

AFGHANISTAN

ERFARINGSOPSAMLING 2001 – 2014



DEL II

Udviklingssamarbejde
i Afghanistan

Nicole Ball, Sue Emmott, Maja Greenwood,
Najib Murshed og Pablo Uribe

AFGHANISTAN
ERFARINGSOPSAMLING 2001–2014
DEL II

Udviklingssamarbejde i Afghanistan

Layout: Lone Ravnkilde & Viki Rachlitz

Trykt i Danmark af: Eurographic

Forsidefoto: GettyImages, Darren McColleston / Stringer

ISBN 978-87-7605-808-1 (print)

ISBN 978-87-7605-809-8 (pdf)

© København 2016, forfatterne

INDHOLD

TAK	7
FORKORTELSER	8
RESUMÉ	11
INDLEDNING	17
Baggrund	17
Metode	18
Porteføljegennemgang	21
Rapportens opbygning	25
KONTEKSTEN FOR DEN DANSKE UDVIKLINGSBISTAND I AFGHANISTAN	27
Konteksten for den internationale indsats	27
Mod en sammenhængende og integreret civil og militær dansk tilgang	28
Danmarks tilgang til udviklingsbistand	30
Konteksten i Afghanistan	31
ERFARINGER	35
Integration af politik, udvikling, stabilitet og sikkerhed	35
Levering af udviklingsbistand	41
KONKLUSIONER	57
REFERENCER	63
INTERVIEWPERSONER	67

TAK

Evalueringsteamet vil gerne takke alle de enkeltpersoner, som har givet os deres tid. Mange har deltaget i flere interviews og kommenteret tidligere udgaver af denne rapport. Uden deres hjælp havde vi ikke kunnet lave rapporten.

En særlig tak skal lyde til følgegruppen for den tid, de har brugt på at besvare vores mange spørgsmål.

Vi vil også gerne takke personalet på den danske ambassade i Kabul, som har hjulpet os med at tilrettelægge arbejdet og fundet tid i deres travle hverdag til at mødes med os.

Endelig skal der rettes en tak til Peter Jul Larsen i Udenrigsministeriets Evalueringsenhed, Hannah Issac hos Landell Mills og kvalitetssikringskontrollant Peter Jensen stor tak skyldig for deres støtte og råd undervejs i evalueringsprocessen.

Nicole Ball, uafhængig konsulent
Sue Emmott, uafhængig konsulent
Maja Greenwood, uafhængig konsulent
Najib Murshed, uafhængig konsulent
Pablo Uribe, Landell Mills

FORKORTELSER

ANDS	Afghanistans nationale udviklingsstrategi
ANP	Afghanistans nationale politi
ANSF	De afghanske nationale sikkerhedsstyrker
ARTF	Afghanistan-genopbygningsfonden
CA	Civil/militær samtænkning
CSO	Civilsamfundsorganisation
DACAAR	Den danske komité for hjælp til afghanske flygtninge
DFID	Ministeriet for International Udvikling (UK)
DKK	Danske kroner
ELECT	FN's valgstøtteprogram
EQUIP	Uddannelsesprojekt
ESPA	Det danske uddannelsesprogram i Afghanistan
EU	Den Europæiske Union
FCAS	Skrøbelige og konfliktramte stater
GIZ	Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (Tyskland)
ISAF	Den internationale militære styrke
LOTFA	Fonden for lov og orden
MFA	Udenrigsministeriet
MISFA	Mikrolånsfaciliteten for Afghanistan
MOD	Forsvarsministeriet
MOE	Uddannelsesministeriet
MOF	Finansministeriet
MOI	Indenrigsministeriet
MRRD	Ministeriet for Udvikling i Landområder
NABDP	Det nationale lokaludviklingsprogram
NGO	Ikke-statslig organisation
NPP	Nationale prioritetsprogrammer
NSP	Det nationale solidaritetsprogram
OCHA	FN's humanitære koordinationskontor
OECD	Organisationen for Økonomisk Samarbejde og Udvikling
OEF	Operation Enduring Freedom
PEPS	Programstøtte til basal skolegang
PRT	Provincgenopbygningsteam (Provincial Reconstruction Team)
PSF	Freds- og Stabiliseringsfonden
QIP	Hurtigtvirkende projekter

ROI	Nærområdeinitiativet
TA	Ekspertrådgivning/teknisk rådgiver
UK	Storbritannien
UN	De Forenede Nationer
UNAMA	FN-missionen i Afghanistan
UNDP	FN's Udviklingsprogram
UNESCO	FN's organisation for uddannelse, videnskab, kultur og kommunikation
US	USA/amerikansk
USAID	Den statslige amerikanske hjælpeorganisation

RESUMÉ

Dette er en af tre rapporter, som de politiske partier, der støtter Danmarks indsats i Afghanistan, har iværksat. Rapportens formål er at bidrage til udviklingen af realistiske og brugbare erfaringer i forhold til fremtidige samtænkte og integrerede indsatser i skrøbelige og konfliktramte stater og områder.

Danmark har fra starten af den internationale indsats i Afghanistan i 2001 været bevidst om, at de danske udviklings-, sikkerheds- og politiske/diplomatiske værktøjer alle var nødvendige for at bekæmpe terrorisme og understøtte overgangen fra Taliban-regimet. Som en del af denne indsats har Danmark givet ca. DKK 4,3 milliarder i udviklingsbistand til Afghanistan i perioden 2002 til 2014 med det formål at bidrage til national, regional og global sikkerhed samt til reduktion af fattigdommen i Afghanistan.

Evalueringen fra 2012 af det danske udviklingssamarbejde konkluderede, at den danske udviklingsbistand havde gjort en forskel. Støtten var relevant og i tråd med Afghanistans behov og er blevet leveret i overensstemmelse med afghanske prioriteter og planer. Danmark har aktivt fremmet vedtagne internationale principper for udviklingssamarbejde, herunder ejerskab, statsopbygning, ligestilling mellem kønnene og beskyttelse af menneskerettighederne samt anerkendelse af sammenhængen mellem politiske, sikkerhedsmæssige og udviklingsmæssige mål. Det danske udviklingssamarbejde har ligeledes afspejlet principper om multilaterale organisationer som middel til at fremme danske udviklingsmål, idet en væsentlig del af bistanden er blevet kanaliseret via multilaterale organisationer.

Samtidig har det været en uhyre stor udfordring at gennemføre udviklingsbistand i Afghanistan. Danmark har sammen med andre medlemmer af det internationale samfund måttet operere i et vanskeligt miljø præget af stærke strategiske interesser, statsinstitutioner med begrænset kapacitet og rækkevidde, dybt rodfastet korrupsion, mange forskellige konflikter både internt i landet og i regionen, en dybtliggende mistillid mellem stat og borger samt en skærpet sikkerhedssituation. Der er i denne proces gjort en række erfaringer i forhold til integration af politik, udvikling, stabilitet og sikkerhed samt levering af udviklingsbistand.

ERFARINGER

Integration af politik, udvikling, stabilitet og sikkerhed

- 1 En integreret tilgang kræver klare fælles strategiske mål.** Indsatser i skrøbelige og konfliktramte stater som Afghanistan kræver en nuanceret tilgang baseret på en forståelse af den komplekse lokale kontekst, særligt de politiske aspekter. For at kunne levere den mest effektive, integrerede indsats er det nødvendigt, at internationale partnere som Danmark inddrager alle relevante aktører – politiske, udviklings- og sikkerhedsaktører – og etablerer en fælles kontekstuel forståelse og beslutter, hvordan aktørerne på de forskellige områder kan bidrage til den integrerede indsats. Særligt i forhold til udviklingssamarbejde er det afgørende at forstå hele den integrerede indsats for effektivt at kunne yde udviklingsbistand.
- 2 En integreret gennemførelse kræver, at alle værktøjer anvendes bedst muligt.** Danmarks kapacitet inden for fælles strategiudvikling og fælles planlægning er blevet bedre med tiden, men fælles gennemførelse udgør fortsat en udfordring. Der findes eksempler på produktivt samarbejde mellem danske og andre partners udviklingsmæssige, politiske og sikkerhedsmæssige værktøjer i Afghanistan. Men der er stadig ubesvarede spørgsmål i forhold til, hvad der er den mest hensigtsmæssige kombination af værktøjer og tilgange i områder, hvor de dominerende aktiviteter er krigsførelse og stabilisering, og hvor der er en risiko for, at international finansiering forværrer eller skaber sociale og politiske kløfter. Erfaringer viser, at anvendelse af udviklingsværktøjer i denne kontekst skal vurderes nøje i forhold til mulige indvirkninger på sikkerhed, korrupsion og politiske relationer.
- 3 En bred politisk enighed om indsatsen skaber rum for en adaptiv og fleksibel tilgang til udvikling.** En proaktiv inddragelse af et bredt flertal i Folketinget i drøftelserne af strategiske mål viste sig at være et effektivt redskab til at skabe en bred politisk enighed og beskytte udviklingsbistanden mod at blive anvendt i politiske kompromisser, der intet havde at gøre med indsatsen i Afghanistan. Samtidig havde de kompromisser, der skulle til for at nå en sådan enighed, konsekvenser for de valg, der blev truffet i udviklingsprogrammet, særligt i forhold til Helmand-provinsen.

LEVERING AF UDVIKLINGSBISTAND

- 4 Udvikling af ejerskab til statsopbygning er grundlæggende en politisk proces, som kræver, at donorerne har en indgående forståelse af den relevante kontekst og er klar til at yde støtte på den lange bane.** I skrøbelige og konfliktramte stater er der hele tiden kamp om magten. Der er magtkampe på og mellem alle regeringsniveauer og mellem statslige og ikke-statslige aktører. Ejerskabet til forandringsprocesser påvirkes af mange forskellige interessenters politiske og

økonomiske interesser. Samarbejdet mellem myndighederne på nationalt niveau og provinsniveau var f.eks. ofte skrøbeligt på grund af gensidig mistillid. Det gør det vanskeligt at anvende Paris-erklæringens grundlæggende princip – ejerskab – som forpligter donorerne til at respektere partnerlandets ledelse og bidrage til at støtte både statens kapacitet til at levere og civilsamfundets kapacitet til at kræve udvikling og menneskerettigheder. Erfaringer viser, at det er vigtigt, at donorerne forstår den kontekst, som de arbejder i, for kontinuerligt at kunne tilpasse sig forandringer og have et realistisk billede af den tid, det kræver for ejerskabet at udvikles og slå rødder.

- 5 **At yde bistand i skrøbelige og konfliktramte stater kræver en nøje afbalancering mellem at fremme principper om bistandseffektivitet og at sikre tilstrækkeligt tilsyn med brugen af midler.** Det blev uvægerligt en udfordring at skabe den form for ejerskab, som principperne for donorengagement forudsætter, hvor en proces, der sættes i gang af udefrakommende, bliver ejet af afghanske aktører med politisk vilje til at forfølge den samme dagsorden. Fjorten år efter den internationale indsats blev indledt, er Afghanistan fortsat en meget skrøbelig stat, hvilket pr. definition betyder, at den endnu ikke er i stand til at skabe grundlæggende sikkerhed, retssikkerhed, serviceydelser eller økonomiske muligheder for alle borgere og endnu ikke har befolkningens tillid. Med en korrupsion, der gennemgribende påvirker statens legitimitet, er det en påmindelse til Danmark og andre donorer om, at fremme af en afghansk ledet proces kan føre til både positive og negative udviklingsresultater. Derfor er det vigtigt, samtidig med at fremme principperne om bistandseffektivitet som ejerskab og udvisning af den nødvendige strategiske tålmodighed, at monitoreringsmekanismerne for bilaterale og multilaterale kanaler er stærke nok til at forhindre, at misbrug af donormidler underminerer statens legitimitet.
- 6 **Når der træffes beslutninger om at tilføre væsentlig kapacitet via ekspertrådgivning (TA), er det vigtigt aktivt at adressere bæredygtigheden for at undgå at skabe en parallel administration.** Donorer, herunder Danmark, har finansieret rådgivere i titusindvis med henblik på at adressere den kapacitetssvaghed, som prægede ressortministerierne fra 2001 og frem. Donorenes stærke overbevisning om, at en bedre leverance af serviceydelser ville kunne overbevise afghanerne om, at det var i deres interesse at støtte regeringen og ikke den væbnede opposition, og at ekspertrådgivning kunne fremskynde denne proces, førte til finansiering af et stort antal rådgivere. I mange ministerier blev ekspertrådgivning en vej til vennetjenester og svindel. Selvom man forudsatte, at rådgiverne ville være en midlertidig måde at udvikle kapaciteten i kerneadministrationen på, så blev der i mere end ti år ikke gjort tiltag til at udfase rådgiverne, og de blev forankrede som en parallel administration. Det er flere årtier siden, at man på globalt plan gjorde erfaringer med rådgivermodellens svagheder, men donorerne i Afghanistan var længe om at kræve, at rådgiverne skulle fokusere på at overføre kapacitet i stedet for selv at udføre opgaven.

- 7 Mens typen og størrelsen af projekter skal tilpasses konteksten, herunder de danske strategiske prioriteter, og kan forventes at ændres over tid, kan en minimering af antallet af projekter i porteføljen og fokusering på større indsatser, som støtter levering af resultater på en større skala, skabe rum for dybere engagement med partnere, herunder i forhold til strategier og politisk arbejde for at forbedre donorerens forståelse af konteksten. I en kontekst, hvor der er meget på spil, giver presset for hurtigt at levere resultater gerne anledning til et stort antal projekter. I Afghanistan på det tidspunkt, hvor Danmark øgede sin bistand, vanskeliggjorde en stor portefølje af projekter Danmarks mulighed for at samarbejde med multilaterale partnere og regeringen under udarbejdelsen af nye programmer, som kunne levere resultater på en større skala. Der er vigtige grunde til i en indledende fase at finansiere flere forskellige partnere og formål. Visse temaer som menneskerettigheder og ligestilling mellem kønnene vil altid være en politisk prioritet for Danmark, og inden for begge områder kan der være behov for midler til mindre indsatser. Samtidig har beslutningen i landeprogrammet for 2014/15-2017 om at fokusere udviklingsbistands-ressourcerne på et mindre antal større multilaterale projekter betydet, at Danmark kan opnå større effekt via sine aktiviteter, herunder via politikdialog.**
- 8 Danmarks 'risikovillige' tilgang er hensigtsmæssig i en kontekst, hvor der er mange alvorlige risici. Den understøttes bedst af stærke monitorerings- og evaluerings-foranstaltninger, som tilpasses i takt med, at konteksten ændrer sig. Tid og erfaring har vist, at stærke monitoreringsforanstaltninger er afgørende for en effektiv risikostyring, og at disse foranstaltninger skal etableres i de tidlige stadier af indsatsen. Det er en udfordring, når Danmark giver ansvaret til implementeringspartnere for at overvåge de resultater, som de selv er ansvarlige for at skabe. Det er en endnu større udfordring, når disse partnere ikke har mulighed for at besøge usikre områder for at verificere det, der rapporteres. Monitoreringstilgangene er blevet tilpasset ændringer i konteksten, men det er sket langsomt. I fremtidige indsatser er det afgørende, at risikoen minimeres ved at afsætte tid og økonomiske ressourcer til at sikre, at monitoreringsforanstaltningerne er de bedst mulige i den givne kontekst, og at de tilpasses konteksten hurtigt, når den ændrer sig, således at programmerne kan tilpasses efter behov.**
- 9 Hvis Danmark skal have en indflydelsesrig stemme inden for bistandskoordination, skal personalet have tilstrækkelig charge eller erfaring, stor viden om landet, relevant teknisk ekspertise og en vedvarende tilstedeværelse. I så politisk en kontekst som Afghanistan, hvor de største donorerer mange dagsordener dominerer, og hvor der er talrige koordinationsfora og aktører, er det en udfordring at deltage i bistands-koordinationen. Det er en ekstremt stor udfordring for en lille donor at få indflydelse. Trods denne ulempe er der dog evidens for, at mindre donorer kan opnå en vis indflydelse, hvis de, afhængigt af forummet, har stor viden om landet, relevant sag-kyndig ekspertise, og tilstrækkelig charge eller erfaring. Alliancer som Nordic Plus kan også være med til at styrke indflydelsen.**

KONKLUSIONER

Der kan drages fem primære konklusioner af de erfaringer, som identificeres i denne rapport.

Konteksten er vigtig. Danmarks erfaringer i Afghanistan understreger vigtigheden af det første princip for godt internationalt engagement i skrøbelige stater: Tag udgangspunkt i konteksten. De viser også, hvor komplekst det er at følge dette princip. For bedst muligt at kunne forstå konteksten og afhjælpe den skærpede konflikt ved hjælp af udviklingsbistand viser de danske erfaringer, at følgende spiller en vigtig rolle: tværministerielt samarbejde på strategisk niveau og planlægningsniveau, en integreret ambassade, personale med de korrekte ekspertiser (område, udvikling og politisk) både i hjemmetjenesten og på ambassaden, et godt samarbejde med lande-/områdespecialister, udsendelsesperioder af en passende længde, og et system til udvikling og brug af institutionel hukommelse. At tilvejebringe disse kompetencer i de rette mængder er en udfordring, særligt i de tidlige faser af en overgangsproces, men de rette kompetencer i det rette forhold vil bidrage til en bedre forståelse af konteksten.

Fordi konteksten er kompleks og udvikler sig over tid, er det afgørende at være fleksibel og kunne tilpasse programmerne i takt med, at donorerne bliver mere fortrolige med omgivelserne. Forståelsen af konteksten bliver dybere med tiden, efterhånden som de internationale aktører bliver mere fortrolige med omgivelserne, men programmerne kan ikke vente på, at denne viden udvikles. Selv når donorer og implementeringspartnere er relativt fortrolige med konteksten, er det umuligt at forudse alle konsekvenser – positive som negative – af udviklingsindsatser eller den måde, som konteksten udvikler sig på. Der vil uvægerligt skulle træffes programmeringsafgørelser på baggrund af ufuldstændige oplysninger, og de må tilpasses efterhånden, som der kommer flere oplysninger.

Det er vigtigt at forsøge at gøre det rigtige. Danmarks udviklingssamarbejde med Afghanistan har afspejlet Danmarks opbakning til internationalt vedtagne principper for udøvelse af udviklingsbistand. Overholdelsen af disse principper har budt på en række forhindringer, men danske embedsmænd er generelt enige om, at det er vigtigt at fastholde en principfast tilgang, da det er med til at lægge grunden for bedre løsninger i fremtiden.

Integrerede strategier, planlægning og gennemførelse er alt sammen vigtigt. Under sin indsats i Afghanistan skabte Danmark grundlaget for anvendelse af en integreret tilgang i skrøbelige og konfliktramte stater (til dels baseret på sin indsats i Irak). Fremskridtene på strategisk niveau var størst på hovedstadsniveau, og det bidrog til udviklingen af Helmand-planerne. Resultaterne af den integrerede gennemførelse af disse strategier og planer har været blandede, og de har rejst spørgsmål om levedygtigheden af fælles implementering. Særligt er der uklarhed om, i hvilken grad det er muligt at gennemføre udviklingsaktiviteter (i modsætning til stabiliseringsaktiviteter, som finansieres via udviklingssamarbejdet) i meget usikre områder.

Ved arbejde i skrøbelige og konfliktramte stater, hvor udviklingsindsatsen udøves side om side med en stabiliserende militær tilstedeværelse, er det vigtigt, at man gør sit yderste for at lære af erfaringerne. Denne rapport har sat fokus på, hvor vigtigt det er at være villig og i stand til at lære af erfaringerne. Denne konklusion er på ingen måde enestående for Afghanistan eller for andre skrøbelige og konfliktramte stater, men det er sværere at lære af erfaringerne i disse omgivelser, fordi der er så mange forskellige aktører involveret, og fordi det er svært at operere under så komplekse forhold og med en politisk dagsorden. De danske erfaringer i Afghanistan understreger, sammen med de andre medlemmer af det internationale samfunds erfaringer, hvor vigtigt det er med systemer, som fremmer kritisk refleksion, således at organisationer, og ikke blot enkeltpersoner, kan lære, selv under forhold hvor der er et stort politisk pres for positive resultater.

BAGGRUND

Formål

Denne rapport er en af tre rapporter, som de politiske partier, der støtter den danske civile og militære indsats i Afghanistan, iværksatte i november 2014. Rapportens formål er at uddrage erfaringer fra Danmarks gennemførelse af udviklingssamarbejde i et ustabil og usikkert miljø, hvor der samtidig var en stabiliserende militær tilstedeværelse. Formålet med denne rapport er at bidrage til udarbejdelsen af realistiske og nyttige erfaringer til brug for fremtidige sammenhængende og integrerede indsatser i skrøbelige og konfliktramte stater.

