



UDENRIGSMINISTERIET
Danida

JUNI 2018



EVALUERING RESUMÉ

Evaluering af det dansk-ledede europæiske udviklings- og beskyttelsesprogram i Mellemøsten (RDPP)

Samarbejdet mellem Danmark og en række andre donorer om at bistå syriske flygtninge i Mellemøsten er et meget effektivt program. Og resultaterne er i høj grad relevante i en langtrukken krise, som den der nu på syvende år raser i Syrien og nabolandene. Det er den overordnede konklusion i en netop offentliggjort evaluering af et dansk-ledet program for syriske flygtninge i Jordan, Libanon og Nordirak.

Programmet, der er regionalt, og som noget nyt målrettet forsøger at forene nødhjælpen nu og her med de mere langsigtede udviklingsindsatser, kaldes The Regional Development and Protection Programme – forkortet RDPP.

Det er et initiativ, som EU-Kommissionen tog sammen med Udenrigsministeriet i 2014, og RDPP støttes således i dag af i alt otte donorer. Programmet ledes af Danmark, der også er den største økonomiske bidragsyder, og dette ifølge evalueringen "ambitiøse og komplekse" forsøg på tæt samarbejde mellem flere donorer gennem EU er indtil videre en succes.

"RDPP-modellen har påvist værdien af en multi-donor tilgang og potentialet ved at arbejde sammen, mens man bevarer tilstrækkelig autonomi for at undgå unødige bureaukratiske og politiske forhindringer i forbindelse med EU-procedurer," fastslår evalueringsrapporten, der blandt andet også roser RDPP for "fleksibilitet, vedvarende opfølgning, lavt omkostningsniveau og gennemsigtighed".

Eksempelvis har samarbejdet mellem flere lande om samme mål nedbragt de omkostninger, der er, når bistandsprogrammer skal implementeres.

LANGVARIGE FLYGTNINGEKRISE KRÆVER NYTÆNKNING

Ideen til at gå nye veje og forsøge et donorsamarbejde som RDPP udsprang af utilfredshed og en erkendelse i Danmark og andre donorlande: Indsatsen – herunder den humanitære – i langtrukne kriser som den i Syrien, er utilstrækkelig. Især er det nødvendigt at samtænke den akutte nødhjælp med den mere langsigtede udviklingsindsats i flygtningekriser, da de som regel varer i mange år.

Når det er tilfældet, er det ikke tilstrækkeligt at sørge for, at flygtningene har tag over hovedet og får mad

OM EVALUERINGEN

Evalueringen er foretaget af konsulentfirmaet Tana Copenhagen ApS og dækker perioden fra 2014-2017.

Den er bestilt af Udenrigsministeriet, og formålet med at få kigget RDPP efter i sømmene er blandt andet at få et bud på styrker og svagheder i programmet forud for forberedelsen af RDPPs næste fase.

Evalueringen er baseret på en gennemgang og analyse af RDPPs egne rapporter og andre relevante dokumenter, interviews og feltbesøg i Jordan og Libanon.

I alt er 82 personer, der på forskellig vis arbejder med eller er involveret i RDPP, blevet interviewet.

og beskyttelse mod overgreb. Der skal også være adgang til uddannelse og så vidt muligt arbejde, så flygtningene kan få en så normal hverdag som muligt.

Som RDPP selv formulerer det i sin programerklæring: "RDPP vil prøve at

forbinde den kortsigtede hjælp, der i øjeblikket fylder mest, med et langsigtet udviklingsperspektiv, der fokuserer på bedre beskyttelse, selvforsørgelse og styrkede levevilkår blandt flygtningene og i de lokalsamfund, der huser dem”.

Og det er lykkedes, fastslår evalueringen, der netop har haft fokus på at dokumentere resultater på programniveau og vurdere mulige synergieffekter mellem programmets forskellige komponenter.

Evalueringen fastslår, at synergi mellem den komponent der søger at styrke levevilkår – herunder indkomstmuligheder og uddannelse – og beskyttelseskomponenten i programmet er tydelige i projekterne med klare og endog innovative tilgange.

Eksempelvis har et af de konkrete projekter vist, hvordan flygtninges problemer med at få adgang til arbejde bidrager til vold i familierne. Og eksempelvis har organisationen Action Against Hunger påvist i Nordirak, at det er nødvendigt at inddrage eksperter, der ved noget om flygtningenes mentale problemer, når indsatsen for at fremme levevilkår og jobmuligheder skal tilrettelægges.

