



Norad

Til: Ass. utenriksråd, Utenriksdepartementet

Via: Norad, Direktøren

Fra: Evalueringsavdelingen, Norad

Kopi :

Utenriksdepartementet:

Utviklingsministerens sekretariat

Avdeling for kultur, norgesfremme og protokoll

Kulturseksjonen

Avdeling for regionale spørsmål og utvikling

Seksjon for etatsstyring

Ambassadene i Guatemala City, Harare, Maputo og New Delhi og Representasjonskontoret i Al Ram

Norad:

Avdeling for helse, utdanning og forskning

Avdeling for metode og resultatoppfølging

Vår ref.:
1000835-125

Arkivkode:

Dato:
18.01.2012

Vår saksbeh.:
Sigurd Endresen

Marie Gaarder

Marie Gaarder

MR 23/1/12
Vilma Kulild

Notat

Evaluering av Strategi for Norges kultur- og idrettssamarbeid med land i Sør

1. Innledning.

Dette oppfølgingsnotatet er utarbeidet i tråd med instruks for evalueringsvirksomheten av 29. mai 2006 og gjelder en evaluering av Strategi for Norges kultur- og idrettssamarbeid med land i Sør. Konsulentselskapet Nordic Consulting Group A.S., Oslo, gjennomførte evalueringen etter å ha vunnet en internasjonal anbudskonkurranse om oppdraget. Evalueringslaget ble ledet av professor Kim Forss fra det svenske konsulentselskapet "Andante – tools for thinking." Evalueringsrapporten – *Evaluation of the Strategy for Norway's Culture and Sports Cooperation with Countries in the South (Report 3/2011 – Evaluation)* ble publisert 15. september og presentert på et seminar same dag. Sammen med hovedrapporten ble det utarbeidet delrapporter om evalueringsbesøk i fem "case"-land, India, Mosambik, Nicaragua, Zimbabwe og Det palestinske området. Landrapportene har det samme nummer som hovedrapporten og ble publisert samme dag.

Dette notatet informerer først 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 av evalueringen og forslag til oppfølging.

2. Bakgrunn for evalueringen.

Strategien for kultur- og idrettssamarbeid med land i Sør trådte i kraft i begynnelsen av 2006 og dekker årene 2006-2015. Ved lanseringen understreket man behovet for å fremme kultur og idrett som reflekterer det rettighetsbaserte perspektivet i Norges utviklingspolitikk. I strategien

er det sagt at den skulle evalueres og om nødvendig endres i 2010. Det er tidligere gjort bare én formell evaluering av norsk støtte til kulturtiltak i Sør, nemlig "Evaluation of Norwegian Support to the Protection of Cultural Heritage (Evaluation Report 4/2009)". Det finnes ingen formell evaluering i regi av norske myndigheter av støtte til idrettstiltak i Sør. Selv om kultur og idrett er relativt små sektorer i norsk utviklingssamarbeid med mindre enn 1 % av samlede bevilgninger, har det i alt blitt kanalisert cirka 1,4 milliarder NOK til kultur og idrett i perioden 1999-2009. Av dette beløpet har knapt en fjerdedel, vel 300 millioner, gått til idrett.

Hovedformålet for evalueringen har vært å vinne innsikt i norsk utviklingssamarbeid på kultur- og idrettsfeltet under strategien, forbedre samarbeidet, se på verdien av strategien som et retningsgivende instrument og vurdere behovet for å endre den.

3. Evalueringsrapportens viktigste funn og konklusjoner

Evalueringen peker på at få interessenter utenfor den offisielle administrasjon for utviklingssamarbeid ble konsultert da strategien ble forberedt. Prosessen var ikke så åpen og inkluderende som den burde ha vært for å skape eierskap til og engasjement for strategien.

