

EVALUERINGS- AVDELINGEN

15/16



Kan lærdommer fornye
utviklingspolitikken?

Årsrapport 2015/16



INNHold

Forord	2
--------------	---

De viktigste lærdommene.....	6
------------------------------	---

1. Utydelige strategiske føringer	8
2. Mangelfull dokumentasjon av erfaringer	8
3. Langsiktighet øker sjansen for gode resultater	9

Rapporter fra Evalueringsavdelingen.....	10
--	----

Evaluering av norsk støtte til grunnutdanning gjennom Unicef og Det globale partnerskapet for utdanning	12
Studie av korleis ein kan inkludere dei kriseramma i det humanitære arbeidet?	14
Evaluering av NORHED	16
Evaluering av norsk støtte til kapasitetsutvikling	18
Kartleggingsstudie av gjennomganger i norsk bistand	20
Evaluering av Fredskorpset	22
Litteraturstudie og endringsteori for det norske klima- og skoginitiativet	24
Litteraturstudie om fremme av menneskerettigheter gjennom politisk dialog	25
Organiseringen av norsk støtte relatert til Syria-krisen	26

Faglig samarbeid	28
------------------------	----

Uavhengig evaluering av Den Afrikanske utviklingsbankgruppens egenkapital investeringer	31
Afrikabankens utviklingsbistand til Tanzania fra 2004-2013	32
Afrikabankens utviklingsbistand til Etiopia fra 2004-2013	34

Oppfølging av evalueringer.....	36
---------------------------------	----



FORORD



FORORD

Det er med stor glede jeg presenterer rapporten for siste års arbeid i Evalueringsavdelingen i Norad. Også dette året har vi evaluert og analysert en rekke aktuelle problemstillinger knyttet til gjennomføring av norsk utviklingspolitikk.

Årsrapporten gir en kortfattet beskrivelse av de evalueringene og studiene som har vært gjennomført. I tillegg trekker vi fram noen viktige lærdommer fra det samlede arbeidet og presenterer noe av det som har kommet ut av avdelingens faglige samarbeid med internasjonale evalueringsavdelinger. På vanlig måte gir vi også en oversikt over hvordan rapportene og anbefalingene er fulgt opp av departementene.

Årsrapporten dekker perioden fra sommeren 2015 til midten av mai 2016. For en fullstendig oversikt over arbeidet som ble utført i 2015, må man således se på forrige årsrapport. Planen er at vi senere år skal dekke hele kalenderåret i en og samme årsrapport.

Evalueringsavdelingen ble på sett og vis revitalisert det siste året ved at Evalueringsinstruksen fra 2006 ble revidert. Den nye instruksen gir evalueringsevirsomheten større fleksibilitet og økt uavhengighet. Evalueringsevirsomheten rapporterer nå direkte til utenriksråden og departementsråden i Klima- og miljødepartementet for å markere uavhengighet i forhold til alle som forvalter prosjekter og tiltak. Den nye instruksen gir også avdelingen et tydeligere ansvar for å fremme anbefalinger om hvordan evalueringene skal følges opp innen utviklingspolitikken.

Den samlede ressursbruken for avdelingens arbeid – den sentrale evalueringsevirsomheten for norsk utviklingspolitikk – var på samme nivå i 2015 som i tidligere år. Nivået for både bemanning og budsjett har stort sett vært det samme de siste ti årene. Om dette er tilstrekkelig for å frambringe den nødvendige evalueringsevirsomheten om gjennomføring av norsk utviklingspolitikk får andre vurdere. Vår oppgave som avdeling er å gjøre et best mulig arbeid innenfor den tilgjengelige ressursrammen.

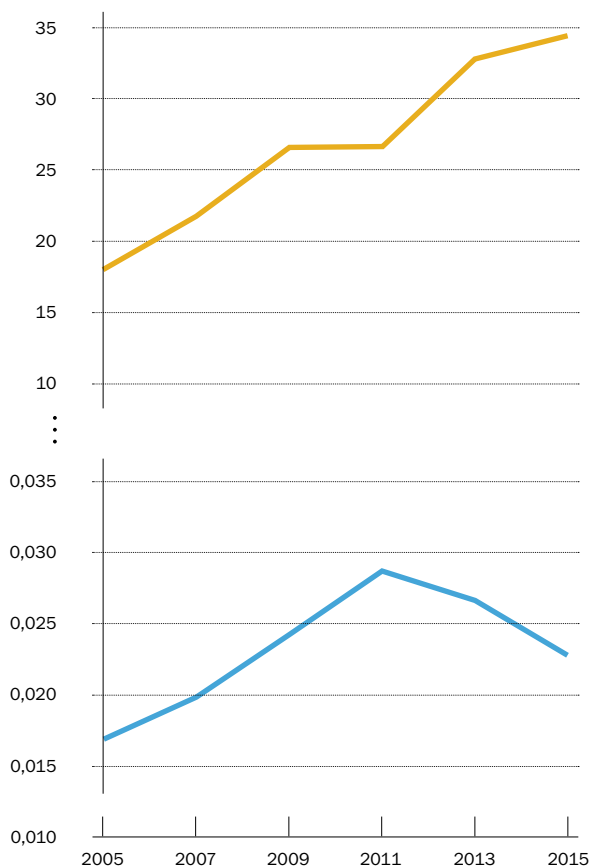
Jeg vil gjerne benytte anledningen til å takke kolleger i Utenriksdepartementet, Klima- og miljødepartementet, Norad og i andre deler av norsk utviklingsforvaltning for meget godt samarbeid i gjennomføring av arbeidet vårt. Vi er selvsagt klar over at det å være gjenstand for evaluering ikke bestandig oppleves som like positivt i en hektisk arbeidssituasjon. På tross av dette opplever vi stor grad av åpenhet og velvilje fra dem som er objekter for vårt arbeid. Håpet er selvsagt at evalueringsarbeidet leder til et enda bedre norsk utviklingssamarbeid.

Oslo, mai 2016



Per Øyvind Bastøe
Evalueringsdirektør

BISTANDSBUDSJETT OG TILDELING TIL EVALUERING 2005-2015 (TALL I MILLIARDER NOK)



■ Bistandsbudsjettet

■ Tildelte midler til evaluering over konsulentbudsjett og faglig samarbeid. Inkluderer ikke lønns- og driftsmidler. I 2015 var total ressursbruk 30 millioner kroner.

Evalueringsavdelingen har de siste ti årene hatt 11 stillingshjemler.

Evalueringsavdelingens virksomhet

er regulert av egen instruks gitt av utenriksråden i Utenriksdepartementet og departementsråden i Klima- og miljødepartementet. Den opprinnelige fra 2006 ble revidert i fjor høst og trådte i kraft 1. desember 2015.

Avdelingen har i mai 2016 følgende ansatte:

Anette Wilhelmsen
Anita Haslie
Caroline Grubstad Hoff
Balbir Singh
Ida Hellmark
Ida Lindkvist
Jan Petter Holtedahl
Kjersti Løken
Lillian Prestegard
Per Øyvind Bastøe
Siv Lillestøl



A photograph of a classroom. In the upper portion, two students are standing at a dark chalkboard, drawing botanical sketches of plants with leaves. The lower portion shows several students seated at wooden desks, looking towards the front of the room. The desks have open notebooks and pens on them. The walls are a mix of dark and light brown, with some faint writing visible on the lighter section.

DE VIKTIGSTE LÆRDOMMENE

Viktige lærdommer fra evalueringene det siste året

I sin utenrikspolitiske redegjørelse til Stortinget tidligere i år la Utenriksministeren stor vekt på behovet for nytenkning i en tid der vi står overfor en mer utfordrende utenriks- og sikkerhetspolitisk situasjon enn på lenge. Han understreket behovet for å skjerpe kravene til evalueringer som et virkemiddel for å reformere og konsentrere utviklingspolitikken.

Hvilke lærdommer kan vi så trekke ut av de evalueringene og studiene som ble gjennomført det siste året? Har de bidratt til å reformere og fornye utviklingspolitikken? Hva har de i så fall bidratt med?

Det er slående at funnene og konklusjonene fra disse evalueringene i stor grad sammenfaller med funn og konklusjoner fra tidligere evalueringer. Dette synes å være fellestrekk som gjelder gjennomføringen av norsk bistandspolitikk uansett hvor den gjennomføres og på hvilket sektorområde den gjennomføres. Både de sterke og de svake sider ved gjennomføringen synes stadig å gjentas.

Her vil vi fokusere på tre av disse fellestrekkene:

1

UTYDELIGE STRATEGISKE FØRINGER

De overordnede utviklingspolitiske føringene uttrykkes i meldinger og proposisjoner til Stortinget. Disse er ofte formulert på et generelt nivå, og presenterer som regel mange gode målsettinger og intensjoner. Samtidig er det bred enighet om at ikke alt kan gjennomføres på samme tid og at det er behov for fokusering og konsentrasjon. Ikke minst understrekes dette behovet når arbeidet rettes mot sårbare situasjoner, eller når vi arbeider i forhold til målsetninger. De politiske målene må derfor konkretiseres og operasjonaliseres gjennom ulike former for strategiske føringer.

Evalueringene viser at dette i liten grad skjer. Det tydeligste eksemplet fra evalueringene det siste året finner vi i evalueringen av planleggingen, organiseringen og styringen av den norske innsatsen i Syria.

Mens innsatsen preges av fleksibilitet og effektive beslutningsprosesser, er det vanskelig å få øye på overordnede strategiske føringer for arbeidet. Muligens er det muntlig eller implisitt angitt retninger for arbeidet, men mangelen på et eksplisitt uttrykk gjør det vanskelig å vurdere innsatsen.

Evalueringen av norsk støtte til grunnutdanning gjennom Unicef og Det globale partnerskapet for utdanning og kartleggingen av grunnlagsdata for miljø og naturressurser i Myanmar gir mye av det samme inntrykket.

