



# Evaluering av fem humanitære program i Flyktningshjelpen og av beredskapsstyrken NORCAP

## 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 informasjonsskilde for myndighetene og den norske offentlighet. Arbeidet er regulert av utenriksrådets instruks for evalueringsevirsomheten i norsk bistandsforvaltning av 29.mai 2006.

Hensikten med dette sammendraget er å gjøre evalueringresultatene lettere offentlig tilgjengelige. 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.

## Evaluation of Five Humanitarian Programmes of the Norwegian Refugee Council and of the Standby Roster NORCAP <sup>1</sup>

Evalueringen er gjennomført av Ternstrom Consulting AB

### Bakgrunn og formål

Flyktningshjelpen mottok i 2010 over 1,2 milliarder NOK til sitt arbeid, hvorav cirka halvparten kom fra norske givere, særlig Utenriksdepartementet. I antall ansatte er Flyktningshjelpen den største norske humanitære organisasjon. Evalueringen ble opprinnelig foreslått av Seksjon for humanitære spørsmål i Utenriksdepartementet, og ble ført opp i Evalueringsavdelingens program for 2011-13. Utenriksdepartementet pekte på at evalueringprosessen ville være relevant i forbindelse med Utenriksdepartementets revisjon av Regjeringens humanitære strategi og i departementets arbeid med en ny global partnerskapsavtale med Flyktningshjelpen. Etter konsultasjoner med berørte parter ble det besluttet å velge Pakistan, Somalia og Sør-Sudan som «case»-land. Det ble også besluttet at evalueringen skulle dekke følgende fem humanitære programmer: informasjon, rådgivning og juridisk assistanse (ICLA);

matvaresikkerhet i nødsituasjoner (EFSD); husly; leirdrift; og vann, sanitære tiltak og hygiene (WASH). I tillegg skulle evalueringen se nærmere på NORCAPs innsats.

Hovedformålet for evalueringen har vært å få innsikt i og bidra til en forbedring av viktige humanitære program i Flyktningshjelpen, og av NORCAPs aktiviteter generelt.

### Funn og konklusjoner

Evalueringen peker på at Flyktningshjelpen har en desentralisert organisasjon, og at de ansatte er motiverte og faglig kompetente. Økonomiske systemer er i det store og hele solide og tilpasset de aktuelle utfordringer. Grunnlagsdata («baseline data») for hjelpeorganisasjonens tiltak mangler imidlertid ofte, valg av prosjekter blir i adskillig utstrekning basert på finansieringsmuligheter, og det blir lagt vekt på å oppnå raske, direkte resultater («outputs»).

Andre sentrale funn og konklusjoner er:

- Flyktningshjelpen koordinerer innsatsen godt med lokale myndigheter og andre hjelpeorganisasjoner.
- Organisasjonen har god tilgang til vanskelige områder og opptrer med forståelse og varsomhet i konfliktsituasjoner.

- Flyktninghjelpens arbeid innen de fem undersøkte områdene vurderes generelt som relevant og effektivt, spesielt i lys av de vanskelige forholdene aktivitetene inngår i. Samtidig pekes det på forbedringspotensial.
- Flyktninghjelpens systemer for monitorering og evaluering er elementære, ofte fokusert på måling av direkte resultater («outputs»).
- I Sør-Sudan klarte ikke organisasjonens støttesystemer å håndtere den raske ekspansjon som fant sted. Reaksjonen fra hovedkontoret i Oslo for å forbedre innsatsen var langsom, og kostnads-effektiviteten for tiltakene ble skadelidende.
- Flyktninghjelpen har en viktig utfordring når det gjelder å utarbeide utgangsstrategier («exit strategies») for tiltak.
- Sekunderte personer gjennom NORCAP er sterkt motiverte og finner sitt arbeid i internasjonale organisasjoner meningsfullt, men det er svakheter ved den måten de blir behandlet på, og ved bruken av dem i noen organisasjoner. Noen sekunderte har mangelfull tilgang til relevant utstyr og mindre muligheter enn regulært ansatte til å delta i nyttig opplæring, orienteringer og møter. I enkelte organisasjoner gjelder svakheterne også de sekundertes sikkerhet ifølge dem selv.
- Det er stor tilfredshet i berørte organisasjoner med de sekundertes innsats, men denne tilfredshet er ifølge evalueringen ikke blitt dokumentert.
- En gradvis utvidelse av sekunderte personers tjenestetid har i praksis skapt forventninger om flere økonomiske ytelser blant engasjerte, som i voksende

grad oppfatter sine oppdrag som en tilnærmet heltids beskjeftigelse.

