

Notat

Til: Ass. utenriksråd Christian Syse
Via: Regionavdelingen
Kopi til: Regionavdelingen
Fra: Seksjon for etatsstyring, budsjett og forvaltning/SEBF
Saksbehandler: Nova Stella Erta
Dato: 16.03.2016
Saksnr.: 16/1189 - 4

Oppfølging av evaluering av Fredskorpset.

Norads evalueringsavdeling (EVAL) har fått utført en ekstern evaluering av Fredskorpset (FK). Evalueringen konsentrerte seg i tråd med mandatet om innretningen og strategien for å styrke det sivile samfunn i utviklingsland: «Bidra til utvikling og styrking av det sivile samfunn i utviklingsland» er i følge gjeldende instruks en av Fredskorpsets kjernevirksomheter. Formålet har vært å vurdere Fredskorpsets tilnærming til dette målet, i lys av hva internasjonal forskning sier om temaet. Evalueringen dekker perioden 2006-2015 og bygger på data innsamlet i Norge og i to 'hovedcaseland', Tanzania og Thailand, og en begrenset datainnsamling i Uganda, Sør-Afrika og Kambodsja. Dette notatet er Utenriksdepartementets oppfølgingsnotat til evalueringen (jf. Evalueringsinstruksen) hvor det redegjøres for departementets respons på anbefalinger, ansvarsfordeling og tidsfrister. Notatet er utarbeidet i dialog med Fredskorpset.

Basert på evalueringsrapporten fra ekstern konsulent (CMI/NCG) oversendte EVAL i brev 26. januar 2016 sin vurdering og sine anbefalinger til departementet. Vår oppfølgingsplan vil ta utgangspunkt i EVALs anbefalinger.

Funn og anbefalinger i evalueringen

Konklusjonen er at verken Fredskorpsets tilnærming eller strategi er optimal for å bidra til å styrke det sivile samfunn i utviklingsland. Ifølge konsulenten har Fredskorpsets hovedoppmerksomhet først og fremst vært å skape gode utvekslinger for enkeltdeltakere.

Evalueringen peker på at Fredskorpsets strategi og operative dokumenter ikke definerer hva det innebærer å styrke det sivile samfunnet. Endringsteorien er ikke tilfredsstillende i å vise at resultater av utvekslingene skal gi virkninger i form av et styrket sivilsamfunn i det enkelte land.

Fredskorpsets portefølje består bl.a. av Ung-programmet, som legger til rette for utveksling av unge frivillige mellom 18-25 år. Dette programmet har ifølge evalueringen først og fremst effekter på individnivå og kan i liten grad ventes å bidra til effekter i form av organisasjonsutvikling eller samfunnseffekter. Derimot bidrar, ifølge rapporten, utvekslingene gjennom nord-sør- og sør-sør-programmene i noe større grad til resultater på organisasjons- og samfunnsnivå. Rapporten peker på tre faktorer som bidrar til sterkere resultater på organisasjons- og samfunnsnivå: 1. formålet med utvekslingsprosjektet er klart formulert, 2. utvekslingen inngår i et bredere samarbeid mellom partnere med samme mål og 3. prosjektet er basert på partnernes kapasitet.

Ifølge evalueringen ligger Fredskorpsets komparative fortrinn i modellen for gjensidig utveksling. Merverdien av Fredskorpsets programmer, uttrykt av partnere som er intervjuet i forbindelse med evalueringen, er at utvekslingene anses viktige for å fremme regionale og internasjonale nettverk. Det blir også fremhevet som positivt at Fredskorpset hadde et godt og profesjonelt opplegg for utveksling, med god forberedelse av deltakere og støtte til partnere underveis, og med tilrettelegging for økt nettverksbygging og fellesprosjekter for partnere.

Hovedanbefalingen til Utenriksdepartementet er at departementet må ta strategiske valg om hva som skal være Fredskorpsets overordnede mål, eller med EVALS ord: hva slags bistandskanal Fredskorpset skal være. anbefalingene som går direkte til Fredskorpset, er først og fremst operative. Rapporten løfter fram strategisk og formålsrettet utvelgelse av partnere og deltakere som en avgjørende faktor for om Fredskorpsets virksomhet skal kunne føre til resultater knyttet til styrking av det sivile samfunn, og til resultater ut over den positive erfaringen utvekslingene gir den enkelte deltaker. Rapporten anbefaler bl.a. også at Fredskorpset i større grad må formalisere beslutningsprosessen for tilsagn om tilskudd og dokumentere vurderingene av prosjektforslagene.

