

Til:  
Ass Utenriksråd for utviklingssakerKopi til:  
Avdeling for sivilt samfunn (SIVSA)Via  
Norads direktør 15/12/14Fra:  
Evalueringsavdelingen

## Oppfølgingsnotat: Evaluering av paraply- og nettverksorganisasjoner som modell for støtte til/via sivilt samfunn

### 1. Innledning

Evalueringsrapporten «*Added costs. Added value? Evaluation of Norwegian support through and to umbrella and network organisations in civil society*» (Report 5/2014) ble offentliggjort 28. oktober 2014 og presentert under et seminar samme dag. Dette oppfølgingsnotatet, utarbeidet i tråd med Instruks for evalueringsvirksomheten i norsk bistandsforvaltning, gir en kort presentasjon av evalueringen, berørte parter kommentarer, Evalueringsavdelingens erfaringer og vurderinger, og forslag til oppfølging.

### 2. Bakgrunn og formål med evalueringen

Evalueringen ser på paraply- og nettverksorganisasjoner som modell for støtte til sivilt samfunn, sammenlignet med alternative former for kanalisering av støtte. Dette gjelder i hovedsak tilskudd forvaltet av Norads Avdeling for sivilt samfunn.

Målet var å identifisere og vurdere «endringsteorien» som ligger bak bruken av disse som kanal for støtte til sivilt samfunn, og å vurdere effektivitet og «merverdi» i disse organisasjonene med vekt på synspunkter fra mottakersiden, samt effektivitet, kostnadseffektivitet og «merverdi» sammenlignet med alternative former for støtte til sivilt samfunn.

Åtte organisasjoner falt inn under evalueringen: Atlas-Alliansen, Digni, Forum for Kvinner og Utviklingsspørsmål (FOKUS), Forum for Utvikling og Miljø (ForUM), Publish What You Pay (PWYP) Norge, Vennskap Nord-Sør, Tørrlandskoordineringsgruppen, og LNU – Norges barne- og ungdomsorganisasjoner. Det ble gjennomført datainnsamling i Tanzania og Nepal, i tillegg til spørreundersøkelser, intervjuer og dokumentstudier.

Evalueringen ble ikke utformet for å trekke konklusjoner om virksomheten til hver organisasjon, og utvalget av prosjekter ble ikke gjort med tanke på hva som er representativt for hver organisasjon, men hva som kan belyse *modellen*. Dette innebærer at evalueringen *ikke* bør brukes som hovedkilde til noen form for beslutning rundt tilskudd til enkeltorganisasjoner.

### 3. Evalueringsrapportens viktigste konklusjoner

Vi vil fremheve følgende hovedkonklusjoner fra rapporten:

- *Ambivalent bilde av organisasjonenes «merverdi»*. Evalueringen viser at ulike tilnærminger og ulike interessenter gir ulike bilder av hva som gir paraply- og nettverksorganisasjonene «merverdi». Forfatterne mener dette reflekterer en ambivalens med rot i strukturelle forhold og organisasjonenes historie, som

innebærer at organisasjonene over tid har blitt legitimert gjennom flere forskjellige funksjoner. Man har vekselvis vektlagt deres bidrag til reduserte transaksjonskostnader for Norad gjennom å ivareta forvaltningsfunksjoner for Norad, deres bidrag til å styrke kapasitet hos sine medlemmer og partnere i Sør, deres rolle som forum for diskusjon om bistand og som kanal for politisk påvirkningsarbeid.

Organisasjonenes egenvurdering av sin «merverdi» i dag er knyttet til nettverksbygging, kapasitetsutvikling, kunnskapsdeling, påvirkningsarbeid og rettighetsorientering. Medlemmer (og noen partnere i Sør) gir generelt gode vurderinger av organisasjonene, men peker også på en del problemstillinger, deriblant at arbeidet med disse organisasjonene er tidkrevende, samt noen problematiske sider ved relasjonene mellom partnere i nord/sør og internt i de aktuelle utviklingslandene.

