

Utenriksdepartementet  
v/Ass Utenriksråd for utviklingssaker  
Postboks 8114 DepKopi til:  
FN avdelingen  
Regionavdelingen  
Seksjon for etatsstyring, budsjett og forvaltning  
Seksjon for humanitære spørsmål  
Seksjon for Midtøsten og Nord-Afrika  
Seksjon for fred og forsoning  
Seksjon for globale initiativ  
Direktøren, Norad

Arkivkode/ File no:

Ingen

Deres/ Dykkar ref./ Your ref.:

Dato/ Date:

29.04.2016

Vår ref./ Our ref.:

Saksnr. 1500749

Vår saksbeh./ Enquiries:

Anette Wilhelmsen

**Oversendelsesnotat:****Evaluering av organiseringen av norsk støtte relatert til Syria-konflikten (Rapport nr. 4/2016)**

Evalueringen har tatt for seg planlegging, organisering og administrasjon av norsk bistand relatert til Syria-konflikten og er gjennomført av det britiske konsultentselskapet IOD Parc på oppdrag fra Evalueringsavdelingen.

Med utgangspunkt i starten av konflikten i 2011 så evalueringsteamet på hvordan organiseringen av norsk bistand har endret seg i tråd med utviklingen i konflikten. Selv om evalueringsobjektet var begrenset til norsk bistand til Syria og nabolandene, ble teamet bedt om i den grad det var mulig å trekke ut generelle sider ved norsk bistandsforvaltning som kan være relevante for sammenlignbare situasjoner og sammenhenger andre steder.

Utgangspunktet for evalueringen var en kartlegging av all norsk støtte til Syria i perioden 2011-2015 (volum 2 av rapporten), analyse av dokumenter fra arkiv både i UD og i Norad, besøk til ambassadene i Amman, Beirut og Ankara/Gaziantep/Istanbul, og intervjuer med både ansatte i UD, ambassadene og partnere både i Oslo og i de aktuelle landene.

Det har vært bred konsultasjon med de ansvarlige for innsatsen gjennom hele prosessen fra utvikling av mandat til kommentarer på utkast til rapport. Det er bred enighet blant de ansatte om at de kjenner seg igjen i funnene.

**Formål**

Formålet med evalueringen er å bidra til å forbedre norsk bistand til Syria og nabolandene i fremtiden gjennom å:

- Kartlegge organiseringen og sentrale sider av strategisk planlegging og administrasjon av norsk bistand relatert til konflikten
- Vurdere om dette tilrettela for god bistand innenfor gjeldende rammer
- Gi anbefalinger for hvordan dette oppsettet burde endres for å gi best mulig bistand i fremtiden

## **Funn og konklusjoner**

Siden 2011 har Norge bidratt med i overkant av 3.5 milliarder norske kroner relatert til Syria-krisen. Støtten har doblet seg bare fra 2014 til 2015. Pengene har gått til en rekke partnere, hovedsakelig multilaterale institusjoner (45%), norske NGOer (26%), internasjonale NGOer (16%), lokale NGOer (6%) og til norsk privat (4%) og offentlig (1%) sektor.

Evalueringen konkluderer med at planleggingen, organiseringen og administrasjonen av den norske bistanden til Syria i varierende grad har tilrettelagt for «god» bistand. En av de sterke sidene ved den norske bistanden har vært innsatsen for å mobilisere internasjonal støtte. En annen sterk side er at Norge blir sett på som en prinsipiell giver som gjør riktige ting av riktige grunner – i henhold til internasjonale humanitære prinsipper – og ikke for politisk vinning. Blant annet har Norge i flere tilfeller støttet risikofylte aktiviteter fordi dette har vært det rette å gjøre i en humanitær kontekst. Norge har dessuten vært en stabil partner over tid og har akseptert at det også går an å gjøre feil. Sterk tillit til partnerne og korte beslutningsprosesser har gitt rom for en rask og fleksibel respons.

En av de største svakhetene evalueringen fant er mangelen på tydelige og eksplisitte strategiske føringer for bistanden. Når strategiske føringer ikke er eksplisitte, kan prioriteringer for norsk støtte tolkes ulikt på ulike nivåer både i UD, på ambassadene og hos partnere. I tillegg åpner det for at individuelle eller politiske interesser kan påvirke beslutninger. Evalueringsteamet fant at det har vært en økende grad av struktur i planleggingen siden 2015, men at det likevel er behov for å tydeliggjøre mål og prioriteringer. En side av dette er at koordineringen av den norske innsatsen er svak. Norge støtter en rekke ulike initiativ og partnere tilsynelatende uten noen overordnet plan. Selv om Norge ved flere anledninger har ledet an i strategisk og politisk koordinering av den internasjonale responsen, har dette i liten grad påvirket hvordan den norske støtten har vært fordelt.

