



Oppsummering

Evaluering av forskning om norsk utviklingssamarbeid

Evalueringsavdelingen i Norad

Evalueringsavdelingen har ansvar for å planlegge og kvalitetssikre uavhengige evalueringer av aktiviteter finansiert over det norske utviklingsbudsjettet. Evalueringene dokumenterer resultater i utviklingssamarbeidet, samler erfaringer for læring og er informasjonskilde for myndighetene og den norske offentlighet. Arbeidet er regulert av Utenriksrådets instruks for evalueringsevirsomheten i norsk bistandsforvaltning av 29. mai 2006.

Denne oppsummeringen bygger på et oppfølgingsnotat som er sendt Utenriksdepartementet og er utarbeidet for å gjøre resultatene av evalueringen lettere tilgjengelig. Først informeres det om bakgrunnen for evalueringen og dens funn, konklusjoner og anbefalinger. Deretter følger en omtale av berørte parter kommentarer til evalueringen. Til slutt kommer Evalueringsavdelingens vurdering og anbefalinger til Utenriksdepartementet om oppfølging.

Rapportens tittel:

Evaluation of Research on Norwegian Development Assistance

Evalueringen er gjennomført av SIPU International

1. Innledning

Denne oppsummeringen gjelder en evaluering av forskning om norsk utviklingssamarbeid utført av konsultantselskapet SIPU International på oppdrag fra Evalueringsavdelingen i Norad. *Evalueringsrapporten – Evaluasjon of Research on Norwegian Development Assistance (Report 2/2011 – Evaluation)* - ble publisert 7. september 2011 og presentert på et seminar samme dag.

2. Bakgrunn for evalueringen

Norges Forskningsråd fikk i 2007 gjennomført en evaluering av norsk utviklingsforskning, hvor forskning om bistand inngår. Evalueringen fant at omfanget av forskning om norsk bistand var lite sett i forhold til bistandens størrelse.

Evalueringsavdelingens beslutning om å sette i gang en evaluering som tok for seg bistandsforskning spesielt, bygget på blant annet følgende antakelser:

- Omfanget av forskning om bistand har ikke økt særlig etter 2007
- Målgruppene for bistand er langt borte og har en svak stemme når resultatene blir rapportert, noe som gjør det særlig viktig med upartisk forskning om virkningene av bistands tiltak.
- Uavhengig forskning vil bidra til en mer kritisk og informert debatt om bistand, og dermed til å forbedre bistanden

Formålet med evalueringen var å få en oversikt over norsk bistandsfornings omfang, sammensetning og uavhengighet, samt å få råd om hvordan en kan styrke uavhengig forskning om bistand.

3. Evalueringsrapportens viktigste funn og konklusjoner

Om interessen for å foreta forskning om bistand finansiert av Forskningsrådet:

- Av vel 1400 søknader til Forskningsrådet om midler til utviklingsforskning, utgjorde søknader om bistandsforskning ca. 5 %.

- De aller fleste søknadene og innvilgede prosjektene lå under utviklingsforskningsprogrammer, mens noen få ble fremmet under åpne forskningsprogrammer.
- Evalueringene konkluderer med at det er nødvendig med forskningsprogrammer som åpner spesielt for forskning om bistand for å oppnå et omfang av betydning.

Evalueringsslaget valgte følgende kriterier for å vurdere norsk bistandsforsknings uavhengighet, basert på forskernes mulighet til å:

1. sette i gang forskning og bestemme tema
2. definere forskningshypotese, dvs. fritt definere forskningsspørsmål og bestemme kriteriene for å vurdere betydningen av funn
3. bestemme tilnæringsmåte og metode
4. analysere data og trekke konklusjoner uten innblanding
5. bruke og spre funn og konklusjoner fritt, uten kontroll av andre
6. presentere velfunderte men kontroversielle resultater uten frykt for å bli nektet fremtidig finansiering eller oppleve andre negative konsekvenser.

Vurdert etter disse seks kriteriene, konkluderer evalueringen blant annet følgende når det gjelder uavhengigheten til norsk bistandsforskning:

- forskning initiert av forskere på universitetene er den mest uavhengige. Det meste av slik forskning har vært finansiert av Kunnskapsdepartementet. Omfanget av slik forskning har sunket de siste årene

- forskning under tematiske programmer administrert av Norges forskningsråd har økt. Også slik forskning er relativt uavhengig og stod for en stor del av de 82 publikasjonene om uavhengig forskning som ble identifisert etter 1999
- forskning på direkte oppdrag fra Utenriksdepartementet eller Norad er oppdragsforskning som per definisjon ikke oppfyller de to første kriteriene for uavhengighet og ikke kan regnes som uavhengig. Det er vanskelig å få oversikt over hvor mye og hva slags forskning som blir bestilt av departementet og bistandsforvaltningen, blant annet fordi ansvaret for oppdragene er spredt
- de fleste forskerne ønsker mer uavhengig forskning, mens ansatte i Utenriksdepartementet ser oppdragsforskning som nyttigst.