Andre sentrale funn er:

- Strategien gjør ikke klare strategiske valg: Den er snarere en generell politikk som forklarer betydningen av idrett og kultur, enn et strategisk redskap for planlegging og iverksettelse.
- Strategien har aldri blitt fulgt opp med direktiver og instruksjoner som gav bistandsforvaltningen mandat til å iverksette programmer for å realisere dens målsetninger.
- Den hadde få insentiver som kunne motivere aktører til å sette i gang tiltak som de ellers ikke vil iverksette.
- Strategien var så å si ukjent blant partnere i Sør, og man kunne derfor ikke vente at de ville identifisere seg med den og fokusere på resultater som var forventet i strategien.
- Resultatene av prosjektene i de fem "case"-landene har likevel vært ganske gode. Prosjektene fikk gjort hva de skulle, og storparten av dem ble gjennomført på en kostnadseffektiv måte.

En hovedkonklusjon er at *strategien ikke har spilt en sentral rolle for utformingen av prosjekter i de fem land som ble besøkt*. De positive resultatene kan ikke tilskrives strategien.

De avhenger i hovedsak av andre faktorer, deriblant:

- Kompetente og ressursfulle partnere i Sør.
- God faglig kontakt mellom både kunstnere og idrettsfolk fra landene i Sør og Norge.
- At ansatte og ledere i forvaltningen (UD og Norad) er motiverte for å arbeide med kultur og idrett.
- Selv på felter hvor strategien var meget klar, for eksempel i sin understreking av monitorering og evaluering og sin understreking av behovet for styrking av menneskelige ressurser og annen kapasitet, skjedde det ingen oppfølging. Dette er da også den viktigste grunn til at det ville være en feil å tilskrive alle de positive resultater til strategien som sådan.

4. Evalueringsrapportens viktigste anbefalinger

Evalueringslaget har seks hovedanbefalinger, og én av disse består av hele ti delanbefalinger. Nedenfor blir hovedanbefalingene kort presentert, og de ti delanbefalingene får en mer summarisk fremstilling:

- Strategien må endres. Aktørene i relevante sektorer forventer og kan ha utbytte av veiledning både med hensyn til prosjekter, programmer og politikk. Det er viktig å definere strategien klart, og evalueringen peker på både fordeler og ulemper av å kombinere kultur og idrett i én strategi. Det er ønskelig å utvikle et system med direktiver og instruksjoner ("sticks") og insentiver ("carrots") for å iverksette en ny strategi. Man bør også gjøre mer for å formidle og forklare strategien.
- Når strategien endres, må den utformes med sikte på hvordan at den skal iverksettes.
- Selve endringsprosessen må planlegges nøye, og det er særlig viktig at prosessen starter så snart evalueringen er fullført, og målsettingen bør være å fullføre den i løpet av 6 måneder. Prosessen bør være inkluderende, effektiv og transparent.
- De viktigste av de ti delanbefalinger er:
 - Den rettighetsbaserte holdning i strategien blir mangelfullt forstått av aktører i partnerorganisasjoner og bør derfor utvikles videre og illustreres ved praktiske eksempler.
 - Rollene for 02 midler (fremme av norsk kultur i utlandet) og 03 midler (fremme av kulturell utvikling i Sør) bør defineres klarere.
 - Land-behov og land-eierskap bør understrekes ved forberedelse av nye prosjekter og særlig når det gjelder bruken av norske partnere.
 - Det bør skilles klarere mellom et kulturelt program basert på kriterier for egen kvalitet og kulturstøtte som en komponent i utviklingssamarbeidet. De to bør også finansieres separat.
 - Feltet kulturindustri (for eksempel musikk, TV, film og forlagsvirksomhet) vokser raskt i mange land. Strategien har støttet slike tiltak i noen land, og støtte til kulturindustri bør inkluderes i en ny strategi.
 - Institusjonsbygging i kulturektoren og kommunikasjon om strategien vil være viktige elementer.
- Det bør gjennomføres en organisasjonsgjennomgang for å klargjøre rollene for interessentorganisasjoner, identifisere overlappende interesser og risiko for partisk beslutningstaking. Det bør utvikles en hensiktsmessig arbeidsdeling for involverte organisasjoner.
- Det bør utvikles systemer for monitorering og evaluering. De bør oppsummeres i skriftlig form i håndbøker og retningslinjer og bli distribuert til iverksettende organisasjoner.

