

Utenriksdepartementet Utenriksrådets kontor
Postboks 8114 Dep.

0032 Oslo

Arkivkode/ File no:
842.0

Deres/ Dykkar ref./ Your ref.:

Dato/ Date:
10.10.2018Vår ref./ Our ref.:
1700241-55Vår saksbeh./ Enquiries:
Kristin Hauge

Oversendelsesnotat Evaluering av organisatoriske aspekter av norsk bistandsadministrasjon. Rapport 13/2018

Evalueringen er gjennomført på oppdrag fra Evalueringsavdelingen i Norad av Menon Economics. Rapporten blir publisert og gjort tilgjengelig på Norads nettside fredag 12. oktober. Invitasjon til seminar om rapporten, som finner sted 16. oktober fra 12-13.30 i Nasjonalbiblioteket, er lagt ut på Norads nettside.

Overordnet konklusjon

Hovedkonklusjonen i rapporten fra evalueringen er at det har foregått en sentralisering av myndighet i den norske bistandsforvaltningen, uten at dette er fulgt opp av tilstrekkelig koordinering i Utenriksdepartementet.

1. Om evalueringen

Bakgrunn

Evalueringen ser på hvordan reformen av norsk bistandsforvaltning har utviklet seg i perioden fra 2004 og frem til i dag, med vekt på ambassadenes roller og ansvar, og arbeidsdelingen hjemme og ute.

Reformen fra 2004 hadde som formål å forenkle, modernisere og effektivisere norsk bistandsadministrasjon (St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 7 2003-2004). Det var også et ønske om tettere dialog og kontakt med mottakerlandene. Ansvaret for den bilaterale bistanden ble overført fra Direktoratet for utviklingssamarbeid (Norad) til Utenriksdepartementet (UD), og flere oppgaver og midler skulle desentraliseres til ambassadene. Utviklingspolitikk og utenrikspolitikk skulle knyttes nærmere sammen. Norad skulle primært være bistandsfaglig rådgiver, samt fortsatt ha ansvar for enkelte tilskuddsordninger. I 2017 ble store deler av helse- og utdanningsporteføljen overført fra UD til Norad.

Formålet med evalueringen og avgrensning

Formålet med evalueringen er å sørge for læring og gi innspill til UD's pågående arbeid med å forbedre norsk utviklingssamarbeid. Det ble i oppstartsfasen, i dialog med UD, bestemt at evalueringsteamet skulle ha hovedfokus på ambassadenes roller og ansvar i utviklingssamarbeidet. Arbeidsdelingen mellom Norad og UD har ikke vært evaluert.

Metode og begrensninger

Evalueringen baserer seg i hovedsak på intervjuer, gjennomgang av stortingsmeldinger, tildelingsbrev, prosjektstatistikk, relevant arkivmateriale, evalueringer av norsk og internasjonal bistand og relevant akademisk litteratur. Det ble gjennomført en statistisk analyse av data over norsk bistand. Evalueringen inneholder en beskrivelse av utviklingen innenfor offentlig sektor generelt. Den har også inkludert en sammenligning av trender innen internasjonal bistand i et utvalg land; Sverige, Danmark, Storbritannia, Nederland og Canada.

Det ble gjennomført i underkant av 80 intervjuer på ambassader, i UD og Norad, hvor 60 av disse ble foretatt på ambassadene. Det ble i dialog med UD valgt ut fem case-land for evalueringen; Afghanistan, Etiopia, Kenya (forvalter bistand til Somalia), Mosambik og Nepal. Det ble foretatt feltbesøk til alle, bortsett fra Afghanistan.

En viktig begrensning er at evalueringen i hovedsak er case-basert og det er derfor mulig at funn fra case-ambassadene ikke har generell gyldighet. En annen begrensning er at evalueringen i hovedsak har konsentrert seg om ambassadenes rolle som forvalter av bistand når de har vurdert autonomi. Den akademiske modellen som er brukt kan også hevdes å passe bedre på privat sektor og næringsliv enn på offentlig sektor, men teamet har supplert modellen også med annen akademisk litteratur.