2

MANGELFULL DOKUMENTASJON AV ERFARINGER

Et annet funn, som henger sammen med det første, er at det ofte er vanskelig å finne god og troverdig dokumentasjon av erfaringene fra og resultatene av den norske innsatsen. Ansvar for å innhente dokumentasjonen og å rapportere er spredt til ulike deler av bistandsforvaltningen hjemme og ute. Gang på gang har våre evalueringsteam vanskeligheter med å finne denne dokumentasjonen. Enten er den vanskelig tilgjengelig eller så er det lite som er dokumentert og rapportert.

I evalueringen av Fredskorpsets arbeid med å styrke det sivile samfunn i utviklingsland var dette et av hovedfunnene. Selv om det i hele den perioden evalueringen tok for seg har vært et mål for Fredskorpset å styrke det sivile samfunnet, har det verken vært dokumentert hvordan dette arbeidet skal gjøres eller hva som faktisk er gjort.

Tilsvarende ble det i evalueringen av norsk støtte til grunnutdanning gjennom Unicef og det globale partnerskapet for utdanning særlig pekt på svakheter knyttet til operasjonalisering og dokumentasjon av intensjonen om å styrke kvaliteten på utdanningen. Mens elevenes tilgang på utdanning var godt dokumentert, var det vanskelig å finne noen indikasjoner på at utdanningsinnsatsen har bidratt til læring.

Gjennomganger og evalueringer som gjennomføres av dem som forvalter bistandsmidlene er tenkt som et virkemiddel for å dokumentere resultater. I kartleggingsstudien av disse gjennomgangene og evalueringene fant vi at det ikke finnes noen samlet oversikt over rapportene, og at det dessuten var betydelige vanskeligheter med i det hele tatt å finne rapportene, som anslagsvis summerer seg til mellom 70 og 80 gjennomganger og evalueringer pr år.

Et unntak fra dette gjennomgående funnet om mangelfull dokumentasjon finner vi i evalueringen av NORHED-programmet, det norske programmet for kapasitetsutvikling innen høyere utdanning og forskning. Der fant vi at de som administrer programmet tydelig viser at de lærer av erfaring, noe som ble reflektert gjennom egne refleksjonsrapporter fra den første tildelingen. Oppfølgingen av studien av kriserammedes deltakelse i humanitært arbeid indikerer også en tilsvarende interesse for refleksjon og læring blant de ansvarlige i Utenriksdepartementet og de humanitære organisasjonene.

3

LANGSIKTIGHET ØKER SJANSEN FOR GODE RESULTATER

Evalueringen av norsk støtte til kapasitetsutvikling viser at langsiktig institusjonssamarbeid (*twinning*) ofte gir positive resultater. Evalueringsteamet fant at viktige suksessfaktorer for vellykket kapasitetsutvikling var langvarig og forpliktende samarbeid samt fleksibilitet og tilpasningsdyktighet. De fant at dette er faktorer som det historisk har vært større rom for i norsk bistand enn i en del andre giverland.

Langsiktighet forutsetter som regel også god kontekst- og kulturforståelse, noe som er viktig for god resultatoppnåelse. I Myanmarstudien fant vi svakheter når det gjaldt hvordan norske institusjoner tok hensyn til den konteksten de skulle jobbe i, særlig var det mangelfull kartlegging av forholdene før innsatsen ble etablert. Rapporten framhevet særlig behovet for konfliktsensi-

tivitetsanalyser, spesielt grunnet den betydningen naturressursforvaltning har for konfliktbildet i landet. I tillegg påpekte vi behov for økt bevissthet om organisasjonskultur og mangel på grunnleggende informasjon om kapasiteten i samarbeidsinstitusjonene.

KONKLUSJONER

Evalueringene det siste året underbygger altså funnene fra tidligere evalueringer. Det innebærer at norsk bistand opprettholder både sine sterke og sine svake sider. Det betyr ikke nødvendigvis at bistandsforvaltningen ikke lærer eller at det er motstand mot endringer. Men det illustrerer at endringstakten er langsom og at noen av de grunnleggende svakheterne ikke adresseres på en tilstrekkelig måte. Det betyr også at de politiske intensjonene om konsentrasjon og fornyelse ikke i tilstrekkelig grad følges opp.

Vi tror evalueringer kan være et viktig virkemiddel for fornyelse, reformer og konsentrasjon. Men overordnede evalueringer og studier alene kan ikke gi et godt nok grunnlag. Grunnlaget for læring og forbedring legges i det enkelte program og initiativ. Det må bli tydeligere hva man ønsker å oppnå og hva man faktisk oppnår må dokumenteres bedre. Da skapes det et grunnlag for forbedringer.



RAPPORTER FRA EVALUERINGS AVDELINGEN



Evaluering av norsk støtte til grunnutdanning gjennom Unicef og Det globale partnerskapet for utdanning



FOTO: G.M.B.AKASH

RAPPORT 7/2015

Evaluation of Norwegian multilateral support to basic education

Eksterne konsulenter: University of Southern California's Development Portfolio Management Group (DPMG)

ISBN: 978-82-7548-809-9

BAKGRUNN

Norge har satt seg som mål å være ledende på bistand til utdanning. Mellom 2009 og 2013 gikk nesten tre fjerdedeler av norsk bistand til grunnutdanning gjennom multilaterale kanaler. Unicef og Det globale partnerskapet for utdanning (GPE) mottok i denne perioden nesten all denne bistanden.

Evalueringen vurderte bistandseffektivitet (resultater), bistandsforvaltning og finansiering av utdanning i 10 land; Afghanistan, Burkina Faso, Etiopia, Haiti, Madagaskar, Malawi, Mali, Mosambik, Nepal og Zambia.

FORMÅL

Formålet med evalueringen var å bidra til mer kunnskapsbaserte beslutninger om politikk- og programutforming i Utenriksdepartementet, Unicef og GPE.

FUNN

> *Bistandsforvaltning*: Rapporten pekte på at begge organisasjonene har fått til mye bra, men var kritisk til viktige deler av arbeidet til både Unicef og GPE. Organisasjonene fikk godt skussmål når det gjelder relevansen av bistanden som i stor grad var i tråd med både givers og nasjonale prioriteringer. Unicef fikk kritikk for svak dokumentasjon og rapportering av resultater, noe som blant annet fører til at det er vanskelig å fange opp, og endre prosjekter som ikke går etter planen. Videre ble det påpekt at resultatrapporteringen ofte fokuserer på umiddelbare resultater (for eksempel antall lærere som får opplæring), uten at langsiktige utviklingseffekter dokumenteres

(for eksempel om opplæringen bidro til økt læring for elevene). I følge evalueringen er hovedutfordringen for GPE å styrke kvalitetssikringen av både de partene som mottar GPE midler og av de nasjonale utdanningsplanene.

> *Bistandseffektivitet*: Evalueringen vurderte spesielt de tre målene: økt læringsutbytte, likestilling og inkludering av marginaliserte grupper. Rapporten fant at både Unicef og GPE oppnår gode resultater av sin likestillingsbistand. De fleste landene i porteføljene til de to organisasjonene oppnådde sine mål på de lavere skoletrinnene (barneskole). Utfordringen ligger i å sikre likestilling på de høyere trinnene innen grunnutdanningen (ungdomsskole). Videre fant evalueringen at begge organisasjonene på ulike måter har lyktes i sitt arbeid med å inkludere marginaliserte grupper.

De dårligste resultatene fant man når det gjelder læringsutbytte; enten måles det ikke, eller så uteblir resultatene. Blant landene som målte læringsutbytte var det kun Etiopia som oppnådde sine mål, mens Mali og Mosambik delvis oppnådde dem.

De viktigste tiltakene som ble støttet er læreropplæring, bygging av klasserom og utdeling av læringsmateriale. Samtidig har befolkningsveksten og økt innrulling av elever noen ganger vært så sterk at disse tiltakene ikke har bidratt til at det blir flere lærere, klasserom eller bøker per elev, selv om de har bidratt til at dette ikke har blitt verre.



FOTO: STELLENBOSCH

> *Finansiering*: Evalueringen viste at mens ODA-bistanden til grunntdanning gikk ned med 16 prosent, økte Norge sin bistand til grunntdanning med 41 prosent. Trendene for ODA-bistand til utdanning i evalueringsperioden viste at støtten til sektoren økte i lavere hastighet enn økningen i den total ODA-bistanden.

Samme trend gjelder for bistanden til Unicef og GPE; Norge er største giver til Unicefs program for grunntdanning og likestilling, som har opplevd nedgang siden 2010, og femte største giver til GPE.

På nasjonalt nivå er det ofte stor variasjon i budsjettene til utdanning, noe som sannsynligvis skyldes svak finansforvaltning heller enn at myndigheter erstatter egne midler med givermidler. Unicef fikk kritikk for å sette i gang prosjekter som ikke var fullfinansiert fra starten av.

ANBEFALINGER

Basert på evalueringsrapporten anbefalte Evalueringsavdelingen at Utenriksdepartementet:

- > Vurderer hvilke krav som bør stilles til dokumentasjon av resultater fra Unicef og GPE og utarbeide klare regler for hvilke følger det skal få om kravene ikke innfris.
- > Vurdere alternative kanaler og aktører for forvaltning av norsk støtte til grunntdanning, inkludert en vurdering av de regionale utviklingsbankene.

Studie av korleis ein kan inkludere dei kriseramma i det humanitære arbeidet?



