

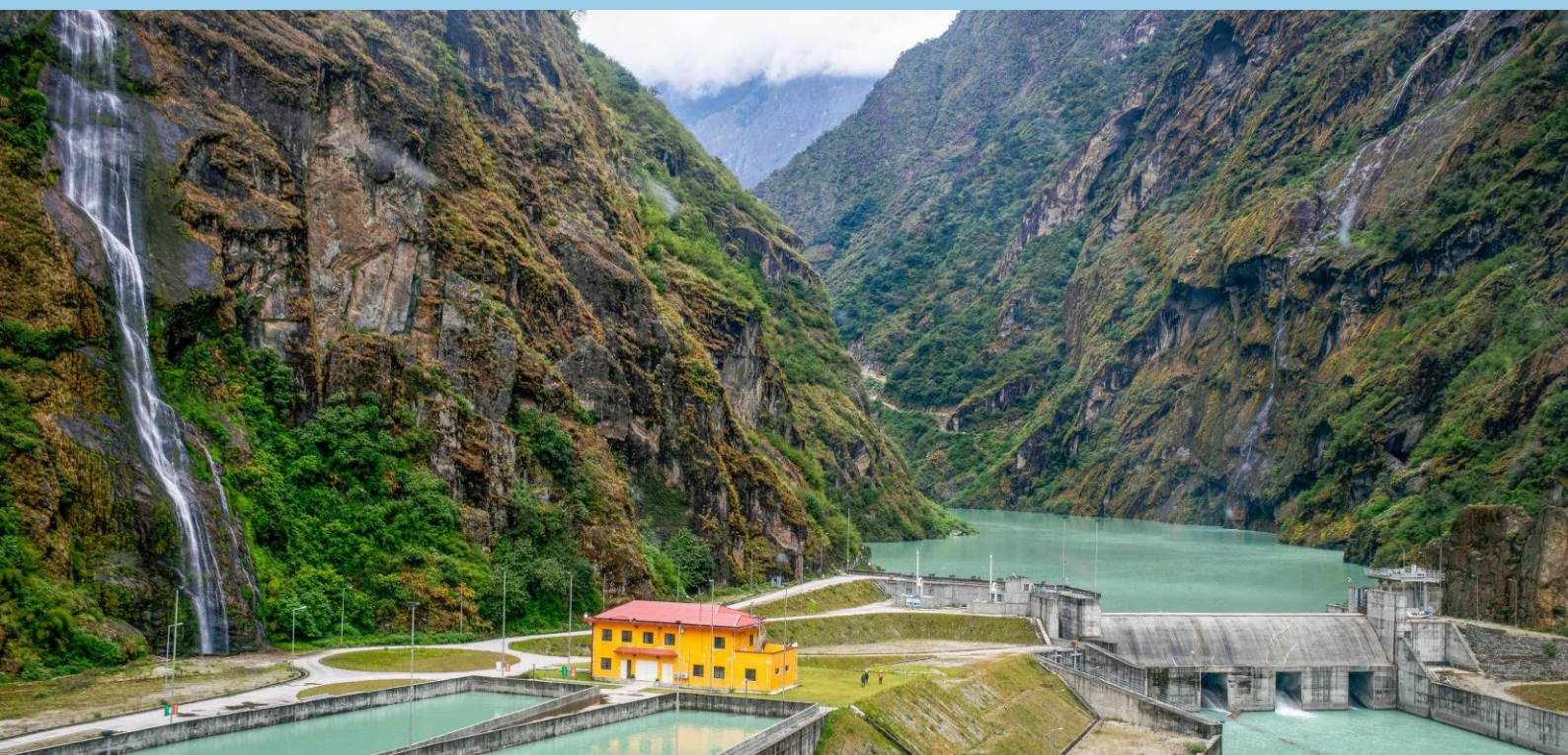


RAPPORT 8.6.2026

Kunnskapsgrunnlag for Kunnskapsbanken 2025

Utarbeidet av intern prosjektgruppe i Norad bestående av Jostein Tellnes (leder), Nikolai Hegertun, Vibeke Oestreich Nilsen og Silje Uhlen Maurset

Norad



Innhold

Sammendrag	5
1 Innledning	10
1.1 Bakgrunn	10
1.2 Formål og problemstillinger	11
1.3 Data og metoder	12
1.4 Avgrensninger og metodiske forbehold	13
2 Betydningen av offentlig sektor i utviklingsland og suksessfaktorer for kapasitetsutvikling	14
2.1 Offentlig sektor og institusjoner – elefanten i bistandsrommet	14
2.2 Kapasitetsutvikling – mellom fag og politikk	15
2.3 Framvekst av kunnskapsprogrammer	17
2.4 Suksessfaktorer for kapasitetsutvikling	17
3 Innretning og gjennomføring av kunnskapsprogram og institusjonssamarbeid	23
3.1 Stor variasjon i programmenes profil og partnere	23
3.2 Økte tildelinger til samarbeid med norske statlige virksomheter de siste årene	28
3.3 Prioritering av land i det østlige og sørlige Afrika supplert med en del spredte andre landinnsatser	31
3.4 Bredden i landprogram, omfang av partnerskap og Norads rolle varierer betydelig	34
3.5 Få helhetlige institusjonssamarbeid og klar kobling til virksomhetenes egne systemer	36
3.6 Likestilling er i liten grad integrert i samarbeid	38
3.7 Digitalisering foregår i de fleste samarbeid – med potensiale for bedre samordning og kraftinnsats	40
4 Samordning og koordinering	42
4.1 Overordnede mekanismer for samordning i Kunnskapsbanken har potensiale for bedre utnyttelse	42
4.2 Fagdepartementets rolle og styring varierer	42

4.3	Koordinering på landnivå oppleves som mangelfullt	44
4.4	Ambassadens støtte oppleves som varierende	44
5	Resultatstyring	47
5.1	Resultatområder for kunnskapsprogrammene	47
5.2	Endringsteorier har svakheter	49
5.3	Mandater og rapporter for aktiviteter brukes til resultatstyring i norsk statlig virksomhet	50
5.4	Norske virksomheters rapportering til Norad gir et begrenset grunnlag for å vurdere utviklingen i resultatene	50
5.5	Årlige vurderinger i Norad av resultatoppnåelse gjøres ikke enhetlig og sammenlignbart	51
5.6	Lite overordnet resultatstyring av Kunnskapsbanken og programmene	52
5.7	Evalueringer brukes i varierende grad	55
6	Resultatoppnåelse	57
6.1	Flere eksempler på viktige resultater for fullførte initiativer	57
6.2	Framdrift og foreløpige resultater i pågående initiativer framstår som tilfredsstillende	60
6.3	Bærekraft og langtidseffekter er usikre	65
7	Norske statlige virksomheters kapasitet, organisering og styring for bidrag i kunnskapsprogrammer	68
7.1	Både små og store fagmiljø er etablert for bistandsarbeidet i norske statlige virksomheter	68
7.2	Kompetansebehov til bistandsarbeid i mindre grad klart definert	70
7.3	Et visst rom for utprøving av nye metoder og tilnærminger	72
7.4	Stor variasjon i bruk av digitale samhandlingsformer	73
7.5	Praksis for kontinuerlig læring varierer og involverer i begrenset grad partner i samarbeidsland	74
7.6	Risikostyringen skjer i mindre grad kontinuerlig og det er stor variasjon i om tverrgående hensyn adresseres	75
8	Relevans, gjennomføring og effekt av kunnskapsbankens strategi 2020-2025	78
8.1	En overordnet strategi med tre satsningsområder av ulik art	78
8.2	Delvis relevans og implementering av strategien	78

9	Andre givers bistand til kapasitetsutvikling – og norske komparative fortrinn	80
9.1	EU – Twinning programmer på to år supplert med kortvarige og fleksible oppdrag (TAIEX)	80
9.2	Sverige – ny tilnærming i utvikling og tett samarbeid med ambassadene	80
9.3	Danmark – søknadsbaserte engasjementer og fast ansatte på ambassadene	81
9.4	Tyskland – sentralisert engasjement av offentlige ansatte i GIZ	82
9.5	WB – omfattende innsats og knyttet til større lån og tilskudd	82
9.6	Sammenligning av andre lands engasjement og muligheter for utvikling av Kunnskapsbanken	83
9.7	Norges komparative fortrinn i kapasitetsutvikling av staten – og noen potensielle svakheter	84
10	Samlede vurderinger opp mot suksessfaktorer	87
10.1	Troverdighet	87
10.2	Langsiktighet	87
10.3	Fleksibilitet og tilpasning	88
10.4	Refleksivitet og kvalitet underveis	88
10.5	Fasilitering fremfor kunnskapsoverføring	88
10.6	God innsikt i det politisk-institusjonelle miljøet	89
10.7	Opplevd relevans og eierskap	89
	Vedlegg I: Referanser	90
	Vedlegg II: Avtaler med norske statlige virksomheter	93

Sammen drag

Rapporten skal gi et kunnskapsgrunnlag for forbedringsarbeid i Kunnskapsbanken og utvikling av ny strategi for perioden 2026-2030. Den søker å svare på følgende problemstillinger: Under hvilke betingelser forbedres institusjoner i offentlig sektor i utviklingsland, og hvilke implikasjoner har det for støtte til kapasitetsutvikling? Hvordan er programmer for kapasitetsutvikling med norske statlige aktører innrettet og gjennomført per idag? Hvordan fungerer dagens resultatstyring og hva er status for resultatopptåelse? Hvilken kapasitet har norske virksomheter for bistandsarbeid? I hvilken grad har strategien for Kunnskapsbanken vært relevant og implementert? Hvordan skiller Norges innsats seg fra andre givere, og hva bør forbedres fremover?

For å lykkes med kapasitetsutvikling i offentlig sektor i utviklingsland, fremhever rapporten en rekke suksesskriterier fra litteratur, evalueringer og rapporter – blant annet behovene for langsiktighet, fleksibilitet, lokal forankring og eierskap, samt god kontekstforståelse. For fragmenterte eller kortsiktige programmer gir ofte mindre varig effekt, spesielt hvis de ikke er tilstrekkelig forankret i lokale systemer og politiske prosesser. Suksess er også knyttet til evne til å tilpasse metode og innhold etter kontekst, og til å innta en fasiliterende rolle.

Når det gjelder innretningen av Norges kapasitetsutvikling av offentlig sektor er denne organisert i tematiske programmer med ulik profil og styring. Programmene dekker områder som naturressurser (energi, fisk, hav og landbruk), statlige kjernefunksjoner (skatt, statistikk og registre, anti-korrupsjon og riksrevisjoner), tjenester (helse, forskning og utdanning) og tverrgående tema (digitalisering og likestilling). Åtte programmer er definert som «kunnskapsprogrammer» og samordnes med noen felles prosedyrer og møter, slik som årlig dialogforum. De andre programmene omtales som andre faglige samarbeid og har ulike finansierings- og styringsstrukturer.

Programmene har vokst frem over tid, og har ulik dybde og form. Det er lagt til grunn at ulike tematiske områder krever ulike programmodeller. Noen programmer har bredt engasjement i noen utvalgte land, mens andre er mer tematiske og spenner over mange land.

Land i det østlige og sørlige Afrika er særlig prioritert, slik som Malawi, Tanzania, Kenya og Mosambik. I tillegg er det en del andre land som har flere programmer, slik som Ghana, Namibia og Ukraina. For andre land er det i hovedsak ett program tilstede, slik som i Indonesia, Nepal og Colombia.

Det varierer mellom programmene hvordan land prioriteres og hvordan norsk statlig virksomhet er involvert. Landvalg skjer generelt på bakgrunn av politiske prioriteringer, etterspørsel etter norsk kompetanse, sannsynlighet for framdrift og resultater og sikkerhet for norske virksomheter. Manglende overordnet strategi for geografisk prioritering kan føre til fragmentering av innsatsen.

Design av landprogram og Norads rolle varierer betydelig. Landprogrammene varierer fra brede sektorinnsatser med flere norske virksomheter engasjert til enkeltstående institusjonssamarbeid og noen spissede, tematiske landinnsatser. Naturressursprogrammene har ofte bredere samarbeid, mens styresettprogrammene har færre norske institusjoner engasjert per land. Norad har en sentral koordinerende rolle, særlig der det er flere norske partnere involvert i samme land.

De norske statlige virksomhetene samarbeider med ulike partnere, slik som FN-organisasjonene UNEP og FAO. Det er også eksempler på samarbeid med lokale universiteter og norske stiftelser. Det gjennomføres en del felles regionale samlinger, men det er lite bruk av trilaterale samarbeid hvor for eksempel myndigheter i land i regionen bidrar sammen med norske etater inn i et land. Det er også få fellesprogram med nordiske/europeiske partnere.

Utbetalingene til norske statlige virksomheter har økt de siste årene, spesielt knyttet til nye programmer for landbruk, energi og hav. Enkelte statlige virksomheter, særlig SSB og Miljødirektoratet, deltar på tvers av flere programmer, mens andre har en mer begrenset deltakelse. Noen programmer har et større innslag av andre partnere enn de norske statlige, særlig innen digitalisering, skatt og fisk for utvikling. Da gis det også støtte til FN-organisasjoner og multilaterale aktører, samt sivilsamfunnsorganisasjoner.

Institusjonssamarbeidene er hovedsakelig rettet mot faglig utvikling, systemer og prosesser. Det er få helhetlige institusjonssamarbeid som omfatter virksomhetsstyring og støttefunksjoner. Integrering i partneres egne styringssystemer varierer, og endel samarbeid har svak kobling til partneres generelle ledelse og styring.

Andelen samarbeid hvor likestilling er hoved- eller delmål er langt under det politiske målet på 50 %. Det er gjort flere initiativ for å integrere likestilling, men det har så langt ikke ført til langsiktige samarbeid om dette. Det etterlyses tydeligere retningslinjer og støtte for integrering av likestilling, samt bedre involvering av relevante aktører som Bufdir tidlig i nye programmer.

Digitalisering inngår i de fleste samarbeid, og det er økende etterspørsel etter støtte til digitale løsninger. Noen norske aktører har satset på utvikling av digitale fellesgoder som en del av samarbeidet, slik som UiOs HISP-senter og NIBIO. Fra flere norske statlige virksomheter etterlyses økt kompetansedeling om digitale løsninger og tilnærminger i utviklingsland, blant annet om bruk av digitale fellesgoder og tilnærminger for å sikre åpne data.

Overordnet resultatstyring av norske statlige virksomheters bidrag i Kunnskapsbanken og programmene er mindre utviklet. Norads vurdering av resultatoppnåelse baseres på årlig rapportering og møter, og samlet vurdering skal dokumenteres i det interne systemet P-dash. Dette brukes i begrenset grad, og mange avtaler blir ikke vurdert. Det gjøres i mindre grad analyser i Norad av om kunnskapsprogrammene når sine mål overordnet sett. Det indikerer manglende systematikk i Norads resultatoppfølging. I Norad er det et pågående arbeid for å styrke overordnet resultatstyring gjennom porteføljer som samler ulike avtaler og programmer.

Grunnlaget for Norads resultatstyring er varierende. For prosjekter med tilskuddsavtaler utarbeides egne rapporter og status på etablerte resultatrammeverk rapporteres på. For andre initiativer som ikke har egen avtale, er det svakere kobling til resultatrammeverk i rapporteringen. Mange av årsrapportene fra norske virksomheter til Norad er preget av aktiviteter og har lite bruk av resultatrammeverk. De gir begrenset innsikt i hvordan kapasitet og resultater for statlige myndigheter i samarbeidsland utvikler seg over tid. Det er bevissthet om behov for bedre planlegging og rapportering av resultater både blant Norads saksbehandlere og norske statlige virksomheter.

En grunn til at resultatrapporteringen er mangelfull kan henge sammen med manglende utvikling og bruk av endringsteorier. Endringsteorier skal gi et godt grunnlag for planlegging, styring og rapportering av resultater. Flere evalueringer peker imidlertid på mangler i

endringsteoriene og at de ikke benyttes aktivt som styringsverktøy. Det svekker mulighetene for å dokumentere og analysere effekt og måloppnåelse på alle nivå.

En annen grunn til svakheter i resultatstyringen kan handle om uklarhet i hva som er resultater og hva rapportering skal inneholde. Flere statlige norske virksomheter har opplevd det uklart hva som skal planlegges for og rapporteres, og spesielt ved overgang til egenregi avtaler.

For å analysere nærmere betydningen av norsk statlig virksomhet for endringer i samarbeidsland og mer langvarige effekter er det nødvendig med egne gjennomganger og evalueringer. Bruk av midtveis- og sluttevalueringer varierer imidlertid mye mellom programmene, og det er få initiativ til komparative undersøkelser på tvers av land og program. Begrensede konsulentmidler i Norad oppgis som en årsak til at få evalueringer gjennomføres.

Når det gjelder resultatoppnåelse, er det flere eksempler på viktige resultater. Det er analysert resultater fra utvalgte initiativer fullført i 2021–2024 basert på rapporter fra statlige virksomheter, Norads vurderinger, sluttrapporter og eksterne evalueringer. Det er ikke vurdert måloppnåelse opp mot ressursbruk (effektivitet). Eksempler på resultater for faser fullført (flere av disse initiativene er videreført i en ny fase):

- Fisk for utvikling (Sri Lanka): Utvikling av digitalt system for fiskeridata og styrking av institusjonell kapasitet, med forventede gevinster for bærekraftig fiskeriforvaltning.
- Landbruk for utvikling – matsikkerhet statistikk: Land i COMESA (Common Market for Eastern and Southern Africa) har introdusert nye og bedre metoder for utarbeiding av matsikkerhetstatistikk, og på globalt nivå er det nå enighet om felles metode og retningslinjer som styrker kvalitet og sammenlignbarhet.

For de fleste pågående initiativer (2022–2028) vurderes framdriften som bra og i tråd med planer, selv om noen er for tidlig i prosessen til å kunne vurderes. Det inkluderer framdriften for støtte til havregnskap i Indonesia (Hav for utvikling) og institusjonssamarbeid i Tanzania om bedre metoder for risproduksjon (Landbruk for utvikling). For skatt for utvikling er det for eksempel i Zanzibar sannsynlig at samarbeidet har hatt et viktig bidrag til økt skatteinngang. Innenfor statistikk og registersamarbeid er det flere samarbeid som kan vise til bra framdrift i sine første år, mens klare resultater forventes først etter noe lengre tid.

Langsiktige effekter er vanskelig å måle og ofte ikke undersøkt i etterkant av at programmer er avsluttet. Evalueringer av enkelte initiativer viser at bærekraft og langsiktige effekter er usikre og avhenger av flere faktorer:

- EAF-Nansen programmet 2018-2023: Evalueringen viser at nettverk og institusjonell forankring har fremmet sannsynlighet for bærekraft, men at manglende infrastruktur og varierende partnerengasjement i landene er utfordringer.
- Landbruk for utvikling – matsikkerhet statistikk: Evaluering viser til at innføring av standarder og opplæring har vært effektivt, men at bærekraft forutsetter fortsatt investering og lokal oppfølging.

Basert på evalueringer av disse initiativene framkommer det at bærekraften kan svekkes av ressursmangel, personavhengighet, høy turnover og manglende finansiering i

samarbeidsland. Tydelig lokalt eierskap, politisk vilje og langsiktighet trekkes fram som faktorer som bidrar til å øke sjansen for bærekraft.

Når det gjelder kapasiteten i de norske statlige virksomhetene til bistandsarbeid, viser rapporten at både små og store fagmiljø er etablert. Virksomhetene kan kategoriseres som store, medium eller små fagmiljøer etter antall heltidsansatte og andre engasjert i mindre stillingsandeler og oppdrag. Store fagmiljøer inkluderer bl.a. HISP-senteret, NMBU, SSB, Skatteetaten, NVE og Miljødirektoratet, mens Bufdir, Kystverket, Sökkeldirektoratet og Veterinærinstituttet kan kategoriseres som medium store fagmiljø.

Bistandsarbeidet krever kompetanse på en rekke områder ut over spesifikk fagkompetanse, men kompetansebehovet for bistandsarbeid er ofte ikke klart definert i norske statlige virksomheter. Behovene varierer mellom prosjekt og program, og er kun delvis beskrevet i styringsdokumenter. Det gir risiko for at utvelgelsen av personer til bistandsarbeidet skjer uten en systematisk vurdering av hva som er både relevant erfaring, kunnskap og personlige egenskaper for å lykkes med kapasitetsutvikling. Videre har norske statlige virksomheter et svakere grunnlag for å jobbe systematisk med kompetanseutvikling over tid for å sikre kvalitet og relevans i arbeidet. Norske virksomheter oppgir at de særlig har behov for å styrke kompetanse på nasjonal kultur, partnerorganisasjoner og institusjonelt samarbeid.

Stadig forbedring av metoder og tilnærminger er viktig i bistandsarbeidet. **Om lag en tredjedel av virksomhetene opplever et stort rom for å prøve ut nye metoder, mens andre opplever begrensninger grunnet strukturelle og organisatoriske forhold.** Norhed-partnere har mindre fleksibilitet grunnet programstyrte rammer. Faglig frihet og tilpasning til utfordringer trekkes fram der det er rom for utprøving, men flere etterlyser mer tid og støtte til å eksperimentere.

Praksis for kontinuerlig læring varierer mellom de norske statlige virksomhetene og involverer i begrenset grad partner i samarbeidsland. Læring skjer hovedsakelig gjennom rapportering og seminarer, men det er lite systematisk innsamling av lærdom over tid eller brukerundersøkelser i samarbeidsland. Over halvparten har gjennomført evalueringer og det er ønske om mer standardisert tilnærming til disse.

Risikostyringen skjer i mindre grad kontinuerlig og det er stor variasjon i om tverrgående hensyn som klima, miljø, likestilling og anti-korrupsjon adresseres. Av faktiske inntrufne hendelser som har påvirket prosjekter negativt, oppgir norske statlige virksomheter forhold som konflikter mellom de som er engasjert i samarbeidet, manglende finansiering, lovendringer i samarbeidsland og misligheter i samarbeidsland.

Fagdepartementets engasjement og styring av bistandsarbeidet varierer. Fagdepartementene gir styringssignaler om bistandsarbeid på ulike måter, fra klare krav til ressursbruk og rapportering til mer generelle formuleringer. Både saksbehandlere i Norad og norske direktorater oppgir i intervju et ønske om en mer aktiv involvering fra fagdepartementene.

Strategien for Kunnskapsbanken 2020–2025 har fungert som et rammeverk, men implementeringen har vært ujevn. Det henger sammen med organisatoriske endringer rundt Kunnskapsbanken i perioden, samt de tre strategiernes noe ulike karakter og noe uklare kobling til hvilke endringer som kreves for å sikre resultater i samarbeidsland.

Ulike land og multilaterale givere har utviklet ulike tilnærminger for kapasitetsutvikling i offentlig sektor i utviklingsland. Selv om prinsippene for samarbeid – som langsiktighet, faglig

partnerskap og institusjonsbygging – er relativt like mellom Sverige, Norge og Danmark, varierer organiseringen, landvalg og sektorprioriteringer betydelig. **Danmark** har tre mål for sitt såkalte «myndighetssamarbeid», hvor kapasitetsutvikling og bedre rammevilkår i samarbeidsland er det primære målet og styrkede bilaterale relasjoner og engasjementet av dansk privat sektor i samarbeidsland er sekundære mål. Innsatsen gjøres gjennom «strategisk sektorsamarbeid» hvor danske virksomheter har rammeprogrammer i samarbeid med danske UD. De baserer seg på søknadsbasert finansiering og et langsiktig perspektiv på opptil ti år. Et særtrekk er også at Danmark har dedikerte rådgivere plassert ved ambassadene, som jobber utelukkende med å bistå kunnskapsamarbeid. **Sverige** har en også en modell der ambassadene spiller en aktiv rolle, særlig ved å initiere prosjekter, basert på landstrategier. Dette gir en sterk lokal forankring, men kan også føre til variasjon i kvalitet og prioriteringer. **EU** har en mer strukturert tilnærming med klare prosedyrer og toårige prosjektløp. Dette gir forutsigbarhet og standardisering, men kan gi mindre fleksibilitet og langsiktighet.

I møter med Norad har flere av andre lands bistandsaktører uttrykt et ønske om samarbeid om kapasitetsutvikling. Likevel finnes det praktiske hindringer som må adresseres for å realisere dette, som manglende felles initiativ og plattformer, ulike budsjettmodeller og finansieringslogikk, og varierende forståelse av utviklingssamarbeid og bistand som fagfelt.

Hvordan står dagens innretning og gjennomføring av norske statlige virksomheters bistand seg opp mot suksessfaktorer for kapasitetsutvikling? Rapportens analyser av problemstillingene gir grunnlag for noen vurderinger opp mot suksessfaktorene. Det er grunn til å anta at faktorer som langsiktighet, fleksibilitet og relevans ofte ivaretas og tilstrebes av de ulike aktørene i Kunnskapsbanken, men at det er et potensiale for å styrke refleksivitet, kvalitet, eierskap og innsikt i det politisk-institusjonelle miljøet.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Kunnskapsbanken er kompetansebasen som utgjøres av norske statlige institusjoner som er engasjert i faglig samarbeid med offentlige institusjoner i samarbeidsland. Målet er å styrke kapasiteten og kompetansen til offentlige institusjoner i samarbeidsland. Dette skal bidra til bærekraftig utvikling ved å legge til rette for effektiv utnyttelse av offentlige ressurser og økt mobilisering av nasjonale ressurser i utviklingsland.

