



DECEMBER 2022



EVALUERING RESUMÉ

Evaluering af Freds- og Stabiliseringsfonden

Evalueringen af Freds- og Stabiliseringsfonden dækker perioden 2014-2020, hvor de årlige bevillinger til Fonden steg fra 290 mio. kr. i 2014 til 500 mio. kr. i 2020. Hovedparten af bevillingen – 419 mio. kr. i 2020 – blev bevilget af Udenrigsministeriet. Heraf regnes 408 mio. kr. som udviklingsbistand. Forsvarsministeriet bidrog i 2020 med godt 80 mio. kr. Fonden blev oprettet i 2010 for at dække udgifterne til danske indsatser i nogle af verdens mest skrøbelige og konfliktfyldte områder som Afrikas Horn, Sahel og Syrien-Irak. Evalueringen blev foretaget i perioden juli 2021 til april 2022 af et hold konsulenter fra firmaerne Nordic Consulting Group og Ecorys Netherlands.

OVERORDNEDE KONKLUSIONER

Freds- og Stabiliseringsfonden (Fonden) har vist sin værdi som et instrument, der sætter Danmark i stand til at engagere sig på en meningsfuld og helhedsorienteret måde i nogle af verdens mest skrøbelige og konfliktramte områder, både politisk og med konkrete indsatser. Fonden og dens programmer har givet Danmark mulighed for sammen med andre internationale partnere at engagere sig i langvarige konflikter med henblik på at bidrage til at skabe stabilitet og sætte ind over for årsagerne til konflikter og støtte fredsinitiativer.

Der er mange positive og konkrete resultater af Fondens indsatser, men den har kun i beskedent omfang bidraget til at sikre fred og stabilitet på længere sigt. De fleste af de kriser og konflikter, Danmark har engageret sig i via Fonden, er forværrede trods Fondens og andre internationale aktørers forsøg på at løse dem. Det illustrerer, hvor vanskeligt arbejdet med at fremme fred og stabilitet er, og Danmark og dets ligesindede partnere har til tider haft urealistiske forventninger til de forbedringer i retning af langsigtet fred og stabilisering, deres indsatser kunne føre til. På den baggrund er det ikke overraskende, at de store ambitioner ikke er indfriet.

På baggrund af mængden og omfanget af komplekse konflikter rundt omkring i verden – kombineret med Danmarks ønske om netop at engagere sig i skrøbelige og konfliktramte områder – vurderer evalueringen alt i alt, at Fonden også i fremtiden skal spille en central rolle i Danmarks udenrigspolitiske engagement for fred og sikkerhed. I den sammenhæng fremhæver evalueringen, at dybdegående strategiske drøftelser blandt aktørerne omkring Fonden om mål og prioriteter vil være relevante for at styrke fokus og resultatopnåelse. Der bør også

udvikles mere realistiske forandringsteorier for indsatserne, der gør mere ud af at beskrive de antagelser, der ligger til grund for indsatserne og tager højde for de mange forskellige risici, der gør sig gældende, når man arbejder i komplekse og omskiftelige situationer.

GODE HER OG NU-RESULTATER, MEN BEGRÆNSET EFFEKT PÅ LANGSIGTET FRED OG STABILITET

Evalueringen oplister en række positive, umiddelbare resultater, som Fondens programmer har bidraget til: I Irak har 4,7 mio. internt fordrevne kunnet vende hjem, og indsatserne i Syrien og Irak har bl.a. bidraget til genopbygning og stabilisering og til styrkede civilsamfund. På Afrikas Horn har Fonden f.eks. bidraget til, at pirateriet ud for Somalias kyst er mindsket betragteligt, til at styrke den regionale fredsbevarende styrke (East African Standby Force, EASF) og til at styrke demokratiet på lokalt niveau. Og i Sahel har Fonden været med til at styrke lokal konfliktløsning og til at forbedre forholdet mellem lokalbefolkningen og forsvars- og sikkerhedsstyrker.

