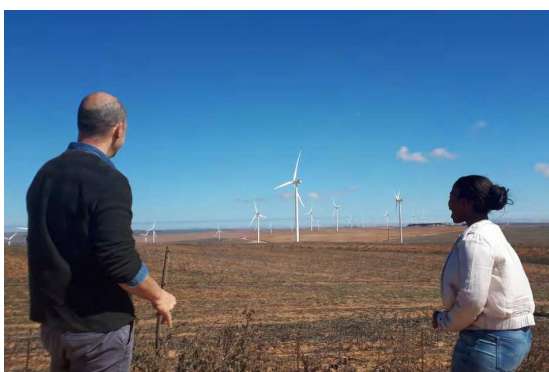




UDENRIGSMINISTERIET
Danida

SEPTEMBER 2020



EVALUERING RESUMÉ

*Evaluering af det danske
myndighedssamarbejde
2015-2020*

Evalueringen omfatter den danske støtte til myndighedssamarbejder i perioden fra januar 2015, hvor programmet blev lanceret, og frem til marts 2020, hvor der var 40 myndighedssamarbejder i 18 forskellige lande, og hvor der i alt var bevilget næsten 200 mio. kr. i udviklingsbistand til formålet. Evalueringen blev foretaget af PEM Consult og gennemført i månederne oktober 2019 til maj 2020 med landebesøg i Brasilien, Indien, Indonesien og Kenya.

OVERORDNEDE KONKLUSIONER

Effekten af myndighedssamarbejdet tegner lovende, selv om programmet stadig er relativt nyt, og resultater først nu er begyndt at vise sig. De lokale partnere, evalueringsholdet mødte, udtrykte stor tilfredshed med og ligefrem entusiasme for deres samarbejde med danske myndigheder, og flere af dem kunne allerede pege på konkrete resultater af samarbejdet.

På relativt kort tid er det lykkedes at mobilisere ekspertise hos en bred vifte af danske myndigheder, der

har vist sig i stand til at bidrage til udvikling i partnerlandene. Og det er vel at mærke en ekspertise, som uden programmet ikke ville have været til rådighed.

De foreløbige resultater giver belæg for at konkludere, at programmet 'præsterer over sin vægtsklasse', forstået på den måde at det leverer flotte resultater i forhold til den relativt lave støtte til de enkelte projekter. Det giver løfter om, at effekten på længere sigt kan blive endnu større. Evalueringen tager dog generelt forbehold for, at vurderingerne er baseret på foreløbige resultater og et begrænset antal landestudier.

STOR FLEKSIBILITET HAR STYRKET LOKALT EJERSKAB

Myndighedssamarbejdet har i sine første fem år fungeret uden et egentligt programdokument. Evalueringsholdet har derfor måttet sammenstykke strategien ud fra det, der løbende har stået om programmet i de årlige finanslove. Manglen på en klar, overordnet strategi har faktisk haft flere positive konsekvenser, men dog også medført nogle ulemper. F.eks. manglede der klare kriterier for valg af nye partnerlande og sektorer, da programmet blev udvidet.

Men alt i alt har det på mange måder været positivt, at mål og metoder ikke var fuldstændig fasttømrede fra starten. Programmet får netop ros for ikke at have udviklet 'nøglefærdige', danske løsninger og eksporteret dem til partnere i vidt forskellige lande og sektorer. Den fleksible tilgang fremhæves som en vigtig årsag til programmets popularitet hos de repræsentanter for myndigheder i partnerlandene, som evalueringsholdet mødte. Den tillod, at der blev brugt tid på at designe projekter ud fra lokale behov, til at opbygge det tillidsforhold mellem parterne, der er en forudsætning for samarbejdet, og – ikke mindst – til at sikre lokal indflydelse på og ejerskab til projekterne.

Nu er det, anbefaler evalueringen, på tide at få udarbejdet en overordnet strategi, der mere klart udstikker mål og metoder for programmet og for de enkelte projekter. Det skal ske, uden at den fleksibilitet, der gør programmet lydhørt over for lokale behov, sættes over styr.

