

Utenriksdepartementet Utenriksrådets kontor
Postboks 8114 DEP
0032 OSLO

Deres/ Dykkar ref./ Your ref.:

Vår ref./ Our ref.:

2100088-29

Dato/ Date:

21.12.2022

Vår saksbeh./ Enquiries:

Kjersti Løken

Oversendelsesnotat: Evaluering av fiskeribistand gjennom Nansen-samarbeidet

Innledning

Dette notatet er utarbeidet i tråd med Instruks for evalueringsoppgaven i norsk bistandsforvaltning godkjent i januar 2022. Notatet gjelder en evaluering av fiskeribistand gjennom trepartssamarbeidet mellom FNs organisasjon for ernæring og landbruk (FAO), Havforskningsinstituttet og Direktoratet for utviklingssamarbeid (Norad) med hovedfokus på bistand gjennom forskningsfartøyet Dr. Fridtjof Nansen (DFN). Formålet med evalueringen er å vurdere måloppnåelse og anbefale forbedrings- og læringspunkter. Evalueringen vurderer samarbeidets relevans, måloppnåelse, organisering, koherens og bærekraft.

Evalueringen dekker perioden 2006-2022 og bygger på datainnsamling gjennom dokumentanalyser, intervju og spørreundersøkelser. Evalueringen er utført av det svenske konsulentfirmaet NIRAS på oppdrag fra Avdeling for evaluering i Norad.

Bakgrunn

Bistand gjennom trepartssamarbeidet mellom FAO, Havforskningsinstituttet og Norad, heretter referert til som Nansen-samarbeidet, har foregått i flere faser siden 1975. Den nåværende fasen «*EAF-Nansen-programmet*» (2016-2021) etterfølger «*EAF-Nansen-prosjektet*» (2006-2016). Formålet med den nåværende fasen av samarbeidet er å bistå samarbeidsland med å utvikle en bærekraftig fiskeriforvaltning for å bidra til fattigdomsreduksjon og bedre matsikkerheten.

Norad eier forskningsfartøyet, og står for forvaltningen av tilskuddene gjennom trepartssamarbeidet, herunder sikre at samarbeidet er i tråd med norsk bistandspolitikk. Havforskningsinstituttet drifter forskningsfartøyet og har ansvaret for den vitenskapelige delen av samarbeidet som inkluderer kartlegging av fiskebestander, vedlikehold av database, opplæring og rådgivning til å sette økosystemtilnærmingen til fiskeri ut i livet. Hensikten med å bruke en økosystemtilnærming er å sikre kunnskapsbaserte beslutningsprosesser der aktivitetens samlede påvirkning på økosystemet blir vurdert.

Norge har bidratt med om lag 1150 millioner kroner i perioden 2006-2021, fordelt med 44% i perioden 2006-2016 og resten i perioden 2016-2021. Investeringen i DFN står for nesten halvparten av støtten.

Hovedfunn

Nansen-samarbeidet mangler en klar endringsteori som beskriver hvordan, hvorfor, og under hvilke forutsetninger de ulike komponentene i samarbeidet skal bidra til å realisere målene om fattigdomsreduksjon og bedre matsikkerhet.

Relevans

- To av de viktigste komponentene i Nansen-samarbeidet er kartlegging av fiskebestander og opplæring av fiskerifagfolk i partnerland. Begge disse komponentene vurderes som relevante for samarbeidsland, skjønt i varierende grad:
 - Arbeidet er relevant for land som forvalter større fiskebestander i produktive dyphavsområder og kontinentalskråninger. Samtidig har arbeidet begrenset relevans for land og fattige kystsamfunn som forvalter småskala fiskerier i kystnære strøk. Dette fordi slike områder i stor grad er utilgjengelig for DFN på grunn av skipets konstruksjon, samt at partnerlandene selv har svake forutsetninger for å dra nytte av innsamlet datagrunnlag og opplæringstilbud.
 - Arbeidet er relevant for å utvide regionalt samarbeid for bærekraftig bruk av marine ressurser, og støtte opp om arbeidet for å implementere fiskeri- og miljøkonvensjoner.
- Nansen-samarbeidet vurderes som relevant for å fremme internasjonal innsats på områder som er av spesiell interesse for Norge.
- Evalueringsrapporten stiller spørsmål ved relevansen av samarbeidet når det gjelder å nå Norges bistandspolitiske målsettinger om fattigdomsbekjempelse, matsikkerhet og likestilling.
- Videre finner rapporten at samarbeidet *kan* være relevant som bidrag til å nå bærekraftsmålene for 2030.

