
RIGSREVISIONEN



Notat til Statsrevisorerne om beretning om Det Arabiske Initiativ

December
2011

revision
revision
revision

Opfølgning i sagen om Det Arabiske Initiativ (beretning nr. 10/2009)

1. december 2011

RN A510/11

I. Indledning

1. Jeg undersøgte i 2010 i beretning til Statsrevisorerne om Det Arabiske Initiativ bl.a., hvilke resultater og effekter der var kommet ud af Det Arabiske Initiativ. Det Arabiske Initiativ blev lanceret af Udenrigsministeriet i 2003 og er en udenrigspolitisk indsats rettet mod landene i den arabiske verden. Initiativet har 2 formål:

- at skabe grundlag for styrket dialog, forståelse og samarbejde mellem Danmark og den arabiske verden
- at støtte eksisterende lokale reformprocesser i Mellemøsten og Nordafrika.

Jeg fandt, at Udenrigsministeriets mål- og resultatstyring kunne forbedres, bl.a. for bedre at kunne dokumentere resultaterne af ministeriets indsatser og muliggøre en vurdering på sigt af effekterne.

2. Statsrevisorerne konstaterede i deres bemærkninger til beretningen, at Udenrigsministeriet løbende havde tilpasset initiativet i forhold til indhøstede erfaringer – herunder en ekstern analyse fra 2006 og et eksternt review fra 2009 – og Folketingets opfordringer i vedtagelse V 80 fra maj 2006. Statsrevisorerne konstaterede også, at der – på trods af vanskelige vilkår især som følge af tegningesagen – var gennemført talrige aktiviteter, som havde skabt resultater, men at det endnu var for tidligt at vurdere de langsigtede effekter af initiativet. Statsrevisorerne fandt det mindre tilfredsstillende, at ministeriet ikke noget tidligere og mere aktivt havde arbejdet målrettet på at dokumentere (del)resultater og (del)effekter af Det Arabiske Initiativ.

3. I mit notat til Statsrevisorerne af 17. juli 2010 i henhold til rigsrevisorlovens § 18, stk. 4, om Det Arabiske Initiativ fremgik det, at Udenrigsministeriet ville anvende Statsrevisorerne og Rigsrevisionens bemærkninger og konklusioner som grundlag for det videre arbejde med at udvikle initiativet. Ministeriet ville fremadrettet styrke ministeriets mål- og resultatstyring af Det Arabiske Initiativ og forbedre dokumentationen af resultater og effekter, herunder i forhold til offentligheden. Dertil ville ministeriet opstille bedre indikatorer. Jeg fandt dette tilfredsstillende.

Det blev med vedtagelse af V 80 om Det Arabiske Initiativ (samling 2005-06) besluttet, at initiativet skulle fortsætte med en række mindre justeringer, bl.a. at konkrete samarbejdsprojekter også i fremtiden skulle baseres på dialog og reform. Denne folketingsbeslutning har efterfølgende været den strategiske ramme for Det Arabiske Initiativ, som Udenrigsministeriet har arbejdet ud fra.

4. Jeg lovede, at jeg ville følge udviklingen på følgende områder:

- Udenrigsministeriets arbejde med at sikre bedre mål- og resultatstyring af Det Arabiske Initiativ, herunder sikre klare delmål, indikatorer og afrapportering på planlagte aktiviteter
- Udenrigsministeriets arbejde med at dokumentere (del)resultater og (del)effekter af initiativet, herunder ministeriets systematik i projektdokumenter og afrapportering på målopfyldelse
- Udenrigsministeriets arbejde med at opstille bedre indikatorer for yderligere at dokumentere effekterne af initiativets aktiviteter.

Jeg lovede, at jeg ville følge udviklingen, når Udenrigsministeriet havde gennemført en række reviews af projekter og landeprogrammer og indarbejdet resultaterne herfra i de interne retningslinjer og procedurer i løbet af 2011.

Notatet findes i Endelig betænkning over statsregnskabet for 2009.