Evalueringen identifiserte ved hjelp av omfattende systematiske søk 82 publikasjoner som oppfylte kriteriene til uavhengig forskning. Det var et betydelig antall publikasjoner knyttet til Senter for utviklingshistorie ved Universitetet i Oslo og fra professor Terje Tvedt ved Universitetet i Bergen. Resten av de uavhengige publikasjonene var spredt på et stort antall temaer og forskere.

Når det gjelder anbefalingene i Forskningsrådets evaluering av norsk utviklingsforskning i 2007, konkluderes det:

- 2007-evalueringens anbefaling om å sette av mer midler til forskning om effekten av bistand er ikke blitt fulgt opp
- 2007-evalueringens anbefaling om å øke forskerinitiert forskning om bistand er ikke blitt fulgt opp, og den

mest uavhengige forskningens andel har sunket de siste årene.

Evalueringen finner at forvaltningen i liten grad bruker tilgjengelig forskning, og den konkluderer med at dette er et større problem enn at forskningsproduksjonen er for liten. Evalueringen peker i denne sammenheng på at:

- det finnes kulturforskjeller mellom beslutningstakere og forskere, som ikke er unike for Norge: Beslutningstakerne er opptatt med budsjettssyklus, skiftende politiske prioriteringer og umiddelbare administrative krav, mens forskerne har bedre tid til å fundere på hva en kan lære av erfaringer.
- både uavhengig forskning og oppdragsforskning brukes lite av forvaltningen. Forandring av dette må skje før en kan håpe på økt etterspørsel etter – og større bevilgninger til - uavhengig og annen forskning.

4. Evalueringsrapportens viktigste anbefalinger

Med bakgrunn i evalueringens påpeking av at forskning med ulik grad av uavhengighet er nyttig, gir evalueringen anbefalinger om hvordan ulike typer forskning bedre kan bidra til å styrke kunnskap om bistand:

1. satse mer på forskerinitiert, langsiktig og utforskende forskning
2. gjøre forskning lettere tilgjengelig for beslutningstakerne ved hjelp av popularisering og møteplasser for forskere og beslutningstakere
3. fortsette vekten på langsiktige programmer og internasjonalt og tverrfaglig samarbeid

4. ta initiativ til virkningsvurderinger av utvalgte programmer, og se evaluering og forskning mer i sammenheng.
5. skille penger og informasjonsutveksling (de som bruker forskning bør ikke samtidig forvalte pengestøtten til forskning).

For større åpenhet og effektivitet, anbefaler evalueringen videre:

6. Forskningsrådet å overvåke forskningsprogrammene nøyer, blant annet gjennom bedre registrering av søknader og krav om at alle publikasjoner skal oppgi finansieringskilde
7. Utenriksdepartementet å holde bedre oversikt over sin egen bruk av midler til oppdragsforskning
8. Utenriksdepartementet å etablere en oversikt over forskere som er kvalifisert for oppdragsforskning, og bruke denne (i stedet for ad hoc-bestillinger blant et lite antall forskere)
9. Bistandsforvaltningen å gå over fra konsulent- til forskningskontrakter – med større rettigheter for forskerne – slik at også oppdragsforskningen kan bli mer uavhengig.

5. Berørte parter kommentarer til evalueringen

Nedenfor følger et sammendrag av kommentarer til den ferdige rapporten organisert etter om de er brukere eller leverandører av forskning. I tillegg har vi tatt med noen synspunkter som ble fremmet tidligere i prosessen når vi mener at disse fortsatt har interesse.

Bruker-siden:

Seksjon for utviklingspolitikks kommentarer (e-post 16.2.2011) til utkastet til rapport kan oppsummeres slik:

- Analysen er balansert og godt begrunnet
- Anbefalingen om et eget program for uavhengig bistandsforskning er uklar og rimer ikke med at evalueringen har identifisert et større antall (ca. 80) relevante publikasjoner. Evalueringen viser ikke godt nok at dette er lite sammenlignet med omfanget av forskning på andre samfunnsområder i Norge eller forskning om annen internasjonal bistand
- Kriteriet for relevans er ikke godt nok definert, og bistandsrelevansen av deler av norsk utviklingsforskning er større enn evalueringen legger til grunn
- Bistandsforvaltningens interesse for forskning om utvikling og bistand kan være større enn det evalueringen konkluderer med – men interessen gjelder enten forskningen er spesifikt relevant for norsk bistand eller ikke.