På projektniveau bekrives resultaterne som ”imponerende,” og det skyldes især den omhyggelige udvælgelse af partnere, den tætte opfølgning, RDPPs forudseenhed og partnernes ejerskab – altså stor tillid fra RDPP til de NGOer, der gennemfører projekterne.

ROS TIL DIALOGEN

De fleste af de lokale partnere i Libanon og Jordan, som er blevet interviewet i forbindelse med evalueringen, roser den dialog, de har med RDPPs administrationsenhed (PMU), der administrerer indsatserne. PMU ledes af Danmark og beskrives af partnerne som fleksibel og åben over for innovation i erkendelse af udfordringerne ved at arbejde med humanitær nødhjælp og langsigtede udviklingsindsatser samtidig.

Sammenlignet med den mere langsigtede opgave med at sikre flygtningene bedre levevilkår, arbejde og uddan-

nelse er RDPP kommet længere med de projekter, der her og nu skal sikre flygtningene beskyttelse og bistå med andre former for humanitær assistance.

Det skyldes ikke kun, at det som regel er mere tidskrævende at implementere udviklingsprojekterne. Det hænger også sammen med, at der både i Jordan og Libanon er politisk modstand mod projekter, der forsøger at fremme flygtningenes jobmuligheder. Samtidig gør det også implementeringen af de langsigtede udviklingstiltag tidskrævende, at RDPP bevidst arbejder på at styrke muligheder for selvforsørgelse og bedre levevilkår for befolkningerne i værtslandet sideløbende med flygtningenes.

ET LABORATORIUM

Samarbejdet mellem Danmark, de seks andre donorlande samt EU fremhæves samtidig som en vigtig mulighed for at afprøve nye tilgange, og lære hvordan nye politikker og koncepter kan og skal omsættes til virkelighed.

Det gælder ikke mindst i relation til forsøget på at få det akutte nødhjælpsarbejde til at spille sammen med den langsigtede udviklingsindsats, som er et behov, der understreges i Danidas nye strategi for Danmarks udviklingspolitiske og humanitære engagement, Verden 2030, der trådte i kraft i 2017.

Her er RDPP med evalueringens udtryk ”et laboratorium,” hvor det kan afprøves, om en fælles tilgang på tværs af den akutte og den mere langsigtede indsats og gennem forskellige typer af programmer kan føre til mere end ”summen af de enkelte dele,” fastslår rapporten.

Konklusionen er, at RDPP har potentialet til at være en inspiration for lignende fremtidige programmer, og det skyldes ifølge evalueringen blandt andet, at RDPP har undgået de omkostninger, den usmidighed og den ringe gennemsigtighed på feltniveau, der kendetegner andre forsøg på lignende donorsamarbejde, ikke mindst i EU-regi.

Også samarbejdet mellem RDPPs administrationsenhed og partnerne – de internationale og lokale NGOer – får gode karakterer. Partnerne får blandt andet plads til og mulighed for en længere og mere indgående dialog, end de er vant til, om forbedringer af projektforslagene. Det er unikt og særdeles nyttigt, påpeger evalueringen. Bagsiden er, at det er med til at give de forsinkelser i gennemførelsen, som evalueringen flere steder tager under behandling.

VIDENSOPSAMLING OG FORSKNING

En vigtig del af RDPP er, at programmet prioriterer vidensopsamling og forskning. Denne satsning hænger sammen med, at der ikke er mange erfaringer at bygge på, når det handler om at få den humanitære nødhjælp til at spille sammen med langsigtet udviklingsarbejde. Desuden er der ikke megen tilbunds gående viden om flygtninges situation i Syriens nærområder.

Gennem en målrettet opsamling af viden i det fortløbende arbejde med programmet og ved at bruge de praktiske erfaringer fra mindre projekter har RDPP ønsket at blive klogere på, hvordan kortsigtede og langsigtede indsatser bedst kan forenes. Og her har RDPP været succesrig, om end evalueringen ikke har kunnet bekræfte, at de høstede erfaringer er nået ud til donororganisationerne.

BÆREDYGTIGT?

Selv om Danmark og de andre donorer i RDPP har opnået gode resultater, er der ifølge evalueringen ingen garanti for, at resultaterne er bæredygtige. Her er der grundlag for ”betydelige bekymringer,” påpeger rapporten.

En del af forklaringen er, at programmet har haft en langsom opstart – især i Jordan og i Nordirak – og det har presset tidsrammen.

RDPP har ikke i tilstrækkelig grad overvejet sandsynligheden for og konsekvenserne af disse forsinkelser og har derfor ikke været i stand til at sikre passende tidrammer for programmet, vurderer evalueringen. Den advarer direkte RDPP mod at bruge

de kortere tidsrammer, der normalt afsættes til humanitært arbejde, når man samtidig vil indarbejde mere langsigtet udvikling i projekterne.