5. Berørte parter kommentarer til evalueringen

Kommentarer fra berørte parter har i det vesentlige blitt avgitt under selve evalueringsprosessen. Enkelte ambassader har hatt detaljerte kommentarer til delrapportene om deres tjenesteland. Kulturseksjonen i UD har hatt grundige kommentarer til enkelte delrapporter og til hovedrapporten. I stor utstrekning har evalueringslaget siden innarbeidet tilsvarende endringer i rapportene. Hvor det ikke er gjort, har UD som regel fått indikert sine standpunkter i form av fotnoter. Enkelte kommentarer fremkom muntlig under det presentasjonsseminar for evalueringsrapportene som ble organisert 15. september i Norad, og nyttige synspunkter om kulturdelen fremkom under et seminar 26. september for bistandsambassader med kulturportefølje, organisert av Kulturseksjonen i UD. Et

hovedinntrykk under evalueringen er at det har vært få og korte kommentarer fra andre aktører enn Kulturseksjonen i UD og direkte berørte ambassader. Spørsmålet om å sende ut hovedrapporten og landrapportene til en ny kommentarrunde etter evalueringen ble overveiet, men det har vært antatt at dette vil gi lite nytt.

Nedenfor gis et sammendrag av kommentarer som i det vesentlige ble mottatt skriftlig under selve evalueringsprosessen og stadig er relevante, og av enkelte kommentarer som fremkom i seminarene 15. og 26. september:

Kulturseksjonen i Utenriksdepartementet har blant annet pekt på følgende:

- Evalueringslaget har foretatt detaljerte og engasjerende vurderinger av strategidokumentet og prosessen for å sette strategien ut i livet, og det har presentert interessante funn og tallrike anbefalinger. Imidlertid kan det faktiske grunnlag for noen av konklusjonene virke svakt.
- Rapportens påstand om at vurderte prosjekter som regel ville ha blitt gjennomført selv om strategien ikke eksisterte, synes tvilsom.
- Strategien har skapt et politisk klima med større imøtekommenhet overfor finansiering av kulturelle aktiviteter i utviklingsland. Visshet om at mer ressurser er tilgjengelige, kan ha resultert i initiativ som ellers ikke ville ha kommet.
- Rapportens påstander om betydelige tomrom i arkiver, data og statistikker burde ha vært spesifisert i vesentlig større grad enn hva som er gjort, slik at departementet kunne hatt en praktisk mulighet for å følge opp.
- Det er tydelig at evalueringslaget har hatt problemer med å forstå enkelte aspekter ved UDs politikk på det kulturelle felt, og Kulturseksjonen må derfor innse at den ikke alltid har uttrykt seg klart nok. Dette gjelder kanskje særlig distinksjonen mellom bruk av 02-midler og 03-midler.
- Kulturseksjonen kan ha sett litt for lett på kunnskapsoppbyggingen i de institusjoner den samarbeider med.
- Det er en god del som må følges opp i evalueringsrapporten, og hovedmålsetningen på kulturområdet bør være å styrke kultursektoren i Sør. Rettighetsbasert arbeid er viktig, og det bør føre til større kompetanseutvikling ("empowerment") og oppbygging av infrastruktur i Sør.

Ambassaden i Harare har fremholdt:

- Hovedrapporten dekker mandatet på en god måte. Det er en utførlig rapport med gode observasjoner og god analyse. Det er ingen faktiske feil eller misforståelser så vidt stasjonen kan se.
- Delrapporten om Zimbabwe er også utførlig og god. Den beskriver situasjonen på en dekkende måte, med anbefalinger som bør følges opp.

Ambassaden i Managua har pekt på følgende:

- Delrapporten om Nicaragua har imponert ambassaden på en positiv måte, og den blir anerkjent som et "utmerket arbeid". Stasjonen er helt enig i uttalelsene, kommentarene og forslagene som er gitt.

