

Til: Ass. utanriksråd for utviklingssaker

Via: Norads direktør

Frå: Evalueringsavdelinga, Norad

Vår ref.:

0800156-90

Arkivkode:

841

Dato:

19.2.2010

Vår saksbeh.:

Siv Lillestøl

Kopi:

Seksjon for etatsstyring, budsjett og forvaltning, UD

Seksjon for humanitære spørsmål

Seksjon for utviklingspolitikk

Vest-Balkanseksjonen

Ambassaden i Addis Abeba

Ambassaden i Amman

Ambassaden i Khartoum

Ambassaden i Maputo

Ambassaden i Luanda

Avdeling for fred, likestilling og demokrati, Norad

Notat

Evaluering av dei humanitære mineryddingsaktivitetane til Norsk Folkehjelp

I samsvar med instruks for Evalueringsavdelinga følgjer med dette eit notat med forslag til oppfølging av evalueringa av mineryddingsaktivitetane til Norsk Folkehjelp. Føremålet med notatet er å gi ei oppsummering av funna, konklusjonane og tilrådingane i evalueringa samt å presentere kommentarane vi har mottatt frå dei involverte partane. I tillegg kjem Evalueringsavdelinga med sine vurderingar av rapporten samt med forslag til oppfølging.

Rapporten er utarbeida av det danske konsulentfirmaet COWI A/S.

1. Bakgrunn og føremål

Norsk Folkehjelp er ein viktig samarbeidspartnar for Utanriksdepartementet i arbeidet med å implementere den internasjonale avtalen som forbyr antipersonellminer, Minekonvensjonen. Organisasjonen har sidan konvensjonen trådde i kraft i 1999 mottatt over 760 millionar kroner frå Utanriksdepartementet til dei humanitære mineaktivitetane sine.

Evalueringa har vurdert mineryddingsarbeidet til Norsk Folkehjelp i 14 land i perioden 1999 og fram til i dag. I tre av landa Sudan, Etiopia og Jordan, er det gjennomført feltbesøk.

Rapporten ser hovudsakleg på Folkehjelpa sitt arbeid med å kartlegge omfanget av miner og utvikling av nye mineryddingsmetodar og teknikkar, operasjonell minerydding samt samarbeid med og kapasitetsbygging av nasjonale myndigheiter og lokalt personell.

Føremålet med evalueringa har vore å dokumentere resultat av denne bistanden samt skissere lærdomar som kan brukast i framtidig planlegging og gjennomføring av bistand relatert til humanitær minerydding.

Ei interessegruppe som bestod av representantar frå Utanriksdepartementet, Norsk Folkehjelp og Norad har gitt kommentarar og synspunkt undervegs i evalueringsprosessen.

2. Sentrale funn og konklusjonar

Rapporten konkluderer med at Norsk Folkehjelp er ein mineryddar av verdsklasse. Den hevdar at styrken til organisasjonen er at den er ein av få organisasjonar som kombinerer ulike typar aktivitetar i mineryddingsarbeidet – frå operasjonelle aktivitetar til politisk lobbyverksemd. Desse aktivitetane komplementarar kvarandre og er med på å forsterke dei resultatata som Norsk Folkehjelp bidrar til i nasjonale mineryddingsoperasjonar. Rapporten ser det nære samarbeidsforholdet med Utanriksdepartementet som ein viktig faktor for at Norsk Folkehjelp har oppnådd ei leiande rolle i det internasjonale mineryddingsarbeid.

Når det gjeld arbeidet med kartlegging av minefelt finn rapporten at Norsk Folkehjelp har spela ei leiande og innovativ rolle i utvikling av nye metodar på dette feltet, noko som har gjort det mogeleg å prioritere ressursar meir effektivt. Rapporten finn at innsatsen frå Norsk Folkehjelp har hatt stor innverknad på mineryddingsarbeidet i dei tre caselanda og nemner spesielt Jordan som eit eksempel. Der har Norsk Folkehjelp medverka til at nasjonale styresmakter har fått eit raskt og godt overblikk over minesituasjonen i landet.

Rapporten seier vidare at Norsk Folkehjelp i stor grad har nådd målsettingane som er sett i det operasjonelle mineryddingsarbeidet. Ei godt utvikla ”verktøykasse” gjer det mogeleg for Norsk Folkehjelp å bruke dei ulike verktøya der dei er mest relevante sett ut i frå tryggleikssituasjonen i landa, nasjonal lovgiving, landskap, klima og infrastruktur. Rapporten peikar likevel på at resultatata av det operasjonelle mineryddingsarbeidet kunne vore meir systematisert og dokumentert.