Resultaterne er alle opnået i ekstremt komplicerede kontekster, understreger evalueringen, der til gengæld konstaterer, at det også betyder, at den langsigtede effekt af Fondens aktiviteter i forhold til at bidrage til fred og stabilitet er begrænset. De fleste af de konflikter, Fonden har været engageret sig i, er rent faktisk forværret på trods af Fondens og andre internationale aktørers indsatser. Danmark og Danmarks ligesindede partnere og allierede har haft høje og til tider urealistiske forventninger, som det har været en udfordring at indfri, hedder det i evalueringen, der også understreger, at det er en langsom og uforudsigelig proces at sætte ind over for de grundlæggende årsager til konflikter.

HVAD ER FREDS- OG STABILISERINGSFONDEN

Freds- og Stabiliseringsfonden (Fonden) er en interministeriel fond, der blev oprettet i 2010 for at gøre det muligt for Danmark at engagere sig i verdens brændpunkter, fra Afghanistan, Afrikas Horn, Mellempøsten, og Sahel til Østeuropa, og gøre det på en helhedsorienteret måde, der sikrer samtænkning af de danske freds- og stabiliseringsindsatser i krydsfeltet mellem sikkerhed og udvikling. Baggrunden var erfaringerne fra de danske engagementer i Irak og Afghanistan, der førte til et ønske om at forbedre samarbejdet mellem danske humanitære aktører og det danske forsvar. Denne nye, helhedsorienterede tilgang, den såkaldte Whole of Government-tilgang, er slået igennem internationalt blandt donorer, der er engagerede i skrøbelige og konfliktramte områder. Den blev i dansk sammenhæng introduceret i forsvarsforliget for perioden 2005-2009 og førte altså i 2010 til etablering af Fonden.

Fire ministerier er med i Fonden: Statsministeriet, Udenrigsministeriet, Forsvarsministeriet og Justitsministeriet. Ideen med fonden er at finansiere indsatser, der kan trække på faglig ekspertise på tværs af centraladministrationen og relevante myndigheder som Forsvaret, Hjemmeværnet, Beredskabsstyrelsen og Rigspolitiet. Fonden styres af Den Interministerielle Samtænkingsstyregruppe (Styregruppen), hvor Justitsministeriet i evalueringsperioden har været repræsenteret af Rigspolitiet. Styregruppen assisteres af et særligt sekretariat, SAMSEK, med ansatte fra Udenrigsministeriet og Forsvarsministeriet. Siden etableringen er bevillingerne til Fonden øget betragteligt: Fra 155 mio. kr. i 2010 til næsten 500 mio. kr. i 2020. Indsatserne finansieres dels af udviklingsbistand fra Udenrigsministeriet, dels af midler fra Forsvarsministeriet, der ikke regnes som udviklingsbistand.

FONDEN HAR BANET VEJEN FOR HELHEDSORIENTEREDE INDSATSER

Fonden har gjort det muligt for Danmark at engagere sig meningsfuldt og på en helhedsorienteret måde i verdens brændpunkter, og den har vist sit værd som et nyt og relevant værktøj for dansk engagement for internationalt at fremme fred og stabilisering.

Fonden har banet vejen for, at Danmark har en institutionaliseret platform, der kan sikre, at den helhedsorienterede, såkaldte Whole of Government-tilgang (WOG) benyttes, når Danmark engagerer sig i skrøbelige og konfliktramte områder. Den har også været med til at gøre Danmark til en 'naturlig partner', f.eks. for Storbritannien og Frankrig i forbindelse med indsatser for fred og stabilisering. Endelig har Fondens regionale programmer med deres WOG-tilgang åbnet nye døre: Udsendte danske rådgivere fra militæret og politiet har fået adgang til strategisk vigtige institutioner, beslutningstagere og myndigheder, som Danmark typisk ikke har adgang til i traditionelt udviklingssamarbejde.

