

Assisterende utenriksråd for utviklingssaker
UtenriksdepartementetArkivkode/ File no:
841Vår ref./ Our ref.:
1400838-43

Via Norads direktør

Deres/ Dykkar ref./ Your ref.:

Vår saksbeh./ Enquiries:
Eva Kløve

Kopi til

Dato/ Date:
10.09.2015

- Ambassaden i Yangon
- Regionavdelingen
- Seksjon for Øst-Asia og Oceania (Asia I)
- Seksjon for utviklingspolitikk
- Seksjon for etatsstyring, budsjett og forvaltning
- Avdeling for økonomisk utvikling, likestilling og styresett, Norad

Oppfølgingsnotat: Studie av grunnlagsdata innen norsk støtte til miljø- og naturressursforvaltning på Myanmar.

Bakgrunn og formål

Rapporten «A Baseline Study of Norwegian Development Cooperation within the areas of Environment and Natural Resource Management in Myanmar» ble offentliggjort 08.05.2015 og presentert på et seminar i Norad 12.05.2015.

I tråd med «Instruks for evalueringsvirksomheten i norsk bistandsforvaltning» gir dette notatet Evalueringsavdelingens (EVALs) vurderinger og anbefalinger om oppfølging av rapporten.

En viktig begrunnelse for utarbeidelse av rapporten er at Norge er i startfasen av et langsiktig samarbeid med myndigheter og andre aktører i Myanmar. Innsamling av grunnlagsdata nå vil gi muligheten til senere å kunne måle resultater av den norske innsatsen. Studien, som ble initiert i 2014 og utført av Fafo, omfatter innsamling og analyse av grunnlagsdata innen miljø- og naturressursforvaltning, som er ett av to hovedområder i utviklingssamarbeidet med Myanmar.

Sett i lys av at Myanmar er utpekt som ett av regjeringens 12 fokusland for langsiktig utviklingssamarbeid, benytter vi anledningen til å peke på noen viktige oppfølgingspunkter som bygger på både denne evalueringen og andre tidligere evalueringer.

Evalueringsavdelingens overordnede vurderinger

Vi mener at rapporten svarer på mandatet og at kvaliteten på rapporten er god. Rapporten er utarbeidet med fokus på spesielle sektorer i et gitt land, men vår oppfatning er at funnene har relevans ut over dette.

Flere av funnene som trekkes frem er gjennomgående for mye bistand, noe som kommer fram både i forskning, evalueringsrapporter og i EVALs årsrapporter. Dette sammen med rapporten og kommentarene til rapporten gir et godt fundament for å diskutere spørsmål knyttet til kontekstforståelse og planlegging av nye samarbeidsrelasjoner, noe som er særskilt relevant for fokuslandene. Det finnes ofte god kontekstforståelse hos den enkelte ansatte ved ambassaden, men med høy rotasjon av personale kan denne forståelsen bli noe vilkårlig. Utfordringen er å få kontekstforståelsen institusjonalisert, og omsatt til god praksis i implementering av strategier og prosjektforvaltning.

Særlig i starten av nye utviklingssamarbeid er det viktig å legge inn tilstrekkelig innsats slik at innsatsene som velges er strategiske, kunnskapsbaserte og innrettet slik at det blir mulig å vurdere måloppnåelse i fremtiden.

Med særlig relevans for fokuslandene mener vi at for norsk utviklingssamarbeid med andre land bør utarbeides:

- Realistiske strategier som beskriver målene for utviklingssamarbeidet, og hvordan disse skal nås.
- Planer for hvordan læring skal ivaretas i utviklingssamarbeidet gjennom en prioritering av hva som skal evalueres. Dette bør vurderes både på innsatsnivå og mer overordnet, gjerne i samarbeid med myndigheter og andre givere, og bør inneholde en strategi for innsamling og monitorering av data.
- I tillegg til planlagte analyser for politisk kontekst, opplegg for å sikre institusjonalisert og langsiktig ivaretagelse av kontekstforståelsen – ikke bare overordnet men også på sektor- eller institusjonsnivå.

