

Utenriksdepartementet
v/Ass Utenriksråd for utviklingssaker
Postboks 8114 Dep

Arkivkode/ File no:
840

Vår ref./ Our ref.:
1500212-81

Deres/ Dykkar ref./ Your ref.:

Vår saksbeh./ Enquiries:
Lillian Prestegard

Kopi til:
Seksjon for etatsstyring, budsjett og forvaltning
Direktøren, Norad
Avdeling for sivilt samfunn, Norad

Dato/ Date:
26.01.2016

Oversendelsesnotat: Evaluering av Fredskorpset (Report 1/2016)

Evalueringen ble utført av Chr. Michelsens Institutt i samarbeid med Nordic Consulting Group. Evalueringen dekker perioden 2006-2015 og bygger på data innsamlet i Norge og i to hovedcase-land, Tanzania og Thailand, og en begrenset datainnsamling i Uganda, Sør-Afrika og Kambodsja.

Evalueringens formål

Evalueringens fokus har vært på innretningen og strategien for å styrke det sivile samfunn i utviklingsland, som er ett av Fredskorpsets overordnede mål.

Evalueringens formål har vært å vurdere Fredskorpsets tilnærming til dette målet, i lys av hva internasjonal forskning sier om hvordan bistanden best kan bidra til å utvikle og styrke det sivile samfunn i utviklingsland.

Oppsummering av rapportens funn og konklusjoner

Evalueringen konkluderer med at Fredskorpsets tilnærming og strategi ikke er optimal for å bidra til å styrke det sivile samfunn i utviklingsland. Den finner at selv om det i hele perioden har vært et mål for Fredskorpset å bidra til å styrke det sivile samfunn, og majoriteten av partnerne er sivilsamfunnsorganisasjoner, har Fredskorpsets hovedfokus først og fremst vært på å skape gode utvekslinger for enkeltdeltakere.

Den finner videre at Fredskorpset ikke har definert, verken i strategi eller i operative dokument, hva det innebærer å styrke det sivile samfunnet. Videre sier rapporten at Fredskorpsets endringsteori i for liten grad konkretiserer forutsetningene for at resultater av utvekslingene skal gi virkninger i form av et styrket sivilsamfunn i det enkelte land.

Rapporten viser at målet om å styrke sivilsamfunnet slik Fredskorpsets portefølje i dag er satt sammen følges opp gjennom Ung-programmet, som legger til rette for utveksling av unge frivillige mellom 18 - 25 år. Men dette programmet har først og fremst effekter på individnivå, for de unge frivillige som deltar, og kan i liten grad ventes å bidra til effekter i form av organisasjonsutvikling eller samfunnseffekter.

Utvekslingene gjennom nord-sør- og sør-sør-programmene, bidrar ifølge rapporten i noe større grad til resultater på organisasjonsnivå og samfunnseffekter, selv om det er store variasjoner mellom prosjektene. Rapporten peker særlig på tre faktorer som synes å bidra til sterkere resultater: 1) hvorvidt formålet med utvekslingsprosjektet er klart formulert; 2) hvorvidt utvekslingen inngår i et bredere samarbeid mellom partnerne, med samme mål; 3) hvorvidt prosjektet er basert på partnernes kapasitet.

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, eller i det hele tatt til resultater ut over den positive erfaringen for den enkelte deltaker.

Fredskorpsets komparative fortrinn sammenlignet med andre norske instrumenter for styrking av det sivile samfunn, ligger i modellen for gjensidig utveksling, ifølge evalueringen. Merverdien av Fredskorpsets programmer, slik det er uttrykt av partnere som er intervjuet i forbindelse med evalueringen, er knyttet til at utvekslingene ses som svært viktige for å fremme regionale og internasjonale nettverk. Partnerne fremhevet også som positivt at Fredskorpset hadde en operasjonell tilnærming med god forberedelse av deltakere og støtte til partnere underveis, og at Fredskorpset oppfattes som lydhør overfor partnernes behov og prioriteringer.

Evalueringen peker på en forvaltningspraksis der vurderinger og beslutninger ikke dokumenteres godt nok. Fredskorpset har ikke praksis for å utarbeide beslutningsdokumenter i forbindelse med søknadsbehandling. I stedet skal vurderingene som ligger til grunn for beslutning om støtte eller avslag i prinsippet dokumenteres gjennom tilskudds- eller avslagsbrevet til søkerne. Men ifølge evalueringen inneholder brevene svært begrenset informasjon om dette.

