

Utenriksdepartementet, Utenriksrådets kontor
Postboks 8114,
Dep. 0032 OsloArkivkode/ File no:
842.0Vår ref./ Our ref.:
1700487-31

Deres/ Dykkar ref./ Your ref.:

Vår saksbeh./ Enquiries:
Anette WilhelmsenDato/ Date:
25.02.2020**Oversendelsesnotat: Evaluering av Norges engasjement i Sør-Sudan (Rapport 3/2020)**

Rapporten *Blind sides and soft spots – An Evaluation of Norway's Aid Engagement in South Sudan* offentliggjøres 26. februar 2020 og lanseres på et åpent seminar i Norad 28. februar kl. 12:00-13:30.

Evalueringen er gjennomført av det danske konsultantselskapet Tana, i samarbeid med Chr. Michelsens Institutt og Overseas Development Institute (ODI), på oppdrag fra Evalueringsavdelingen i Norad.

Overordnet konklusjon:

Norge spilte en positiv og konstruktiv rolle i fredsprosessen fra 2005 og opp mot Sør-Sudans løsrivelse i 2011. Samtidig kritiserer rapporten Norge for å ha neglisjert lokale konflikter i sør og for ikke å være forberedt da borgerkrigen brøt ut i 2013. Frem til da hadde Norge hatt fokus på kapasitetsbygging av myndighetene med et ønske om at dette ville bidra til å etablere en ansvarlig og transparent stat.

Noen hovedfunn:

- Mangel på åpenhet om strategiske prioriteringer gjør at det er vanskelig å ha et klart bilde av Norges mål for engasjementet i Sør-Sudan.
- Manglende bruk av konflikthanalyser i planlegging og implementering av bistanden bidro til at prosjekter i ytterste konsekvens kan påvirke konflikten negativt.
- Norge var sterkt bundet opp i forholdet til de sør-sudanske myndighetene også etter at det viste seg at myndighetene ikke prioriterte utvikling for egen befolkning.
- Læring og kunnskap ble ikke systematisk brukt i det norske engasjementet. Hyppig rotasjon av ansatte på ambassaden kombinert med manglende systemer for læring bidro til at engasjementet ikke var tilpasset konteksten i så stor grad som det kunne vært.

Bakgrunn og formål

Støtte til land i sårbare situasjoner krever andre tilnærminger enn støtte til mer stabile land. Ofte er det behov for både fredsbygging, humanitær bistand og langsiktig utviklingsarbeid på samme tid. Tidligere evalueringer har påpekt at god kunnskap om kontekst og bruk av denne for å tilpasse bistanden er avgjørende for at bistanden skal bli god. På bakgrunn av dette har Evalueringsavdelingen satt i gang evalueringer av den samlede norske støtten i noen slike land for å se i hvilken grad kunnskap om konteksten har bidratt til å tilpasse engasjementet. Sør-Sudan var først ute.

Formålet med evalueringen er å bidra til læring og ansvarliggjøring. Funnene kan brukes inn i det pågående arbeidet med en strategi for Norges engasjement i Sør-Sudan.

Evalueringen har vurdert effekten av norsk innsats i Sør-Sudan, om engasjementet har vært samstemt, konfliktsensitivt og tilpasset til konteksten, og om Norge har bygget engasjementet på lærdommer fra tidligere.

Evalueringen har sett på tidsperioden 2011-2018 (med tilbakeblikk til 2005). De viktigste brukerne av evalueringen er Utenriksdepartementet, den norske ambassaden i Juba, Sør-Sudan, Norad og sivilsamfunnsorganisasjoner som opererer i Sør-Sudan.

Funn og konklusjoner

Effekt:

- Evalueringen finner at effektene av individuelle prosjekter gjennomført av partnere som er støttet av Norge, er variabel. Prosjektene som ble vurdert til å ha best effekt var de som var tilpasset konteksten de opererte i. Norges fleksible og langvarige støtte til partnere har ifølge evalueringen bidratt til å gjøre denne typen tilpasninger mulig.
- Evalueringen finner begrenset med dokumentasjon for at den norske støtten har bidratt til å styrke kvinners rettigheter. Det er imidlertid dokumentert noe mer fokus på kvinners rettigheter etter 2016 da Norge ledet donorgruppen for kvinner, fred og sikkerhet (FN-resolusjon 1325).
- Norge hadde tre sentrale mål i evalueringsperioden: Fremme fred, bidra til stabilitet og fattigdomsreduksjon:
 - Evalueringen finner at Norge bidro til at fredsavtalen fra 2005 ble implementert. Norsk støtte ble i hele perioden tilpasset de eksisterende fredsavtalen, noe som var et sentralt mål for det norske engasjementet og avgjørende for hvordan den norske støtten ble innrettet.
 - Samtidig hadde Norge en forventning og et annet mål om at det norske engasjementet skulle bidra til stabilitet i Sør-Sudan, og at de sør-sudanske myndighetene skulle bli ansvarlige, transparente og demokratiske. Denne forventningen viste seg å ikke holde. Likevel endret ikke Norge innretningen på støtten.
 - Det finnes ikke evidens for at norsk støtte har bidratt til fattigdomsreduksjon som var et tredje mål for norsk støtte i perioden.

Samstemthet:

- Evalueringen finner at norsk støtte var relevant for Sør-Sudans formelle myndigheter, internasjonale avtaler, og nasjonale planer. Evalueringen fant at norsk-støttede prosjekter stort sett var relevante for mottakere av støtten. Det var også høy grad av sammenheng mellom norske politiske prioriteringer, politisk dialog og prioriteringer for norsk støtte.
- Evalueringen fant ikke dokumentasjon for at Norge systematisk reflekterte rundt sentrale dilemmaer de møtte i Sør-Sudan. Selv om dilemmaer ble diskutert internt, ble ikke tilpasninger i engasjementet gjort systematisk og eksplisitt. To sentrale og relaterte dilemmaer identifisert i evalueringsperioden var om Norge burde fortsette å styrke en stat som ikke prioriterte å levere utvikling til egen befolkning, og hva man gjør når den humanitære tilgangen er avhengig av myndighetene, samtidig som de samme myndighetene blokkerer tilgang og utfører overgrep på egen befolkning.