De procedurer, Fonden er styret efter, har også tilladt en høj grad af fleksibilitet, der er helt nødvendig i krise- og konfliktsituationer, hvor udviklingen med kort varsel kan tage en helt ny retning. Det har gjort det muligt for Fonden løbende at revidere, udvide eller indstille aktiviteter, når nye udfordringer eller muligheder tilsagde det.

FONDEN SENDER ET STÆRKT INTERNATIONALT SIGNAL

Evalueringen konkluderer, at Fonden i høj grad er brugt til at fremme danske strategier. Både de store regionale programmer og enkeltstående engagementer falder fint i tråd med dansk udviklings-, udenrigs- og sikkerhedspolitik. Samtidig med at Fondens indsatser er planlagt ud fra hensyn til danske interesser, er det sket på en måde, hvor de var relevante i forhold til landenes egne behov og prioriteringer. Fondens regionale programmer har hængt godt sammen med andre internationale aktørers indsatser, og der er flere eksempler på, at Fondens programmer har tilført de samlede internationale indsatser ekstra værdi.

Fonden – og de engagementer den har støttet – sender et stærkt internationalt signal om danske værdier som demokrati, fredsopbygning og rettigheder for mennesker, der er ramt af konflikter, og om dansk vilje til reelt og aktivt at engagere sig i at stå på mål for de værdier i verdens mest udfordrende brændpunkter. Den har samtidig gjort det muligt for Danmark at engagere sig meget hurtigt i pludseligt opståede kriser og at gøre det på en fleksibel måde, der er tilpasset den konkrete kontekst.

MERE GRUNDIGE ANALYSER EFTERLYSES

Den hurtige, fleksible og meget politisk orienterede måde, Fonden har været brugt på, rummer imidlertid også nogle dilemmaer og har ført til kritik: Det ofte stærke politiske pres for hurtig handling, når kriser og konflikter opstår eller forværres rundt omkring i verden, har nogle gange ført til indsatser, der havde mere fokus på at vise handlekraft her og nu end på den langsigtede effekt. Den hurtige måde, Fonden kan bevilge nye indsatser på, indebærer også en risiko for, at midlerne bruges lidt tilfældigt og dikteres af, hvad der her og nu er på den politiske dagsorden.

Evalueringen vurderer, at denne brug af Fonden som et beredskab, der hurtigt kan signalere politisk handling, ikke altid har været ledsaget af tilstrækkeligt grundige analyser af de ofte mange forskellige og komplekse forhold, der driver konflikter. Evalueringen efterlyser mere grundige, strategiske overvejelser om langtidseffekten af indsatserne og mere grundige og realistiske analyser for at styrke den forandringsteori (Theory of Change), der ligger til grund for de enkelte indsatser. Her peger evalueringen bl.a. på, at der er behov for at indtænke en bredere vifte af antagelser og risici. I den forbindelse kritiserer evalueringen, at forskeres arbejde ikke systematisk er blevet delt i Styregruppen.

POSITIVT INTERNT SAMARBEJDE, DER KUNNE HAVE VÆRET BEDRE

Samarbejdet mellem Udenrigs- og Forsvarsministeriet har på det overordnede plan fungeret godt, og der er også eksempler på godt samarbejde mellem de danske aktører i felten, men her er indsatserne ifølge evalueringen som oftest gennemført af de danske parter hver især med det resultat, at potentialet for at udnytte synergien mellem indsatserne kun i få tilfælde er udnyttet.

Evalueringen kritiserer også Styregruppen for ikke i tilstrækkelig grad at have påtaget sig rollen som den, der skulle sikre strategisk retning. Styregruppen blev heller ikke i tilstrækkelig grad brugt til løbende at justere indsatserne og til at revurdere risici i indsatsområderne.

