

Utenriksdepartementet Utenriksrådens kontor
Postboks 8114 Dep.

0032 Oslo

Arkivkode/ File no:
842.0

Deres/ Dykkar ref./ Your ref.:

Dato/ Date:
29.01.2018Vår ref./ Our ref.:
1700294-31Vår saksbeh./ Enquiries:
Siv LillestølKopi til:
Direktøren, Norad
Avdeling for sivilt samfunn, Norad
Ambassaden i Etiopia, Uganda og Nepal
Seksjon for Utviklingspolitikk, UD
Regionavdelingen, UD**Oversendelsesnotat: Evaluering av norsk støtte til styrking av sivilt samfunn i utviklingsland
(Rapport 1/2018)**

Evalueringa er gjennomført på oppdrag frå Evalueringsavdelinga i Norad av Chr. Michelsens Institutt (CMI) , Nordic Consulting Group (NCG) og Ternström Consulting samt nasjonale konsulentar frå Etiopia, Uganda og Nepal. Rapporten blir publisert og gjort tilgjengelig på Norad si webside den 31. januar 2018 og diskutert på eit seminar same dag.

Bakgrunn

Støtte til sivilt samfunn i utviklingsland utgjer ein viktig del av norsk utviklingssamarbeid. Om lag 20 prosent av den totale bistanden blir brukt på støtte til eller via sivilt samfunn. Denne evalueringa er avgrensa til å sjå på støtteordninga som har som målsetting å styrke sivilt samfunn i utviklingsland gjennom norske sivilsamfunnsorganisasjonar og deira lokale partnarar (kapittel 160/post 70 Sivil samfunn). Støtta er den viktigaste finansieringskjelda for det *langsiktige utviklingssamarbeidet* mellom representantar for det sivile samfunn i Noreg og deira partnarar i utviklingsland. I evalueringsperioden har andelen som denne støtta utgjer av det norske bistandsbudsjettet halde seg relativt konstant på 4-5 prosent, men i kroner er støtta nærast dubla i denne perioden. Støtta blir forvalta av Norad.

Evalueringa dekkjer perioden 2006 og fram til i dag. Den bygger på data frå ein litteraturstudie av relevante evalueringar og tilgjengelig akademisk litteratur, gjennomgang av dokument, intervju, elektronisk spørjeundersøking blant dei norske sivilsamfunnsorganisasjonane samt datainnsamling i Etiopia, Uganda og Nepal. Evalueringa er gjennomført i tråd med OECD DAC sine standardar for evaluering. Norad, Utenriksdepartementet, ambassadane og dei frivillige organisasjonane i Noreg, Etiopia, Uganda og Nepal har vore konsultert i evalueringsprosessen.

Føremålet med evalueringa

Føremålet med evalueringa er å gi informasjon som kan nyttast til å forbetre framtidig norsk bistand til styrking av sivilt samfunn i utviklingsland.

Evalueringsavdelinga vurderer funn og tilrådingar i evalueringsrapporten som relevante ikkje berre for framtidig innretning av sivilsamfunnstøtta som er forvalta av Norad, men og for framtidig innretning av den samla norske bistanden til sivilt samfunn i utviklingsland.

Oppsummering av funn, konklusjonar og tilrådingar i rapporten:

Regelverket for støtteordninga

- Gjeldande regelverk for den norske støtta til styrking av sivilt samfunn i utviklingsland opnar opp for eit stort mangfald både når det gjeld formål og målsetting for støtta. Dette mangfaldet fører ifølgje rapporten til eit spenningsforhold mellom målsettingar knytt opp mot styrking av sivilt samfunn og demokratisering og meir målbare målsetjingar knytt opp mot levering av tenester i tråd med norske politiske prioriteringar, for eksempel innan utdanning og helse. Rapporten konkluderer med at det er behov for å spisse både formålet og målsettinga med støtta og tilrår at framtidig støtte fokuserer på styrking av sivilt samfunn og demokratisering. I tillegg peikar rapporten på at det er behov for å tydeliggjere kva som ligg i konseptet «styrking av sivilt samfunn i utviklingsland». Ei tydelegare avklaring av konseptet er i følgje rapporten ein føresetnad for å kunne utvikle relevante tiltak og å kunne måle/dokumentere resultat av slikt arbeid.