- Kultur- og idrettsstrategien var et grunnlagsdokument for ambassadens handlingsplan for kultursektoren. Den gav stasjonen en bredere forståelse av mulige tiltak.

Ambassaden i Maputo har blant annet fremholdt:

- Generelt sett er delrapporten om Mosambik meget positiv og avspeiler de intervjuer som er gitt, og den dokumentasjon som er levert.
- Stasjonen har en annen oppfatning enn evalueringslaget om bruken av Kultur- og idrettsstrategien. Den har vært benyttet både til å veilede og gi gyldighet til beslutningsprosesser.
- Da det er ulike finansieringskilder (UD, Norad, ambassaden og multilaterale organer) for arbeidet i Mosambik, bør mer gjøres for å klargjøre en uoversiktlig situasjon og gi alle interessenter ("stakeholders") en felles forståelse av forholdene.

Ambassaden i New Delhi har blant annet fremholdt:

- Stasjonen vil legge vekt på kulturens egenverdi i sitt arbeid.

Representasjonskontoret i Al Ram har understreket:

- Man er rimelig godt fornøyd med delrapporten om Det palestinske området og kjenner seg igjen i den.
- Evalueringslaget har imidlertid vektlagt egenverdien av kunstnerisk utfoldelse sterkere enn man gjør ved stasjonen. Den legger på sin side vekt på *statsbygging* og forsøker å bidra til å utvikle en *nasjonal identitet*.
- Gjeldende strategi er vid og vanskelig å bruke som et styringsredskap. Antakelig bør kultursamarbeidet spisses mer inn mot mottakerstatens politikk, og i Det palestinske området vil det i realiteten si statsbygging.
- Norske kulturorganisasjoner er veldig viktige støttespillere, men de har sine egeninteresser. Stasjonen ønsker at Kulturseksjonen i UD samordner i større grad.

Norges idrettsforbund og olympiske og paralympiske komité (NIF) har pekt på at:

- Presentasjonsseminaret 15. september gav altfor liten plass til idretten. Forbundet antydet meget forsiktig på seminaret at dette også kan gjelde selve evalueringen.

Right to Play – Nordic Countries har blant annet fremholdt:

- Delrapporten om Det palestinske området vitner om et godt utført arbeid og inneholder mange interessante, nyttige observasjoner og vurderinger.
- Evalueringslagets påstand om at organisasjonen ikke gir sportstrenerer nok erfaring til å videreføre arbeidet med å innføre Right to Play's metoder, er ikke dekkende. Man gir oppfølging til hver trener og har en sertifiseringsordning for å sikre seg at trenere/lærere har nødvendig kompetanse. Dette arbeidet vil bli intensivert.

- Påstanden om at organisasjonen ikke har en adekvat utgangsstrategi ("exit strategy") er heller ikke dekkende. En gradvis kompetanseoverføring finner sted, og intensjonen er å gå bort fra direkte gjennomføring av treningsprogrammer med barn til å formidle støtte til stadig mer bærekraftige partnerorganisasjoner og trenernetter.

Riksantikvaren har blant annet uttalt:

- Man finner at konklusjonene og anbefalingene i hovedrapporten er gyldige og nyttige.

MIC Norsk musikkinformasjon har lest hovedrapporten og finner ingen faktiske feil om MICs forvaltning av UD's prosjektstøtte på musikkfeltet.

Seniorrådgiver Lena Plau, Avdeling for helse, utdanning og forskning, Norad, har blant annet kommentert:

- Evalueringene har gitt interessante og ikke minst relevante anbefalinger.
- I de fleste tilfeller har det valgte utvalg og de anvendte metoder kunnet gi et representativt inntrykk av arbeidet i kultursektoren. Det er imidlertid mer tvilsomt om evalueringen har kunnet gi et rettferdig bilde av enkeltorganisasjonenes arbeid.
- De land og de prosjekter som har blitt dekket av evalueringen, er med noen få unntak ikke representert blant de ambassader som søker råd fra Norad i kultursammenheng.
- Norads assistanse går til dem som ber om hjelp, og det har vært beskjeden kapasitet for Norad til å ta egne initiativ. Den "svakhet" som dette kan innebære, skyldes imidlertid ikke en mangelfull virkelighetsforståelse i Norad.