5. Rigsrevisionens opfølgning på sagen er baseret på brevveksling og møde med Udenrigsministeriet samt gennemgang af strategier, retningslinjer og procedurer fra 2010 og 2011. Desuden har Rigsrevisionen gennemgået en rapport fra 2011 om resultater af Det Arabiske Initiativ udarbejdet af Udenrigsministeriet, kapacitetsanalyser af bl.a. den største danske partnerorganisation, KVINFO, fra 2011 og reviews af enkeltprojekter/programmer, bl.a. program om tortur i Jordan fra 2010 og af landeindsatser i Yemen og Jordan fra 2010 og 2011. Rigsrevisionen har også gennemgået 3 projekter og programmer, der er igangsat, efter at Udenrigsministeriets retningslinjer er blevet implementeret medio 2010. Projekterne og programmerne blev valgt ud fra størrelse af bevilling, samt at de skulle dække de 3 tematiske indsatsområder og forskellige lande, jf. bilag 1.

Udvikling af Det Arabiske Initiativ

6. Det Arabiske Initiativ ændrede med finanslovsaftalen 2011 navn til Partnerskab for Dialog og Reform, da indsatsen i 2011 også omfattede fremme af dialog og samarbejde mellem israelere og arabere. I regeringens ændringsforslag til forslag til finanslov for 2012 er navnet ændret tilbage til det Det Arabiske Initiativ. Det Arabiske Initiativ dækker fortsat et bilateralt og et multilateralt spor og fortsætter med de 3 tematiske fokusområder: grundlæggende frihedsrettigheder og god regeringsførelse, udvikling af vidensbaserede samfund og fremme af ligestilling mellem kønnene og kvinders deltagelse i det sociale, politiske og økonomiske liv. Indsatsen foregår fortsat i MENA-regionen (**M**iddle **E**ast & **N**orth **A**frica).

7. Den arabiske verden oplevede i 2011 markante omvæltninger, der blev kendt som Det Arabiske Forår. Udenrigsministeriet har oplyst, dels at de ændrede rammebetingelser har fået stor betydning for Det Arabiske Initiativ, dels at mange af de personer og grupper, der gik forrest under Det Arabiske Forår for at gennemføre reformer i regionen, har været blandt deltagerne i de arabisk-danske partnerskabsprojekter. Ministeriet har oplyst, at dette indikerer, at Det Arabiske Initiativ rent faktisk har involveret centrale reformaktører og har bidraget til at gøre en forskel.

8. Aktiviteterne i regionen planlægges fortsat efter regeringsskiftet, der fandt sted i oktober 2011.

Bevilling/tilsagn til Det Arabiske Initiativ

9. Partnerskab for Dialog og Reform har en samlet budgetramme på 100 mio. kr. i 2011, hvoraf 90 mio. kr. overvejende anvendes til bilateral støtte til reformprocesser og fremme af dialog mellem Danmark og den arabiske verden. De resterende 10 mio. kr. er afsat til projekter, som har til formål at fremme dialog og samarbejde mellem israelere og arabere.

Partnerorganisationer i Det Arabiske Initiativ omfatter omkring 100 danske interesseorganisationer og 330 arabiske organisationer og institutioner, der spænder fra regeringsinstitutioner til medievirksomheder, universiteter og NGO'er. Af danske partnerorganisationer kan bl.a. nævnes KVINFO (center for information om kvinde- og kønsforskning) og International Media Support, der beskæftiger sig med at støtte medier i politisk ustabile lande.

Det Arabiske Forår startede med folkelige protester med krav om grundlæggende og legitime, sociale, økonomiske og politiske reformer i Tunesien. Det bredte sig herefter til store dele af den arabiske verden og udfordrede eksisterende styreform.

10. Bevillingerne er hovedsageligt givet til bilaterale projekter. Der er ikke hidtil i 2011 bevilget yderligere midler til nye initiativer under det multilaterale spor. Udenrigsministeriet har fulgt udviklingen i de multilaterale initiativer, og der forventes bevilget nye midler til multilaterale indsatser ultimo 2011 og i 2012.