FOTO: KEN OPPRANN

RAPPORT 8/2015

Work in progress: How the Norwegian Ministry of Foreign affairs and its partners see and do engagement with crisis-affected populations

Eksterne konsulentar: Nordic Consulting Group (NCG)

ISBN: 978-82-7548-818-1

BAKGRUNN

Internasjonalt er det aukande interesse blant humanitære hjelpeorganisasjonar for å involvere kriseramma i humanitære hjelpeoperasjonar. Ei av årsakene til dette er at organisasjonane har blitt kritisert for å medverke til å forsterke eit bilde av kriseramma som hjelpelause offer og ikkje som ein ressurs som kan bidra til å betre eigen situasjon.

FØREMÅL

Føremålet med kartleggingsstudien var todelt: For det første skulle studien bidra til auka innsikt i korleis Utanriksdepartementet og deira humanitære samarbeidspartnarar involverer kriseramma i det humanitære hjelpearbeidet slik at framtidig innsats på området kan styrkast. For det andre skulle studien bidra til å gjere dei humanitære hjelpeorganisasjonane ansvarlige vis a vis mottakarane av humanitær bistand.

Funna i studien byggjer i hovudsak på gjennomgangar av tilgjengelig dokumentasjon og intervju av personar i Utanriksdepartementet og i dei organisasjonane som forvaltar størsteparten av norsk humanitær bistand.¹

FUNN

> Det er semje blant dei humanitære aktørane om at målgruppa for humanitært arbeid – dei kriseramma – bør inkludrast i hjelpearbeidet. Mykje av det normative grunnlaget for å få dette til er på plass i form av *policy*-dokument. Men i følgje studien, står det

mykje igjen når det gjeld å utvikle tilnærmingar for korleis dette skal gjennomførast i praksis.

- > Norske styresmakter har vore med på å sette involvering av kriseramma i humanitært hjelpearbeid på den internasjonale dagsordenen, men stiller ikkje formelle krav til at humanitære samarbeidspartnarar skal involvere dei kriseramma i norskstøtta operasjonar. Involvering av kriseramma er heller ikkje eit tema som systematisk blir tatt opp i dialog/møter med humanitære samarbeidspartnarar.
- > Dei humanitære hjelpeorganisasjonane oppfattar involvering av kriseramma i sine aktivitetar som ein måte å betre hjelpetiltaka på, men ifølgje rapporten finst det ikkje bevis på at dette faktisk er tilfelle.
- > Dei humanitære hjelpeorganisasjonane meiner involvering av dei kriseramma både er eit virkemiddel for å tryggje sikkerheten til eigne hjelpearbeidarar og for å sikre at hjelpa når dei kriseramma.
- > Dei organisasjonane som har praktisk erfaring med å involvere kriseramma i hjelpearbeidet, dokumenterer ikkje denne erfaringa på ein systematisk måte, noko som gjer at det er vanskelig å lære både internt i organisasjonen og i det humanitære bistandsmiljøet generelt.
- > På spørsmålet om når organisasjonane involverer dei kriseramma synes det mest forsømte område å vere i etterkant av humanitære operasjonar, hovudsaklig på grunn av manglande ressursar.

¹ Leger utan Grenser, Kirkens Nødhjelp, Redd Barna, Røde Kors (NOR-CROSS, ICRC, IFRC), FNs Humanitære program (OCHA), FNs Høgkommissær for flyktingar og FNs barnefond (UNICEF).

TILRÅDINGAR

Rapporten kjem med tilrådingar både til Utanriksdepartementet og organisasjonane:

- > Norske styresmakter bør halde fram med å engasjere seg i internasjonale fora for å synleggjere tema samt å bidra til å utvikle overordna retningslinjer og metodar for involvering av kriseramma i humanitært arbeid.
- > Utanriksdepartementet bør vurdere å inkludere involvering av kriseramma i den årlige rapporten om norsk humanitær innsats.
- > Utanriksdepartementet bør formalisere krav om involvering av kriseramma i humanitære operasjoner når ein inngår samarbeidsavtalar og kontraktar med humanitære hjelpeorganisasjonar.
- > Dei humanitære organisasjonane bør legge retningslinjene frå Inter Agency Standing Committee (IASC) til grunn i eige arbeid med å utvikle modeller for involvering av kriseramma i humanitært hjelpearbeid.
- > Dei humanitære organisasjonane bør dokumentere, systematisere og dele eigne erfaringar med involvering av kriseramma slik at dette kan bidra til læring i og mellom organisasjonane.

Evaluering av NORHEDs tildelingsmekanisme og evaluerbarhetsstudie



FOTO: KEN OPPRANN

RAPPORT 6 OG 9/2015

Evaluation series of Norhed: Higher education and research for development. Evaluation of the Award Mechanism & Evaluability study

Eksterne konsulenter: University of Southern California's Development Portfolio Management Group (DPMG)

ISBN: 978-82-7548-769-6 / ISBN: 978-82-7548-819-8

BAKGRUNN

Det norske programmet for kapasitetsutvikling innen høyere utdanning og forskning (NORHED) er et program som støtter samarbeid mellom universiteter i Norge og i lav- og mellominntektsland. Målsetningen er å bidra til forbedret kapasitet i samarbeidsinstitusjonene i form av mer og bedre forskning, og flere og bedre utdannede kandidater. Programmet har et budsjett på ca. 130 millioner kroner årlig. Evalueringsavdelingen har fulgt prosjektet de siste to årene i form av en serie med evalueringer. Hensikten med evalueringene har vært å bidra til læring, slik at fremtidige investeringer kan bli mer effektive. Den første rapporten ble publisert i 2014 og de to siste i 2015. (Alle rapportene finnes på Evalueringsavdelingens hjemmeside på norad.no.)

FORMÅL

Det ble altså gjort to studier i 2015. Formålet med evalueringen av tildelingsmekanismen var å gi innspill til hvordan den kunne forbedres slik at partnerne som velges er de som er best egnet til å bidra til oppnåelsen av programmets mål.

Formålet med evaluerbarhetsstudien var å forbedre resultatrammeverkene til de ulike NORHED prosjektene for å sikre at fremtidige resultater kan måles.

FUNN

- > Tildelingsprosessen var, med noen unntak, bra gjennomført og i samsvar med internasjonale standarder. Studien fant likevel at de eksterne komiteene som vurderte søknadene ikke hadde fått tilstrekkelig opplæring og hadde for stor arbeidsmengde. I tillegg var ikke de samlede vurderingene fra komiteene dokumentert skriftlig.
- > Evaluerbarhetsstudien viste at det var svakheter ved resultatrammeverkene til de valgte partnerne, noe som gjør at det vil bli vanskelig å vurdere om målene om sterkere kapasitet og bedre forskning er oppnådd.



FOTO: KEN OPPRANN

ANBEFALINGER

- > De fleste anbefalingene når det gjelder tildelingsmekanismen var av teknisk art, og det ble anbefalt at Norad vurderer oppfølging av disse til bruk ved neste utlysning.

- > Forutsatt at komiteemedlemmer gis opplæring og rimelig arbeidsmengde og at dokumentasjonen av vurderingene blir bedre, ble det anbefalt at Utenriksdepartementet benytter en tilsvarende tildelingsmekanisme i andre liknende tilskuddsordninger, inkludert bruken av eksterne paneler.

- > Evaluerbarhetsstudien anbefalte at NORHED bør kreve at samarbeidspartnerne utvikler resultatrammeverk som gjør det mulig å vurdere om målet om sterkere kapasitet og mer og bedre forskning blir oppnådd.

Evaluering av norsk støtte til kapasitetsutvikling



FOTO: KEN OPPRANN

RAPPORT 10/2015

Evaluation of Norwegian support to Capacity Development

Eksterne konsulenter: Itad

ISBN: 978-82-7548-820-4

BAKGRUNN

Kapasitetsutvikling har vært en viktig målsetting for norsk bistand i flere tiår, og mange av bistandstiltakene har således hatt kapasitetsutvikling som hovedmål eller som en vesentlig komponent. Slik støtte gis ofte gjennom institusjonssamarbeid med norske organisasjoner som har sammenliknbare oppgaver og relevant ekspertise (*twinning*). Evalueringen ble igangsatt fordi det i liten grad er vurdert hvor effektiv slik bistand er.

Evalueringen så på norsk bilateral støtte til institusjonsutvikling i offentlig sektor, og bygde på dybde studier av 11 norskstøttede programmer i Malawi, Mosambik og Vietnam. I tillegg ble det gjennomført dokumentstudier og intervjuer knyttet til åtte programmer i seks andre land (Tanzania, Uganda, Nepal, Nicaragua, Moldova og Kina).

Mens denne evalueringen så på norsk støtte til kapasitetsutvikling, ble det samtidig gjennomført tilsvarende evalueringer av dansk og svensk bistand i regi av evalueringsavdelingene i dansk og svensk utviklingsforvaltning. En samlerapport for de tre evalueringene er under arbeid og vil bli presentert i løpet av året.

FORMÅL

Formålet med den norske evalueringen var å identifisere resultater av norskfinansiert støtte til kapasitetsutvikling. Evalueringen skulle også identifisere kunnskap som kan være til nytte for dette arbeidet i framtiden. Selv om evalueringen var avgrenset til bilateral bistand, kan resultatene gi relevante lærdommer også for tilsvarende bistand som gis gjennom multilaterale organisasjoner eller organisasjoner i det sivile samfunn.

FUNN

Rapporten ga generelt et positivt bilde av norsk støtte til kapasitetsutvikling. Det ble i de fleste tilfeller observert betydelige forbedringer i partnerinstitusjonene, spesielt når det gjelder faglig kompetanse, noe som har bidratt til at organisasjoner leverer bedre i forhold til sine oppdrag.

Den norske støtten karakteriseres ifølge evalueringen av langsiktige forpliktelser samt stor fleksibilitet og evne til justering underveis. Langvarig støtte gir rom for at tillitsrelasjoner utvikler seg mellom samarbeidspartnere. Dette bidrar til styrket dialog og forsterket nasjonalt eierskap til implementering og utvikling av tiltakene.