5. Evalueringsavdelingens vurdering og anbefaling om oppfølging

Kommentarene fra berørte parter viser interesse for spørsmålene evalueringen reiser, særlig i Kulturseksjonen i Utenriksdepartementet og ved utenriksstasjonene i "case"-landene. Kulturseksjonen har på en prisverdig måte bidratt til en grundig og relevant evaluering. Det har imidlertid med få unntak vært knappe kommentarer fra samarbeidende organisasjoner i Norge. Pressen har vist en viss interesse. Et intervju i Aftenposten 1. oktober med Cecilie Willoch, Kulturseksjonens leder, var således i høy grad vinklet inn mot evalueringen.

Evalueringen besvarer spørsmålene i oppdragsbeskrivelsen på en tilfredsstillende måte. Avdelingen vil fremheve som spesielt positivt at evalueringslaget i slutten av hovedrapporten har foreslått en del relevante kriterier for å vurdere samarbeid i kultur- og sportssektoren. Et svakt punkt er at laget ikke har gjennomført en grundigere vurdering av hensiktsmessigheten av å beholde både kultur- og idrettssamarbeidet med land i Sør i én og samme strategi. Implisitt kan dette spørsmål også berøre Kulturseksjonens rolle på de to feltene og dermed få viktige praktiske konsekvenser. En grundigere analyse på dette feltet ville ha vært nyttig.

Nedenfor følger de anbefalingene som avdelingen mener er de viktigste å vurdere for oppfølging. Vi har satt dem opp i en tabell som gjør det lettere å følge med på om og hvordan de blir fulgt opp, og som vil være til hjelp når departementet utarbeider oppfølgingsplan og -rapport.



Vi minner om videre saksgang. I tråd med evalueringsinstruksen skal Utenriksråden beslutte - på grunnlag av notater fra den eller de berørte avdelinger eller ambassader - hvilke saker som skal følges opp, innen hvilke tidsrammer, og av hvem. Denne oppfølgingsplanen skal meddeles berørte parter innen seks (6) uker etter mottatt evalueringsnotat, med kopi til Norads direktør og Evalueringsavdelingen. Ett år etter besluttet oppfølgingsplan skal det foreligge en oppfølgingsrapport, som likeledes deles med berørte parter, med kopi til Evalueringsavdelingen.

Anbefaling	Tiltak (evt. begrunnelse for ikke å følge opp)	Ansvarlig for tiltak	Tidsramme	Resultat (endring i politikk/praksis) Evt. kommentarer
1. Revidere strategien og da vurdere om kultur og idrett bør dekkes av én og samme strategi				
2. Utforme ny strategi klarere og planlegge direktiver, instruksjer og insentiver spesielt med sikte på gjennomføring				
3. Sørgje for at endringsprosessen blir effektiv, inkluderende og transparent				
4.1 Rettighetsbasert holdning i strategien utvikles og illustreres med praktiske eksempler				
4.2 Rollene for 02-midler og 03-midler defineres klarere				
4.3 Landbehov og landeierskap understrekes i nye prosjekter				



4.4 Da kulturindustrien (for eksempel musikk, TV, film, forlagsvirksomhet) vokser raskt i flere land, bør den reviderte strategi ha elementer som inkluderer støtte til den				
4.5 Institusjonsbygging i kultursektoren vektlegges, herunder forvaltning, utdanning og annen kapasitetsutvikling				
4.6 Kommunikasjon om strategien til berørte parter blir styrket				
5. Det gjennomføres en organisasjonsgjennomgang for å klargjøre rollene for interessentorganisasjoner, identifisere overlappende interesser og risiko for partisk beslutningstaking				
6. Det utvikles systemer for monitorering og evaluering som formuleres skriftlig og distribueres til relevante organisasjoner				