Når det gjeld samarbeid med og kapasitetsbygging av nasjonale styresmakter og lokalt personell, finn rapporten at organisasjonen i stor grad også her har oppnådd eller er i ferd med å oppnå dei resultata som den har sett seg. Rapporten nemner spesielt Etiopia og Jordan som eksempel der Norsk Folkehjelp har utvikla eit godt samarbeid med nasjonale styresmakter. I begge landa er det nasjonale eigarskapet til mineryddingsarbeidet sterkt, og teamet finn at nasjonal kapasitetsbygging har funne stad. Når det gjeld Sudan er situasjonen ifølge rapporten annleis; dei nasjonale strukturane innan minearbeid er svake i Sør-Sudan, og dette gjer både samarbeid med nasjonale styresmakter og oppbygging av nasjonal kompetanse vanskeleg. I ein slik situasjon har Norsk Folkehjelp satsa på kompetansebygging av eige lokalt tilsett personale.

Rapporten nemner og område som kan forbeholdast. Teamet stiller spørsmål ved berekrafta til enkelte av aktivitetane og finn manglar når det gjeld dokumentasjon av oppnådde resultat. Vidare peikar rapporten på at ei avklaring av nokre organisatoriske og administrative spørsmål vil betre moglegheitene til å fullt ut kunne realisere potensialet til organisasjonen.

3. Tilrådingar i evalueringsrapporten

Evalueringssteamet har lagt fram fleire tilrådingar både overfor norske styresmakter og Norsk Folkehjelp som organisasjon. Rapporten tilrår spesielt:

- sterkare integrering av sosioøkonomiske aspekt og kompetanse i dei ulike mineryddingsaktivitetane,
- sterkare koordinering mellom mineryddingsarbeid og langsiktige utviklingsarbeid,
- at Norsk Folkehjelp betrar systematisering og dokumentasjon av oppnådde resultat, samt
- at Norsk Folkehjelp utviklar ein overordna plan for kapasitetsbygging som tek omsyn til behov for berekraftig kompetanse og kapasitet i land der organisasjonen skal trekkje seg ut.

4. Synspunkt frå involverte partar

Konklusjonane og tilrådingane i rapporten har vore drøfta med involverte partar i evalueringsprosessen samt på eit godt besøkt seminar den 14. januar 2010. Munnlege og skriftlege kommentarar indikerer at evalueringa vil bli brukt i ei vidareføring av samarbeidet mellom Norsk Folkehjelp og Utanriksdepartementet, samt at

anbefalingane i rapporten vil bli lagt til grunn i framtidig planlegging og gjennomføring av bistand på dette området.

Norsk Folkehjelp er godt fornøgd med dei positive konklusjonane som evalueringsrapporten gir og rosar evalueringsteamet for at det har greidd å gjennomføre evalueringa av ein ”sektor” som har vore under konstant endring dei siste ti åra, både når det gjeld politisk kontekst, operasjonelle aktivitetar, kapasitet og forståing av problemet på landnivå.

Norsk Folkehjelp er einige i anbefalingane om at organisasjonen kan forbetre dokumentasjonen av resultat. Dei er og einige i at dei kan dra nytte av å koordinere dei humanitære mineryddingsaktivitetane med dei meir langsiktige utviklingsaktivitetane sine, men peikar samstundes på at koordinering og prioritering av mineryddingsaktivitetar i forhold til utviklingsarbeid er meir ei oppgåve for nasjonale styresmakter, då mineryddingsarbeid berre representerer ein del av eit større bilete.

Norsk Folkehjelp har opplyst om at dei har delt evalueringsrapporten med alle sine landkontor og at rapporten vil bli brukt både i dialog med om framtidig støtte samt i interne oppfølgingsprosessar.

Utanriksdepartementet er glad for at Norsk Folkehjelp sin betydelige mineinnsats blir anerkjent i evalueringa. Som oppdragsgivar og partner for Norsk Folkehjelp på dette området, er Utanriksdepartementet einig med evalueringa i at det har vore riktig å ha eit utstrakt samarbeid om minetiltak med Norsk Folkehjelp. Evalueringa støtter opp om eit fortsatt godt samarbeid med Norsk Folkehjelp om minetiltak og andre deler av det humanitære nedrustnings-området. Utanriksdepartementet og Norsk Folkehjelp har blant anna inngått ein treårig rammeavtale om humanitær nedrustning.