Evalueringsavdelingens anbefalinger for samarbeidet med Myanmar

Rapporten tydeliggjør at dersom innsatsen i Myanmar skal kunne evalueres i fremtiden må data samles inn. Konsulentene skisserer ulike måter å gjøre dette på. Eksisterende, og kommende data vil kunne dekke flere prioriteringer og behov. Likevel er det slik at innsamling av primærdata vil kunne øke nytteverdien av et resultatmålingssystem betraktelig, spesielt på områder som likestilling, rettigheter og konfliktsensitivitet. Et alternativ er å etablere datainnsamlings- og monitoreringssystemer som egne prosjekter, som har som målsetning å støtte alle intervensjonene i porteføljen, og muligens alle intervensjoner som støttes av Norge i Myanmar. Enkelte av partnerne har gode systemer for innsamling av data som man kan trekke på. I etterkant av Norads forvaltningsgjennomgang på ambassaden i Yangon i januar 2015 ble det utarbeidet et felles resultatrammeverk innenfor miljø- og energisatsingen. Dette arbeidet ble ikke vurdert av konsulentene, men bør tas i betraktning i oppfølgingsarbeidet. Det snakkes om «fatigue» hos partnerne hva gjelder resultatarbeid, og her bør man vurdere hvordan best gå fram.

Et annet dilemma som framkommer av rapporten er at kapasiteten til å følge opp de norske programmene er utilstrekkelig – det gjelder både på norsk og myanmarsk side. Utfordringene er størst i programmene som involverer institusjonssamarbeid mellom norske og myanmarske institusjoner.

Evalueringsavdelingen foreslår at departementet legger anbefalingene i rapporten til grunn i framtidig og pågående innretning og forvaltning av norsk støtte til miljø- og naturressursforvaltning i Myanmar.

Etter vår oppfatning er de tre viktigste anbefalingene som kommer ut av rapporten de følgende:

Anbefaling	Tiltak (eller grunnlag for ikke å følge opp)	Ansvarlig for tiltak	Tidsramme	Resultat/ending/kommentar
Utvikle en eksplisitt endringsteori og koordinere planleggingen av intervensjonene (datainnsamling, behovsvurderinger, resultatrammeverk)				
Identifisere hvilke data som trengs for monitorering og evaluering av tiltakene.				
Bygge kapasiteten til norske partnerorganisasjoner, spesielt hva gjelder kontekstforståelse.				

Om rapportens innretning og funn

Studien hadde som hovedmål å etablere og analysere grunnlagsdata som beskriver dagens *sosioøkonomiske situasjon* samt konfliktsituasjonen for relevante målgrupper. I tillegg skulle studien etablere og analysere grunnlagsdata for *kapasiteten* til norske og myanmarske institusjoner.

Studien konkluderer med at den norske porteføljen innen miljø- og naturressursforvaltning i Myanmar har godt potensial til å bidra til videre utvikling i Myanmar. Intervensjonene er i tråd med behov og etterspørsel i Myanmar, og med norske utviklingspolitiske hovedprioriteringer.

Blant hovedutfordringene som skisseres i rapporten er svak bevissthet om kontekst. Konsulentene fremhever behovet for konfliktsensitivitetsanalyser, noe som de anser spesielt viktig grunnet betydningen naturressursforvaltning har for konfliktbildet i landet. Det blir således viktig å ikke nøre opp under konflikter, og å involvere ulike interessegrupper i arbeidet. Tverrgående temaer som «likestilling» og «miljø/klima» er utilstrekkelig håndtert i samarbeidene.

I tillegg er det behov for økt bevissthet rundt ulike aspekter knyttet til organisasjonskultur. Det er også mangel på grunnleggende informasjon om kapasiteten i samarbeidsinstitusjonene. Disse utfordringene gjelder i særlig grad samarbeidene mellom norske institusjoner og myanmarske myndigheter. På seminaret som beskrives under fremmet konsulentene konseptet *ansvarlig eierskap*, heller enn bare eierskap. Å bidra til nasjonalt eierskap betyr ikke at man skal forhold seg passivt til myndigheter som samarbeidspartnere – man har et delansvar for å oppnå ønskede mål.

Evalueringsrapporten bruker begrepet endringsteori. En endringsteori er en redegjørelse for hvordan og hvorfor man tror at tiltak vil bidra effektivt til ønskede mål, basert på god kontekstforståelse, et logisk sammenhengende og etterprøvbart resonnement, og åpenhet om risiko og svake ledd. Det handler om å prioritere ressurser og innsatser ut fra godt begrunnede antakelser om hvordan bistanden kommer til å virke i den aktuelle konteksten, etter å ha vurdert alternative måter å oppnå samme mål på. I rapporten får planleggingsarbeidet får til dels dårlig skussmål, og dette skyldes blant annet at få av aktørene opererer med eksplisitte og overordnede endringsteorier. Konsulentene fremhever at endringsteori er et fundament for koordinering, resultatmåling og prosjektplanlegging.