Danmark har udøvet en væsentlig udviklingsbistand i forbindelse med genopbygningen og udviklingen af Afghanistan siden 2001 med det formål at bidrage til national, regional og global sikkerhed samt fattigdomsbekæmpelse. Den danske udviklingsbistand har været koncentreret indenfor: 1) statsopbygning, 2) levevilkår, 3) uddannelse, 4) genbosættelse af flygtninge og internt fordrevne samt 5) økonomisk bistand til det afghanske nationale politi (ANP). Danmark har også støttet aktiviteter, der er implementeret af danske ikke-statslige organisationer (NGO'er), der er til stede i Afghanistan, humanitær bistand samt en række mindre projekter, der er finansieret via lokale tilskudsmidler (Local Grant Authority). Den porteføljegennemgang, der er udført i forbindelse med denne rapport, viser, at Danmark har udbetalt omkring DKK 4,3 milliarder i udviklingsbistand til Afghanistan i perioden 2002 til 2014.

Resultater til dato

Evalueringen fra 2012 af den danske bistand til Afghanistan konstaterede, at Danmark gjorde en forskel med sit udviklingssamarbejde (MFA, 2012). Overordnet set var støtten relevant og i tråd med Afghanistans behov, og den blev udøvet i overensstemmelse med afghanske prioriteter og planer. Resultaterne var svingende i de forskellige sektorer, der modtog bistand. Den danske støtte til uddannelsessektoren har bidraget til, at flere afghanske børn får en uddannelse, herunder et stigende antal piger. De aktiviteter, som blev finansieret via Det Nationale Solidaritetsprogram (NSP), og mikrofinansieringsprogrammer, bidrog til at skabe nye job. Almindelige borgere fik øget adgang til sundhedspleje, og børnedødeligheden faldt. Tilbagevendende flygtninge modtog bistand, så de kan genopbygge deres liv og livsgrundlag.

På statsopbygningsområdet var resultaterne mere blandede. Den danske udviklingsbistand bidrog til etableringen af den lovgivende forsamling, menneskerettighedsnetværket Civil Society and Human Rights Network samt den uafhængige afghanske menneskerettighedskommission. Den har også bidraget til kapacitetsopbygning i Undervisningsministeriet (MOE) på visse punkter. Omvendt var den dansk støttede indsats

inden for afvæbning af illegale væbnede grupper og en opretholdelse og reformering af det afghanske nationale politi via fonden for lov og orden (LOTFA) kun en delvis succes. Lønsystemet blev implementeret (dog med visse udfordringer, der gradvist er blevet adresseret), men LOTFA's resultater inden for opbygning af institutionel kapacitet i Indenrigsministeriet (MOI) var meget beskedne i den undersøgte periode (UNDP, 2012).

Det havde også betydning, hvordan den danske udviklingsbistand blev udøvet. I henhold til evalueringen bidrog det i høj grad til den danske bistands effektivitet, at den danske udviklingsbistand var i tråd med Afghanistans politikker og prioriteter, og at udøvelsen af bistand skete i overensstemmelse med principperne for bistandseffektivitet.

Samtidig er et af de vigtigste spørgsmål for alle donorerne i forbindelse med bistanden til Afghanistan efter 2001, hvorvidt de konstaterede resultater er bæredygtige. Evalueringen fra 2012 konkluderede, at der ville være behov for langsigtet finansiering for at sikre de danske indsatsers bæredygtighed. En undersøgelse af internationalt udviklingssamarbejde i Afghanistan udført af Verdensbanken udtrykte alvorlig bekymring omkring bæredygtigheden (World Bank, 2013, p. 4). Den fortsatte danske bistand via Landeprogrammet 2014/15-2017 vil i det omfang, det er muligt, adressere dette forhold.

METODE

Tilgangen

Denne rapport bygger på en undersøgelse af politikker, strategier og aktiviteter med fokus på udviklingsaspekterne i den danske politik over for Afghanistan. Samtidig søger rapporten at identificere og forstå koblinger mellem det strategiske niveau og implementeringsniveauet.

På strategisk niveau har rapporten gennemgået de danske politikker og strategiske rammer (herunder definitionen af en sammenhængende og integreret civil og militær indsats), deres tilpasning til den afghanske regerings politikker og strategier, koordinationen med andre donorer, den geografiske og sektormæssige tildeling af ressourcer samt valget af støttemodaliteter.

På implementeringsniveau har rapporten gennemgået, hvorledes strategiske valg omsættes i praksis. Der er f.eks. blevet stillet følgende spørgsmål:

- Hvordan fungerede den sammenhængende og integrerede civile og militære tilgang i virkeligheden?
- Hvordan adresserede man synergi, modsætninger og dilemmaer mellem udvikling, sikkerhed og stabilitet på strategisk niveau og på implementeringsniveau?

- Hvad var erfaringerne med forskellige støttemodaliteter i den afghanske kontekst?
- Hvad lå til grund for valget af programelementer?
- Hvad var nødvendigt for at etablere afghansk ejerskab?
- Hvordan fungerede beslutningen om national finansiering (i modsætning til PRT)?
- Hvordan fungerede bistandskoordinationen i Afghanistan i praksis?
- Hvilke risikostyringsstrategier anvendte Danmark, og hvordan fungerede de?

Datakilder

De oplysninger, der anvendes i denne rapport, stammer primært fra kvalitative forskningsmetoder. Der er indsamlet data via to indbyrdes forbundne metoder: analyse af dokumenter og interview med nøgleinformanter.

De anvendte dokumenter falder i tre hovedkategorier:

- Strategisk dokumentation fra det danske Udenrigsministerium (MFA) og Forsvarsministeriet (MOD), herunder landestrategier, sektorstrategier, den sammenhængende og integrerede civile og militære tilgang samt vedrørende emner, der er relevante for rapporten, såsom stabilisering, genopbygning, valg af bistandsmodaliteter samt muligheder for partnerskaber.
- Programdokumenter (fra Danmark eller andre relevante donorer i forbindelse med multidonorinitiativer), årlige programevalueringer og eventuelle til rådighed værende uafhængige evalueringer, som er udført af Danmark og andre donorer, samt Afghanistans monitoreringsrapporter omkring implementeringen af både principperne for skrøbelige stater og New Deal¹.
- Politikrelaterede rapporter og offentliggjorte undersøgelser om sikkerhed, stabilisering, genopbygning efter konflikter, hovedsageligt fra akademiske institutioner og forskningsinstitutioner, ofte skrevet af analytikere med erfaring fra Afghanistan.

Der er gennemført semistrukturerede interviews med nøgleinformanter. Medlemmer af teamet har været i København flere gange og har haft et to uger langt ophold i Kabul. Der er ligeledes gennemført interviews i London og Washington, DC samt pr. telefon og Skype. Informanterne kan inddeles i de følgende kategorier:

¹ Ifølge New Deal bør freds- og statsopbygning være centrale målsætninger i internationale indsatser i konfliktramte lande (OECD, 2011).

- Nuværende og tidligere ansatte hos Udenrigsministeriet og Forsvarsministeriet på hjemmetjenestens kontorer i København og udstationeret i Afghanistan samt lokale sektorspecialister ved ambassaden i Kabul.
- Nuværende og tidligere embedsmænd i den afghanske regering, herunder provinsembetsmænd.
- Ansatte hos relevante donorer i London (UK) og Washington (amerikanske og Verdensbanken) samt udstationeret i Afghanistan (USAID, DFID, GIZ, Verdensbanken, Den Europæiske Union (EU), Sverige og Norge).
- Personale hos implementeringsorganer i Kabul (lokale myndigheder, FN-organer, NGO'er).
- Forskere fra uafhængige tænketanke.
- Afghanske enkeltpersoner med viden om centrale forhold.

En samlet oversigt over alle interviewede enkeltpersoner findes til sidst i rapporten.

Endelig er tidligere udkast til denne rapport blevet drøftet indgående med Udenrigsministeriet, ligesom de også er blevet gennemgået af følgegruppen, der består af repræsentanter fra Udenrigsministeriet, Forsvarsministeriet, Forsvarsakademiet og DIIS.

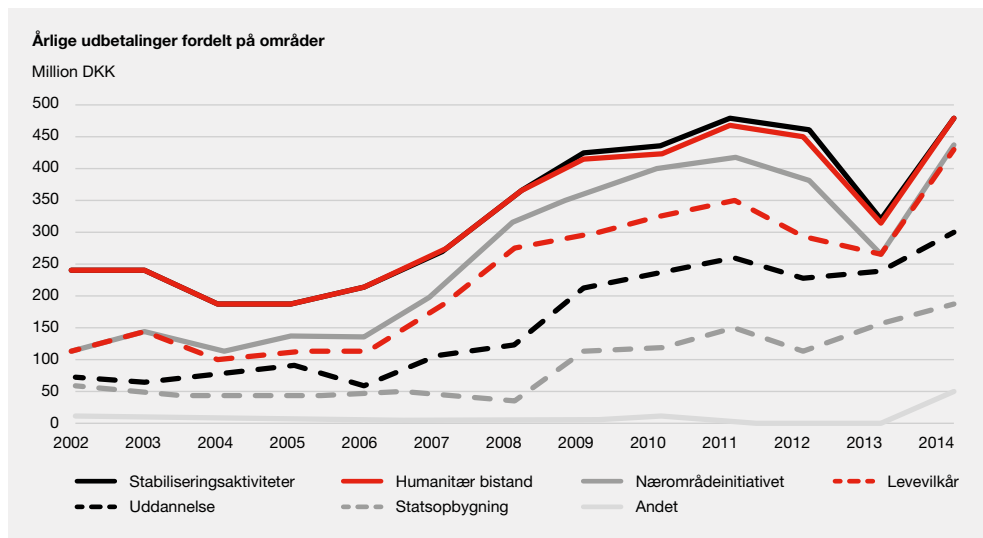
Metodiske udfordringer og begrænsninger

Teamet er i løbet af arbejdet stødt på en række metodiske udfordringer, som bl.a. omfattede den løbende og stadigt hurtigere udskiftning af både dansk og internationalt personale, et nyligt regeringsskift i Kabul, manglende institutionel hukommelse, vanskeligheder hos de interviewede ved at identificere og/eller formulere erfaringer, manglende tilgængelighed af visse typer data samt en problematisk sikkerhedssituation i Afghanistan.

Teamet har i det omfang, det har været muligt, forsøgt at kompensere for disse begrænsninger, f.eks. ved at interviewe så mange enkeltpersoner som muligt med ansvar for udvikling og gennemførelse af donorpolitikker i Afghanistan i perioden 2001-2014 for på den måde at få mange forskellige synspunkter og detaljerede oplysninger. Alligevel har alle disse faktorer haft betydning for teamets mulighed for at identificere erfaringer fra den danske udviklingsbistand. Som eksempel kan nævnes, at selvom det var muligt at rejse til Kabul, er gruppen af afghanske informanter (embedsmænd og andre enkeltpersoner) underrepræsenteret blandt de interviewede). Teamet fik også adgang til en lang række danske dokumenter samt dokumenter fra partnere i forbindelse med de støttede programmer og projekter. Men overdragelsesnotater og notater fra teknisk debriefing, der kunne have fungeret som dokumentation for ændringer i praksis og tilgang, er kun arkiveret eller udarbejdet i et begrænset omfang.

Denne rapport har gennemgået data for udbetalingen af dansk finansiering til Afghanistan mellem 2002 og 2014. Figur 1 viser, at den samlede finansiering er vokset støt over denne periode. Den humanitære bistand udgjorde i starten en stor del af de udbetalte midler. Grafen viser et fald i støtten til humanitær bistand, men det bør her bemærkes, at humanitære behov siden 2004 også er blevet adresseret under det bredere Nærområdeinitiativ².

Figur 1



Mellem 2005 og 2014 steg Danmarks årlige udbetaling betydeligt, særlig til levevilkår (primært efter 2007) og statsopbygning (efter 2009). Den store nedgang (31 %) i de samlede årlige udbetalinger i 2013 skyldes en teknisk ændring i udbetalingerne snarere end en reduktion af den danske støtte til Afghanistan. Udbetalingerne i 2014 var de højeste i perioden 2002-2014.

2 Ifølge New Deal bør freds- og statsopbygning være centrale målsætninger i internationale indsatsen i konfliktramte lande (OECD, 2011). Kommissariatet for denne rapport omfatter aktiviteter på følgende områder: 1) Statsopbygning, 2) Levevilkår, 3) Uddannelse, 4) Nærområdeinitiativ og 5) Finansiell støtte via lokale tilskudsmidler (LGA). For at opnå større klarhed har teamet foretaget mindre ændringer i denne klassifikation. Vi har etableret kategorierne Humanitær bistand, Stabilisering og Andet for at gøre plads til de indsatsen, der ikke passer ind i de førstnævnte kategorier. Ligeledes fordeles de projekter, der finansieres via lokale tilskudsmidler (LGA) på de andre kategorier på baggrund af deres sektormæssige tilknytning. Det er også vigtigt at fremhæve, at indsatsen under Nærområdeinitiativet i de fleste tilfælde kan klassificeres som Humanitær bistand, men på grund af den vigtige rolle, denne del af den danske bistand til Afghanistan spiller, har vi bibeholdt Nærområdeinitiativet som en separat kategori. Støtte til afghanske regeringsprogrammer er bistand, der optræder i det afghanske budget, figurerer i statsregnskabet og anvendes til regeringens programmer. Støtte gennem andre end den afghanske regering er bistand til programmer, som donoren eller en organisation, som donoren samarbejder med, gennemfører. Denne type støtte figurerer måske eller måske ikke i landets budget. Verdensbanken noterede f.eks. i 2005, at hovedparten af sikkerhedsudgifterne i Afghanistan stod i budgettet, men at programmerne blev gennemført af donorerne eller deres samarbejdspartnere snarere end af regeringen (World Bank, 2005, p. 33). Termen tashkeel refererer til den godkendte liste over regeringens embedsmænd, der udgør grundlaget for budget- og lønberegninger. Omfanget og fordelingen af den danske udviklingsbistand og humanitære bistand til Afghanistan drøftes i afsnit 1.3 ovenfor. Den danske tilgang til udviklingsbistand drøftes i afsnit 2.3 nedenfor. Disse tal er anført i uddannelsesdelen af evalueringen fra 2012 (MFA, 2012). Det præcise antal rådgivere har dog aldrig været kendt på grund af dårlig dataindsamling, opsplittede kilder, manglende koordination blandt donorer samt placering af rådgivere på tværs af forskellige direktorater.

Den følgende diskussion indeholder mere detaljerede oplysninger om sektorstøtte, støtte til afghanske regeringsprogrammer og støtte gennem andre end den afghanske regering samt bilaterale/multilaterale tildelinger.

Sektorstøtte

Fordelingen af midler på de tre sektorer, som modtager mest dansk støtte, var tilnærmelsesvis lige: levevilkår (ca. 22 %), statsopbygning (24 %) og uddannelse (21 %). Støtten til levevilkår var relativt konsekvent over perioden. Det højeste niveau blev nået i 2008, hvor støtten var koncentreret på to programmer: NSP og mikrolånsfaciliteten for Afghanistan (MISFA). Bidragene til statsopbygning blev vigtigere fra 2009, særligt via den afghanske genopbygningsfond (ARTF) og til ANP (via LOTFA). Støtten til uddannelse blev ydet via færre programmer med en vigtig betoning af afghanske regeringsprogrammer.³ I de første fire år blev støtten næsten udelukkende ydet via programmet for basal skolegang (PEPS) efterfulgt af en periode med relativt stor spredning, hvor større indsats er på nationalt niveau dog stadig spillede en meget vigtig rolle.

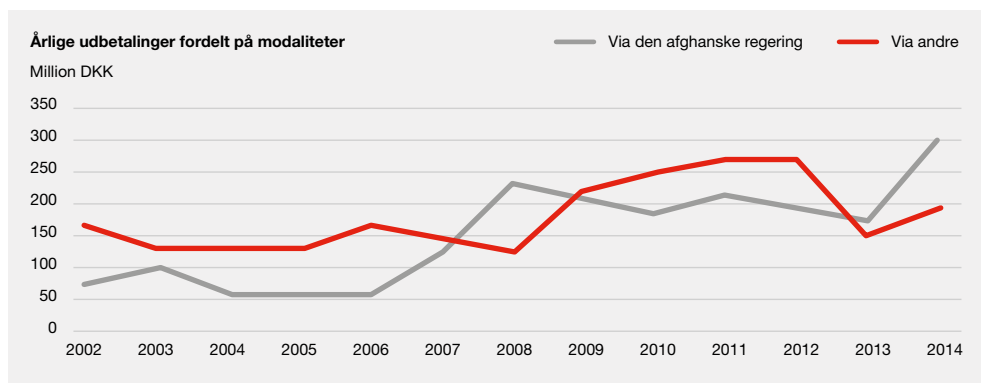
Støtte til afghanske regeringsprogrammer/ gennem andre end den afghanske regering

Samlet set var fordelingen af midler til afghanske regeringsprogrammer og programmer gennem andre end den afghanske regering relativt lige i perioden: 46 % af støtten på tværs af sektorer blev gennemført via den afghanske offentlige sektor, og 54 % blev ydet som støtte til programmer gennem andre end den afghanske regering. Det betyder, at Danmark var godt på vej til at opfylde målsætningen i Tokyo-aftalen fra 2012, ifølge hvilken mindst 50 % af støtten skal ydes via regeringsprogrammer.

Figur 2 viser, hvordan den danske støtte til afghanske regeringsprogrammer og dansk støtte gennem andre end den afghanske regering har varieret over tid. Mellem 2002 og 2006 var udbredelsen af støtte gennem andre end den afghanske regering et udtryk for statens begrænsede kapacitet i forhold til levering af serviceydelser og retshåndhævelse. Fra 2006 ses en støt stigning i støtten til afghanske regeringsprogrammer. Denne stigning afspejler nye prioriteter i forhold til bistandseffektivitet. Den viser også et stærkt engagement i at styrke afghanske offentlige institutioner, hvis kapacitet var øget siden 2002, men krævede yderligere styrkelse. I 2008 blev en væsentlig del af midlerne kanaliseret via diverse regeringsprogrammer for forskellige sektorer, herunder multilaterale bidrag via ARTF (primært MISFA) og bilaterale tildelinger til NSP og PEPS.

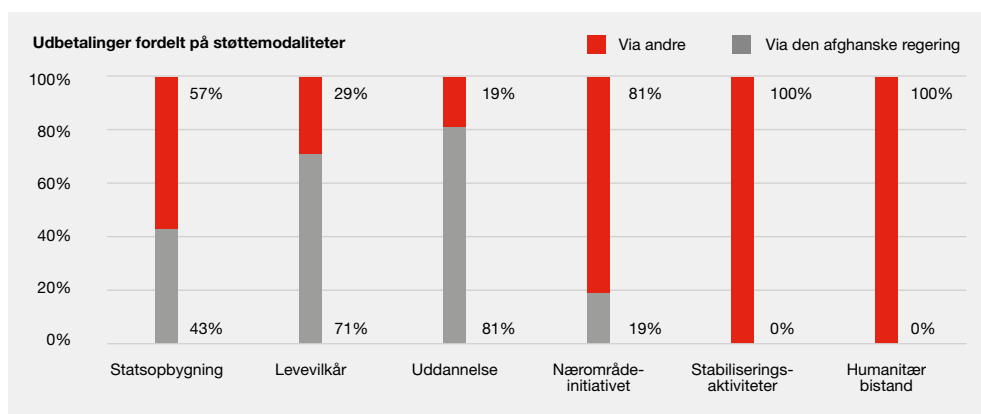
3 Støtte til afghanske regeringsprogrammer er bistand, der optræder i det afghanske budget, figurerer i statsregnskabet og anvendes til regeringens programmer. Støtte gennem andre end den afghanske regering er bistand til programmer, som donoren eller en organisation, som donoren samarbejder med, gennemfører. Denne type støtte figurerer måske eller måske ikke i landets budget. Verdensbanken noterede f.eks. i 2005, at hovedparten af sikkerhedsudgifterne i Afghanistan stod i budgettet, men at programmerne blev gennemført af donorerne eller deres samarbejdspartnere snarere end af regeringen (World Bank, 2005, p. 33).