Evalueringen efterlyser ligeledes et mere aktivt engagement i Fonden fra Justitsministeriet, der i evalueringsperioden havde overladt sin plads i Fondens styregruppe til Rigspolitiet. Dette kunne have styrket WOG-tilgangen, vurderer evalueringen. Samtidig understreges det, at tilstedeværelsen af politirådgivere i flere af Fondens programmer har styrket WOG-tilgangen i felten.

Selv om Fondens programmer har hængt godt sammen med og suppleret andre danske indsatser og program mer, efterlyser evalueringen, at potentialet for at udnytte synergien mellem de mange forskellige danske indsatser i de berørte områder udnyttes bedre:

HØJE AMBITIONER, MEN FÅ RESSOURCER

Evalueringen peger på et mismatch imellem Fondens stigende aktivitetsniveau og ambitioner på den ene side, og de ressourcer den har at arbejde med på den anden: Fonden har engageret sig i adskillige af verdens mest komplicerede kriser og konflikter, den har siden starten mere end fordoblet sit budget, og den har – udover de fem meget krævende og langvarige regionale programmer – involveret sig i en stribe enkeltstående og meget

forskellige indsatser, alt sammen med høje forventninger om at gøre en forskel. I dét lys er den bemanning, Fonden råder over, utilstrækkelig. Det kommer bl.a. til udtryk ved, at de meget vigtige kontekstanalyser, der ligger til grund for Fondens indsatser, ofte er for overfladiske og ikke i tilstrækkelig grad inddrager nyere forskning. Evalueringen efterlyser også en mere aktiv indsats for løbende at opsamle og tage ved lære af de erfaringer, der gøres i felten, ligesom Fonden burde gøre mere for at fortælle om sine indsatser.

DE 3 CASESTUDIER

Afrikas Horn: Afrikas Horn har fra starten været et af Fondens fokusområder. Denne indsats startede i 2011 med fase 1 til 215 mio. kr. Den blev fulgt op med fase 2 i 2015 – også til 215 mio. kr., og i 2019 fulgte fase 3, der løber frem til 2023 med en bevilling på 237 mio. kr. Fondens engagementer har særligt fokus på at skabe fred og forsoning i Somalia, bl.a. ved at afvæbne Al-Shabaab og andre ekstremistgrupper og at støtte den regionale fredsbevarende styrke, East African Standby Force (EASF). En særlig indsats har været rettet imod at bekæmpe det omfattende pirateri ud for Somalias kyst.

Evalueringen konkluderer, at flere af Fondens indsatser faktisk har virket. Især er det lykkedes at begrænse pirateriet, ligesom den regionale fredsbevarende styrke er blevet forstærket. Evalueringen roser også styringen af de danske indsatser, der bl.a. er sket fra den danske ambassade i Kenya, der har et indgående kendskab til de komplekse konflikter på Afrikas Horn. Fondens indsats på Afrikas Horn illustrerer således styrken i en decentral styring af konfliktindsatser.

Trods de enkeltstående positive resultater må evalueringen dog også konstatere, at sikkerhedssituationen i Somalia og dets nabolande generelt er forværret i den periode, Fonden har været til stede i regionen. Al-Shabaab kontrollerer fortsat store landområder, udskriver skatter og skaffer sig yderligere indtægter gennem illegale aktiviteter. Det er en af grundene til, at Somalia fortsat regnes som det næstmest ustabile land i verden.

Syrien-Irak: Evalueringen har kigget på de i alt fem programmer, Fonden gennemførte i Syrien og Irak i perioden 2014-2021 med en samlet bevilling på mere end en milliard kr. Støtten gennem Fonden supplerer Danmarks samlede – og omfattende – diplomatiske, militære, stabiliserende og humanitære støtte til regionen. Og støtten gennem Fonden har i hele perioden været tilpasset strategien for Den Globale Koalition imod Daesh/ISIL, som Danmark har været en del af, siden den blev etableret i september 2014 for at bekæmpe og neutralisere ISIL. Og en del er nået: ISIL kontrollerer ikke længere nogen landområder, og det betyder, at næsten 8 mio. mennesker er sluppet fri af ISIL-styret. Men ISIL udgør stadig en trussel, konflikten i Syrien raser fortsat, og der er ikke udsigt til politiske løsninger, ligesom det vurderes, at der er lang vej ud af konflikten i Irak.