- NORCAPs målsetting om å sende ut sekunderte personer innen en frist på 72 timer har etter hvert blitt mindre relevant, da stadig flere sekunderte drar ut til oppdrag som ikke er direkte knyttet til akutte kriser.

### Anbefalinger

De viktigste anbefalingene er gitt nedenfor:

- Flyktninghjelpen bør opprettholde sin positive holdning til koordinering og samarbeid i internasjonal humanitær virksomhet og bør prøve å overbevise sine givere om at dette har ressursmessige konsekvenser.
- Fokus på resultater på kort sikt bør utvides til også å inkludere resultater på mellomlang og lang sikt. Realistiske og målbare målsettinger for innsats på mellomlang og lang sikt, samt indikatorer, bør defineres.
- Flyktninghjelpen bør fortsette sitt arbeid for å styrke monitorering og evaluering med sikte på å kunne dokumentere hva den oppnår. Den bør utvikle metoder for å samle grunnlagsdata og knytte dem til monitoreringsrapporter.
- Organisasjonen bør opprettholde og selektivt øke sin kapasitet til å levere resultater på kort sikt ved å investere i støttesystemer.
- Flyktninghjelpen bør videreføre sin strategi for å sikre høy kompetanse og positiv utvikling hos nasjonalt ansatte og det bør vurderes å gi dem plass i styret.
- Flyktninghjelpen bør utvikle klare kriterier for hvordan den definerer kjerneaktiviteter og så gi dem forskjellig

prioritering avhengig av ambisjonsnivå.

- Organisasjonen bør snarest mulig innføre flere kontrollmekanismer for å sikre at støttesystemer er adekvate i perioder med rask ekspansjon.
- Tidsfristen for utplassering av NORCAP-sekunderte bør tilpasses oppdragets art.
- Prosessen for forlengelse av sekunderingsperioder bør styrkes og formaliseres.
- NORCAPs relative styrke bør sikres ved at sekunderte personer blir benyttet til aktiviteter som er i samsvar med NORCAPs mandat.
- NORCAP bør styrke mekanismene for å sikre at strategier, politiske retningslinjer, lovbestemmelser, regler og forskrifter blir fulgt, særlig hva gjelder risikohåndtering.

### Synspunkter fra berørte parter

Nedenfor gis et kort sammendrag av kommentarer som ble mottatt skriftlig under prosessen og stadig ansees som relevante, og kommentarer som fremkom under presentasjonsseminaret 25. september:

På seminaret pekte *Seksjonen*

*for humanitære spørsmål i*

*Utenriksdepartementet* bl.a. på følgende:

- Utenriksdepartementet inngikk i mars måned en ny global partnerskapsavtale med Flyktninghjelpen som sikrer mer forutsigbar finansiering og forutsetter etablering av et resultatrammeverk.
- Evalueringen representerer et meget verdifullt innspill for departementet.
- Utenriksdepartementet er tilfreds med at evalueringen har gitt mange positive konklusjoner om Flyktninghjelpens

arbeid. Man har spesielt merket seg at organisasjonens arbeid er relevant, at den bidrar vesentlig til den internasjonale humanitære sektor, og at den i stor grad realiserer en strategisk kapasitetsutvikling av nasjonale staber (lokalt ansatte).