Figur 2



Fra 2009 er støtten primært blevet ydet gennem andre end den afghanske regering, mens støtten til afghanske regeringsprogrammer lå mere eller mindre stabilt frem til 2013. Den støtte, som blev leveret gennem andre end den afghanske regering, omfattede en lang række indsatser, der blev gennemført af forskellige typer organisationer, herunder FN-systemet, NGO'er samt civilsamfundsorganisationer (CSO'er). Fra 2014 ændrede støttemønstret sig, idet størstedelen af midlerne nu blev kanaliseret via enkelte afghanske regeringsprogrammer, primært ARTF, NSP (bilaterale tildelinger) og LOTFA. Denne ændring udgjorde et fra Udenrigsministeriet's side bevidst forsøg på at reducere porteføljen og dermed lette arbejdet med porteføljevaltningen som følge af personalenedskæringer. Figur 3 viser en stor forskel i anvendelsen af disse to modaliteter på tværs af sektorer i hele perioden 2002-2014. Alle indsatser i form af stabilisering og humanitær bistand blev ydet gennem andre end den afghanske regering, og det samme gælder for hovedparten af bistand inden for rammerne af Nærområdeinitiativet.

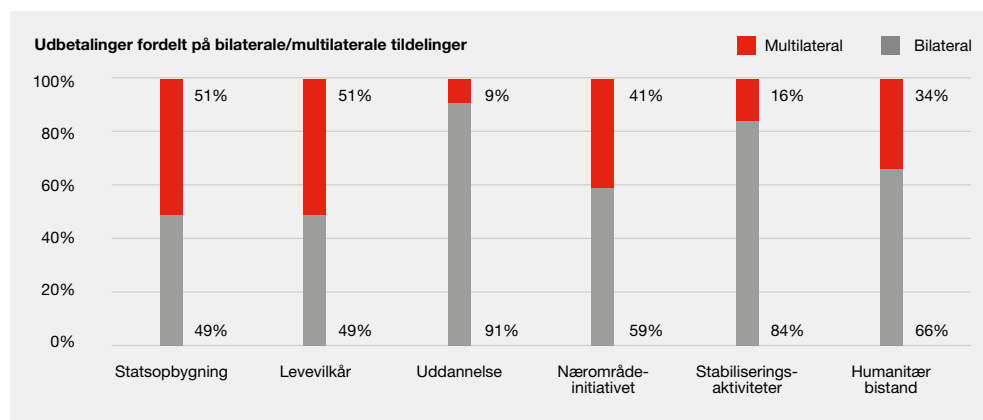
Figur 3



På uddannelsesområdet har bistanden til gengæld overvejende været ydet som støtte til afghanske regeringsprogrammer. Dette har været Danmarks største bilaterale investering, og den omfattede en række forskellige aktiviteter, primært implementeret af MOE. Inden for området levevilkår var indsatserne via afghanske regeringsprogrammer mere forskelligartede, både hvad angår implementeringspartnere – primært Ministeriet for Udvikling i Landområder (MRRD) og Landbrugsministeriet – og kanaler (bilaterale/multilaterale). Omkring halvdelen af midlerne blev kanaliseret via ARTF, primært til MISFA og NSP. NSP modtog også bilateral støtte.

Bilaterale/multilaterale tildelinger. Hovedparten af den danske bistand til Afghanistan blev kanaliseret bilateralt (62 %), mens 38 % blev givet via multilaterale institutioner. Figur 4 viser fordelingen på sektorer i perioden 2002-2014. Bidrag til statsopbygning og levevilkår blev kanaliseret bilateralt og multilateralt i næsten lige forhold. Omvendt var tildelingerne inden for Nærområdeinitiativet, humanitær bistand, uddannelse og stabiliseringsaktiviteter overvejende bilaterale.

Figur 4



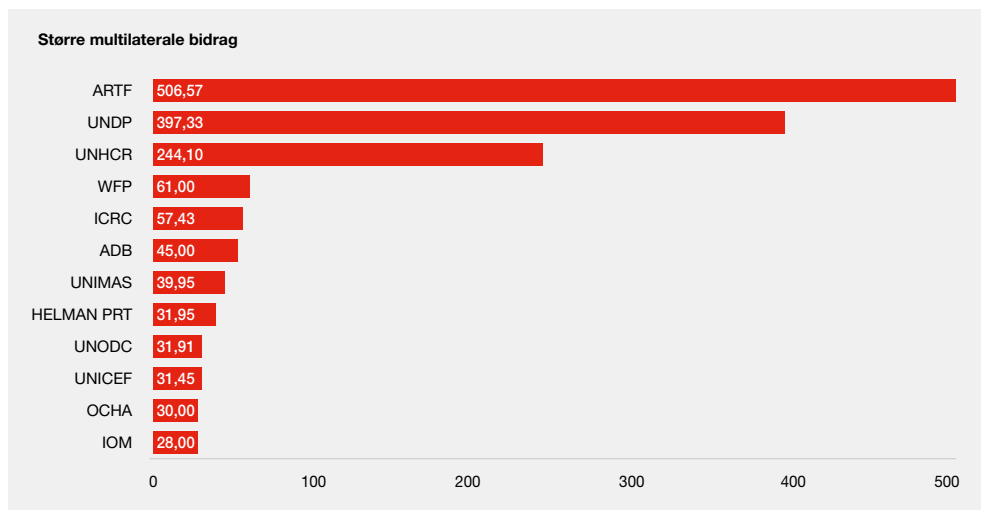
Figur 5 indeholder en yderligere specifikation af de største multilaterale bidrag på sektorer i perioden 2002-2014. Langt det største bidrag gik til ARTF. Dette omfatter bidrag til ARTF's vindue for statens driftsbudget og investeringsvinduet. Vinduet for statens driftsbudget dækkede lønninger til embedsmænd (både tashkeel og kontraktansatte), ikke-sikkerhedsrelaterede operationer og vedligeholdelsesudgifter.⁴ Danmark har bevilget ca. DKK 200 millioner til vinduet for statens driftsbudget. Investeringsvinduet har dækket nationale udviklingsprogrammer. Danmarks bidrag til investeringsvinduet fokuserede på støtte til MISFA (knap DKK 260 millioner) og NSP (DKK 45 millioner).

Den næststørste kanal for multilateral støtte var bidrag til UNDP. Disse bidrag gik til FN's valgstøtteprogram (ELECT) med DKK 106 millioner, LOTFA med DKK 135 millioner og det afghanske freds- og reintegrationsprogram med knap DKK 45 millioner. Andre FN-organer,

⁴ Termen tashkeel refererer til den godkendte liste over regeringens embedsmænd, der udgør grundlaget for budget- og lønberegninger.

der har modtaget dansk støtte, er FN's Højkommissariat for Flygtninge (UNHCR), FN's Fødevareprogram (WFP), FN's humanitære koordinationskontor (OCHA) og FN's Mine-rydningsorganisation (UNMAS).

Figur 5



RAPPORTENS OPBYGNING

Resten af denne rapport er inddelt i tre dele:

Kapitlet ”Konteksten for den danske udviklingsbistand i Afghanistan” giver en overordnet beskrivelse af den kontekst, som udviklingsbistanden blev udøvet i i Afghanistan i perioden 2001 til 2014. Kapitlet beskriver konteksten for den internationale indsats, det danske arbejde for at skabe en sammenhængende og integreret civil og militær tilgang til Danmarks indsats i Afghanistan, Danmarks tilgang til udviklingsbistand og den afghanske kontekst.

Kapitlet ”Erfaringer” ser nærmere på de ni erfaringer vedrørende en integreret tilgang og udøvelsen af den danske udviklingsbistand, som kan drages af Danmarks udviklingsengagement i Afghanistan i denne periode. Erfaringer fra udviklingen af en integreret tilgang fokuserer på vigtigheden af strategisk klarhed, integreret gennemførelse og politisk dialog. Erfaringerne fra udøvelse af udviklingsbistanden omfatter fremme af ejerskab til statsopbygning, udviklingskapacitet, porteføljeforvaltning, risikostyring samt indflydelse på bistandskoordination.

Kapitlet ”Konklusioner” behandler kort de fem primære konklusioner, der kan drages af dette studie. Alle de programmer, der henvises til i dette dokument, er enten blevet finansieret eller med-finansieret af Danmark. Medmindre andet er anført, vedrører alle eksempler Afghanistan.

KONTEKSTEN FOR DEN DANSKE UDVIKLINGSBISTAND I AFGHANISTAN

Dette kapitel ser nærmere på fire nøgleelementer i den kontekst, som den danske udviklingsbistand til Afghanistan blev udøvet i mellem 2001 og 2014: 1) konteksten for den internationale indsats, 2) udviklingen af en sammenhængende og integreret civil og militær dansk tilgang til Danmarks indsats i Afghanistan, 3) den danske tilgang til udviklingsbistand samt 4) konteksten i Afghanistan.

KONTEKSTEN FOR DEN INTERNATIONALE INDSATS

Efter al-Qaedas angreb på USA den 11. september 2001 samlede den amerikanske regering en bred militær koalition (herunder Afghan Northern Alliance) under Operation Enduring Freedom (OEF). Målet var at afsætte Afghanistans Taliban-regime, som husede al-Qaeda, og at gøre det umuligt for al-Qaeda at fortsætte sine aktiviteter. FN's Sikkerhedsråd vedtog adskillige resolutioner til støtte for kampen mod terror og opfordrede i november 2001 sine medlemsstater til at støtte overgangen i Afghanistan ved at bidrage til opbygningen af statslige strukturer og yde humanitær bistand samt støtte til langsigtet social og økonomisk genopbygning og rehabilitering til det afghanske folk.

Aftalen om midlertidige ordninger i Afghanistan indtil genetableringen af permanente regeringsinstitutioner (Bonn-aftalen), som blev underskrevet den 5. december 2001, havde til formål at genskabe den afghanske stat. Den fokuserede på etableringen af en overgangsmyndighed, juridiske rammer samt et domstolssystem til at lede landet, mens der blev udarbejdet en ny forfatning. Bonn-aftalen indeholdt intet om genopbygning og rehabilitering. Rammerne for genopbygning, rehabilitering og langsigtet udvikling blev fastlagt via FN-resolutioner og aftaler, som blev indgået på internationale donorkonferencer efter 2002 samt af Afghanistan Compact fra 2006, som beskriver en femårig udviklingsplan for Afghanistan.

Omfanget af den militære bistand, udviklingsbistanden og den humanitære bistand har været enestående.⁵ Den internationale militære styrke (ISAF) under NATO's kommando, blev etableret ved FN-resolution 1386 i december 2001 med det formål at støtte denne proces. Det internationale donorsamfund gav på Tokyo-konferencen i januar 2002 tilsagn om en bistand på USD 4,5 milliarder. Nogle af disse var flerårige tilsagn (MFA Japan 2002, pp. 3-4). Der er regelmæssigt afholdt donorkonferencer i den periode, som denne rapport omhandler. I marts 2002 etablerede FN's Sikkerhedsråd FN-missionen i Afghanistan, en politisk FN-mission, som regeringen i Afghanistan havde bedt om bistand fra til at grundlægge betingelserne for varig fred og udvikling.

⁵ Omfanget og fordelingen af den danske udviklingsbistand og humanitære bistand til Afghanistan drøftes i afsnit 'Porteføljegennemgang'. Den danske tilgang til udviklingsbistand drøftes i afsnit 'Danmarks tilgang til udviklingsbistand'.

USA's dominerende position i Afghanistan har formet den internationale indsats efter den 11. september 2001. Indsatsen har fokuseret på bekæmpelse af terrorisme, etablering af sikkerhed og fremme af samfundsøkonomisk udvikling. Der var ikke megen opmærksomhed på at skabe en politisk løsning hverken internt i Afghanistan (herunder nægtede USA at forhandle med Taliban) eller mellem Afghanistan og landets naboer (særligt Pakistan, Iran og Indien).

Den amerikanske beslutning om at gå i krig i Irak i 2003 medførte et væsentligt skift i den militærdiplomatiske opmærksomhed væk fra Afghanistan frem til 2006. Det var med til at skabe betingelserne for, at Taliban og andre regeringsfjendtlige elementer i de mellemliggende år igen fik fodfæste. Den efterfølgende forværring af sikkerheden fik USA til at erklære en militær og økonomisk 'offensiv' i 2009, som skulle adressere disse oprørsproblemer. I 2011 indledtes en proces, hvor ansvaret for sikkerheden i Afghanistan overdrages fra den internationale militære styrke til de afghanske nationale sikkerhedsstyrker (ANSF). Denne overgangsproces blev afsluttet ved udgangen af 2014.

MOD EN SAMMENHÆNGENDE OG INTEGRERET CIVIL OG MILITÆR DANSK TILGANG

Danmark gik i 2001 med i OEF som USA's nære og betroede allierede. Den 11. december 2001 vedtog Folketinget at bidrage 'til den internationale indsats mod terrorisme' ved at bidrage med militære styrker, humanitær bistand samt genopbygningsbistand (Folketinget, 2001). Den 11. januar 2002 godkendte Folketinget dansk støtte til ISAF med henblik på at 'medvirke til at give den politiske overgangsproces, nødhjælpsindsatsen og genopbygningen af Afghanistan de rette sikre rammer' (Folketinget, 2002).

I 2001 gav Danmark DKK 5 millioner til en FN-fond til støtte af den midlertidige afghanske administrations presserende behov. På mødet i Tokyo i januar 2002 gav Danmark tilsagn om DKK 500 millioner over en femårig periode til støtte af genopbygningen og udviklingen af Afghanistan. Dette beløb skulle snart blive langt højere. Den samlede danske udviklingsbistand til Afghanistan i perioden 2001-2014 har i alt beløbet sig til omkring DKK 4,3 milliarder.

I 2004 etablerede Danmark civil/militær samtænkning (CA) for at fremme effektiv fælles implementering mellem civile og militære aktører i konfliktramte områder. Den civile/militære samtænkning afspejles i de to dele af den danske tværministerielle strategi for Afghanistan: 'at bidrage til national, regional og global sikkerhed ved at forhindre, at landet igen bliver et fristed for terrorister' og at 'bidrage til fremvæksten af et stabilt og mere udviklet Afghanistan, som tager vare på egen sikkerhed, fortsætter en demokratisk udvikling og fremmer respekten for menneskerettigheder' (MFA&MOD, 2008, p. 1; MFA, 2015). Danmark etablerede Afghanistan Task Force i 2007 med henblik på at sikre civil/militær samtænkning af Danmarks indsats i Afghanistan.

Danmark udsendte mindre militære enheder til indsatser i Kabul fra 2002 til 2006 samt til PRT'et i henholdsvis Mazar-e-Sharif (2002-2006), Feyzabad (2005-2008) og Chaghcharan (2005-2011). På daværende tidspunkt betragtede man primært PRT'et som en stabilitetsfremmende styrke, der understøttede ANSF. PRT'ets rolle var at skabe den stabilitet, der blev betragtet som en nødvendig forudsætning for en vellykket gennemførelse af både centrale og lokale myndigheders udviklingsplaner samt for gennemførelsen af international bistand til genopbygning og udvikling (MFA, 2005, pp. 11-12).

I 2006 sluttede Danmark sig til Storbritannien (UK) i PRT'et i Helmand og øgede dermed sit militære bidrag væsentligt på et tidspunkt, hvor sikkerhedssituationen var under forværring. Ud over militære tropper og i visse tilfælde politirådgivere udsendte PRT'et civilrådgivere til at understøtte kapacitetsopbygning og udviklingskoordination med provinsmyndighederne via rådgivning og mindre projekter. PRT'et skulle være samlingspunkt for de samlede (UK, US og danske) politiske, militære og civile indsatser i Helmand-provinsen (MOD&MFA, 2008, p. 4).

Ud over beskyttelse af styrkerne via militære CIMIC-team blev der også gennemført mindre stabiliseringsprojekter af danske soldater og/eller civilrådgivere bestående af skolemateriale, sundhedspleje og vandforsyninger. Endvidere iværksatte civilrådgiverne kapacitetsopbygning hos lokale myndigheder, herunder de provinsielle uddannelsesmyndigheder og guvernørens kontor. I 2007 havde Danmark erfaret, at det var muligt at opnå 'umiddelbare, synlige resultater af indsatsen i Helmand. De spredte indsatsområder og den manglende lokale forankring har imidlertid begrænset indsatsens gennemslagskraft... Indsatsen vil blive koncentreret på færre strategiske områder, og der vil blive arbejdet målrettet for en større sammenhæng mellem nationale og lokale aktiviteter' (MOD&MFA, 2008, p. 5)

Før Danmark blev en del af PRT'et i Helmand i 2006, var udviklingsindsatsen og den militære indsats stort set udøvet parallelt. Efter 2007 gav Afghanistan-strategierne og de årlige Helmand-planer udtryk for en hensigt om på strategisk niveau at integrere Danmarks politiske, sikkerhedsmæssige og udviklingsrelaterede tilgange og værktøjer. Som baggrund for den øgede militære tilstedeværelse fra 2007 understregede Afghanistan-strategien 2008-2012 målsætningen om 'gradvis at ændre balancen i retning af en større civil indsats og en mere tilbagetrukket militær rolle' i anerkendelse af, at den langsigtede løsning i Afghanistan var nødt til at være politisk og udviklingsbetonet snarere end militær. Det styrende motto for det danske engagement har været, at indsatsen skulle være så militær som nødvendigt og så civil som muligt, således at den danske civile indsats ville være dominerende i 2014. Derfor foretog Danmark også det strategiske valg at fortsætte statsopbygningsindsatsen på nationalt niveau ved bl.a. at fokusere hovedparten af sin udviklingsbistand på nationalt niveau og på nationale programmer (frem for via PRT'et). En anden faktor, der gjorde dette valg muligt, var de mange midler, som USA og UK, lederne af PRT'et, stillede til rådighed til aktiviteter i Helmand-provinsen.

Danmark har aktivt fremmet en række internationalt vedtagne principper for udviklingsbistand, startende med de fem grundlæggende principper for bistandseffektivitet, som blev fastlagt i Paris-erklæringen i 2005, over ændringen af disse principper til Principper for godt internationalt engagement i skrøbelige stater i 2007 til New Deal for engagement i skrøbelige stater i 2011. Den danske udviklingsbistand til Afghanistan er formet af disse principper, og der har særligt været fokus på statsopbygning som en central målsætning i skrøbelige og konfliktramte stater samt anerkendelse af koblingen mellem politiske, sikkerhedsmæssige og udviklingsrelaterede målsætninger.

Danmark har ydet udviklingsbistand og humanitær bistand til det afghanske folk siden 1980'erne. I overensstemmelse med god donorskik tog Danmark en tidlig strategisk beslutning efter 2001 om at fokusere hovedparten af sine udviklingsressourcer på en landsdækkende tilgang. Dette fortsatte, efter at Danmark tilsluttede sig PRT'et i Helmand. Af den danske udviklingsbistand blev 82 % tildelt den landsdækkende tilgang. Denne tilgang stod i kontrast til mange donorlande, som fokuserede hele eller en større del af deres bistand i provinsen for deres PRT, hvilket skabte en betydelig ubalance mellem de forskellige provinser.

De valg, som Danmark har foretaget, i forhold til fordelingen af midler i Afghanistan har været styret af: 1) afghansk ejerskab med tæt involvering af afghansk civilsamfund, 2) statsopbygning, 3) kapacitetsopbygning i statslige institutioner, 4) menneskerettigheder, 5) kvinders rettigheder, 6) støtte til multilaterale bistandsformer og 7) bistandskoordination (MFA, 2002).

Den danske tildeling af bistand har ligeledes afspejlet Danmarks stærke overbevisning om, at multilaterale organisationer er vigtige redskaber til at fremme danske udviklingspolitiske mål. Der har derfor været en tendens til at kanalisere flere udviklingsmidler via det multilaterale system. Ifølge strategien fra 2012 "Retten til et bedre liv" ønsker Danmark at styrke det multilaterale systems muligheder for at adressere komplekse globale udfordringer og fremme dansk udviklingspolitik i forhold til fattigdomsbekæmpelse og fremme af menneskerettighederne, der ses som fundamentale forudsætninger for udvikling og fremskridt.

Statsopbygning udgjorde kernen i Bonn-processen, som blev sat i gang i 2001, og Danmark har tilstræbt at udøve udviklingsbistand i overensstemmelse med dette mål. Denne tilgang var baseret på en forudsætning om, at de afghanske myndigheder, for at den centrale regering kan have 'stor opbakning fra et flertal af den afghanske befolkning, der er trætte af årtiers kampe og uroligheder' (MFA, 2005), må være i stand til at levere serviceydelser. Den danske tilgang var baseret på målet om, at der i sidste ende blev skabt en central stat, en retsstat med kontrol over sikkerhedssituationen, hvor almindelige afghanere var i stand til at deltage i regeringsførelsen, og hvor både de lokale og de nationale regeringsniveauer fungerede på en integreret måde.