Bistanden gjøres hovedsakelig gjennom sektorspesifikke *kunnskapsprogrammer*. Et kunnskapsprogram har *norske, offentlige institusjoner* som sentrale partnere. Multilaterale organisasjoner, academia, bedrifter og sivilsamfunnsorganisasjoner supplerer ofte innsatsen.

Programmene inkluderer Digitalisering for utvikling, Energi for utvikling, Fisk for utvikling, Hav for utvikling, Landbruk for utvikling, Likestilling for utvikling, Skatt for utvikling, og Statistikk- og registersamarbeid. I tillegg finnes programmer for utdanning og forskning, helse og riksrevisjoner, hvor norske statlige virksomheter er sentrale.

De norske statlige institusjonene som bidrar i kunnskapsprogrammene og annet faglig samarbeid er tilknyttet Kunnskapsbanken som en felles kompetansebase og plattform. Mens Norads fagavdelinger har forvaltningsansvaret for kunnskapsprogrammene og annet faglig samarbeid, er ansvaret for Kunnskapsbanken lagt i Norads Kunnskaps- og innovasjonsavdeling. Ansvaret for Kunnskapsbanken innebærer å bidra til å styrke og samordne faglig samarbeid og kunnskapsdeling på områder der Norge har relevant og etterspurt kompetanse.

Kunnskapsbanken har siden oppstarten i 2018 gjennomgått betydelige endringer. I de første årene var det en egen avdeling med forvaltningsansvar for flere kunnskapsprogrammer. Etter omorganisering i Norad i 2022 ble forvaltning av kunnskapsprogrammene knyttet til fagavdelinger med tilsvarende sektoransvar. I 2024 ble budsjettposten «Kunnskapsbanken» lagt ned, og en ny budsjettpost «Styresett og offentlige institusjoner» opprettet.

Kunnskapsbanken har en strategi for 2020-2025. Et kunnskapsgrunnlag skal gi et godt grunnlag for en ny strategi fra 2026, og bidra til en god diskusjon med partnere i dette arbeidet. Videre vil et kunnskapsgrunnlag gi et grunnlag for å jobbe med forbedringer av dagens kunnskapsprogrammer og rollen til norske partnere. Det henger sammen med flere forhold:

- **Norads fagavdelingers behov for å vurdere kunnskapsprogrammene og norske partners bidrag i sine porteføljer.** I flere kunnskapsplaner er det definerte kunnskapshull som er relatert til kunnskapsprogram og rollen til norske partnere. Et kunnskapsgrunnlag kan gi grunnlag for å vurdere alternativer måter å innrette et kunnskapsprogram på, eller å vurdere måloppnåelsen opp imot andre alternative virkemidler. Det innebærer å klargjøre hva som skal til for at norske offentlige institusjoner har komparative fortrinn framfor andre utviklingsaktører som jobber mot samme mål.
- **Forventning om at Kunnskapsbanken-navet skal bidra inn i porteføljearbeid og veiledning av ulike programmer og partnere.** Et kunnskapsgrunnlag om suksessfaktorer for

bistand til utvikling av offentlige institusjoner og sammenligning av dagens programmer og partnere vil kunne gjøre slik veiledning mer datadrevet, evidensbasert og bidra med gode eksempler og tilnærminger fra ulike program.

- **Antakelse om flere forbedringsområder for dagens kunnskapsprogrammer**, som kostnadseffektivitet, rolle og koordinering med andre partnere engasjert i samme institusjon, metodevalg og kvalitet i pedagogiske opplegg, bruk av teknologi og online verktøy, kompetanseutvikling av nordmenn engasjert, organisering i norske partnere for å sikre kontinuitet og god prosjektledelse, tverrgående hensyn, koordinering på landnivå og resultatorientering.
- **Behov for å videreutvikle et kunnskapsgrunnlag for institusjonssamarbeid utviklet i 2021** «[Kunnskap uten grenser: Hvordan lykkes med kunnskapsbygging og institusjonssamarbeid?](#)». Dokumentet er nyttig å utvikle i lys av blant annet forskning på styrking av staten i utviklingsland, nyere erfaringer fra partnere i Kunnskapsbanken, hvilken rolle andre programmer og ikke-norske partnere kan spille, nye teknologiske muligheter og utviklingstrekk de siste år (f. eks. autoritære utviklingstrekk, lærdommer fra arbeid under pandemien, etc.).
- **Behov for å oppdatere kommunikasjon og ressurser tilgjengelig i Kunnskapsbanken.** Undersøkelsen kan brukes til å innhente nyttige maler, fakta om programmer og partnere og eksempler på tilnærminger, som igjen kan deles på nettsiden og i andre fora.
- **Et kunnskapsgrunnlag er også viktig som et ledd i den etterprøving og ansvarliggjøring som skjer overfor våre folkevalgte.**

1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med kunnskapsgrunnlaget er å gi oppdatert kunnskap om innretting, gjennomføring og resultater av bistand til styrking av offentlige institusjoner i utviklingsland, som kan brukes til forbedringsarbeid i regi av Kunnskapsbankens partnere, Norads fagavdelinger, Kunnskapsbanken navet og UD.

Problemstillingene er:

- 1) Under hvilke betingelser vil offentlige institusjoner i utviklingsland forbedres, og hvilke implikasjoner har det for innretning og gjennomføring av kapasitetsutvikling som gjøres med norske statlige organisasjoner i kunnskapsprogrammer?
- 2) Hvordan er innretning, landfordeling, ressursinnsats og gjennomføring av kunnskapsprogrammene, og særlig norske statlige institusjoners bidrag i disse, per i dag?
- 3) Hvordan er samordningen og resultatstyringen av kunnskapsprogram og institusjonssamarbeid?
- 4) Hvordan er resultatoppnåelsen for kunnskapsprogrammene, særlig på områder hvor norske statlige institusjoner har et sentralt bidrag?
- 5) Hvordan er norske statlige virksomheters kapasitet, organisering og styring for bidrag i kunnskapsprogrammer?

- 6) I hvilken grad har Kunnskapsbankens strategi for 2020-2025 vært relevant, implementert og hatt ønsket effekt?
- 7) Hvordan organiserer og gjennomfører andre viktige givere bistand til statlig kapasitetsutvikling i utviklingsland sett opp i mot hvordan Norge innretter sin innsats?
- 8) Hvordan kan kunnskapsprogrammene og Kunnskapsbanken forbedres, og hvem bør bidra til forbedringen?

1.3 Data og metoder

Undersøkelsen er basert på en rekke dokumenter, statistikk på avtaler og utbetalinger i Norad, spørreundersøkelse til norske statlige virksomheter i Kunnskapsbanken og intervjuer med utvalgte koordinatorene i Norad og norske statlige virksomheter. Det er også gjennomført samtaler med representanter for tilsvarende funksjoner som Kunnskapsbanken i SIDA og EU.

Dokumenter som er gjennomgått og benyttet inkluderer de siste års årsrapporter fra norske statlige virksomheter og Norad, evalueringer utført av kunnskapsprogrammer og beskrivelser av andre lands innsatser. I tillegg er det gjort en litteraturgjennomgang for beskrivelsen av betingelser for forbedring av offentlige sektor i utviklingsland og vellykket kapasitetsutvikling.

I spørreundersøkelsen til norske statlige virksomheter var det totalt 21 svar. Alle norske statlige som var aktive deltakere i et kunnskapsprogram våren 2025 har svart. I tillegg er åtte av svarene fra universiteter og høyskoler som er en del av Norhed-programmet. I analysen er det sjekket om svar fra disse avviker fra øvrige og kommentert på dersom det er relevant.

Som kvantitative data er alle registreringer om avtaler knyttet til de norske statlige virksomhetene innhentet og analysert. Disse er koblet sammen med data fra Norads P-dash system hvor resultatoppnåelse skal vurderes årlig. Kategoriseringer og analyser av innretningen og resultatene av de ulike initiativene i Kunnskapsbanken er knyttet sammen med de øvrige dataene i en felles PowerBI-modell.

Antall intervjuer totalt er 12. I Norad ble fire saksbehandlere intervjuet og programmer innenfor naturressurser prioritert da styresett programmer er representert i prosjektgruppa. Åtte intervjuer ble gjennomført med statlige virksomheter og disse ble valgt ut slik at hver av de åtte kunnskapsprogrammene i Kunnskapsbanken ble dekket. I tillegg ble det gjennomført intervju med Utenriksdepartementet og avholdt en fokusgruppe med fem ambassader. To utvalgte departementer ble forespurt om intervju, men det ble ikke gjennomført. Intervjuer med to partnere i utviklingsland ble avholdt (statistikk i Namibia og fisk i Ghana). Ytterligere intervjuer samarbeidsland ble forsøkt, men ikke prioritert av både praktiske utfordringer og tidshensyn.

Som en analytisk tilnærming til analysen av resultater er det lagt til grunn et analytisk rammeverk som i utkast til veileder for samarbeidet mellom Norad og norsk statlig virksomhet. Denne har blant annet med nivåer av kapasitetsutvikling (individ, organisasjon, institusjon) og effektkjeden for kapasitetsutvikling.

1.4 Avgrensninger og metodiske forbehold

Utarbeidelsen av kunnskapsgrunnlaget har vært planlagt og gjennomført med noen generelle avgrensninger:

- **Tidsperiode:** for programmene er det primært en beskrivelse av dagens avtaler og praksis, og i mindre grad det som har vært gjort tidligere år.
- **Programmer og partnere som omfattes:** Alle faglige samarbeid og statlige partnere i Kunnskapsbanken er omtalt, men analyse av programmer er særlig begrenset til de definerte kunnskapsprogrammene som er aktive per 2025. Andre programmer innenfor helse og utdanning og assosierte programmer som støtte til riksrevisjoner omfattes i utgangspunktet ikke av analyser av innretning og lignende.
- **Krav til metode, dybde og bredde i analysen:** Analyse av oppnådde resultater på kort- og mellomlang sikt er i begrenset grad gjort med robuste metoder. Analyser og konklusjoner er derfor begrenset til der hvor det er lett tilgjengelige og entydige data om disse forholdene. I analysen av resultater er det primært bygget på tilgjengelige data i rapportering fra norske statlige virksomheter. For enkelte initiativer foreligger eksternt utførte gjennomganger eller evalueringer, og disse er da benyttet i tillegg til rapportering.
- **Omfang og bredde av intervjuer:** Det er ikke gjennomført intervjuer eller vært annen kontakt med partnere i samarbeidsland eller andre implementeringspartnere av norske statlige virksomheter. Det medfører at viktige perspektiver på både innretning og gjennomføring kan være utelatt, og vurderingen av resultater noe usikker. Det er videre gjennomført begrenset med intervjuer i Norad og med norske virksomheter. Det gjør også at analyser og vurderinger kan mangle viktige fakta og nyanser.

Enkelte problemstillinger har i mindre grad vært undersøkt. Det dreier seg om vurdering av relevans til resultatrammeverk og rapportering på disse for spesifikke initiativ. En slik analyse er gjort mer generell, og det innebærer en risiko for at konklusjonene ikke er nyanserte nok. Videre er det ikke utført analyser av kostnadsfordeling i ulike initiativer, eller sett på sammenhenger mellom ressursbruk og resultater.

Analyse og vurdering av Kunnskapsbankens strategi er gjort på bakgrunn av prosjektgruppas egen kjennskap til hva som har blitt gjennomført og hva som har fungert, i tillegg til et intervju med en medarbeider som var med på å utvikle og gjennomføre strategien. Datagrunnlaget for en grundig vurdering av strategien er noe tynt, og vurderingen bør derfor ses i sammenheng med resten av kunnskapsgrunnlaget for Kunnskapsbanken.

2 Betydningen av offentlig sektor i utviklingsland og suksessfaktorer for kapasitetsutvikling

Dette kapittelet sammenstiller innsikter og funn fra både litteratur, evalueringer og institusjonelle lærdommer knyttet til institusjonelt samarbeid og kapasitetsutvikling. Det forsøker å svare på spørsmålene som reises i problemstilling 1, om hvilke betingelser, metoder, og form for engasjement som kan være viktige for å lykkes med denne type arbeid.

2.1 Offentlig sektor og institusjoner – elefanten i bistandsrommet

Det er mange diskusjoner om bistand til offentlig sektor, og det finnes en viss ambivalens knyttet til slik støtte innen internasjonalt utviklingssamarbeid.

Om «institusjoner» er den eneste eller viktigste enkeltvariabelen i utvikling er det mye debatt om, men ingen utviklingsforskere trekker i tvil at offentlige institusjoner er en svært viktig faktor i et land. Institusjonssamarbeid er en form for «systemstøtte» som imidlertid har vært oversett, og kanskje særlig i programmer med stor iver etter å oppnå konkrete resultater på kort- og mellomlang sikt (Dercon 2025).

Videre kan det hevdes at betydningen av institusjoner er økende. Flere utviklingsland er i ferd med å utvikle velferdsstater og nye institusjoner i møte med fortsatt fattigdom, behov for økonomisk omstilling og flerdimensjonal sårbarhet. Bare mellom 2003 og 2020 ble gruppen med lavinntektsland redusert fra 66 til 31 land (Steinbach 2019). Dette gir en pekepinn på at langt flere utviklingsland vil måtte utvikle institusjonell kapasitet til å håndtere nye og mer kompliserte utviklingsutfordringer.

Nasjonale institusjoner er imidlertid et vanskelig og komplekst område innenfor internasjonalt utviklingssamarbeid, der eksterne aktører ofte har begrenset og av og til negativ påvirkning. Kapasitetsutvikling kan være en viktig bidragsyter til økt effektivitet i offentlig sektor og utvikling. Samtidig (som utdypet i rapporten «Kunnskap uten grenser») viser en rekke metaanalyser og indikatorer nedslående resultater når det gjelder lands styresett i den samme perioden som internasjonalt utviklingssamarbeid har satt et sterkt fokus på det (Norad 2021).

Hvis vi ser på makroeffekter har bistanden over tid fått kritikk for å skifte retningen på ansvarliggjøringsprosesser – fra utviklingslands egen befolkning til giverland – for å belaste nasjonale myndigheter med tidkrevende oppfølgings- og rapporteringskrav, og for å undergrave og/eller avlaste myndigheters grunnleggende forpliktelser med hensyn til tjenester. Bistanden har trolig bidratt til økt kompleksitet hva gjelder offentlig styring og tjenesteleveranse, fungibilitet (at myndigheter har omalloktert midler mellom budsjettlinjer i møte med ekstern finansiering), og trolig bidratt til målkonflikt da giverlands mål og prioriteringer i mange tilfeller ikke sammenfaller med mottakerlandets mål og prioriteringer. Bistanden må finne en delikat balanse mellom å styrke institusjoner, uten et *for* tungt administrativt vedheng, og på den annen side unngå å omgå

myndigheter ved å opprette alternative strukturer for tjenester og ivaretagelse av befolkningens behov.

En betydelig utfordring i bistand til styrking av offentlig sektor er stor variasjon i det normative grunnlaget for ulike lands institusjonelle oppsett. Institusjoner reflekterer ofte samfunnene de er en del av, og det er ofte stor avstand – historisk, kulturelt, sosiologisk og politisk – mellom ulike giverland og partnerland. Derfor opererer ofte kunnskaps- og bistandsprogrammer som har som formål å bedrive «kunnskapsoverføring» eller «erfaringsutveksling» et sted mellom idéer, normer, kultur, praktiske erfaringer, operasjonell kapasitet og institusjonell stivhengighet. «Kapasitetsbygging», «kunnskapsdeling» eller formidling av såkalt «best practice» skjer ikke i et normativt vakuum, selv om man ofte har valgt å ramme inn slike innsatser som tekniske øvelser og «rent» kunnskapsarbeid. Adferd er sterkt preget av normer og verdier, og aktørers visjoner er ofte preget av underliggende preferanser og idéer. All kunnskap og praksis stammer fra underliggende idéer og en unik institusjonell historie – og ofte er vår praksis og vår kunnskap et resultat av politiske dragkamper og historiske kompromisser i vårt eget land. Dette gjelder også hvordan vi designer vår forvaltning og statens tjenester. Kapasitet, og spesielt hvordan denne brukes, er med andre ord i stor grad et resultat av forhandlinger og preferanser hos eliter (Hallegatte et al. 2012; Resnick, Tarp, og Thurlow 2012; WDR 2017). Derfor er ofte det overordnede styresettet i et land avgjørende på bistandens forsøk på å overføre institusjonelle løsninger fra et land til et annet (Verdensbanken 2018).

Et perspektiv er at det kan være betydelig forskjell på form og funksjon til statlige virksomheter i utviklingsland. Formen viser til hvordan virksomheten er organisert og hvilke formelle rammer den opererer innenfor, som lover, regler og struktur. Funksjonen handler derimot om hva virksomheten faktisk gjør i praksis, og hvordan den utøver sin rolle i samfunnet – ofte påvirket av lokale forhold, ressurser og politisk kontekst.

Spørsmålet er så hvor godt rustet norske virksomheter er til å forholde seg til en situasjon hvor det er stor avstand mellom form og funksjon på offentlig sektor i et samarbeidsland. I et tilfelle der ledelsen i søster-organisasjonen har en del av de samme mål og planer som norske kollegaer, vil det være mindre krevende for norske institusjoner å utvikle en endringsteori, vurdere relevansen av norske erfaringer, forstå lokale behov og ressurser. Men er norske institusjoner og aktører godt rustet i tilfeller der problemet og konteksten er av en art som ikke like enkelt kan rammes inn av et tradisjonelt institusjonelt samarbeid, eller der de man jobber med kun er en liten del av en institusjon som ikke deler samme intensjon eller rasjonale? Og selv om man har de samme *organisasjonene* (tilsyn, fagdirektorater, ombudsmann, riksrevisor etc.) med de samme formålene, betyr ikke det at man har de samme *institusjonene* (de iboende normene og verdiene som strukturerer hvordan vi samhandler) (Eyben 2010; Andrews et al. 2017). Med andre ord kan organisasjoner i slike tilfeller gå med på reformer som i praksis etteraper institusjoner fra giverland, men uten en reell internalisering av verdier og institusjonell logikk – hovedsakelig fordi det utløser både anerkjennelse og finansiering fra giverland. Spørsmålet er altså om det er *lignende* institusjoner eller *etterligninger* uten samme funksjonalitet (også kalt «paper leviathans»), men som leverer akkurat nok til at elite-grupperinger i landet ikke blir truet eller må inngå for store innrømmelser til det internasjonale samfunnet (Verdensbanken 2017; Acemoglu og Robinson 2019).

2.2 Kapasitetsutvikling – mellom fag og politikk

Før vi går videre er det viktig å ha klart for seg hva vi mener med «kapasitetsutvikling»:

OECD DAC (2006: 12) definerer «kapasitet» som:

the ability of people, organisations and society as a whole to manage their affairs successfully.

"Kapasitetsutvikling" defineres som:

the process whereby people, organisations and society as a whole unleash, strengthen, create, adapt and maintain capacity over time.

UNDPs (2009: 5) definisjon av kapasitetsutvikling vektlegger også måloppnåelsen:

(...) the process through which individuals, organisations and societies obtain, strengthen and maintain the capabilities to set and achieve their own development objectives over time.

Som vi ser av definisjonen har kapasitetsutvikling et nært og organisk forhold til den større institusjonelle rammen som mennesker og systemer opererer innenfor – og i neste omgang også et lands generelle styresett. Bistand til kapasitetsutvikling foregår i et faglig og politisk økosystem der endring alltid har implikasjoner for makt og politikk – og vice versa: politiske endringer kan ofte påvirke kapasitetsutviklingsprosjekter og institusjoners mulighet til å operere effektivt. Mange av de løsninger og modeller som utviklingsland utvikler i sin ferd mot økt velstand og velferd vil ikke bare kreve fagkompetanse og ny praksis – det vil kreve vanskelige politiske forlik (f.eks. knyttet til skattereformer, klimaomstilling og omfordeling). I dette økosystemet spiller et lands eliter en viktig rolle som premissleverandør og gatekeeper for bistanden. Selv om vi tenderer til å tenke om bistand til kapasitetsutvikling som en primært teknisk og faglig øvelse blir man ofte involvert i noe langt mer uforutsigbart og konfliktfylt, som landets eliter ikke nødvendigvis ser i sin interesse. Som nevnt speiler ofte institusjoner samfunnet for øvrig. Med andre ord, institusjoner utvikles sjelden raskere eller annerledes enn det samfunnet de er en del av og det eliten tillater. Det er denne kjensgjerning som ligger til grunn for kritikken om at bistand til institusjoner forsøker å «skip to Weber» eller «cheat history».

Spørsmålet om elite-koherens innad i landet blir dermed viktig for gjennomslag og resultater av kapasitetsbygging og institusjonsstyrking. Dette er ofte vanskelig nok i seg selv, men som eksterne aktører som kommer til via utviklings samarbeidets kanaler må vi også stille oss spørsmålet om elitene vil det samme som oss. Det trenger som regel ikke være vanskelig å finne teknokrater eller byråkrater som ønsker det samme som oss, men dette er ikke hele bildet. Ideologisk overlapp er f.eks. viktig for å etablere institusjonalisert elite-interaksjon, noe som i neste omgang er avgjørende for å håndtere konflikter og få til ansvarliggjøring, og for å få til den utvikling vi ofte ser for oss. At bistanden dermed ikke ligger for langt unna de ideologiske ståsted til et lands eliter vil trolig være en viktig betingelse for vellykket institusjonssamarbeid og kapasitetsutvikling. Et eksempel på det motsatte var da bistanden på 1980-tallet forsøkte å endre lands politikk, økonomi og forvaltning gjennom de såkalte omstrukturingsprogrammene (program som søkte å stabilisere økonomier gjennom bl.a. liberalisering, avregulering, og reduksjon i offentlige utgifter). Disse eksterne ex-ante intervensjonene ble muliggjort fordi bistanden fortsatt var en betydelig ressurs for mange land, men viste seg ofte lite vellykkede blant annet fordi de ikke sammenfalt med de incentivene som ulike eliter hadde på hjemmebane. Bistandens ideal for statens organisering og involvering kan med andre ord gå på tvers av hva som faktisk fungerer for eliter i flere land som påpekt av bl.a. Chabal og Daloz (1999) i boken «Africa Works: Disorder as Political Instrument» og Bøås og Jennings (2005) i artikkelen «Insecurity and Development: The Rhetoric of the 'Failed State'»

2.3 Framvekst av kunnskapsprogrammer

Fokuset på styresett vokste frem utover 1990-tallet og 2000-tallet, nesten som en respons på de mer omdiskuterte omstrukturingsprogrammene fremmet av IMF og WB (Potter et al. 2008). Kort sagt gikk giversamfunnet fra krav om å begrense statlige utgifter og betenkeligheter overfor en *for* stor stat til betenkeligheter knyttet til en *for* svak stat (Eggen og Roland 2014). Utviklingen ledet til at kapasitetsutvikling, kunnskapsprogrammer og «teknisk assistanse» ble en sentral del av utviklingssamarbeidet utover 2000- og 2010-tallet (Kock og Weingart 2016). Underliggende for denne utviklingen var en grunnleggende antakelse om at institusjonell dysfunksjonalitet og manglende utvikling i mange land var et resultat av utilstrekkelig kapasitet eller kunnskap (ibid; Laws 2018; Yanguas 2018; Andrews et al. 2019). Denne overbevisningen ledet til en sterkt «tilbudsdrevet» industri av kunnskapsprogrammer (Kock og Weingart 2016: 106).

Ulike «skoler» innen kapasitetsutvikling har utviklet seg de siste 15 årene. Én viktig distinksjon i tilnærmingen kan enkelt sies er om bistanden har vektlagt metoden eller konteksten. Den sistnevnte tilnærmingen vektlegger faktorer ved konteksten som bistandsaktører har liten påvirkning på: politisk vilje, interesser, økonomiske incentiver, eksisterende kapasitet og forholdet mellom sentrale elitegrupperinger. «Metode-skolen» vektlegger på sin side kvaliteter ved intervensjonen, som for eksempel planlegging, design, koordinering, problemanalyse, tidshorisont og implementering. Det har vært en betydelig innovasjon og læring knyttet til både metode og kontekstforståelse i senere år, og en pragmatisk tilnærming til institusjonell utvikling er nødt til å skjelve til begge leirer.

2.4 Suksessfaktorer for kapasitetsutvikling

I det følgende drøftes kort en del faktorer og innsikter som alle på sitt vis faller innenfor rammen av «suksessfaktorer». Innsiktene strekker seg fra kvaliteter ved, og betingelser satt av, givere, via metode og tilnærming, til betingelser og rammevilkår i kontekst og hos partnere.

2.4.1 Troverdighet

Troverdighet hos «bistandstilbyder» og troverdighet i diagnosen som stilles er viktig for å vekke interesse og påvirke oppfatningen hos de som tilbys bistanden. Bistandsaktørenes «løfter» om gevinster ved reformer, eller risikoer ved andre institusjonelle utviklingsstier hviler på deres troverdighet.

