

Til: Assisterende utenriksråd Leikvoll

Dato:

15.03.2010

Via: Norads direktør

Vår saksbeh.:

Eirik Jansen

Fra: Evalueringsavdelingen, Norad

Kopi: FN-avdelingen, Utenriksdepartementet  
Seksjon for MR og demokrati, UD  
Regionavdelingen, UD  
Seksjon for etatsstyring, budsjett og forvaltning  
Utviklingsseksjonen  
Ambassaden i Kathmandu  
Ambassaden i Lilongwe  
Ambassaden i Nairobi  
Avdeling for fred, likestilling og demokrati,  
Norad  
Avdeling for sivilt samfunn, Norad

## Notat

### **Evaluering av Norsk Senter for Demokratistøtte. Oppfølgingsnotat**

I samsvar med instruks for evalueringsvirksomheten følger herved notat med forslag til oppfølging av evalueringen av Norsk Senter for Demokratistøtte (NDS). Notatet gir en kort sammenfatning av evalueringens funn, konklusjoner og anbefalinger. Vi presenterer kommentarer vi har mottatt fra berørte parter, samt redegjør for Evalueringsavdelingens vurdering av rapporten og våre forslag til oppfølging.

#### 1.0 Bakgrunn

NDS ble opprettet i 2002 av det norske Storting. Det overordnede målet for NDS var å bidra til demokratibyggning i nye og ustabile demokratier. NDS ga politiske partier på Stortinget, samt deres sideorganisasjoner, mulighet til å bistå i utviklingen av velfungerende og pluralistiske politiske systemer i utviklingsland. Støtten skulle legge til rette for samarbeid mellom politiske partier i Norge og politiske partier i sør om langsiktig, demokratisk organisasjonsbygging og kommunikasjon. Det skulle skje gjennom kunnskapsoverføring og rådgivning. Fra 2002 til 2009 mottok NDS støtte for å drive 17 prosjekter og 33 pilotprosjekter. Den totale støtten var ca. NOK 48 mill i perioden. De norske politiske partiene var ansvarlig for gjennomføring av prosjektene. NDS ble i 2009 evaluert av NIBR som vant den internasjonale anbuds konkurransen om oppdraget. Rapporten fra evalueringen ble offentliggjort 8. februar og presentert på et seminar i Norad 19. februar 2010.

Formålet med evalueringen var å oppsummere lærdommer av det arbeidet NDS har gjort som kan brukes i fremtidig organisering av samarbeid mellom politiske partier i Norge og politiske partier i sør. Evalueringen skulle også drøfte erfaringene andre givere med tilsvarende program har gjort som kan være relevant for en ny norsk organisasjonsmodell.

## 2.0 Rapportens funn og anbefalinger

### *Hovedkonklusjon og funn*

Hovedkonklusjonen i evalueringsrapporten er ikke oppmuntrende. Evalueringsteamet har funnet få indikasjoner på at aktivitetene som NDS har gjennomført har fått varig virkning for partnerorganisasjonene i å fremme demokrati. Det forhindrer ikke at rapporten kan vise til positive resultater i enkeltprosjekter. For å nevne et par eksempel har 900 – 1000 partiarbeidere nytt godt av et prosjekt i Nepal, mens evalueringsteamet er imponert av hvordan et annet prosjekt har bidratt til å styrke en levende kvinneorganisasjon i Kenya. Fra evalueringsavdelingen vil vi også legge til at det er ingen enkel sak å slå fast varige virkninger av denne type innsats, selv om de skulle være der.

Rapporten er spesielt kritisk til den institusjonelle modellen som er valgt for denne bistanden. Senteret fungerte aldri som en arena for felles læring og utveksling av erfaringer, slik hensikten var. En hovedkonklusjon er at NDS ikke hadde evne til å oppsummere erfaringer fra enkeltprosjektene og dele disse erfaringene med de politiske partiene. Beslutningsstrukturen – bygget på et kompromiss få ville ha – hadde store svakheter. Partirepresentantene fordelte bistand mellom seg, med betydelig fare for interessekonflikter. Sekretariatet fikk aldri den nødvendige myndighet. Historien om et NDS som slo feil er, ifølge rapporten, historien om politiske partier som gradvis ble mer isolert fra påvirkning av andre. Det resulterte i mangel på uavhengighet og objektivitet i forbindelse med valg av de prosjekter som ble gitt støtte.

Rapporten påpeker at det blant de norske politiske partiene var manglende forståelse for den komplekse kontekst de politiske partiene i sør fungerer innenfor og at aktivitetene var for spredte og preget av lite kontinuitet. I mange av prosjektene besto aktivitetene av enkeltstående seminarer og møter som ikke ble fulgt opp. De fagpersoner NDS hadde knyttet til seg ble ikke benyttet effektivitet til å forbedre kvaliteten på aktivitetene til NDS, noe som førte til at fagpersonene gradvis trakk seg ut av NDS.