Det danske udviklingssamarbejde med Afghanistan var styret af en række internationale konferencer, der blev afholdt næsten hvert år. Frem til 2005 betragtede det internationale samfund Afghanistan som et land, der har været ramt af konflikt, men et land, der stadig er meget usikkert. Fra 2006 og frem, hvor sikkerhedssituationen forværredes støt, blev fokus på retssikkerheden og forvaltningen i sikkerhedssektoren øget. I 2008 godkendte daværende præsident Karzai Afghanistans nationale udviklingsstrategi (ANDS). Denne strategi udgjorde de første nationale rammer, som donorerne kunne tilpasse deres støtte. I 2010 søgte den afghansk ledede Kabul-proces, som var blevet aftalt på London-konferencen, at bekræfte, at ansvaret for udviklingen af Afghanistan lå hos regeringen. Donorerne blev bedt om at give tilsagn om at anvende mindst 80 % af deres bistand inden for de 23 nationale prioritetsprogrammer (NPP'er) samt bruge halvdelen af deres midler på støtte til de afghanske regeringsprogrammer. Danmark opfyldte i store træk disse mål.

Udøvelsen af den internationale bistand i forhold til principperne for udviklingsbistand har udgjort en stor udfordring. I 2010 noterede landerapporten for Afghanistan vedrørende anvendelse af principperne for godt internationalt engagement i skrøbelige stater og situationer, at anvendelsen af disse principper var beskeden (OECD, 2010). Rapporten bemærkede, at Afghanistan var et af de mest komplekse miljøer at forstå og operere i som følge af intense konflikter og strategiske interesser. Operationelt var der en lang række følsomme emner, det var svært at drøfte. Disse omfattede effekten af den militære indsats, som var både positiv og negativ. Militærets rolle havde indflydelse på samtlige aspekter af, hvordan donorerne opfattede og reagerede på alle principperne, særlig princippet om ikke at forvolde skade, som gentagne gange er blevet brudt. Et andet følsomt emne var de statslige institutioners begrænsede kapacitet og rækkevidde. På det praktiske plan udgjorde de nationale og internationale aktørers forskelligheder, de mange koordinationsmekanismer og udskiftningen i internationalt personale også udfordringer.

Selvom Danmark forsøgte at gøre det rigtige i overensstemmelse med internationale principper for bedste praksis, var der mange modstridende faktorer i spil, som havde indflydelse på det danske udviklingssamarbejdes effektivitet.

KONTEKSTEN I AFGHANISTAN

På tidspunktet for den internationale indsats i 2001 havde Afghanistan været i krig i mere end to årtier. Indikatorerne for menneskelig udvikling var blandt de laveste i verden, og ca. en fjerdedel af befolkningen (mere end seks millioner) var flygtet til nabolandene Pakistan og Iran. Udfordringerne var enorme, men i den eufori, der fulgte efter Taliban-regimets fald, mente det internationale samfund og de krigstrætte afghanere, at genopbygningen kunne ske hurtigt. Millioner af afghanere vendte tilbage inden for kort tid, fulde af håb for en bedre fremtid.

For mange i det internationale samfund begyndte historien om Afghanistan med det stærkt undertrykkende Taliban-regime og dets fald efter den 11. september 2001. Det har været almindeligt at bruge denne tidsperiode som benchmark for fremskridt, og nogle af de mest populære indikatorer for succes, såsom antallet af piger, der går i skole, eller kvinders deltagelse, har været målt imod det lavest mulige benchmark. Men tilbage på monarkiets tid (1926-1973) var der væsentligt flere muligheder for dem, der boede i byområderne (særligt Herat, Kabul, Kandahar og Mazar-e-Sharif), især for kvinder. Da kommunistperioden var på sit højeste, var næsten halvdelen af Afghanistans læger, embedsmænd og lærere kvinder, og de var ansat inden for alle områder af administrationen, fra politistyrken over dommerembeder i familieretten til fabrikker. På landet var situationen en ganske anden, og der var en historisk modstand mod ethvert skridt mod modernisering, der blev gennemført af den centrale regering. Efter kommunistregeringens fald i 1992, var Mujahideen, som ikke var i stand til at danne en funktionsdygtig regering, ansvarlig for adskillige års indbyrdes strid, som ødelagte hovedstaden Kabul og dele af landet.

Der er ingen tvivl om, at der i perioden fra 2002 til 2015 blev opnået meget under nogle ekstremt vanskelige forhold. Der har været afholdt to valg, og den politiske magt blev overdraget fra en regering til en anden, omend det skete under anklager om svindel. Indikatorerne for menneskelig udvikling, f.eks. forventet levealder, mødre- og børnedødelighed og antallet af børn, der går i skole, blev væsentligt forbedret. Samtidig har der været alvorlige fejlslag, f.eks. inden for landbrug og infrastruktur i byer. Efter at Kabul Bank næsten kollapsede som følge af massiv svindel og den generelle, omfattende og storstilede korrupsion, er regeringens troværdighed og legitimitet blevet undermineret. Opiumøkonomien trives også fortsat med de deraf følgende konsekvenser for regeringsførelse, korrupsion, økonomi og sikkerhed (Byrd, 2014).

Det ville aldrig blive let at styre folkets forventninger, herunder også de krigsherrer, som havde lagt grunden til deres magt i årene med krigsøkonomi. Den regering, der kom til magten i 2001, bestod af en række aktører, som ofte havde modstridende interesser og hensigter, og forholdet mellem præsident Karzai og USA var skrøbeligt. Selvom Vesten har fokuseret på truslen om et nyt Taliban-oprør, var de problemer, der skulle håndteres, langt større. De omfattede historiske spændinger mellem nabolandene Pakistan og Iran, interne kampe mellem klaner og fraktioner om kontrollen over ressourcer og den lukrative narkotikahandel, forhandlingen om aftaler med USA, stærkt omdiskuterede civile dødsfald, insider-angreb fra afghanske styrker mod deres internationale modparter og dybt rodfastet korrupsion i regeringen. (USIP, 2014).

Selvom den afghanske regering på et tidligt tidspunkt tog ejerskab af bistandskoordinationen, har koordineringen af så mange donoreres interesser med så mange dagsordener og så mange penge været en overvældende udfordring, og koblet med forskellige interesser på afghansk side og bestikkelse af forskellige fraktioner for at forblive i processen opstod der en uhåndterbar situation i forhold til bistandskoordination. Fra et udgangspunkt med relativt lidt korrupsion, skete der en eksplosiv fremvækst af

forskellige typer korrupt adfærd. Denne adfærd blev forværret ved at det internationale samfund dannede alliancer med krigsherrer og blandede gennemførelsen af udviklingsprogrammer med målsætninger om oprørs- og narkotikabekæmpelse i både den offentlige og den private sektor (Afghanistan, Government of the Islamic Republic of Afghanistan, Independent Joint Anti-Corruption Monitoring and Evaluation Committee, 2015).

Den årlige opinionsundersøgelse for 2015 viser, at ca. 70 % af de almindelige afghanere er tilfredse med deres liv, og to-tredjedele siger, at de har adgang til uddannelse og sundhedspleje. Optimismen omkring landets overordnede styring faldt dog til det laveste punkt i ti år. Andelen af afghanere, der frygter for deres personlige sikkerhed, er den højeste nogensinde, og det samme gælder for det antal, som siger, at korruption er et problem i deres hverdag. Antallet af afghanere, som er tilfredse med den måde, demokratiet fungerer på i deres land, var rekordlavt, og der var en skarp nedgang i tilfredsheden med og tilliden til regeringsinstitutioner og andre offentlige institutioner på forskellige niveauer. (Asia Foundation, 2014). Det viser de enorme udfordringer, der ligger forude.

Danmark har generelt været bevidst om disse udfordringer og har tilstræbt at bruge udviklingsprogrammet til at opbygge tillid mellem regeringen og det afghanske folk. Den danske bistand var f.eks. i høj grad rettet mod at støtte den afghanske regerings levering af serviceydelser, og Danmark har undgået at 'sætte flag' på den infrastruktur, som er opført med danske midler. Det blev tidligt i Danmarks indsats i Helmand anerkendt, at den lokale befolkning var loyal over for de traditionelle stammestrukturer og hverken støttede den centrale regering eller dens moderniseringstendenser. Dette var især tilfældet, når udviklingen greb ind i indbringende aktiviteter i relation til opiumøkonomien og smugling. Helmand-planen fra 2008 bemærkede, at den til dato anvendte tilgang ikke havde styrket befolkningens tillid til og aktive støtte af myndighederne, særligt i de dele af provinsen, der var domineret af oprør og præget af ustabilitet og usikkerhed. Planen anerkendte også, at befolkningen kunne observere de mislykkede forsøg på at ændre de korrupte magtstrukturer, sætte en stopper for opiumøkonomien og styrke regeringens og myndighederne i provinsens evne til at levere sikkerhed og basale sociale serviceydelser. (MOD&MFA, 2007). Danmarks landeprogram 2014/15-2017 anerkender, at mange af disse udfordringer og risici stadig består.

Denne rapport viser, at erfaringerne kan inddeles i følgende to hovedgrupper:

- Erfaringer i relation til den overordnede danske målsætning om at integrere mål og værktøjer inden for politik, udvikling, stabilisering og sikkerhed.
- Erfaringer i relation til den måde, som den danske udviklingsbistand er blevet udøvet på i Afghanistan.

INTEGRATION AF POLITIK, UDVIKLING, STABILITET OG SIKKERHED

Dette afsnit undersøger de erfaringer, som vedrører den danske regerings evne til at integrere sine tilgange og værktøjer inden for politik, udvikling, stabilitet og sikkerhed med henblik på at optimere udviklingsindsatsens effekt. Disse erfaringer vedrører vigtigheden af klare strategiske mål, en integreret gennemførelse af strategiske mål samt den politiske dialogs rolle i udviklingen af en integreret indsats.

En klar strategi

En integreret tilgang kræver klare fælles strategiske mål.

Indsætter i skrøbelige og konfliktramte stater som Afghanistan kræver en multifacetteret tilgang baseret på en forståelse af den komplekse lokale kontekst, særligt de politiske aspekter. For at kunne levere den mest effektive, integrerede indsats er det nødvendigt, at internationale partnere som Danmark inddrager alle relevante aktører – politiske, udviklings- og sikkerhedsaktører – og etablerer en fælles kontekstuel forståelse og beslutter, hvordan aktørerne på de forskellige områder kan bidrage til den integrerede indsats. Særligt i forhold til udviklings-samarbejde er det afgørende at forstå hele den integrerede indsats for effektivt at kunne yde udviklingsbistand.

I starten af den danske indsats i Afghanistan efter den 11. september 2001 blev der tilrettelagt aktiviteter på baggrund af en arbejdsdeling mellem aktører og mål inden for udvikling og sikkerhed. Tidligt i forløbet anerkendtes koblingen mellem sikkerhed og udvikling, og de styrende rammer for de danske aktiviteter var FN-resolutioner vedrørende terrorbekæmpelse, støtte af genopbygningen af regeringen i Afghanistan og udøvelse af humanitær bistand og genopbygningsbistand til det afghanske folk. Det vil sige, at de danske indsætter blev integreret i de internationale rammer for Afghanistan, men de blev til at begynde med udarbejdet uafhængigt af hinanden.

Denne uafhængighed afspejlede til dels, at det rum, der var for national strategitænkning og planlægning, var begrænset af den fælles internationale indsats, hvor en dominerende partner stod bag dagsordenen i Afghanistan, mens Danmark var en mindre indflydelsesrig partner. Det lykkedes dog alligevel Danmark over tid at udvikle en mere sammenhængende og integreret civil og militær tilgang i Afghanistan. Den strategi for dansk udviklings-samarbejde i Afghanistan, som blev offentliggjort i slutningen af 2005, indeholdt et kort afsnit om sikkerhedsmiljøet, der anerkendte, at sikkerhedsmiljøet udgjorde en væsentlig begrænsning i forhold til mulighederne for at genopbygge den afghanske stat, det afghanske samfund og den afghanske økonomi. Denne strategi indeholdt dog ingen retningslinjer for, om eller hvordan de danske aktører inden for politik, udvikling og sikkerhed kunne arbejde sammen med henblik på at opfylde Danmarks overordnede målsætning i Afghanistan om at bidrage til et sikkert miljø, hvor den politiske overgang og genopbygning kunne finde sted.

Da forværringen af sikkerhedssituationen startede i 2005, begyndte man i ISAF at drøfte behovet for en integreret tilgang. Da der i 2006 blev udsendt danske tropper til Helmand, blev det åbenbart, at det var nødvendigt at kortlægge synergimuligheder mellem sikkerheds- og udviklingsindsatser, og at det var nødvendigt at finde muligheder for fælles implementering i Afghanistan. Dette havde til dels tilknytning til de danske erfaringer med samarbejde med de britiske tropper i Basra, Irak. Danmark begyndte at udarbejde flerårige strategier til styring af den generelle danske indsats i Afghanistan og årlige planer for indsatsen i Helmand-provinsen. Det helt afgørende var, at alle danske aktører skulle bidrage til at opfylde de overordnede danske mål i Afghanistan i en sammenhængende og integreret civil og militær indsats. Fra og med Afghanistan-strategien for 2008-2012 identificerede Danmark målsætninger inden for politik, sikkerhed, stabilisering og udvikling, som udgjorde en integreret trestrengt indsats med henblik på at opfylde disse mål (MFA&MOD, 2008, pp. 13-19). De værktøjer, der blev anvendt, til at opfylde disse målsætninger har ændret sig over tid, således at de især har taget højde for ISAF-styrkernes tilbagetrækning og overgangen til større afghansk regeringsansvar for opretholdelse af sikkerheden i landet, som begyndte i 2013.

Afghanistan Task Force blev oprettet i midten af 2007 med det formål at fremme processen med koordinering og integrering af de danske indsatser i Afghanistan. Blandt medlemmerne var repræsentanter for Statsministeriet, Forsvarsministeriet, Udenrigsministeriet, Integrationsministeriet og Justitsministeriet samt Forsvarskommandoen. En sammenhængende og integreret civil og militær indsats blev yderligere styrket med oprettelsen af Stabiliseringskontoret i Udenrigsministeriet i 2008 og Freds- og Stabiliseringsfonden (PSF) i 2010. Med sit fokus på økonomisk bistand til opbygning og opretholdelse af sikkerhedsstyrker samt dialog og forsoning med stridende militære grupper komplementerede PSF den eksisterende militære indsats samt den civile udviklingsbistand og humanitære bistand. Partnerne i PSF's tværministerielle styrgruppe (primært fra Forsvarsministeriet og Udenrigsministeriet) udviklede gradvist gensidig tillid og et godt samarbejde. Dette gjorde, at partnerne blev enige om en retning for programmet og førte til en stadigt smidigere beslutningsproces. (MFA&MOD, 2013; Coffey, 2014).

Ganske vist erkender de danske interessenter, som vi har interviewet i forbindelse med udarbejdelsen af denne rapport, at strategiudviklingen kunne forbedres yderligere, men der var generel enighed om, at politik- og strategiudviklingen i København er blevet væsentligt styrket i løbet af de seneste ti år til gavn for Danmarks indsats i Afghanistan og i andre skrøbelige og konfliktramte stater. Særligt blev der foretaget sammenligninger med den danske indsats i Balkan i 1990'erne, hvor der havde været begrænset integration af den civile og militære indsats. Der var bred enighed om, at en formulering af klare mål og målsætninger er afgørende for gennemførelsen af en sammenhængende og integreret tilgang i landet.

Integreret gennemførelse

En integreret gennemførelse kræver, at alle værktøjer anvendes bedst muligt.

Danmarks kapacitet inden for fælles strategiudvikling og fælles planlægning er blevet bedre med tiden, men fælles gennemførelse udgør fortsat en udfordring. Der findes eksempler på produktivt samarbejde mellem danske og andre partners udviklingsmæssige, politiske og sikkerhedsmæssige værktøjer i Afghanistan. Men der er stadig ubesvarede spørgsmål i forhold til, hvad der er den mest hensigtsmæssige kombination af værktøjer og tilgange i områder, hvor de dominerende aktiviteter er krigsførelse og stabilisering, og hvor der er en risiko for at international finansiering forværrer eller skaber sociale og politiske kløfter. Erfaringer viser, at anvendelse af udviklingsværktøjer i denne kontekst skal vurderes nøje i forhold til mulige indvirkninger på sikkerhed, korruption og politiske relationer.

En integreret tilgang observeres lettest, hvor der gennemføres både militære og civile indsatser samme sted, som det var tilfældet for Danmarks vedkommende i Helmand-provinsen. En fælles gennemførelse kræver dog ikke nødvendigvis fælles implementering. Det er heller ikke nødvendigt, at alle indsatser gennemføres i det samme geografiske område, eller at de adresserer de samme problemer samtidigt, for at de er en del af en integreret strategi. Det vigtige er, at der opnås enighed om, hvordan Danmarks forskellige tilgange og værktøjer bedst anvendes til at opfylde fælles mål.

Beslutningen om at yde dansk udviklingsbistand nationalt blev set som en måde at opfylde den centrale målsætning om at bidrage til etableringen af et stabilt og mere udviklet Afghanistan på. Aktiviteter som støtte til uddannelsessektoren, bistand til lokalsamfundene via NSP samt styrkelse af kvinders rettigheder og muligheder blev alle betragtet som bidrag til dette overordnede mål. Danmark fortsatte denne nationale tildeling af udviklingsressourcer, også efter at Danmark begyndte at sende tropper til Helmand-provinsen. Det var muligt at fortsætte denne tilgang med national bistand, fordi UK og USA også ydede en stor bistand til Helmand.

Danmark anerkendte også, at de afghanske sikkerhedsorganer på et tidspunkt ville være nødt til at overtage ansvaret for sikkerheden i landet for at skabe og opretholde et miljø, hvor Danmarks bistand til statsopbygning, uddannelse, levevilkår og menneskerettigheder ville kunne forankres. Danmark støttede derfor indsatser for at styrke ANSF. Denne støtte omfattede støtte til LOTFA (via udviklingsrammen), militærudannelse, bidrag til bilaterale og EU-politimidmissioner og diplomatisk og økonomisk støtte til ANA-trustfonden. For så vidt angår fælles implementering var succeser og udfordringer ved en integreret gennemførelse mest åbenbare i Helmand-provinsen. Da danske militære tropper blev indsat uden for Kabul og indgik i det tyske PRT i Fayzabad i 2005, var der ingen erfaring med fælles implementering på tværs af ministerier i Afghanistan. Dertil kommer, at PRT'et i Fayzabad var relativt beskedent med minimal civil tilstedeværelse. Den meget større indsats i Helmand og udarbejdelsen af Afghanistan-strategier og Helmand-planer øgede mulighederne for at udvikle operationelle civile og militære indsatser. Man mente, at militærets rolle var at bane vejen for sikkerhed i områder, hvor udviklingsaktiviteterne var prioriteret – og omvendt – at udvikling kunne fastholde stabiliseringen.

Den viden, vi har fra vores forskellige informanter om, hvordan dette samspil udviklede sig, tegner et broget billede. Nogle informanter så beskedne fordele i at integrere civile og militære værktøjer i Afghanistan, særligt mod slutningen af indsatsen i Helmand. De mente, at erfaringerne med fælles implementering var med til at skabe en bevægelse fra at arbejde parallelt i det samme geografiske område mod en mere integreret tilgang. Fælles implementering gjorde det muligt for det danske militære og civile personel og rådgiverne bedre at forstå hinandens målsætninger og arbejdsmåder. Andre informanter pegede på væsentlige ændringer, både administrative (parallele rapporteringsprocesser, manglende kommunikation mellem aktører i landet, et utilstrækkeligt antal civile i PRT'et i Helmand) og begrebsmæssige (integrerede indsatser i skrøbelige og konfliktramte stater orienteret mod militære målsætninger eller udviklingsmålsætninger snarere end mod gensidigt at bidrage til politiske løsninger).