- Når det gjelder forbedringspotensial, har man merket seg at effektiviteten kan økes ved å legge større vekt på resultater på mellomlang og lang sikt i tillegg til tradisjonell satsing på kortsiktige resultater. Det er viktig for departementet å kunne dokumentere god virkning også på lang sikt overfor skattebetalere og nødlidende.
- Evalueringen bekrefter vurderinger som departementet har gjort vedrørende både sterke og svake sider i NORCAP. De fleste funn og anbefalinger er knyttet til tekniske forhold som NORCAP selv kan ta seg av. FN burde for øvrig bli langt bedre til å prioritere sine ønsker om NORCAP-sekunderte.
- Følgende NORCAP-anbefalinger i sluttrapporten fremstår som særlig viktige for UD: å utvikle en strategisk holdning til kapasitetsutvikling hos sekunderte personer, å styrke og formalisere prosessen for forlengelse av sekunderinger, og å innføre mekanismer som sikrer at de sekunderte blir anvendt i samsvar med NORCAPs mandat.

*Flyktningshjelpen ved generalsekretær Jan Egeland fremhevet bl.a. følgende på seminaret:*

- Flyktningshjelpen tar evalueringen på alvor og investerer allerede i en styrking av sitt system for monitorering og evaluering.

- Evalueringen bekrefter mange av Flyktningshjelpens interne funn.
- Man har lest rapporten med tilfredshet og spesielt utsagnet om at organisasjonen er i stand til å nå nødlidende i områder hvor andre humanitære organisasjoner ikke greier å komme inn for å hjelpe. Som rapporten fremhever, rekrutterer Flyktningshjelpen i meget stor utstrekning personer som er borgere i de land som trenger hjelp, og bidrar på den måten til varig kompetanseheving i utsatte områder.
- I likhet med andre må Flyktningshjelpen bli bedre til å ta et skritt tilbake og vurdere hva som vil være resultatene av dens innsats i et mellomlangt og langt perspektiv.
- Mange av de påpekte problem i Sør-Sudan har vært reelle, og Flyktningshjelpen tror at den har truffet tiltak for å rette opp situasjonen.
- Organisasjonen aksepterer at den kan ha vært «opportunistisk» i den forstand at den i sin planlegging har viet oppmerksomhet til kriser og nødssituasjoner som kunne utløse ny finansiering. Man er imidlertid enig i at objektive behov må være avgjørende for hjelpeinnsatsen. Flyktningshjelpen har forsøkt å løse problemet ved å inngå avtaler med Utenriksdepartementet som sikrer tilgang på midler på lengre sikt.
- Flyktningshjelpen beklager at det under evalueringen ikke var flere besøk til NORCAP-sekunderte i felt, hvor de utfører sitt arbeid. Det ville også ellers ha vært ønskelig at mer av evalueringen kunne ha foregått i felt.

- Man har merket seg utsagnet om at NORCAP skulle ha vært strengere i sin prioritering av anmodninger fra internasjonale organisasjoner om sekunderte personer, men vil gjerne understreke at man nær sagt hele tiden sier nei til slike anmodninger.
- Flyktningshjelpen er engasjert i en sunn, men sterk konkurranse med cirka 200 andre humanitære organisasjoner om midler. Man er utsatt for en veldig kontroll ved givere og partnere og må hele tiden passe på at man ikke gjør vesentlige feil.
- Organisasjonen tar sikte på å iverksette evalueringens anbefalinger.

Som hovedinteressent hadde Flyktningshjelpen dessuten mange og grundige kommentarer i løpet av evalueringsprosessen, som var meget nyttige i kvalitetssikringen av rapportene.

*Norads avdeling for sivilt samfunn* kommenterte på et tidlig utkast til rapport at evalueringen representerer en grundig og omfattende oversikt over Flyktningshjelpens internasjonale humanitære bistand på fem kjerneområder, og den gir avdelingen verdifull innsikt i NORCAPs oppdrag.

*Det svenske direktoratet for internasjonal utviklingshjelp, Sida,* understreket i en kort sluttkommentar at rapporten vil være særdeles verdifull for Sida i dets videre engasjement og samarbeid med Flyktningshjelpen. Den inneholder en rekke interessante og nyttige funn, konklusjoner og anbefalinger. Evalueringsslags rapport anses være av god kvalitet.