Ulike tilnærmingar til lokalt partnerskap

- Alle norske sivilsamfunnsorganisasjonar som får støtte til å styrke sivilt samfunn i utviklingsland har retningslinjer for korleis dei skal jobbe med lokale partnarar. Men det er stor variasjon i korleis dei ser på rolla til dei lokale partnarane. Nokre har ei instrumentell tilnærming til val av partnar, medan andre har ei meir verdibasert tilnærming der styrking av sivilt samfunn er eit mål i seg sjølv. Rapporten finn likevel ikkje forskjellar mellom dei ulike tilnærmingane når det gjeld kva modell som er mest effektiv for å oppnå målsettinga om styrking av sivilt samfunn.

Relevans

- Støtteordninga til styrking av sivilt samfunn er stort sett relevant i forhold til lokale behov, prioriteringar og muligheiter. Men evalueringa finn eksempel på at norske organisasjonar har foreslått og initiert prosjekt som i utgangspunktet vart møtt med skepsis blant dei lokale partnarane, men at desse på eit seinare tidspunkt har vorte overtydd om at tiltaka har vore viktige og dermed har tatt eigarskap over prosjekta. Evalueringa finn og at støtta er og i tråd med tematiske prioriteringar i norsk utviklingssamarbeid og gjeldande regelverk for støtteordninga.

Resultat

- Bistanden gjennom støtteordninga gir resultat. Norske organisasjonar kan dokumentere at støtta til lokale partnarar har ført til konkrete forbetringar for målgruppene ved at desse har fått tilgang til tenester innanfor helse, utdanning, landbruk og mikrokreditt. Utfordringane som rapporten peikar på er at tenestene når relativt få personar (i snitt nokre få hundre) og at suksessen til enkeltprosjekta ikkje får ein vidare effekt.
- Støtta har styrka dei lokale partnarane si evne til rettighetsbasert pådrivar-arbeid. Men pådrivararbeidet skjer primært lokalt og regionalt, og har i liten grad medverka til endringar på nasjonalt nivå. I land der det er eit anstrengt forhold mellom styresmakter og sivile organisasjonar, som Etiopia og Uganda, finn evalueringa ikkje at den norske støtta har ført til positive endringar.
- Norske sivilsamfunnsorganisasjonar bidrar med verdi for dei lokale partnerane sine utover finansielle bidrag. Den meirverdien som hyppigast blir dokumentert er at dei norske organisasjonane byggjer administrativ kapasitet hos partnarane inkludert kapasitet til å rapportere om resultat og å oppfylle krav frå givarar. Utover dette finn rapporten at dei fleste norske organisasjonane er svake på å dokumentere kva meirverdi dei tilfører partnerskapet.

Svak berekraft

- Dei fleste lokale partnarane har kapasitet, kunnskap og styrke til å drive arbeidet sitt sjølv, men er finansielt avhengig av samarbeidet med dei norske organisasjonane. For å betre berekrafta tilrår rapporten at det blir sett i verk tiltak for å styrke eigarskapet blant dei lokale partnarane. Eksempel på slike tiltak er å bygge ned asymmetrien i maktforholdet ved å la dei lokale partnarane forvalte ein større del av den finansielle støtta sjølv, at dei brukar lokalt tilgjengeleg ekspertise for å bygge administrativ kompetanse og at samarbeidet med dei norske sivilsamfunnsorganisasjonane i størst mogeleg grad fokuserer på å bygge tematisk fagkompetanse samt erfaringsutveksling mellom organisasjonane. Fleirårig kjernestøtte til drifta av dei lokale organisasjonane er og eit forslag i rapporten for å styrke det lokale eigarskapet og berekrafta av støtteordninga.
- Av tiltak som *ikkje* er med på å styrke det lokale eigarskapet er i følgje rapporten dei stadig meir uttalte norske tematiske prioriteringane samt krav om dokumentasjon av resultat. Denne utviklinga har ifølgje rapporten forsterka asymmetrien i maktforholdet. Dei norske tematiske prioriteringane er ikkje nødvendigvis dei same hos dei lokale partnarane, men når desse er avhengige av ekstern finansiering for å drive arbeidet sitt kan dette føre til at dei lokale partnarane både tilpassar aktivitetane og mandata sine i forhold til kva det er ressursar til og kva som er enklast å måle/rapportere resultat på.