Selv om evnen til fleksibilitet gir positive funn for tilpassing, fant evalueringsteamet også at det kan gi større avstand mellom strategi og kapasitetsbehov. Uformell dialog kan gå på bekostning av klare formuleringer og dokumentasjon av programmenes mål. Dette gjør det vanskelig å lære for fremtidige prosjekter. Evalueringen

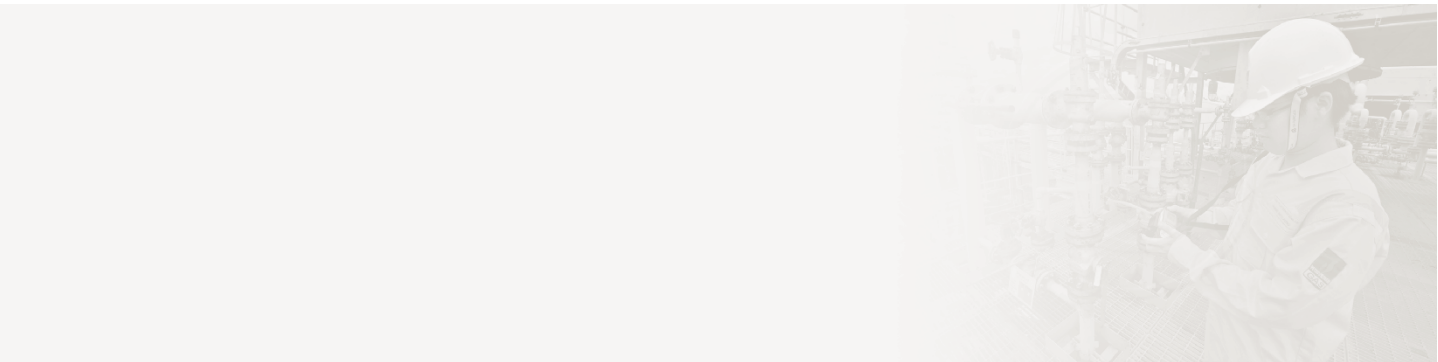


FOTO: KEN OPPRANN

stiller også spørsmål om de norske bidragene er godt nok tilpasset mottakers behov spesielt ut fra mangelen av gode kontekstanalyser. Videre fant evalueringen svakheter ved kvalitetssikringen av planlegging, utforming og gjennomføring av tiltakene. Selv om norske institusjoner bidrar positivt med sin fagkompetanse stiller evalueringen spørsmål rundt bruken av *twinning* og valg av samarbeidspartnere. De nasjonale institusjonene har ofte ikke en reell valgmulighet når det gjelder hvilke institusjoner de skal samarbeide med fordi dette er fastsatt på forhånd. Evalueringen viste at partnerinstitusjoner i enkelte tilfeller opplevde at mer passende støtte kunne kommet fra andre – også nasjonalt, uten at disse kunne benyttes.

Evalueringen fant at eierskap og langsiktig engasjement er viktig for vellykket støtte. Jo mer nasjonale samarbeidspartnere hadde vært involvert i utformingen og gjennomføringen – jo mer effektive var tiltakene. I de tilfeller Norge forpliktet seg til å finansiere nasjonale partnere i mer enn 10 år, fant evalueringen at utbyttet var betydelig.

ANBEFALINGER

Evalueringsavdelingen anbefaler at Utenriksdepartementet:

- > Etablerer et faglig knutepunkt i Norad eller Utenriksdepartementet som bidrar med veiledning, erfaringsdeling og kvalitetssikring av tiltak der kapasitetsutvikling utgjør en viktig komponent, slik at kvalitet og effektivitet blir ivaretatt i norsk støtte til kapasitetsutvikling.
- > Utarbeider en veileder for bistand til kapasitetsutvikling.
- > Gjennomfører grundige analyser av alternativer før vedtak om støtte til kapasitetsutvikling fattes.
- > Bidrar til å øke forståelsen om at kapasitetsutvikling må innebære langsiktige planer og forpliktelser.
- > Bidrar til å styrke kvaliteten på arbeidet til de største norske *twinning*-institusjonene gjennom blant annet systematiske vurderinger av institusjonenes kapasitet og kompetanse, og utforming av retningslinjer for institusjonenes virksomhet.

Kartleggingsstudie av gjennomganger i norsk bistand



FOTO: KEN OPPRANN

RAPPORT 2015

Study of Reviews and Evaluations in Norwegian Development Cooperation – Mapping

Eksterne konsulenter: Nordic Consulting Group

BAKGRUNN

Dette arbeidet ble igangsatt på bakgrunn av indikasjoner på at kvaliteten på gjennomganger og desentraliserte evalueringer i norsk bistand ikke er god nok. Dette ble blant annet påpekt i OECD-DAC Peer Review 2013 og i evalueringsavdelingens rapport nr. 1/2014 (*Can we demonstrate the difference that the Norwegian aid makes?*). Dessuten har andre givere gjort systematiske vurderinger av kvaliteten på sine desentraliserte evalueringer og funnet varierende kvalitet. Det synes derfor å være grunn til å se nærmere på dette også i norsk sammenheng.

Den norske bistandsforvaltningen gjennomfører hvert år et stort antall gjennomganger og evalueringer. Disse utgjør en viktig del av kunnskapsgrunnlaget for beslutninger om støtte til de enkelte prosjekter og programmer, og brukes til å begrunne og rettferdiggjøre samlet sett store bistandsinvesteringer. Vi bør derfor være trygge på at gjennomgangene er av tilstrekkelig kvalitet.

Denne studien har kartlagt alle typer gjennomganger og desentraliserte evalueringer, bestilt av den norske bistandsforvaltningen (Utenriksdepartementet, norske ambassader, Norad), i perioden 2012-2015. Evalueringene gjennomført av oss – Norads evalueringsavdeling, som altså er forvaltningens sentrale evalueringsfunksjon – er ikke del av studien.

FORMÅL

Kartleggingsstudien var først og fremst et forarbeid til den evalueringen som nå er igangsatt som skal vurdere kvaliteten og bruken av slike gjennomganger og desentraliserte evalueringer i bistandsforvaltningen. Formålet med kartleggingen var å få en bedre oversikt over omfanget, for slik å kunne gjøre et hensiktsmessig utvalg til selve evalueringen.

FUNN

- > Det finnes ingen samlet oversikt over gjennomganger og desentraliserte evalueringer i den norske bistandsforvaltningen.
- > Kartleggingen identifiserte i underkant av 300 rapporter fra perioden 2012-2015 noe som utgjør 70-80 gjennomganger per år. 40 land og 20 sektorer er representert.
- > Det er i hovedsak ambassadene og Norad som bestiller gjennomgangene (i overkant av 100 rapporter hver i perioden), UD står for en relativt liten andel (20 rapporter).
- > *Teamsammensetning*: 86 prosent eksterne konsulenter; 9 prosent blandet eksterne og interne; 4 prosent interne team. 60 prosent har brukt nasjonale konsulenter. Det er først og fremst Norad som bruker interne og blandede team.



FOTO: KEN OPPRANN

- > 40 prosent av rapportene mangler evalueringsmandatet som vedlegg, noe som kan tyde på lav bevissthet om formelle krav.
- > Nesten alle (96 prosent) rapporter forsøker å si noe om resultatoppnåelse for målgruppen (*outcome*-nivå).
- > En stor andel av rapportene adresserer tverrgående tema, spesielt kjønn og likestilling (84 prosent), miljø og klima (45 prosent) og antikorrupsjon (62 prosent).

VIDERE ARBEID

Fra Evalueringsavdelingens side er det neste steget å vurdere kvaliteten på og bruken av gjennomgangene og evalueringene. Arbeidet vil gjennomføres i løpet av 2016.

Evaluering av Fredskorpset



FOTO: STELLENBOSCH

RAPPORT 1/2016

Chasing civil society? – Evaluation of Fredskorpset

Eksterne konsulenter: Chr. Michelsens Institutt i samarbeid med Nordic Consulting Group

ISBN: 978-92-7548-821-1

BAKGRUNN

Et av de overordnede målene til Fredskorpset er å bidra til å utvikle og styrke det sivile samfunnet i utviklingsland. Fredskorpset skal tilrettelegge for gjensidig utveksling av unge (i aldergruppen 18 og 35 år) mellom institusjoner, organisasjoner og bedrifter i Norge og utviklingsland eller mellom to utviklingsland. Hvert år deltar mer enn 600 personer i Fredskorpsets utvekslingsprogrammer. Fredskorpset er et forvaltningsorgan underlagt Utenriksdepartementet.

FORMÅL

Evalueringens formål var å vurdere Fredskorpsets tilnærming til målsettingen om å bidra til utvikling og styrking av det sivile samfunn i utviklingsland sett i lys av hva internasjonal forskning sier om hvordan bistand kan bidra til dette.

Evalueringen dekker perioden 2006-2015 og bygger på data innsamlet i Norge og i to hoved case-land, Tanzania og Thailand, samt en begrenset data-innsamling i Uganda, Sør-Afrika og Kambodsja.

FUNN

Evalueringen viste at hovedfokus for Fredskorpset har vært på å få til gode utvekslinger for deltakerne, og ikke på styrking av sivilsamfunnet. Fredskorpset har ikke definert, verken i strategi eller i operative dokument, hva det innebærer å styrke det sivile samfunnet.

Evalueringen viste at målet om å styrke sivilsamfunnet først og fremst følges opp gjennom Ung-programmet, som legger til rette for utveksling av unge frivillige mellom 18 og 25 år. Ifølge evalueringen er disse utvekslingene først og fremst en berikelse for de ungdommene som deltar. Resultater ut over dette, i form av sterkere sivilsamfunnsorganisasjoner eller et sterkere sivilsamfunn, er det lite sannsynlig at disse utvekslingene kan bidra til.