Der var dog bred enighed om vigtigheden af integreret planlægning i forhold til at gennemføre strategiske planer. Integreret planlægning blev anset som afgørende, når det handler om at identificere de mest effektive reaktioner på en situation, efterhånden som den udvikler sig i landet på en måde, der er i overensstemmelse med de overordnede strategiske målsætninger. Visse informanter bemærkede, at det er nødvendigt at se på, hvordan sikkerheden påvirker mulighederne for udvikling ved planlægningen af militærindsatser, og at disse afbalanceres mod andre sikkerhedsrelaterede mål som oprørsbekæmpelse eller terrorbekæmpelse. De fremhævede også vigtigheden af at vurdere den effekt, som udviklingsindsatsen kan have på sikkerheden, særligt hvilke personer og grupper, der ville have gavn af udviklingsaktiviteterne, og hvordan dette kan øge eller mindske sikkerheden.

Med henblik på at skabe øget forståelse mellem militært personel og udviklingspersonale blev der afholdt før-udsendelseskurser for at gøre det muligt for det civile/militære samarbejde og udviklingsrådgivere at lære af hinanden. Dette gav angiveligt en bedre forståelse blandt disse personer. Alligevel var det, når der var behov for det, stadig vanskeligt at integrere udviklingstilgange på taktisk niveau under missioner. Også her blev det foreslået, at en inddragelse af civile i den operationelle planlægning kunne fremme den taktiske integration. Mens strategiske planer kan give retningslinjer omkring konteksten, udviklingsudfordringerne og de hensigtsmæssige (politiske vs. militære) reaktioner, så tages de taktiske beslutninger i kampgrupperne, og det er her, den civile indflydelse særligt har været begrænset.

De forskellige tilgange var særligt tydelige i forbindelse med de hurtigtvirkende projekter (QIP), som de danske tropper har gennemført 'med det formål at vinde befolkningens tillid og skabe udvikling til gavn for befolkningen' (MOD&MFA, 2007, p. 10). Vigtigheden af at beskytte styrkerne bestrides ikke, men de danske udviklingsrådgivere, som var ansvarlige for forvaltningen af danske udviklingsporteføljer i Afghanistan, havde svært ved at afstemme udviklingsprocedurer, tidsrammer og målsætninger med disse militært ledede hurtigtvirkende projekters kortsigtede fokus. Militære prioriteter blev generelt ikke fastlagt på baggrund af, hvor civilt ledede udviklingsaktiviteter krævede sikkerhed. I denne forbindelse blev de udfordringer, som Danmark stod over for i sine operationer i et ikke-integreret miljø, forværret af, at de højerestående partnernationaler havde fokus på at 'rydde' og relativt ringe interesse i at 'bevare' eller 'bygge'.

Visse danske informanter, herunder militære kilder, har foreslået, at en erfaring, der kan drages af den danske indsats fremadrettet kunne være, at civile stabiliseringsindsatser skal integreres endnu bedre i planlægningen af militære indsatser med henblik på at maksimere disse indsatsers udviklingsmæssige effekt. Som illustration af de synspunkter, som nogle af vores informanter udtrykte, på dette område, sagde en embedsmand fra Udenrigsministeriet: 'En integreret tilgang er fælles planlægning, så når man tænker på at rydde et område militært, så har man samtidig integreret afghansk ejerskab og muligheder for civil genopbygning i planlægningen. Man har også ressourcer i den afghanske regering eller på PRT 'ets civile side. Dét er integration.'

Det blev ligeledes foreslået af nogle af vores informanter, at Folketinget kunne træffe bestemmelse om udsendelse af et tilstrækkeligt antal civile stabiliseringsrådgivere, når det godkender udsendelsen af dansk militært personel, herunder udsendelse af en overordnet civil på samme niveau som chefen for kampgruppen for på den måde at sikre balance mellem civile og militæret. Det er også foreslået, at længere militære udsendelser (12 vs. seks måneder) ville hjælpe, da presset på de militære ledere for at levere resultater på meget kort tid på den måde til en vis grad lettes, og deres mulighed for at udvikle en kontekstuel forståelse ville blive bedre.

Samtidig gav diskussionen om integreret arbejde anledning til et mere omfattende spørgsmål om brugen af udviklingsbistand i skrøbelige og konfliktramte stater. International forskning i forbindelsen mellem manglende sikkerhed og ustabilitet på den ene side og de forskellige former for økonomisk bistand (herunder QIP'er) til Afghanistan på den anden side antyder kraftigt, at:

... den måde, man har udøvet bistand på, har medvirket til at skabe ustabilitet ved at forstærke ulige og undertrykkende magtforhold og har favoriseret eller været opfattet som favoriserende et lokalsamfund eller en enkeltperson frem for andre samt skabt en værdifuld ressource, som aktørerne kunne slås om. Det mest destabiliserende aspekt af krigs-/bistandsøkonomien i Afghanistan har dog været dens rolle som næring til korrup-tion, som delegitimerer både regeringen og det internationale samfund (Fishstein and Wilder, 2012, p. 5).

Ifølge denne forskning er disse resultater observeret både i Helmand-provinsen og i andre dele af Afghanistan (Fishstein and Wilder, 2012, pp. 5-6, 61-66; Gordon, 2011; Wilton Park, 2014, pp. 18-25). Dertil kommer, at international forskning også viser, at usikre områder ved brug af udviklingsbistand til at fremme sikkerhedsmæssige mål er blevet prioriteret over mere sikre områder, og dette har skabt et uhensigtsmæssigt incitament til fordel for usikkerhed (Fishstein and Wilder, 2012, pp. 5-6). Dansk udviklingssamarbejdes fortsatte nationale fokus, også efter den militære indsats i Helmand blev optrappet, havde netop som mål at undgå dette resultat. Samtidig blev en del af den danske udviklingsbistand kanaliseret til Helmand og dansk militært personel, og PRT-rådgivere gennemførte også aktiviteter i Helmand for britiske midler, idet der ikke som sådan var mangel på midler i PRT'et.

I fremtidige indsatser i skrøbelige og konfliktramte stater, særligt i områder hvor krigsførelse og stabilisering er dominerende, vil det især være afgørende for Danmark at se på den kontekst, hvori udviklingsbistanden udøves, og se på, hvordan den bistand bedst kan anvendes på måder, som reducerer eventuelle destabiliserende effekter.

Politisk dialog

En bred politisk enighed om indsatsen skaber rum for en adaptiv og fleksibel tilgang til udvikling.

En proaktiv inddragelse af et bredt flertal i Folketinget i drøftelserne af strategiske mål viste sig at være et effektivt redskab til at skabe en bred politisk enighed og beskytte udviklingsbistanden mod at blive anvendt i politiske aftaler, der intet havde at gøre med indsatsen i Afghanistan. Samtidig havde de kompromisser, der skulle til, for at nå en sådan enighed, konsekvenser for de valg, der blev truffet i udviklingsprogrammet, særligt i forhold til Helmand-provinsen.

Siden 2004 har den danske regering samlet sikkerheds- og udviklingsordførerne for alle de politiske partier, der støttede den danske indsats i Afghanistan, med henblik på at drøfte prioriteter og risici i forbindelse med indsatsen. På disse møder, der blev afholdt for lukkede døre mindst én gang om året, blev vigtige politikpapirer som de flerårige Afghanistan-strategier og de årlige Helmand-planer godkendt, og det var med til at minimere udnyttelsen af Afghanistan til danske politiske formål, som intet havde med indsatsen i Afghanistan at gøre. Endvidere gav den brede politiske enighed udviklingsaktørerne mere plads til innovation og muliggjorde en mere fleksibel indsats. At nå et højt niveau af politisk enighed var også vigtigt, fordi de danske regeringer i den omhandlede periode var mindretalsregeringer (med forskellige politiske konstellationer), og fordi det var nødvendigt at have en bred opbakning, når det danske militær sendes ud i en krigssituation.

Denne dialog var med til at skabe en fælles forståelse af Danmarks mål og risici ved indsatsen i Afghanistan, men den indebar også politiske afvejninger, der havde indflydelse på udviklingsprogrammets indhold. Den politiske enighed stemte godt overens med regeringens position, som accepterede den amerikanske tilgang med en militær løsning, og opfattelsen hos flere fremtrædende medlemmer af forskellige politiske partier, som ønskede en politisk reaktion og en udviklingsindsats. Dette fremmede beslutningen om at tilslutte sig UK i PRT'et i Helmand på baggrund af det gode forhold, der var blevet etableret i Irak. Dette førte så igen til beslutningen om at tildele udviklingsressourcer til en provins, hvor sikkerhedssituationen umuliggjorde et godt udviklingsmæssigt afkast på investeringen, grundet årsagerne fremlagt i erfaring nr. 2.

LEVERING AF UDVIKLINGSBISTAND

Dette afsnit undersøger, hvilke erfaringer der kan drages af Danmarks udøvelse af udviklingsbistand i Afghanistan mellem 2001 og 2014. Disse erfaringer vedrører fremme af ejerskab til statsopbygning, udvikling af afghanske modtagere og organisationers udviklingskapacitet, forvaltning af porteføljen, risikostyring og indflydelse på bistandskoordination.

Fremme af ejerskab til statsopbygning

Udvikling af ejerskab til statsopbygning er grundlæggende en politisk proces, som kræver, at donorerne har en indgående forståelse af den særlige kontekst og er klar til at yde støtte på den lange bane.

I skrøbelige og konfliktramte stater er der hele tiden kamp om magten. Der er magtkampe på og mellem alle regeringsniveauer samt mellem statslige og ikke-statslige aktører. Ejerskabet til forandringsprocesser påvirkes af mange forskellige interessenters politiske og økonomiske interesser. Samarbejdet mellem myndighederne på nationalt niveau og provinsniveau var f.eks. ofte skrøbeligt på grund af gensidig mistillid. Det gør det vanskeligt at anvende Paris-erklæringens grundlæggende princip – ejerskab – som forpligter donorerne til at respektere partnerlandets ledelse og bidrage til at støtte både statens kapacitet til at levere og civilsamfundets kapacitet til at kræve udvikling og menneskerettigheder. Erfaringer viser, at det er vigtigt, at donorerne forstår den kontekst, som de arbejder i, for kontinuerligt at kunne tilpasse sig forandringer og have et realistisk billede af den tid, det kræver for ejerskabet at udvikles og slå rødder.

Danmark har støttet mange forskellige indsatser, hvis formål har været at styrke ejerskab til statsopbygningsprocesser på nationalt niveau, provinsniveau og lokalt niveau. På nationalt niveau omfatter dette bidrag til ARTF, bilateral støtte til MOE samt bidrag til puljemidler, der administreres af UNDP. På provinsniveau omfattede dette støtte til Undervisningsministeriet i Helmand-provinsen.

NSP er formentlig det bedste eksempel på et program, der har haft en meget høj grad af afghansk ejerskab på centralt niveau samt en overordnet målsætning om at opbygge ejerskab på lokalsamfundsniveau. Det er unikt på mange måder, ikke mindst fordi det har modtaget exceptionelt mange midler og megen støtte fra donorer sammenlignet med andre NPP'er. NSP modtog f.eks. over en tilsvarende 5-6 års periode USD 1,05 milliard sammenlignet med USD 408 millioner til uddannelsesprojektet (EQUIP) og USD 50 millioner til det nationale projekt vedrørende have- og kvægbrug. En del af NSP's succes skyldes et design, som er meget mere robust end andre NPP'er; en mekanisme, der gør det muligt at kanalisere midler til lokalsamfund (og dermed gå uden om provins- og distriktsniveauerne) samt en række kontrolforhold, som øger transparens og ansvarlighed. Evalueringen af Danmarks portefølje inden for levevilkår konstaterede, at ved at støtte NSP bidrog Danmark til at styrke lokalsamfundene, herunder kvinder, og dermed til at lægge grunden for økonomisk vækst og fattigdomsbekæmpelse. Samtidig bemærkede evalueringen en afhængighed af donormidler samt bekymringer i forhold til bæredygtighed (MFA, 2012, State-building/Livelihoods p. 58).

Andre initiativer, som Danmark har støttet, har haft mere blandede resultater. Danmark har ydet væsentlig støtte til uddannelsessektoren, både bilateralt og multilateralt, via regeringsprojekter og projekter uden om den afghanske regering samt på nationalt niveau, provinsniveau og lokalt niveau. På nationalt niveau har denne støtte omfattet ekspertrådgivning (TA) i forhold til strategisk planlægning, som har bidraget til at øge ejerskabet til den nationale uddannelsesstrategi. Dansk støtte har også bistået MOE med at opnå midler fra Global Partnership for Education, som nu yder budgetstøtte til bistand med gennemførelsen af sektorplanen. I disse tilfælde har der været et relativt stærkt ejerskab til processen med udvikling af strategi og politik. På implementeringsniveau har ejerskabet været langt svagere på grund af en række konkurrerende prioriteter hos MOE samt begrænset kapacitet til at gennemføre flere indsatser på samme tid.

På lokalt niveau har danske rådgivere i Helmand-provinsen gjort en betydelig indsats for at samarbejde med myndighederne på centralt niveau på vegne af provinsdirektøren for uddannelse samt fremme forbindelser og udvekslinger mellem de to niveauer. Successen med dette har dog været begrænset. Det skyldtes til dels, at den regionale forvaltning endnu ikke fungerede, og der manglede klarhed i forhold til roller og ansvar på de forskellige niveauer. Ressortministerierne i provinsen havde hverken budget- eller planlægningsansvar for leveringen af lokale serviceydelser, og der manglede politisk vilje på centralt niveau til enten at dekoncentrere eller uddelegere funktioner. Den manglende succes har også skyldtes magtkampe. Magten har traditionelt ligget på lokalt niveau, og der har været en stærk og dybt rodfastet modstand mod statens centraliseringstendenser. Danske rådvidere i PRT'et erfarede, at selvom der var et lokalt behov for uddannelse i Helmand, så betød den dybe mistillid og mangel på respekt mellem provinsen og det nationale niveau, at der var modstand mod samarbejde.

Selvom der blev gjort forsøg på at styrke forvaltningen i provinsen, mens PRT'et eksisterede, var disse uvægerligt begrænsede, fordi den manglende sikkerhed forhindrede uddannelsesrådgiverne i at nå videre ud end til de større provinsbyer. Da PRT'et lukkede, var der ikke mulighed for yderligere engagement på lokalt niveau, og de spirende forbindelser kunne ikke opretholdes. Danmark var bevidst om, at der ville være et behov for fortsat støtte med henblik på at fremme bæredygtigheden af tidligere indsatser og forsøgte at etablere et UNDP-kontor i Helmand med dette formål. Desværre betød det forværrede sikkerhedsmiljø, at dette kontor i sidste ende ikke kunne fungere. Det rejser spørgsmålet om, hvorvidt det er hensigtsmæssigt at iværksætte indsatser, der har til formål at udvikle ejerskab, hvis omgivelserne er præget af usikkerhed i et sådant omfang, at det er usandsynligt, at det vil være muligt at yde bistand på den lange bane. Iværksættelse af aktiviteter, som så ikke følges til dørs, har ført til en væsentlig desillusionering blandt det afghanske folk over hele landet, ligesom det også er farligt for dem, der associeres med regeringen, når magten skifter hænder.

På centralt niveau har et af de mest udfordrende programmer været LOTFA. UNDP har tilstræbt at skabe ejerskab ved at samle MOI, andre relevante ministerier, donorer og forskellige koordinerende og offentlige interessenter i et forum for drøftelse og

formulering af fælles strategier. Det har været en vanskelig og stærkt politisk proces. MOI har under hele sin eksistens været tøvende over for at tage ejerskab til rutinefunktionerne inden for sit almindelige ansvarsområde, såsom verifikation af transaktioner, udarbejdelse af økonomisk data og korrespondance blandt MOI, Finansministeriet (MOF) og forretningsbanker (UNDP, 2012). Trods 13 år og adskillige milliarder dollars i lønbidrag til den afghanske regering til ANP er der stadig ingen sikkerhed for, at personale- og løndata er korrekte (SIGAR 15-26 Audit Report, 2015). Der er ingen tvivl om, at denne udfordring har været enorm både i størrelse og kompleksitet, men der har også været en systematisk og dybt rodfæstet korruption som følge af stærkt personlige politiske interesser. Der er for nylig fastlagt en plan for overdragelse af administrationen fra UNDP til MOI (UNDP 2015). Det er dog stadig uklart, hvor engageret MOI er i at gennemføre de nødvendige reformer, og det kan forventes, at der vil være behov for omfattende donor-tilsyn med dette program.

At yde bistand i skrøbelige og konfliktramte stater kræver en nøje afbalancering mellem at fremme principper om bistandseffektivitet og at sikre tiltrækkeligt tilsyn med brugen af midler.

Det blev uvægerligt en udfordring at skabe den form for ejerskab, som principperne for donorengagement forudsætter, hvor en proces, der sættes i gang af udefrakommende, bliver ejet af afghanske aktører med politisk vilje til at forfølge den samme dagsorden. Fjorten år efter den internationale indsats blev indledt, er Afghanistan fortsat en meget skrøbelig stat, hvilket pr. definition betyder, at den endnu ikke er i stand til at skabe grundlæggende sikkerhed, retssikkerhed, serviceydelser eller økonomiske muligheder for alle borgere og endnu ikke har befolkningens tillid. Med en korruption, der gennemgribende påvirker statens legitimitet, er det en påmindelse til Danmark og andre donorer om, at fremme af en afghansk ledet proces kan føre til både positive og negative udviklingsresultater. Derfor er det vigtigt, samtidig med at fremme principperne om bistandseffektivitet som ejerskab og udvisning af den nødvendige strategiske tålmodighed, at monitoreringsmekanismerne for bilaterale og multilaterale kanaler er stærke nok til at forhindre, at misbrug af donormidler underminerer statens legitimitet.

Danmarks bistand via ARTF og den bilaterale støtte til MOE har haft til formål at støtte landets ejerskab til statsopbygningen og policyprocessen. Men Afghanistan er et stort og komplekst land med mange forskellige konflikter og med en grundlæggende manglende tillid mellem stat og borgere, som er domineret af en udefrakommende militær indsats. I sådan en kontekst har forestillingen om en samlet vision og plan, der styrer alle regeringshandlinger, vist sig at være urealistisk. Nominelt giver ANDS en fælles ramme, og det har bestemt hjulpet donorerne med at fokusere deres bistand. Men

en regering, som er præget af splittelse og er ude af stand til at håndhæve retsstaten, med dybt rodfæstet korrupsion på de højeste niveauer, vil uvægerligt møde alvorlige udfordringer i forhold til at administrere udviklingspolitikken i alle borgeres interesse.

En kritisk observation, som de fleste udviklingsinteressenter i Afghanistan har gjort, har været, at donorerne har kanaliseret alt for mange midler gennem systemer, der ikke har været tilstrækkelige i forhold til transparens og ansvarlighed. Det betyder ikke, at Danmark har givet for mange midler, men at Danmark som en del af donorsamfundet deler den samlede risiko. Til en vis grad har den afghanske regerings lave absorptionskapacitet ganske enkelt medført et stort underforbrug i forhold til alle de afghanske regeringsprogrammer (MFA, 2014, pp. 8-10). Hvor dette har været tilfældet, har Danmark forlænget programperioderne. Men tilgængeligheden ("availability") af store mængder donormidler under forhold med utilstrækkelig kontrol har uomtvisteligt givet anledning til en lang række forskellige korrupsionsformer.

Evalueringen fra 2012 af den danske bistand bekræftede dette. Rent teknisk har Danmark og ligesindede donorer haft en god forståelse for behovet for sikkerhedsforanstaltninger, der skal sikre ansvarlighed i forhold til midlerne. Men når der fra politisk hold er givet instrukser om udbetaling af større mængder midler, end der har været kapacitet til at absorbere effektivt, er risikoniveauet vokset. Et forsøg på at håndtere risikoen i det danske bilaterale program, særligt i MOE i de seneste år, har været en stor belastning for en ambassade, der samtidig oplevede personalenedskæringer. Mens personaleproblemet blev løst indirekte ved at flytte bistanden til multilaterale kanaler, er risikoen i forhold til ansvarlighed den samme ved brug af multilaterale kanaler som ARTF og FN-organer. Forskellen er, at Danmark i overensstemmelse med princippet om én enkelt revision ikke er direkte ansvarlig for tilsynene og derfor også er mindre belastet af og mindre involveret i risikostyringen.

