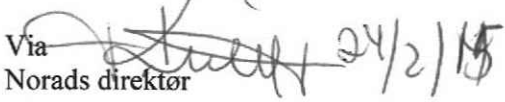


Assisterende utenriksråd for utviklingssaker
UtenriksdepartementetKopi
Latin-Amerika-seksjonen
Ambassaden i HavanaVia  24/2/15
Norads direktør

Arkivkode/ File no:

841

Deres/ Dykkar ref./ Your ref.:

Dato/ Date:

23.02.2015

Vår ref./ Our ref.:

1301261-55

Vår saksbeh./ Enquiries:

Øyvind Eggen

Oppfølgingsnotat: Evaluering av den norske innsatsen på Haiti etter jordskjelvet

1. Innledning

Evalueringsrapporten *Evaluation of Norway's Support to Haiti after the 2010 Earthquake* (Report 8/2014) ble offentliggjort 12. januar 2014 og presentert på et seminar samme dag. Evalueringen var gjennomført av Particip GmbH. Dette oppfølgingsnotatet, utarbeidet i tråd med *Instruks for evalueringsevirsomheten i norsk bistandsforvaltning*, gir en kort presentasjon av evalueringen, berørte parter kommentarer, Evalueringsavdelingens erfaringer og vurderinger, og forslag til oppfølging.

2. Bakgrunn og formål med evalueringen

Evalueringen ble initiert etter en interpellasjon i Stortinget der daværende utenriksminister Støre sa at «departementet vil vurdere å gjennomføre en full evaluering av hele innsatsen når programperioden utgår i 2013 for å trekke lærdom av tiltakene, hvordan arbeidet har vært organisert og hvilke kanaler som har vært mest effektive for å oppnå resultater» (Dokument 15:1433, 2011-2012). I en epost fra UD 18. juni 2012 ble Evalueringsavdelingen bedt om å forberede evalueringen. Denne ble påbegynt høsten 2013.

Formålet med evalueringen var todelt:

- vurdere resultatene av den norske bistanden med vekt på håndfaste forbedringer for de fattigste.
- lære av hvordan Utenriksdepartementet og bistandsforvaltningen evnet å manøvrere i den komplekse politiske og institusjonelle dynamikken i Haiti med tanke på kunnskapsforvaltning, overordnede strategiske beslutninger og praktisk gjennomføring.

Da evalueringen ble startet opp, hadde ikke Evalueringsavdelingen grunn til å anta at Haiti ville være et prioritert land for norsk bistand i fremtiden. Evalueringsoppdraget var derfor eksplisitt utformet for å bidra til forbedring av framtidig norsk innsats ved sammenlignbare katastrofer i *andre* land enn Haiti. På bakgrunn av at Haiti er valgt som fokusland vil evalueringresultatene selvsagt også være relevante for videre norsk innsats i Haiti.

3. Evalueringsrapportens viktigste konklusjoner og anbefalinger

Vi vil fremheve følgende hovedkonklusjoner fra rapporten:

Resultater/effektivitet:

- For de fleste tiltak foreligger det ikke tilstrekkelig dokumentasjon til å si noe sikkert om resultater oppnådd så langt (utover *output*-nivå). Tidspunktet for evalueringen gjør at det er for tidlig å vurdere effektene av den mer langsiktige bistanden. Derfor er det ikke mulig å konkludere sikkert på i hvilken grad bistanden var effektiv.
- Evalueringsteamet har likevel gjort noen vurderinger basert på tilgjengelige data, informanters vurderinger (persepsjon) samt egne vurderinger. Disse vurderingene gir et blandet bilde. Mange av tiltakene er godt egnet til å skape forbedringer for fattige over tid, men de langsiktige positive effektene er likevel høyst usikre, i hovedsak på grunn av forhold utenfor Norges kontroll (blant annet svake institusjoner). Rapporten sier at Norge kunne ha oppnådd større sikkerhet for varige effekter ved systematiske risikovurderinger, ved å legge opp til et bredere spekter av ulike tiltak overfor samme målgruppe framfor å spre innsatsen, og ved å sikre forankring på nasjonalt nivå.
- I den første perioden kanaliserte Norge størstedelen av sin innsats via flergiverfondet *Haiti Reconstruction Fund*. Evalueringsteamet mener at norsk støtte til dette fondet var logisk gitt Norges og det internasjonale samfunnets uttalte mål om koordinering og eierskap, men sier også at det var riktig å slutte å kanalisere støtte via HRF etter at det viste seg at fondet ikke fungerte etter den opprinnelige hensikten.
- Evalueringsteamet konkluderer med at effektiviteten av den norske innsatsen var «moderat».