VIGTIGT RESULTAT GÅR UNDER RADAREN

De fleste myndighedssamarbejder bidrager til bedre rammebetingelser for bæredygtig vækst og udvikling i

partnerlande. Det sker ved at styrke forvaltning, offentlige institutioner, lovgivning, regler, standarder og offentlige myndigheders samarbejde med den private sektor. Evalueringen fremhæver især adskillige eksempler på, at myndigheder i partnerlande har ladet sig inspirere af den særlige danske tradition for, at offentlige myndigheder samarbejder og deler informationer på kryds og tværs med hinanden, med den private sektor, med civilsamfundet og andre relevante aktører. Evalueringen fremhæver, at en særlig styrke ved myndighedssamarbejdet netop er dets evne til at gøre myndigheder i partnerlandene mere åbne over for og bedre i stand til at foretage forandringer, gennemføre reformer og til at indgå i et konstruktivt samarbejde med andre vigtige og relevante aktører. I Brasilien er sundhedsministeriet blevet inspireret til (delvist) at lægge sin traditionelle silotænkning på hylden og åbne mere for samarbejde med andre aktører. Og i Indien har det Internationale Institut for Vindenergi suppleret sit stærke fokus på teknologi, så det nu også – i samarbejde med andre indiske myndigheder – ser på de institutionelle barrierer for øget brug af vedvarende energi.

Denne inspiration fra den danske model for samarbejde og gennemsigthed er – ifølge evalueringen – et af de mest centrale resultater af myndighedssamarbejderne og en nøgle til at forstå det fulde udbytte af programmet. Men effekten er svær at måle, og derfor går den ofte under radaren i monitoreringen af samarbejderne.

DANMARK SKAL HAVE NOGET AT BYDE PÅ

Sandsynligheden for at opnå gode resultater er størst, når myndighederne i partnerlandene aktivt efterspørger dansk ekspertise og teknologi og gerne vil benytte den mulighed, programmet giver dem for at komme til Danmark og på første hånd se den teknologi og det samarbejde, der er fundamentet for anerkendte, danske succeser. Derfor

giver det god mening, at programmet bevidst har satset på sektorer, hvor Danmark er internationalt kendt for sin stærke ekspertise. Det understøtter danske myndigheders og Danmarks troværdighed, og så betyder det mindre, at Danmark er så lille et land. Det er der flere eksempler på, ikke mindst fra et par af de meget store lande, der er omfattet af programmet, Brasilien og Indien.

JUSTERET FOKUS PÅ AT FREMME DANSKE FIRMAER

Da myndighedssamarbejdet blev lanceret, var der stort fokus på den del af dets formål, der handlede om at åbne døre for danske firmaer på nye vækstmarkeder. Det blev understreget, at programmet skulle fokusere på sektorer med stærk dansk knowhow og teknologi med henblik på at fremme dansk eksport, og at de nye vækstrådgivere skulle være særligt opmærksomme på de kommercielle muligheder for danske firmaer.

Evalueringen konstaterer, at programmets stærke fokus i de tidlige år på at fremme danske privatsektor-interesser er nedtonet og nu mere ses som en afledt effekt, der kan komme på længere sigt. Den udvikling hilser evalueringen velkommen, og den anbefaler, at det signaleres klart i et kommende programdokument.

TYDER PÅ SÆRLIGT EGNET TIL MELLEMLANDSTILANDE

Evalueringen understreger, at de lokale forhold i de enkelte lande er afgørende, men noterer overordnet, at programmet i sin nuværende form især gør det velegnet til mellemkomstlande, der har kapacitet til at udnytte de nye muligheder, samarbejderne byder på. Her er typisk de bedste forudsætninger for, at myndighedssamarbejderne kan have en katalytisk effekt, selv om der ikke følger stor økonomisk støtte fra Danmark med. Et eksempel på dette er det dansk-brasilianske samarbejde i sundhedssektoren, der har bidraget til og påvirket en sundhedsreform i Brasilien.