Måloppnåelse

Ressurskartlegging, datainnsamling nytte og tilgjengelighet

- Analysen av toktprogram viser stor variasjon i geografisk fokus og hyppighet i datainnsamling. Hoveddelen av kartleggingsarbeidet har foregått i atlanterhavområde utenfor kysten av Afrika med spredte tokter i andre farvann. For land som grenser til lavt prioriterte havområder, blir endringer i ressursgrunnlaget ikke fanget opp av spredte tokter, og nytten av datagrunnlaget i forskning og iverksettingen av økosystemtilnærmingen til fiskeriforvaltning blir redusert.
- Frem til 2021 var rapporteringen av toktdata ofte forsinket eller mangelfull, etter 202 er rapporteringen forbedret.
- Den generelle tilgangen til innsamlet data er restriktiv og til hinder for bruk. I prinsippet er kartleggingsdatabasen hos Havforskningsinstituttet tilgjengelig for nasjonale eller internasjonale forskere, men i praksis er tilgangen avhengig av godkjenning fra partnerland - som praktiserer ulik grad av åpenhet i tilgang til data.

Opplæring kompetansebygging, og praksis

- Opplærings- og kompetansebyggingskomponenten har bidratt til økt bevissthet om økosystemtilnærming i fiskeriforvaltning på individnivå. Forskningssamarbeid, vitenskapelige nettverk og vitenskapelig publisering vurderes av de som har mottatt opplæring, som de mest verdifulle kompetansebyggende komponentene. Evalueringen påpeker imidlertid utfordringer knyttet til valg av egnede kandidater til opplæringstiltak grunnet mangel på tilstrekkelige forkunnskaper. Utfordringen har vært vanskelig å håndtere blant annet på grunn av korte tidsfrister for å identifisere hvem som skal delta i opplæringstiltakene.
- Evalueringen påpeker også mangler når det gjelder institusjonalisering av kompetansebyggingen i partnerlandene, herunder svak lokal deltagelse og lite samarbeid med akademiske institusjoner i partnerlandene.
- Utilstrekkelig støtte til å sette økosystemtilnærmingen til fiskeriforvaltning ut i livet, noe som ifølge evalueringen skyldes styresett utfordringer i partnerland
- Evalueringen bekrefter at samarbeidet har støttet opp om arbeidet i partnerland for å implementere regionale fiskeri- og miljøkonvensjoner.

Likestilling

- Det er for tidlig å undersøke resultater av likestillingsstrategien til Nansen-samarbeidet som kom på plass i 2019. Men det kan være grunn til bekymring da flertallet i spørreundersøkelsen i et utvalg av respondenter fra partnerland, ikke ser et begrenset fokus på likestillingshensyn som et hinder for å nå målene til Nansen samarbeidet

Organisering

- Det administrative apparatet i trepartssamarbeidet mellom Norad, FAO og Havforskningsinstituttet vurderes som effektivt når det gjelder styring og drift av samarbeidet. Men rapporten understreker at det er potensiale for forbedringer, for eksempel klargjøring av betingelser og prissetting for alternativ bruk av fartøyet.