Hvis bistanden til kapasitetsutvikling tilbys av en bilateral aktør (som i tilfellet med Norge og norske kunnskapsprogrammer) ser det ut til at troverdighet som «problemløser» er svært viktig. Et internasjonalt godt (fortjent) rykte – som for eksempel Norges forvaltning av petroleumsressursene – gir tillit og troverdighet. Norsk forvaltning av oljen var ikke bare oppsiktsvekkende fordi vi hadde klart å håndtere det, men fordi dette nettopp ofte var en *forbannelse* for andre land – og det er langt fra sikkert at vi har samme troverdighet innenfor andre sektorer og fagområder.

Innenfor bistanden har man lenge hatt en debatt om [«komparative fortrinn»](#) hos giverland. Dette har ofte gått på alt fra geografisk plassering, historikk, språk, kultur, operativ evne eller kompetanse. Ikke alt som trekkes frem er reelle komparative eller absolutte fortrinn, og det er lett å tenke at bare fordi man har bedre løsninger enn i fattige land så har man et fortrinn (når dette like gjerne kan være et produkt av et høyt velstandsnivå og ikke alltid så enkelt å «overføre»).

For mer «universelle» institusjoner, der bistanden ikke handler om å formidle et individuelt lands erfaringer eller institusjonelle løsninger, er høy faglig troverdighet også svært viktig. Det kan handle om å være tilknyttet internasjonale standarder og nettverk. For eksempel jobber bistandsaktører innenfor INTOSAI-paraplyen (sammenslutning for riksrevisjoner) basert på felles internasjonale prinsipper og verktøy. Det har bidratt over tid til en felles profesjonell identitet og forståelse av hva kapasitet og resultater innebærer på tvers av land.

2.4.2 Langsiktighet

Langsiktighet og kontinuitet er sentrale betingelser for vellykket kapasitetsutvikling, og trekkes frem i en rekke evalueringer. Dette betyr som regel mer enn en normal tidshorisont på tre til fem år – som ofte er en normal tidssyklus for bistandsprosjekter. Det tar ofte årevis før man ser resultatene av enkelte politiske beslutninger og reformer. I dag er det vanlig praksis sluttrapportering for bistandsprosjekter leveres omtrent seks måneder etter prosjektets avslutning. Men for å forstå om et tiltak med ambisjoner om institusjonell endring har vært effektivt burde man hatt en rapportering med betydelig lengre tidshorisont, for eksempel når prosjektet er tenkt å ha full effekt, og enda senere for å forstå institusjonens forankring. Til sammenligning har vi i Norge hatt stor forståelse for at [utdanningsreformen](#) «Kunnskapsløftet» – som først ble initiert etter en utredning i 2001 – fikk meningsfulle resultater etter et tiår med innsats og systematisk oppfølging fra flere ulike ministere og regjeringer.

Mange av de etterfølgende suksesskriteriene knyttet til læring, tilpasning, forankring, innsikt i konteksten og eierskap springer alle ut av et *varig* engasjement. Langsiktighet kan, og bør, gå hånd i hånd med såkalt «quick wins» underveis for å skape engasjement og begeistring bak tidkrevende reformer. Langsiktighet kan gi prosjektet en ro og realisme som trengs i møte med de ambisjoner både samarbeidsland og givere har for bistanden. Mindre avgrensede og kumulative og inkrementelle løsninger (quick wins) kan på sikt dulte på, og akselerere, større prosesser og reformer (Petersen og Engberg-Pedersen 2013; Levy 2014; Lucas 2014).

Ofte er langsiktighet også koplet til enkeltindividens engasjement og en forutsetning for tillitsbygging og gode relasjoner. Å holde ut i langdryge prosesser for å styrke offentlige institusjoner i utviklingsland kan være krevende for enkeltpersoner, og støtte og forankring i ledelsen i norsk statlig virksomhet og departementer kan være avgjørende. Derfor er langsiktighet og kontinuitet også koplet til bred politisk støtte og eierskap – helst hos både giverland og samarbeidsland.

2.4.3 Flexibilitet og tilpasning

Norsk bistand på sitt beste er fleksibel, tilpasningsdyktig og smidig. Som en stor evaluering av norsk bistand til kapasitetsbygging fant:

Norwegian supported capacity development interventions are characterised by long-term commitment and a high degree of adaptation and adjustment. [...] The evaluation found strong evidence of Norway's willingness to change plans, scale up efforts and fund discreet activities as needs arise. (Norad 2015: 7).

Dette skjer til tross for en viss spenning mellom, på den ene siden, skjønnsmessige vurderinger og tilpasning i praksis, og på den annen side, hva som oppfattes å være forvaltningsmessige krav. For eksempel kan tilskuddsforvaltere utvise forståelse for tilpasning, selv om krav til Norads forvaltning ikke nødvendigvis legger opp til det.

Dette punktet handler om tilnærmingen til metode og planer for kapasitetsutvikling og den forvaltningsmessige rammen rundt dette. Funn fra *the Global Learning for Adaptive Management Initiative* (GLAM), som ble finansiert av USAID og DfID, viste at å utnytte potensialet i mer fleksible og eklektiske metoder fordret at man fra giversiden aktivt oppmuntret til det. Med andre ord, det må skapes en appetitt og trygge rammer for eksperimentering, tilpasning og skjønnsmessige vurderinger (Ramalingam et al. 2019). Dette kan være vanskelig for et system som har et rettmessig behov for informasjon, standardiserte systemer og kontroll med tilskudd, og som ifølge enkelte forskere kan virke som en institusjonalisering av tvil eller mistillit (Reinertsen 2016; Honig 2020). Standardiserte rapporteringskrav og enkelte former for forvaltningsmessig oppfølging later til å trekke prosjekter mot tiltak som virker mindre risikovillig og enklere «straightforward», eller mer kosmetiske, mål der forutsetningene allerede ligger til rette for suksess (Honig 2018: 102).

Mer fleksible tilnærminger basert på en desentralisert tilnærming der frontlinjen nyter større diskresjon og mulighet for å tilpasse seg, kan resultere i et fokus på vanskeligere, men viktigere mål som direkte adresserer de underliggende forutsetningene for intuisjonenes virke. Mer mål- og resultatstyring er med andre ord ikke nok i seg selv – hvilke incentiver de skaper for involverte parter er vel så viktig (Buntaine et al. 2017). Et illustrerende eksempel er INTOSAI Development Initiative (IDI) og Den afrikanske organisasjonen for engelskspråklige riksrevisjoner (AFROSAI-E) sitt prosjekt i Somalia i perioden 2018 til 2020. For et kapasitets- og institusjonsutviklingsprosjekt i et av verdens mest sårbare land var det helt avgjørende at man fleksibelt tilpasset seg de behov som dukket opp. Ifølge en evaluering reduserte dette verdien av resultatrammeverket, men styrket prosjektets relevans (Finance Performance Oversight 2021).

2.4.4 Refleksivitet og kvalitet underveis

Punktet om tilpasning fordrer systematisk åpenhet og refleksjon underveis i prosjekter. Med det utgangspunkt bistanden har er vi svært sårbare for en rekke tankefeilslutninger:

- **Bekreftelsestendensen («confirmation bias»):** tendensen til å søke informasjon og se etter mønstre som bekrefter din opprinnelige hoved-hypotese om hva som er problemet, og at det er behov for deg og ditt prosjekt.
- **Overdreven optimisme:** overvurdere sannsynligheten for at alt vil gå etter planen og fungere.
- **Gruppetenkning:** ønsket om harmoni og konsensus i tungt normative bransjer, kanskje spesielt i hierarkiske organisasjoner.
- **Status quo bias:** menneskers hang til å holde seg til en tidligere vedtatt plan og handlingsforløp (som har fungert før, eller i en annen kontekst) ettersom endring fra planen anses som mer krevende og noe som dermed må rettfærdiggjøres.

Bistanden har fått kritikk for tydelige ideer og modeller om hva som gir utvikling, vektlegging av planlegging og gjennomføring i tråd med planen, utbredt risikoaversjon og fiksering på resultater, samt etablerte relasjoner og bånd til partnere og mottakere. Alt dette kan bygge opp under slike tankefeilslutninger.

Et felles botemiddel for alle tankefeilslutningene later til å være en kultur for refleksjon og å avlære feilaktige oppfatninger underveis. I en bransje der det snakkes mye om læring er det trolig vel så viktig å klare å legge fra seg innlærte ideer (både teorier og elementer i et program) (Chambers 2017; Prieto Martin et al. 2017). Endringsteorier har hjulpet på utviklingsaktørers evne til å være åpen om

kompleksiteten og usikkerheten i konteksten og programmer, i tillegg til egne forutsetninger og begrensninger. Men det er viktig at slike øvelser forblir en del av programmet, for å *forbli* relevant i en kontekst.

En fallgrube er at byråkrati og politikk *ikke* først og fremst fokuserer på problemer som de søker løsninger etter, men tvert imot sitter på løsninger som de søker å kople til problemer (Cairney 2018). Å jobbe problemdrevet snur om på logikken med forhåndsdefinerte aktiviteter og outputs, som om man vet hva kilden til problemet og hva de kausale mekanismene er. Å bruke metoder som Problem-Driven Iterative Adaption (PDIA) bruker til en viss grad noe av samme fremgangsmåte som bistanden for øvrig, men legger opp til en strukturert tilnærming til å forstå problemet, utforske mulige løsninger og teste ut ulike tilnærminger. Det kan være en krevende prosess fordi man må være åpen for å gå tilbake på ideer og løsninger. Det forplikter en likevel til en genuin nysgjerrighet (selv om man er hentet inn som «eksperten») og legger opp til mer tenkning og utforskning underveis i prosjekter – ikke mindre (Vähämäki 2015).

Fremfor å vektlegge «quality at entry» (tung analyse og planlegging på forhånd) ser det i dag ut til å være et poeng at de komplekse initiativene trenger mer analyse og design underveis gjennom blant annet eksperimentering og hyppig feedback. Fremfor å satse på ett prosjekt med én endringsteori, kan det være et suksesskriterium at man i én kontekst tester ut mange ulike tilnærminger med ulike endringsteorier. Fordi, som Yuen Yuen Ang understreker:

[...] because in our efforts to reach targeted destinations through particular preferred routes we may well be missing even better possibilities and paths to these possibilities (Ang 2016: 52).

2.4.5 Fasilitering fremfor kunnskapsoverføring

Kombinasjonen av kontekstforståelse og innsikt i det institusjonelle miljøet, bevissthet om ens egen utenforstående rolle og behovet for å «re-kontekstualisere» løsninger tvinger ofte frem ydmykhet og en mer kumulativ og fasiliterende metodikk enn den rene «overføringsmetodikken».

Problemerkene som søkes adressert i bistand til institusjoner varierer fra enkle eller kompliserte, til komplekse eller i sjeldne tilfeller kaotiske. Å adressere komplekse problemer fordrer sondering, eksperimentering, variert testing av flere alternativer, mens man hele tiden ser etter mønstre. Dette er en kvalitativt annerledes øvelse enn det opplagte eller kompliserte problemer krever – der kausale mekanismer enten er kjent eller i det minste kan utredes og ekspertise innhentes. Kompleksitet er ikke «ordnet» på samme vis og planlegging og analyse kan aldri garantere at man kommer frem til de riktige løsningene ettersom flere faktorer påvirker hverandre i et dynamisk og volatilt samspill. Dessuten, selv om man som institusjonell partner jobber med «enklere» og mer opplagte problemer kan disse igjen være en del av en større og mer kompleks problemstruktur som gjør at de endelige målgruppene ikke får den gevinsten man ønsket å bidra til. For eksempel kan norske rådgivere jobbe med tekniske løsninger innenfor naturressursforvaltning (kartlegging, tekniske standarder, lisenser, systemutvikling), mens myndigheter på politisk plan beslutter ting utenfor dette avgrensede «tekniske rommet» nøytraliserer eller undergraver effekten (manglende implementering, politisk overstyring, kommersielle interesser vs. miljøbelastning).

USAID utviklet for noen år tilbake en «kompleksitetsbevisst» veileder for prosjekter som avviker fra enklere og mer tradisjonelle prosjekter. Veilederen fremhever blant annet forhold der kausale mekanismer er vanskelige å identifisere på forhånd, der ulike grupperingers perspektiver gjør det vanskelig å oppnå enighet om løsninger og der nye løsninger skal utvikles underveis og tilpasning er

avgjørende. I disse tilfellene er sektorspesifikk kunnskap en fordel, men hvis avstanden mellom kompetansen og erfaringene hos de norske institusjonene, og på den annen side, behovene i søsterorganisasjonene blir stor er det vel så viktig å skalere ned ambisjonen om kunnskapsoverføring og heller innta en fasilitator-rolle der man legger til rette for innovasjon og idémyldring. Det er ikke dermed sagt at norske metoder eller erfaringer ikke er relevante (tvert imot finner evalueringer at dette er et fortrinn), men det kan være de må komme inn på et senere tidspunkt.

Denne innsikten gjelder også for det som ofte refereres til som «policy transfer». Policyer spres ofte når land i økende grad står overfor de samme utfordringene, og de ser til lignende land som har utviklet gode løsninger (f.eks. innen miljø, velferd, pengepolitikk og omstilling). Ofte må policyer «oversettes» til nye kontekster, og trolig blir de først bærekraftige dersom de korresponderer godt med de hjemlige politiske og normative preferansene. I denne sammenheng fremstår «triangulære» samarbeid stadig mer relevant. Norge kan legge til rette for at land som står nærmere hverandre institusjonelt og historisk kan utveksle erfaringer og innsikter. Det kan for eksempel være at land med lavere tillit i befolkningen og mer korrupsjon enn i Norge har mer relevante erfaringer anti-korrupsjon enn det vi har i Norge.

2.4.6 God innsikt i det politisk-institusjonelle miljøet

En felles evaluering av kapasitetsutviklingsbistand i Norge, Danmark og Sverige vektla makt- og kontekstforståelse: At man forstår hvilke krefter og aktører som muliggjør prosjektet, hvem som vil motsette seg det, hvem som kan påvirke prosessen på ulike plan – samt hvem som kan absorbere prosjektet. Som nevnt kan eliter i land motsette seg prosjekter og bistand som utfordrer deres maktbase, og heller gi sin tilslutning til prosjekter som konsoliderer deres makt. Som også Riksrevisjonen (2015: 9) påpekte i sin rapport om styresett og antikorrupsjon:

Formålet med denne bistanden kan være å oppnå endringer i politiske maktforhold og prosesser – endringer som myndigheter i mottakerlandene ofte ikke ser seg tjent med.

Dilemmaet kan bli at man enten søker å utfordre eliter med sterke interesser i hvordan dagens system er formet, eller søker en mer pragmatisk og realistisk linje som ofte vil gravitere mot status quo. Institusjonsbistand kan risikere å bli fanget i en tilstand der man må søke etter formål som gjør akkurat nok til at man kan rapportere til givere om resultater, men samtidig holde seg innenfor det landets elite tolererer av konsesjoner. Dette har i flere tilfeller av institusjonsbistand ledet til målformuleringer som primært går ut på å endre «form» fremfor «funksjon» (å faktisk løse problemet for endelige sluttbrukere), der sistnevnte vil kreve større kompromiss og innsatser enn det både landets eliter og bistandsaktører ser som fordelaktig (Buntaine et al. 2017).

En mer inkluderende og funksjonell utvikling for landet som helhet handler ofte om å få et lands eliter til å gå fra én såkalt «bargain» (intern pakt/status quo som har tjent deres interesser godt, men ikke nødvendigvis resten av landet) til en «development bargain», en slags utviklingspakt der de kompromisser for å satse på en mer langsiktig og inkluderende utvikling (der deres interesser bindes sammen med en langsiktig utvikling for landet) (Dercon 2022). For mange eliter er det betydelig risiko knyttet til dette ettersom mange vil anse det som bedre med «én fugl i hånden enn ti på taket». Dette vil derfor som regel være det området av kapasitetsutviklingsbistanden som utgjør noe av det vanskeligste.

I de tilfeller der elitenes ønske om utvikling faktisk sammenfaller med en profesjonalisering av embetsverk i tråd med prinsipper og et fokus på fellesgoder og fellesinteresser, som

utviklingssamarbeidet også ønsker å fremme, vil det være gode rammer for kapasitetsutviklingssamarbeid.

2.4.7 Opplevd relevans og eierskap

Relevans og eierskap er avgjørende i kapasitetsutvikling fordi tiltak som er tilpasset lokale behov og hvor lokale aktører har eierskap, har langt større sannsynlighet for å være bærekraftige og effektive over tid. Når mennesker selv får være med å definere utfordringer og løsninger, styrkes både motivasjonen og evnen til å videreføre utviklingen på egne premisser.

Relevans og eierskap er anerkjente prinsipper i bistanden, men de fremkommer i ulike varianter. En fersk [artikkel](#) setter opp et konseptuelt skille mellom *should*, *could*, og *would* for å understreke poenget:

- Should: nesten alle *burde* ønske institusjonell reform og kapasitetsutvikling velkommen
- Could: men av alle som burde er det ikke alle som *kan* (mangler kapasitet og ressurser).
- Would: og av alle de som både burde og kan er det langt fra alle som *vil*.

Med andre ord er det tredje nivået det viktigste: de kontekster som har et konstruktivt politisk og institusjonelt «rom» for å forplikte seg og forfølge dette arbeidet systematisk over tid. Det er altså dette nivået som faktisk viser i hvilken grad bistanden er etterspørselsdrevet.

Noe som har betydning for gode beslutninger og såkalt «eierskap» er 'skin in the game': om de som igangsetter endringer eller setter i gang prosjekter har noe å vinne eller tape på det. Hvis arbeidet i for stor grad er tilbudsdrivet vil ikke involverte aktører kjenne på personlig risiko og ansvar.

Dette understreker at eierskap hos nasjonale systemer ofte betyr mer enn forankring i «systemet». En rekke evalueringer og funn tyder på at enkeltpersoner i nøkkelposisjoner ofte er avgjørende. Dette kan være en spesiell utfordring i land der det er langt vanligere enn i Norge å politisk utnevne ledere av institusjoner. Nøkkelpersoner er viktig i hele kjeden, ikke bare på topp (politisk ledelse) eller i bunn (fagfolk og teknokrater), det fordrer også forankring i mellomledd: ledelsen og mellomledelsen i departementer, instanser og andre institusjoner kan enkelt forsinke eller spore av prosjekter (Honig 2018).

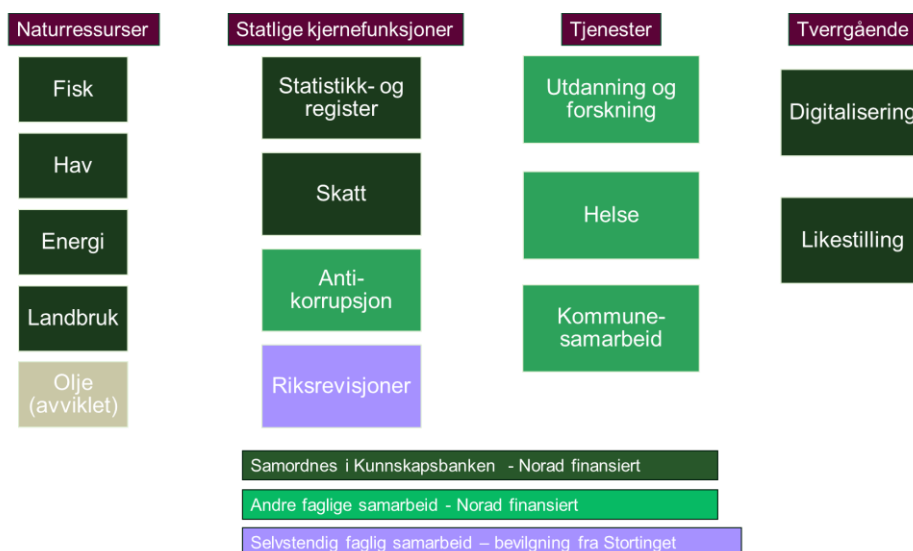
I relasjon til forrige punkt er det viktig å huske at når en bygger ut et prosjekt som dermed får konsekvenser for flere miljøer, organer og aktører er det viktig å bygge ut legitimitet, nettverk og aksept. Jo lenger og mer forgrenet verdikjeden blir – jo flere aktører kommer inn – jo mer må man jobbe med konsensus om endringsteori, problemforståelse, årsakssammenhenger og relevans. Dette er grunnen til at enkelte prosjekter aktivt jobber med å «sensibilisere» (skape forståelse og aksept for) nøkkelgrupper og viktige ledere, som kan sitte langt utenfor de miljøer og kretser som prosjektmedarbeidere vanligvis forholder seg til.

3 Innretning og gjennomføring av kunnskapsprogram og institusjonssamarbeid

Dette kapittelet tar for seg hvordan kunnskapsprogrammene er utformet og gjennomført i dag. Vi ser nærmere på landfordeling, ressursinnsats, partnerskap, organisering og koordinering. Det er primært norske statlige virksomheters rolle og bidrag som omhandles, og i liten grad rollen til andre partnere i kunnskapsprogrammene (slik som avtaler med multilaterale organisasjoner og sivilt samfunn). Videre er det primært de såkalte «kunnskapsprogrammene» som samordnes i Kunnskapsbanken som beskrives (i mindre grad andre faglige samarbeid). Likheter og forskjeller mellom ulike programmer og samarbeidspartnere er beskrevet, samt noen av endringene som har skjedd i programmene de siste årene.

3.1 Stor variasjon i programmenes profil og partnere

Norges kunnskapsprogrammer og faglige samarbeid finnes i en rekke ulike sektorer og med ulik finansiering og styringsstruktur. Figur 1 gir en oversikt over programmene sortert etter noen større tematiske kategorier og om avtaleform og samordning i Kunnskapsbanken. En ytterligere beskrivelse av hvert program med mål og innretning finnes på Norads nettside [Programmer i Kunnskapsbanken](#).



Figur 1 Kunnskapsprogrammer og andre faglige samarbeid per sektor

Som Figur 1 viser kan pågående faglige samarbeid grupperes innenfor områdene naturressurser, statlige kjernefunksjoner, tjenester og tverrgående program. Figuren viser også at åtte programmer er samordnet i Kunnskapsbanken, mens de andre omtales som andre faglige samarbeid og samordnes på andre måter.

Samlingen av kunnskapsprogrammer i Kunnskapsbanken kom som en beslutning av Utenriksdepartementet høsten 2021. Dette ble fulgt opp med et R-notat. Hovedelementene i styringsmodellen er etatsstyring, årlig dialogforum, faglige samordningsfora og årlige møter mellom

Norad og avtalepartnere. I tillegg har Norad og involverte departementer og direktorater dialog knyttet til faglige og strategiske spørsmål på tvers av kunnskapsprogrammene.

Kunnskapsprogrammene som samordnes i Kunnskapsbanken er opprettet til ulik tid og med ulik innretning og partnere. Programmene har også utviklet seg med engasjement i ulike land. Tabell 1 sammenfatter noen sentrale kjennetegn ved hvert kunnskapsprogram og andre faglige samarbeid som innenfor helse og utdanning. Det er særlig engasjement av norske statlige virksomheter som er tatt med. Være oppmerksom på at programmene kan ha betydelig engasjement i flere land via andre aktører enn norske statlige.

Tabell 1 Programmene partnere og land

Program	Norske virksomheter engasjert per 2025	Sentrale samarbeidsland hvor norske statlige virksomheter er engasjert per 2025	Kommentar
Programmer som samordnes i Kunnskapsbanken			
Digitalisering for utvikling	Ingen ¹	Ingen	Flere land støttes gjennom støtte til andre aktører enn norske statlige
Energi for utvikling	Norges vassdrags- og energi direktorat, Miljødirektoratet, Statnett, Søkeldirektoratet, Havindustriilsynet, SSB	Nepal, Malawi, Mosambik, Tanzania, Nigeria	Alle land er formelt i planleggingsfase, men implementering er startet på noen områder
Fisk for utvikling	Havforskningsinstituttet, Veterinærinstituttet, Fiskeridirektoratet, NMBU, UiT Norges arktiske universitet	Ghana, Colombia, Sri Lanka, Cuba, Kenya	I tillegg 31 land som dekkes av EAF-Nansen programmet.
Hav for utvikling	Havforskningsinstituttet, Kystverket, Veterinærinstituttet, Miljødirektoratet, SSB, Søkeldirektoratet	Indonesia, Mosambik, Kenya	

¹ Tidligere var avtale med HISP-senteret ved UiO forvaltet i programmet. Denne avtalen er nå knyttet til Helse.