Analytisk tilnærming

Det analytiske tilnærmingen som evalueringsteamet i hovedsak benytter er et rammeverk som i den akademiske litteraturen beskrives som *Global Integration* versus *Local Response*. Rammeverket ser på arbeidsdelingen mellom hovedkvarter og regionale/lokale enheters oppgaver og innretning. *Global integration* betegner en situasjon hvor behovet for tilpasning til en lokal kontekst er minimal, og hvor mindre autonomi og ressurser da kan gis til det lokale nivå. *Local response* betegner på sin side en situasjon mer preget av behovet for lokale, skreddersydde løsninger. Anvendt på bistandsforvaltningen vil en *Global Integration*-modell innebære sterk kompetanse og god koordinering i Oslo, mens en *Local response*-modell vil kreve mer kontekstforståelse og kompetanse ved ambassadene.

2. Funn og konklusjoner fra evalueringen

Ambassader har en rekke ulike roller, bistand kun en av disse

I 2017, ble norsk bistand administrert av 41 ambassader. I følge evalueringen er dette en reduksjon fra det høyeste nivået i 2013, hvor 53 ambassader forvaltet bistand. Disse ambassadenes portefølje utgjorde i 2017 4,9 mrd. NOK, noe som representerte om lag 15 prosent av bistandsbudsjettet (eks. midler til klimasatsingen og til flyktninger).

Evalueringen finner at ambassader som forvalter bistand har en rekke ulike typer roller, hvor omfanget av bistandsforvaltningen varierer mye i omfang og betydning. Viktige oppgaver for ambassadene er politisk rapportering, dialog med mottakere av bistand og med andre givere, arbeid med menneskerettigheter, næringslivsfremme, sikkerhetspolitikk, migrasjon og konsulære saker for å nevne noen. Særlig etter 2012 ble det inkludert en rekke nye mål og delmål for ambassadenes arbeid.

Innretningen av utviklingspolitikken har endret seg

Evalueringen finner at den bilaterale bistanden relativt sett er blitt mindre viktig. Evalueringen viser til at offentlig forvaltning generelt er i endring, ved økte resultat- og kontrollkrav. I følge evalueringen har norsk utviklingssamarbeid i perioden blitt mer orientert mot globale satsninger og derved mer tematisk orientert.

Ambassadene har fått mindre autonomi på enkelte områder

Evalueringen fant at reformen fra 2004, med overføring av økt ansvar til ambassadene, stoppet opp allerede i 2009 ved at ambassadenes andel av total bistand sank. Antall ansatte på de ambassadene som forvalter bistand har økt siden 2004, men evalueringen har ikke funnet svar på om økningen i antall ansatte har skjedd på bistandsfeltet eller på andre av ambassadenes ansvarsområder.

Ambassadene har ifølge evalueringen fått mindre autoritet og autonomi, eks. når det gjelder å inngå nye avtaler. Ambassadene har mindre anledning til å foreta omdisponeringer på eget budsjett. Det utarbeides ettårige strategiske planer for ambassadenes arbeid, mens disse tidligere var treårige.

Forvaltningen av bistand har blitt mer sentralisert

Evalueringen konkluderer med at forvaltningen av bistand har blitt mer sentralisert i perioden. Evalueringen finner at den norske organisasjonsmodellen, hvor ansvaret er sentralisert hos UD, er i tråd med utviklingen i en del andre land. Evalueringen viser også til og at det til en viss grad har foregått en generell sentralisering innenfor offentlig forvaltning både i Norge og internasjonalt.

Endring og vekst i oppgaver, men ikke tilstrekkelig koordinering

Til tross for at endringene i oppgavene tilsier sentralisering, finner evalueringsteamet at koordineringen på hjemmesiden og støtten til ambassadene er mangelfull. Ambassadene opplever **for svak koordinering mellom UDs ulike avdelinger og mellom UD og Norad**, noe som bidrar til **dobbeltarbeid og overlapp** mellom ulike deler av systemet.

