

Utenriksdepartementet Utenriksrådets kontor

Postboks 8114 DEP  
0032 OSLO

<i>Deres referanse:</i>	<i>Vår referanse:</i>	<i>Saksnummer:</i>	<i>Dato:</i>
[Navn]	Javier Fabra Mata	2100696-102	18.12.2023

## Oversendelsesnotat - Evaluering av samspillet humanitær innsats, utviklingssamarbeid og fredsarbeid i norsk bistand

Dette notatet er utarbeidet av Avdeling for Evaluering i tråd med Instruks for evalueringssoppgaven i norsk bistandsforvaltning. Notatet oppsummerer en evaluering ledet av Avdeling for Evaluering av samspillet mellom humanitær innsats, utviklingssamarbeid og fredsarbeid i norsk bistand (Rapporter 5-9/2023).

Evalueringen vil bli offentliggjort på [www.norad.no/evaluering](http://www.norad.no/evaluering), og består av fem rapporter: Tre landrapporter (DR Kongo, Etiopia, Libanon) som vurderer samspillet mellom humanitært arbeid, utviklingssamarbeid og fredsinnsett i disse landene. En fjerde rapport som kartlegger og analyserer Norges humanitære innsats, utviklingssamarbeid og fredsarbeid i de samme landene pluss Syria med bruk av kvantitative datakilder. Den femte rapporten sammenfatter funn fra de andre fire rapportene av relevans for norsk bistandspolitikk og forvaltning.

Evalueringen dekker perioden 2016-2021 og inkluderer vurderinger av alle kanaler i norsk bistand til de tre landene. Feltarbeidet i de tre landene ble gjort i august-september 2023. Evalueringens landrapporter er utført av konsulentfirmaet ADE, mens firmaet DevStat utarbeidet den kvantitative studien. Den sammenfattende synteserapporten er utarbeidet av Avdeling for evaluering.

## Bakgrunn og formål

Humanitær bistand, langsiktig utviklingsbistand og fredsinnnsats er alle viktige områder i Norges innsats for å oppnå bærekraftig utvikling. Men disse tre områdene har også til dels forskjellige mål og tilnærminger. Humanitær hjelp fokuserer på å møte umiddelbare behov i krisesituasjoner, som helsehjelp, mat og husly. Utviklingshjelp fokuserer på langsiktige løsninger for å fremme økonomisk utvikling, demokratisering, implementering av menneskerettigheter, god styring og tiltak som kan løfte folk ut av fattigdom permanent, mens fredsinnnsats kan ha som mål å bidra til konfliktløsning, forsoning, fredsmekling, bedre sosialt samhold, å bygge infrastruktur for fred på alle nivåer (fredskomiteer og liknende), eller til å forbedre relasjonene mellom ulike lokale grupperinger. Alle tre områdene er avgjørende for å oppnå målene for en helhetlig innsats.

En helhetlig tilnærming, såkalt «Nexus» krever at alle involverte parter blir enige om felles resultater («collective outcomes») og økt samarbeid uten å undergrave tilnærmingene til humanitært arbeid, utviklingssamarbeid og fredsinnnsats. En helhetlig tilnærming, med et bedre samspill mellom humanitær innsats, utviklingssamarbeid og fredsinnnsats er også avgjørende for at de som er berørt av krisen skal få best mulig hjelp. Nexus er et sentralt mål både i norsk og multilateral bistand.

Denne evalueringen undersøker samspillet mellom norsk humanitær innsats, langsiktig utviklingssamarbeid og fredsinnnsats. Evalueringen utforsker dette samspillet fra et implementeringsperspektiv, dvs. hvordan prosjektene forholder seg til hverandre når de implementeres. Dessuten utforsker evalueringen samspillet fra et policyperspektiv, forstått som samspillet mellom prosjekter og det overordnede policynivået eller normative forpliktelsene. Evalueringen legger vekt på å kartlegge og analysere innsatsen på landnivå og trekke lærdommer for å styrke en helhetlig norsk innsats. I utformingen av evalueringen har vi lagt vekt på et "praksis i kontekst"-perspektiv dvs. på hvordan samspillet mellom humanitær innsats, utviklingssamarbeid og fredsinnnsats skjer i praksis i en konkret krisekontekst, og hvordan samspillet påvirkes av konteksten.