Organisering av den norske innsatsen:

- Evalueringen skryter av at Norge gjorde modige, innovative og riktige valg, blant annet ved å velge å konsentrere innsatsen i ett distrikt (*Département du Sud*), ved å tenke langsiktig fra et tidlig tidspunkt, og ved Norges tematiske/sectorvise prioriteringer. Norge får også skryt av å være «*an international leader by example*» med tanke på blant annet giverkoordinering, samtidig som evalueringsteamet ikke finner evidens på at Norge faktisk påvirket andre givere.
- Norge får kritikk for ikke å ha noen eksplisitt strategi for innsatsen utover beslutningsnotater i UD. Særlig kritiseres at det ikke var formulert noen overordnede mål, at beslutningsgrunnlaget ikke var tydeliggjort, at det tilsynelatende ikke ble gjort vurderinger av alternativer før beslutninger ble tatt, og at det ikke ble gjort eksplisitte risikovurderinger og *do no harm*-vurderinger.
- Evalueringen kritiserer den norske kunnskapsforvaltning og evne til å lære av erfaringer. Mye av innsatsen var avhengig av få mennesker som i liten grad dokumenterte hva slags kunnskap de la til grunn for sine valg og de erfaringer de gjorde underveis. Evalueringsteamet fant få eller ingen referanse til andre kilder enn de involvertes personlige kunnskap og erfaringer. Videre har evalueringsteamet identifisert flere norske policy-dokumenter som de mener er både gode og relevante, men verken skriftlige dokumenter eller informantutsagn kunne bekrefte at disse var tatt i bruk under innsatsen på Haiti.
- Norge la i liten grad opp til synergier mellom ulike deler av den norske innsatsen. Det gjaldt både «horisontale» synergier (f.eks. mellom frivillige organisasjoner og offentlige institusjoner) som kunne ha bidratt til kunnskapsdeling og mer samordnet innsats i støtten til fattige befolkninger, og «vertikale» synergier opp mot politiske prosesser og institusjoner på nasjonalt nivå for å sikre at den lokale og regionale innsatsen ville være bærekraftig.
- Evalueringen viser eksempler på at Norge kan ha bidratt til å bygge «parallele strukturer» ved siden av de offentlige institusjonene.
- Den norske «fleksibiliteten» omtales som et tve-egget sverd. Flexibiliteten muliggjorde raske og ubyråkratiske beslutninger, samtidig som fravær av eksplisitt kunnskaps- og beslutningsgrunnlag bak strategiske vurderinger, mangel på dokumentasjon, manglende risikovurdering og andre forhold er kritiske.

I tillegg til rapporten har evalueringsteamet også laget to *policy briefs* som oppsummerer noen av erfaringene innenfor to temaområder: «*Norwegian flexibility vs. structure: a balancing act*» og «*Friendship with fragile states: Lessons from Haiti*». Disse er tilgjengelige på norad.no.

4. Berørte parters kommentarer til evalueringen

Berørte parter har hatt anledning til å gi synspunkter gjennom normale konsultasjonsprosedyrer underveis, og under lanseringsseminaret. Utenriksdepartementet (koordinert av Latin-Amerika-seksjonen) har gitt omfattende tilbakemeldinger som til dels har vært sterkt kritisk til deler av rapporten, og har uttrykt uenighet med noen av rapportens mer generelle påstander om den norske innsatsen. Evalueringsteamet tok enkelte av kommentarene til følge, men langt fra alle. Kommentarene fra andre interessenter har vært av mer beskjedent omfang. Under lanseringsseminaret ga Latin-Amerika-seksjonen uttrykk for uenighet med en del av evalueringsteamets vurderinger, men enighet med flere av de viktigste konklusjonene.

5. Evalueringsavdelingens erfaringer med evalueringsprosessen

Selve evalueringsprosessen har vært relativt uproblematisk fra Evalueringsavdelingens side, med ett unntak: Vi videresendte et tidlig utkast til rapport som hadde stort omfang, var vanskelig lesbart, dårlig strukturert, og inneholdt noen konkluderende påstander som var svakt fundert. Det førte til merarbeid for Utenriksdepartementet og førte muligens også til at evalueringen på et relativt tidlig tidspunkt ble knyttet til mer negative assosiasjoner enn den fortjente. Men det ga også grunnlag for en substansiell diskusjon med Utenriksdepartementet om evidensgrunnlaget bak rapportens funn og konklusjoner, som antakelig bidro til en bedre endelig versjon.