Vurdering og oppfølging av evalueringen

Nedenfor følger forslag til oppfølgingstiltak basert på funnene i rapporten og EVALS anbefalinger.

Det må imidlertid understrekes at evalueringen kun har konsentrert seg om en del av Fredskorpsets virksomhet – Fredskorpset bidrag til styrking og utvikling av det sivile samfunn i utviklingsland – og ikke utvekslinger og arbeidet FK gjør med å tilrettelegge for tilbakeføring av kunnskap til eget samfunn etter endt utveksling, eller de langsiktige virkningene etter endt utveksling. Dette er en svakhet med undersøkelsen, gitt at de tre kjernefunksjonene slik de framgår av FKs instruks, er ment som innbyrdes forsterkende. Rapporten inneholder også noen faktafeil, som Fredskorpset har påpekt i

kommentarrundene. Videre hevdes det i EVALs oversendelsesnotat at «arbeidet med mandatet for evalueringen, og utvalget av «caser» (prosjekt og land) for evalueringen, har vist at porteføljen er relativt spredt og tilsynelatende lite langsiktig». Departementet vil vise til at Fredskorpset de siste seks årene har oppnådd å konsentrere virksomheten om færre sektorer og et redusert antall land, og at 57,5 % av prosjektene i perioden 2005-2015 har vart i mer enn fem år, mens 41 % har vart i mer enn åtte år.

Evalueringen og prosessen rundt den har imidlertid synliggjort at det foreligger ulike oppfatninger av hvordan det sivile samfunnet kan styrkes, og hvordan effekten kan måles. Evalueringsteamet og EVAL tar utgangspunkt i at et styrket sivilsamfunn gir seg uttrykk gjennom sterke sivilsamfunnsorganisasjoner, og at effekten av programmene måles ved å vurdere om organisasjonene har fått økt kapasitet og er blitt mer demokratiske og innflytelsesrike. På den annen side er Fredskorpsets utgangspunkt at det sivile samfunnet også kan styrkes gjennom at individer får tilført verdier, kunnskaper, holdninger og erfaringer som gjør dem bedre skikket til å bli endringsagenter på alle nivåer og felter i sine samfunn. Slik mener Fredskorpset at samfunnet påvirkes i en positiv retning gjennom at individer som har deltatt i utvekslingene, øker sin samfunnsdeltakelse og påvirker samfunnet i retning av mer demokrati, rettferdighet, likeverd og grunnleggende respekt for menneskerettigheter.

På denne bakgrunn ønsker vi å benytte evalueringen til å avklare og tydeliggjøre de overordnede forventningene til Fredskorpset. Det er vår oppfatning at en rendyrking av en strategisk tilnærming til styrking av sivil samfunn, slik konsulenten beskriver, kan gå på bekostning av Fredskorpsets egenart og mandat om å nå bredt ut med gjensidig overføring av lokalt definert kunnskap og erfaring mellom individer og mellom partnerorganisasjoner, også dem som ikke tilhører det tradisjonelle bistandsmiljøet.

Det er også relevant å trekke inn FNs bærekraftsmål (SDG), spesielt bærekraftsmål 16 og 17. Fredskorpsets bidrag går utover det sektorspesifikke, men er relevant for bl.a. den inkluderende og tverrsektorielle dimensjonen i bærekraftsmålene, og for å styrke relasjoner i globale partnerskap individuelt og institusjonelt. Fredskorpset vil således kunne bidra til både sektormål og metodemål, samt til en rekke av SDG'enes indikatorer.

Tilråding

Oppfølgingsplanen under følges opp i tråd med Evalueringinstruksens bestemmelser.

Anbefaling	Tiltak (eller begrunnelse for å ikke følge opp)	Ansvarlig for tiltak	Tidsramme	Resultat/endring/kommentar
Tydeliggjøre hva slags bistandskanal Fredskorpset	- Vurdere hva som er hensiktsmessig effekt- og målnivå for Fredskorpset, gitt	UD/ SEBF i dialog med Fredskorpset og ev. andre	Ferdigstilles senest våren 2017.	-Tydeliggjort Fredskorpsets rolle og formål i norsk utviklings-