Alligevel kan evalueringen konstatere 'moderat opløftende' resultater af flere af de aktiviteter, Fonden har støttet: F.eks. har Fonden bidraget til at styrke civilsamfundet i Syrien og dets kapacitet til at fremme demokratisk forandring og en inkluderende, politisk proces. Den har også bidraget til at styrke de såkaldte 'hvide hjelms' civile indsats for førstehjælp, genopbygning og sikkerhed i det nordlige Syrien. Ligeledes har danske indsatser bidraget til at fremme dialog og forsoning i lokalsamfund i Irak, til vellykket minerydning, og til at op imod 4,7 mio. internt fordrevne irakere har kunnet vende hjem.

Sahel: Fondens regionale indsats i Sahel dækker landene Burkina Faso, Mali og Niger og supplerer det bilaterale udviklingssamarbejde mellem Danmark og hvert af de tre lande. Fondens første Sahel-program blev gennemført i perioden 2013-2017 med en bevilling på 125 mio. kr. Fase 2 i perioden 2018-2021 havde en bevilling på 166 mio. kr. Heraf kom de 45 mio. kr. fra Norge. En fase 3 for perioden 2022-2026 planlægges.

Også for Sahel-indsatsen konkluderer evalueringen, at Fondens aktiviteter har ført til adskillige umiddelbare resultater. F.eks. har Fonden bidraget til at styrke lokal konfliktløsning i det store Liptako-Gourma-område, der dækker den østlige del af Burkina Faso, det sydvestlige Niger og en mindre del af det sydøstlige, centrale Mali. Fonden har også medvirket til at forbedre forholdet mellem lokalbefolkning og forsvars- og sikkerhedsstyrker. Men der er andre af Fondens aktiviteter, der ikke har ført til de ventede resultater, og selv de resultater, der er opnået, er skrøbelige. Evalueringen bemærker, at krisen i Sahel overordnet set er blevet forværret undervejs.

En tidligere evaluering af Fonden pegede allerede i 2014 på, at Fonden manglede mandskab. Siden er mandskabet reduceret yderligere – sekretariatet SAMSEK råder kun over 2-3 fuldtidsansatte, selv om aktiviteterne er udvidet betragteligt, både i omfang og karakter. Evalueringen understreger på den baggrund, at det bør overvejes at udvide mandskabet eller at genoverveje Fondens aktivitetsniveau og forventningerne til, hvor mange komplicerede områder Fonden skal engagere sig i, og hvor store resultater der kan opnås.

ANBEFALINGER

Overordnet anbefaler evalueringen, at Fonden også i fremtiden kommer til at spille en central rolle i Danmarks udenrigspolitiske engagement for fred og sikkerhed, og den opfordring følges op med en række anbefalinger til, hvordan Fonden kan leve op til den rolle. Blandt anbefalingerne er:

- Parterne bag Fonden bør indlede en tilbundsående, strategisk diskussion om Fondens formål, fokus og prioritetsområder.
- Kvinde-, freds- og sikkerhedsdagsordenen er først inden for de seneste år blevet en prioritet for Fonden, men det er ikke slået igennem i de aktiviteter, evalueringen har kigget på. Den indsats skal styrkes.
- Der bør udvikles mere realistiske forandringsteorier for indsatserne, der gør mere ud af at beskrive de antagelser, der ligger til grund for indsatserne og tager højde for de mange forskellige risici, de kan løbe ind i.
- Indsatsen for at udbrede kendskabet i offentligheden til Fondens aktiviteter skal styrkes.
- Mandskabet – i Danmark og i felten – bør styrkes for at sikre tid til at orientere sig i, bruge og dele de analyser, der ligger til grund for indsatserne, til at overvåge indsatserne og til at opsamle og drage læring af erfaringer.