Evalueringsavdelingens vurdering og anbefalinger

Evalueringsavdelingens vurdering er at rapporten svarer på oppdragsbeskrivelsen og fungerer godt som et innspill til å vurdere Fredskorpsets fremtidige rolle og bidrag til målsettingen om å styrke det sivile samfunnet i utviklingsland.

I kvalitetssikringen av rapporten ble det stilt spørsmål knyttet til metode, kilder og datagrunnlag. Dette er tydeliggjort i endelig rapport. Etter evalueringsavdelingens vurdering er datagrunnlaget som rapporten bygger på tilstrekkelig for å konkludere på basis av de funnene som er gjort.

Kommentarene som er kommet underveis i prosessen fra Utenriksdepartementet og Fredskorpset har gjort det tydelig at det er svært ulike forventninger til hvilken plass målet om sivilsamfunnsstyrking skal ha i Fredskorpsets virksomhet. Evalueringen viser at Fredskorpset over år er pålagt å bidra til resultater innenfor mange ulike og hyppig skiftende tematiske områder, mens det i liten grad har vært forventning om å demonstrere resultater innenfor det overordnede målet om å styrke det sivile samfunn i utviklingsland. Basert på arbeidet med evalueringen mener evalueringsavdelingen å se at det er behov for større tydelighet fra Utenriksdepartementet når det gjelder hvilke mål Fredskorpset skal styre etter.

Evalueringsavdelingen er enig i evalueringsteamets hovedanbefaling om at Utenriksdepartementet må ta et valg om hva slags bistandskanal Fredskorpset først og fremst skal være.

Evalueringsavdelingen deler også i hovedsak de operative anbefalingene som først og fremst er rettet til Fredskorpset, inkludert anbefalingen om å formalisere beslutningsprosessene.

Evalueringsavdelingen viser i den forbindelse til forvaltningsgjennomgang av Fredskorpset gjennomført av Norad i mars 2010, som blant annet anbefalte bedre dokumentasjon av vurderinger.

Arbeidet med mandatet for evalueringen, og utvalget av caser (prosjekter og land) for evalueringen, har vist at porteføljen er relativt spredt og tilsynelatende lite langsiktig. Det var utfordrende å finne fram til organisasjoner som har hatt et langsiktig og bredt samarbeid med FK. Den nylig lanserte evalueringen av kapasitetsutvikling (Report 10/2015), som er relevant for utvekslingsprosjekter i Fredskorpsets regi, pekte nettopp på langvarig og forpliktende samarbeid som en viktig suksessfaktor for vellykkede institusjonssamarbeid.

Basert på evalueringen og kommentarer fra interessenter underveis i arbeidet, anbefaler Evalueringsavdelingen at departementet i fremtidig innretning og forvaltning av bistand gjennom Fredskorpset legger følgende til grunn:

Anbefaling	Tiltak (eller begrunnelse for å ikke følge opp)	Ansvarlig for tiltak	Tidsramme	Resultat/ endring/ kommentar
Tydeliggjøre hva slags bistandskanal Fredskorpset skal være, særlig med hensyn til styrking av sivilsamfunnet.				
Revidere instruksen for Fredskorpset med tanke på å formulere realistiske mål som står i forhold til de virkemidlene Fredskorpset har til rådighet.				
Vise forsiktighet med å pålegge tematiske føringer i de årlige tildelingsbrevene til Fredskorpset.				
Følge opp eksisterende føringer om koordinering med relevante aktører i norsk bistand, ut fra hensynet til bedre samlet ressursutnyttelse.				
Vurdere om Fredskorpsets forvaltningspraksis er tilstrekkelig for å dokumentere vurderinger og beslutninger, og sikre riktig oppfølging av det enkelte prosjekt.				

Videre prosedyre

Vi minner om den videre prosedyren der utenriksråden på grunnlag av notat fra den avdeling som er ansvarlig for tiltaket som er evaluert, gjør vedtak om hvilke saker som skal følges opp, innenfor hvilke tidsrammer og av hvem. Denne oppfølgingsplanen skal sendes til involverte parter innen seks uker med kopi til evalueringsavdelingen og til direktøren i Norad. Videre skal den ansvarlige avdelingen senest innen et år, rapportere til utenriksråden om hvordan planen er fulgt opp.

Dette oversendelsesnotatet er utarbeidet i tråd med «Instruks for evalueringsvirksomheten i norsk bistandsforvaltning» av 23. november 2015 og vil bli offentliggjort på www.norad.no/evaluering.

Per Øyvind Bastøe
 Evalueringsdirektør

Lillian Prestegard
 Seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent og krever ikke signatur.