Avdeling for helse, utdanning og forskning i Norad peker på at det bør være i norske myndigheters interesse at bistanden er under kritisk vurdering til enhver tid og mener at

- en grundigere diskusjon av innholdet i den identifiserte forskningen, og i hvilken grad den har vært brukt i gjennomføringen av norsk bistand, hadde gjort rapporten mer interessant
- rapportens vekt på definisjon av avhengighet/uavhengighet er mindre viktig så lenge en finner at norske forskere - uavhengig av finansieringskildene - generelt føler seg frie til å

stille kritiske spørsmål og konkludere på tvers av rådende politikk

- evalueringens formål om å få råd om hvordan uavhengig forskning kan styrkes, er mindre relevant så lenge svak etterspørsel og formidling av forskningsresultater er et så stort problem
- forslaget om å stimulere til sammenlignende analyser og internasjonalt forskningssamarbeid som kan gi nye ideer til bistanden i Norge, er viktig
- rapportens anbefalinger om hvordan forskningsresultater kan bli brukt bedre av UD, Norad og andre bistandsaktører er nyttige og bør følges opp.

Utviklingspolitisk direktør i Utenriksdepartementet - i seminar 7.9.2011 - peker blant annet på at:

- forskning trengs for gode beslutninger i Norge, men norsk bistandsforskning er bare en av flere kilder til kunnskap.
- internasjonal forskning og annen internasjonal ekspertise, samt bistandsforvaltningens egen ekspertise, er andre viktige kilder til kunnskap for departementet
- bistand ofte bygger på verdier, der mange prioriteringer ikke kan avledes bare av forskning.
- forskere og institusjoner bør følge med på bistandspolitiske endringer for å kunne gjøre forskningen mer relevant.

Forskningsleverandør-siden:

Forskningsrådet (notat 27.09.2011), peker blant annet på at:

- det er velkomment at evalueringen følger opp anbefalinger i 2007-evalueringen, særlig knyttet til at en svært liten del av norsk utviklingsforskning ser på effektene av bistand

- gjennomgangen av forskjellige kategorier forskning - fra «fri», nysgjerrighetsdrevet forskning på den ene siden til ren oppdragsforskning på den andre - er interessant
- rådet deler evalueringens bekymring for at mulighetene for fri, forskerinitiert utviklings- og bistandsforskning er i ferd med å bli ytterligere innskrenket
- rådet støtter evalueringens anbefaling om større åpenhet om oppdragsforskning, og tar til orde for mer konkurranse om oppdragene.
- rådet erkjenner at vanskelighetene med å kartlegge eksisterende forskningsresultater delvis skyldes svakheter i rådets egen registrering
- noen av forskningsprogrammene - som riktignok er finansiert av bistandsmidler - har egne mål som gjør at de ikke uten videre bør regnes som utviklingsforskning.
- evalueringens oversikt over publikasjoner kunne vært utvidet gjennom direkte henvendelse til de enkelte forskerne, noe 2007-evalueringen gjorde bedre.

Rådet oppsummerer med at

- evalueringen og rådets egen evaluering fra 2007 til sammen gir et godt bilde av utfordringer for norsk utviklingsforskning
- det slutter seg til de fleste av anbefalingene i evalueringen
- det ser frem til å bidra til en god oppfølging evalueringen

Norsk Forening for Utviklingsforsknings kommentarer (15.2.2011) til ovennevnte utkast til rapport, oppsummert:

- rapporten bekrefter medlemmenes erfaring med at forbindelsen mellom beslutningstakere og forskningen er for svak
- et eget program for uavhengig bistandsforskning bør gjelde internasjonal bistand generelt og være åpent for forskere fra andre land. Dette er mer i pakt med idealene i internasjonal bistand og vil fremme konkurranse, kvalitet og sammenligning av norsk og annen bistand. Programmets uavhengighet vil fremmes av at noe av finansieringen kommer fra andre enn bistandsforvaltningen
- Evalueringens finner få eksempler på at uavhengig forskning har hatt særlig innvirkning på norsk bistand. Dette kan være riktig, men en bør huske at umiddelbar påvirkning heller ikke har vært målet for slik forskning.