Utvekslingene gjennom nord-sør og sør-sør programmene, bidrar ifølge rapporten i noe større grad til resultater på organisasjonsnivå og samfunns effekter, selv om det er store variasjoner mellom prosjektene.

Fredskorpsets komparative fortrinn, sammenlignet med andre norske instrumenter for styrking av det sivile samfunn, ligger i modellen for gjensidig utveksling.



FOTO: STELLENBOSCH

ANBEFALINGER

Evalueringsavdelingen anbefalte Utenriksdepartementet å:

- > Tydeliggjøre hva slags bistandskanal Fredskorpset skal være, særlig med hensyn til styrking av sivilsamfunnet.
- > Revidere instruksene for Fredskorpset med tanke på å formulere realistiske mål som står i forhold til de virkemidlene Fredskorpset har til rådighet.
- > Vise forsiktighet med å gi tematiske føringer i de årlige tildelingsbrevene til Fredskorpset.
- > Følge opp eksisterende føringer om koordinering med relevante aktører i norsk bistand, ut fra hensynet til bedre samlet ressursutnyttelse.
- > Vurdere om Fredskorpsets forvaltningspraksis er tilstrekkelig for å dokumentere vurderinger og beslutninger, og sikre at oppfølgingen er tilpasset det enkelte prosjekt.

Litteraturstudie og endringsteori for det norske klima- og skoginitiativet



FOTO: KNUF NYFLØT

RAPPORT 2/2016

Real-Time Evaluation of Norway's International Climate and Forest Initiative. Literature review and programme theory

Eksterne konsulenter: AECOM International

ISBN: 978-82-7548-824-2

BAKGRUNN

Regjeringen lanserte sitt klima- og skoginitiativ (KoS) i desember 2007, og har lovet opp til tre milliarder norske kroner per år for å redusere avskoging og skogforringelse i utviklingsland (REDD+).

Evalueringsavdelingen har fulgt initiativet siden oppstarten og i perioden 2010-2014 er det gjennomført en rekke studier og evalueringer. Disse kan lastes ned fra Evalueringsavdelingens hjemmeside på norad.no.

I fjor gikk avdelingen inn i en ny fase med følge-evaluering av initiativet for perioden 2015-17. Denne studien er den første som er gjort i denne perioden.

FORMÅL

Formålet med litteraturstudien var å skaffe en oversikt over nyere kunnskap av relevans for REDD+ initiativet (FNs klima- og skogprogram) for å kunne identifisere områder der det er behov for ytterligere forskning og kunnskapsutvikling. Oversikten vil i sin tur danne grunnlag for igangsettelse av evalueringer som kan gi nyttig informasjon i videreutviklingen av initiativet.

FUNN

Rapporten bekrefter en betydelig økning i mengde av prosjektstudier fra de siste 2-3 årene som dokumenterer at:

- > KoS-initiativet er «godt i gang» med å konkretisere sin *overordnede* endringsteori, men har fortsatt en vei å gå når det gjelder å konkretisere innsatsen på landnivå.

- > Det er fremgang i planlegging og koordinering under REDD+ initiativet. Men det er behov for å undersøke om koordineringen mellom givere og aktører kan forbedres.

- > Bruk av lokalsamfunnsbasert overvåking av avskoging og skogforringelse er økende og dette er en kostnadseffektiv måte å overvåke utviklingen av skogressurser på.

- > Faktorene for at resultatbaserte utbetalinger skal fungere etter hensikten er sjeldent til stede.

- > Det er begrenset bevis for at REDD+ har ført til vesentlig atferdsendring.

- > Det er lite dokumentasjon angående bruk av konsekvensutredninger i REDD+ prosjekter.

- > Reformen i jordeiendomsrettigheter er viktig for at REDD+ skal lykkes.

- > Det er behov for å videreutvikle rammeverket for måling, rapportering og verifisering av oppnådde resultat.

Litteraturstudie om fremme av menneskerettigheter gjennom politisk dialog



FOTO: KEN OPPRANN

RAPPORT 3/2016

More than just talk? A Literature Review on Promoting Human Rights through Political Dialogue

Eksterne konsulenter: Chr. Michelsen Institutt

ISBN: 978-82-7548-825-9

BAKGRUNN

I desember 2014 presenterte Utenriksdepartementet den første stortingsmeldingen på 15 år som omhandlet norsk støtte for å fremme menneskerettigheter: «Muligheter for alle: Menneskerettigheter som mål og middel i utenriks- og utviklingspolitikken».

Gjennom bruken av ulike verktøy, arenaer og partnere er Norge bredt engasjert i å fremme og beskytte menneskerettigheter i mange land. Norske bidrag er rettet mot multilaterale organisasjoner, bilateralt samarbeid og støtte til sivilsamfunnet.

Stortingsmeldingen legger opp til en ambisiøs plan for å fremme menneskerettigheter i norsk utenriks- og utviklingspolitikk. Bilateral politisk dialog fremstår som et sentralt virkemiddel i meldingen. Dette er samtidig et område vi ikke vet så mye om effektene av.

Studien bygger på offentlig tilgjengelige dokumenter og relevant akademisk litteratur. Tilgangen til interne dokumenter var begrenset. Bilateral politisk dialog foregår ofte i «lukkede rom» og notater fra slike møter er ikke tilgjengelige.

FORMÅL

Studiens formål var å sammenstille og oppsummere relevant og tilgjengelig kunnskap om bruk av bilateral politisk dialog som virkemiddel for å fremme menneskerettigheter. Vekten ble lagt på kunnskap om metoder og effektivitet.

Litteraturstudien er et forarbeid for evalueringen av norsk støtte for å fremme menneskerettigheter som står på evalueringsprogrammet for 2016/2017 og etter planen ferdigstilles i slutten av 2016/ begynnelsen av 2017.

FUNN

Studien konkluderte med følgende kriterier for at dialogene skal gi best mulig effekt:

- > Bred deltakelse under selve dialogen.
- > God orientering både i forkant og i etterkant av dialogen for involverte parter.
- > Tydelig og fokusert agenda for dialogen.
- > Faglig samarbeid i tillegg til dialogen.
- > En tydelig tidsplan for indikatorer for å måle suksess.

ANBEFALINGER

Ettersom denne studien er en kartleggingsstudie før den planlagte evalueringen av norsk støtte til fremme av menneskerettigheter inkluderer den ikke anbefalinger.

Organiseringen av norsk støtte relatert til Syria-krisen



FOTO: STATSMINISTERENS KONTOR

RAPPORT 4/2016

Striking the balance: Evaluation of the planning, organisation and management of Norway's assistance related to the Syria regional crisis

Eksterne konsulenter: IOD Parc

ISBN: 978-82-7548-827-3

BAKGRUNN

Ved utgangen av 2015 hadde Norge totalt bidratt med over 3,5 milliarder kroner til tiltak i forbindelse med Syria-krisen. Volumet har økt hvert år siden 2011 og støtten i 2016 ser ut til å bli den høyeste noensinne. Det som var en akutt humanitær krise i Syria i 2011 har utviklet seg til å bli en langsiktig, humanitær utfordring som krever engasjement over mange år. På bakgrunn av dette ønsket Evalueringsavdelingen å se på hvordan den norske innsatsen har vært planlagt, organisert og styrt, og om støtten har tilpasset seg utviklingen i krisen.

FORMÅL

Formålet med evalueringen var å forbedre norsk støtte til Syria og nabolandene i fremtiden. Evalueringen skulle:

- > Kartlegge organiseringen og sentrale sider av strategisk planlegging og ledelse av norsk støtte.
- > Vurdere om dette tilrettela for god støtte innenfor de rammene som er gjeldende.
- > Gi anbefalinger om hvordan dette oppsettet burde endres for å gi best mulig støtte i fremtiden.

Selv om evalueringsobjektet var begrenset til norsk bistand relatert til Syria, ble evalueringsteamet bedt om identifisere generelle sider ved norsk bistandsforvaltning som kan være relevante for sammenlignbare situasjoner og sammenhenger andre steder.

FUNN

Det er flere sterke sider ved den norske Syria-støtten. Norge har vært viktig i mobiliseringen av internasjonal økonomisk støtte. Norge blir sett på som en prinsipiell giver som legger vekt på å gjøre de riktige tingene og har i flere tilfeller støttet risikofylte aktiviteter fordi dette har vært ansett som riktig. Norge er en stabil partner over tid og er åpen for at ikke alt det partnerne gjør er like vellykket i den vanskelig situasjonen de opererer i.

Rapporten peker likevel på flere kritiske aspekter ved støtten:

- > Det mangler et overordnet strategisk rammeverk for den norske Syria-støtten. Den norske støtten er karakterisert som svært fleksibel. Det har vært økende grad av struktur i planleggingen siden 2015, men det er likevel et behov for å tydeliggjøre mål og prioriteringer i større grad.
- > Koordinering av den norske innsatsen er svak. Den norske støtten er sammensatt av støtte til mange ulike initiativer og partnere. Norge har ved flere anledninger ledet an i strategisk og politisk koordinering av den internasjonale responsen uten at dette i synlig grad har påvirket fordelingen av de norske midlene. Norge har prioritert nødhjelp og humanitær innsats, mens forebygging av konflikt og konfliktløsning i økende grad har vært fokus internasjonalt.