## Evalueringsavdelingens vurdering og anbefalinger om oppfølging

Evalueringen omfattet feltbesøk til tre «case»-land, hvorav iallfall to (Somalia og Pakistan) var preget av en vanskelig sikkerhetssituasjon. Samtidig var «case»-landene typiske for forhold hvor en vesentlig del av Flyktninghjelpens innsats foregår og bør foregå. Det var særdeles viktig for Evalueringsavdelingen å planlegge evalueringen på en slik måte at den ikke ville medføre urimelig risiko for liv og helse hos deltakerne. Dette innebar i praksis at man gikk på akkord med en del evalueringsfaglige krav: Feltbesøk var korte og intervjuer var i flere tilfeller begrenset til 30 minutter. Likeledes ble Flyktninghjelpen tatt med på råd og bistod i stor grad ved logistikk i felt, da organisasjonen kjente lokale forhold godt.

Under disse forhold besvarte evalueringslaget spørsmålene i oppdragsbeskrivelsen på en tilfredsstillende måte. Avdelingen mener imidlertid at evalueringen av beredskapsstyrken NORCAP faglig sett er svakere enn evalueringen av humanitære kjerneområder i Flyktninghjelpen. Få intervjuer av sekunderte personer ansikt til ansikt i deres naturlige arbeidsmiljø, ble til en viss grad kompensert gjennom en spørreundersøkelse.

Avdelingen har én sentral anbefaling til Utenriksdepartementet: Utenriksdepartementet innkaller til et møte med Flyktninghjelpen/NORCAP for å drøfte oppfølgingen av evalueringen, og anmoder organisasjonen om å lage en oppfølgingsplan og -rapport

som kan danne grunnlag for departementets tilbakereportering til Evalueringsavdelingen. Følgende anbefalinger ansees som spesielt relevante for oppfølging:

1. Flyktninghjelpen bør opprettholde sin positive holdning til koordinering og samarbeid i internasjonal humanitær virksomhet og bør søke å påvirke viktige givere til å innse at det har ressursmessige konsekvenser.
2. Organisasjonen bør innen alle sine kjerneområder utvide sitt fokus fra prosjekter og resultater på kort sikt til også å omfatte fokus på program og resultater på mellomlang og lang sikt. Det bør i løpet av 12 måneder utformes målbare målsettinger med relevante indikatorer for innsats på mellomlang og lang sikt.
3. Flyktninghjelpen bør fortsette sitt arbeid for å styrke monitorering og evaluering med sikte på å kunne dokumentere hva den oppnår. Det bør innen utgangen av 2014 utvikles metoder for å samle inn grunnlagsdata.
4. Organisasjonen bør opprettholde og selektivt øke sin kapasitet til å levere resultater på kort sikt ved å investere i støttesystemer og innføre flere kontrollmekanismer for å sikre at støttesystemer er adekvate i perioder med rask ekspansjon.
5. Flyktninghjelpen bør videreføre sin strategi for å sikre høy kompetanse og positiv utvikling hos nasjonalt ansatte, herunder vurdere å gi dem plass i organisasjonens styre.
6. Flyktninghjelpen bør utvikle klare kriterier for å definere kjerneaktiviteter og så gi dem forskjellig prioritering,

avhengig av hvilket ambisjonsnivå organisasjonen legger seg på. Prioriteringen bør gjennomføres i løpet av 2014.

7. NORCAP: Tidsfristen (72 timer) for utplassering av sekunderte personer bør ofte utvides i lys av arten av oppdrag.
8. NORCAP: Prosessen for forlengelse av sekunderingsperioder bør styrkes og formaliseres.
9. NORCAPs relative styrke bør sikres ved å påse at sekunderte personer blir benyttet for oppgaver som er i samsvar med NORCAPs mandat.
10. NORCAP bør styrke mekanismene for å sikre at strategier, politiske retningslinjer, lovbestemmelser, regler, forskrifter og mandat blir fulgt. Risikohåndtering bør vies særlig oppmerksomhet.
11. Det bør utvikles en strategisk holdning til kapasitetsutvikling hos NORCAP-sekunderte for å dekke skiftende internasjonale behov.

### 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: 978-82-7548-780-1  
Foto: J. Makongo  
Opplag: 300