Evalueringen fremhæver også, at der i mellemkomstlande typisk er færre donorfinansierede projekter og programmer at konkurrere med. Og at det er i lande som Brasilien og Indien, at myndighedssamarbejderne især styrker Danmarks bilaterale relationer, og som repræsenterer store potentialer for private danske firmaer.

UDFORDRINGER I LANDE, DER MODTAGER BISTAND

Myndighedssamarbejdets begrænsede ressourcer gør det ifølge evalueringen alt andet lige sværere at håndtere de fundamentale udfordringer, mindre udviklede lande slås med. Kenya er det eneste af de fire lande omfattet af evalueringen, som fortsat er et prioritetsland for det danske udviklingssamarbejde, og hvor Danmark yder omfattende traditionel udviklingsbistand. Her kan myndighedssamarbejdet få karakter af at være et mindre vedhæng til det egentlige udviklingssamarbejde, og det skaber udfordringer. F.eks. er de lokale myndigheder her vant til traditionel udviklingsbistand med langt større budgetter og udsendelse af langtidsrådgivere, og derfor er det vigtigt, at de gensidige forventninger på forhånd afklares. Det er også for ambitiøst at tro, at myndighedssamarbejdet med de beskedne ressourcer, det tilbyder, kan bidrage til at løse fundamentale udfordringer i mindre udviklede lande.

Men myndighedssamarbejder kan i lande som Kenya være et godt værktøj til at supplere det mere traditionelle udviklingssamarbejde. Det forudsætter, at de indarbejdes i og koordineres med det danske landeprogram for udviklingssamarbejde i landet.

Erfaringer fra Indonesien peger også på, at myndighedssamarbejde kan være et oplagt redskab at benytte i lande, hvor Danmark udfaser sit bilaterale udviklingssamarbejde.

DANSKE MYNDIGHEDER HAR MEGET AT BYDE PÅ

Det er lykkedes at engagere danske myndigheder i relevant internationalt udviklingsarbejde. Uden myndighedssamarbejderne var det ikke sket i samme grad. Og de danske myndigheder har meget at byde på. Evalueringen konstaterer, at de mange positive ting, der er opnået, vidner om danske myndigheders evne til at engagere sig i internationalt arbejde, til at levere bidrag, der er afpasset til og relevante i den givne sammenhæng, og til at sikre at partnere føler ejerskab til processen.

Generelt er den støtte, de danske myndigheder leverer, relevant og af høj kvalitet. Samtidig konstaterer evalueringen også et behov for bedre dialog og udveksling af erfaringer.

Muligheden for at blive involveret i internationalt samarbejde bliver i øvrigt også set som et aktiv for de danske myndigheder. "Det træner vores ansatte i at reflektere over, hvordan vi selv gør tingene, og i at argumentere for den måde, vi arbejder på," som en repræsentant fra en dansk myndighed udtrykte det.

LILLE, MEN VELFUNKTERENDE SEKRETARIAT

Myndighedssamarbejderne koordineres af et sekretariat i Udenrigsministeriet med fire ansatte, og de gør det godt, konkluderer evalueringen. Danske myndigheder værdsætter den støtte, de får fra sekretariatet og den fleksibilitet, sekretariatet udviser. Men de – og erhvervslivet – efterlyser dog en stærkere dialog om programmets indhold og mere udveksling af erfaringer.

SEKTORRÅDGIVERE MED MANGE OPGAVER

Sektorrådgiverne er ifølge evalueringen rigtigt placeret på de respektive danske ambassader, fordi det placerer dem tæt på myndighederne i partnerlandet og

gør det muligt for dem at have en tæt dialog. Det understøtter den fleksibilitet, der er en af programmets store styrker.