Koherens

- Når det gjelder koherens og utnyttelse av synergieffekter mellom Nansen-samarbeidet og andre bilaterale / internasjonale bistandsprogrammer innenfor fiskeri og havbruk, finner evalueringen lite informasjon i prosjektrapporteringen, men evalueringen har identifisert eksempler på at slikt samarbeid har funnet sted med det globale miljøfondet (GEF) i noen land i Afrika.

Bærekraft

- Så langt har innsatsen gitt gode resultater når det gjelder kapasitetsbygging på individnivå samt datainnsamling og -analyser ved Havforskningsinstituttet.
- Restriktiv datadelingspolitikk, mangel på systematisk institusjonalisering av kompetansebygging i partnerland og knapphet på ressurser som gir driftsutfordringer for lokale forskningsfartøyer, utgjør en trussel mot bærekraften av innsatsen.
- Hovedvekten i Nansen samarbeidet har vært å styrke partnerlandenes kompetanse til å forbedre ressursforvaltningen i fiskerisektoren. Det har vært begrenset fokus på tiltak for å styrke partnernes kapasitet til å gjennomføre; noe som svekker innsatsens bærekraft og sannsynlighet for måloppnåelse på sikt.

Konklusjon

- Mangel på en klar endringsteori er et hinder for målrettet planlegging, oppfølging og rapportering på Nansen-samarbeidets overordnede politiske målsetninger.
- Nansen-samarbeidets restriktive datadeling er et hinder for formålstjenlig bruk av innsamlet data i implementeringen av økosystemtilnærmingen
- Det er gode resultater når det gjelder kapasitetsbygging på individnivå. Arbeidet med å institusjonalisere kunnskap slik at staten i partnerlandene kan forvalte fiskeriresursene til folkets beste, går sakte.
- Det er behov for tiltak som kan bidra med å prioritere bruk av lokalt materiell -og lokale faglige ressurser, inkludert samarbeid med lokale akademiske institusjoner, samt styrking av lokal forvaltningskompetanse.
- Resultater innenfor likestillingsarbeidet er fraværende.

Evalueringsavdelingens vurdering og anbefalinger for oppfølging

Evalueringsavdelingen mener at rapporten i sin endelige form, svarer på mandatet og at funn og konklusjoner kan forsvares. Nedenfor følger avdelingens anbefalinger for videre oppfølging.

Anbefalingene tar utgangspunkt i evalueringsrapporten, kommentarer fra interessenter underveis i arbeidet og funn fra tidligere evalueringer.

- Norad i dialog med berørt parter bør klargjøre Nansen-samarbeidets endringsteori, og tydeliggjøre hva som er samarbeidets strategi for å få til praktisk implementering av økosystemtilnærmingen samt oppnå målsettingene om fattigdomsreduksjon og forbedret matsikkerhet i partnerlandene.
- Norad bør legge til rette for en felles datadelingspolitikk som bidrar til inkluderende forskning (dvs. hvor partnerlandene ikke bare blir forsket «på», men deltar i hele forskningsprosessen), som er relevant for politikkutforming, og ikke minst bidra til et opplyst/kunnskapsbasert offentlig ordskifte i fiskeri-, marine- og ressursforvaltningsspørsmål i partnerland -og regioner.
- Norad i dialog med berørte parter, bør vurdere tiltak som:
 - Styrker institusjonalisering av kompetansebygging i partnerland, for å unngå at innsatsens virkninger begrenses til engasjement og debatt blant prosjekt deltagere.
 - Prioritere oppfølging og rapportering av resultater av EAF-Nansen programmets strategi for å ivareta likestillingshensyn.

Siv J. Lillestøl
Fungerende avdelingsdirektør

Balbir Singh
Seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent og krever ikke signatur.

Liste over kopimottakere/ Recipient(s) in copy:

Direktørens kontor

KLIMA- OG MILJØDEPARTEMENTET

Utenriksdepartementet Enhet for etats- og virksomhetsstyring

Avdeling for klima og miljø

Seksjon for hav