SVÆRT I LIBANON

Libanon er det land i verden, der huser flest flygtninge målt i forhold til størrelsen på landets egen befolkning. Omkring en million flygtninge er registreret i Libanon. På grund af en vedvarende usikkerhed om de forskellige statslige institutioners roller, magtkampe mellem landets sekteriske grupper og politiske udfald mod flygtningene, er mulighederne for at bistå med donorstøtte "uklare, ustabile og begrænsede," understreger evalueringen.

MERE STABILT I JORDAN

I Jordan er situationen meget mere klar og struktureret. Ifølge en FN-opgørelse fra september 2017 er knap 660.000 syriske flygtninge registrerede i Jordan. Heraf lever 21 procent i lejre, mens resten bor uden for i byerne eller på landet.

Mulighederne for at fremme flygtningenes levevilkår er bedre i Jordan – især når donorindsatsen samtidig kommer den jordanske befolkning til gavn.

USIKKERT I NORDIRAK

Størstedelen af de knap 245.000 syriske flygtninge i det kurdiske Nordirak er selv kurdere, og det gør integrationen lettere. I hvert fald i princippet. Men økonomien i Nordirak er presset, og det gør det svært for flygtningene at finde en levevej. Samtidig er forholdet mellem myndighederne i det kurdiske selvstyre og den irakiske centralregering i Bagdad ikke god, og dette gør ikke RDPPs arbejde nemmere.

VARIGE LØSNINGER?

Rapporten konstaterer dog samtidig, at det er for tidligt at fælde dom over RDPPs succes med at sikre såkaldte varige løsninger for de mange syriske flygtninge i nabolandene. Netop varige løsninger er det ultimative mål for RDPP, der opregner en varig løsning som en af følgende tre muligheder:

- Flygtningene vender frivilligt tilbage til Syrien.
- Flygtningene integreres i værtslandene.
- Flygtningene genhuses i lande uden for regionen.

Indtil videre er frivillig tilbagevenden til Syrien dog begrænset og heller ikke nødvendigvis en varig løsning på grund af den fortsatte krig i dele af landet. Også integration i værtslandene og genhusing i lande uden for regionen er problematisk, påpeger evalueringen, da disse løsninger møder politisk modstand – både i Jordan og Libanon, og i de lande der skal sige ja til genhuse syrerne.

Men Danmark og de andre donorer i RDPP er med til at fastholde behovet for varige løsninger på dagsordenen, og det sker især gennem støtten til et

initiativ, der hedder Durable Solutions Platform.

Det er et samarbejde mellem Dansk Flygtningehjælp, Norsk Flygtningehjælp og amerikanske International Rescue Committee med det formål at arbejde for varige, holdbare løsninger for de syriske flygtninge.

Ifølge evalueringen har de tre flygtningeorganisationer spillet en vigtig rolle ved at bidrage til en mere reflekteret og informeret overvejelse og diskussion af sikre og langtidsholdbare løsninger for de syriske flygtninge.

The Durable Solutions Platform har udgjort et hensigtsmæssigt forum til at "tage temperaturen på" det følsomme spørgsmål om tilbagevenden," fastslår evalueringen, der anbefaler, at man undersøger mulighederne for at trække på og engagere forskere inde i Syrien for at blive klogere på, hvad der skal til for at sikre varige løsninger for syrerne – herunder en tilbagevenden til deres krigsarrede land.

I samme forbindelse anbefales det Danmark og de øvrige donorer i RDPP at være opmærksomme på,

OM RDPP

- RDPP (Regional Development and Protection Programme) er et bistands- og udviklingsprogram, som Danmark, seks andre donorlande samt EU samarbejder om. De seks andre donorer er Tjekkiet, Irland, Holland, Norge, Schweiz og Storbritannien.
- Målet er dels at støtte de mange syriske flygtninge, der opholder sig i nabolandene Jordan, Libanon og Irak, dels at hjælpe de tre værtslande med at klare presset fra det store antal flygtninge.
- Samtidig er RDPP et målrettet forsøg på at samtænke det akutte humanitære arbejde med den mere langsigtede udviklingsindsats.
- Det samlede budget for perioden 2014-2018 er 41,6 millioner euro, hvoraf Danmark bidrager med over halvdelen (56,2 procent).
- RDPP ledes af en styringskomité, hvor alle donorlandene er repræsenteret.
- Den daglige administration varetages af det danske Udenrigsministerium gennem en enhed kaldet Programme Management Unit (PMU), der har tre folk på jorden i Libanon og to i Jordan.
- Ved udgangen af juni 2017 støttede RDPP 33 projekter.
- RDPP blev oprindeligt søsat som et toårigt program i 2014, men det blev i juni 2016 forlænget med to år.

at regeringerne i Jordan og Libanon i stigende grad ønsker de syriske flygtninge hjem. Det kan påvirke RDPPs indsats, og RDPP skal derfor opretholde den evne til at tilpasse sig, som kendetegner programmet i dag.