Forskningstiftelsen Fafos kommenterte utkast til rapport 14.2.2011. Fafos støtter forslaget om mer uavhengig forskning og er enig i at kontakten mellom oppdragsgivere i forvaltningen og forskere kan tjene på større åpenhet. Fafos peker imidlertid også på at:

- det kan være en motsetning mellom målet om økt mengde uavhengig forskning – som ikke skal behøve å være policyrelevant – og målet om nærmere kontakt mellom bistandsforvaltning og forskning om faglige spørsmål
- mer konkurranseutsetting av oppdragsforskning kan hemme kontakten mellom forskere og forvaltning/ oppdragsgivere, fordi mye faglig kontakt i dag er knyttet til diskusjon om forskningsoppdrag. Kontakten med enkeltforskere kan også hemmes

fordi slik kontakt om mulige forskningsoppdrag kan sees som favorisering når det er konkurranse om oppdrag

- konkurranseutsetting er arbeidskrevende, kan gå utover tid til faglig kontakt og kan lede til at midler i stedet gis til internasjonale organisasjoner som lettere kan forvalte store midler – med mindre vekt på relevans for norsk bistand som resultat.

Arne Melchior, tidligere styreleder for forskningsprogrammet Utviklingsveier i sør (UTISØR) som ble avsluttet i 2008, ga blant annet følgende kommentarer i e-post 27.9.2011:

- relevansdefinisjonen som ble brukt i evalueringen er så snever at en del bistandsrelevant utviklingsforskning faller utenfor. Eksempel: Chr. Michelsens institutts forskning om skattesystemer i u-land, støttet av UTISØR og senere videreført i samarbeid med det britiske bistandsorganet DFID
- utviklingspolitikk påvirkes av aktørenes grunnholdninger om ulikhet, utvikling, fattigdom, globalisering osv. Forskning og forskningsformidling om slike brede temaer er relevant for bistand, og det blir for smalt å lete etter «norsk bistand»
- diskusjonen om uavhengighet er uforløst ved at det gjengis utsagn fra «noen forskere» som sier de ikke tillates å være kritiske, mens data-materialet tyder på at flertallet ikke har vært utsatt for slikt. Samtidig synes en implisitt premisse være at forskerne er upartiske og bare brukerne har politiske agendaer, noe som neppe stemmer. Også forskeres bidrag kan hemmes av for bastante

synspunkter på for eksempel globalisering. Faglig kvalitet og nøytralitet må kreves

- evalueringen ser ut til å vurdere det nye NORGLOBAL-programmet positivt. Flere utlysninger har imidlertid vært smale og politisk vinklede (for eksempel forskning om skatteparadiser), og klima- og miljøsatsing skjer i noen grad på bekostning av samfunnsforskning
- det bør være en viss bredde i utlysningene for å sikre konkurranse blant forskerne
- den betydelige «industrien» knyttet til evalueringer med spesifiserte oppdragsbeskrivelser burde vært omtalt, som grunnlag for å si mer om hvilke spørsmål forskningen - til forskjell fra kortsiktige utredninger - bør besvare
- evalueringen burde sagt mer om hva man skal forske på, for eksempel om det er virkningene av bistand i fattige land eller de norske institusjonene
- evalueringens påpeking av behovet for komparative studier er vel og bra, men den burde hatt mer vekt på hva man ønsker svar på. Slike spørsmål er viktige for å bedømme behovet for et nytt temaprogram om bistand. Norsk bistand er liten, og det er forskning på internasjonal bistand generelt som trengs
- evalueringen kunne ha sagt tydeligere at både "uavhengig" og "avhengig" forskning trengs. Samtidig som brukere bør innse verdien av mer grunnleggende forskning, har mange forskere nytte av større forståelse for sammenhengen deres forskning inngår i. I mitt eget fag økonomi er institusjonell kunnskap forsømt og

forskning eller utredning med policyrelevans kan bygge opp bedre kompetanse om dette

- utvalgets forslag om bedre rapportering og sporing av forskningsresultater er gode og i tråd med forslag da UTISØR-programmet ble avsluttet.

Professor Desmond McNeill, Senter for Utvikling og Miljø. Universitetet i Oslo (seminar 7.9.2011) slutter seg i store trekk til rapportens konklusjoner og anbefalinger, med noen forbehold:

- økt intern produksjon av korte oppsummeringer vil lett duplisere det som allerede er produsert internasjonalt
- rapportens publikasjonsoversikt er mangelfull.