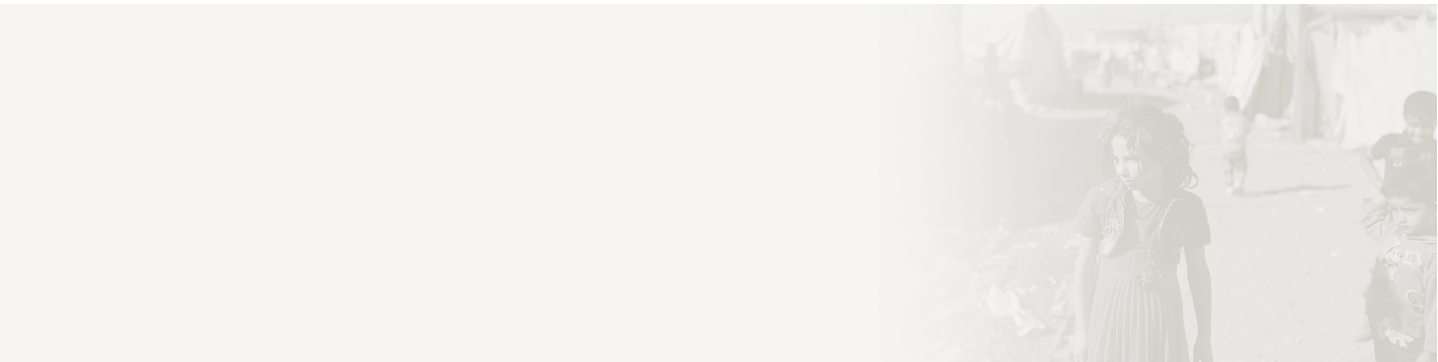


FOTO: ESPEN RØST

- > Det er et behov for oppmerksomhet på risikovurderinger. Norge har tradisjon for å velge partnere basert på tillit. Det stilles få formelle krav til partnere. Selv om det har skjedd en forbedring i risikovurderingene siden 2015, er det fortsatt behov for forbedringer.
- > Forvaltningskapasiteten er utilstrekkelig. Syria-krisen har vært svært arbeidsbelastende på grunn av det økende omfanget og kompleksiteten i krisen. Den tilgjengelige forvaltningskapasiteten har ikke holdt tritt med de økende utbetalingene og antall prosjekter. I tillegg har det vært begrenset bruk av både interne og eksterne faglige ressurser. Disse faktorene bidrar til at den norske innsatsen i høy grad er risikoutsatt.

ANBEFALINGER

Evalueringsavdelingen anbefaler at Utenriksdepartementet:

- > Utformer tydelige strategiske føringer for den norske støtten.
- > Tydeliggjør hvordan de internasjonale humanitære prinsippene opprettholdes i beslutninger om fordeling av midler, og hvordan dette gjøres i forhold til politiske intensjoner.
- > Utformer tydelige kriterier for valg av partnere og en minimumsstandard for rapportering fra partnerne. Dette bør også omfatte et større fokus på risikovurderinger.
- > Styrker forvaltningskapasiteten knyttet til Syria-responsen.
- > Systematisere erfaringer og læring slik at disse kan brukes for å forbedre fremtidig støtte.





FAGLIG SAMARBEID

FAGLIG SAMARBEID

De fleste organisasjonene som mottar norsk bistand, enten dette er flernasjonale (multilaterale) organisasjoner, mottakerlands institusjoner eller frivillige organisasjoner, gjennomfører evalueringer av egen virksomhet. Siden deler av denne virksomheten er støttet av Norge, er dette arbeidet også viktig for å fremskaffe mer kunnskap om norsk bistand.

For å få innsikt i dette evalueringsarbeidet samarbeider Evalueringsavdelingen med flere evalueringsenheter i FN-organisasjoner, utviklingsbanker og andre evalueringsfaglige miljøer. Våre avtalefestede samarbeidspartnere det siste året er beskrevet nedenfor.

EVALUERINGS-AVDELINGEN I DEN AFRIKANSKE UTVIKLINGSBANKEN

I 2015 inngikk avdelingen en partnerskapsavtale med Den Afrikanske utviklingsbankens (Afrikanbankens) uavhengige evalueringskontor, der vi delfinansierer evalueringer av bankens støtte til privat sektor, energisektoren og landprogrammer. Tre evalueringer ble ferdigstilt i 2015, og omtales på de neste sidene. Pågående arbeid ser særlig på evalueringer av bankens støtte til næringsliv i regionen.

EVALUERINGS-AVDELINGEN I FNS UTVIKLINGSPROGRAM (UNDP)

I 2015 ble det inngått en ny avtale med UNDP etter at den foregående avtalen ble avsluttet i 2014. Pågående arbeid under samarbeidet er avgrenset temamessig til å støtte evalueringsfaglige tiltak som styrker partnerlandenes muligheter til å evaluere oppnåelse av bærekraftsmålene i årene som kommer. Den tematiske avgrensningen anses relevant i forhold til Norges utviklingspolitiske prioriteringer. Det ble ikke ferdigstilt noen evaluering med direkte støtte fra Evalueringsavdelingen i 2015.

INTERNATIONAL INITIATIVE FOR IMPACT EVALUATION (3IE)

Gjennom medlemskap støtter Evalueringsavdelingen 3ie. Det er en internasjonal organisasjon som jobber for evidensbasert politikk i lav- og mellominntektsland. 3ie finansierer effektevalueringer og systematiske gjennomganger og arbeider med å fremme kunnskap om dette.

Uavhengig evaluering av Den Afrikanske utviklingsbankgruppens egenkapital investeringer

INDEPENDENT EVALUATION OF BANK GROUP EQUITY INVESTMENTS

FOTO: KEN OPPRANN

BAKGRUNN

Evalueringen tok for seg Den afrikanske utviklingsbankens egenkapital investeringer, som omfatter totale kapital-forpliktelse tilsvarende UA 740 millioner, hvorav UA 475 millioner er utbetalt (64 prosent av de totale kapitalforpliktelsene).²

FORMÅL

Formålet med evalueringen var å bidra til å styrke bankens beslutninger med henhold til fremtidige egenkapital investeringer. Evalueringen har vurdert relevansen av og måloppnåelsen av bankens egenkapital investeringer. I tillegg har evalueringen identifisert lærdommer, anbefalinger og forbedringspunkter.

FUNN

- > Flertallet av Den afrikanske utviklingsbankens egenkapital investeringer støtter opp under bankens mål og prioriteringer: regional diversifisering, regional integrasjon, mikro, små og mellomstore bedrifter, samt, i mindre grad, sårbare stater
- > Alle direkte investeringer gjøres til finansieringsinstitusjoner som støtter opp om bankens strategi for institusjonsutvikling.
- > Kun ti prosent (UA 27 millioner) av totale fondsmidler er investert i selskaper som opererer i sårbare stater.

- > En betydelig andel av bankens fond var forsinket i forhold til sine planer, eller klarte ikke å oppnå oppsatte mål for jobbskaping og skatteinntekter.

- > Data om måloppnåelse på outcome-nivå mangler, særlig med henhold til direkte investeringer.

- > Bankens egenkapitalfond oppnådde gode resultater med henhold til målene i eksisterende miljøplaner.

- > Banken har spilt en katalytisk rolle når det gjelder å mobilisere privat kapital, først og fremst i Afrika sør for Sahara. Merverdien av bankens bidrag er imidlertid begrenset i mellominntektsland, som er i stand til å mobilisere tilstrekkelige midler uten bankens støtte.

ANBEFALINGER

- > Videreføre investeringer i private egenkapitalfond og styrke porteføljestyringen.
- > Revurdere bankens risikostyrings metodologi.
- > Styrke oppfølging av egenkapital investeringer og ansporing av utviklingseffekter.

² Den afrikanske utviklingsbanken anvender en såkalt «Unit of Account» (UA) tilsvarende IMF's Special Drawing Right (SDR) som sin rapporteringsvaluta. Verdien av SDR, som svinger kontinuerlig, beregnes daglig ift. USD av IMF. Eksempelvis tilsvarte UA 1 = USD 1,39 per feb. 2016.

Afrikabankens utviklingsbistand til Tanzania fra 2004-2013 Landstrategi- og programevaluering

EVALUATION OF THE BANK'S COUNTRY STRATEGY AND PROGRAM IN TANZANIA 2004-2013

<http://idev.afdb.org/en/document/evaluation-bank%E2%80%99s-country-strategy-and-program-tanzania-2004-2013>

BAKGRUNN

Afrikabanken støttet i perioden 2004-2013 tiltak til en samlet verdi av omkring UA 1,52 mrd i Tanzania. Evalueringen ser på bankens tre landstrategier.

- > Den første (2002-2004/5) prioriterte utviklingsprosjekter på landsbygden inkludert infrastruktur, utvikling av menneskelig kapital og nasjonale reformer.
- > Den andre (2006-2010) tok for seg vekst og fattigdomsreduksjon, samt bedring av livskvalitet og sosiale levekår.
- > Den siste (2011-2015) fokuserte på to hovedområder:
 - i) infrastrukturutvikling; og
 - ii) utvikling og styrking av institusjonelle og forretningsmessige rammebetingelser.

FORMÅL

Formålet med evalueringen var å gi innspill til utarbeidelsen av den neste landstrategien for Tanzania samt komme med innspill til bankens «Brede evaluering av utviklingsresultater» (*The Comprehensive Evaluation of the Bank's Development Results*).

Evalueringen vurderte utviklingsresultater av bankens støtte til Tanzania, herunder særlig i hvilken grad bankens investeringer har utgjort en positiv forskjell for landet. I tillegg identifiserer den lærdommer og mulige forbedringspunkter.