- Evalueringen fant at Norge var en pådriver for internasjonal koordinering i perioden opp mot 2009. Etter at de store felles donorprosjektene feilet å levere som forventet, rettet både Norge og andre donorer støtten mot mer bilateralt samarbeid og engasjement.

Konfliktsensitivitet:

- Evalueringen fant ikke evidens for at Norges engasjement var basert på eksplisitte analyser av konflikten i Sør-Sudan. Mangel på systematiske konfliktanalyser i planleggingen og gjennomføringen av det norske engasjementet, kan bety at denne typen analyser verken informerte systematiske diskusjoner rundt dilemma eller beslutninger rundt valg av partnere og prosjekter.

Systematisert læring:

- Evalueringen fant ikke dokumentasjon for at læring og kunnskap ble systematisk brukt i det norske engasjementet. Dette førte til at prioriteringer stort sett var politiske og ikke nødvendigvis basert på kunnskap. Noe som kunne ha hjulpet på dette området er en landstrategi som kunne gitt et felles referansepunkt for læring. Hyppig rotasjon av de ansatte ved ambassadene som dekker sårbare stater, inkludert ambassaden i Juba, betyr at institusjonalisering av kunnskap og systematisering av læring blir særlig viktig.

Vurderinger og anbefalinger om oppfølging fra evalueringsavdelingen

Evalueringsavdelingen mener at rapporten svarer på mandatet. Evalueringsavdelingens vurdering er at rapporten inneholder interessante funn, og kan være et innspill til hvordan organiseringen av norsk bistand til land i sårbare situasjoner generelt og Sør-Sudan spesielt, kan forbedres. Både innholdet i rapporten og tidspunktet for ferdigstilling kan være relevant for det påbegynte arbeidet med en strategi for Norges engasjement i Sør-Sudan.

Det vil alltid være begrensninger i en slik type evaluering både som en følge av begrensninger i tid og ressurser, men også fordi evalueringen tar utgangspunkt i utviklingspolitikken, og ikke i utenriks- og sikkerhetspolitikk. Selv om utgangspunktet er utviklingspolitikken, har evalueringen sett på samstemthet i det norske engasjementet. Den ser altså på utviklingsarbeidet i sammenheng med utenriks-, freds-, og sikkerhetspolitikken.

Rapporten peker på en del trekk ved norsk bistand som har vært påvist i en rekke tidligere evalueringer.¹ De positive knytter seg til langsiktige forpliktelser og fleksibilitet overfor Norges partnere. De negative knytter seg til mangel på tydelige prioriteringer og strategiske føringer, manglende gjennomsiktighet, liten systematisk læring og bruk av kontekst/konfliktanalyser, manglende eksplisitt diskusjon rundt dilemma Norge står overfor i slike kontekster og begrenset fokus på kvinners rettigheter.

Basert på evalueringen, kommentarer fra interessenter underveis i arbeidet og funn fra tidligere evalueringer, anbefaler Evalueringsavdelingen at departementet i fremtidig innretning av norsk engasjement i Sør-Sudan spesielt, men også til land i sårbare situasjoner generelt, legger følgende til grunn:

¹ Evaluation report 2/2020 'Evaluation of the Norwegian Aid Administration's Approach to Portfolio Management'; Evaluation report 8/2018 'Evaluation of Norwegian Efforts to Ensure Policy Coherence for Development'; Evaluation report 4/2018 'Evaluation of the Norwegian Aid Administration's Practice of Results-Based Management'; Evaluation report 4/2016 'Striking the Balance: Evaluation of the Planning, Organisation and Management of Norwegian Assistance Related to the Syria Regional Crisis'; Evaluation report 8/2014 Evaluation of Norway's Support to Haiti after the 2010 Earthquake.

	Anbefaling	Tiltak (eller begrunnelse for å ikke følge opp)	Ansvarlig for tiltak	Tids-ramme	Resultat/ endring/ kommentarer
1	Det anbefales at Norges strategiske føringer for Sør-Sudan baseres på kontekst- og konfliktanalyser. De strategiske føringene bør operasjonalisere hvordan Norge skal jobbe samstemt på landnivå og inkludere refleksjoner rundt dilemma. Vurderinger av potensielle risiko i det norske engasjementet bør også inkluderes.				
2	Det anbefales at erfaringer og læring systematiseres på en måte som sikrer at disse kan brukes for å forbedre fremtidig engasjement og støtte.				
3	Det anbefales at det i framtidig støtte legges større vekt på å styrke kvinners rettigheter. Dette bør inkluderes allerede fra designfasen av programmene.				

Videre prosedyre

Vi minner om den videre prosedyren der utenriksråden på grunnlag av et notat fra den avdelingen som er ansvarlig for tiltaket som er evaluert, gjør vedtak om hvilke saker som skal følges opp, innenfor hvilken tidsramme 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 ett år, rapportere til utenriksråden om hvordan planen skal følges opp. Dette oversendelsesnotatet er utarbeidet i tråd med «Instruks for evalueringsvirksomheten I norsk bistandsforvaltning», datert 23.november 2015 og vil bli offentliggjort på www.norad.no/evaluering.

Siv J. Lillestøl
Underdirektør

Anette Wilhelmsen
Seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent og krever ikke signatur.