6. Evalueringsavdelingens vurdering og anbefalinger om oppfølging

Kommentarene fra berørte parter viser interesse for spørsmålene evalueringen reiser blant forskere, i Forskningsrådet og i bistandsforvaltningen. Også i offentligheten har rapporten reist interesse. Aftenposten hadde 8.11.2011 en artikkel om evaluering av bistand med referanse til rapporten.

Oppdragsbeskrivelsen fra Evalueringsavdelingen ba ikke om en vurdering av hva som er den beste fordelingen mellom uavhengig forskning og oppdragsforskning. Evalueringsavdelingens utgangspunkt var at det er et gitt gode å ha forskning av et visst omfang som kan skje uavhengig av bistandsforvaltningens egne prioriteringer og styring, i tråd med anbefalingene i 2007-evalueringen bestilt av Forskningsrådet. Evaluerings-

avdelingen antok dessuten at informasjon om forskning om norsk bistand, i motsetning til forskning om internasjonal bistand generelt, i første rekke må søkes i Norge. Formålet med evalueringen var derfor, i tillegg til å få kunnskap om situasjonen for norsk bistandsforskning, å få råd om hvordan slik forskning kan styrkes.

Etter avdelingens mening besvarer evalueringen spørsmålene i oppdragsbeskrivelsen på en tilfredsstillende måte gjennom sin informasjon om situasjonen for norsk bistandsforskning og sine råd om forbedringer. Avdelingen slutter seg til evalueringens konklusjon om at for at bistandsforskningen skal kunne bidra til bedre bistand, trengs det bidrag fra forskning som er organisert på forskjellige måter – fra den mest uavhengige forskningen via programforskning under Forskningsrådet til den rene oppdragsforskningen. Evalueringen gir etter avdelingens mening nyttige og realistiske anbefalinger om hvordan både oppdragsforskning og annen forskning kan bidra bedre til å skaffe kunnskap om bistanden og dens virkninger – inkludert råd om hvordan også oppdragsforskningens kvalitet og uavhengighet kan styrkes.

Det er en stadig økende interesse for å dokumentere bistandens resultater, samtidig som det settes et mer kritisk søkelys på internasjonal bistand generelt. Det er også røster i offentligheten som gir uttrykk for at bistandsforvaltningen er for lukket for innsyn, og at det trengs mer eksterne vurderinger av bistanden enn det forvaltningen selv sørger for. Mer og bedre uavhengig

forskning og evaluering kan gi mer kunnskap om resultater, og det kan også svekke et inntrykk – fortjent eller ufortjent - av at bistandsforvaltningen er lukket for innsyn.

Nedenfor følger de anbefalingene som avdelingen mener er de viktigste å vurdere for oppfølging.

For å styrke kunnskap om bistand, anbefales bistandsforvaltningen å:

1. vurdere forskerinitiert bistandsforsknings betydning for samlet kunnskapsbygging og tiltak for å sikre ønsket omfang av slik forskning – inkludert et eget Forskningsrådsprogram for bistandsforskning
2. gjøre forskning lettere tilgjengelig for beslutningstakerne ved hjelp av popularisering og møteplasser for forskere og beslutningstakere
3. ta initiativ til virkningsevalueringer ("impact evaluations") av utvalgte programmer, og se evaluerings- og forskningsvirksomheten mer i sammenheng.
4. skille penger og informasjonsutveksling (de som bruker forskning bør ikke samtidig forvalte pengestøtten til forskning)

For større åpenhet og effektivitet, anbefaler evalueringen videre:

5. Forskningsrådet å overvåke forskningsprogrammene nøyer, blant annet gjennom bedre registrering av søknader og krav om at alle publikasjoner skal oppgi finansieringskilde
6. Utenriksdepartementet å holde bedre oversikt over sin egen bruk av midler til oppdragsforskning

7. Utenriksdepartementet å etablere en oversikt over forskere som er kvalifisert for oppdragsforskning, og bruke denne (i stedet for ad hoc-bestillinger blant et lite antall forskere)
8. Bistandsforvaltningen å gå over fra konsulent- til forskningskontrakter - med større rettigheter for forskerne - for at også oppdragsforskningen kan bli mer uavhengig

Norad

Direktoratet for utviklingssamarbeid
Norwegian Agency for Development Cooperation

Postadresse:

Postboks 8034 Dep, NO-0030 OSLO

Besøksadresse:

Ruseløkkveien 26, Oslo, Norway

Tel: +47 22 24 20 30

Fax: +47 22 24 20 31

postmottak@norad.no

www.norad.no

ISBN: 978-82-7548-638-5

Foto: Ken Opprann

Design: 07 Xpress AS