- *Sannsynligvis gode bidrag til blant annet kapasitetsutvikling, men dette kan ikke verifiseres.* Organisasjonene har gjort mye arbeid på området kapasitetsutvikling, men ingen av dem har tatt substansielle grep for å måle effekten av dette arbeidet. En lignende kommentar gis for organisasjonenes resultatarbeid mer generelt.
- *Noen indikasjoner på problemstillinger rundt kontekstforståelse og tilpasningsdyktighet.* I noen tilfeller har organisasjonenes agenda og prioriteringer vært basert på svak forståelse av kontekst og/eller i strid med mottakers prioriteringer. Det kommer blant annet til uttrykk i balansen mellom tjenesteleveranser og påvirkningsarbeid, og i forholdet mellom internasjonale konvensjoner og mottakeres hovedinteresser og uttrykte behov.
- *Problemområder i kommunikasjon og nettverksrelasjoner.* Evalueringen peker på faren for at relasjonene skal domineres av prioriteringene hos en norsk elite og deres partnere framfor mottakernes prioriteringer. Forfatterne mener at dette også har relevans for kvalitetssikring av prosjekter, ettersom de mener dette kan forklare at noen prosjekter har hatt en uheldig innretning (sett fra mottakernes side) over lang tid uten at paraply-/nettverksorganisasjonen har grepet inn.
- *Størrelsen betyr noe.* Rapporten peker på at paraply- og nettverksorganisasjonene gjør det mulig for svært små norske organisasjoner å ta del i utviklingssamarbeidet. I følge rapporten har små organisasjoner generelt mindre erfaring med forvaltning, hyppig utskiftning av personell, og mindre erfaring med risikohåndtering og korrupsjonssikring. Oversikten over transaksjonskostnadene tyder også på at disse er større for små organisasjoner.
- *Høye samlede transaksjonskostnader, usikker eller tvilsom kostnadseffektivitet.* Paraply- og nettverksorganisasjonene representerer et mellomledd som opplagt har en kostnad, men samlede bidrag til kostnadseffektivitet må sees ut fra hva de tilfører hele «verdikjeden», samt kostnadene for alternative måter å organisere bistand på. Dette er vanskelig eller umulig å måle, og ikke besvart. Evalueringen sier likevel at «*the general data points to low efficiency*».
- *Direkte støtte til nasjonale organisasjoner i mottakerland kan være mer kostnadseffektivt.* Rapporten gir en diskusjon om *pro et contra* ved alternativ støtte direkte til organisasjoner i mottakerland gjennom eksisterende nasjonale paraply- eller nettverksorganisasjoner. Selv om både fordeler og ulemper presenteres, gir diskusjonen inntrykk av at fordelene ved et slikt alternativ dominerer, blant annet fordi kostnadseffektiviteten antas å være bedre.

#### 4. Berørte parter kommentarer til evalueringen

Berørte parter har hatt anledning til å gi synspunkter ved normale konsultasjonsprosedyrer underveis, og et seminar avholdt 28. oktober i Oslo. Nedenfor følger en oppsummering av hva Evalueringsavdelingen oppfatter som de viktigste innspillene, med vekt på de mest kritiske tilbakemeldingene.

- *Mandatet var for bredt og evalueringsobjektet for heterogent.* Dette argumentet lå til grunn for flere tilbakemeldinger. Minst en interessent mener at denne heterogeniteten betyr at det ikke engang er hensiktsmessig å se på disse organisasjonene som en og samme modell, mens andre først og fremst peker på at evalueringen ikke nødvendigvis er relevant for akkurat deres organisasjon.
- *Noen av organisasjonene mener at evalueringen gir et misvisende bilde av deres virksomhet.* Det gjelder uenighet med generelle beskrivelsen av organisasjonen og dens virksomhet, utvalget av case-studier, og/eller uenighet med evalueringsteamets vurderinger. Organisasjonene har fått anledning til å kommentere underveis og å la sine synspunkter komme til uttrykk i et vedlegg til rapporten. To organisasjoner har benyttet denne anledningen.