Norge har prioritert nødhjelp og humanitær innsats mens forebygging av konflikt og konfliktløsning i økende grad har vært fokus for den internasjonale støtten. Norge henger derfor etter når det gjelder å tilpasse seg at konflikten nå er en langsiktig krise.

En annen svakhet er mangelen på risikovurderinger. Norge har tradisjon for å velge partnere basert på tillit og ikke på klare og formelle kriterier.

En tredje svakhet knytter seg til kapasiteten som er satt av til å forvalte den norske innsatsen. Syria-krisen har vært svært arbeidsbelastende på grunn av det økende omfanget og kompleksiteten i krisen. Personalkapasiteten samsvarer ikke med omfanget av støtten og antallet prosjekter. Dette kan bidra til at den norske innsatsen er risikoutsatt.

En fjerde svakhet er relatert til mangel på systemer for læring og systematisering av erfaringer.

## **Evalueringsavdelingens vurdering og anbefalinger**

Evalueringsavdelingen vurderer dette som en god evaluering som svarer på oppdragsbeskrivelsen. Rapporten gir en balansert fremstilling og er et godt innspill til hvordan organiseringen av norsk bistand til humanitære kriser generelt og Syria krisen, kan forbedres.

Det vil alltid være begrensninger i en slik type rapport både på grunn av begrensninger i tid og ressurser. Til tross for dette finner vi at de fleste av funnene samsvarer med funn i andre evalueringer.

- En evalueringsrapport bestilt av UD i 2003 «Evaluation of the Norwegian Development Policy Administration» trekker tilsvarende konklusjoner: Det norske bistandssystemet er fleksibelt og har korte beslutningsveier, noe som gjør at den er tilpasningsdyktig i en stadig endret kontekst. På den andre siden sier evalueringen at det er en mangel på strategisk orientering og at det er et større behov for systemer for læring.
- Evalueringen av norsk støtte til Haiti etter jordskjelvet i 2010 fra 2015 peker på at den norske fleksibiliteten muliggjorde raske og ubyråkratiske beslutninger, samtidig som det var fravær av et kunnskaps- og beslutningsgrunnlag bak. Evalueringen kritiserer Norge for ikke å ha noen eksplisitt strategi for innsatsen utover beslutningsnotater i UD. Særlig ble det kritisert 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 risiko- og «do no harm»-vurderinger. I tillegg kritiserte evalueringen 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.
- Midtveisgjennomgangen av *Norsk humanitær politikk* i 2011 pekte på at personalressursene var utilstrekkelige i forhold til omfanget av innsatsen og for å sikre at prosjektene faktisk nådde mottakere på bakken.

Basert på evalueringen, kommentarer fra interessenter underveis i arbeidet og funn fra tidligere evalueringer, anbefaler Evalueringsavdelingen at departementet i fremtidig innretning av norsk støtte relatert til Syria-konflikten spesielt, men også til humanitære kriser generelt legger følgende til grunn:

Anbefaling	Tiltak (eller grunnlag for å ikke følge opp)	Ansvarlig for tiltak	Tidsramme	Resultat/Endring/ Kommentar
<b>Strategiske føringer:</b> Det anbefales at det utarbeides klare strategiske føringer for norsk støtte som tydeliggjør de norske prioriteringene med utgangspunkt i de internasjonale humanitære prinsippene. Føringene bør blant annet omfatte vurderinger av risiko og bidra til at støtten ikke blir politisert.				
<b>Kriterier for valg av partnere:</b> Det anbefales at det utvikles tydelige kriterier for valg av partnere.				
<b>Øke kapasiteten:</b> Det anbefales at kapasiteten dedikert til Syria-responsen økes, blant annet ved at interne og eksterne faglige ressurser utnyttes i større grad enn i dag.				
<b>Læring:</b> Det anbefales at erfaringer og læring systematiseres på en måte som sikrer at disse kan brukes for å forbedre fremtidig støtte.				

## **Videre prosedyre**

Vi minner om den videre prosedyren der avdelingene som er ansvarlige utarbeider forslag til oppfølgingsplan basert på rapporten og dette oversendelsesnotatet. Utenriksråden beslutter på grunnlag av dette oppfølgingen av evalueringens funn og anbefalinger. Godkjent oppfølgingsplan meddeles berørte parter og Evalueringsavdelingen innen seks uker fra rapporten er presentert offentlig. Oppfølgingsplanen offentliggjøres. Videre skal den ansvarlige avdelingen senest innen ett år, rapportere til utenriksråden med kopi til Evalueringsavdelingen 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](http://www.norad.no/evaluering).

Per Øyvind Bastøe  
Evalueringsdirektør

Anette Wilhelmsen  
Prosjektleder

***Dokumentet er elektronisk godkjent og krever ikke signatur.***