11. Udviklingsministeren har oprettet en frihedspulje, hvor der i 2011 er afsat 100 mio. kr. til støtte af reformprocesser, der sikrer borgernes grundlæggende frihedsrettigheder. Indsatsen er primært rettet mod Tunesien og Egypten.

12. I regeringens ændringsforslag til forslag til finanslov for 2012 samles aktiviteter under henholdsvis Partnerskab for Dialog og Reform og Frihedspuljen under Det Arabiske Initiativ. Indsatsen planlægges udvidet med yderligere støtte til etablering af demokratiske institutioner og støtte til civilsamfundet samt en særlig indsats for at bidrage til økonomisk udvikling og jobskabelse. Hertil kommer en styrket indsats gennem EU. Det Arabiske Initiativ vil have en samlet budgetramme på 275 mio. kr. i 2012.

II. Udenrigsministeriets arbejde med at sikre bedre mål- og resultatstyring af Det Arabiske Initiativ

13. Det fremgik af beretningen, at Udenrigsministeriet kunne forbedre deres mål- og resultatstyring, bl.a. fordi nogle af indsatsernes delmål var uklare, hvilket gjorde det svært at vurdere resultaterne. Udenrigsministeriet foretog i 2010 en stramning af retningslinjer og interne procedurer for mål- og resultatstyring, der dog ikke var implementeret i de projekter og programmer, som Rigsrevisionen gennemgik i beretningen.

14. Rigsrevisionen har derfor gennemgået 3 projekter og programmer, der er igangsat efter implementeringen af de skærpede retningslinjer og interne procedurer i 2010, for at undersøge, om Udenrigsministeriets arbejde med at forbedre deres mål- og resultatstyring afspejler sig i projekterne og programmerne.

Rigsrevisionens gennemgang viser, at Udenrigsministeriet har arbejdet med at implementere flere initiativer til at forbedre mål- og resultatstyringen. Rigsrevisionens gennemgang af projekter og programmer har vist, at hovedparten af delmålene er specifikke, målbare, resultatorienterede og tidsbegrænsede. Dertil er opstillet indikatorer, som gør det muligt at rapportere på planlagte aktiviteter. Der er dog også fortsat eksempler på delmål, hvor Udenrigsministeriet vil få svært ved at følge op på resultaterne af indsatserne, fordi delmålet er uklart eller ikke kan realiseres inden for projektets varighed.

15. Udenrigsministeriet har i 2011 udarbejdet en rapport, der gennemgår resultaterne af samtlige projekter og programmer inden for de 3 tematiske fokusområder for perioden 2009 – juni 2010. Rapporten beskriver kvantitative og kvalitative resultater af de enkelte indsatser og forsøger at give et bud på et samlet overblik over indsatsernes resultater. Udenrigsministeriet har oplyst, at rapporten er et led i at udvikle mere effektive metoder til at måle resultater og effekter af indsatserne og dermed til at sikre bedre mål- og resultatstyring af Det Arabiske Initiativ. Udenrigsministeriet har i den sammenhæng været i dialog med såvel danske som arabiske partnerorganisationer om mål og resultater. Udenrigsministeriet har oplyst, at denne dialog, såvel som den færdige rapport, har været med til at skærpe de involverede partnerorganisationers fokus på mål og resultater.

16. Der er i 2010 og 2011 også gennemført en række eksterne og interne reviews af enkeltprojekter/programmer og af landeindsatser samt en kapacitetsanalyse af den største danske partnerorganisation, KVINFO, der vurderer, om partnerorganisationen har den tilstrækkelige og rigtige kapacitet til at varetage projekter og programmer. Udenrigsministeriet anvender bl.a. reviews til at vurdere, om der er behov for at målrette indsatserne i de enkelte lande for at opnå flere resultater og effekter.

17. Desuden har Udenrigsministeriet fået udarbejdet en udredning af Dansk Institut for Internationale Studier (DIIS) i 2010, der undersøgte, i hvilket omfang formålet om at skabe grundlag for dialog, forståelse og samarbejde mellem Danmark og den arabiske verden blev opfyldt i projekterne og programmerne. Undersøgelsen viste bl.a., at projekterne og programmerne har skabt grundlag for dialog og dermed en bedre forståelse af samarbejdspartners kultur og en nedbrydning af stereotyper og fordomme.