Program	Norske virksomheter engasjert per 2025	Sentrale samarbeidsland hvor norske statlige virksomheter er engasjert per 2025	Kommentar
	Stiftelsene NIVA og GRID-Arendal		
Landbruk for utvikling	NIBIO, SSB, Veterinærinstituttet	Etiopia, Malawi, Zambia, Tanzania	I tillegg kommer regionalt samarbeid med COMESA som støtter matsikkerhetsstatistikk i flere land
Likestilling for utvikling	Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, SSB, Oslomet	Uganda, Tanzania (og Zanzibar)	Tanzania og Zanzibar i planleggingsfase
Skatt for utvikling	Skatteetaten, SSB	Malawi, Ghana, Namibia, Rwanda, Kenya, Tanzania (og Zanzibar)	SSB og Skatteetaten er i ulike land
Statistikk- og registersamarbeid	SSB	Etiopia, Ukraina	Større tematiske satsninger kommer i tillegg, som støtte til statsregnskap og bedriftsregister i flere land
Andre faglige samarbeid			
Anti-korrupsjon	Justis- og beredskapsdepartementet	Ingen	Primært faglig bidrag til evaluering av oppfyllelse av The Financial Action Task Force (FATF) standarder
Utdanning og forskning	Høgskulen på Vestlandet, NLA - Norsk Lærerakademi Høgskolen AS, NMBU - Norges miljø- og biovitenskapelige universitet, NTNU - Norges teknisk-	Nepal, Argentina, Benin, Kamerun, Kina, Colombia, Ecuador, Etiopia, Ghana, Indonesia, Kenya, Malawi, Mali,	Samarbeid om både forskning og utdanning, og ikke bare kapasitetsutvikling
Norhed II programmet			

Program	Norske virksomheter engasjert per 2025	Sentrale samarbeidsland hvor norske statlige virksomheter er engasjert per 2025	Kommentar
	naturvitenskapelige universitet, OsloMet – Storbyuniversitetet, UiA - Universitetet i Agder, UiB - Universitetet i Bergen, UiO - Universitetet i Oslo, UiS - Universitetet i Stavanger, UiT Norges arktiske universitet, USN - Universitetet i Sørøst-Norge	Mosambik, Nepal, Niger, Rwanda, Sør-Afrika, Sør-Sudan, Sri Lanka, Sudan, Tanzania, Uganda, Zambia, Zimbabwe	
Helse	Folkehelseinstituttet, HISP-senteret ved UiO	For FHI: Ukraina, Malawi, Etiopia, Nepal, Ghana, Palestina og Uganda For HISP-senteret og partnere: ca 130 land	
Kommunesamarbeid	KS har inngått avtale med Norad om en ordning hvor norske kommuner skal engasjeres	Ukraina	

Tilgrensende faglige samarbeid

Riksrevisjoner	Riksrevisjonen	Namibia, Ukraina, Albania, Madagaskar, Nord-Makedonia	Også regionale samarbeid som indirekte støtter flere land (Balkan og engelsk-språklige Afrika)
-----------------------	----------------	---	--

Følgende kjennetegn ved programmene kan framheves:

- **Varigheten til programmene varierer betydelig.** Enkelte programmer er nyere og har flere engasjement som nylig har startet opp eller fortsatt er i planleggingsfasen. Det gjelder Energi for

utvikling, Likestilling for utvikling og Hav for utvikling. Andre programmer har innsatser som har en lang varighet, selv om de i ikke har vært organisert i samme kunnskapsprogram tidligere. Det gjelder særlig innsatser under Fisk for utvikling og Statistikk og register programmet. For landbruk og skatt er det flere innsatser som har vart en del år og hvor det er gjort mange erfaringer de seneste år (omtales nærmere i kapitlet om resultatoppnåelse).

- **Noen programmer henger tettere sammen enn andre.** Særlig programmene Fisk og hav er to programmer med noe overlappende tematiske fokusområder. Videre er det for flere styresettprogrammer tette tematiske forbindelser. Skatt og statistikk har flere felles områder som betydningen av bedriftsregister for skattlegging, og det gjenspeiles i at SSB er engasjert i Skatt for utvikling programmet i flere land. Det er også en tematisk kobling mellom anti-korrupsjon og riksrevisjoner programmene, men disse har ingen samarbeid.
- **Antall statlige partnere engasjert varierer mellom programmene.** Et betydelig antall partnere er engasjert i særlig naturressursprogrammene. Innenfor styresett programmene er det noe færre aktører, og det er også vært et ønske om å engasjere flere. Det gjelder blant annet Brønnøysundregisteret og Kartverket for å kunne bistå land mer helhetlig på bruk av registre for statistikkproduksjon. Innenfor Landbruk for utvikling har det også vært forsøk på å engasjere Mattilsynet for bedre bistand til mattrygghet, men dette har ikke vært gjennomført blant annet av kapasitetshensyn hos norsk virksomhet. Digitalisering for utvikling har ingen norske statlige partnere engasjert. Programmet er forventet integrert i andre programmer og porteføljer, med fokus på samarbeid for digital offentlig infrastruktur og digitale tjenester. Engasjement av Digitaliseringsdirektoratet og utvikling av landprosjekter har vært vurdert, men av ulike grunner ikke iverksatt.
- **Enkelte statlige virksomheter er engasjert i mange programmer.** Det gjelder særlig Miljødirektoratet og SSB. Det indikerer at både statistikk og miljø er tatt med og integrert som et tverrgående hensyn i mange programmer. Bufdir er imidlertid ikke engasjert i andre enn Likestilling for utvikling programmet, som indikerer at likestilling i mindre grad er integrert på tvers av programmer (se nærmere omtale i kapittel 3.6).
- **Rollen til de statlige varierer betydelig,** hvor noen har et bredt engasjement inn i programmet (som NVE i Energi for utvikling) og andre med kun mindre engasjement (som NMBU i Landbruk for utvikling). Kapasiteten til bistand varierer mellom de statlige virksomhetene og dette er beskrevet nærmere i kapittel 6.
- **Departementer er ikke deltakende i selve bistandsarbeidet.** Det er særlig direktorater, institutter og universiteter og høyskoler som er engasjert. I tillegg kommer noen tilsyn og de frittstående statlige institusjonene SSB og Riksrevisjonen.

Hver av kunnskapsprogrammene har gjennomgått noen endringer og vært forsøkt utviklet på ulike måter de siste årene:

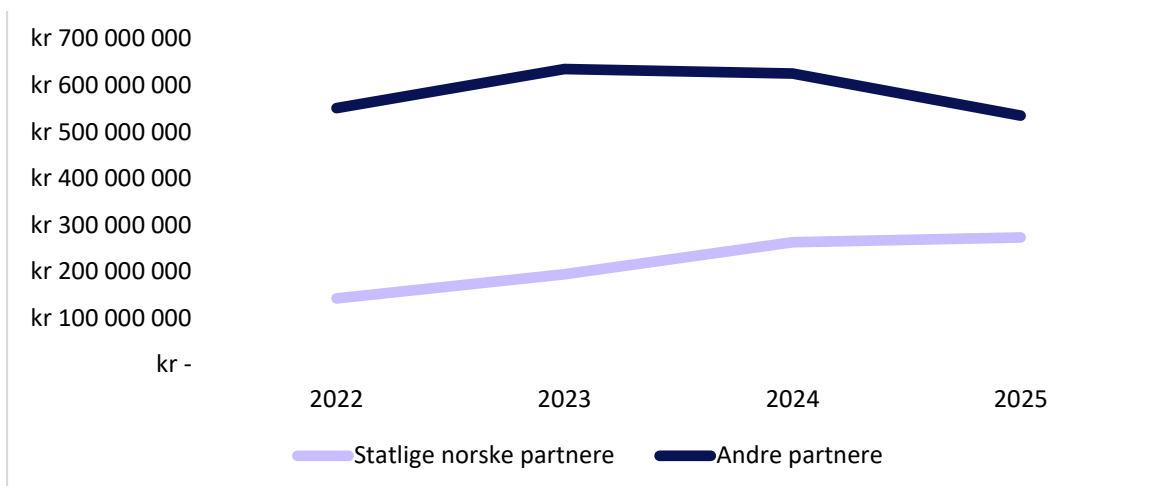
- **Digitalisering for utvikling:** Programmets overordnede profil har vært mindre endret, men avtaleform og ansvarsforhold for samarbeidet med UiOs HISP-senter ble endret i 2024. Da ble ansvaret for avtalen overført til Seksjon for helse i Norad, lagt sammen med en større avtale for å støtte HISP strategien, og støtten til senteret utformet mer som en kjerne støtte.

- **Fisk for utvikling:** Fisk for utvikling ble etablert i 2016 for å koordinere og styrke det spredte faglige samarbeidet som var vokst fram over mange år. De senere årene har det vært jobbet med konsentrasjon om færre land for fiskeribistand, samt igangsettelse av ny fase for EAF-Nansen programmet i 2024. Fiskeridirektoratet hadde en midlertidig pause i sitt engasjement i 2024-2025.
- **Hav for utvikling:** Hav for utvikling ble lansert i 2019 og var særlig knyttet til Norges innsats i Havpanelet (som Norge leder sammen med Palau) og oppfølging av en stortingsmelding i 2017 om hav i utenriks- og utviklingspolitikken. Det har vært en gradvis oppbygging av porteføljen med nye landprogram og partnere, som Mosambik, Indonesia og Kenya.
- **Landbruk for utvikling:** Programmet har vært gradvis utviklet med utvidelse av porteføljen med landprosjekter og tematiske innsatser i det østlige og sørlige Afrika, herunder samarbeid med SSB om matsikkerhetsstatistikk.
- **Likestilling for utvikling:** Gradvis kartlegging og etablert av særskilte satsningsland for likestilling i øst-Afrika, parallelt med noen kortvarige bidrag i andre programmer som energi i Nepal og Hav i Colombia.
- **Statistikk og register:** I årene 2022-2024 ble det gjort ulike mulighetsstudier for å kartlegge potensialet for et nytt program og nye norske partnere. Dette førte til et nytt programdokument ferdigstilt i 2024. Parallelt med dette har nye landprosjekter vært etablert i Etiopia og Ukraina, samt at ulike internasjonale tematiske satsninger har vært jobbet med.
- **Skatt for utvikling:** Mens det perioden 2018-2023 var en kartlegging og etablering av nye samarbeid, har det vært mer konsolidering i porteføljen for både Skatteetaten og SSB i årene 2024-2025. Noen elementer fra Olje for utvikling er inkludert i programmet, slik som samarbeid med nasjonale statistikk-kontor om nasjonalregnskap og bedriftsregister.

Innenfor helse ble det i 2023 utredet et nytt kunnskapsprogram av typen «Helse for utvikling», men dette ble ikke vedtatt av blant annet kapasitetshensyn.

3.2 Økte tildelinger til samarbeid med norske statlige virksomheter de siste årene

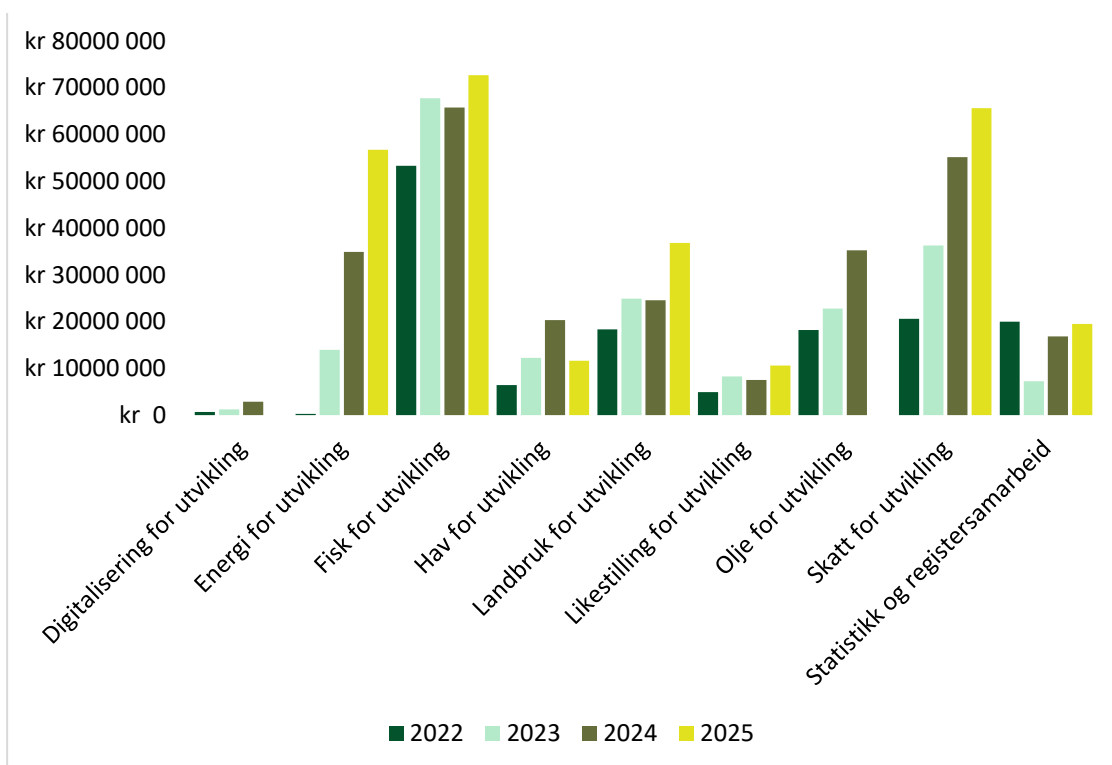
Figur 2 viser summen av utbetalinger for alle kunnskapsprogram for perioden 2022-2025, hvorav beløpet for 2025 er forventet utbetaling. Det er fordelt på andel per statlig norsk virksomhet og andre partnere.



Figur 2 Summen av utbetalinger til statlige norske partnere og andre for perioden 2022-2025 (ikke inflasjonsjustert) – kun for kunnskapsprogrammene (ikke helse og Norhed)

Som Figur 2 viser er andelen utbetalinger til norske statlige økende. Utbetalinger til ikke-statlige norske partnere er samtidig på et høyere nivå og det er særlig i programmene digitalisering, skatt og fisk for utvikling at det er store utbetalinger til ikke statlige norske partnere (selv om Havforskningsinstituttets andel av EAF-Nansen programmet er tatt med blant andelen til norske statlige partnere i figuren overfor).

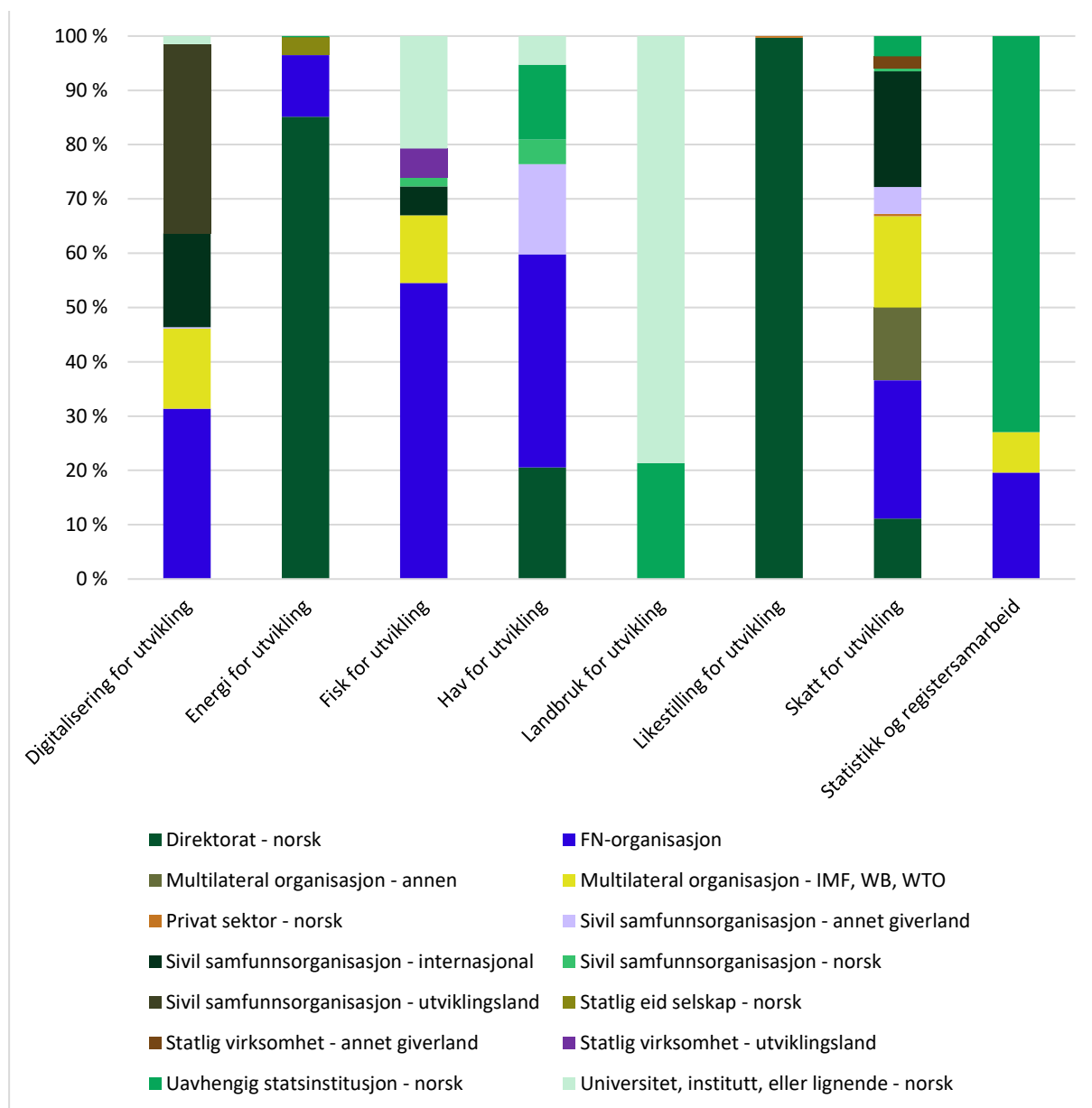
Figur 3 viser utviklingen i utbetalinger per kunnskapsprogram og kun for statlige norske partnere i perioden 2022-2025.



Figur 3 Utbetalinger per kunnskapsprogram og kun for statlige norske partnere i perioden 2022-2025 (ikke inflasjonsjustert)

Figur 3 viser hvordan utbetalingene er størst til programmene fisk, energi og skatt, og hvordan innsatsen i disse programmene og landbruk har vært økt de senere år.

Fordelingen mellom norske statlige og andre partnere varierer mellom program. Figur 4 viser andelen utbetalinger til ulike typer partnere per kunnskapsprogram for perioden 2022-2025. Merk at kategorien «statlig virksomhet – utviklingsland» er i praksis norsk virksomhet (beløp knyttet til in-kind avtaler for Ghana og Colombia i Fisk for utvikling).



Figur 4 Andelen utbetalinger til ulike typer partnere per kunnskapsprogram for perioden 2022-2025

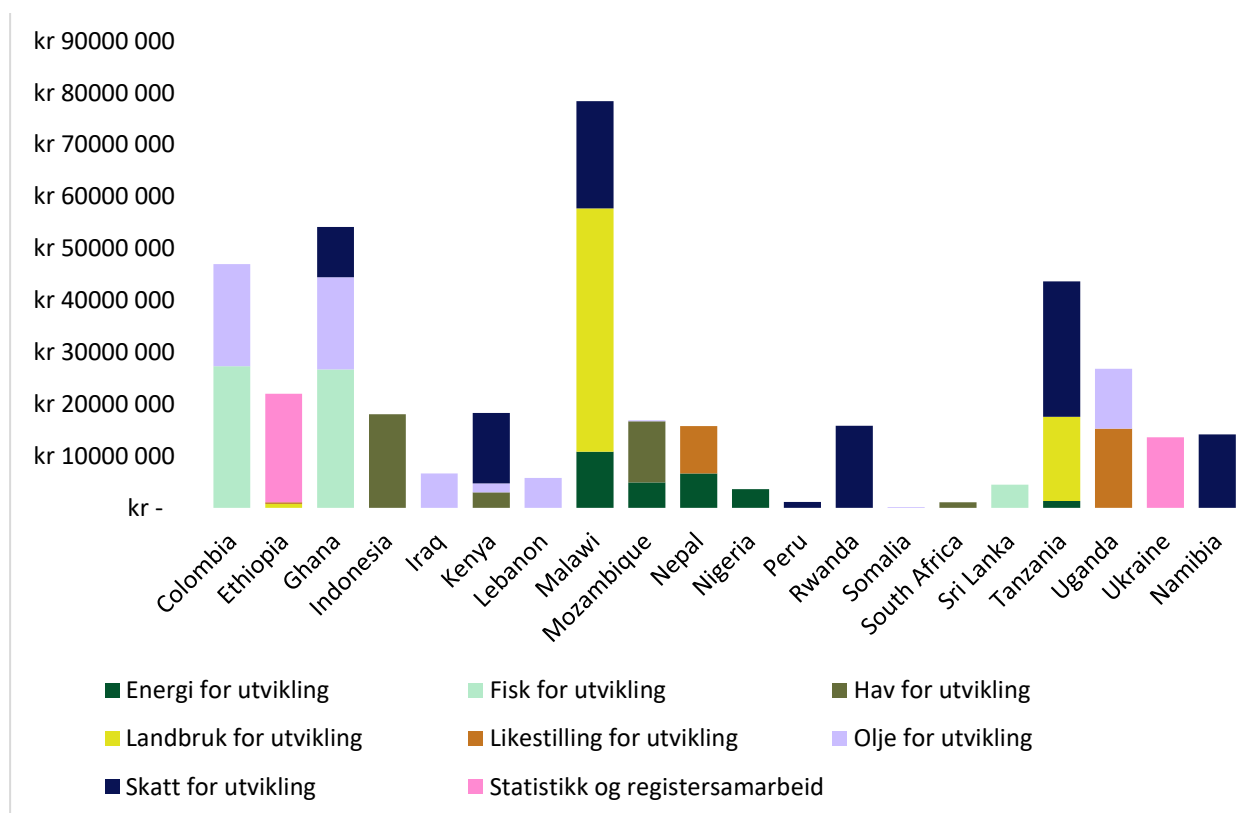
Figur 4 viser at noen kunnskapsprogrammer har en stor variasjon av ulike typer partnere. Det gjelder særlig digitalisering, fisk, skatt og det avviklede programmet for olje. De andre programmene har en høy andel utbetalinger til norske statlige. Videre er det slik at FN organisasjoner er med i de fleste programmene, og de som ikke har direkte utbetalinger er det også samarbeid med FN eller multilaterale organisasjoner (UN Women for Likestilling for utvikling og COMESA for Landbruk for utvikling). Det er videre et trekk at noen programmer har prioritert også støtte til sivil samfunn

organisasjoner og stiftelser, slik som for Digitalisering for utvikling, skatt og fisk. Merk at selv om mange partnere er finansiert i ulike programmer betyr ikke det at partnere jobber sammen i ulike land og med felles innsatser.

3.3 Prioritering av land i det østlige og sørlige Afrika supplert med en del spredte andre landinnsatser

3.3.1 Fordeling av midler per land

Figur 5 viser fordeling av midler per land og kunnskapsprogram for perioden 2022-2025, og til statlige norske avtalepartnere (inkl in-kind avtaler med myndighetene i Colombia og Ghana). Utbetalinger med regionalt formål eller som ikke er spesifisert på land er ikke tatt med. Det betyr blant annet at globale og regionale program innenfor Helse og Landbruk som involverer statlige virksomheter ikke er med.



Figur 5 Fordeling av midler per land og kunnskapsprogram for perioden 2022-2025, og til statlige norske avtalepartnere (inkl in-kind avtaler med myndighetene i Colombia og Ghana)

Figur 5 viser at landene med høyest ressursinnsats for perioden er Malawi, Ghana, Tanzania og Colombia. Videre framkommer det at det er fra ett til tre program aktive i ulike land, hvorav Malawi og Tanzania er de landene med flest program tilstede.

Støtte til helseformål gjennom FHI og HISP-senteret, samt utdanning og forsknings samarbeid i Norhed programmet er ikke tatt med i Figur 5. Med disse utbetalingene blir det betydelig flere land, og enda høyere beløp i særlig Etiopia, Malawi, Tanzania og Uganda.

Prioriteringen av land viser at mange typiske norske samarbeidsland er valgt, og særlig konsentrert i lav- og mellominntektsland i Afrika sør for Sahara. Det er både demokratiske og autoritære regimer representert. Det er få eller ingen prosjekter i de mest sårbare eller mest konfliktfylte statene som Norge også prioriterer i utviklingspolitikken (f.eks. Somalia, Sør-Sudan, Libanon, Palestina eller Syria).

3.3.2 Prosess og kriterier for landvalg for kunnskapsprogram

Prioriteringen av land og variasjoner mellom programmene i dette kan knyttes til mange forhold, slik som politiske prioriteringer over tid og historiske samarbeid. Flere programmer har tydelige kriterier for landvalg i sine programdokumenter. Det gjelder hav, fisk, likestilling og statistikk og register. Følgende kriterier går igjen i flere av programmene:

- Etterspørsel etter norsk kompetanse: Alle programmene vektlegger at norske erfaringer og fagkompetanse skal være etterspurt og relevant for samarbeidslandet.
- Fokus på lavinntektsland/utviklingsland: Prioriterer særlig lavinntektsland, spesielt i Afrika sør for Sahara, og/eller land med store utfordringer innen programmets fagfelt.
- Bærekraft og langsiktighet: Landvalg skal støtte opp under bærekraftsmålene, og det er et uttalt mål med systemendring og kapasitetsbygging.
- Politisk vilje og samarbeid: Det skal være politisk vilje og et gjensidig ønske om samarbeid fra nasjonale myndigheter.