<p>skal være, særlig med hensyn til styrking av sivilsamfunnet.</p>	<p>deres rolle som tilrettelegger av utvekslinger mellom organisasjoner, institusjoner og bedrifter.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Avklare hva som skal være FKs tilnærming til styrking av sivil samfunn vs. andre sektorer og målområder. - Tydeliggjøre FKs komparative fortrinn i forhold til andre virkemidler og globale utviklingsutfordringer, inkludert som bidragsyter til SDG'ene. 	<p>relevante interessenter.</p> <p>SEBF/REG sørger for avklaringer med politisk ledelse.</p>		<p>samarbeid, inkludert forståelsen av deres bidrag til styrking av sivil samfunn.</p> <ul style="list-style-type: none"> -Fredskorpset skal fram mot sin neste strategiperiode tydeliggjøre ev. sivil samfunns mål og sammenhengen mellom deltakermål vs. institusjonsmål, sektormål vs. overordnede mål i endringsteori og i resultatrammeverk.
<p>Revidere instruks for Fredskorpset med tanke på å formulere realistiske mål som står i forhold til de virkemidlene Fredskorpset har til rådighet.</p>	<p>Ref. punktet ovenfor.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Gjennomgå instruks med formål å klargjøre forventninger og målhierarki, samtidig som den gjøres tilstrekkelig «tidløs». 	<p>SEBF/UD i dialog med Fredskorpset.</p>	<p>Justert instruks ferdigstilles senest våren 2017.</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Forslag til justert instruks forelegges utenriksministeren for godkjenning. -UDs føringer gitt i Prop. 1 S og tildelingsbrev gjenspeiler revidert instruks. -FK følger opp revidert instruks i VP og strategiarbeid.
<p>Vise forsiktighet med å pålegge tematiske føringer i de årlige tildelingsbrev</p>	<p>- Anbefalingen er vurdert. Vurderingen oppsummeres som følger: FK skal være et relevant redskap for den gjeldende</p>	<p>SEBF/UD i dialog med Fredskorpset</p>	<p>Følges opp løpende, særlig ved større endringer i utviklings-</p>	

e til Fredskorpset	utviklingspolitikken. Dersom Regjeringen satser på nye områder der FK anses som relevante, vil det være naturlig å be FK om å stå for gjennomføring i tildelingsbrev. Det må samtidig tas hensyn til de langsiktige overordnede målene som er definert i FKs instruks og strategi, og til at FKs prosjekter har en viss langsiktig karakter.		politiske prioriteringer.	
Følge opp eksisterende føringer om koordinering med relevante aktører i norsk bistand, ut fra hensynet til bedre samlet ressurs-utnyttelse.	- Klargjøre hva slags koordineringsnivå som er hensiktsmessig, gitt FKs egenart og resultatet av klargjøringen av Fredskorpsets rolle, jf. de to første oppfølgingspunktene, samt hensynet til ressurseffektivitet. -Fredskorpset gjennomgår kriterier for utvelgelse av partnere med hensikt å bygge opp under overordnede mål for virksomheten.	Fredskorpset på operativt nivå, og SEBF/UD på overordnet nivå. Norad og ambassadene forutsettes å bidra.	Senest våren 2017.	Mulige operative tiltak: - Identifisere hvilke organisasjoner som får støtte fra Norad/ambassader/FK. -Etablere metoder for bedre koordinering ved støtte til prosjekter der muligheten for å oppnå synergieffekt anses høy. -Legge til rette for tettere informasjonsflyt mellom FK, Norad, ambassadene og evt. andre relevante interessenter.

<p>Vurdere om Fredskorpsets forvaltningspraksis er tilstrekkelig for å dokumentere vurderinger og beslutninger, og sikre riktig oppfølging av det enkelte prosjekt.</p>	<ul style="list-style-type: none"> -FK forbedrer dokumentasjon av programvurderinger i beslutningsprosessen og i rapporteringen. -FK oversender beskrivelse av oppdaterte forvaltningsrutiner til UD v/SEBF. -FK viderefører pågående administrative utviklingsprosjekter. - Departementet etablerer kontakt mellom Fredskorpset og Seksjon for tilskuddsforvaltning som ressurs på tilskuddsforvaltningsrutiner. - Fredskorpsets ordningsregelverk oversendes departementet for godkjenning. 	<p>Fredskorpset i dialog med UD/SEBF og Seksjon for tilskuddsforvaltning</p>	<p>Følges opp fortløpende og innen utgangen av 2016.</p>	<p>- FKs forvaltningspraksis er i overensstemmelse med forvaltningspraksis i departementet.</p>
---	--	--	--	---