OM EVALUERINGEN

Fonden blev evalueret første gang i 2014. Denne evaluering dækker perioden 2014-2020 og omfatter en analyse af hele fondens portefølje og tre mere grundige casestudier: 1. Afrikas Horn (Etiopien, Kenya og Somalia), 2. Syrien og Irak og 3. Sahel (Mali, Burkina Faso og Niger). Hertil kommer mindre omfattende deskstudier af programmerne i Guineabugten og Ukraine. Evalueringen blev udført i perioden juli 2021 til april 2022 med feltbesøg i Somalia, Kenya, Irak, Tyrkiet, Mali og Burkina Faso.

DEN INTERMINISTERIELLE SAMTÆNKNINGSTYREGRUPPES SVAR PÅ EVALUERINGEN

Den Interministerielle Samtænkningstyregruppe (Styregruppen) hilser evalueringen og dens konstruktive anbefalinger velkommen. De vil blive brugt i den igangværende proces med at gentænke Fonden, så den lever op til sit formål i lyset af de store forandringer, der er sket, siden den blev etableret. Processen bliver varetaget af en tværministeriel arbejdsgruppe, der også vil invitere eksterne aktører til at bidrage. Gentænkningen vil inddrage anbefalingerne fra evalueringen og vil også se på de overordnede spørgsmål, evalueringen rejser vedr. Fondens formål, omfang og prioritetsområder.

Styregruppen understreger samtidig, at der allerede er sat flere bestræbelser i gang, der falder i tråd med evalueringens anbefalinger. F.eks. er Udenrigsministeriet begyndt at udarbejde strategiske rammer for danske partnerlande. De vil understøtte Fondens programmer og bidrage til de mere grundige kontekstanalyser, evalueringen efterlyser, forud for at programmer sættes i gang, og til at synergien mellem Fondens engagementer og andre danske indsatser kan udnyttes bedre.

Styregruppen noterer sig også evalueringens konstruktive anbefaling om at styrke fokus på forandringsteori i forberedelsesfasen og på løbende at revurdere teorien ud fra, hvordan de antagelser, en indsats bygger på, forandrer sig, mens indsatsen gennemføres. Herunder vil der blive lagt vægt på at inddrage en bred vifte af antagelser og mulige risici i forhold til f.eks. menneskerettigheder, partnervalg og de komplekse årsagssammenhænge, der har betydning, når man arbejder i komplekse og omskiftelige situationer. Kontekstanalyser vil også her være et vigtigt redskab.

Udenrigsministeriet er i gang med at udarbejde nye retningslinjer for al den danske udviklingsbistand, der retter sig mod fred og stabilisering. De nye retningslinjer omfatter også – men ikke kun – Fonden og dens engagementer. Også det forventes at bidrage til bedre kontekstanalyser og synergi mellem danske indsatser.

Styregruppen er helt enig i, at hensynet til kvinder, fred og sikkerhed skal langt mere i fokus. Dét arbejde er allerede sat i gang. Hensynet vil blive indarbejdet i alle nye programmer og styrket yderligere.

Styregruppen noterer evalueringens anbefaling om at øge mandskabet. Bemandingen af Fonden og brugen af rådgivere er ved at blive ændret, og Styregruppen vil tage hånd om, at det sker på en måde, hvor ambitionerne sættes, så de kan indfries, og hvor det bliver muligt at sikre tilstrækkelig opfølgning på indsatserne.

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

Den fulde evalueringsrapport kan
downloades fra internettet via
evaluering.um.dk

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

Foto: NGO management training, Baytna