18. Udenrigsministeriet har oplyst, at de på baggrund af erfaringer fra den gennemførte rapport om resultater af projekter og programmer, reviews og kapacitetsanalyser af danske partnerorganisationer vil opdatere retningslinjerne og de interne procedurer i slutningen af 2011 forud for den kommende ansøgningsrunde for partnerorganisationerne i december 2011. Ministeriet har også oplyst, at de nye retningslinjer endvidere skal reflektere eventuelle justeringer fra den nye regering, herunder finansloven for 2012.

19. Det er min vurdering, at Udenrigsministeriet har igangsat og gennemført flere initiativer til at forbedre mål- og resultatstyringen af Det Arabiske Initiativ, og at dette også generelt afspejler sig i Udenrigsministeriets projekt- og programdokumenter. Dette finder jeg tilfredsstillende.

III. Udenrigsministeriets arbejde med at dokumentere (del)resultater og (del)effekter af initiativet samt afrapportering på målopfyldelse

20. Det fremgik af beretningen, at der i projekt- og programdokumenter ikke i alle tilfælde var dokumentation af (del)resultater og (del)effekter af initiativet.

21. Udenrigsministeriet har i forbindelse med udarbejdelsen af rapporten om resultater af samtlige projekter og programmer for perioden 2009 – juni 2010 udarbejdet et nyt format for statusrapportering for de enkelte projekter og programmer. Formatet, der er blevet udmeldt til partnerorganisationerne primo 2011, stiller højere krav til partnerorganisationerne om at rapportere på (del)resultater og (del)effekter. Udenrigsministeriet har dertil oplyst, at de følger tættere op på, om der er dokumentation i projekterne og programmerne. Ministeriet har bl.a. gennemgået udvalgte projekter og programmer og fundet, at partnerorganisationerne rapporterer på opnåede resultater i forhold til mål og indikatorer.

22. Rigsrevisionen har gennemgået 3 projekter og programmer for at undersøge Udenrigsministeriets arbejde med at dokumentere (del)resultater og (del)effekter af initiativet, herunder ministeriets systematik i projektdokumenter og afrapportering på målopfyldelse. Rigsrevisionens gennemgang har vist, at der er dokumentation af hovedparten af (del)resultaterne og forventede effekter, og at der generelt er systematik i projekt- og programdokumenterne, idet der er en skriftlig beskrivelse af sammenhængen mellem de opstillede mål, delmål og indikatorer. Der er dog eksempler på, at delmål ikke er målbare, og at de vil kræve en operationalisering, for at partnerorganisationerne kan dokumentere målopfyldelse i form af (del)resultater og (del)effekter ved projektets statusrapportering og afslutning.

23. Det er min vurdering, at Udenrigsministeriet generelt har arbejdet med at dokumentere (del)resultater og (del)effekter af Det Arabiske Initiativ. Projekt- og programdokumenterne beskriver, hvordan partnerorganisationerne undervejs skal udføre en mere systematisk gennemgang af (del)resultater og (del)effekter af Det Arabiske Initiativ i deres afrapportering til Udenrigsministeriet. Dette finder jeg hensigtsmæssigt.

IV. Indikatorer med fokus på effekter

24. Beretningen viste, at Udenrigsministeriet kunne forbedre deres indikatorer for at måle udviklingen i projekter eller programmer og for at dokumentere effekterne af Det Arabiske Initiativ.

25. Udenrigsministeriet har oplyst, at arbejdet med at opstille indikatorer, der har fokus på effekter af indsatserne under Det Arabiske Initiativ, er iværksat. Ifølge Udenrigsministeriet er et konkret resultat, at der for nye faser af projekter og programmer er etableret flere og mere konkrete indikatorer end tidligere, som gør resultaterne mere målbare.