Evalueringen av NDS er ingen revisjonsrapport. Men det er et lyspunkt at teamet ikke er blitt gjort oppmerksom på tilfelle av misbruk av penger eller ekstravagant forbruk fra norske partirepresentanters side i forbindelse med NDS-prosjektene. Dersom det har vært en skandale i forbindelse med dette senteret, sier rapporten, skyldes det heller mangelen på systematisk tilnærming til og diskusjonen om hvordan vår norske *demokratiske kompetanse* kan brukes, enn problemer med misbruk av offentlige midler av partirepresentanter på reise i tropiske strøk.

Evalueringsrapporten gir en nyttig gjennomgang av den partistøtten andre europeiske land har gitt og viser at den norske partistøtten gjennom NDS skiller seg ut på to områder: Støtten gis bare til partier i utviklingsland og det er lavt volum på støtten.

### *Anbefalinger*

Evalueringsrapporten kommer med en rekke anbefalinger for hvorledes norsk partistøtte kan organiseres i fremtiden. Blant disse er:

- Prosjektaktivitetene må konsentreres om færre land.
- De norske partiene må vurdere hvor representative partiene i sør er før de velger samarbeidspartner.
- Samarbeidspartnerne må nøye tenke igjennom de metodologiske utfordringer en har når norske politiske partier skal formidle sine kunnskaper til politiske partier i sør.
- Videre må partiene i Norge inngå mer bindende samarbeid med faglig ekspertise når de planlegger innhold og aktiviteter i samarbeidet med de politiske partiene i sør.
- En ny offentlig og uavhengig institusjon bør organisere og gjennomføre partisamarbeidet, både mellom det enkelte norske parti og samarbeidspartnere i sør og når det gjelder flerpartistøtte. Denne institusjonen bør ha et sekretariat med relevant faglig kompetanse.
- Bevilgningene til den uavhengige institusjonen og partisamarbeidet bør økes betraktelig i forhold til den støtte NDS fikk.

### Kommentarer til rapporten

#### **Kristelig Folkeparti**

Krf mener at evalueringen er meget interessant og vil bli nyttig i den videre debatt om fremtidig organisering av partibistanden. Krf påpeker faren for at partibistanden i stor grad kan bli tilbudsrevet og understreker at partibistand kun kan være et lite tilskudd til det totale arbeidet med å styrke demokratiet i et land. Krfs kommentarer er i all hovedsak knyttet til de prosjekter som Krf har vært engasjert i. Krf gir nyttig tilleggsinformasjon og utdypende forklaringer i forhold til den presentasjonen disse prosjektene får i evalueringsrapporten.

#### **Arbeiderpartiet**

Arbeiderpartiet synes det er bra at evalueringsrapporten og anbefalingene legger vekt på at arbeidet gjennom NDS har vært *partistøttesassistanse* og at dette partibyggingarbeidet er *politisk*. Arbeiderpartiet mener at partistøtteassistanse ikke kan sees på og måles som tradisjonell bistand siden det er små budsjetter for tiltakene og en lav administrasjonsandel. Dersom man forventer like omfattende rapporteringer og andre rutiner som i et stort bistandsprosjekt, så står ikke dette i forhold til bevilgningene og prosjektenes omfang. Det er viktig med bedre politisk forankring av en ny ordning, og større bevilgninger. Arbeiderpartiet deler derfor

evalueringsrapportens anbefaling om at midlene til en nyordning bør bli betydelig større. Man vil da få muligheter til å utvikle sterkere faglig kompetanse rundt slikt arbeid. For Arbeiderpartiet er mulighetene for ungdomsorganisasjonene og kvinnettverkene/organisasjonene til å søke om midler helt sentral. Arbeiderpartiet er generelt skeptisk til et sterkt sekretariat med rådgivingsfunksjon som skal ”overprøve” partienes vurderinger. Da får en igjen problemstillingen med dobbeltadministrasjon og høye administrasjonskostnader. Arbeiderpartiet vil at den nye ordningen for partistøtte klart skal gå i retning av en rammebevilgning, hvor sekretariatet har rollen med å bevilge 4-årsrammene og følge opp rapporteringen.

### 3.0

**Seksjon for menneskerettigheter og demokrati i Utenriksdepartementet** mener at evalueringsrapporten i det alt vesentlige framstår som et grundig stykke arbeid som vil bli et viktig bidrag i det fremtidige arbeid når det gjelder norsk støtte til politiske partier i sør. Seksjonen er godt fornøyd med at halvparten av prosjektene til NDS er evaluert i denne og tidligere evalueringer. Seksjonen hadde imidlertid gjerne sett at også prosjektene til de partiene med lavest aktivitet i NDS (V og FrP) ble vurdert. Seksjonen oppfordrer til at NIBR presenterer rapporten for de politiske partiene og at man får en diskusjon om NDS modellen snarere enn hvilke spesielle prosjekter som har vært mest vellykket.