6. Evalueringsavdelingens vurdering og tilråding om oppfølging

I følge evalueringsinstruksen skal dette notatet peke særlig på eventuelle resultater av evalueringen som tilsier strategiske endringer i norsk utviklingspolitikk. **En sentral anbefaling fra evalueringsteamet er at Norge bør styrke sitt strategiske arbeid på landnivå, gjennom eksplisitte landstrategier, risikovurderinger og «do no harm»-tilnærminger.** Evalueringsteamet tar for gitt at slikt strategisk arbeid ikke er i konflikt med fleksibilitet: strategier kan og bør selvsagt revideres basert på lærdommer underveis, og trenger derfor ikke bety rigiditet. Teamet anbefaler altså at Norge søker å kombinere fleksibilitet med struktur. **I tillegg anbefales det å jobbe mer systematisk med kunnskapsforvaltning.**

Dette er vurderinger og anbefalinger som Evalueringsavdelingen støtter. I første omgang kan man vektlegge oppfølging av evalueringens anbefalinger i norske fokusland, særlig i sårbare stater hvor det kan være mye å lære av erfaringene fra Haiti. Et sentralt element i oppfølgingen vil være landstrategier. **Vi anbefaler at landstrategier inkludert risikoanalyser utformes slik at de er etterprøvbare.** Vi foreslår også at evalueringsrapportens anbefaling om å styrke Norges bidrag til statsbygging, legges inn i landstrategiarbeidet.

På mer overordnet nivå er det et knippe lærdommer fra Haiti-engasjementet som bør videreføres i forvaltningen, men som ikke er konkrete oppfølgingspunkter. Dette gjelder for det første at Norge på Haiti gjorde et vellykket valg i å **prioritere geografisk konsentrasjon** for innsatsen. Norge får også **ros for å ha relativt raskt bestemt seg for å jobbe langsiktig** på Haiti, og dermed håndtert overgangen mellom kortsiktig og langsiktig støtte på en god måte. Vi anbefaler at Norge etterstreber dette i andre krisesituasjoner.

Nedenfor har vi valgt ut de av rapportens anbefalinger som vi mener er viktigst, og skrevet en del om med tanke på hva vi tror er mest hensiktsmessig i den norske bistandsforvaltningen. De er presentert i en tabell som kan være nyttig ved utforming av oppfølgingsplan og oppfølgingsrapport. De tre første anbefalingene har generell relevans for norsk arbeid i sårbare stater, mens de to siste gjelder spesifikt for Haiti.

Anbefaling	Tiltak	Ansv- arlig	Tids- ramme	Resul- tat
1. Utvikle landstrategier for arbeid i sårbare stater, med vekt på: a) realistiske mål b) horisontale og vertikale synergier c) formulering av hvordan Norges innsats skal bidra til statsbygging lokalt, regionalt og nasjonalt d) plan for overføring til myndighetene der det er risiko for å bidra til parallelle strukturer. Landsstrategiene må være dynamiske og gjenstand for jevnlig revurderinger				
2. Utvikle læringssystemer, blant annet for å: a) Tydeliggjøre kunnskapsgrunnlaget for strategiske beslutninger b) Systematisere dokumentasjon og bruk av kunnskap og erfaringer c) Identifisere og videreutvikle synergier mellom ulike aktører innenfor et landprogram				
3. Videreutvikle rutiner og krav til risikoanalyser for norsk engasjement i sårbare stater. Risikoanalysene må bygge på spesifikke analyser av sosial og politisk kontekst, inkludere <i>do no harm</i> -prinsipper, og bør være eksplisitte og etterprøvbare.				
4. Legge evalueringsrapporten til grunn for framtidig norsk innsats i Haiti gjennom en systematisk oversikt over hvordan rapportens funn og anbefalinger av spesiell relevans for Haiti skal følges opp.				
5. Vurdere å bidra til arbeidet med Haiti som New Deal-pilotland, dersom myndighetene initierer dette.				

I tråd med Evalueringsinstruksen skal utenriksråden beslutte - på grunnlag av innspill fra berørte avdelinger og ambassader - hvilke saker som skal følges opp, innen hvilke tidsrammer, og av hvem. Denne oppfølgingsplanen skal meddeles berørte parter innen seks uker, med kopi til Norads direktør og Evalueringsavdelingen. Videre skal den/de ansvarlige enhetene rapportere til utenriksråden om hvordan planen er fulgt opp senest innen ett år. Oppfølgingsrapporten deles med berørte parter og kopieres Evalueringsavdelingen.

Dette oppfølgingsnotatet vil bli offentliggjort i et tilpasset format på www.norad.no/evaluering. Merk også at oppfølgingsplanen og den påfølgende oppfølgingsrapporten vil bli gjort tilgjengelig på samme nettside i det formatet som blir sendt til utenriksråden.


Tale Kvalvaag
Avdelingsdirektør


Øyvind Eggen
Fagdirektør