RDPP-MODELLEN KAN KOPIERES

Evalueringen indeholder også flere andre anbefalinger, herunder nogle bud på, hvordan RDPP kan blive endnu bedre til at skabe resultater.

RDPP skal blandt andet:

- Være mere realistisk med hensyn til uundgåelige forsinkelser, når projekterne skal skydes i gang. Med andre ord: længere tidsrammer.
- Styrke dialogen mellem RDPP og de syv donorlandes ambassader samt EUs delegationer i Jordan, Beirut og Irak. Det vil samtidig styrke den politiske dialog med de tre værtslande. I dag "ejes" RDPP

af Styringskomiteen, der især er sammensat af repræsentanter med base i Bruxelles.

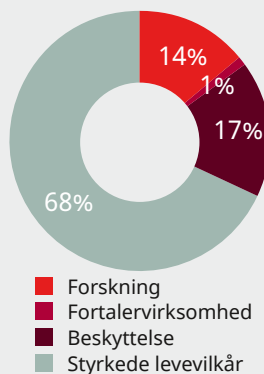
- Ansætte flere folk i den daglige administration i PMU – programledelsen. Det er nødvendigt for at gøre koordineringen og den politiske dialog med regeringerne og partnerne mere effektiv.

Det anbefales også, at RDPPs styringskomité, Udenrigsministeret og andre donorer i programmet bruger de erfaringer, de har gjort sig gennem samarbejdet, andre steder.

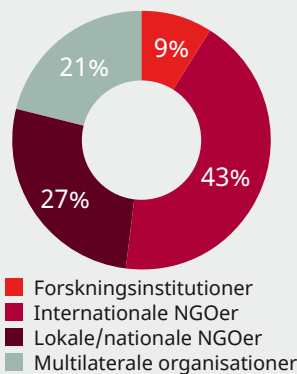
Især skal der fokuseres på den lektie, RDPP har lært om praktiske og veldokumenterede svar på langtrukne migrationskriser. Og her er brugen af forskning som en del af programmet et værktøj, som med fordel kan kopieres andre steder.

"Selv om brugen af forskning inden for RDPP sommetider har været problematisk, er værdien af og mulighederne for at tage forskningen i anvendelse blevet klart demonstreret," fastslår evalueringen.

Fordelingen af RDPPs budget på indsatsområder: styrkede levevilkår (livelihoods), beskyttelse, forskning, fortalervirksomhed



RDPP partnere: internationale NGOer, lokale/nationale NGOer, multilaterale organisationer, forskningsinstitutioner



UDENRIGSMINISTERIETS KOMMENTAR TIL EVALUERINGEN

Udenrigsministeriet hilser evalueringen af regionalprogrammet velkommen. Evalueringen falder på et meget relevant tidspunkt, og evalueringen har således bidraget med rettidige anbefalinger til formuleringen af RDPPs næste fase. Udenrigsministeriet er særdeles tilfreds med evalueringens meget positive vurdering af RDPP, der bekræfter relevansen og effektiviteten af RDPP som program.

Evalueringen finder, at RDPPs partnerskabstilgang og programmets fleksibilitet har været nøglefaktorer i

programmets succes, samt at programmet bør kopieres andre steder, hvor langstrakte flygtningekriser finder sted. Udenrigsministeriet vil søge at udbrede kendskabet til RDPP-modellen igennem Danmarks internationale dialog på flygtningeområdet samt i EU-regi.

Evalueringen peger på, at RDPP bør sikre længere tidsrammer for implementering af projekter, hvilket Udenrigsministeriet er enig i og har således taget højde for dette i programmets næste fase.

Derudover anbefaler evalueringen, at programmet styrker sammenhængen mellem programmets forskning og fortalervirksomhed, hvilket Udenrigsministeriet finder relevant og derfor har integreret i en komponent i næste fase af programmet.

Som anbefalet i evalueringen vil programmet i dets næste fase have fokus på at styrke dialogen mellem værtslandene og programmet samt imellem RDPP-donorerne.

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

Foto: Danish Refugee Council, Erbil, 2017.

Den fulde evalueringsrapport kan downloades fra internettet via <http://danida-publikationer.dk> eller evaluering.um.dk

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