- *Funn og konklusjoner er ikke unike for paraply- og nettverksorganisasjoner, men er relevant for all bistand via sivilsamfunnsorganisasjoner. Av denne grunn mente noen interessenter at evalueringen forteller relativt lite om akkurat den modellen som var under evaluering.*
- *Vanskelig å sammenligne organisasjoner med tanke på «administrasjonskostnader» versus «programkostnader». Det later til å være enighet om at dette er et spørsmål der man aldri vil få helt presise data, og det er vanskelig å sammenligne på tvers av organisasjoner med ulike mandat.*
- *For lite oppmerksomhet på forholdet mellom Norad og paraply- og nettverksorganisasjonene. Interessenter mente at det ligger mange interessante problemstillinger i samspillet mellom organisasjonene og Norad, der det blant annet ble etterlyst en rolle for Norad som går langt utover «kontrollør», men også bidrar til innovasjon, risiko og læring. Evalueringsrapporten på sin side la mest vekt på forholdet mellom organisasjonene og deres partnere og sluttmottakere i Sør.*
- *Uheldige effekter av å overføre en større del av sivilsamfunnsstøtten direkte til partnere i mottakerland. Flere av interessentene ga uttrykk for at det er mange uheldige sider ved en slik omlegging som ikke var diskutert i evalueringsrapporten. Det gjelder blant annet uheldige effekter på partnervalg og viktige hensyn innenfor kjønn, funksjonshemming, osv. Mange interessenter sa likevel at det var viktig å ta denne diskusjonen. Dette spørsmålet var klart det som fikk mest oppmerksomhet under lanseringsseminaret.*

### **5. Evalueringsavdelingens erfaringer med evalueringsprosessen**

Erfaringene fra selve evalueringsprosessen har vært blandet. Til tider har samspillet med organisasjonene under evaluering vært suboptimalt. I perioder har evalueringen lagt beslag på arbeidstid i organisasjonene, særlig knyttet til et omfattende spørreskjema med kort svarfrist. Evalueringsavdelingen gjorde noen grep underveis for å redusere belastningen. Det har også vært stilt spørsmål ved om evalueringen faktisk ville frambringe vesentlig nye momenter, delvis fordi selve evalueringsobjektet (paraply- og nettverksorganisasjonene) er så heterogent at det ikke gir mening å se på dem alle under ett. Som respons på dette tydeliggjorde Evalueringsavdelingen at evalueringen skulle se på modellen og ikke måtte oppfattes som en studie av de aktuelle organisasjonenes virksomhet.

### **6. Evalueringsavdelingens vurdering og anbefaling om oppfølging**

Evalueringsavdelingens vurdering er at evalueringen ikke tilsier større strategiske endringer, med ett unntak: Vi mener anbefalingen om å vurdere å kanalisere en større del av sivilsamfunnsstøtten via nasjonale paraply- og nettverksorganisasjoner i mottakerlandene er godt begrunnet og bør følges opp. Flere av motforestillingene til en slik omlegging, som ble presentert under lanseringsseminaret, er relevante og gyldige og bør vurderes grundig, men de gir i mange tilfeller ikke tilstrekkelig grunn til *ikke* å ta slike grep.

Vi tror videre at den analytiske tilnærmingen, mange funn, anbefalinger og konklusjoner kan være nyttige som grunnlag for videre arbeid hos tilskuddsforvalter, altså Norads Avdeling for sivilt samfunn. Mye er relevant ikke bare for paraply- og nettverksorganisasjonene, men også for annen sivilsamfunnsstøtte. Evalueringen vil derfor være velegnet som ett av flere bidrag til det løpende strategiske arbeidet i Avdeling for sivilt samfunn.

I rapporten framkommer også mye informasjon rundt de enkelte tilskuddsmottakere som kan være nyttig i dialogen med hver enkelt organisasjon. Men det er viktig at evalueringsrapporten alene ikke bør ligge til grunn for noen form for beslutning rundt de enkelte organisasjoner, fordi den ikke er utformet med det for øye.