Følgende mer programspesifikke kriterier er angitt:

- Likestilling for utvikling: Åpner for mellominntektsland som «påvirkere» og har spesielt fokus på policy-endringer knyttet til kvinners sysselsetting og grønn omstilling.
- Statistikk- og registersamarbeid: Spesielt fokus på land hvor styrking av statistikkssystemer er avgjørende for å nå nasjonale og globale mål, og hvor systemendring er mulig.
- Fisk for utvikling: Vekt på hvor fiskeri/akvakultur er viktig for matsikkerhet, småskalafiske, samt mulighet for å bygge på tidligere norsk innsats.
- Hav for utvikling: Fremhever også sårbare små øystater og land utsatt for klimaendringer, samt behov for helhetlig havforvaltning.

Kartlegging av aktuelle land og anbefaling om dette til UD er i utgangspunktet Norads ansvar som en del av forvaltningsansvaret for kunnskapsprogrammene. Det har vært noe variasjoner mellom programmer om noen land i utgangspunktet er foreslått av UD og hvor mye av selve kartleggingen som gjøres av norske statlige virksomheter.

I intervjuer oppgir saksbehandlere i Norad at landvalg skjer ofte basert på tidligere samarbeid, samarbeidslandets etterspørsel og antatte politiske prioritering av området, norske politiske føringer og sikkerhetsvurderinger. I Somalia og Nigeria har det for eksempel vært ønsket å etablere samarbeid innenfor Energi for utvikling, men i mindre grad vært mulig å få med norske statlige virksomheter. Det kan henge sammen med en kost-nytte-analyse hvor norske statlige med begrensede midler ønsker å oppnå resultater, og det er enklere i land hvor det er realistisk å kunne være tilstede. I Somalia vurderte flere at sjansen for å lykkes var såpass liten at det ikke var hensiktsmessig å prioritere landet. Det vurderes å engasjere multilaterale partnere isteden, men dette er ikke nødvendigvis en god løsning da det kan innebære øremerking og avvike fra den ordinære modellen om kjernestøtte til multilaterale organisasjoner.

UD oppgir i intervju at en erfaring er at det ikke alltid er gjort grundige vurderinger av hva andre givere bidrar med i de ulike landene, og at det kan være behov for en mer systematisk kartlegging av hva som er Norges reelle fortrinn i ulike sektorer og kontekster, hvordan dette kan matches med etterspørselen i partnerland, og om kunnskapsprogrammene speiler disse på en optimal måte.

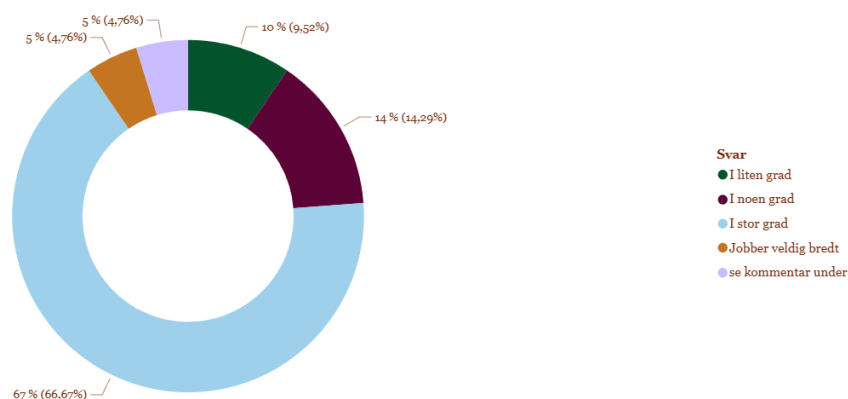
En tilbakemelding som flere norske statlige virksomheter har gitt til prosessen med landvalg er viktigheten av tidlig involvering av norsk statlig virksomhet. Det kan tilføre viktig kompetanse og sikre at forutsetningene for samarbeid avklares tidlig. Involvering av norsk statlig virksomhet og prosessen for landvalg har variert mellom programmene:

- En modell har vært at norsk statlig virksomhet hatt en definert rolle i å kartlegge aktuelle land og foreslå hvilke som bør velges for engasjement. Det gjelder for Skatt for utvikling og Likestilling for utvikling.
- En annen modell er at UD har identifisert aktuelle land og deretter har Norad i samarbeid med norske partnere kartlagt muligheten for samarbeid i disse landene. Det gjelder Energi og hav for utvikling.
- I en annen modell har det i stor grad eksistert tidligere prosjekter og samarbeid, og programmene har videreført eller videreutviklet prosjekter i samme land. Det gjelder for eksempel landbruk for utvikling og fisk for utvikling.

De ulike modellene og manglene samkjøring på tvers av programmer kan føre til en uønsket fragmentering av innsatsen. I intervju oppgir flere at en manglende overordnet strategi for geografisk prioritering kan føre til fragmentering, og flere programmer opererer i samme land uten en koordinert plan.

Figur 6 viser svar fra norske statlige virksomheter på valg av land og hvordan det har truffet på egen kapasitet og samarbeidslandenes behov.

I hvilken grad opplever dere at valg av land for samarbeid dere er engasjert i har truffet på en god match mellom partners behov og der og kapasitet?



Figur 6 Svar fra norske statlige virksomheter på valg av land og hvordan det har truffet på egen kapasitet og samarbeidslandenes behov

Som Figur 6 viser, opplever norske partnere at det er godt samsvar mellom egen kompetanse og behovene i samarbeidslandene. Samtidig er det verdt å merke seg at 10 prosent opplever at landvalget har fungert dårlig. I kommentarene uttrykkes ønsker om mer fleksibilitet og tydeligere begrunnelser for landvalg. Det handler om større fleksibilitet i valg av land, inkludert samarbeid med

mellominntektsland og land med sterkere institusjoner. Noen peker på verdien av å samarbeide med "ledestjerner" som kan bidra til regional kompetansebygging. En mulig forbedring er utforsking av hvordan samarbeid med land med sterkere institusjoner kan bidra til regional kapasitetsbygging.

3.4 Bredden i landprogram, omfang av partnerskap og Norads rolle varierer betydelig

Det finnes ulike modeller for landinnsatser innenfor et program. De varierer med:

- Brede: om samarbeidet omfatter større deler av en sektor og flere institusjoner, eller om det er rettet primært mot en institusjon
- Partnere engasjert fra norsk side: om en eller flere norske partnere er engasjert, enten med egen institusjonsavtale eller som underleverandør for norsk virksomhet
- Implementeringspartnere utenfor Kunnskapsbanken: om private selskaper, internasjonale organisasjoner eller andre statlige virksomheter deltar

3.4.1 Brede landinnsatser innenfor naturressursprogrammene

Generelt er det brede landinnsatser innenfor programmene for naturressursforvaltning. Eksempler på dette er Fisk for utvikling i Ghana, Hav for utvikling i Mosambik og Energi for utvikling i Nepal.

Landbruk for utvikling skiller seg fra de andre naturressursprogrammene ved mer tematiske prosjekter. Noen av disse prosjektene inkluderer samarbeide med flere land og involverer mange partnere, mens andre er mer spisset på et utvalgt tema i ett land:

- En-helse prosjektet inkluderer samarbeide med Etiopia, Malawi og Tanzania
- Matsikkerhetsstatistikk samarbeidet med COMESA inkluderer også støtte til statistikk-kontor i utvalgte land
- MaDIPHS plantehelseprosjektet har et stort antall samarbeidspartnere i Malawi og ulike implementeringspartnere

Innenfor styresett programmene er det i mindre grad en konsentrasjon av norske virksomheter i samme land, og prosjektene er mindre:

- Skatteetaten har primært institusjonssamarbeid i tre land og prosjektene dreier seg om utvalgte områder i disse virksomhetene
- SSB har institusjonssamarbeid i seks land (knyttet til både skatt og statistikk- og registre programmene), og disse er kun rettet mot en institusjon. Et unntak er Malawi og Ghana prosjektene som også omfatter samarbeid med finansdepartement om makroøkonomiske modeller.

For de tverrgående programmene er det litt ulike modeller etablert:

- Innenfor helse og digitalisering er HISP-senteret ved UiO en stor aktør og med et stort internasjonalt nettverk. Implementeringsmodellen innebærer blant annet støtte til en

rekke sentre i ulike regioner som står for implementering i land. I Syria er det etablert et separat prosjekt hvor HISP-senteret selv er ansvarlig for implementering.

- Innenfor likestilling for utvikling er landsamarbeid etablert i Uganda med Bufdir som primær partner, og Oslomet som underleverandør.

3.4.2 Stor variasjon i partnerskapsmodeller – lite bruk av søster-organisasjoner som implementeringspartner og utveksling som virkemiddel

En kartlegging av bruk av implementeringspartnere viser at det totalt sett er om lag like mange tilfeller av initiativer med ulike partnere som samarbeid som kun involverer en norsk og en søster-organisasjon i et samarbeidsland. Videre er det slik at naturressursprogrammene har et større innslag av multipartner samarbeid enn styresett programmene. For eksempel har NIBIO i Landbruk for Utvikling et stort antall ulike implementeringspartnere. Innenfor Hav for utvikling er et eksempel partnerskap med lokal frivillig organisasjon REKAM i Indonesia som Norad har avtale med og som fungerer som lokal koordinator for SSB. Innenfor Energi for utvikling er det etablerte samarbeid med UNEP som Miljødirektoratet har partnerskap med. De har også engasjert det private konsulentselskapet Carbon Limits.

Det er noen eksempler i Kunnskapsbanken hvor norske statlige virksomheter bidrar inn i større multilaterale innsatser. SSBs samarbeid med African Unions STATAFRIC et eksempel på kapasitetsutviding innenfor en multilateral ramme. Skatteetatens bidrag i Tax Inspectors Without Borders (felles initiativ av OECD og UNDP) er også et eksempel på hvor norsk statlig virksomhet inngår i større multilateral bidrag.

Når det gjelder et større institusjonelt samarbeid innenfor et større landprogram ledet av en multilateral giver, er det ikke noen tilfeller av det i Kunnskapsbanken. I Sverige finnes et eksempel hvor den svenske Skatteetaten inngår i et institusjonelt samarbeid ledet av Expertice France i et EU twinning program i Algerie. SSB oppgir at de har fått flere invitasjoner til å delta i programmer i regi av EU eller WB, men en utfordring er at de dagsrater som tilbys er noe lavere enn faktiske kostnader.

Det gjennomføres en del felles regionale samlinger, men det er lite bruk av trilaterale samarbeid hvor for eksempel myndigheter i land i regionen bidrar sammen med norske etater inn i et land. Det er også få eksempler på felles program med nordiske eller europeiske partnere. I intervjuer oppgis det å være et potensial for begge disse formene for partnerskap. Noen oppgir at slike samarbeid ikke har vært vurdert ordentlig. Triangulære samarbeid var et eksplisitt mål for Kunnskapsbanken ved etableringen og knyttet til budsjettposten som het «Kunnskapsbanken og faglig samarbeid». Ifølge UD ble dette tatt ut på grunn av utfordringer med å få til dette i praksis. Det er imidlertid fortsatt et virkemiddel som kan vurderes av Norad. Fra departementets ståsted oppgis det videre at det nok er et potensial for å samarbeide mer med nordiske land, EU, FN og Verdensbanken, særlig i land hvor Norge har begrenset tilstedeværelse eller ressurser. UD viser til at i lys av fragmenteringen av bistanden og for bedre utnyttelse av ressursene, bør duplisering av program unngås.

I intervju oppgis flere norske statlige virksomheter at partnerskap med multilaterale partnere kan være krevende. Det handler blant annet om evne til fleksibilitet og tilnærming til kapasitetsutvikling. Det vises til blant annet multilaterale partnere som har en sterk kobling til internasjonale normer og rammeverk, og kanskje ikke alltid har samme tilnærming om landtilpasning. For flere norske statlige virksomheter er det viktig å holde seg til partnerskap som ivaretar mottakerens eierskap og norske komparative fortrinn med langsiktige og kollegiale samarbeid. En saksbehandler i Norad oppgir at

det kan være mulig å etablere en mer attraktiv "rigg", for eksempel gjennom konsortier eller plattformer med Verdensbanken som ivaretar en norsk modell av institusjonelle samarbeid.

Norec kan legge til rette for utveksling av mennesker mellom organisasjoner, bedrifter og institusjoner i Norge og land i Afrika, Asia og Sør-Amerika. Det gjøres gjennom tilskudd til aktører som inngår et gjensidig partnerskap og bruker utvekslingen for utvikling på organisasjons- og individnivå. Slik utveksling er ikke integrert i noen av kunnskapsprogrammene per i dag. Det betyr at et potensielt virkemiddel som kan styrke institusjonssamarbeid ikke er i bruk. SSB har erfart at begrensede reisemidler og høye krav til rapportering har hindret bruk av utveksling gjennom Norec.

På spørsmål om norsk statlig partner opplever om det i noen land eller prosjekter er behov for en ekstra partner som kan supplere den innsatsen de gjør og sikre at planlagte mål nås, oppgir flere et behov for andre partnere. Det beskrives på ulike måter:

- Komplementær kompetanse: Flere nevner behov for partnere med annen faglig eller teknisk kompetanse, f.eks. innen digital kommunikasjon, samfunnsvitenskapelig forskning eller økonomistyring.
- Lokal tilstedeværelse: Det pekes på behov for lokale aktører som kan bidra med kontekstforståelse, praktisk tilrettelegging og oppfølging (f.eks. i Nepal og Uganda).
- Spesialiserte institusjoner: Samarbeid med forskningsmiljøer (som CMI, SSB, OsloMet) og eiere av registre trekkes frem som nyttig.
- Lokal kompetanse: Flere ser potensiale i å styrke lokal kompetanse og bruke lokale ressurser fremfor norske.
- Krig og konflikt: I ustabile områder er det behov for ekstra støtte til implementering og økonomirapportering.
- Infrastruktur: I noen land er det behov for investeringer i bygg og it-infrastruktur og faglig styrking av mindre synlige kapasiteter som virksomhetsstyring og støttefunksjoner.

3.4.3 Norads koordinerende rolle sentral i landprogram med flere norske partnere

Norads rolle varierer betydelig mellom landinnsatser og program. Der det er etablert større landprogrammer har Norad en tydelig rolle som landkoordinator. I mange intervjuer oppgis denne rollen som svært viktig, og at samarbeidet internt mellom norske aktører er blitt bedre med en slik tydelig landkoordinatorrolle. Det vises til funksjoner som å forene norske institusjoner, fasilitere samarbeid, koordinere med andre givere og sikre felles mål. Det er særlig innenfor programmene energi og hav at det er dedikerte landkoordinatorer. Innenfor Energi er det estimert ressursbruk på ca. et halvt årsverk per land per år for denne rollen.

3.5 Få helhetlige institusjonssamarbeid og klar kobling til virksomhetenes egne systemer

En gjennomgang av tematiske prioriteringer for samarbeidene viser at samarbeid om faglig kompetanse, systemer og prosesser er dominerende i alle programmer. Det er få helhetlige

institusjonssamarbeid som omfatter større deler av en virksomhet, slik som ledelse, virksomhetsstyring, HR og kompetanseutvikling generelt, interessant engasjement og kommunikasjon og ulike andre støttefunksjoner. Samtidig er det noen variasjoner:

- Innenfor naturressursprogrammer er det flere tilfeller hvor det er aktiv støtte til lovarbeid og forbedringer av rammevilkår, for eksempel innenfor Hav i Mosambik og Fisk i Ghana. Det vises blant annet til viktigheten av rammevilkår på sikt: «Du kan jobbe lenge med hydrologi, men til slutt blir du overkjørt av politikk.»
- Innenfor styresett samarbeid og særlig skatt og statistikk, er det flere institusjonssamarbeid hvor det ledelse, styring og organisasjon også er prioriterte samarbeidsområder. Det vises til viktigheten av dette for å få mer faglige prosesser til å fungere over tid i en organisasjon.
- Innenfor statistikk samarbeid og skatt hvor SSB er aktiv er det også støtte til kommunikasjonsfunksjoner i samarbeidsorganisasjoner. Det vises til viktigheten av kommunikasjon for at statistikk skal nå ut til beslutningstakere og befolkningen.
- I mange samarbeid er digitalisering et element, og støttefunksjoner knyttet til håndtering av it og data samarbeides med (nærmere omtale i kapittel nedenfor).

I spørreundersøkelsen framkommer det også stor variasjon i hvilken grad systemer og styring hos samarbeidspartner brukes aktivt i samarbeidet. Figur 7 viser svar på om samarbeidet er integrert i partners egen styring.

I hvilken grad er samarbeidet med partner i sør integrert i partners egen styring? Dersom det varierer på tvers av land og program, svar det som er den generelle situasjonen.



Figur 7 Svar i spørreundersøkelse til norske statlige virksomheter på om samarbeidet er integrert i partners egen styring.

Som Figur 7 viser er det om lag halvparten som i noen eller stor grad oppgir at de bruker ulike former for systemer hos samarbeidende virksomheter. Det mest påfallende svarene er at mange ikke vet om samarbeidet er noe som gjenspeiles i virksomhetenes egen styring. Det indikerer at mange samarbeid har en svak kobling og kontakt med ledelse og styring i de virksomhetene som støttes.

I kommentarene til spørsmålet oppgis det at det er stor variasjon mellom land og partnerorganisasjoner når det gjelder i hvilken grad prosjektene er forankret i nasjonale strategier og partnernes egne arbeidsplaner. Det oppgis at enkelte land har etablert strukturer for prosjektarbeid hvor samarbeidsområder er inkludert i arbeidsplaner, men at det ofte er personavhengig hvorvidt og hvordan dette gjøres. Flere peker på at det mangler systematisk oppfølging og at kapasitetshensyn

ofte undervurderes, særlig mellom besøk. Det rapporteres også om utfordringer knyttet til manglende lokale systemer, ressursallokering og krav fra andre givere som kan føre til parallelle systemer.

I intervju oppgir flere at de ønsker å bruke partnernes egne resultatrammeverk og forvaltningssystemer for å styrke eierskap, men dette er utfordrende grunnet svak oppfølging lokalt. Videre vises det til at svakheter i økonomistyring hos partnere er en stor utfordring, blant annet ved overføringer av midler og mye ressurser til oppfølging og revisjonsrapportering.

3.6 Likestilling er i liten grad integrert i samarbeid

Kvinneres rettigheter og likestilling er tverrgående hensyn som må ivaretas for å få best mulig resultater av norsk bistand. Dette innebærer at det alltid skal vurderes om det er risiko for om bistandsprosjekter kan medføre svekkelse av disse rettighetene. En evaluering av tverrgående hensyn i utviklings samarbeidet gjennomført i 2024 viste mangler i risikovurderinger knyttet til tverrgående temaene, og da spesielt knyttet til kvinners rettigheter og likestilling. Dette ble ikke spesifikt undersøkt for avtaler med norske statlige virksomheter, men funnene er såpass entydige på tvers av ulike partnere at det er sannsynlig at dette også gjelder for Kunnskapsbanken.

Integrering av kvinners rettigheter og likestilling handler også om mer enn denne type risikovurdering, dvs også mer proaktiv innsats og målrettet arbeid for å fremme likestilling. Siden 2019 har det vært et krav at minst 50 % av all bilateral bistand skal ha likestilling som et hoved- eller delmål. I handlingsplanen [En rettferdig verden er en likestilt verden - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no) er et eksplisitt mål «Integrere likestilling i kunnskapsprogrammene for fisk, hav, landbruk og energi.» I tillegg kommer at likestilling er et tverrgående hensyn, som betyr at det i alle programmer må sikres at likestilling ikke blir negativt påvirket av bistandssamarbeidet.²

Alle avtaler som inngås med UD og Norad klassifiseres i hvilken grad likestilling er et del- eller hovedmål (såkalte «likestillingsmarkøren»). Dette Tabell 2 viser en oversikt over avtaler fra 2020 med statlige partnere som har likestilling med i kategorien «significant» eller «main».

Tabell 2 Avtaler fra 2020 med statlige partnere som har likestilling med i kategorien «significant» eller «main»

Program	Partner	Avtale	Fra	Til	Likestilling et mål?
Fisk for utvikling	Havforskningsinstituttet	Fish for Development Sri Lanka	2023	2027	● Significant
Hav for utvikling	SSB - Statistisk sentralbyrå	Hfu - Indonesia Ocean for Development SSB	2024	2026	● Significant
Landbruk for utvikling	NIBIO - Norsk institutt for bioøkonomi	Lfu - NIBIO-TARI Sustainable Rice Production (SRI - Tanzania)	2022	2025	● Significant
	SSB - Statistisk sentralbyrå	SSB Food Security statistics-Lfu	2020	2023	● Significant
Likestilling for utvikling	Bufdir - Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet	Gender Equality for Development	2023	2028	▲ Main

² Se nærmere krav her: [Tverrgående hensyn i utviklingspolitikken - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no)

Tabell 2 viser at det er fire samarbeid innenfor fisk, hav og landbruk som har likestilling som delmål. Andelen avtaler med likestilling som et klart mål er imidlertid langt under målet om 50 % andel av bistandstiltak. Totalt sett er det om lag 20 avtaler med norske statlige virksomheter for pågående programmer (litt avhengig av hvordan en avtale telles og kategoriseres).

Som Tabell 2 viser har Buifdir et engasjement hvor likestilling er hovedformålet. I denne avtalen ligger både Buifdirs generelle bidrag til likestilling i Kunnskapsbanken og egne landprosjekter. Ansvar for å integrere likestilling i ulike programmer ligger hos Norads fagavdelinger og norske virksomheter involvert i det spesifikke programmet. Programmet Likestilling for utvikling skal også bidra til å fremme integrering av likestilling generelt i Kunnskapsbanken, og Buifdir kan engasjeres spesifikt for å bidra inn i andre programmer. Det har vært gjennomført flere initiativer de siste årene for å legge grunnlaget for integrering av likestilling i ulike programmer:

- Energi: Likestillingsanalyse av energisektoren i Nepal
- Skatt: Utredning av likestilling og det norske skattesystemet
- Fisk: Bidrag i seminar om likestilling i fiskerisektor i Colombia

Foreløpig har ingen av disse initiativene blitt videreført i ytterligere og mer langsiktige prosesser for kapasitetsutvikling. Det kan skyldes mange forhold, både knyttet til norsk prioritering av området og uklarhet om samarbeidslandets videre planer og oppfølging. Flere oppgir i intervju at integrering av likestilling oppleves som en utfordring i praksis, som å finne tilnærminger som gir reelle effekter. Det etterlyses tydeligere retningslinjer og veiledning for integrering av likestilling. Det oppgis også at det er behov for aktiv støtte og koordinering fra Norad til integrering av likestillingsperspektivet i ulike programmer. Dette er særlig viktig i oppstartsfasen av nye landprogrammer.

Buifdir oppgir at integrering av likestilling («gender mainstreaming») er en metode som kan benyttes på tvers av sektorer og anvendes uavhengig av om den respektive sektor i Norge har spesielle erfaringer eller kompetanse på likestilling. Om ikke en sektormyndighet har kompetanse, er det mulig å koble på fagmiljøer fra Norge (som i undervisnings- og forskningssektoren) eller andre land. I tillegg til forvaltningskompetanse på likestillingsområdet har Norge generelt omfattende forskning og statistikk på kjønnslikestilling.

For å lykkes med likestillingsintegrering er det en erfaring at det bør inkluderes som et perspektiv så tidlig som mulig når nytt program skal utvikles. Fisk for utvikling i Ghana trekkes fram som en god erfaring hvor Buifdir deltar sammen med andre norske virksomheter i å etablere et nytt landprogram. Da kan likestillingsperspektiver klargjøres fra starten og lettere integreres i ulike institusjonssamarbeid. Det er også viktig med kompetanseheving og erfaringsdeling om likestilling i praksis for alle som deltar i dette, det vil si både aktive i norske statlige institusjoner og i Norad.

Størsteparten av ressursene i Likestilling for utvikling går til egne samarbeid på landnivå knyttet til statens generelle arbeid for å styrke kvinners rettigheter og kjønnslikestilling som en del av godt styresett. Per utgangen av 2025 har Buifdir etablert et større samarbeid i Uganda. Det handler blant annet om å styrke kunnskap om likestilling for bedre politikktutforming og koordinering av likestillingsarbeidet på tvers i staten. I tillegg har kartlegging av andre potensielle land ledet til at planlegging av samarbeid er igangsatt med myndighetene på Zanzibar i 2025.

3.7 Digitalisering foregår i de fleste samarbeid – med potensiale for bedre samordning og kraftinnsats

Digitalisering er et element i de aller fleste samarbeidene, og i intervju oppgis det at etterspørsel etter støtte til digitalisering er en økende trend. Noen initiativer har et mål om å etablere systemer med åpen kildekode som kan bli et digitalt globalt fellesgode, mens andre primært støtter mer proprietære systemer.

Et initiativ som skiller seg ut er DHIS2 systemet utviklet ved HISP-senteret ved UiO, og som er i bruk i 132 land, derav som nasjonalt helseinformasjonssystem i 75 lav- og mellominntektsland. HISP-senteret og globalt HISP nettverk bistår myndighetene i å tilpasse og implementere DHIS2. Alle data samlet i DHIS2 eies av nasjonale myndigheter. Systemet var opprinnelig utviklet for helsesektoren, men har senere utviklet digitale plattformer også innen dyrehelse, landbruk, logistikk, klima og utdanning.