Formålet med evalueringen er å gi innspill til hvordan Norge kan styrke sin helhetlige innsats. Tiltente brukere av evalueringen inkluderer beslutningstakere i Utenriksdepartementet og de som er involvert i tilskuddsforvaltning og partnerdialog i de tre landene. Dette inkluderer seksjoner i Utenriksdepartementet og Norad, og de norske ambassadene i de tre landene.

## Funn

### OVERORDNEDE FUNN

Evalueringen viser at det er et visst samspill mellom humanitær innsats, utviklingsarbeid og fredsengasjementet i Norges bistandsarbeid i de tre landene. Evalueringen finner noe samspill fra et implementeringsperspektiv, det vil si at det er noe koordinering, komplementaritet og samarbeid mellom humanitært arbeid, utviklingsarbeid og fredsinnsats og mellom ulike aktører (f.eks. norske sivilsamfunnsorganisasjoner, lokale partnere og FN-organisasjoner). Imidlertid har evalueringen funnet lite synergi, det vil si at samspillet gjør at bistanden bidrar med mer enn summen av enkelttiltakene, og bidrar til å realisere felles mål.

Evalueringen finner videre at samspillet på policy-nivå er svakt. Selv om konfliktsensitivitet, lokalisering og rettighetsbaserte tilnærminger er godt etablerte prinsipper i norsk bistand, operasjonaliseres de på varierende måter og i begrenset grad. Det er lite veiledning om hvordan disse prinsippene skal operasjonaliseres.

Det er altså et klart potensiale for bedre samspill, både på implementeringsnivå og policynivå, mellom Norges humanitære innsats, utviklingssamarbeid og fredsinnsats.

Norges innsats i fredskomponenten av "HDP Nexus" er uforholdsmessig lav sammenlignet med humanitær innsats og utviklingssamarbeid i de tre landene. Det er både et lite antall prosjekter, og mindre beløp som er forbeholdt prosjekter som har fredsinnsats som formål (funn i den kvantitative rapporten). Videre viser de tre landrapportene lav innsats på fredsarbeid. Dette bildet beskriver i stor grad ikke bare Norges innsats, men også innsatsen til andre giverland. Funnet vi her beskriver inkluderer ikke fredsmekling på politisk nivå, eller prosjekter med andre formål som inkluderer stabiliseringsselementer.

Evalueringen viser at den spesifikke landkonteksten er avgjørende for hvordan en helhetlig innsats kan gjennomføres i praksis. Landrapportene viser til gode eksempler på helhetlig tilnærminger der kontekstforståelsen og konteksttilpasning er en forutsetning for hvordan humanitære, utviklings- og fredsengasjement integreres godt for å levere bedre. For eksempel gir konteksten i Libanon det viktig at helhetlig tilnærming innebærer å jobbe med både fordrevne og lokal befolkningen, i DR Kongo gjør tilpasningen til konteksten at mye Nexus-arbeid skjer i multilaterale forum og i samarbeid med andre givere.

Bistandsengasjement i kriserammede situasjoner innebærer reelle dilemmaer og avveininger. Evalueringen viser at vi vet lite om hvordan disse dilemmaene og avveiningene har blitt håndtert, og hvordan de best bør håndteres, da dette sjelden er dokumentert.

## LANDSSPESIFIKKE FUNN

### LIBANON

- Det har vært informasjonsdeling blant norske aktører i Libanon. Imidlertid har dette ikke ført til sterkt samarbeid, komplementære strategier eller felles analyse av underliggende konflikt- og sårbarhetsdrivere. Følgelig har det ikke bidratt vesentlig til å oppnå synergier mellom humanitær innsats, utviklingsarbeid og fredsengasjementet.
- I den kvantitative analysen kommer det frem at Norge jobber gjennom lokalt baserte organisasjoner i større grad i Libanon, enn i de andre landene. Norges sterke vektlegging av lokalisering i Libanon, var avgjørende for å sikre en dyp forståelse av behov og prioriteringer, noe som resulterte i programmer som var svært godt tilpasset konteksten. Kombinasjonen av lokalisering og fleksibilitet gjorde det mulig for partnere å svare effektivt på endringer i konteksten.
- Landrapporten finner at Norge mangler veiledende dokumenter for å arbeide i praksis med rettighetsbaserte tilnærminger. Dette er et generelt mønster i alle tre landene. I Libanon baserte Norge seg på eksisterende veiledningsdokumenter produsert av multilaterale organisasjoner.
- Landrapporten fant gode eksempler på Nexus tilnærming i helseprosjekter. Prosjektene dekket både medisinske behov i sårbare områder, bidro til likeverdighet i tilgang til helsetjenester og reduserte spenningen mellom forskjellige samfunnsgrupper, og fremmet samhold og samhørighet blant rettighetshavere fra forskjellige bakgrunner.