Evalueringen gir 14 anbefalinger, hvorav åtte er formulert som anbefalinger til Norad, og seks er rettet mot paraply- og nettverksorganisasjonene. Disse finnes i sin helhet i kapittel 8 i rapporten. Vi har tillatt oss å velge ut de vi mener er viktigst, samt å skrive om noen anbefalinger. De viktigste endringene sammenlignet med rapportens anbefalinger er:

- Noen anbefalinger er konkretisert i noe større detalj enn i rapporten.
- Vi har ikke inkludert flere av de anbefalingene som ikke er av spesiell relevans for paraply- og nettverksorganisasjoner, men relevant for all forvaltning av tilskudd til/via sivilsamfunnsorganisasjoner.
- Rapporten anbefaler at Norad klargjør hvordan man skal beregne administrasjonskostnader versus programkostnader, og standardisere rapporteringen av dette. Vi ser at det ville vært nyttig, men vi ser også at det er vanskelig å trekke klare linjer mellom disse to kategorier av kostnader. Dersom det ikke er mulig å

etablere entydige definisjoner, kan det være lite hensiktsmessig å beholde et slikt skille (og det kan ha uheldige effekter dersom organisasjonen selv delegeres å utøve skjønn). Derfor foreslår vi, som et alternativ, at man slår fast at dette skillet *ikke* er et viktig spørsmål i tilskuddsforvaltningen.

- Når det gjelder rapportens anbefalinger rettet direkte mot paraply- og nettverksorganisasjoner, foreslår vi at Norads Avdeling for sivilt samfunn drøfter mulige oppfølgingspunkter med de enkelte organisasjoner, og at oppfølgingen av disse integreres i det løpende samarbeidet med hver organisasjon.

En samlet oversikt over våre anbefalinger følger nedenfor, presentert i en tabell som kan være nyttig ved utforming av oppfølgingsplan og oppfølgingsrapport.

Anbefaling	Tiltak	Ansvarlig	Tidsramme	Resultat
Vurdere å kanalisere en større del av sivilsamfunnsstøtten via nasjonale paraply- og nettverksorganisasjoner i mottakerlandet. Avdeling for sivilt samfunn gjør en vurdering av hensiktsmessigheten av hver enkelt paraply- og nettverksorganisasjon som kanal for bistand, og hva som er aktuelle alternativer. I den grad en større del kanaliseres via nasjonale organisasjoner, følges dette opp med støtte til styrking av deres kapasitet til forvaltning og oppfølging.				
Utarbeide landspesifikke analyser av det sivile samfunn i noen utvalgte land.				
Ta initiativ til meta-evalueringer av ulike utvalg av sivilsamfunnsorganisasjoner (ikke bare paraply- og nettverksorganisasjoner) for å belyse spørsmål om kostnadseffektivitet, merverdi, kontekstforståelse/tilpasningsvilje og/eller andre forhold som har blitt gjenstand for kritiske merknader i denne evalueringen.				
<u>Enten:</u> a. Klargjøre krav og forventninger rundt hva som kan regnes som administrasjonskostnader versus programkostnader, <u>Eller:</u> b. Slå eksplisitt fast at dette skillet ikke er et viktig spørsmål, men heller gjøre vurderinger av samlede kostnader vs samlet produksjon.				
Rapportens anbefalinger til paraply- og nettverksorganisasjonene legges til grunn for dialogen mellom Avdeling for sivilt samfunn og hver enkelt organisasjon. Hver organisasjon bes fortelle hvordan de vil følge opp hver anbefaling, eventuelt argumentere for hvorfor den ikke er relevant for dem. Gjennomføring av og rapportering om oppfølging av disse integreres i øvrig kommunikasjon mellom partene.				

I tråd med Evalueringsinstruksen skal utenriksråden beslutte - på grunnlag av innspill fra berørte avdelinger og ambassader - hvilke saker som skal følges opp, innen hvilke tidsrammer, og av hvem. Denne oppfølgingsplanen skal meddeles berørte parter innen seks uker, med kopi til Norads direktør og Evalueringsavdelingen. Videre skal den/de ansvarlige enhetene rapportere til utenriksråden om hvordan planen er fulgt opp senest innen ett år. Oppfølgingsrapporten deles med berørte parter og kopieres Evalueringsavdelingen.

Dette oppfølgingsnotatet vil bli offentliggjort i et tilpasset format på [www.norad.no/evaluering](http://www.norad.no/evaluering). Merk også at oppfølgingsplanen og den påfølgende oppfølgingsrapporten vil bli gjort tilgjengelig på samme nettside i det formatet som blir sendt til utenriksråden.