26. Rigsrevisionen har gennemgået 3 projekter og programmer for at undersøge Udenrigsministeriets arbejde med at opstille bedre indikatorer for yderligere at dokumentere effekterne af indsatser i Det Arabiske Initiativ. Gennemgangen har vist, at der er opstillet indikatorer i alle 3 projekter og programmer, og at hovedparten af indikatorerne er målbare. Flere af indikatorerne er orienteret mod, at de kortsigtede effekter i projektets levetid kan dokumenteres, dvs. at de er orienteret mod, hvilken effekt partnerorganisationerne gerne vil opnå med deres projekter og programmer, og er operationaliseret med henblik på at opgøre målopfyldelse. Der er dog også eksempler på, at der fortsat er udfordringer med at opstille indikatorer, som kan dokumentere effekter af projektet eller programmet inden for projektets eller programmets levetid. Der er tale om indikatorer, som kun er rettet mod, hvorvidt en aktivitet er gennemført som et skridt på vejen til at opnå den egentlige effekt, som ofte rækker ind i nye faser af projekterne og programmerne.

27. Jeg konstaterer, at Udenrigsministeriet har arbejdet med at opstille bedre indikatorer for yderligere at dokumentere effekterne af Det Arabiske Initiativ, hvilket også fremgår af partnerorganisationernes projekt- og programdokumenter. Dette finder jeg tilfredsstillende. Det er dog fortsat endnu for tidligt at vurdere den langsigtede effekt af indsatserne under Det Arabiske Initiativ.

V. Afslutning

28. Jeg finder det tilfredsstillende, at Udenrigsministeriet har arbejdet med at sikre en bedre mål- og resultatstyring i Det Arabiske Initiativ. Det er ligeledes tilfredsstillende, at Udenrigsministeriet på flere måder arbejder på at blive bedre til at dokumentere (del)resultater og (del)effekter af Det Arabiske Initiativ.

Jeg finder det væsentligt, at Udenrigsministeriet fortsat arbejder med at sandsynliggøre langsigtede effekter og sammenhænge mellem indsatsen under Det Arabiske Initiativ og de resultater, der opnås.

Jeg betragter hermed sagen som afsluttet.

Henrik Otbo

Bilag 1. Gennemgåede projekter og programmer fordelt på Det Arabiske Initiatives 3 temaer

Tema 1 – grundlæggende frihedsrettigheder og god regeringsførelse

Program til forebyggelse af tortur i Jordan, fase II

Formål:

At bidrage til at udrydde tortur og anden umenneskelig behandling udført af den udøvende magt i Jordan gennem kapacitetsopbygning af myndigheder, lovreformer og reform af retspraksis vedrørende tortur samt styrkelse af statsligt og civilsamfundssamarbejde om dokumentation og kriminalisering af tortur af indsatte.

Administreres af:

Rehabiliterings- og Forskningscentret for Torturofre.

Tilsagn:

9,4 mio. kr.

Periode:

2011-2013.

Tema 2 – udvikling af vidensbaserede samfund

Regionalt medieprogram, fase IV

Formål:

At styrke mediers muligheder for at fremme gennemsigtighed, pluralisme og ansvarlighed i Mellemøsten og Nordafrika og at bidrage til at professionalisere medierne samt bidrage til at der opbygges netværk og samarbejde mellem medier og journalister i Danmark og regionen.

Administreres af:

International Media Support.

Bevilling:

33,5 mio. kr.

Periode:

2011-2013.

Tema 3 – fremme af ligestilling mellem kønnene og kvinders deltagelse i det sociale, politiske og økonomiske liv

Dansk-marokkansk NGO-partnerskabsprojekt for fremme af kvindelige beslutningstagere og ledere

Formål:

At øge kvinders økonomiske muligheder og deres økonomiske deltagelse og bidrage til at øge kvinders økonomiske lederskab i det marokkanske samfund gennem partnerskaber mellem marokkanske og danske civilsamfundsorganisationer.

Administreres af:

KVINFO.

Tilsagn:

6,9 mio. kr.

Periode:

2010-2012.