Det er også sektorrådgivernes opgave at arbejde for synergi imellem myndighedssamarbejderne og andre danske aktiviteter i de respektive lande. Evalueringen konkluderer, at mulighederne for synergi mellem de forskellige danske indsatser varierer meget fra land til land, men også at de langt hen ad vejen udnyttes, når de er til stede.

KURSERNE PÅ DANIDA FELLOWSHIP CENTRE ER POPULÆRE

Et fast element i myndighedssamarbejderne er, at repræsentanter fra partnerlandene får tilbudt kurser på Danida Fellowship Centre (DFC), hvor de tilbydes relevante faglige kurser tilrettelagt og gennemført af universiteterne og får en mere bred introduktion til Danmark og danske metoder. Kurserne giver også mulighed for at netværke med kolleger fra andre partnerlande. De varer en til seks uger, og der arrangeres både overordnede, tværfaglige kurser og sektorspecifikke kurser. I alt 1.200 repræsentanter for myndighedsprojekter har deltaget i sådanne kurser siden 2017.

Programmet om myndigheds-samarbejder indeholder også et forskningselement: Danidas bevilling til udviklingsforskning har et særligt vindue reserveret til forskning, der udspringer af myndigheds-samarbejder. I alt er der i perioden 2017-2020 bevilget omkring 150 mio. kr. til 31 forskningsprojekter i 12 lande i 15 sektorer.

Det er for tidligt at sige noget om resultaterne af denne forskning, men evalueringen understreger, at det er vigtigt at sikre, at der er en strategisk sammenhæng mellem programmet og den støttede forskning, og at indhøstede forskningsresultater bliver delt og brugt.

ANBEFALINGER

Den måde, programmet hidtil er kørt på, har gjort det muligt at prøve sig frem, at opbygge partnerskaber og at levere foreløbige resultater med et stort potentiale for langsigtede effekter. Men nu er der ifølge evalueringen brug for at konsolidere programmet og den måde, det administreres på.

Hvordan det kan ske, har evalueringen flere anbefalinger til. Blandt dem er:

- Myndighedssekretariatet bør styrke sammenhængen i og koordineringen af programmet igennem bedre udveksling af information, viden og erfaringer mellem de involverede aktører, herunder også organisationer, der repræsenterer den private sektor.
 - Myndighedssekretariatet bør udarbejde en samlet strategi for programmet, der indeholder en teori for, hvordan programmet understøtter den ønskede forandring, og som også kan bruges, når og hvis programmet skal udvides til nye lande og sektorer.
 - En ny strategi bør specifikt afspejle, at mål ét om at styrke rammebetingelserne for bæredygtig vækst og udvikling i partnerlandene er programmets overordnede og vigtigste mål, mens de to øvrige mål – at styrke bilaterale relationer til Danmark og åbne døre for dansk erhvervsliv – er afledte og mere langsigtede mål.
 - Udenrigsministeriet og danske myndigheder bør styrke den interne rekruttering af sektorrådgivere med henblik på at styrke myndighedernes internationale kompetencer ved at skabe mulighed for et karriererekredsløb af sektorrådgivere og projektledere.
-

FAKTA OM MYNDIGHEDSSAMARBEJDET

Historie: Ideen om myndighedssamarbejder dukkede første gang op som en del af den daværende SR-regerings vækstpakke i juni 2014, og programmet kom med på finansloven for 2015 som "Partnering with Denmark"-initiativet på to forskellige konti: en konto til samarbejdsprojekter og en anden til vækstrådgivere (senere omdøbt til sektorrådgivere) placeret på de danske ambassader.

Modsat mest andet udviklingssamarbejde foreligger der ikke et programdokument for myndighedssamarbejdet. Det har – som evalueringen udtrykker det – udviklet sig 'organisk' siden 2015 som et resultat af indhøstede erfaringer, diskussion blandt involverede aktører mm.