#### **Avdeling for sivilt samfunn, Norad**

SIVSA mener at rapporten gir en grundig og samlet fremstilling av arbeidet til NDS i Norge, og gir en god forvaltningsfaglig vurdering av prosjektene. Rapportens sammenlikning med tilsvarende initiativer i andre giverland er nyttig, og analysen av NDS' virksomhet i relasjon til en bredere styresett-agenda er relevant. SIVSA nevner at rapporten konkluderer med at støtte til utviklingen av demokrati og flerpartisystemer kanalisert gjennom NDS har hatt liten effekt, og at hovedårsakene relativt enkelt kan identifiseres. Den foreslåtte nye organisasjonsmodellen for demokratistøtten er ambisiøs, men ivaretar ikke nødvendige hensyn om prosjektfaglig forankring og harmonisering med øvrig norsk demokratistøtte. SIVSA mener at evalueringsrapportens gjennomgang av NDS' virke snarere dokumenterer et behov for tettere tilknytning til den øvrige norske bistandsforvaltningen enn utskilling av dette som egen virksomhet.

#### **Avdeling for fred, likestilling og demokrati, Norad**

FLID mener at utkastet til evalueringsrapport gir et meget solid og godt inntrykk av at evalueringsteamet har gjort en utmerket innsats. Rapporten er godt strukturert, velskrevet og presenterer fakta og vurderinger av NDS som vi i det alt vesentlige er enig i. Evalueringen har stor nytteverdi både som evaluering og som innspill i vurderingen av en eventuell ny ordning for bistand til politiske partier i Sør. FLID påpeker at en viktig kritikk mot NDS har vært at alt for mye av midlene har vært brukt på reiser for representanter for de norske partiene i forhold til midler som har dekket kostnader for deres samarbeidspartnere i utviklingsland. Rapporten omtaler dette anekdotisk, bl.a. med referanse til uttalelser fra samarbeidspartnere i Sør, men det mangler en mer systematisk og kvantitativ analyse.

FLID mener at rapporten ikke inneholder noen systematisk diskusjon av likestillingsperspektiv og kjønnsfordeling når det gjelder prosjektaktivitetene i utviklingsland, til tross for at dette var et spørsmål i intervjuguiden for prosjektene. Rapportens kritikk av styringsstrukturen for NDS (særlig etter 2006) er knusende, men helt berettiget etter FLIDs oppfatning.

#### 4.0 Evalueringsavdelingens vurdering

EVAL deler synspunktene som fremkommer ovenfor om at evalueringsrapporten gir et godt og solid inntrykk. Halvparten av prosjektene som NDS har gjennomført (9 av 18) er enten evaluert i denne omgangen eller tidligere. Det er således ikke bare et mindre og tilfeldig utvalg av NDS virksomhet som er evaluert og kommentert i rapporten. Rapporten gir derfor en helt annen bredde og dybde i beskrivelse og analyse av virksomheten til NDS enn det som tidligere har kommet frem i pressen. Rapporten identifiserer og drøfter langt flere forhold enn de som tidligere har vært framme som forklaring på hvorfor aktivitetene til NDS i så stor grad ble mislykket. Et viktig forhold i denne sammenheng er NDS sin styringsform, som i sterk grad bidro til at en ikke fikk til læring i senteret. EVAL synes at analysen på dette feltet er god og deler vurderingene i evalueringsrapporten.

Hovedinntrykket er således at evalueringsrapporten har stor nytteverdi både som evaluering og som innspill til en ny organisering av støtten til politiske partier i sør.

#### 5.0 Evalueringsavdelingens anbefalinger

Evalueringsavdelingen vil ikke ta stilling til de enkelte anbefalingene i rapporten, men tilrår at det i avgjørelsen av hvordan denne formen for bistand skal organiseres legges stor vekt på følgende:

- I denne formen for bistand gjelder kanskje mer enn for annen bistand at det er nødvendig med kunnskap om politiske og økonomiske relasjoner som gjelder i samarbeidslandene. Å sikre nødvendig utviklingskompetanse i planlegging og iverksettelse av denne støtten er derfor viktig.
- Selv om denne formen for bistand er spesiell, bør den underlegges tilsvarende krav til profesjonell forvaltning som annen bistand.
- Uansett hvilken modell som velges for det videre arbeidet, bør det lages en struktur som gjør det lettere å samle erfaringer og bygge opp kompetanse om denne formen for utviklingssamarbeid.

Som vanlig minner vi om den videre prosedyren. I tråd med evalueringsinstruksen skal Utenriksråden beslutte, på grunnlag av notat fra den avdeling, ambassade eller direktorat som er ansvarlig for tiltaket som er evaluert, hvilke saker som skal følges opp, innen hvilke tidsrammer, og av hvem. Denne beslutningen skal meddeles berørte parter innen seks uker med kopi til Evalueringsavdelingen og Norads direktør.