### DR KONGO

- Landrapporten fant at samspillet fra et implementeringsperspektiv i det norske engasjementet i DR Kongo var begrenset, og hevder at dette handler om at UD og Norad er separate institusjoner med separate mandater og finansieringsstrømmer som i stor grad opererer på en måte som ikke fremmer samspill og som ikke alltid er gjensidig åpne.

- Videre fant evalueringsteamet at den norske ambassaden i DR Kongo hadde begrenset kapasitet til å engasjere seg direkte i å fremme HDP Nexus. Ambassaden var nylig etablert og hadde begrenset personell og ressurser til å dekke tre land. Kapasiteten til å engasjere seg i HDP Nexus-diskusjoner og planlegging med aktører som mottok norsk finansiering, var begrenset. Norge valgte å gi støtte gjennom fleksibel finansiering og kjernefinansiering til UN Central Emergency Response Fund (CERF) i New York for humanitær respons og til FN-organisasjoner i landet som brukte Nexus-tilnærminger. Det norske engasjementet i Nexus var derfor avgrenset til det som ble gjort gjennom FN-systemet og i samarbeid med andre giverland i en Nexus-arbeidsgruppe.
- Flexibiliteten til norske midler var en viktig merverdi av norsk bistand, som ble verdsatt av Norges partnere inkludert andre givere. Det gjorde det mulig å imøtekomme spesifikke behov, der få andre givere var aktive. DR Kongo landrapporten vektlegger dette spesielt for koblinger mellom humanitære og utviklingsprosjekter.

## ETIOPIA

- Landrapporten fant at det var svakt samspill fra et implementeringsperspektiv for den norske innsatsen i Etiopia. De siste årene har det vært begrenset informasjonsutveksling og koordinering mellom norske partnere. Før Covid-19-pandemien var det jevnlig informasjonsmøter. Samordningen mellom de ulike delene av den norske bistandsforvaltningens engasjement i Etiopia var også svakere enn før pandemien. Dette førte til at ambassaden ikke alltid var oppdatert på hva andre deler av det norske systemet støttet i landet.
- Landrapporten legger også vekt på at det er lite som ble gjort for å sikre at programmer støttet av Norge hadde felles analyser eller felles resultater, noe som kunne bidratt til å fremme intern sammenheng og synergier mellom HDP-prosjekter.
- Rapporten fant svakt samspill for policyperspektivet, da implementeringen av både konfliktsensitivitet, lokalisering og rettighetsbasering hadde mangler. Videre påpeker rapporten at dette kan knyttes til manglende veiledning for operasjonalisering av konfliktsensitivitet, lokalisering og rettighetsbaserte tilnærminger.

## Avdeling for evaluering sin vurdering av evalueringsrapportene og anbefalinger

Vår vurdering er at evalueringen svarer på mandatet og at rapportene inneholder relevante funn, som kan gi nyttige innspill til hvordan organiseringen av norsk bistand til DR Kongo, Etiopia og Libanon og land i sårbare situasjoner generelt kan forbedres. Det er viktig å bemerke at evalueringen vurderer den norske støtten over bistandsbudsjettet, og ikke andre politikkområder, som for eksempel utenriks- og sikkerhetspolitikken

På grunn av at denne evalueringens problemstilling omfatter både humanitær innsats, utvikling og fredsinnsetning, kan funn fra evalueringen være relevante for policy utforming og bistand på ulike tematiske områder i sårbare stater. Videre kan funnene også være nyttige når landstrategier eller regionale strategier utvikles. De er også relevante for revidering av Norges humanitære strategi. Funn om utfordringer i organiseringen av bistandsforvaltningen, kan også være relevant for implementeringen av reformen om arbeidsfordelingen UD-Norad 2024.