FUNN

- > Bankens landstrategier og operative portefølje var i hovedsak i samsvar med Tanzanias nasjonale og sektorvise strategiske rammeverk og behov. Landstrategier og operasjoner var også godt tilpasset bankens egne strategier.
- > Transport (hovedsakelig veier), som med 34 prosent utgjør den største sektoren innen porteføljen, kan påvise håndfaste resultater: Forbedret veistandard, økt tilgang på rimelig transport og styrkede forbindelser mellom landets økonomiske sentra.
- > Styresett (multi-sektor) utgjorde 26 prosent av porteføljen. Overordnet, generell budsjettstøtte (GBS) bidro til at regjeringen var i stand til å opprettholde og tidvis øke omfanget av utviklingsmidler på sentrale områder.
- > Energisektoren utgjør omkring 7 prosent av porteføljen. Banken kan vise til konkret tilleggsverdi innen sektoren, og har styrket sin rolle innen *policy*-dialog på området.
- > Andelen av bankens investeringer som går til landbruk og sosial sektor har gått ned i perioden. Investeringsnivået innen landbruk, energi samt vann og sanitær har likevel forblitt høyt i absolutt forstand. Forsinkeler og ineffektivitet bidro imidlertid til svakere resultater enn forventet. De fleste tiltakene innen privat sektor ble først igangsatt i forbindelse med den siste landstrategien, og utgjør samlet mindre enn én prosent av totale investeringer.

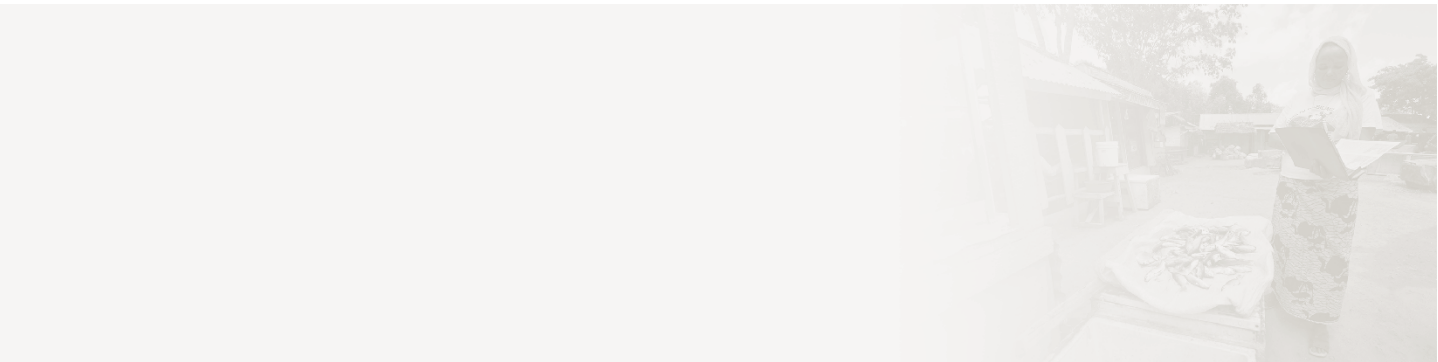


FOTO: KEN OPPRANN

- > Bærekraften i prosjekter og resultater er ikke alltid gitt. Utfordringer i denne sammenheng omfatter finansieringsgap innen vedlikehold, lavt nivå på tilgjengelig teknisk kapasitet lokalt til å opprettholde rural infrastruktur (særlig for irrigasjonsprosjekter) og lav avkastning på investeringer i rurale markeder (noen av disse er også underutnyttet).

ANBEFALINGER

- > Banken bør konsentrere investeringer på færre innsatsområder med dokumentert ekspertise, og ha større vekt på inkludering og integrering. Fremtidige strategier bør ha en sterk fattigdomsorientering, og bør muligens fokusere på noen få resultatmål innen jobbskapning og inntektsgenerering.
- > Banken bør undersøke mulighetene for å styrke sine operasjoner innen privat sektor såvel som innen finansiering av små og mellomstore bedrifter, og bør vurdere å gå inn i andre sektorer gjennom ordinær utlånsvirksomhet for å redusere ulikhet.
- > Bankens interne koordineringsmekanismer og prosedyrer, både innen samfunnsansvar og på operasjonelt nivå, bør styrkes for å oppnå synergier på tvers av prosjekter. Felles oppfølgingsrutiner bør styrkes gjennom et tettere samarbeid mellom bankens institusjonelle partnere på prosjektutviklingsstadiet.

Afrikabankens utviklingsbistand til Etiopia fra 2004-2013 Landstrategi- og programevaluering

ETHIOPIA COUNTRY STRATEGY AND PROGRAM EVALUATION 2004-2013

<http://idev.afdb.org/en/document/ethiopia-country-strategy-and-program-evaluation-2004-2013>

BAKGRUNN

Afrikabanken støttet i perioden 2004-2013, 37 tiltak til en samlet verdi av omkring UA 1,6 mrd. Evalueringen dekker bankens tre landstrategier.

- > Den første (2002-2004) fokuserte på:
 - (i) landbruk og rural utvikling;
 - (ii) veitransport;
 - (iii) vann og sanitær, samt bedring av institusjonelle og policy-rammebetingelser.
- > Den andre landstrategien (2006-2009) bygget på tre strategiske pilarer:
 - (i) infrastrukturutvikling (veier, kraftforsyning samt vann og sanitær);
 - (ii) transformasjon av landbruket;
 - (iii) fremme av godt styresett.
- > Den tredje og hittil siste landstrategien (2011-2015) hvilte på to strategiske pilarer:
 - (i) bedret tilgang på infrastruktur (særlig veier og energi); og
 - (ii) fremme av godt styresett.

FORMÅL

Evalueringen hadde to hovedformål: (i) vurdere utviklingseffekter av bankens utviklingsstøtte, særlig i hvilken grad bankens investeringer har utgjort en forskjell i landet; og (ii) identifisere lærdommer og potensielle forbedringspunkter knyttet til design og implementering av den kommende landstrategien (2016-2020).

FUNN

- > Bankens strategi samsvarte godt med den etiopiske regjeringens prioriteringer både på land- og sektornivå, og den operative porteføljen var i hovedsak i samsvar med landstrategien.
- > Porteføljen var rettet mot tre hovedsektorer: Transport, energi og styresett, som hver representerte mellom 27 og 31 prosent, til sammen 86 prosent av totale investeringer.
- > Banken har blitt mer selektiv over tid. Et resultat av dette er at investeringer i sektorer som er strategisk viktige for inkludering, som landbruk og vann & sanitær, har avtatt. Banken bidro heller ikke til sosial sektor i de to siste landstrategiene (2006-09 og 2011-15). Privat sektor utgjorde en ubetydelig andel (0,1 prosent) av bankens totale investeringer.
- > Konkrete resultater ble oppnådd innen transport, energi, samt vann & sanitær. Dette bidro til å styrke landets (hoved-)veinett, samt i noen grad kraft- og vannforsyning.
- > Kjønnssdimensjonen og geografiske ulikheter er ikke i tilfredsstillende grad ivarettatt i design av de ulike operasjonene.
- > Instrumentene banken har tatt i bruk i Etiopia har forblitt stabile over tid, selv om man fra bankens ledelse har tatt initiativ til innovative alternativer.



FOTO: KEN OPPRANN

> Begrenset nasjonal implementeringskapasitet utgjør en hovedutfordring for bankens forsøk på å oppnå utviklingseffekter. Dette skyldes både begrensede finansielle ressurser og lav teknisk- og styringskapasitet for de nasjonale selskapene som skal sørge for vedlikehold av infrastruktur, særlig innen rural kraftforsyning.

ANBEFALINGER

- > Styrke analysen i landstrategier og prosjektvurderinger (appraisals) med tanke på å klargjøre hvordan bankens investeringer til prioriterte sektorer bidrar til inkluderende vekst i landet.
- > Styrke bankens investeringer i privat sektor, herunder i samarbeid med andre utviklingspartnere, i tråd med den etiopiske regjeringen og andre utviklingsaktørers prioritering av privat sektor.
- > Anvende et bredt sett av virkemidler, blant annet programbaserte tilnærminger og institusjonsutviklingsprogrammer. I privat sektor foreslås bruk av ukonvensjonelle instrumenter, eksempelvis kredittgarantier.
- > Styrke analysen av bærekraftsrisiko, med henblikk på å oppnå langsiktig og bærekraftig økonomisk og sosial utvikling.
- > Støtte utvikling av styringskapasitet hos den etiopiske regjeringen og dens implementerende enheter for å oppnå økt utviklingseffekt av bankens investeringer. «Mainstreaming» av teknisk assistanse og kapasitetsbygging bør bidra til å styrke kapasiteten på de ulike

styringsnivåene. Deltakelse i flergiverfond og implementering av institusjonsutviklingsprogrammer kan bidra til gode løsninger i samarbeid med andre utviklingspartnere.





OPPFØLGING AV EVALUERINGER



Oppfølging av evalueringer

Oppfølgingen av evalueringsavdelingens rapporter er institusjonalisert gjennom Instruks for evalueringsvirksomheten i norsk bistandsforvaltning. På bakgrunn av endelig rapport og innhentende skal evalueringsavdelingen utarbeide et oversendelsesnotat til Utenriksdepartementets ledelse (eller til Klima- og miljødepartementet når det gjelder følge-evalueringen av den norske klima og skogsatsingen). I notatet skal evalueringsavdelingen gi sin vurdering av evalueringen og komme med forslag til punkter som bør følges opp i norsk utviklingspolitikk. Arbeidet med den videre oppfølgingen ligger i Utenriksdepartement og i Klima- og miljødepartementet. Avdelingen eller utenriksstasjonen som er ansvarlig for bistanden som er evaluert, skal lage en oppfølgingsplan innen seks uker og rapportere tilbake til departementets ledelse innen et år på hvilke tiltak som faktisk er iverksatt for å følge opp evalueringen. Begge disse dokumentene skal oversendes Evalueringsavdelingen til orientering.

Tabellen på neste side viser status på oppfølgingen av evalueringsavdelingens rapporter i perioden 2009 og fram til april 2016. Både evalueringsavdelingens oppfølgingsnotater og departementenes oppfølgingsplaner og rapporter blir publisert på evalueringsavdelingens hjemmesider fortløpende (<http://www.norad.no/om-bistand/publikasjon/evalueringsrapporter>).