Ambassadene er **mer fornøyd med den faglige støtten fra Norad** enn fra UD, men setter samtidig spørsmålsteget ved om den land- og kontekstspesifikke kompetansen i Norad er i ferd med å svekkes. Evalueringen reiser også spørsmål ved om UD har tilstrekkelig utviklingskompetanse og om denne kommer i konflikt med mer kortsiktige utenrikspolitiske hensyn.

Det er **en økning i ansatte ved de ambassadene som forvalter bistand**, men evalueringen har ikke klart å påvise om veksten skyldes oppgaver knyttet til bistand eller andre oppgaver. Ambassadene **mangler informasjon og oversikt** over norske midler til ulike bistandskanaler på landnivå.

3. Evalueringsrapportens anbefalinger

Evalueringsrapporten anbefaler for det første at den norske bistandsadministrasjonen går videre i retning av Global integration, for det andre at bistandsadministrasjonen øker sin tematiske spesialisering, for det tredje at UD tilpasser sin karrieremodell for å bedre legge til rette for «centres for expertise in development co-operation» i Oslo og for det fjerde at ambassadene øker sin oversikt og rådgivning når det gjelder bistand via andre kanaler.

4. Vurdering og anbefalinger fra Evalueringsavdelingen

Evalueringsavdelingen mener at rapporten i hovedsak svarer på mandatet og at den er av tilstrekkelig kvalitet, der funn og konklusjoner kan forsvares. Evalueringsavdelingen mener imidlertid at det ikke er god nok sammenheng mellom funn, konklusjoner og anbefalinger, særlig gjelder det anbefalinger om ytterligere sentralisering, og at anbefalingene i evalueringsrapporten derved går noe lenger enn funn og konklusjoner gir grunnlag for.

Evalueringsavdelingen har følgende tre anbefalinger til UD;

	Anbefaling	Tiltak (eller begrunnelse for å ikke følge opp)	Ansvarlig for tiltak	Tidsramme	Resultat/ endring/ kommentarer
1	Sikre bedre strategisk styring og koordinering fra UD for å unngå dobbeltarbeid og overlapp mellom UDs ulike avdelinger, Norad og ambassadene				
2	Tydeliggjøre hva som skal være ambassadenes rolle når det gjelder norsk bistand som ytes gjennom andre kanaler på landnivå (som f.eks. Norads tilskuddsordninger, bidrag gjennom multilaterale kanaler og fond, humanitær bistand m.m)				
3	Tilpasse karrieresystem og organisasjon for å sikre stabil og tilstrekkelig utviklingskompetanse i UD, Norad og ved ambassadene				

Videre prosedyre

Vi minner om den videre prosedyren: Utenriksråden beslutter hvilke saker som skal følges opp, innenfor hvilken tidsramme og av hvem. Dette skjer på grunnlag av et notat fra den avdelingen som er ansvarlig for tiltaket som er evaluert. Denne oppfølgingsplanen skal sendes de 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, og vil bli offentliggjort på www.norad.no/evaluering. Også oppfølgingssvarene fra UD vil bli offentliggjort samme sted.

Per Øyvind Bastøe
Evalueringsdirektør

Kristin Hauge
Seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent og krever ikke signatur.

Liste over mottakere/ Recipients:

Utenriksdepartementet Utenriksrådets kontor

Liste over kopimottakere/ Recipient(s) in copy:

Direktøren (DIR)

Utenriksdepartementet Regionavdelingen

Utenriksdepartementet Avdeling for kompetanse og ressurser

Utenriksdepartementet Seksjon for utviklingspolitikk

Utenriksdepartementet Seksjon for budsjett, økonomistyring og forvaltning

Utenriksdepartementet Avdeling for økonomi og utvikling