For de ulike kunnskapsprogrammene er det ulike initiativer for digitalisering:

- Innenfor landbruk er NIBIO med å etablere en plantehelse app i Malawi. Dette er en satsning som er tenkt utprøvd først i ett land, og deretter kan gjøres til et globalt fellesgode og implementeres i flere land.
- Innenfor Energi for utvikling bistår NVE blant annet med digitalisering av viktige data og konsekvensanalyser.
- Innenfor Skatt for utvikling har Skatteetaten større prosjekter for digitalisering i flere av samarbeidslandene. Dette suppleres med it-utstyr der det er kritisk for å kunne gjennomføre planlagt kapasitetsutvikling.
- Innenfor Fisk og Hav har Havforskningsinstituttet omfattende støtte til digitale løsninger for å samle data om fiskeri og gjøre disse tilgjengelig. Veterinærinstituttet er i gang med å utforske bruk av DHIS2 knyttet til veterinærtjenester i Ghana.
- SSB har pågående støtte til digitale løsninger for nasjonalstatsregnskap og bedriftsregister. Disse løsningene dekker behov som ikke ellers er tilgjengelig og ansees som verdifulle for mange land, og illustrerer hvordan en norsk virksomhet kan ha stor verdi ved å bringe fram slike globale fellesgoder. SSB har også bistått noen land med it-utstyr, blant annet Ukraina.

Noen oppsummerte erfaringer med digitalisering i Kunnskapsbanken er:

- Det er viktig at systemene som utvikles er tilpasset behov og forutsetninger i partnerlandene. Det innebærer blant annet systemene bør være enkle å drifte. I de tilfellene norske bistandsmidler brukes til å utvikle teknologi, er det ønskelig at det bygges med åpen kildekode, slik at også andre aktører kan bidra med forbedringer og utvidelser der dette er ønskelig. Dette bør imidlertid veies opp mot hva som er mest praktisk for partnerlandene. Nadabas, systemet for nasjonalregnskap som SSB og andre nordiske statistikkontorer drifter, bygger for eksempel i stor grad på Excel. Dette kan i teorien legges om til et digitalt fellesgode, men det vil kreve noe mer innsats, og kan være mer utfordrende i praksis da de fleste statistikkontorer er vant med å bruke Excel.
- Det kan være nyttig å gjøre digitale globale fellesgoder som kan benyttes inn i de norske statlige prosjekter bedre kjent. DHIS2 systemet er et eksempel på et system som kan

brukes bredt og som har et godt nettverk av lokale utviklere som kan bidra til å utvikle nye funksjoner der det er behov.

I tillegg til å arbeide mot bruk av åpne digitale fellesgoder, er det generelt ønskelig at også data gjøres åpent tilgjengelig, innenfor rammen av konfidensialitet og personvern. I intervjuer oppgis det at samarbeidslandenes holdning og regelverk til å gjøre data åpent tilgjengelig varierer. Det etterlyses noe mer erfaringsdeling mellom norske statlige og Norad om hvordan håndtere dette på en god måte.

Programmet digitalisering for utvikling har i begrenset grad spilt en rolle inn i andre kunnskapsprogrammer og involvert norske statlige virksomheter. Det er flere mulig koblinger til norske institusjoner og andre kunnskapsprogrammer, f.eks. statistikk- og registersamarbeidet, skatt for utvikling, antikorrupsjon, og likestilling for utvikling. I Norad gjøres en vurdering av hvordan Digitalisering for utvikling best kan understøtte norske aktører som arbeider med eller fremmer digitale fellesgoder, herunder gjennom å legge til rette for erfaringsutveksling, nettverksbygging og kunnskapsdeling.

Norge har mange relevante erfaringer med digital transformasjon, digitale fellesgoder og digital offentlig infrastruktur som lav- og mellominntektsland kan dra nytte av. På dette feltet kan det imidlertid ofte også gå den andre veien – lav- og mellominntektsland kan også ha erfaringer og utvikle løsninger som det kan være like relevant for Norge å lære av. Digitalisering for utvikling dekker derfor også innsatser hvor institusjoner, organisasjoner eller andre aktører i sør er ledende. Det er tett samarbeid og koordinering med andre givere, multilaterale, forskning og høyere utdanningsinstitusjoner og relevante private aktører gjennom Alliansen for digitale fellesgoder.

I 2025 har Digitalisering for utvikling lagt til rette for en ny form for samarbeid mellom partnere i programmets portefølje som allerede implementerer prosjekter. Programmet har gitt oppstartsfinansering til et nytt samarbeid mellom Universitetet i Oslo og International Institute for Information Technology, Bangalore som utvikler de digitale fellesgodene DHIS2 og MOSIP. Gjennom dette samarbeidet skal institusjonene etablere områder der deres samarbeid kan bidra til felles kunnskapsutvikling, og som potensielt også kan støtte andre institusjoner og aktører innenfor økosystemet for digital offentlig infrastruktur, og bidra til triangulært samarbeid.

4 Samordning og koordinering

4.1 Overordnede mekanismer for samordning i Kunnskapsbanken har potensiale for bedre utnyttelse

Kunnskapsprogrammene er en del av en felles styringsstruktur i Kunnskapsbanken. Denne skal sikre samordning på tvers av programmer og statlige virksomheter engasjert i bistanden, samtidig som hvert departements konstitusjonelle ansvar for egne underliggende virksomheter ivaretas. Hovedelementene i styringsmodellen er årlig dialogforum, samordningsforum knyttet til programmer og årlige møter mellom Norad og avtalepartnere.

I årlig dialogforum deltar alle partnere i Kunnskapsbanken og temaer som er relevante for alle/flere kunnskapsprogram diskuteres, bl.a. med sikte på å gi anbefalinger om styringssignaler fra Utenriksdepartementet til Norad og fra fagdepartementer til deres underliggende virksomheter om deltakelse i bistandsarbeidet. Samordningsforum knyttet til programmer opprettes etter behov og inkluderer ett eller flere program. Disse har en rådgivende funksjon, kan gi innspill til styringssignaler og skal supplere årlig dialogforum. Denne styringsmodellen og forumene er beskrevet nærmere i dokumentet «Styringsstruktur for Kunnskapsbanken».

En evaluering av styringsstrukturen i Kunnskapsbanken ble utført i 2024. Denne viste ulike erfaringer med møter og samordningsarenaer, og ga ikke grunnlag for noen entydige konklusjoner. Det ble derfor foretatt få justeringer i modellen som følge av denne. En ny evaluering ble anbefalt i 2026 eller 2027.

I intervjuer framgår det at samordningsforum oppleves som nyttige, men at møtene har et potensiale for å styrkes. Det handler om deltakelse fra departementer og tydeligere utvikling og diskusjon av forslag og alternativer, f. eks. om landvalg. Disse kan inngå som anbefalinger til senere beslutning av UD eller styringssignaler fra fagdepartementer til direktorater.

4.2 Fagdepartementets rolle og styring varierer

Fagdepartementene har en rolle i å gi styringssignaler til underliggende virksomheter om deltakelse i kunnskapsprogrammene. Styringssignaler kan for eksempel være beslutning knyttet til program, valg av land og/eller samarbeidspartner, og ressursbruk. Årlig dialogforum og faglige samordningsfora kan gi innspill til styringssignaler fra departementene til underliggende virksomheter.

I intervjuene oppgis det at generelt har departementene ofte en tilbaketrukket rolle, men deres prioriteringer er viktige. En gjennomgang av tildelingsbrevene for 2025 viser at styringssignaler om det internasjonale arbeidet i kunnskapsprogrammer formidles på ulike måter. Noen variasjoner går på:

- Om arbeidet er omtalt eller ikke (for eksempel er ikke arbeidet omtalt i tildelingsbrev til Skatteetaten og Havforskningsinstituttet)
- Om det er satt styringsparametre og krav til rapportering

- Om det er satt klare føringer på ressursbruk og prioritering, for eksempel knyttet til antall årsverk
- Om det vises til årlig dialogforum og samordningsforum

Eksempler på styringssignaler gitt i tildelingsbrev for 2025:

- KLDs tildelingsbrev til **Miljødirektoratet**: Her angis følgende som en tverrgående prioritering: 2Norsk kompetanse om miljø- og klimaforvaltning er effektivt delt via prosjektsamarbeid med India, Kina og Sør-Afrika, samt med relevante land i Norads Kunnskapsbank.» Som styringsparametre angis «1. Miljøforvaltningskomponent i Norads Kunnskapsbankprogrammer Energi for utvikling og Hav for utvikling er fulgt opp. 2. Prosjektporteføljer i Kina, India og Sør-Afrika er videreutviklet. 3. Ressursbruken er maksimalt på 2019- nivå.»
- KUDs tildelingsbrev til **Bufdir**: her gis oppdrag å «Styrke kapasitet i forvaltningen i utvalgte utviklingsland om likestilling samt bidra til likestillingsintegrering i Kunnskapsbanken». Mål angis til: Fremme likestilling og hindre diskriminering gjennom internasjonalt multilateralt og bilateralt samarbeid. Det vises til avrop som følger opp Programdokument for kunnskapsprogrammet Likestilling for utvikling (Lifu) 2024-2028, vedtatt av Utenriksdepartementet i mai 2024. Bufdir bes rapportere i årsrapport og tertialrapportering frem til utgangen av 2028. Bufdir skal informere KUD om relevante utviklingstrekk i arbeidet fortløpende.
- Finansdepartementets tildelingsbrev til **SSB**: Her vises det til at «SSBs internasjonale utviklingssamarbeid gjennomføres i samarbeid med Utenriksdepartementet og Norad og skal være i tråd med norsk utviklingspolitikk. Finansdepartementet kan invitere SSB til å delta som observatør i UD's Årlige dialogforum for Kunnskapsbanken. SSB skal delta i relevante faglige samordningsforum som gir råd til Årlig dialogforum.»
- Samferdselsdepartementet til **Kystverket**: «Kystverkets bidrag i Hav for utvikling skal være etterspørselsbasert og skal ikke overstige 1,3 årsverk. I de tilfeller bistandsarbeid kan påvirke Kystverkets evne til egen måloppnåelse, skal Kystverkets primær oppgaver prioriteres. Kystverket skal i 2025 rapportere om bistandsaktiviteten i regi av Norad i årsrapporten. Rapporteringen skal gi en oversikt over omfang av aktiviteten, herunder årsverk og konsulentbruk, og i hvilke land Kystverket har aktivitet. Departementet legger til grunn at alle kostnader forbundet med bistandsinnsats i regi av Norad, herunder administrasjonskostnader, reiser og konsulentbruk, fullfinansieres av Norad.»
- Energidepartementet tildelingsbrev til **Sokkeldirektoratet**: Innenfor en post på Oppdrags- og samarbeidsvirksomhet, opplyses det at «Tildelingen skal dekke utgifter knyttet til programmet Energi for utvikling (Efu) hvor Sokkeldirektoratet har ansvar i forbindelse med redusert fakling og metanutslepp.»

Noen virksomheter har bistandsarbeidet omtalt i hovedinstruksen. For **NVE** er denne for instruks i 2025 formulert utfyllende: «NVE har oppgaver knyttet til internasjonal virksomhet og deltar blant annet i norsk bistand innenfor fornybar energi, vassdragsforvaltning, nett- og kraftmarkedsregulering, hydrologi og klimatilpasning. Den overordnede målsetningen med energibistanden er å øke tilgangen til pålitelig og bærekraftig energi til en overkommelig pris og reduserte utslipp fra energisektoren. Sentrale oppgaver er å bidra i rollen som programansvarlig for institusjonssamarbeid. NVE skal innenfor samarbeidsavtalen med Norad bidra med kompetanse, og

som programansvarlig for institusjonssamarbeid bygge opp kapasitet i utvalgte fagetater i samarbeidsland. NVE er også i noen tilfeller engasjert direkte som prosjektpartner i prosjekter under programmene. I tillegg til energibistand gjennom utviklingssamarbeid under Norad, forventes det at NVE også støtter energisamarbeid med utvalgte samarbeidsland, programmer og MoUer inngått av ED.»

4.3 Koordinering på landnivå oppleves som mangelfullt

Koordinering på landnivå kan skje på ulike måter:

- Gjennom dedikerte landmøter innenfor et program, eller for flere program samlet
- Ved at landsamarbeid er tema i samordningsforum
- Ved design av landprogrammer som samler innsatsen til flere norske virksomheter, eller med andre utviklingsaktører fra andre land
- Ved besøk og kontakt med den norske ambassaden
- Ved koordineringsmekanismer i den virksomhet man samarbeider med, for eksempel felles møter for alle partnere jevnlig

Et eksempel på koordinering på landnivå knyttet til samarbeidende virksomhet er Kenya Revenue Authority som har etablert "Donors' Roundtable" hvor partnere/donorer møtes for å orientere hverandre om hva de støtter.

Figur 8 viser svar i spørreundersøkelsen til norske statlige virksomheter om fornøydhet med koordinering.



Figur 8 Svar fra norske statlige virksomheter om fornøydhet med koordinering

Figur 8 viser at mange er mindre fornøyd med koordineringen generelt mellom norske program og med andre utviklingsinitiativer. I kommentarer og intervjuer vises det til konkrete eksempler på lite kontakt med andre norske virksomheter i samme land, eller kontakt med andre utviklingsaktører. Det er erfaringer om at man får kjennskap om andre utviklingsaktører etter at samarbeid er startet.

4.4 Ambassadens støtte oppleves som varierende

Ambassadene har fått en annen rolle over tid i kunnskapsprogrammene. Inntil om lag 2022 hadde ambassaden en større forvalterrolle i programmene, mens denne funksjonen ble flyttet til Norad som

en hovedregel. Enkelte samarbeid er fortsatt støttet og forvaltet av ambassaden, slik som deler av energisamarbeidet i Mosambik og Uganda, og fiskeri på Cuba.

I UDs generelle årsinstruks til utenriksstasjonene inngår deres rolle i Kunnskapsbanken og kunnskapsprogrammene i aktuelle land. I fokusgruppe oppgir representanter fra ambassader at de opplever sin hovedrolle som døråpner mot nasjonale myndigheter og pådrivere for politisk og nasjonal forankring av programmer. Ambassaden kan bidra når landsamarbeid møter utfordringer og gi støtte til en overordnet kontekstforståelse. Samtidig understrekes det at den mest relevante kontekstforståelsen for kapasitetsutvikling ofte er institusjonsspesifikk og må bygges av norske faginstitutioner over tid. Flere ambassader peker på begrenset mulighet til å påvirke rammebetingelser og begrenset kapasitet til å følge opp brede samarbeid. Flere opplever et behov for bedre samarbeid mellom UD, Norad og utestasjoner. Det fremheves også at tydelig rolle- og forventningsavklaring, samt styrket landkoordinering fra Norad, er viktig for gode resultater.

UD oppgir i intervju at deres generelle inntrykk er at ambassadene er tett involvert i faglige samarbeid og drar nytte av disse i annen dialog med landets myndigheter. Det trekkes frem at både saksbehandlere og ambassadør bør ha eierskap til samarbeidet for å sikre forankring og bruk av kunnskapsprogrammene i bredere dialog med myndighetene. UD oppgir videre at det har vært diskusjoner om hvordan ambassadenes rolle kan styrkes i norske programmer, men at det ikke er sannsynlig med økte personalressurser.

Figur 9 viser hvordan norske statlige virksomheter opplever støtten fra ambassaden til ulike formål.



Figur 9 Svar fra norske virksomheter om fornøydhet med støtte fra ambassaden

Som Figur 9 viser uttrykker mange at de er fornøyd med ambassadens rolle i praktisk støtte, deltakelse i arrangement og diplomatisk engasjement. Samtidig uttrykker mange at de er misfornøyd med ambassadens støtte til koordinering og informasjonsdeling om andre utviklingsprosjekter innenfor samme område og sektor.

I kommentarer og intervjuer kommentes følgende:

- Støtten varierer mellom land og enkeltpersoner. Noen ambassader er svært aktive, mens andre har begrenset kapasitet eller interesse. Personavhengighet nevnes som en utfordring – og engasjementet kan endres ved utskiftninger i stab.
- Flere etterlyser mer systematisk samarbeid, særlig når det gjelder å fasilitere synergier mellom norske prosjekter i samme land, og koordinere med andre givere og utviklingsaktører.
- Noen virksomheter er usikre på hva de kan forvente av ambassadene, og etterlyser tydeligere rammer for samarbeid.

5 Resultatstyring

Mål- og resultatstyring (heretter bare resultatstyring) innebærer å sette klare mål, basert på analyse av dagens situasjon/problem, ha en plan for innsamling av informasjon om fremdrift mot disse målene, og bruke denne informasjonen til å tilpasse, rapportere, lære og forbedre. Hovedformålet er å forbedre resultatoppgjøret ved å fokusere på effekter framfor aktiviteter.

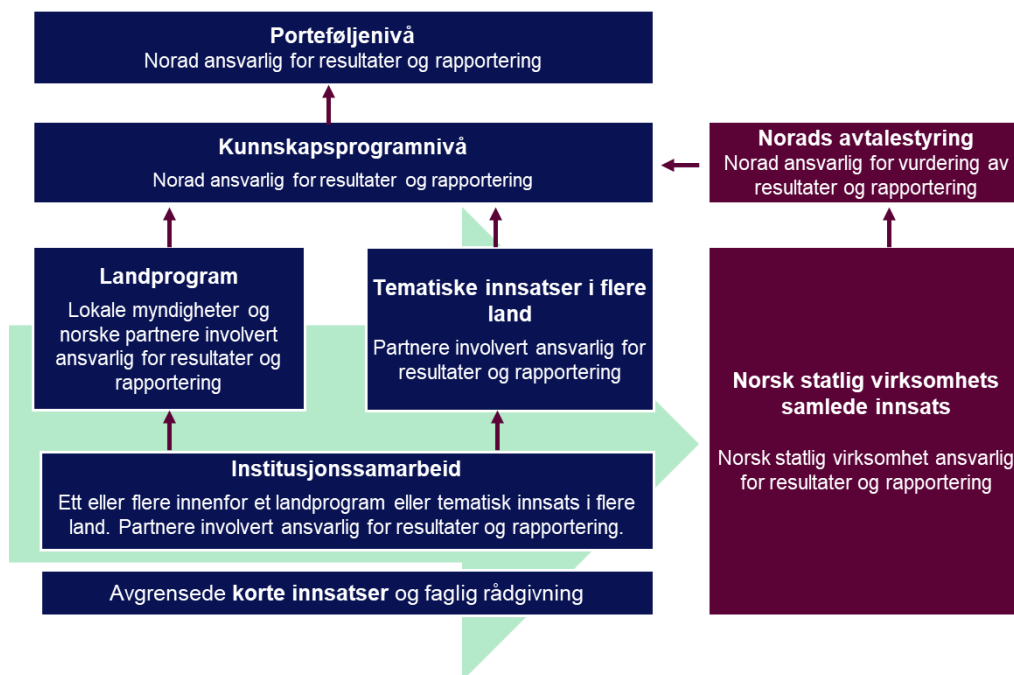
Resultatstyring i bistanden er et delt ansvar mellom partnerland og givere – hvor begge er ansvarlige overfor sine parlamenter og innbyggere. Tankegangen om resultatstyring i bistanden er tilsvarende det norske statlige virksomheter er pålagt gjennom økonomiregelverket for hele sin virksomhet.

Dette kapitlet presenterer først hvilke resultatområder som kunnskapsprogrammene innebærer. Dette er et viktig utgangspunkt for videre analyse og vurdering av resultatstyringen.

5.1 Resultatområder for kunnskapsprogrammene

Bistand til kapasitetsutvikling og institusjonssamarbeid håndteres og styres på ulike nivåer. Dette kan kalles «resultatområder», det vil si områder hvor det er knyttet spesifikke mål og forventede resultater til. Det er viktig med en felles oppfatning av hvilke nivåer som er etablert og hvem som har ansvaret på de ulike nivåene. Det vil kunne variere noe mellom programmer hvilke nivåer som brukes, og en felles oversikt over aktuelle områder kan brukes til å klargjøre ansvar og planlegge for mål og krav til rapportering på riktig nivå. Dette er spesielt viktig fordi norsk statlig virksomhet i sin årsrapport ofte vil måtte rapportere på bidrag til ulike resultatområder, samtidig som det kan være etablert egne rapportering for disse resultatområdene (f. eks. et landprogram eller institusjonssamarbeid).

Figur 10 gir en oversikt over aktuelle resultatområder i kunnskapsprogrammer. En nærmere forklaring av områdene er gitt nedenfor figuren. Merk at det varierer mellom programmer om alle nivåer benyttes, og i hvilken grad resultatstyring er etablert for de ulike områdene. Pilene angir hvordan ulike områder inngår i andre og hvordan resultatanalyser vil kunne bygge på et annet nivå.



Figur 10 Illustrasjon av resultatområder

Ansvaret for resultater og rapportering er ulikt for de ulike resultatområdene vist i Figur 10:

- **Porteføljenivå:** I Norad styres bistanden i porteføljer, og disse har egne mål knyttet til overordnede politiske mål for området. For eksempel er det en egen portefølje på Hav hvor både programmene Fisk og Hav for utvikling inngår sammen med andre programmer (som innsats mot marin forsøpling).
- **Kunnskapsprogramnivå:** Kunnskapsprogrammene har mål som er fastsatt i programdokument. Norad har ansvaret for å styre programmene og sammenfatte resultater. Mål, framdrift og resultater på dette nivået er typisk et tema i samordningsforum for det enkelte program i tillegg til Norads porteføljeanalyser og årsrapportering til UD.
- **Landprogram med tilhørende institusjonelle samarbeid:** Innenfor hvert kunnskapsprogram vil det kunne være landprogrammer med tilpassede mål og krav til resultater. Dette resultatområdet er særlig aktuelt hvor det er flere institusjonssamarbeid i et land, og disse til sammen skal føre til noen overordnede resultater for en sektor. Mål, framdrift og resultater av landprogram vil kunne håndteres i egne rapporter avtalt for landprogrammet, og med aktiv deltakelse av landets myndigheter og alle norske virksomheter engasjert i programmet. Et eksempel her er et landprogram for Energi for utvikling i Nepal som inkluderer flere norske og nepalesiske myndigheter, og dermed flere institusjonssamarbeid.
- **Tematiske innsatser:** Tematiske innsatser kan være en likeartet støtte til et bestemt område eller tema i flere land. Et eksempel er støtte til etablering av et bedriftsregister for statistikk myndigheter ved bruk av web applikasjonen [Statbus](#).
- **Institusjonssamarbeid:** I samarbeid mellom norsk statlig virksomhet og søsterorganisasjon i et samarbeidsland vil det vanligvis være en egen avtale med mål og

forventede resultater. Rapportering er ofte et felles ansvar, men det vil kunne variere hvordan partene er involvert og ansvarliggjort for styring og rapportering.

- **Avgrensede korte innsatser og faglig rådgivning:** Norsk statlig virksomhet engasjeres noen ganger til faglig rådgivning for Norad, for eksempel knyttet til bidrag i internasjonale fora eller utvikling av internasjonale standarder. Det kan også være aktuelt å engasjere statlig virksomhet til korte innsatser som ikke er en del av et kunnskapsprogram.

En norsk statlig virksomhet kan ha en generell rammeavtale som legger grunnlaget for engasjement i flere programmer og/eller land. Planer og rapportering fra norsk statlig virksomhet til Norad må derfor sammenfatte engasjement i ulike resultatområder og vil ofte bygge på andre planer og rapporter.

5.2 Endringsteorier har svakheter

Endringsteorier er grunnleggende for å planlegge, styre og rapportere på resultater. I bistandssammenheng refererer endringsteori til en metodisk tilnærming for å planlegge, beskrive og evaluere hvordan og hvorfor en ønsket endring forventes å skje i en gitt kontekst. I en endringsteori brukes ofte en logisk kjede av aktiviteter og resultater, der også risikoer kobles på, og det forsøkes å gjøre eksplisitt hvilke forutsetninger som må være til stede for at endringen skal kunne skje. Videre skal teorien ta hensyn til den sosiale, politiske og økonomiske konteksten der tiltaket skal gjennomføres. Endringsteorier er ment å benyttes som et verktøy underveis i prosjektene for å følge med på om prosjektet holder planlagt kurs, som et aktivt styringsverktøy. Dukker det opp utfordringer eller endrede premisser underveis, bør partene også diskutere om endringsteorien bør endres.