Utanriksdepartementet meiner evalueringa kunne vore endå klarere og eintydig når det gjeld betydninga av Norsk Folkehjelp sin mineinnsats for å oppfylle Minekonvensjonen sine bestemningar. Norsk Folkehjelp sitt bidrag til oppfylling av mineramma land sine folkerettslige forpliktingar har vore ein av dei viktigaste føresetnadane for Utanriksdepartementet sin bistand til Norsk Folkehjelp sin innsats. Desse føresetnadane og Norsk Folkehjelp si implementering av desse føresetnadane kunne vore enda meir vektlagt på ein positiv måte i evalueringa. Utanriksdepartementet vil saman med Norsk Folkehjelp gå gjennom evalueringa og egne erfaringar for å sjå på forbetningsområde.

I evalueringsprosessen har Utanriksdepartementet, gjennom representantane i interessegruppa, vore kritiske i sine tilbakemeldingar til evalueringsteamet. Dei har i prosessen kome med innspel om dette til konsulentane og til Norad. Desse representantane for departementet tek den endelige rapporten til etterretning.

Ambassaden i Etiopia deler rapporten si vurdering av Norsk Folkehjelp som ein viktig bidragsytar i utviklinga av nye metodar for kartlegging og rydding av minefelt i Etiopia og seier at Norsk Folkehjelp har medverka til at mineryddingsarbeidet til dei etiopiske styresmaktene etter alt å døme vil kunne avsluttast innan fristen i 2015.

Rapporten gir ifølgje ambassaden gode og relevante tilrådingar til Norsk Folkehjelp sine mineaktivitetar i Etiopia. Ambassaden synes særleg tilrådingane om å koordinere mineryddingsarbeidet og det langsiktige utviklingsarbeidet, samt tilrådinga om å integrere kjønns- og alderssensitivitet i alle mineaktivitetar – frå kartlegging til minerydding – som særleg relevante.

Ambassaden meiner det kunne ha styrka rapporten om den meir eksplisitt hadde tatt opp moglege spørsmål knytte til interessekonfliktar ved tilbakeføring av jord til lokalbefolkninga. Ambassaden synes og det hadde vore nyttig om rapporten hadde eit tydelegare fokus på korleis eksisterande sosioøkonomiske data kan bli betre nytta.

Ambassaden i Maputo støtter tilrådinga i rapporten om å utvikle planar for bygging av berekraftig kompetanse og kapasitet i land der Norsk Folkehjelp skal trekkje seg ut. Ambassaden erfarte at då Norsk Folkehjelp avslutta sine mineaktivitetar i Mosambik, så var ikkje kompetansen som Norsk Folkehjelp hadde opparbeida seg etter tretten år i landet, i tilstrekkeleg grad overført til nasjonale styresmakter. Dette førte til store tilbakesteg i mineryddingsarbeidet i Mosambik, blant anna var den nasjonale koordineringsfunksjonen for dårleg utvikla då Folkehjelpa trakk seg ut.

Avdeling for fred, likestilling og demokrati (FLID) i Norad støtter tilrådinga i rapporten om større integrering av sosioøkonomiske aspekt i mineryddingsarbeidet. Vidare har FLID peika på at tilrådingane i evalueringa kunne ha vore meir spesifikke når det gjeld oppfølging av likestillingsperspektivet i dette arbeidet.

5. Vurderingar og tilrådingar frå Evalueringsavdelinga

Evalueringsavdelinga meiner at rapporten i si endelege form i stor grad har svart på mandatet, sjølv om rapporten til tider er meir deskriptiv enn analytisk. Kvalitetssikringa internt i evalueringsteamet har til tider vore svakt, men etter omfattande kvalitetssikringsarbeid både frå interessentar, evalueringsavdelinga i Norad og evalueringsteamet sjølv, held no rapporten ein tilfredstillande kvalitet, der funn og konklusjonar kan forsvarast.

Evalueringsavdelinga tilrår følgjande oppfølging:

- Tilrådingane til evalueringsteamet blir lagde til grunn i noverande og framtidig planlegging og gjennomføring av bistand relatert til humanitær minerydding.

- Spesielt bør Utanriksdepartementet gå i dialog med Norsk Folkehjelp for å drøfte dei tilrådingane som rapporten tek opp med sikte på å betre dokumentasjonen og rapporteringa av resultat.

Vi minner om den vidare prosedyren. I tråd med evalueringsinstruksen skal utanriksråden på grunnlag av notat frå den avdelinga som er ansvarlig for tiltaket som er evaluert, gjere vedtak om kva saker som skal følgjast opp, innafor kva tidsrammer, og av kven. Denne oppfølgingsplanen skal sendast til involverte partar innan seks veker med kopi til Evalueringsavdelinga og til Direktøren i Norad. Den ansvarlege avdelinga skal innan eitt år rapportere oppfølgingspunkt til utanriksråden.