Rapportene gir en god beskrivelse av det norske engasjementet i de tre landene i evalueringssperioden, noe som blant annet er bekreftet ved at interessenter i møter og skriftlige tilbakemeldinger sier at de kjenner seg igjen i evalueringens beskrivelse av engasjementet.

Rapporten peker på en del funn ved norsk bistand som har vært påvist i flere tidligere evalueringer som for eksempel evalueringene av engasjementet i Sahel, Sør-Sudan og Somalia, av støtten til utdanning i krise og konflikt, og av støtten til kvinner, fred og sikkerhet.<sup>1</sup> Et positivt funn fra denne og tidligere evalueringer er at norsk støtte er fleksibel. Svakheter, som vi også har sett i tidligere evalueringer, knytter seg til svakheter i samspill og å skape synergier som kan føre til bedre resultater, mangel på operasjonalisering og implementering av konfliktsensitivitet, lokalisering og rettigheter.

Basert på evalueringen, kommentarer fra interessenter underveis i arbeidet og funn fra tidligere evalueringer, anbefaler Avdeling for evaluering at departementet i fremtidig innretning av norsk engasjement til de tre landene som er evaluert og land i sårbare situasjoner generelt, vurderer å iverksette følgende anbefalinger:

---

<sup>1</sup> [Evaluation of Norwegian aid engagement in the Sahel \(norad.no\)](#); [Realising Potential: Evaluation of Norway's Support to Education in Conflict and Crisis through Civil Society Organisations \(norad.no\)](#); [Blind Sides and Soft Spots – An Evaluation of Norway's Aid Engagement in South Sudan \(norad.no\)](#); [Evaluation of Norway's Engagement in Somalia 2012–2018 \(norad.no\)](#); [Evaluation of Norwegian efforts for women peace and security \(norad.no\)](#)

	Anbefaling	Tiltak eller Begrunnelse for ikke å følge opp	Ansvarlig for tiltak	Tidsramme	Resultat / endring
1	<p>Tiltak for bedre samspill mellom humanitær innsats, utviklingssamarbeid og fredsinnnsats.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Rutiner for bedre koordinering, komplementaritet og samarbeid mellom Utenriksdepartementet, Norad og ambassadene.</li> <li>- Utvikle en veiledning for helhetlig innsats.</li> <li>- Vurdere å inkludere konkrete tiltak i landstrategiene for å fremme synergi mellom programmer, kanaler og partnere.</li> </ul>				
2	<p>UD kan vurdere å styrke Norges fredsinnnsats dersom norsk bistand skal bidra til å oppnå de felles målene for en helhetlig innsats.</p>				
3	<p>Utenriksdepartementet bør legge til rette for at både bistandsforvaltningen og partnere jobber systematisk med konfliktsensitivitet i sitt arbeid, herunder:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Det norske engasjementet bør basere seg på konflikthanalyser med planlegging for ulike scenarier i konteksten.</li> <li>-Det bør utvikles grunnleggende veiledning om hvordan konfliktsensitivitet og uintenterte</li> </ul>				

	<p>effekter skal operasjonaliseres og rapporteres på for partnere.</p> <p>-Stille krav til partnere om å bruke oppdaterte konfliktanalyser og rapportere på hvordan prosjekter har vært konfliktsensitive samt eventuelle uintenderte effekter.</p>				
4	<p>Utenriksdepartementet bør videreutvikle samarbeidet med lokale partnere:</p> <p>-Øke bruken av lokale aktører som partnere. Dette bør gjelde avtalepartner også, ikke bare som implementerende partner.</p> <p>-Bli tydeligere på hvordan bistandsadministrasjonen skal dele risiko med lokale partnere.</p> <p>-Legge til rette for langsiktighet i partnerskapet</p>				
5	<p>Forbedre hvordan bistandsadministrasjonen og partnere dokumenterer og lærer av dilemmaer og dokumenterer risikovurderinger:</p> <p>-dokumentere hvordan dilemmaer håndteres</p> <p>-dokumentere risikovurderinger og scenarioplanlegging</p> <p>-etterspørre dokumentasjon av dilemmaer fra partnere</p> <p>-legge til rette for læring mellom aktører og mellom land.</p>				



Vennlig hilsen,

Helge Østtveiten

*Direktør*

Avdeling for evaluering

Javier Fabra Mata

*Seniorrådgiver*

Avdeling for evaluering

*Dokumentet er elektronisk godkjent og krever ikke signatur.*