Studien identifiserer betydelige gap i datatilgang i Myanmar når det gjelder å kunne etablere grunnlagsdata for den norske innsatsen innen miljø- og naturressursforvaltning. Det forventes at dette forbedres i nær fremtid, ikke minst gjennom folketellingen som ble gjennomført i april i fjor. Disse dataene utgjør kjernen i de foreslåtte indikatorene for den sosioøkonomiske databasen. Likevel må man belage seg på primærdatainnsamling dersom man i fremtiden skal kunne evaluere aspekter som Norge er opptatt av; slik som likestilling og rettigheter.

En hovedutfordring når det gjelder data i Myanmar er imidlertid at myanmarske myndigheter eier alle data, og en anbefaling i rapporten er at Norge (sammen med andre givere) legger press på myndighetene for å gjøre data tilgjengelig for givere og internasjonale utviklings samarbeidspartnere.

Rapportens anbefalinger

Rapporten anbefaler at man

- utarbeider en eksplisitt endringsteori og at planlegging av de ulike intervensjonene koordineres
- deler kunnskap om kontekst mellom, og bygger kompetanse hos de norske partnerne
- fordeler midler og etablerer separate datainnsamlingsaktiviteter og resultatmålingssystemer på programnivå
- foretar systematiske og koordinerte kartleggings- og behovsvurderinger før man starter implementering
- tar hensyn til organisasjonskultur og andre ikke-tekniske aspekter i kapasitetsutviklingstiltak
- fremmer nasjonalt eierskap i planleggingsprosessen
- koordinerer utvikling av resultatmatriser og datainnsamlingsaktiviteter
- øker presset på myanmarske myndigheter for å gjøre nasjonale datakilder tilgjengelig for givere og utviklingspartnere
- utforsker muligheten for å få tilgang til data gjennom å støtte eksisterende datainnsamlingsystemer.

Kort referat fra presentasjonsseminaret

Seminaret tok utgangspunkt i rapporten og stilte det overordnede spørsmålet: "Forstår vi konteksten i norske samarbeidsland?". Rapporten ble presentert av Svein Erik Stave fra Fafo. Svein Åge Dale og Fridtjof Thorkildsen fra UD, samt Petter Bauck fra Norad, ga forberedte kommentarer og deltok i en paneldebatt.

I diskusjonene ble det fremhevet at kontekstforståelse er særdeles viktig, og at det kan gå veldig galt om vi ikke forstår hvor vi er. Kontekstanalyser kan legge grunnlag for innovative prosjekter, realistiske målsetninger og tidshorisonter, sikre «do no harm» og fremme «do good», samt identifisere de tiltakene som gir best effekt.

Det ble diskusjoner rundt hvordan sensitive opplysninger bør håndteres. Men også at politikk er uforutsigbart og rigide resultatrammeverk fort blir utdaterte, slik at mer fleksible tilnæringer anbefales.

Videre ble det sagt at analyser av kontekst bør kobles til hvilke virkemidler som finnes; Er institusjonssamarbeid nyttig? Hvilke spesielle utfordringer gir slike typer samarbeid? Hvem ønsker endring, hvem gjør det ikke? Hvordan tenke systemisk? Det er ikke tilstrekkelig med skriftlige analyser, som uansett må oppdateres. Kontekstforståelse opparbeides best løpende, i kontakt med relevante miljøer. Det ble også sagt at det kunne være nyttig med noen retningslinjer i så måte. Og flere var opptatt av at slike analyser må finne sted på sektornivå for å være relevante.

Det ble flere ganger nevnt hvor viktig det er å investere i god planlegging for å få resultater.

Konsulentene pekte på at det er viktig at Norge engasjerer seg og bidrar til å samle inn data, helst ved å samarbeide med andre som allerede gjør det. Konsulentene mente at det er problematisk at det mangler en eksplisitt og overordnet strategi for norsk utviklingssamarbeid med Myanmar, ut over at satsingsområder skisseres.



Per Øyvind Bastøe
Avdelingsdirektør



Eva Kløve
Seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent og krever ikke signatur.