Formål: Kernen i myndighedssamarbejdet er at støtte peer to peer-samarbejde mellem offentlige myndigheder i Danmark og i partnerlandene. Programmet har tre forskellige formål, der gensidigt understøtter hinanden:

1. At bidrage til bæredygtig vækst og udvikling i partnerlandene ved at understøtte rammebetingelser til at nå Verdensmålene.
2. At styrke og udvide de bilaterale relationer mellem Danmark og partnerlandene.

3. At åbne døre for danske virksomheder på nye markeder.

Oprindeligt var de tre formål ligestillede, men evalueringen konstaterer, at der er sket et gradvist skred, så det nu er formål ét, der er hovedformålet, mens de to øvrige formål ses som afledte effekter, der kan komme på længere sigt.

Hvor/hvilke lande: Myndighedssamarbejder kan indgås i lande, hvor Danmark har en ambassade, og som er på OECD's liste over udviklingslande. Den primære målgruppe er mellemindkomstlande som Kina og Brasilien, og lande, der er på vej til at blive det, som Ghana, Kenya, Sydafrika og Indonesien.

Sådan virker det: Programmet koordineres af myndighedssekretariatet i Udenrigsministeriet som også har ansvaret for bevillingen. Projekter indgås mellem en offentlig myndighed i Danmark og en tilsvarende myndighed i et partnerland. De enkelte samarbejder understøttes af en sektorrådgiver på den danske ambassade i partnerlandet.

Vokseværk: Programmet kom hurtigt fra start: Allerede efter 1½ år var 20 myndighedssamarbejder i gang eller på vej i 12 forskellige lande. Status i marts 2020 var, at 21 forskellige danske myndigheder – 8 ministerier, 11 styrelser og 2 kommuner – var involveret i 40 myndighedssamarbejder i 18 forskellige lande, og at 35 sektorrådgivere var ansat på de danske ambassader.

UDENRIGSMINISTERIETS KOMMENTARER TIL EVALUERINGEN

Udenrigsministeriet hilser evalueringen og dens positive bedømmelse af myndighedssamarbejdet velkommen. Det er opmuntrende, at evalueringen helt overordnet bekræfter, at der er god grund til, at programmet trods sin korte levetid har opnået stigende opmærksomhed som et velegnet værktøj til at forfølge nye strategiske initiativer f.eks. på klimaområdet. Ligeledes at den bekræfter, at det giver god mening at gøre myndighedssamarbejdet til et centralt policy instrument for Udenrigsministeriet. Evalueringen og dens konklusioner og anbefalinger giver derfor et godt grundlag for at opdatere og gentænke programmet, som det vil ske den kommende tid i dialog med relevante partnere.

Udenrigsministeriet noterer sig også de områder, der er behov for at kigge nærmere på, og er enig i, at der bl.a. skal sikres en bedre sammenhæng mellem programmet og Danmarks overordnede strategiske prioriteter for eksempelvis klimaområdet og udviklingssamarbejdet. Udenrigsministeriet er også enig i, at programmet kan bidrage endnu mere til at styrke Danmarks bilaterale dialog med partnerlandene og fortællingen om dansk udenrigs- og udviklingspolitik. Det samme gælder anbefalingen om at skabe mere klarhed om, hvordan programmets delmål om at styrke danske kommercielle interesser kan ske i respekt for, at myndighedssamarbejdet er et nøgleelement i Danmarks

udviklingssamarbejde. Dette kan ske i dialog med Investeringsfonden for Udviklingslande, The Trade Council og organisationer, der repræsenterer den private sektor.

Endelig er Udenrigsministeriet enig i behovet for at konsolidere forvaltningen og administrationen af programmet, men understreger, at det skal ske på en måde, hvor den fleksibilitet, der har bidraget til programmets succes de første fem år, ikke sættes over styr.

Evalueringsrapporten er udgivet af:
Udenrigsministeriet
Kontoret for Evaluering, Læring & Kvalitet
Asiatisk Plads 2
1448 København K
Danmark

Foto: Holle Wlokas

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 elk@um.dk