Flere evalueringer har konkludert med at endringsteoriene som er benyttet i institusjonssamarbeid og andre innsatser i kunnskapsprogrammer er for svake. Det gjelder blant annet:

- Evaluering av norsk fiskeribistand gjennom EAF-Nansen programmet, utgitt i 2022 av Avdeling for evaluering i Norad.
- Evaluering av Skatteetaten under Skatt for utvikling, utgitt i 2025 av Norad.
- Evaluering av Fisk for utvikling Ghana, utgitt i 2025 av Norad

Selv om prosjektene har satt opp elementer av endringsteorier, er disse enten ikke fullstendige eller brukes ikke aktivt i arbeidet. Evalueringen av Skatteetaten finner blant annet at det er beskrevet noen koblinger mellom ulike resultatnivåer for noen av institusjonssamarbeidene, men at det ikke er gjort fullstendig eller for programmet på overordnet nivå. Det sannsynliggjøres videre at manglende bruk av endringsteorien i styring kan bidra til at ulike komponenter gjennomføres uten et helhetlig og overordnet blikk på hva som ønskes oppnådd. Videre gjør mangel på rapportering opp mot målhierarkier og endringsteorier det vanskelig å sannsynliggjøre at prosjektet har oppnådd ønsket effekt. Generelt kan mangelfulle endringsteorier være et symptom på at prosjekter ikke er tilstrekkelig gjennomtenkt og at resultatstyring og rapportering får et svakt grunnlag, noe som igjen kan føre til at samarbeidene i verste fall er innrettet ineffektivt, dvs ikke mot de forhold som kan skape størst grad av endring. Samtidig, som beskrevet i kapittel 2, er det viktig å ikke blindt forholde seg til oppsatte endringsteorier når premisser endrer seg, men heller bruke disse aktivt som styringsverktøy, og gjøre justeringer når dette er nødvendig.

5.3 Mandater og rapporter for aktiviteter brukes til resultatstyring i norsk statlig virksomhet

Figur 11 viser svar fra norske statlige virksomheter på hvordan de gjør sin interne resultatstyring av bistandsarbeidet.

Resultatstyring av bistandsarbeidet kan gjøres på ulike måter og på ulike arenaer. Hvordan gjør dere det? [FI](#)

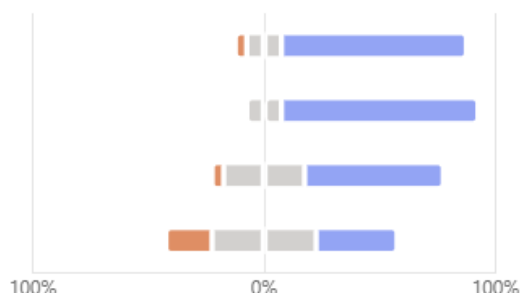
● I liten grad eller ikke praksis ● Delvis praksis ● Fast praksis

Mandater/planer for aktiviteter har en beskrivelse av hvilke konkrete resultater i prosjektets resultatrammeverk de skal bidra...

Rapporteringen fra aktiviteter beskriver i hvilken grad de bidrar til resultater på prosjektnivå

De viktigste mål, relevante indikatorer og status for disse monitoreres jevnlig internt ut over årlig rapportering til Norad

Resultatutviklingen i bistandsarbeidet inngår i virksomhetens øvrige resultatrapportering



Figur 11 Praksis for resultatstyring av bistandsarbeidet i norsk statlig virksomhet. Kilde: Spørreundersøkele til norske statlige virksomheter april-mai 2025.

Figur 11 viser at praksis for resultatstyring er knyttet til mandater for aktiviteter og rapportering på disse aktivitetene. Videre oppgir 60 prosent at det er fast praksis for å følge med på mål og indikatorer jevnlig ut over årlig rapportering til Norad.

Når det gjelder rapportering om bistandsarbeidet i virksomhetens øvrige resultatrapportering er det en varierende praksis. Om lag en tredjedel oppgir at dette er fast praksis, mens om lag en femtedel oppgir at dette ikke er praksis.

5.4 Norske virksomheters rapportering til Norad gir et begrenset grunnlag for å vurdere utviklingen i resultatene

Norske virksomheter har en årlig rapport til Norad, og flere har også egne rapporter for spesifikke tilskuddsavtaler. I tillegg kommer rapportering fra samarbeidende myndigheter som Colombia og Ghana, der hvor det eksisterer såkalte in-kind avtaler.

Generelt er det for rapportering på tilskuddsavtaler en klarere resultatrapportering sammenlignet med årsrapporten til norsk virksomhet og rapportering fra andre lands myndigheter.

En gjennomgang av den ordinære årsrapporteringen fra norske virksomheter i 2024 viser at:

- De fleste rapporter er strukturert etter landinnsatser, og det oppgis mange tilfeller av hvor viktig kapasitet er styrket. Det vises til viktige framskritt både på sektor og virksomhetsnivå. Det er også mange eksempler på lærdommer av innsatser, og tilbakemeldinger på Norads koordinering og oppfølging.

- Når det gjelder resultater, er det stor variasjon i hva rapporteringen bygger på og viser til av konkrete utviklingstrekk over år. Flere angir mål og forventede outcomes, men analysene er ikke nødvendigvis strukturert omkring disse. For noen er rapporteringen mest preget av aktiviteter og sentrale elementer fra resultatrammeverk brukes i mindre grad. Det betyr at årsrapporteringen i mindre grad får utvikling i samarbeidsinstitusjoner opp i mot baseline og årlige mål. Analyser eller vurderinger om det norske virksomhet gjør bidrar effektivt opp mot hva virksomhet i samarbeidsland produserer og bidrar til i sine samfunn blir da mangelfulle.

En konsekvens av dette er at årlige rapporter gir et begrenset grunnlag for Norads vurdering av resultater i samarbeidsland. Dette gjør det også mer krevende for Norad å rapportere helhetlig på resultater til UD og videre til Stortinget.

I intervjuer oppgir statlige virksomheter at det er økende bevissthet om behovet for å måle og vurdere resultater på outcome nivå, men at dette er vanskelig. Det handler om hvordan samarbeidene er etablert og programmets tidshorisont. I intervju oppgis det også at rapportering er tilpasset programmets modenhetsfase, og det er viktig med fleksibilitet i rapportering og vektlegging av læring. Videre oppgir noen at rapporteringen til Norad oppleves som tidvis tungvint og lite relevant for partnerlandene. Det etterspørres felles maler, opplæring og bedre koordinering av rapporteringskrav, særlig knyttet til egenregi avtaler.

5.5 Årlige vurderinger i Norad av resultatoppnåelse gjøres ikke enhetlig og sammenlignbart

Norads vurdering av resultatoppnåelse skjer knyttet til årlig rapportering og møter. I vurderingen av rapportering brukes maler som krever at resultatoppnåelsen vurderes. I hvilken grad dette gjøres og resultatvurderinger følges opp i møter med norske virksomheter er ikke gjennomgått.

Norad har etablert et system for intern vurdering av resultatoppnåelsen til avtalepartnere – P-dash³. En gjennomgang av resultatvurderinger av avtaler for norske statlige for 2024 viser at 10 avtaler med statlige virksomheter i kunnskapsprogrammer ble resultatvurdert for 2024. Det betyr at over halvparten av avtalene ikke er vurdert på en enhetlig og sammenlignbar måte. Det gjelder blant annet innenfor energi, hav og landbruk. For noen avtaler kan det ha sammenheng med at samarbeid er i en tidlig fase. For andre avtaler kan det skyldes manglende rapportering opp i mot resultatrammeverk (som omtalt i kap 5.4) eller at avtalen rommer mange ulike initiativ som har ulike resultatutvikling.

³ P-dash er et midlertidig internt verktøy for å støtte opp om porteføljestyring og resultatstyring i Norad. P-dash har en registreringsmodul for å registrere resultatinformasjon og porteføljeanalyser og en visningsmodul for analysere og presentere samlet informasjon til styring og læring om hver enkelt porteføljes økonomi, avtalesammensetning, fremdrift, resultater og porteføljeanalyser.

5.6 Lite overordnet resultatstyring av Kunnskapsbanken og programmene

For Kunnskapsbanken som helhet er det ikke etablert noen konkrete resultatkrav eller oppfølging av resultater i Norad. I Norad vektlegges vurdering av avtaler og porteføljer i resultatstyringen internt.

For kunnskapsprogrammene har det vært et mål å utvikle programdokumenter basert på en felles mal, etter en bestilling fra UD om dette i 2023. Ved utgangen av 2025 er det kun Likestilling for utvikling og Statistikk- og registersamarbeid som har utviklet og fått godkjent programdokumenter etter den nye malen fra UD. For Landbruk for utvikling ble en enklere versjon adoptert, og for Digitalisering for utvikling er det en pågående prosess med å ferdigstille programdokument i ny mal. Skatt for utvikling har en strategi som utløper i 2025. Energi for utvikling har til nå basert utvikling av programmet på et konseptdokument fra 2022, og har planer om et programdokument. For Fisk og Hav er det en pågående prosess med et felles overbyggende dokument.

På kunnskapsprogram nivå er det gjort forsøk på overordnede resultatrammeverk, men ingen programmer har etablert dette bortsett fra Norhed-programmet. Programdokumenter for kunnskapsprogrammene er utviklet i en form som i mindre grad har lagt opp til operasjonaliserte resultatmål. I malen for programdokumenter er det lagt vekt på kommunikasjon rundt programmet og overordnede mål.

Det gjøres i liten grad resultatanalyser på programnivå opp imot målene. Innenfor enkelte programmer gjøres det årlig en oppsummering av innsatsene, slik som oppsummering av hav for utvikling innsatser. Innenfor porteføljestylingen gjøres det også noen oppsummeringer og vurderinger, slik som i overordnet porteføljeanalyse innenfor styresett.

Norad rapporterer årlig til UD om framdrift og resultater i kunnskapsprogrammene, som videre rapporterer til Stortinget. Tabell 3 viser de sentrale elementene som er med i rapportering til Stortinget, og som omtaler innsatser med aktive bidrag fra norske statlige virksomheter.

Tabell 3 Rapportering fra UD til Stortinget om kunnskapsprogrammenes resultater i 2024 (Kilde: Prp. 1 S 2025-2026)

Kunnskapsprogram Omtale i Prp 1 S	
Digitalisering for utvikling	Norge har to programmer i regi av Verdensbanken for sikker digital identifikasjon i samhandling mellom myndigheter og personer, inkludert utbetaling av sosiale stønader. Norge støttet også videreutviklingen av digitale fellesgoder for digital identifikasjon, registre og offentlig statistikk. I 2024 var 25 land i gang med å innføre den åpent tilgjengelige digitale løsningen for identitetsregistre. Dette reflekterte en økning i etterspørselen fra land i Afrika, Asia og Latin-Amerika, opp fra tre land i 2020.
Energi for utvikling	Norske faginstitusjoner startet i 2024 å planlegge landinnsatser som skal inngå i kunnskapsprogrammet Energi for utvikling (Efu) i Malawi, Mosambik, Nepal og Nigeria, og kartla muligheter i Somalia, Tanzania, og Uganda. I Malawi bidro Efu i samarbeid med Miljødirektoratet og FNs miljøprogram UNEP til den første nasjonale oversikten over

miljøtilstanden siden 2010. Dette utgjør et viktig grunnlag bl.a. for miljøforvaltningen av landets fornybare energiresurser. I Malawi og Nepal bidro programmet til å etablere digitaliserte systemer for mer effektiv bruk av miljødata i energiplanlegging. I Mosambik bidro Efu til å sikre og digitalisere hydrologiske data, og innføre automatiserte målinger, som grunnlag for bedre vannkraftforvaltning.

Fisk for utvikling

På Cuba har Norge økt kontakten mellom cubanske myndigheter og privat sektor. *Fisk for utvikling*-prosjektet etablerte et fungerende privat oppdrettsanlegg.

Programmet Fisk for utvikling (Ffu) bidro i 2024 til økt kunnskap og bedre rammevilkår for bærekraftig fiskeri og havbruk i Colombia, Ghana, Sri Lanka og Sudan gjennom institusjonssamarbeid og samspill med privat sektor og utdanningsinstitusjoner. Ghana lanserte i 2024 en ny plan for akvakultursektoren som forbedret håndteringen av biosikkerhet og fiskehelse. Ghana framla også ny fiskeri- og akvakulturlov til parlamentet og styrket statistikkgrunnlaget for innsamling av data. På Sri Lanka bidro Havforskningsinstituttet til å utvikle systemer for datainnsamling og fiskeristatistikk som grunnlag for forvaltningssystem, samt økt kapasitet til fiskeriforskning og styrket institusjonelt samarbeid.

EAF-Nansenprogrammet og det norske forskningsskipet «Dr. Fridtjof Nansen» hadde i 2024 totalt 259 tokt døgn langs vestkysten av Afrika med til sammen 161 forskere fra partnerland. São Tomé og Príncipe utviklet en nasjonal forvaltningsstrategi for fiskeressursene med faglig støtte fra programmet, mens Gambia og Senegal avtalte en felles fiskeriforvaltningsplan for den viktige sardinella-bestanden. Dokumentasjon av trålredskap i Guineabukta avdekket behov for strengere teknisk regulering av fiskeriet. Funnene følges opp regionalt gjennom EAF-Nansenprogrammet. Data som er samlet gjennom programmets 50 år ble i 2024 gjort mer tilgjengelig gjennom programmets nyutviklede nettbaserte dataportal.

Hav for utvikling

I 2024 ble samarbeidet med Indonesia og Mosambik videreutviklet, og det ble etablert samarbeid med Kenya. Norge og Indonesia samarbeider om utvikling av havregnskap, som er et verktøy for forbedret bærekraftig havforvaltning. Etter et treårig forprosjekt markerte 2024 det første året for gjennomføring av prosjektet. Noen av de viktigste resultatene fra det første året var gjennomgang og justering av retningslinjer for verdsetting av naturressurser samt inkludering av menneskerettigheter i hav- og kystsoneforvaltning.

Hfu Mosambik er et bredt samarbeid mellom flere offentlige institusjoner i Norge og Mosambik. Dette er forankret i en samarbeidsavtale om styrket havforvaltning, som ble signert i 2023.

Kunnskapsprogram Omtale i Prp 1 S

Innholdet i programmet ble ferdigstilt tidlig i 2024 med vekt på integrert havforvaltning, miljøforvaltning, fiskeri- og akvakulturforskning og utvikling og fiskeristatistikk. De norske institusjonene startet opp noen aktiviteter i 2024. Flere planer for andre halvdel av 2024 måtte utsettes pga. urolighetene som fulgte presidentvalget i oktober.

I 2024 ble det undertegnet en samarbeidsavtale mellom norske og kenyanske myndigheter om et styrket havsamarbeid, med vekt på bærekraftig havplanlegging, marin akvakultur og forskning.

Landbruk for utvikling

NIBIO har sammen med internasjonale og malawiske partnere utviklet et digitalt verktøy for målrettet og effektiv skadedyr- og sykdomshåndtering for planter. Verktøyet er inspirert av en norsk åpen datamodell (VIPS), men tilpasset lokale malawiske forhold.

I Tanzania samarbeider NIBIO med det tanzanianske landbruksforskningsinstituttet om klimasmart risdyrking under irrigasjon. Resultater er sterkere planter med høyere avling, og redusert metanutslipp fordi rismarkene står kortere tid under vann.

Likestilling for utvikling

Bufdir og SSB bidro til en publikasjon om likestillingsstatistikk på tvers av sektorer i Nepal, lansert av myndighetene. Samarbeidet med Ugandas likestillingsmyndigheter ble formalisert i 2024. Kartlegging av muligheter for institusjonssamarbeid i Tanzania ble påbegynt. Arbeidet med å integrere likestillingshensyn i andre kunnskapsprogram ble videreført med en kartlegging av behov under programmet Energi for utvikling i Nepal. Et nettseminar ble gjennomført i Colombia sammen med Miljødirektoratet om å integrere likestilling i miljøkonsekvensutredninger. En studie av norske erfaringer om sammenhengen mellom skatt og likestilling ble også påbegynt i 2024.

Skatt for utvikling

Skatteetatens samarbeid med Zanzibars skattemyndigheter bidro til å øke skatteinntektene der med to pst. ved hjelp av bedre etterlevelse av moms krav i hotellsektoren. Skatteetaten bidro også til styrket kapasitet hos sin partnerinstitusjon i Rwanda innenfor digitalisering. Digitaliseringen gjorde det enklere for skattebetalere å etterleve skatteregler og reduserte mulighetene for bestikkelse og korrupsjon.

I Ghana, Malawi og Namibia, førte SSBs samarbeid til bedre grunnlag for publisering av økonomisk statistikk, nasjonalregnskap og prisstatistikk. Planlagte aktiviteter for å styrke nasjonale statistikkbyråers arbeid med makromodeller og framskrivninger ble skjøvet til 2025 grunnet mangel på kapasitet hos SSB.

Statistikk- og registersamarbeid

SSB har over flere år bidratt til å utvikle systemer for nasjonalregnskap og selskapsregistre i samarbeid med Den afrikanske union. I Mosambik og Kenya bidro bruk av nasjonalregnskapssystemet til økt datakvalitet som grunnlag for nasjonal planlegging og budsjettering. Systemet for

Kunnskapsprogram Omtale i Prp 1 S

selskapsregistre vil være viktig for mange land i å levere bedre økonomisk statistikk, og SSB opplever stor etterspørsel fra land og Den afrikanske union.

Gjennom programmet Statistikk- og registersamarbeid samarbeidet SSB med nasjonale statistikkbyråer og internasjonale organisasjoner for å videreutvikle kunnskap, standarder og normer. SSBs bilaterale program i Etiopia, Ghana, Malawi og Namibia var sentrale partnerskap. I Etiopia bidro samarbeidet til en ny internettside med en statistikkbank og til avtaler om deling av administrative data med 12 institusjoner.

Som Tabell 3 viser har alle programmene med rapportering om resultater i samarbeidsland og bidrag fra norsk statlig virksomhet. Enkelte programmer er preget av oppstart og har færre resultater (som likestilling og energi). Det er få vurderinger av resultater for programmet som helhet, og lite omtale av utfordringer og resultater opp i mot hva som var forventet.

5.7 Evalueringer brukes i varierende grad

Midtveis/slutt gjennomganger eller evalueringer vil ofte være nødvendig for å kunne få utfyllende analyser av effekter av støtte og måloppnåelse, og bør inngå som en del av den helhetlige resultatstyringen i programmer. Gjennomganger og evalueringer kan styres og koordineres av statlig virksomhet eller av Norad, og dette gjøres noe ulikt. En standard for gjennomganger og evalueringer er ikke etablert i Kunnskapsbanken, men Norad har blant annet i systemet Grant Management Assistant en veiledning på evalueringer. Denne tar utgangspunkt i prinsippene for evalueringer som er satt av OECD DAC.

Tabell 4 viser hvilke gjennomganger og evalueringer som har vært gjennomført per program siden 2020. I tillegg til disse er det en igangsatt sluttgjennomgang av Olje for utvikling programmet som omfatter innsatsen i mange land.

Tabell 4 Gjennomganger og evalueringer per program

Program	Evaluering tittel	År utgitt	Status
Fisk for utvikling	Evaluering av fiskeribistand gjennom Nansen-samarbeidet	2022	Fullført
	Fisk for utvikling Ghana 2018-2025	2025	Fullført
	Fisk for utvikling Sri Lanka fase 2 midtveis gjennomgang	2023	Fullført
	Gjennomgang av kostnadseffektiviteten i Havforskningsinstituttets andel av Nansen-programmet	2022	Fullført
	Midtveis evaluering EAF-Nansen programmet 2024-2028	2026	Planlagt

Program	Evaluering tittel	År utgitt	Status
Hav for utvikling	Hav for utvikling Colombia - midtveisgjennomgang	Forventet i 2026	Pågår
Helse	Mid-term evaluation of Deepening use of DHIS2 in countries for wider health system functions (2021-2024)	2023	Fullført
	Review of the Health Information Systems Programme (HISP) Model for Supporting Countries in the Effective Implementation and Use of DHIS2 as a Health Management Information System	2023	Fullført
Kunnskapsbanken generelt	Norsk støtte til kapasitetsutvikling - bred evaluering	2015	Fullført
	Skandinavisk synteserapport av evalueringer av kapasitetsutvikling	2016	Fullført
Landbruk for utvikling	FSN statistics training by SSB and COMESA during 2022-23 - Evaluation Report	2024	Fullført
	System of Rice Intensification (SRI) TARI og NIBIO 2022-2025 Tanzania near-end review	2025	Fullført
Skatt for utvikling	Skatt for utvikling evaluering 2018-2024	2025	Fullført
Statistikk og registersamarbeid	Review of the Statistical Cooperation between Statistics Norway (SSB) and the Ethiopian Statistical Service (ESS)	2025	Fullført
Utdanning og forskning	Evaluation of DHIS2 for Education: Implementation, Results, and Future Potential	2025	Fullført
	Midt-veis gjennomgang av Norhed II programmet	Forventet i 2025	Pågår

Tabell 4 viser at det er gjort gjennomganger og evalueringer i mange av programmene, men at omfang varierer. Programmer i oppbyggingsfase har i mindre grad evalueringer, slik som energi, hav og likestilling. Av større innsatser er det særlig Olje for utvikling som ikke har hatt en evaluering, men det er en pågående intern sluttvurdering av programmet ledet av Norad. For helse er det gjort flere evalueringer knyttet til DHIS2, og det fanger opp noe av støtten som var i programmet digitalisering for utvikling. Innenfor Likestilling for utvikling er det foreløpig ikke planlagt en evaluering. En bredere analyse som sammenlignet på tvers av programmer ble gjort i 2015 av den uavhengige Avdeling for evaluering. Etter det har det ikke vært evalueringer på tvers av program. For Norhed er det en evaluering på programnivå, mens for andre program er dette ikke iverksatt.

I intervjuer vises det til at begrensinger på bruk av konsulentmidler er en sentral grunn til at få gjennomganger eller evalueringer igangsettes fra Norads side.

6 Resultatoppnåelse

Dette kapitlet undersøker resultatoppnåelsen i kunnskapsprogrammene der norske statlige institusjoner har hatt en sentral rolle. Kapitlet ser også nærmere på hva tilgjengelige data sier om bærekraften og de langsiktige effektene av resultatene som er oppnådd. Noen faktorer som påvirker bærekraft er tatt med, men det er ikke utført en analyse av betydning av faktorer som landvalg eller forankring på høyt politisk nivå i samarbeidsland. Det vises til kapittel 2 som mer utførlig sammenfatter forskningsfunn om slike faktorer.

6.1 Flere eksempler på viktige resultater for fullførte initiativer

En analyse av resultatoppnåelsen er gjort av et utvalg initiativer som er fullført i årene 2021-2024 og som har hatt et mål ut over kartlegging og planlegging av nye initiativer.⁴ Det inkluderer initiativer som er videreført i en ny fase. Det er gjort forsøk på å bruke tilgjengelige vurderinger i både rapporteringer fra statlige virksomhet, Norads interne vurderinger, sluttrapporter og eksterne evalueringer. Merk at en analyse av effektivitet, dvs om resultatene står i forhold til ressursinnsatsen er ikke gjort.

Tabell 5 viser en oversikt over initiativene per program, og en vurdering av resultatoppnåelsen. Gradering av resultatoppnåelsen er basert på kategorier i Norads P-dash system:⁵

- **Lav resultatoppnåelse - i liten grad i tråd med plan:** Fremdriften i prosjektet er svært mangelfull, og få eller ingen planlagte resultater er oppnådd.
- **Lav resultatoppnåelse - i begrenset grad i tråd med plan:** Resultater ikke nådd, eller det er forsinkelser eller endringer i prosjektet som kan innebære at prosjektet ikke vil oppnå noen av de viktigste planlagte resultatene i prosjektperioden.
- **Bra resultatoppnåelse - i hovedsak i tråd med plan:** Flere viktige resultater er oppnådd, eller prosjektet har hatt god framdrift og flere viktige resultater ligger ann til å oppnås.
- **Høy resultatoppnåelse - i tråd med plan:** De fleste av de viktigste resultatene er oppnådd eller vil ganske sannsynlig oppnås. Prosjektet har framdrift etter plan og når milepæler i stor grad.
- **Ikke mulig å vurdere resultatoppnåelsen:** Det er for tidlig i prosjektperioden til at resultater kan vurderes, eller det er uklart om resultatrammeverket fanger opp vesentlige resultater (f. eks. manglende endringsteori). Det kan også være manglende eller svak rapportering som gjør at det ikke er mulig å avgjøre om resultater er oppnådd eller ligger ann til å oppnås.

⁴ Analysen av fullførte initiativer er ikke gjort for alle initiativer. Det er blant annet fullførte prosjekter innenfor Statistikk som ikke er med. Videre er Olje for utvikling initiativer ikke med, da disse omfattes av en intern slutt rapportering styrt av Norads Energi seksjon.

⁵ P-dash er et midlertidig internt verktøy for å støtte opp om porteføljestyling og resultatstyring i Norad. P-dash har en registreringsmodul for å registrere resultatinformasjon og porteføljeanalyser og en visningsmodul for analysere og presentere samlet informasjon til styring og læring om hver enkelt porteføljes økonomi, avtalesammensetning, fremdrift, resultater og porteføljeanalyser.

- **Ikke aktuelt - pga planleggingsfase eller andre grunner:** Resultatrammeverk er ikke etablert.