OPPFØLGING AV EVALUERINGER // STATUS PER 22.4.2016³

TEMA FOR EVALUERINGEN/PROSJEKT	RAPPORT NR.	EVALUERINGS- OPPFØLGINGSNOTAT TIL UD	VEDTATT OPPFØLGINGS- TILTAK I UD	RAPPORT OM OPPFØLGING
Nepals utdanningsprogram	1/2009	Infoflak februar 2010	Oppfølging nepalske myndigheter	
Giverkontoret i Juba	2/2009	9.9.2009	Ingen plan anbefalt utover de oppfølginger som alt er gjennomført i UD	
Frivillige organisasjoner i Uganda	3/2009	31.8.2009	25.6.2010	25.6.2010
Integrering av nødhjelp, gjenoppbygging og utvikling	Felles	7.8.2009	Norsk oppfølging ikke påkrevd	
Bistand til kulturarven	4/2009	30.9.2009	9.6.2010	8.11.2011
Multilateral miljøbistand	Syntese	8.10.2009	Norsk oppfølging ikke påkrevd	
Norsk fredsinnsetts i Haiti	5/2009	15.2.2010	15.7.2010	2.2.2012
Norsk Folkehjelps humanitære mineryddings aktiviteter	6/2009	19.2.2010	8.4.2010	31.3.2011
Nasjonalt program for utviklingsrelatert forskning og utdanning (NUFU) og Norads program for masterstudier (NOMA)	7/2009	14.4.2010	3.11.2010	8.1.2013
Norsk Senter for Demokratistøtte	1/2010	26.3.2010	7.5.2010	14.11.2012
Studie av støtte til parlamenter	2/2010	Oppfølgingsnotat ikke relevant		
Norges næringsrelaterte bistand	3/2010 (Case studier 4,5,6)	23.9.2010	15.3.2011	9.1.2013
Norsk støtte til Vest Balkan	7/2010	4.11.2010	21.1.2011	4.6.2013
Transparency International	8/2010	22.9.11	21.11.2011	1.2.2013
Evaluerbarhetsstudie - Norsk støtte for å oppnå tusenårsmaal 4 og 5 (barn og mødre helse)	9/2010	24.2.2011	Inkludert i UD's oppfølgingsplan for rapport 3/2013	
Fredsbyggende aktiviteter i Sør Sudan	Felles	3.3.2011	22.6.2011	31.3.2015
Norsk støtte til demokrati gjennom FN	10/2010	8.7.2011	20.5.2014	20.5.2014
IOM - Internasjonal organisasjon for migrasjons arbeid mot menneskehandel	11/2010	18.5.2011	5.1.2011	20.12.2012
Følge-evaluering av Norges skog og klimainitiativ	12/2010 (Landrapporter 13, 14, 15, 16, 17, 18/2010)	8.6.2011	12.9.2011	16.7.2012
Barns rettigheter	Felles	21.11.2011	18.12.2012	3.2.2014
Utviklingssamarbeid gjennom norske NGOer i Øst Afrika	1/2011	25.4.2012	19.09.2012	16.9.2014
Bistandsforskning	2/2011	4.1.12	19.2.2013	19.2.2013
Norsk kultur og idretts samarbeid med land i sør	3/2011	27.1.12	6.6.2012	11.9.2013
Studie av utvikling, makt og korrupsjon	4/2011 Studie	Oppfølgingsnotat ikke relevant		
Norsk fredsinnsetts på Sri Lanka	5/2011	8.2.2012	29.3.2012	30.5.2014
Antikorupsjon	6/2011	15.2.2012	27.5.2013	2.6.2014
Norsk støtte til å fremme menneskerettigheter	7/2011	17.1.12	17.12.2012	5.5.2014
Norsk handelsrelatert bistand gjennom multilaterale organisasjoner	8/2011	8.3.12	11.1.2013	15.10.2013
Finansstrømmer i FN systemet	9/2011 Studie	Oppfølgingsnotat ikke relevant		
Norsk støtte til helsesektoren i Botswana	10/2011	Oppfølgingsnotat ikke utarbeidet		
Norsk støtte til å fremme rettene til funksjonshemmede	1/2012	20.4.12	14.1.2013	14.2.2014
Studie av reisegodtgjørelse (per diem)	2/2012	3.7.2012	6.5.2015	6.5.2015
Norsk utviklingssamarbeid med Afghanistan	3/2012	13.12.2012	16.5.2013	6.3.2015
Verdensbankens flergiverfond for resultatbasert finansiering av helse	4/2012	18.9.2012	21.1.2013	13.5.2014

→

³ Oversikten er utarbeidet av evalueringssavdelingen i Norad basert på tilsendte kopier av oppfølgingsvedtak og rapporter i henhold til instruks for evalueringsevne i norsk bistandsforvaltning.



TEMA FOR EVALUERINGEN/PROSJEKT	RAPPORT NR.	EVALUERINGS- OPPFØLGINGSNOTAT TIL UD	VEDTATT OPPFØLGINGS- TILTAK I UD	RAPPORT OM OPPFØLGING
Følgeevaluering av Norges skog og klima initiativ: Erfaringer fra sivilsamfunns-organisasjoner	5/2012	3.12.2012	14.1.2013	31.1.2014 ⁴
Det norske Olje for Utviklingsprogrammet	6/2012	21.3.2013	23.5.2013	17.10.2014
Studie av monitorering og evaluering i seks sivilsamfunns-organisasjoner	7/2012	16.5.2013	27.5.2014	25.8.2015
Bruk av evalueringer i norsk bistand	8/2012	30.4.2013	16.6.2013	30.7.2015
Norges landbruksstøtte for å fremme matvaresikkerhet	9/2012	3.6.2013	22.1.2014	17.3.2015
Rammeverk for analyse av lokal detagelse	1/2013 (Case studier 2/2013)	9.7.2013	25.9.2013	22.10.2014
Norsk Indisk partnerskap for å bedre mødre og barnehelse (NIPI I)	3/2013	7.11.2013	9.3.2015	12.4.2016
Flyktninghjelpen / NORCAP	4/2013	16.10.2013	18.11.2014	15.01.16
Følge-evaluering av Norges skog og klimainitiativ: Støtte til måling, rapportering og verifisering	5/2013	28.11.2013	11.2.2014 ⁵	22.5.2015
Evaluering av resultatmåling i bistandsforvatningen	1/2014	11.6.2014	15.9.2014	21.10.2015
Hvordan dekker evalueringer utilsiktede effekter av bistand?	2/2014	Oppfølging av studien er inkludert i oppfølgingsnotat for rapport 1/2014		
Følge-evaluering av Norges skog og klimainitiativ Synteserapport	3/2014	6.10.2014	8.6.2015	
NORHED (Høyere utdanning og forskning for utvikling) Endringsteori og evaluering-metoder	4/2014	Oppfølgingsnotat ikke relevant		
Støtte til paraply- og nettverks-organisasjoner	5/2014	15.12.2014	13.3.2015	07.04.2016
Programmet "Training for Peace in Africa"	6/2014	16.2.2015	10.3.2015	12.04.2016
Grunnlagsdata til effektevalueringa av det Norsk Indiske partnerskapsinitiativet for å bedre mødre og barnehelse fase II (NIPI II)	7/2014	Oppfølgingsnotat ikke relevant		
Norges støtte til Haiti etter jordskjelvet i 2010	8/2014	23.02.2015	17.6.2015	
Evaluering av Norfund	1/2015	24.02.2015	3.6.2015	
Norsk støtte til å styrke kvinners rettigheter og likestilling i utviklingssamarbeidet	2/2015	26.6.2015	13.10.2015	
Studie av grunnlagsdata for norsk støtte til Myanmar	3/2015	10.9.2015	23.12.2015	
Erfaringer med resultatbasert finansiering i bistanden	4/2015 5/2015	2.12.2015	27.1.2016	
Evaluering av NORHEDs tildelingsmekanismer	6/2015	20.11.2015	19.4.2016	
Evaluering av norsk støtte til grunnutdanning (Unicef og Det globale partnerskapet for utdanning)	7/2015	2.11.2015	4.12.2015	
Studie av kriserammedes deltagelse i humanitære hjelpeoperasjoner	8/2015	14.12.15	2.2.2016	
NORHED Evaluerbarhetstudie	9/2015	Oppfølgingsnotat ikke relevant		
Evaluering av norsk støtte til kapasitets-utvikling	10/2015	10.12.2015	22.4.2016	
Evaluering av Fredskorpsets innretning og strategi for sivilsamfunnsstyrking i utviklingsland	1/2016	26.1.2016	16.3.2015	
Følge-evaluering av Norges skog og klimainitiativ: Litteraturstudie	2/2016	Oppfølgingsnotat ikke relevant		
Bruk av bilateral politisk dialog for å fremme menneskerettigheter:Litteraturstudie	3/2016	Oppfølgingsnotat ikke relevant		

4 Fra 1. januar 2014 ligger ansvaret for oppfølging av følgeevalueringen av Norges skog og klima initiativ hos Klima- og miljødepartementet

5 Fra 1. januar 2014 ligger ansvaret for oppfølging av Følgeevalueringen av Norges skog og klima initiativ hos Klima- og miljødepartementet.



Juni 2016
Omslagsfoto: Espen Røst
Trykk: Konsis
Opplag: 400
978-82-7548-831-0



Norad

Direktoratet for utviklingssamarbeid

Postadresse: Postboks 8034 Dep, 0030 Oslo
Besøksadresse: Bygdø allé 2, 0257 Oslo, Norway

Tel: +47 23 98 00 00 / Faks: +47 23 98 00 99

postmottak@norad.no / www.norad.no