På tidspunktet for denne rapport var der stigende opmærksomhed blandt både det danske og andre donorerers personale omkring, at tilsynsmekanismen i de multilaterale kanaler ikke var så stærke, som de skal være. Denne erkendelse indebærer en stor udfordring, idet principperne om at fremme ejerskab og tilpasning kræver, at ansvaret for monitorering ligger hos ministerierne ved brug af deres egne systemer snarere end eksterne systemer. At bevæge sig væk fra etablerede arbejdsmetoder er en vanskelig, kontroversiel og politisk proces, og det er en proces, hvor det kan være umuligt at adskille modstand mod principperne fra modstand, der skyldes dybt rodfæstede kontrære interesser. Danmark har for nylig oplevet dette i forbindelse med overførslen af dets bistand til MOE fra en bilateral til en multilateral kanal.

En indfrielse af New Deals målsætninger kræver, at Danmark fortsat anvender de afghanske regeringssystemer, således at deres udvikling understøttes. Det skaber en konflikt i forhold til kravet om ansvarlighed over for de danske skatteydere. Det er ikke til at vide, om færre midler, der stod bedre i forhold til absorptionskapaciteten, ville have reduceret mulighederne for korrupsion og givet bedre tilsyn, men informanterne i

denne rapport var af den opfattelse, at det ville have været tilfældet. Den nationale samlingsregering, som overtog regeringsmagten i september 2014, kan nu få endnu vanskeligere ved at bekæmpe korrupsionen på grund af de stærkt personlige interesser, der er etableret over de seneste år. Denne udfordring blev især tydelig efter offentliggørelsen af en rapport fra den amerikanske særlige generalinspektør for Afghanistans genopbygning. Rapporten beskriver MOE's anvendelse af oppustede tal med det formål at aflede midler, der skulle have været brugt på skoler og lærere (SIGAR, 2014). Der opstod en voldsom reaktion, da den nye undervisningsminister anvendte eksempler fra denne rapport som understøttelse af sin hensigt om at bekæmpe korrupsion.

At finde balancen mellem ejerskab og tilsyn er et dilemma for alle donorer, og der findes ingennemme løsninger. Det er muligt via princippet om gensidig ansvarlighed at skabe resultater, men der er ikke mange skrøbelige stater, der har været i stand til at udvikle de nødvendige mekanismer. De steder, hvor der findes monitorering og resultatvurdering, er disse primært fokuseret på modtagersiden og ikke udoversiden. Lige så vigtigt som det er at sikre, at Afghanistan har mekanismer, der sikrer ansvarlig brug af midler, er det, at der findes rammer for gensidig ansvarlighed, som tager højde for donorerens brug af midler. Det kan i denne forbindelse bidrage til at vise effekten på resultaterne, når der ydes donormidler i et omfang, der overstiger absorptionskapaciteten.

Udvikling af kapacitet

Når der træffes beslutninger om at tilføre væsentlig kapacitet via ekspert rådgivning (TA), er det vigtigt aktivt at adressere bæredygtigheden for at undgå at skabe en parallel administration.

Donorer, herunder Danmark, har finansieret rådgivere i titusindvis med henblik på at adressere den manglende kapacitet, som prægede ressortministerierne fra 2001 og frem. Donorerens stærke overbevisning om, at en bedre levering af serviceydelser ville kunne overbevise afghanerne om, at det var i deres interesse at støtte regeringen og ikke den væbnede opposition, og at ekspertrådgivning kunne fremskynde denne proces, førte til støtte af store antal rådgivere. I mange ministerier blev ekspertrådgivning et middel til vennetjenester og svindel. Selvom man forudsatte, at rådgiverne ville være en midlertidig måde at udvikle kapaciteten i kerneadministrationen på, så blev der i mere end ti år ikke gjort tiltag til at udfase rådgiverne, og de blev forankrede som en parallel administration. Det er flere årtier siden, at man på globalt plan gjorde erfaringer med rådgivermodellens svagheder, men donorerne i Afghanistan var længe om at kræve, at rådgiverne skulle fokusere på at overføre kapacitet i stedet for selv at udføre opgaven.

Al dansk bistand til Afghanistan har haft som mål at understøtte kapacitetsopbygningen i bevidstheden om de enorme udfordringer, der ligger i et land, der i mere end tre årtier har været genstand for konflikter og hjerneflugt. Med så lavt et udgangspunkt i 2001 og i en kontekst præget af et enormt politisk pres for hurtige resultater var den primære tilgang, som både Danmark og det bredere internationale samfund valgte, ekspert-rådgivning. En del af de rådgivere, som Danmark leverede, har været dansk/internationalt personale, som arbejdede i MOE i Kabul og i PRT'et i Helmand-provinsen. Hovedparten har været afghanere, finansieret bilateralt i MOE og MRRD (f.eks. NSP) samt multilateralt via bidrag til ARTF og FN-organer. Dette personale har omfattet udvandrede afghanere, tilbagevendte fra Pakistan samt lokale. De har været ansat på kontrakt og har modtaget forskellige lønninger. Nogle har modtaget særdeles høje lønninger, og alle har modtaget en mangedoblet løn i forhold til den løn, som embedsmændene på tashkeel modtog.

Formodningen bag denne kapacitetstilførende strategi var, at det ville være en midlertidig foranstaltning, mens der blev udviklet kapacitet i tashkeel. Men i praksis var det rådgiverne selv, der gjorde arbejdet. Dels fordi rådgiverne i modsætning til de embedsmænd, der var tilbage efter Taliban-æraen, talte engelsk og havde IT-kundskaber, hvilket ofte blev defineret som en forudsætning for en donorstøttet modernisering. Men det skyldtes også den dybt rodfæstede mistillid, som var baseret på formodede politiske tilhørsforhold under de mange krigsår mellem de tilbagevendende og tashkeel-personalet. Omkring 2006 var det generelt anerkendt i det bredere donorsamfund, at rådgivere på kontrakt var blevet en parallel administration eller en administration nummer to. De havde overtaget beslutningstagningen og godkendelseskompetencen, og tashkeel var således blevet marginaliseret (AREU, 2010).

Danmarks primære praktiske erfaringer med rådgiverdilemmaet stammer fra MOE. Danmark havde finansieret rådgivere siden starten af det danske uddannelsesprogram (ESPA) og finansierede i 2009 155 af et anslået antal rådgivere på 1.157. Hovedparten blev finansieret via ARTF (425) og USAID (450).⁶ Disse rådgivere var rekrutteret af MOE, i teorien i overensstemmelse med aftalte retningslinjer for indkøb, men i praksis primært via vennetjenester. Danmark pressede på for et ophør af brugen af ikke tilstrækkeligt begrundede tekniske rådgivere, og i oktober 2015, da overgangen af den danske bistand til multilaterale finansieringsmekanismer var nært forestående, var antallet af rådgivere, som Danmark finansierede, blevet reduceret fra over 400 til 21.

Erfaringerne med en begrænset brug af rådgivere som model er ikke nye. Det er noget, man er blevet bevidst om i kraft af årtiers globale erfaringer, der viser et behov for en gradvis tilgang, som er hensigtsmæssig i forhold til absorptionskapaciteten i den relevante kontekst (Michailof, 2007). Men fordi der stod så meget på spil politisk i Afghanistan i forhold til kapacitetsudvikling, var man dømt til at måtte gøre disse erfaringer igen.

⁶ Disse tal er anført i uddannelsesdelen af evalueringen fra 2012 (MFA, 2012). Det præcise antal rådgivere har dog aldrig været kendt på grund af dårlig dataindsamling, opsplittede kilder, manglende koordinering blandt donorer samt placering af rådgivere på tværs af forskellige direktorater.

Frustration over de dyre rådgivere og den begrænsede effekt i forhold til kapacitetsopbygningen deles af hele det internationale samfund samt af de afghanske parlamentarikere og bureaukrater, der har en ægte interesse i landets udvikling. MOF vurderede, at den samlede donorbistand til kapacitetsopbygning (fraregnet finansiering af løn til embedsmænd) mellem 2002 og 2010 udgjorde USD 6,45 milliarder (ADB, 2012). Den har vist sig at fordreje arbejdsmarkedet og underminere langsigtet finanspolitisk og kapacitetsmæssig bæredygtighed (European Commission, 2009).

Selvom der har været visse forsøg på at adressere rådgiverdilemmaet, herunder fra dansk side, er der mange grunde til, at det ikke har været muligt. Det gælder for både den afghanske regering og donorer, at forsøg på at 'tilpasse' deres ambitioner om levering af serviceydelser til landets absorptionskapacitet har været vanskelige rent politisk. Danmark og andre donorer har haft en stærk overbevisning om, at en forbedret levering af serviceydelser ville overbevise afghanerne om, at det var i deres interesse at støtte regeringen frem for den væbnede opposition. Finansiering af rådgivere blev betragtet som nødvendig for hurtigt at kunne forbedre leveringen af serviceydelser. Det blev særligt vanskeligt at adressere dette problem i forbindelse med den 'offensiv', hvor donorer, herunder Danmark, øgede deres civile bistand samtidig med, at den militære indsats blev intensiveret.

Donorerne har i hvert fald siden 2006 erkendt, at rådgiverløningerne ikke var bæredygtige på hverken mellemlangt eller langt sigt. Danske rådgivere for MOE advarede om dette allerede i 2005/2006, og Danmark begyndte at reducere antallet af dansk-finansierede rådgivere i 2012. Det var dog først, da der begyndte at være færre midler til rådighed, at mange andre donorer prioriterede at gøre noget ved denne rådgiverproblematik.

Under den omkostningsfri forlængelse (januar-september 2015) fortsatte ESPA II med at yde støtte til Undervisningsministeriets rådgivere som en del af den reviderede arbejdsplan, men med en mere snæver og fokuseret tilgang mod et begrænset antal nøglestillinger. Støtten til rådgiverne har været holdt inden for det allerede tildelte budget. Den enkelte rådgivers bidrag har været knyttet op på specifikke resultater i ESPA-programmet, idet man har haft en gradvis exitstrategi for øje.

Beslutningerne om at standse finansieringen af et ikke bæredygtigt antal rådgivere er nye, og man er først nu ved at gøre erfaringer på dette område. I ELECT standsede USAID sin finansiering med kort varsel, og det satte UNDP under et stort pres i forhold til at bistå den uafhængige valgkommission med at identificere, hvilke stillinger der var afgørende for dens fortsatte virke. Erfaringerne herfra viser, at et ophør med at finansiere ekspertbistand kræver en omhyggeligt tilrettelagt proces i relation til vurdering af den type kapacitet, som med rimelighed kan opretholdes. Det tager længere tid, end man forventer. Når Danmark trækker sin bilaterale støtte til MOE til fordel for støtte via det multilateralt finansierede EQUIP-program, har ambassaden investeret en betydelig mængde af den knappe tid i processen. Danmark finansierer (sammen med USA, UNESCO

og støtte i naturalier fra Verdensbanken /EQUIP) et rådgiverstudie, som skal vurdere behovet for rådgivere samt politikker for rekruttering og administration. Dette vil til en vis grad mildne effekten af, at den danske rådgiverfinansiering trækkes, men eliminerer den ikke.

Det har været vigtigt for Danmark at bidrage bilateralt til kapacitetsopbygning, sammenlignet med finansiering via multilaterale mekanismer, som en synlig og politisk populær måde at støtte statsopbygning og sikre fokus på ligestilling mellem kønnene på. Det har også skabt opmærksomhed på hvordan kapacitetsudvikling kan kombineres med andre formål end de tilsigtede. I forholdet til MOE har der været mange vanskelige emner, der har krævet en åbenhjertig dialog, f.eks. korrupsion i forbindelse med trykning af skolebøger. I den sag, som var politisk meget højt profileret, pressede Danmark klart på for at standse korrupsionen, men anerkendte samtidig behovet for, at børnene kunne få skolebøger til skoleårets start. Ved at trække sig ud af finansieringen af rådgivere er Danmark blevet bevidst om, at processen er kompliceret og stærkt politisk på grund af dens betydning som en mekanisme for vernetjenester og magt. Dette er ikke usædvanligt, da internationale erfaringer viser, at en vellykket kapacitetsændring kræver konstant strategilægning, mægling, koalitionsopbygning og konflikthåndtering (High Level Group on Capacity Development, 2011).

Forvaltning af porteføljen

Mens typen og størrelsen af projekter skal tilpasses konteksten, herunder de danske strategiske prioriteter, og kan forventes at ændres over tid, kan en minimering af antallet af projekter i porteføljen og et fokus på større indsatser, som støtter levering af resultater på en større skala, skabe rum for dybere engagement med partnere, herunder i forhold til strategier og politisk arbejde for at forbedre donorernes forståelse af konteksten.

I en kontekst, hvor der er meget på spil, giver presset for hurtigt at levere resultater gerne anledning til et stort antal projekter. I Afghanistan, på det tidspunkt hvor Danmark øgede sin bistand, vanskeliggjorde en stor portefølje af projekter Danmarks mulighed for at samarbejde med multilaterale partnere og regeringen under udarbejdelsen af nye programmer, som kunne levere resultater på en større skala. Der er vigtige grunde til i en indledende fase at finansiere flere forskellige partnere og formål. Visse temaer som menneskerettigheder og ligestilling mellem kønnene vil altid være en politisk prioritet for Danmark, og inden for begge områder kan der være behov for midler til mindre indsatser. Samtidig har beslutningen i landeprogrammet for 2014/15-2017 om at fokusere udviklingsbistandsressourcerne på et mindre antal større multilaterale projekter betydet, at Danmark kan opnå større effekt via sine aktiviteter, herunder via politikdialog.

I de tidlige år omfattede Danmarks portefølje et stigende antal projekter, hvoraf mange var ganske små. På det tidspunkt blev indsatsen fra flere aktører betragtet som en måde at håndtere de mange vigtige behov på, om end små partnere (ofte små og nye NGO'er) kun kunne håndtere små projekter. Dertil kommer, at udvikling af kapacitet i civilsamfundet i forhold til menneskerettigheder og ligestilling mellem kønnene blev betragtet som vigtige strategiske elementer i forhold til at lægge pres på den afghanske regering, hvilket f.eks. førte til bilateral finansiering af den uafhængige afghanske menneskerettighedskommission og forskellige NGO'er, som især havde til formål at fremme kvinders rettigheder. De omstændigheder, hvorunder disse beslutninger blev truffet, ændrede sig hurtigt og var ofte kaotiske, uden en dansk eller afghansk strategi til at styre valgene og utilstrækkeligt personale på begge sider.

I 2006 konstaterede man, at der for mange projekter, særligt mindre projekter, ikke var megen understøttende dokumentation, og at der manglede væsentlige krav i kontrakterne såsom ophørsdato, og vores informanter har forklaret, at det var en meget stor udfordring at bringe dem i overensstemmelse med kravene om ansvarlighed. Dette var et problem for Danmark i alle landeprogrammer, men det var særligt slemt i Afghanistan på grund af presset for hurtigt at levere resultater inden for en lang række målsætninger. Selvom der blev taget forskellige forholdsregler i forhold til at udvikle en mere strategisk, smidig og multilateral tilgang, skabte nogle af disse tidligere projekter stadig administrative problemer i 2014.

Den erfaring, som sektorspecialisterne har draget af denne oplevelse, er, at selvom der kan være vigtige grunde til at støtte en lang række forskellige projekter – som at fremme vigtige politiske målsætninger og til rådighed værende implementeringspartnere – skaber en stor mængde små projekter en uforholdsmæssig arbejdsbyrde over en lang tidsramme, og disse projekter leverer ikke altid forholdsmæssige resultater. Kravet om ansvarlighed betyder, at alle projekter, store som små, er underlagt mere eller mindre samme administrative processer og rapporteringskrav. Mange af de mindre partnere havde begrænset kapacitet og krævede bidrag, som på ingen måde stod i forhold til de enkelte projekters værdi. Selv visse multilaterale partnere, som UN Women, havde ikke kapacitet til at gennemføre en tilstrækkelig planlægning og rapportering af projekter. Det betød, at samarbejde med mindre og mindre effektive partnere havde store offeromkostninger i form af mindre tid til rådighed til at indgå i samarbejder med mere betydningsfulde programmer og partnere.

En lignende erfaring kan drages af Nærområdeinitiativet. Evalueringen fra 2012 af Danmarks udviklingsamarbejde i Afghanistan konstaterede, at valget af partnere, som var førende på deres felt og allerede havde et etableret navn i Afghanistan, var afgørende for de individuelle komponenters effektivitet. Men de begrænsede ressourcer på ambassaden betød, at de forskellige strenge aldrig blev samlet til støtte af fortalervirksomhed hos regeringsinteressenter omkring spørgsmålene om tilbagevendende flygtninge og intern fordrivelse.

Danmark har til tider ydet bistand til den samme organisation til lignende formål via forskellige kanaler, hvilket har øget arbejdsbyrden. F.eks. har Den danske komité for hjælp til afghanske flygtninge (DACAAR) og NSP modtaget midler fra Nærområdeinitiativet både via det humanitære budget og via udviklingsbudgettet. Dette afspejler ganske vist Udenrigsministeriet's geografiske og temaorienterede struktur, men det er ikke en effektiv ordning set fra partnernes side, for de skal udarbejde en rapport for hver enkelt bistandsstrøm. Dertil kommer, at det danske personale skal behandle disse separat, selvom programmet eller partneren er den samme.

I modsætning til små projekter var PEPS og ESPA store projekter, der krævede en stor indsats fra både det danske personale på ambassaden og rådgiverne i MOE. I de tidlige år tilførte Danmark betydelig værdi til den overordnede indsats, men det var ikke muligt at bevare det dybe engagement, der skulle til for at sikre, at midlerne blev brugt effektivt og ansvarligt. Evalueringen fra 2012 noterede, at det var vanskeligt at spore Danmarks bidrag til resultater mellem 2007 og 2010 på grund af en svag institutionel forvaltning og rapportering i MOE. Fra 2010 og frem lagde støtte til afghanske regeringsprojekter beslag på ambassadens kapacitet, særligt når det personale, der var ansvarligt for forvaltningen, ingen sektorspecifik erfaring havde og ikke længere fik støtte fra lokalt udsendte dansk finansierede rådgivere, som have været afgørende for forvaltningen af støtten inden for MOE.

Når ambassadens kapacitet er begrænset, er det særligt vigtigt at have betroede partnere at støtte sig til. I starten blev det besluttet at støtte uddannelsessektoren, men ikke vand og sanitet. Det havde den utilsigtede følge, at den danske indflydelse blev reduceret i MRRD, hvor DACAAR's indflydelse på det strategiske rådgivningsniveau voksede. I den periode, hvor DACAAR modtog midler fra ambassaden, var der mulighed for en gensidigt fordelagtig dialog med ambassadens sektorspecialister. Men ved at finansiere den humanitære bistand fra hjemmetjenesten gik man glip af den daglige formelle dialog, af muligheden for at gøre kontekstuelle erfaringer samt deltage i politikdialogen i Afghanistan.

Risikostyring

Danmarks 'risikovillige' tilgang er hensigtsmæssig i en kontekst, hvor der er mange alvorlige risici. Den understøttes bedst af stærke monitorerings- og evalueringsforanstaltninger, som tilpasses i takt med, at konteksten ændrer sig.

Tid og erfaring har vist, at stærke monitoreringsforanstaltninger er afgørende for en effektiv risikostyring, og at disse foranstaltninger skal etableres i de tidlige stadier af indsatsen. Det er en udfordring, når Danmark giver ansvaret til implementeringspartnere for at overvåge de resultater, som de selv er ansvarlige for at skabe. Det er en endnu større udfordring, når disse partnere ikke har mulighed for at besøge usikre områder for at verificere det, der rapporteres. Monitoreringstilgangene er blevet tilpasset ændringer i konteksten, men det er sket langsomt. I fremtidige indsætter er det afgørende, at risikoen minimeres ved at afsætte tid og økonomiske ressourcer til at sikre, at monitoreringsforanstaltningerne er de bedst mulige i den givne kontekst, og at de tilpasses konteksten hurtigt, når den ændrer sig, således at programmerne kan tilpasses efter behov.

I de tidlige år havde danske embedsmænd mulighed for at besøge projektområderne for at verificere, hvordan aktiviteterne blev gennemført, og opnå større forståelse af den kontekst, som bistanden blev udøvet i. Dette var et vigtigt supplement til de rapporter, de modtog fra implementeringspartnere, som for de fleste modaliteters vedkommende generelt var af dårlig kvalitet. Kun hvor der var afsat tilstrækkelige, dedikerede ressourcer, særligt i forbindelse med NSP, har rapporteringen været af den rette kvalitet og kommet i rette tid til at kunne danne grundlag for afgørelser om tildeling af midler.