Manglande koordinering

- Evalueringa finn att den norske støtta til styrking av sivilt samfunn i utviklingsland er ei av fleire støtteordningar til sivilt samfunn i norsk bistand, men at støtteordninga i liten grad blir samordna med dei andre støtteordningane. I evalueringsperioden har støtta til styrking av sivilt samfunn nærmast dobla seg og utgjer i dag i underkant av 2 milliardar kroner per år. Likevel utgjer denne støtteordninga berre i underkant av halvparten av den totale norske bistanden til sivilt samfunn gjennom norske organisasjonar. For at støtta skal brukast mest mogeleg strategisk/få best mulig effekt tilrår rapporten at støtta samordnast med andre norske støtteordningane. Rapporten meiner dette kan gjerast på landnivå ved at dei ulike støtteordningane som blir forvalta av Norad, UD og ambassadane blir koordinert.

Vurderingar og tilrådingar om oppfølging frå Evalueringsavdelinga (EVAL)

EVAL meiner at rapporten svarer på mandatet og at kvaliteten på rapporten er god, der funn og konklusjonar kan forsvarast. Føremålet med evalueringa er å gi informasjon som kan nyttast til å betre framtidig innretning av norsk bistand til sivilt samfunn i utviklingsland. Vi meiner rapporten oppfyller intensjonen. Både innhaldet i rapporten og tidspunktet for ferdigstillingen er relevant ikkje minst for det pågåande arbeidet i Norad med å revidere prinsippa for norsk støtte til sivilt samfunn.

Rapporten gir interessante innspel både når det gjeld spissing av formålet med støtta, forvaltninga av den og ikkje minst korleis støtta bør koordinerast med andre støtteordningar for å sikre ein best mogeleg strategisk bruk av ordninga. Behov for koordinering er eit funn vi har sett i fleire evalueringar. Sist i evalueringa av støtte til utdanning i krise og konfliktsituasjonar gjennom sivilsamfunnsorganisasjonar (rapport 9/17). Manglande koordinering gjer at effekten av bistanden ikkje når fullt potensiale.

Rapporten finn og positive trekk ved den norske forvaltninga av støtta som har vore peika på i fleire evalueringar¹. Desse er knytt til fleksibilitet, forutsigbarhet, tillit til partnarar og vilje til å ta risiko. Dette er trekk som dei lokale partnarane set stor pris på og ønskjer at også framtidig norsk støtte skal byggje på.

¹ Norad (2016) Evaluation report 4/2016 'Striking the Balance: Evaluation of the Planning, Organisation and Management of Norwegian Assistance Related to the Syria Regional Crisis'; Norad (2014), Evaluation Report 1/2014 'Can We Demonstrate the Difference that Norwegian Aid Makes? Evaluation of results measurement and how this can be improved'; OECD (2013) 'OECD Development Co-operation Peer Review. Norway 2013.

Evalueringsavdelinga foreslår med dette at Norad og Utanriksdepartementet i framtidig innretting og forvaltning av den norske støtta til å styrkje sivilt samfunn i utviklingsland vurderer følgjande:

	Tilråding	Tiltak (eller grunngeving for ikkje å følge opp)	Ansvarlig for tiltak	Tidsramme	Resultat/ endring/ kommentar
1	Formålet og målsettingane med støtteordninga bør spissast. Det er behov for å skilje mellom målsettingar knytt opp mot gjennomføring av norske tematiske prioriteringar og målsettingar knytt opp mot styrking av sivilt samfunn og demokratisering. Vidare bør konseptet styrking av sivilt samfunn tydeleggjerast.				
2	Berekrafta av støtta bør betrast i tråd med tilrådingane i rapporten inkludert tiltak for å styrke lokalt eigarskap.				
3	Støtte til styrking av sivilt samfunn bør samordnast/koordinerast med annan norsk bistand for å sikre best mulig effekt av bistanden.				

Vidare prosedyre

Vi minner om den vidare prosedyrane der utanriksråden på grunnlag av eit notat frå den avdelinga som er ansvarlig for tiltaket som er evaluert, gjer vedtak om kva saker som skal følgast opp, innanfor kva tidramme og av kven. Denne oppfølgingsplanen skal sendast til involverte partar innan seks veker med kopi til evalueringsavdelinga og til direktøren i Norad. Vidare skal den ansvarlege avdelinga seinast innan eit år, rapportere til utanriksråden om korleis planen er følgt opp.

Dette oversendelsesnotatet er utarbeida i tråd med «Instruks for evalueringsevirsomheten i norsk bistandsforvaltning» datert 23. november 2015 og vil bli offentleggjort på www.norad.no/evaluering.

Per Øyvind Bastøe
Evalueringsdirektør

Siv J. Lillestøl
Underdirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent og krever ikke signatur.