Det har været Danmarks politik, at partnerne skaber resultaterne, og derfor er ansvarlige for at monitorere og rapportere om disse. Dette er rationelt og hensigtsmæssigt i en mere stabil udviklingskontekst. Men i en kontekst, hvor mulighederne for at bruge midlerne på en effektiv og ansvarlig måde er små, og hvor korrupsion er dybt rodfastet, skal monitoreringsforanstaltningerne være stærke nok til at minimere potentiel skade. Det gælder særligt for nye og uerfarne partnere som lokale NGO'er, samt for etablerede multilaterale partnere, som generelt har været dårlige til at rapportere. De fleste donorer har f.eks. været frustrerede over kvaliteten af rapporteringen fra UNDP.

Fra 2005 betød den forringede sikkerhedssituation, at donorerne havde færre muligheder for at besøge projekterne. Særligt i de mest usikre provinser blev man opmærksom på, at aktiviteterne måske ikke var blevet monitoreret på den måde, som det blev rapporteret. En evaluering af det nationale lokaludviklingsprogram (NABDP), som blev finansieret af Danmark, noterede, at 'implementeringsorganer og sektorspecialister var hurtige til at påpege, at effektiv monitorering og evaluering ikke var mulig i de usikre provinser,' idet de sagde at 'Taliban slår os ihjel, hvis de ser os med et kamera eller en GPS' (United

Nations Development Programme/Afghanistan, 2010). Evalueringen satte også spørgsmålstegn ved, hvorfor man skulle foretage seriøse investeringer i prioriterede infrastrukturbehov i et område, hvor man påstår, at almindelige monitorerings- og rapporteringsværktøjer ikke kan bruges på grund af den sikkerhedsmæssige situation. Der var ingen, der rejste tvivl om risikoens eksistens, men der var mange interessenter – donorer, regeringer og visse implementeringspartnere – der mente, at den manglende mulighed for at monitorere også var en dårlig undskyldning for at bruge projektmidler uden at foretage den nødvendige kontrol, der lå i monitoreringen.

Med tiden valgte nogle implementeringspartnere og ARTS at lade tredjeparter udføre monitoreringen, men forud gik en lang periode, hvor der ikke rigtig var ansvarlighed for hverken udgifter eller resultater. Selv da eksterne monitoreringsinstanser kom på banen, var usikkerheden stadig den samme, og der var stadig en risiko for, at rapporterne ikke var troværdige. Donorerne har efterfølgende erfaret, at selv tredjepartsmonitorering også skal monitoreres nøje. Nogle programmer har vist, at innovative og pålidelige metoder til fjernmonitorering kan fungere. NSP's lokalsamfundsmonitorering i højrisikoområder er et godt eksempel. Men de mekanismer, som NSP anvender, er bekostelige og kræver meget arbejde, og der er derfor ikke så stor sandsynlighed for, at de vil blive kopieret.

På bilateralt plan har Danmark og andre donorer også i stigende grad benyttet sig af tredjepartsmonitorering for at få oplysninger om de projekter og programmer, som Danmark har finansieret. Danmark har haft MOE-kontrakten med Dansk bistand til rehabilitering og uddannelse i Afghanistan til fjernmonitorering. Danmark har ligeledes også brugt lokale, som har udført on-site kontrol af aktiviteter som f.eks. skolebygningen i Helmand-provinsen, hvor usikkerheden påvirkede alle aspekter af udøvelsen af den danske bistand. I stærkt usikre områder blev selv denne monitorering med tiden uladssiggørlig. Samtidig må det erkendes, at monitoreringen til tider ikke har været brugt med henblik på at tilpasse programmerne, men ganske enkelt blot for at kunne vinge 'monitorering' af.

Sammen med monitorering er evaluering en væsentlig komponent i bistandsforvaltningen. I en kontekst med en politisk dagsorden som Afghanistans tilføjer presset for at fremvise succeser endnu en komplikation til den begrænsede monitorering, og det kan gøre det vanskeligere at gennemføre en streng evalueringsproces og udfærdige korrekte evalueringsdokumenter. Når det er sagt, kan evaluering, bortset fra resultater i en kontekst hvor der er stor personaleudskiftning, og hvor den institutionelle hukommelse er svag, udgøre en vigtig mulighed for at registrere aktiviteter og fremskridt. For Danmarks vedkommende opfyldte evalueringen fra 2012 af udviklingssamarbejdet dette formål. Særligt gav de ekstra ressourcer, som man havde investeret i uddannelsesdelen af evalueringen for at komme uden om den manglende dokumentation, en række historiske oplysninger, som blev en vigtig del af dokumentationen, da der blev anmodet om aktindsigt efter anklager om korrupsion i skolebogsproduktionen.

Som det var tilfældet i NABDP-eksemplet inden for monitorering, hævdes det ofte, at det ikke er muligt at foretage evalueringer i Afghanistan. Evalueringen bestilt af NSP har bevist, at hvis der er etableret ejerskab til et program og er et ønske om at dokumentere den påståede succes, så er det muligt. Der var forskellige metodiske begrænsninger, og omkostningerne var store, men i det store og hele opfyldte evalueringen alle kriterier.

Indflydelse på bistandskoordination

Hvis Danmark skal have en indflydelsesrig stemme inden for bistandskoordination, skal personalet have tilstrækkelig charge eller erfaring, stor viden om landet, relevant teknisk ekspertise og en vedvarende tilstedeværelse.

I så politisk en kontekst som Afghanistan, hvor de største donorer mange dagsordener dominerer, og hvor der er talrige koordinationsfora og aktører, er det en udfordring at deltage i bistandskoordinationen. Det er en ekstremt stor udfordring for en lille donor at få indflydelse. Trods denne ulempe er der dog evidens for, at mindre donorer kan opnå en vis indflydelse, hvis de, afhængigt af forummet, har stor viden om landet, relevant sagkyndig ekspertise og tilstrækkelig charge eller erfaring. Alliancer som Nordic Plus kan også være med til at styrke indflydelsen.

Det vurderes, at omkring 50 lande og organisationer har bidraget til den USD 57 milliarder store udviklingsbistand, der blev udbetalt i Afghanistan i de ti år frem til 2011. Ti donorer bidrog med 85 % af dette beløb. USA var den største donor og tegnede sig for 42% af det samlede beløb (World Bank, 2013). Der har aldrig før været ydet udviklingsbistand i dette omfang. Mange af udfordringerne i forhold til koordinationen i Afghanistan er de samme som i andre højt profilerede, konfliktramte stater, men der er flere politiske kompleksiteter forbundet med donorkoordination i et land, hvor der også udøves en militær indsats. Der er ganske vist stærke incitament for en effektiv koordination, men der er også store forhindringer for det.

For at personalet på den danske ambassade fuldt ud kunne koordinere bistanden, skulle de deltage i talrige møder; mellem regeringen og donorer, blandt donorerne, internt i ministerierne, for de individuelle projekter og i de forskellige trustfonde. Disse møder har omhandlet en lang række forhold, programmer og finansieringsmekanismer. Nogle af disse møder har omhandlet politisk sikkerhed, og der har deltaget diplomatiske medarbejdere fra relevante ambassader; andre møder har omhandlet humanitære og udviklingsmæssige forhold, og her har der deltaget repræsentanter for donorbistandsorganer. For et lille donorland som Danmark har det været en væsentlig udfordring at deltage aktivt og fuldt ud. Når det er sagt, er det ikke en ulempe at være en lille donor, så længe Danmark har kapacitet og viden til at bidrage til finansiering og programdrøftelser på en varig måde. Selvom det kan virke til, at de større donorer har en fordel i forhold til

størrelsen af deres bidrag, viser erfaringen, at det er kvaliteten af indsatsen, som er det vigtigste. Selv en lille donor, der er i stand til at yde et solidt bidrag til drøftelserne, vil blive lyttet til og kan få indflydelse på resultaterne.

Daenmarks integrerede mission, hvor ambassadøren er ansvarlig for politik, og udviklingssamarbejde støttet af en intern militær rådgiver, har skabt fordele i forhold til donorkoordination. Dertil kommer, at nogle sektorspecialister nævnte, at Nordic Plus-koordinationen kan øge de enkelte medlemmers indflydelse, fordi det udvider antallet af koordinationsfora, som Nordic Plus-landene kan deltage i. Det giver også mulighed for en mere meningsfuld deltagelse, idet antallet af møder, den enkelte donorrepræsentant behøver deltage i, reduceres.

Det kræver en indgående forståelse af de politiske, tekniske og økonomiske kompleksiteter at få indflydelse på de største og mest politiske programmer som UNDP-administrerede LOTFA og ELECT. Danske informanter har oplyst, at en kombination af den politiske og udviklingsmæssige tilsynsrolle for indsatserne hos samme ambassadesekretær/-råd somme tider har bidraget til at udvikle en integreret reaktion, fordi personalet kender til både de politiske og de udviklingsmæssige aspekter af et bestemt problem. Det var en fordel, da man hjalp med at finde en løsning på spørgsmålet om, hvordan ANSF kan finansieres efter overgangen i 2014. Danmarks rolle var værdsat, fordi den største donor, USA, var vældig interesseret i at finde en løsning på lige præcis det problem. I både LOTFA og ELECT var en af årsagerne til, at den dårlige forvaltning kunne fortsætte så længe, som den gjorde, at mange af de store donorrepræsentanter, som deltog i møderne, var eksperter i politik eller sikkerhed, og de var ikke opmærksomme nok på de kritiske problemer, der kan være inden for forvaltning af programmer og midler.

UNDP-puljefinansieringsordningen ELECT skelner ikke mellem donorer på baggrund af størrelsen af deres bidrag. Der er således i princippet intet til hinder for, at Danmark bruger sin stemme her. Men valgene var så vigtige for USA, at adskillige amerikanske embedsmænd blev allokeret alene til ELECT-koordination. I kraft af deres antal og deres indgående forståelse af de bistandstekniske og politiske forhold hos dem, som har haft samme post længe, dominerede USA koordineringen. Omvendt blev det danske personale ofte udskiftet og dækkede flere programmer, så de fik ikke mulighed for at udvikle den form for ekspertise, der var nødvendig for at blive hørt.

I mindre programmer og med dedikerede udsendte eller nationale sektorspecialister på ambassaden, som forstår konteksten og aktørerne, har Danmark haft større muligheder for at bidrage til koordinationen på en måde, som kan være konstant over tid. De længere ansættelser af nationale sektorspecialister tilfører en grad af kontinuitet og kan til en vis grad opveje den store udskiftning i det udsendte danske personale. Der er dog internationale fora, hvortil nationale medarbejdere ikke har adgang.

Et eksempel, hvor Danmark var i stand til at allokere de nødvendige ressourcer til at bidrage til koordinationen, var kapacitetsopbygningsprogrammet for civilsamfundet Tawanmandi, som blev forvaltet af British Council for et konsortium bestående af fem donorer anført af DFID. Et konsekvent input var vigtigt af to årsager. Den ene var, at det viste sig at være meget vanskeligt at skabe enighed om formålet at støtte civilsamfundsorganisationer, og der var konstante spændinger mellem udvikling af civilsamfundsorganisationer som fortaleroorganisationer og at bruge dem som en implementeringsmekanisme for donorbesluttede prioriteter. Den anden årsag vedrørte risikostyringen. Efter to anklager om korrupsion, som blev efterforsket, men aldrig bevist, spillede Danmark en fremtrædende rolle i at udstikke en kurs, som donorerne med deres vidt forskellige grader af risikovillighed og risikoaversion kunne acceptere. Danmark førte an i formuleringen af en fælles politik for bekæmpelse af korrupsion, som kunne accepteres af alle donorer.

For Danmark var ønsket om at påvirke andre donorer inden for uddannelse en del af rationale for at yde støtte til afghanske regeringsprojekter. Men udbredelse af andre donorprogrammer, som alle krævede en separat koordinationsmekanisme (herunder Danmarks PEPS og ESPA) samt omfanget af de ARTF-finansierede EQUIP og USAID-finansierede programmer uden om den afghanske regering, betød, at Danmark ikke kunne udøve den forventede indflydelse. I de tværgående programmer Education Coordination Committee og Human Resource Development Board var Danmarks evne til at opnå indflydelse skiftende. Så længe, der var en dansk rådgiver i MOE, var der en rimelig forståelse for de dele af systemet, der vedrørte denne. Men efterhånden som rådgiverne blev trukket ud, og mængden af udstationeret ambassadepersonale blev reduceret, blev det stadig vanskeligere at forstå, hvad der foregik i det stærkt politiserede miljø i MOE. Vanskelighederne ved at forstå aktørerne og de forskellige dagsordener blev yderligere forværret af den store personaleudskiftning.

KONKLUSIONER

Der kan drages fem primære konklusioner af de erfaringer, som identificeres i denne rapport.

FOR DET FØRSTE

Konteksten er vigtig.

Danmarks erfaringer med at levere udviklingsbistand i Afghanistan understreger vigtigheden af det første princip for godt internationalt engagement i skrøbelige stater: Tag udgangspunkt i konteksten. Det viser også, hvor komplekst det er at følge dette princip.

I skrøbelige og konfliktramte stater som Afghanistan er det afgørende at undgå at forværre konflikten i kraft af udviklingssamarbejdet. For at undgå resultater, der bidrager til ustabilitet, er det vigtigt, at donorerne efter bedste evne forstår den politiske, sikkerhedsmæssige og udviklingsmæssige kontekst, som bistanden udøves i. Dette har især været en udfordring i Afghanistan, hvor en af de væsentlige grunde til konflikten har været ulige og undertrykkende magtforhold, som har udelukket mange afghanere fra de fordele, udviklingen har bragt med sig, og har givet næring til korrupt adfærd i regeringen, hvilket har ført til en tilsvarende fremvækst af mistillid til og manglende støtte af regeringen på alle niveauer. Disse magtforhold har afspejlet både nationale og lokale magtdynamikker, og de har ændret sig over tid. Derfor er det vigtigt at have indgående viden om nøgleaktørerne og deres skiftende indbyrdes forhold. Også sikkerhedssituationen har varieret i de forskellige dele af landet, og den har ændret sig med tiden og dermed haft indflydelse på mulighederne for at gennemføre udviklingsaktiviteter.

De danske erfaringer i Afghanistan viser, at følgende er vigtigt i forbindelse med indsatser i skrøbelige og konfliktramte stater som Afghanistan:

- Tværministerielt samarbejde på strategisk niveau og planlægningsniveau, f.eks. via oprettelse af en Task Force.
- En integreret ambassade, hvor ambassadøren har ansvar for både politiske og udviklingsmæssige aktiviteter og støttes af militære rådgivere.
- En kombination af område- og sektorspecialister samt specialister med bredere politisk/udviklingsmæssig viden i både hjemmetjenesten og i landet.
- Muligheden for at trække på enkeltpersoner og grupper med ekspertviden om landet og den pågældende region, herunder implementeringspartnere og nationalt personale.

- Udsendelser af en hensigtsmæssig længde, således at personalet kan udvikle og anvende en kontekstuel forståelse.
- Et system til udvikling af institutionel hukommelse og sikring af, at den bruges ved politik- og programudvikling og gennemførelse.

I praksis kan det være en udfordring at tilvejebringe disse kompetencer i de rette mængder, særligt i de tidlige faser af en overgangsproces. Men erfaringen viser, at de rette kompetencer i det rette forhold vil bidrage til en bedre forståelse af konteksten.

FOR DET ANDET

Fordi konteksten er kompleks og udvikler sig over tid, er det afgørende at være fleksibel og kunne tilpasse programmerne i takt med, at donorerne bliver mere fortrolige med omgivelserne.

Forståelsen af konteksten bliver dybere med tiden, efterhånden som de internationale aktører bliver mere fortrolige med omgivelserne, men programmerne kan ikke vente på, at denne viden udvikles. Selv når donorer og implementeringspartnere er relativt fortrolige med konteksten, er det umuligt at forudse alle konsekvenser – positive som negative – af udviklingsindsatser eller den måde, som konteksten udvikler sig på. Der vil uvægerligt skulle træffes programmeringsafgørelser på baggrund af ufuldstændige oplysninger, og de må tilpasses efterhånden, som der kommer flere oplysninger.

Dette viser, hvor vigtigt det er med mekanismer, der skaber fleksibilitet og fremmer mulighederne for at tilpasse programmerne. Danmarks erfaringer peger på to faktorer, som er særligt relevante i denne forbindelse:

- I skrøbelige og konfliktramte stater som Afghanistan opstår der ofte et dilemma mellem at følge principperne for bistandseffektivitet og fremme effekt og resultater. Både den generelle kontekst og gennemførelsen af specifikke programmer og projekter skal monitoreres nøje, og resultaterne af denne monitorering skal løbende indarbejdes i programmerne. Dette er god praksis, når der anvendes udviklingsressourcer, men det er særligt vigtigt i skrøbelige og konfliktramte stater som Afghanistan på grund af den omskiftelige og politiserede kontekst. Selvom vigtigheden af dette er anerkendt, er brugen af monitorering til at tilpasse programmerne ofte sparsom, dels på grund af de mange udfordringer, usikkerheden frembyder, og dels på grund af et pres for at levere positive og/eller hurtige resultater.

Samtidig udgør det en alvorlig udfordring i skrøbelige og konfliktramte stater, at det ifølge den danske politik er partnerne, der skaber resultaterne og derfor også er ansvarlige for monitoreringen og rapporteringen af resultaterne. Danmark og andre donorer kontrollerer, i hvilken grad de monitorerer den generelle kontekst,

og de måder, hvorpå denne influerer på deres programvalg. Men implementeringspartnerne har ofte ikke nogen stærk monitoreringskapacitet, og de har måske ikke de systemer, der skal til, for at de kan inkorporere de oplysninger i programmet, som tilvejebringes via monitoreringen. De har måske også stærke politiske eller økonomiske incitamentter til ikke at monitorere aktiviteterne alt for nøje. Danmark og andre donorer har begrænsede muligheder for at påvirke implementeringspartnere kapacitet til at udføre monitorering (særligt hvis de er internationale organisationer eller etablerede NGO'er) og endnu færre muligheder for at forlange, at monitoreringsresultaterne integreres i programmerne.

Den forringede sikkerhedsmæssige situation i Afghanistan har kompliceret situationen yderligere. Den forringede sikkerhed har forhindret danske specialister og mangeimplementeringspartnere i, med egne øjne at se, hvordan projekter og programmer gennemføres. Tredjepartsmonitoreringen er en mulighed i nogle tilfælde, men i stærkt usikre områder, er denne form for monitorering lige så umulig som partnermonitorering. Alt dette har sat spørgsmålstejn ved formålet med at gennemføre programmer i meget usikre områder.

- Det er nødvendigt, at donorer og deres implementeringspartnere fremmer en institutionel kultur, som accepterer kursændringer, efterhånden som situationen udvikler sig. De skal også have beskedne forventninger til, hvad der kan opnås. Også her har Danmark og andre donorer kontrol over deres egen institutionelle kultur og forventningsniveau. Men når ansvaret for monitorering uddelegeres til implementeringspartnere, begrænses Danmarks og andre donorerers muligheder for at påvirke implementeringspartners kultur. Det er muligt at hjælpe statslige implementeringspartnere med at styrke deres monitoreringskapacitet, men i et miljø, hvor donorkoordination er en stor udfordring, er det et åbent spørgsmål, i hvilket omfang en sådan hjælp ville have nogen effekt.

FOR DET TREDJE

Det er vigtigt at forsøge at gøre det rigtige.

Danmarks udviklingsamarbejde med Afghanistan har afspejlet Danmarks opbakning til internationalt vedtagne principper for udøvelse af udviklingsbistand. De danske programmer har søgt at gennemføre principper som fremme af landenes ejerskab, med konteksten som udgangspunkt at fremme statsopbygning og støtte ikke-diskrimination som grundlag for inklusive og stabile samfund ved f.eks. at fremme beskyttelse af menneskerettigheder og ligestilling mellem kønnene.

Samtidig har Danmarks aktive forfølgelse af disse principper konfronteret Danmark med en række udfordringer. Nogle af disse udfordringer har skyldtes, at de omgivelser, hvori

programmerne gennemføres, har været domineret af en militær reaktion på konflikten, og at dominerende, internationale partners dagsorden ofte ikke har været i tråd med disse principper. Andre udfordringer har skyldtes det afghanske, regionale og internationale miljøes kompleksitet og omskiftelighed. Endnu andre udfordringer har vedrørt Danmarks indflydelse som en lille donor. Selv hvis Danmark kunne fastholde et princip – f.eks. fremme af statsopbygning og ejerskab ved at udøve uddannelsesbistand bilateralt via den afghanske regerings programmer – ville Danmarks tilgangs overordnede effekt drukne i strømmen af anden udviklingsbistand, der støtter andre mål.

I nogle tilfælde er det lykkedes, i hvert fald delvist, at overvinde disse forhindringer ved koordination med ligesindede donorer, særligt via Nordic Plus-gruppen og sammen med UK. Selvom den danske overholdelse af international god skik ikke har en umiddelbar effekt, er danske specialister alligevel generelt enige om, at det ikke desto mindre er vigtigt at fastholde en principfast tilgang. Først og fremmest fordi de ganske enkelt ser det som 'det rigtige at gøre'. Men også fordi en opfyldelse af de mål, der ligger i disse principper – en effektiv stat, lokalt ejerskab, ligestilling mellem kønnene – kræver langsigtede processer. De danske specialister mener derfor, at det er fuldt ud muligt, at selv små indsatser får en stor effekt på længere sigt.

FOR DET FJERDE

Integrerede strategier, planlægning og gennemførelse er alt sammen vigtigt.

Under sin indsats i Afghanistan skabte Danmark grundlaget for anvendelse af en integreret tilgang i skrøbelige og konfliktramte stater (implementering i landet til dels baseret på sin indsats i Irak). Fremskridtene var størst på strategisk niveau på hovedstadsniveau, og det bidrog til udviklingen af de strategiske Helmand-planer. Resultaterne af den integrerede gennemførelse af disse strategier og planer har været blandede, og de har rejst spørgsmål om levedygtigheden af fælles implementering.

Der er mindst to forskellige typer integreret gennemførelse. Den ene involverer en opnåelse af enighed om, hvordan Danmarks forskellige tilgange og værktøjer kan anvendes til at opfylde de overordnede danske politikmål. Dette kræver ikke nødvendigvis fælles implementering, men det kunne gøre det. Til gengæld kræver det en drøftelse af Danmarks topprioriteter, og af hvordan man bedst kan anvende Danmarks forskellige tilgange og værktøjer til at opfylde disse prioriteter. Denne type integreret gennemførelse virker til at være relativt ubestridt blandt de danske udviklingsaktører.

Aktiviteter, som kræver fælles implementering, udgør en anden type integreret gennemførelse. Det er her, der opstår flest spørgsmål. Nogle af disse spørgsmål har vedrørt den mest hensigtsmæssige kombination af værktøjer i omgivelser, der er præget af krigsførelse og stabilisering. Der er uklarhed om, i hvilken grad det er muligt at gennemføre udviklingsaktiviteter (i modsætning til stabiliseringsaktiviteter, som finansieres via udviklingssamarbejdet) under meget usikre forhold. Nogle af spørgsmålene har vedrørt,

hvilken dansk aktør der udfører aktiviteten. Særligt har der været generel bekymring om, hvor hensigtsmæssige og effektive de hurtigtvirkende projekter er, som militære enheder eller stabiliseringsenheder med ringe udviklingserfaring og uden klare koblinger til afghanske udviklingsstrategier.

Nogle af disse bekymringer har måske ikke så meget med fælles implementering og samarbejde at gøre. International forskning har leveret omfattende dokumentation for, at international bistand af en hvilken som helst type risikerer at øge sociale og politiske kløfter i stærkt fragmenterede samfund som Afghanistan. Dette er derfor en risiko, der eksisterer for alle indsatser, uanset om de gennemføres af en udviklingsaktør alene eller af flere sammen. Så detaljeret en forståelse som muligt af den kontekst, hvori aktiviteterne planlægges og gennemføres, vil kunne reducere denne risiko, men den kan ikke helt elimineres. Der skal stilles nogle svære spørgsmål om de potentielle konsekvenser af alle internationale udviklingsindsatser, og der skal træffes nogle svære beslutninger om, hvornår man skal gennemføre en indsats, og hvornår man ikke skal.

FOR DET FEMTE

Ved arbejde i skrøbelige og konfliktramte stater, hvor udviklingsindsatsen udøves side om side med en stabiliserende militær tilstedeværelse, er det vigtigt, at man gør sit yderste for at lære af erfaringerne.

Processen med udarbejdelsen af denne rapport har især fremhævet, hvor vigtigt det er at være villig og i stand til at lære af erfaringerne. Denne konklusion er på ingen måde noget enestående for Afghanistan eller for andre skrøbelige og konfliktramte stater, men det er sværere at lære af erfaringerne i disse miljøer, fordi der er så mange forskellige aktører involveret, og fordi det er svært at operere under så komplekse forhold og med en politisk dagsorden.

De danske erfaringer i Afghanistan understreger sammen med de andre medlemmer af det internationale samfunds erfaringer, hvor vigtigt det er med systemer, som fremmer kritisk refleksion, således at organisationer, og ikke blot enkeltpersoner, kan lære, selv under forhold hvor der er et stort politisk pres for positive resultater. Et sådant system skal tilføjes observationer fra en streng monitorering på alle niveauer (som drøftet i konklusion nr. 2 ovenfor) og suppleres af et effektivt rapporteringssystem, som gør det muligt at inkorporere oplysninger fra mange forskellige perspektiver i evalueringerne.

REFERENCER

- AFGHANISTAN. GOVERNMENT OF THE ISLAMIC REPUBLIC OF AFGHANISTAN. INDEPENDENT JOINT ANTI-CORRUPTION MONITORING AND EVALUATION COMMITTEE (2015) *A review of selected foreign assistance programmes implemented in Afghanistan*. Kabul. Available from: <https://www.google.com/search?q=A+review+of+selected+foreign+assistance+programmes+implemented+in+Afghanistan&ie=utf-8&oe=utf-8>. [Accessed: 9 November 2015].
- AFGHANISTAN RESEARCH AND EVALUATION UNIT [AREU] (2010). *Is capacity being built? A study of policymaking process in the primary and secondary education subsector*. Kabul. Available from: <http://www.areu.org.af/Uploads/EditionPdfs/1023E-Is%20Capacity%20Being%20Built%20CS%20July%202010.pdf>. [Accessed: 30 December 2015].
- ASIA FOUNDATION, THE (2014) *Afghanistan in 2014; A survey of the Afghan people*. Available from: <https://asiafoundation.org/resources/pdfs/Afghanistanin2014final.pdf>. [Accessed: 30 November 2015].
- ASIAN DEVELOPMENT BANK [ADB] (2012). *Country assistance program evaluation for the Islamic Republic of Afghanistan*. Independent Evaluation: CE-28. Available from: <http://www.adb.org/sites/default/files/evaluation-document/35980/files/cape-afg-web3.pdf>. [Accessed: 30 December 2015].
- BYRD, W (2014) *Afghanistan: Nurturing Political Space for Development*. Afghanistan: Opportunity in Crisis Series no 3. London: Chatham House. Available from: https://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/home/chatham/public_html/sites/default/files/20140501AfghanistanNurturingPoliticalSpaceByrd.pdf. [Accessed: 9 November 2015].
- COFFEY (2014) *Evaluation of the Danish Peace and Stabilisation Fund*. London. Available from: http://www.ciponline.org/images/uploads/publications/eval_danish_peace_stabilisation_fund.pdf. [Accessed: 27 October 2015].
- DENMARK. MINISTRY OF DEFENCE & MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS [MOD&MFA] (2007) *Denmark in Helmand 2008*. Copenhagen. Available from: <http://dkiafghanistan.um.dk/en/~media/dkiafghanistan/Documents/Other/Denmark%20in%20Helmand%202008.pdf>. [Accessed: 30 October 2015].
- DENMARK. MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS [MFA] (2002) *Styrelsens møde den 6. marts 2002. Dagsordenens pkt. 3.b. Ramme for dansk genopbygnings- og humanitaer bistand til Afghanistan*. Copenhagen.

DENMARK. MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS [MFA] (2005) *Afghanistan-Denmark partnership. Strategy for development cooperation 2005-2009*. Copenhagen: Ministry of Foreign Affairs. Available from: http://www.netpublikationer.dk/um/6173/pdf/afghanistan_denmark_partnership.pdf. [Accessed: 28 October 2015].

DENMARK. MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS [MFA] (2012) *Evaluation of Danish development support to Afghanistan*. Copenhagen. Available from: <http://um.dk/en/~media/UM/Danish-site/Documents/Danida/Resultater/Eval/2012Afghanistan.jpg>. [Accessed: 11 November 2015].

DENMARK. MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS [MFA] (2014) *Review aide memoire: Education Support Programme to Afghanistan II, 2013-2014* Copenhagen.

DENMARK. MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS [MFA] (2015) *Denmark in Afghanistan*. [Online]. Available from: <http://afghanistan.um.dk/en/denmark%20in%20afghanistan/> [Accessed 3 February 2016].

DENMARK. MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS & MINISTRY OF DEFENCE [MFA&MOD] (2008) *Denmark's engagement in Afghanistan 2008-2012. Executive summary of the Government's strategy for the Danish political, civilian and military efforts 2008-2012*. Copenhagen: Ministry of Foreign Affairs. Available from: http://www.netpublikationer.dk/um/9103/pdf/Afghanistan_pixie_engelsk.pdf. [Accessed: 27 October 2015].

DENMARK. MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS and MINISTRY OF DEFENCE [MFA&MOD] (2013a) *Mid-term review of the Whole of Government Stabilisation Programme for the Afghanistan-Pakistan Region 2011-2014*. Copenhagen: [Ref. no. 46.H.1-6-0-2].

DENMARK. MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS and MINISTRY OF DEFENCE [MFA&MOD] (2013b) *The Afghanistan Plan 2013-2014. Towards full Afghan responsibility*. Copenhagen: Ministry of Foreign Affairs. Available from: <http://dkiafghanistan.um.dk/en/~media/Afghanistan/Documents/Afghanistan%20plan%20english%20version.pdf>. [Accessed: 6 November 2015].

DENMARK. PARLIAMENT (2001) 2001/2 BSF 37, 14 December 2001.

DENMARK. PARLIAMENT (2002) B45:VI, 11 January 2002.

EUROPEAN COMMISSION (2009). *Technical assistance: Too much of the wrong thing?* Available from: <http://capacity4dev.ec.europa.eu/article/technical-assistance-too-much-wrong-thing>. [Accessed: 30 December 2015].

GORDON, S. (2011) *Winning hearts and minds? Examining the relationship between aid and security in Afghanistan's Helmand Province*. Medford, MA: Gerald J and Dorothy R Friedman School of Nutrition Science and Policy, Tufts University. Available from: <http://fic.tufts.edu/assets/WinningHearts-Helmand.pdf>. [Accessed: 7 December 2015].

FISHSTEIN, P. AND WILDER, A. (2012) *Winning hearts and minds? Examining the relationship between aid and security in Afghanistan*. Medford, MA: Gerald J and Dorothy R Friedman School of Nutrition Science and Policy, Tufts University. Available from: <http://fic.tufts.edu/assets/WinningHearts-Final.pdf>. [Accessed: 13 November 2015].

HIGH LEVEL GROUP ON CAPACITY DEVELOPMENT (2011). *Capacity development: Lessons learned and actions for Busan and beyond. Synthesis report*. Fifth draft version. Available from: http://www.africa-platform.org/sites/default/files/resources/Synthesis_Report_on_Capacity_Development_20110315.pdf. [Accessed: 30 December 2015].

JAPAN. MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS [Japan MFA] (2002). *Co-chairs' Summary of Conclusions: The International Conference on Reconstruction Assistance to Afghanistan*. Available from: http://www.mofa.go.jp/region/middle_e/afghanistan/min0201/summary.pdf. [Accessed: 21 December 2015].

MICHAILOF, S. (2007). *Review of technical assistance and capacity building in Afghanistan: Discussion paper for the Afghanistan Development Forum*. Washington, DC: World Bank. Available from: <http://www.cdc-crdb.gov.kh/cdc/twg/Afghanistan%20TA%20study%202006.pdf>. [Accessed: 30 December 2015].

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT [OECD] (2010) *Monitoring the principles for good international engagement in fragile states and situations. Country report 1: Islamic Republic of Afghanistan*. Paris: OECD. Available from: <http://www.oecd.org/dac/fragilestates/44654918.pdf>. [Accessed: 30 November 2015].

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT [OECD] (2011). *Fourth High Level Forum on Aid Effectiveness*. Available from: <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/fourthhighlevelforumonaideffectiveness.htm>. [Accessed: 30 November 2015].

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME [UNDP] (2012) *Law and Order Trust Fund. Management Review*. Available from: <http://www.ft.dk/samling/20121/almdel/uru/bilag/215/1271986.pdf>. [Accessed: 28 November 2015].

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME/AFGHANISTAN [UNDP] (2010) *Independent management review: National Area Based Development Programme (NABDP) III Afghanistan*. Final report Available from: <https://erc.undp.org/evaluationadmin/downloaddocument.html?docid=4521>. [Accessed: 12 November 2015].

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME [UNDP] (2015) *Press release: Ministry of Interior Affairs and UNDP sign new LOTFA agreement*. Available from: <http://www.af.undp.org/content/afghanistan/en/home/presscenter/pressreleases/2015/06/30/MoIA-signs-new-lotfa-agreement-with-undp.html>. [Accessed: 1 December 2015].

UNITED STATES INSTITUTE OF PEACE [USIP] (2014). *The legacy of President Hamid Karzai*. Available at: www.usip.org/events/the-legacy-of-president-hamid-karzai. [Accessed: 30 November 2015].

UNITED STATES. SPECIAL INSPECTOR GENERAL FOR AFGHANISTAN RECONSTRUCTION [SIGAR] (2014) *Quarterly report to the United States Congress – 30 October 2014*. Arlington, Va: SIGAR. Available from: <https://www.sigar.mil/pdf/quarterly-reports/2014-10-30qr.pdf>. [Accessed: 4 November 2015].

UNITED STATES. SPECIAL INSPECTOR GENERAL FOR AFGHANISTAN RECONSTRUCTION [SIGAR] (2015) SIGAR-15-62 - *SP Inquiry Letter on Afghanistan Education Data Reliability dated June 11, 2015*. Arlington, Va: SIGAR. Available from: <http://big.assets.huffingtonpost.com/SIGARUSAIDJune2015.pdf>. [Accessed : 11 November 2015].

VAN LINSCHOTEN, A. AND KUEHN, F. (2014) *Rebooting a political settlement. Engagement and mediation after the Afghan elections*. London: Chatham House/ Afghanistan : Opportunity in Crisis Series No. 6. Available from: https://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/field/field_document/20140728Afghanistan.pdf. [Accessed: 4 November 2015].

WILTON PARK (2014) *Capturing the lessons from the Helmand Provincial Reconstruction Team (PRT). Report/ WP1322*.

WORLD BANK (2005) *Afghanistan: Managing public finances for development. Volume V: Improving public finance management in the security sector*. Report No. 34582-AF. Washington, DC. Available from: <http://siteresources.worldbank.org/AFGHANISTANEXTN/Resources/305984-1137783774207/AfgPfmVol5.pdf>. [Accessed: 28 November 2015].

WORLD BANK (2013) *Afghanistan: A synthesis paper of lessons from ten years of aid. Workshop draft*. Available from: https://ieg.worldbankgroup.org/Data/reports/Afghanistan_Lessons_Ten_Years.pdf. [Accessed 12 November 2015].

INTERVIEWPERSONER

Danish officials

Lieutenant Colonel Steen Bornholt Andersen, FAK

Mette Bastholm, MFA

Major Nicolai Christoffersen, MOD

Pernille Dueholm, MFA

Lene Espersen, former Member of Parliament, former Minister of Foreign Affairs

Captain (N) Jens Claus Hansen, MOD

Commander S.g. Felix Ebbestad, MOD

Anders Tang Friborg, MFA

Jens Haarlev, MFA

Marie-Louise Høilund, formerly MFA

Henrik Jespersen, MFA

Louise Mariegaard, MFA

Pernille Mortensen, MFA

Per Stig Møller, former Member of Parliament, former Minister of Foreign Affairs

Holger K. Nielsen, Member of Parliament, former Minister of Foreign Affairs

Marianne Olesen, formerly Danish Embassy Kabul

Charlotte Olsen, formerly Danish Embassy Kabul

Gorm Pedersen, formerly MFA

Ib Petersen, MFA

Nicolaj Hejberg Petersen, MFA

Julie Pruzan-Jørgensen, MFA

Jeannette Liv Ostergaard, formerly MFA

Thomas Osterman, formerly MOD and Helmand Provincial Reconstruction Team

Poul Erik Rasmussen, formerly MFA

Tania Schimmel, MFA

Mac Albert Gordon Shaw, MFA

Charlotte Slente, MFA

Maria Nilaus Tarp, MFA

Thomas Thomsen, MFA

Peter Dahl Thruelsen, MOD

Sus Ulbaek, MFA

Kristoffer Viveke, MFA

Niels Vistisen, FAK

Uffe Wolffhechel, MFA

Other Danish interlocutors

James Davey, Danish Refugee Council/Kabul

Vibeke Forrisdahl, Mission East

Due Haleem, Mission East

Kim Harzner, Mission East

Lene Ingvarsen, Danish Afghanistan Committee

Mads Jorgensen, Danish People's Aid

Lars Pedersen, Danish Assistance to Afghan Rehabilitation and Technical Training/Kabul

Peter Drammat Smith, Mission East

Representatives of Danish Committee for Aid to Afghan Refugees, Danish Demining Group and Danish Afghanistan Committee (roundtable discussion)

Afghan interlocutors

Tamim Bedar, Danish Embassy Kabul

Ahmad Seyar Lali, Civil Society and Human Rights Network

Farid Mirzad, Ministry of Education

Mohammad Naim Nazari, Civil Society and Human Rights Network

Mohammed Daad Serwari, Danish Embassy Kabul

Nazar Ahmad Shah, Danish Embassy Kabul

Ahmad Parwaiz Yosufzai, Danish Embassy Kabul

UK officials

Paul Brooker, formerly Helmand Provincial Reconstruction Team and European Union Police Mission in Afghanistan

Darren Evans, DFID/Kabul

Ed Hadley, Stabilisation Unit, formerly National Security Secretariat and Foreign and Commonwealth Office

Pauline Hayes, DFID

Sarah Hearn, formerly DFID, Foreign and Commonwealth Office and International Security Assistance Force

Dan McCafferty, DFID/Kabul

Jon Moss, formerly Helmand Provincial Reconstruction Team

Tom Rodwell, Stabilisation Unit, formerly Land Force Intelligence Fusion Centre and Joint Narcotics Intelligence Centre

Helen Thompson, DFID/Kabul

David Ward, Foreign and Commonwealth Office

US officials

Kathleen Campbell, United States Agency for International Development

Grant McLeod, Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction

Lessons Learned Team

Candace Rondeaux, Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction Lessons Learned Team

Jim Wasserstrom, Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction Lessons Learned Team

Scott Worden, Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction Lessons Learned Team

Other international interlocutors

William Byrd, United States Institute of Peace, formerly World Bank

Stuart Gordon, London School of Economics

Pawan Kucita, UNICEF

Jolyon Leslie, World Bank consultant

Franz-Michael Mellbin, European Union, formerly MFA

Nadia Nivin, Enhancing Legal and Electoral Capacity for Tomorrow

Rasool Rasooli, National Solidarity Programme

Samantha de Silva, World Bank

Andrew Wilder, United States Institute of Peace, formerly Afghan Research and Evaluation Unit

Björn Müller-Wille, formerly Helmand Provincial Reconstruction Team

ERFARINGER FRA DEN SAMTÆNKTE DANSKE AFGHANISTAN-INDSATS 2001 – 2014

Ved udgangen af 2014 sluttede den NATO-ledede ISAF-mission i Afghanistan, og de danske kampenheder blev trukket ud. Partierne bag den danske Afghanistan-indsats besluttede på den baggrund, at tiden nu var moden til at opsamle de erfaringer, der blev gjort i forbindelse med de cirka 13 års danske indsats i Afghanistan. Partierne besluttede også, at erfaringsopsamlingen skulle fokusere på samtænkningen af de danske indsatser, som har fundet sted under meget krævende sikkerhedsforhold.

Denne rapport er del I af erfaringsopsamlingens tre delrapporter:

- Delrapport I** Internationale erfaringer med samtænkning i Afghanistan, udarbejdet af DIIS, Dansk Institut for Internationale Studier.
- Delrapport II** Udviklingssamarbejde i Afghanistan, udarbejdet af konsulenthuset Landell Mills.
- Delrapport III** Danske erfaringer med stabiliseringsprojekter og CIMIC, udarbejdet af Forsvarsakademiet.