Tabell 5 Resultatoppnåelse fullførte initiativer

Program	Initiativ type	Initiativ	Start	Slutt	Vurdering	Kommentar
Energi sektor (før Energi for utvikling ble etablert)	Tematisk og/eller regional innsats	Energi sektor i Mosambik og Tanzania - SSBs bidrag til statistikk for energisektoren - Impact of Access to Sustainable Energy Survey	2017	2024	Høy resultatoppnåelse - i tråd med plan	Basert på SSBs årsrapport 2024. Det oppgis at en analyse ikke ble gjennomført, men målene framstår som oppnådd.
Fisk for utvikling	Frittstående institusjonssamarbeid i ett land	Fisk for utvikling Sri Lanka fase II 2020-2024	2019	2024	Bra resultatoppnåelse - i hovedsak i tråd med plan	
	Tematisk og/eller regional innsats	Fisk for utvikling - EAF Nansen programmet fase 1 2017-2024	2016	2024	Bra resultatoppnåelse - i hovedsak i tråd med plan	Basert på sluttrapport.
Landbruk for utvikling	Tematisk og/eller regional innsats	Landbruk for utvikling matsikkerhet statistikk - SSB - fase 1 2020-2023	2019	2023	Høy resultatoppnåelse - i tråd med plan	Basert på evaluering i 2024.
Likestilling for utvikling	Frittstående institusjonssamarbeid i ett land	Likestilling for utvikling Nepal	2018	2024	Bra resultatoppnåelse - i hovedsak i tråd med plan	Prosjekt og samarbeid med begrenset omfang.
Skatt for utvikling	Program i norsk virksomhet som samler større innsatser	Skatt for utvikling - Skatteetatens generelle arbeid i kartlegging og implementering av samarbeid 2018-2023	2017	2023	Ikke mulig å vurdere resultatoppnåelsen	Landprosjekter ble i begrenset grad utført i perioden. Ifølge evaluering i 2025 er det overordnet ikke mulig å vurdere resultatoppnåelsen pga manglende resultatrammeverk for denne fasen.
	Tematisk og/eller regional innsats	Skatt for utvikling - SSB innsats i flere land for digitale offentlige goder for økt skatteinnkreving	2021	2024	Bra resultatoppnåelse - i hovedsak i tråd med plan	Basert på sluttrapport utarbeidet av SSB. Viktige resultater i form av bruk i flere land for NADABAS. For Statbus

Program	Initiativ type	Initiativ	Start	Slutt	Vurdering	Kommentar
		- statsregnskap og bedriftsregister 2022-2024				er det mindre bra at det ikke er implementert i et land ennå.

Tabellen viser at det er flere initiativer som har konkrete resultater å vise til. To prosjekter er satt som Høy resultatoppgåelse da det ut ifra tilgjengelige rapporter indikerer at det er stor grad av måloppnåelse innenfor tidsrammen. De fleste prosjektene er satt til å ha «Bra måloppnåelse» da enkelte resultater ikke er nådd. Eksempler på resultater rapportert inkluderer:

- **Energi statistikk Mosambik og Tanzania – SSBs bidrag:** IASES-surveyen ble utviklet og gjennomført, med betydelig kapasitetsbygging i nasjonale statistikkbyråer og offentlig tilgjengelige mikrodata fra Tanzania. Resultatene gir innsikt i hvordan energitilgang påvirker livskvalitet og økonomiske muligheter, samt behov for flere transformatorer og bedre informasjon om solenergi. Surveyen kartla både elektrisitet og energikilder til matlaging, og viste at gevinster ofte kommer gradvis.
- **Fisk for utvikling Sri Lanka fase II:** Et digitalt system for registrering av fiskeridata er utviklet, inkludert innovative og kostnadseffektive metoder for småskala fiskerier. Prosjektet har styrket institusjonelt samarbeid, kapasitet og standardisering, og lagt grunnlag for kunnskapsbasert og bærekraftig forvaltning. Dette forventes å gi økte fiskebestander, lavere utslipp, bedre inntekt for fiskere og internasjonal overføringsverdi.
- **Landbruk for utvikling – matsikkerhet statistikk SSB fase 1:** COMESA-land produserer nå nasjonale statistikker for mattilgang, og tilnærming for å koble disse med andre relevante statistikker er utviklet. Kapasitet er styrket, og internasjonale retningslinjer for behandling av matsikkerhetsdata fra husholdningsundersøkelser er utarbeidet, noe som bedrer kvalitet og sammenlignbarhet på tvers av land.
- **Likestilling for utvikling Nepal:** Rapporten "Gender Equality in Nepal: Facts and Figures" gir bedre tilgang til statistikk om likestilling og skal støtte kunnskapsbasert politikktutforming. Kapasitetsbygging er gjennomført via workshops, og statistikker er utviklet inspirert av "Women and Men in Norway 2018".
- **Skatt for utvikling – SSB innsats for digitale offentlige goder:** NADABAS er fullt implementert i ni land og påbegynt i flere, med styrking av nettverk, opplæringsmaterieil og bærekraftig IT-forvaltning. Statbus 2.0 er lansert som åpen kildekode og testet i flere land, med utvikling av dokumentasjon og samarbeid med internasjonale partnere. Systemene tilpasses lokale behov og støtter flere språk og identifikatorer.
- **Fisk for utvikling – EAF Nansen programmet fase 1 (2017–2024):** Innen forskning og rådgivning ble målet om at minst fem forskningsinstitusjoner skulle levere vitenskapelig rådgivning oppnådd. 15 land rapporterte at surveydata fra R/V Dr. Fridtjof Nansen ble brukt til rådgivning, og Havforskningsinstituttet bidro vesentlig til både gjennomføring av surveyene og utvikling av støtteverktøy. Det ble levert én vitenskapelig artikkel og tolv manuskripter, samt teknisk støtte til flere regionale fiskerierorganisasjoner og utvikling av et vurderingsrammeverk for databegrensede fiskerier. Enkelte surveyrapporter ble likevel ikke

ferdigstilt som planlagt, og rapportleveransen var lavere enn forventet. Når det gjelder fiskeriforvaltning etter økosystembaserte prinsipper (EAF), oppnådde 18 fiskerier en implementeringsscore på over 50 % i EAF-IMT-verktøyet, og seks land etablerte operative forvaltningssykluser. Havforskningsinstituttet bidro med utvikling og bruk av EAF-IMT, samt opplæring av over 130 personer fra 18 land. Det ble publisert 12 juridiske rapporter, og tre land fikk støtte i revisjon av politikk og lovverk. Arbeidet har ført til konkrete tiltak som innsatskontroll, lukkeperioder og marine verneområder, samt nasjonale planer for sardinellaforvaltning og regional koordinering i Nordvest-Afrika.

Det bør legges til at noen initiativer er utformet som fellesgoder eller tematiske innsatser i flere land, og det vil derfor kunne være positive effekter som ikke så lett fanges opp i de tilgjengelige kildene. Et eksempel på dette er NADABAS systemet for nasjonalregnskap i Afrika (SSB).

6.2 Framdrift og foreløpige resultater i pågående initiativer framstår som tilfredsstillende

For de fleste kunnskapsprogrammene er det mange initiativer som er etablert de siste to årene. Det betyr at det primært er framdrift mot større resultater som kan vurderes, og vurderingen må ansees som foreløpig da det mangler mer uavhengige analyser av resultatoppnåelsen.

Tabell 6 viser en vurdering av framdrift og foreløpige resultater for pågående initiativ innenfor hvert program. Initiativer som primært er i en kartleggings- eller planleggingsfase er ikke med.

Tabell 6 Framdrift og resultatoppnåelse for pågående initiativ

Program	Initiativ type	Initiativ	Start	Slutt	Resultatoppnåelse vurdering	Kommentar
Fisk for utvikling	Frittstående institusjonssamarbeid i ett land	Fisk for utvikling Sri Lanka fase III 2025-2028	2025	2028	Ikke mulig å vurdere resultatoppnåelsen	For tidlig å vurdere resultater
	Landprogram - bidrag til flere institusjoner og overordnet utvikling av sektoren	Fisk for utvikling Colombia landprogram 2021-2027	2020	2027	Bra resultatoppnåelse - i hovedsak i tråd med plan	Basert på rapportering
		Fisk for utvikling Ghana landprogram 2021-2025	2021	2025	Bra resultatoppnåelse - i hovedsak i tråd med plan	Basert på evaluering. Flere ambisiøse mål og viktige resultater.
	Tematisk og/eller regional innsats	Fisk for utvikling - EAF Nansen programmet fase 2024-2028	2024	2028	Bra resultatoppnåelse - i hovedsak i tråd med plan	Basert på rapportering. Resultatrammeverk utviklet i løpet av året.
Hav for utvikling	Frittstående institusjonssamarbeid i ett land	Hav for utvikling Kenya - Kystverkets	2022	2028	Bra resultatoppnåelse -	Basert på rapportering. Usikker vurdering pga

Program	Initiativ type	Initiativ	Start	Slutt	Resultatoppnåelse vurdering	Kommentar
		institusjonssamarbeid			i hovedsak i tråd med plan	resultatrammeverk ikke etablert.
		Hav for utvikling Mosambik - Kystverkets institusjonssamarbeid	2022	2028	Bra resultatoppnåelse - i hovedsak i tråd med plan	Basert på rapportering. Usikker vurdering pga resultatrammeverk ikke etablert.
	Landprogram - bidrag til flere institusjoner og overordnet utvikling av sektoren	Hav for utvikling Indonesia - landprogram ledet av SSB	2023	2026	Bra resultatoppnåelse - i hovedsak i tråd med plan	Basert på rapportering for første år.
		Hav for utvikling landprogram Kenya	2024		Ikke mulig å vurdere resultatoppnåelsen	Rapport ikke tilgjengelig - tidlig i samarbeidet.
		Hav for utvikling landprogram Mosambik	2024		Ikke mulig å vurdere resultatoppnåelsen	Rapport ikke tilgjengelig.
	Tematisk og/eller regional innsats	Hav for utvikling og beredskap mot akutt forurensning - Kystverkets regionale innsats og samarbeid med UNEP	2022	2028	Ikke mulig å vurdere resultatoppnåelsen	Generelt rapporteres det ikke opp i mot noen mål eller planer, og derfor vanskelig å vurdere resultatoppnåelse.
Landbruk for utvikling	Frittstående institusjonssamarbeid i ett land	Landbruk for utvikling Malawi - Digitale hjelpemidler for å avdekke og håndtere plantesykdommer - Malawi Digital Plant Health Service MaDiPHS	2021	2027	Bra resultatoppnåelse - i hovedsak i tråd med plan	Basert på rapportering og intern Norad vurdering.
		Landbruk for utvikling Tanzania - NIBIO og TARI samarbeid om bærekraftig ris produksjon	2021	2025	Høy resultatoppnåelse - i tråd med plan	Basert på rapportering og intern Norad vurdering.

Program	Initiativ type	Initiativ	Start	Slutt	Resultatoppnåelse vurdering	Kommentar
	Tematisk og/eller regional innsats	Landbruk for utvikling - Regionalt program for Enhelse tilnærming for bærekraftig melkeproduksjon	2021	2027	Ikke mulig å vurdere resultatoppnåelsen	Primært rapportering av aktiviteter i 2024 og mest som skjer i Malawi.
		Landbruk for utvikling matsikkerhet statistikk - SSB - fase 2 2024-2027	2023	2027	Høy resultatoppnåelse - i tråd med plan	Basert på rapportering og intern Norad vurdering.
Likestilling for utvikling	Frittstående institusjonssamarbeid i ett land	Likestilling for utvikling i Uganda	2024	2028	Ikke mulig å vurdere resultatoppnåelsen	Tidlig i samarbeidet. Resultatrammeverk etablert i slutten av 2024.
Skatt for utvikling	Frittstående institusjonssamarbeid i ett land	Skatt for utvikling Ghana - institusjonelt samarbeid SSB og Malawi Statistical Office	2023	2027	Bra resultatoppnåelse - i hovedsak i tråd med plan	Basert på rapportering. Begrenset grunnlag utifra kun ett år. Vanskelig å vurdere resultater uten tydelig resultatrammeverk.
		Skatt for utvikling Kenya - Institusjonelt samarbeid mellom Skatteetaten og Kenya Revenue Authority (KRA)	2023	2027	Bra resultatoppnåelse - i hovedsak i tråd med plan	Basert på årsrapport 2024.
		Skatt for utvikling Malawi - institusjonelt samarbeid SSB og Malawi Statistical Office og Department of Economic Planning and Development	2023	2027	Bra resultatoppnåelse - i hovedsak i tråd med plan	Første år av samarbeidet. Begrenset hva som kan forventes av klare resultater.
		Skatt for utvikling Namibia - institusjonelt samarbeid SSB og	2024	2027	Bra resultatoppnåelse - i hovedsak i tråd med plan	Første år av samarbeidet. Årsrapport viser framdrift i mange av komponentene.

Program	Initiativ type	Initiativ	Start	Slutt	Resultatoppnåelse vurdering	Kommentar
		Namibia Statistics Agency				Basert på generelle konklusjoner om resultatoppnåelse i KPMG evaluering 2025. Denne rapporten viser til forbedringer i RRA, og positive tilbakemeldinger på Skatteetatens bidrag. Samtidig er det uklart hvor mye Skatteetaten har bidratt og det er vanskelig å vurdere graden av måloppnåelse uten et klart resultatrammeverk.
		Skatt for utvikling Rwanda - Institusjonelt samarbeid mellom Skatteetaten og Rwanda Revenue Authority (RRA)	2021	2026	Bra resultatoppnåelse - i hovedsak i tråd med plan	Endel aktiviteter vises til i årsrapportering 2024. Det er et år med etablering av samarbeid innenfor ulike områder.
		Skatt for utvikling Tanzania - Institusjonelt samarbeid mellom Skatteetaten og Tanzania Revenue Authority (TRA)	2023	2028	Ikke mulig å vurdere resultatoppnåelsen	Basert på generelle konklusjoner om resultatoppnåelse i KPMG evaluering 2025. Denne rapporten viser til forbedringer i ZRA, og positive tilbakemeldinger på Skatteetatens bidrag. Samtidig er det uklart hvor mye Skatteetaten har bidratt.
		Skatt for utvikling Zanzibar - Institusjonelt samarbeid mellom Skatteetaten og Zanzibar Revenue Authority (ZRA)	2021	2026	Bra resultatoppnåelse - i hovedsak i tråd med plan	Basert på 2025 evalueringens konklusjon om indikasjoner på positive resultater til og med 2024
	Program i norsk virksomhet som samler større innsatser	Skatt for utvikling - Skatteetatens generelle arbeid med implementering	2023	2028	Bra resultatoppnåelse - i hovedsak i tråd med plan	

Program	Initiativ type	Initiativ	Start	Slutt	Resultatoppnåelse vurdering	Kommentar
		av samarbeid 2024-2028				
Statistikk og registersamarbeid	Frittstående institusjonssamarbeid i ett land	Statistikk og register samarbeid Etiopia - Institusjonelt samarbeid mellom SSB og CSA Ethiopia	2020	2026	Bra resultatoppnåelse - i hovedsak i tråd med plan	Basert på midtveis gjennomgang
		Statistikk og register samarbeid Ukraina - Institusjonelt samarbeid mellom SSB og Ukrainas statistikk-kontor	2016	2025	Bra resultatoppnåelse - i hovedsak i tråd med plan	Basert på SSBs årsrapport 2024. Vanskelig å vurdere om det er høy eller bra resultatoppnåelse.

Tabell 6 viser at mange pågående initiativ har foreløpig bra framdrift og utsikter til gode resultater. Samtidig er det for en del initiativer ikke mulig å vurdere resultatoppnåelsen. Det henger sammen med om det er en tilgjengelig rapport, eller om rapporteringen gir mulighet for å vurdere hvor bra resultatene er.

Eksempler på framdrift og foreløpige resultater som rapporteres er:

- Fisk for utvikling – EAF Nansen programmet fase 2 (2024–2028):**
 Programmet er i rute med måloppnåelse på vitenskap, forvaltning og kapasitetsutvikling, blant annet med økt kjønnsbalanse, nye forvaltningsplaner og publisering av nasjonale juridiske rapporter. IMR har sentral rolle som datavokter og har gjennomført 259 toktdøgn i 2024, samt utviklet nye verktøy for dataforvaltning.
- Fisk for utvikling Colombia landprogram (2021–2027):**
 Nettbasert kurs i fiskehelse er gjennomført med 23 studenter, og Colombia har startet arbeidet med ny akvakulturlov som resultat av prosjektet. Det er inngått kontrakter for datafangst, økt diagnostisk kapasitet og utvikling av en nasjonal beredskapsplan for sykdomsutbrudd.
- Fisk for utvikling Ghana landprogram (2021–2025):**
 Nytt lovforslag om fiskeri og akvakultur er vedtatt i parlamentet, og det er utviklet og tatt i bruk nye modeller for bestandsvurdering. Ghanas myndigheter har fått bedre overvåkingskapasitet, og det er etablert retningslinjer for fiskehelse og biosikkerhet, samt en ny nasjonal utviklingsplan for akvakultur.

- **Hav for utvikling Indonesia – landprogram:**
Kartlegging av marine og maritime næringer og produkter er påbegynt, og arbeidet med Ocean Satellite Accounts og FAIR prinsipper for havdata er godt i gang. Dashboard for Ocean Accounts er lansert, og det er identifisert behov for videre styrking av IT-infrastruktur.
- **Hav for utvikling Mosambik – Kystverkets institusjonssamarbeid:**
Kystverket har styrket nasjonal beredskap gjennom øvelser, workshops og økt samarbeid mellom lokale og nasjonale myndigheter. Dette har bidratt betydelig til forbedret beredskapsarbeid i Mosambik.
- **Landbruk for utvikling Tanzania – NIBIO og TARI samarbeid:**
Kompetansebygging i SRI-praksis har økt produktivitet og matsikkerhet, med sterk integrering av kjønnsperspektivet. Prosjektet har styrket samarbeid og eierskap blant aktørene og bidratt til bærekraftige forbedringer i landbruket.

6.3 Bærekraft og langtidseffekter er usikre

For noen initiativer er det gjort evalueringer som sier noe om bærekraft og langtidseffekter. Tabell 7 viser en oversikt over disse og om det er gjort analyser. En kort oppsummering av vurdering av bærekraft er også vist der det er mulig.

Tabell 7 Analyser av bærekraft for initiativ med fullførte faser

Program	Initiativ	Start	Slutt	Analyse av bærekraft gjort?	Bærekraftvurdering
Energi for utvikling	Energi for utvikling Mosambik og Tanzania - SSBs bidrag til statistikk for energisektoren - Impact of Access to Sustainable Energy Survey	2017	2024	Ikke tilgjengelig	Ikke mulig å vurdere
Fisk for utvikling	Fisk for utvikling Sri Lanka fase II 2020-2024	2019	2024	Analyse foretatt - sluttrapport eller lignende	I noen grad bærekraft. Initiativ pågående i ny fase.
	Fisk for utvikling - EAF Nansen programmet fase 1 2017-2024	2016	2024	Analyse foretatt - sluttrapport eller lignende	I noen grad bærekraft. Initiativ pågående i ny fase.
Landbruk for utvikling	Landbruk for utvikling matsikkerhet statistikk - SSB - fase 1 2020-2023	2019	2023	Analyse foretatt - evaluering eller lignende	For tidlig å vurdere. Initiativ pågående i ny fase.
Likestilling for utvikling	Likestilling for utvikling i Etiopia - kunnskapsbasert politikk	2018	2023	Ikke tilgjengelig. Initiativ med begrenset innsats.	Ikke mulig å vurdere.
	Likestilling for utvikling Nepal	2018	2024	Ingen eksisterende analyse	Ikke mulig å vurdere
	Likestilling for utvikling Uganda - oppstart og statistikk	2019	2024	Ikke tilgjengelig. Initiativ med begrenset innsats.	Ikke mulig å vurdere. Initiativ pågående i ny fase.
Skatt for utvikling	Skatt for utvikling - SSB innsats i flere land for digitale offentlige goder for økt skatteinnkreving -	2021	2024	Ingen eksisterende analyse ut over omtale i SSBs årsrapport	Ikke mulig å vurdere. Initiativ pågående i ny fase.

Program	Initiativ	Start	Slutt	Analyse av bærekraft gjort?	Bærekraftvurdering
	statsregnskap og bedriftsregister 2022-2024				
Statistikk og registersamarbeid	Statistikk og registre Sudan - institusjonelt samarbeid SSB og Sudan	2016	2020	Ikke tilgjengelig	Ikke mulig å vurdere, men krigen tilsier at kapasitet er betydelig svekket.

Tabell 7 viser at det for de fleste initiativer mangler en analyse av bærekraft. For de tre initiativene hvor det er gjort en eksplisitt vurdering av bærekraft er det generelt vurdert at implementeringen av en kapasitet bare delvis er fullført og det er behov for ytterligere arbeid for å sikre bærekraften. Videre vises det til utfordringer med nasjonale ressurser og samarbeid:

- Fisk for utvikling Sri Lanka fase II (2020–2024):** Prosjektet har utviklet og testet et digitalt system for innsamling av fiskeridata, men implementeringen er ikke fullført, og det er usikkerhet om systemet vil brukes 2–3 år etter prosjektets slutt. Kapasitetsbygging har gitt opplæring til mange ansatte, men høy turnover og begrensede budsjetter svekker kontinuitet og institusjonell styrke. Vitenskapelig fremgang har ikke i tilstrekkelig grad blitt omgjort til praksis, da nye forvaltningsplaner og reguleringer ikke er implementert. Samarbeidet mellom institusjonene i Sri Lanka er preget av uformelle strukturer og manglende formalisering av datadeling. Uten politisk og økonomisk støtte fra myndighetene anses sannsynligheten for vedvarende resultater og bærekraft som lav til moderat.
- Fisk for utvikling – EAF Nansen programmet fase 1 (2017–2024):** Programmet har bidratt til etablering av et omfattende nettverk av partnere og institusjonell forankring gjennom opplæring, workshops og kurs, noe som styrker sjansen for videreføring av arbeidet. E-læringskurs og opplæringsmaterieell er utviklet, gir varig tilgang til kunnskap og muliggjør lokal opplæring av nye ansatte. Kjønnsperspektivet er styrket gjennom etablering av "Gender Desks" og opplæring i kjønns sensitiv planlegging, som integreres i institusjonelle strukturer. Støtte til revisjon av fiskerilovgivning og politikk forankrer EAF-prinsipper i nasjonale rammeverk, og gir formelt grunnlag for bærekraftig forvaltning. Imidlertid finnes det utfordringer knyttet til manglende infrastruktur for fjernarbeid og varierende partnerengasjement, som kan svekke bærekraften.
- Landbruk for utvikling matsikkerhet statistikk – SSB – fase 1 (2020–2023):** Opplæringen har vært effektiv og godt tilpasset nasjonale behov, men rapporten understreker at bærekraft krever systematisk oppfølging, strategisk forankring og ressurser til videre opplæring. Langsiktig kapasitetsbygging og teknisk støtte må investeres i for å sikre varige effekter, særlig med tanke på høy turnover i statistikkbyråene. Bruk av lokale trenere og peer-to-peer læring fremheves som viktige for kontinuitet, mens digitale læringsressurser foreslås for å støtte selvstyrt læring. Ulikt kompetansenivå blant deltakerne og begrenset forankring i nasjonale strategier er utfordringer som må adresseres for å sikre bærekraftig bruk av kunnskapen.

I intervju oppgis det at langsiktige effekter er krevende å måle og oppfølging etter prosjektavslutning er ofte mangelfull. Videre oppgis det at bærekraft utfordres av svake rammevilkår, manglende lokal finansiering og avhengighet av per diem. Bærekraft og institusjonalisering av resultater er en utfordring, særlig der lokal oppfølging og finansiering mangler.

Selv om det er få godt dokumenterte analyser av langsiktige effekter, har norske statlige i noen tilfeller uformell kontakt i etterkant av avsluttede prosjekter, enten gjennom internasjonale fora eller videre uformell dialog og har derfor noe innsikt i hvorvidt bistanden har virket over tid. Noen positive eksempler er SSBs arbeid i Zambia der syv ulike myndigheter jobbet sammen for å koble og sammenlikne data på kopperindustrien. Norsk støtte til arbeidet ble avsluttet i 2018, men arbeidet var innen da godt forankret i en nasjonal prosjektgruppe som videreførte og utvidet arbeidet. Zambia Revenue Authority har i 2025 informert om at arbeidet fremdeles implementeres og nå har blitt utvidet også til andre naturressurssektorer. Endringene prosjektet har ifølge partner ført til økte offentlige inntekter gjennom beskatning, lavere kostnader ved informasjonsinnsamling samt bedre statistikk.

Samtidig er det også eksempler på utfordringer med bærekraft slik som SSBs langvarige samarbeid med Malawis statistikk kontor. Her var det god framgang i å etablere kapasitet til husholdundersøkelser og årlige nasjonalregnskap fram til SSB avsluttet sitt samarbeid i 2014. Da SSB gjenopptok samarbeidet i 2022 viste det seg at mye av denne kapasiteten var betydelig svekket. Det kan henge sammen med styring og ressursituasjon i det nasjonale statistikkbyrået, men også at for komplekse systemer ble innført og var krevende å videreføre uten bistand.

I kapittel 2 er flere suksesskriterier beskrevet basert på evalueringer og annen litteratur. Fra initiativene overfor er det en del av de samme elementene som framgår om betingelser som øker sjansen for gode resultater, og rapportering fra norsk statlig virksomhet har også med slike faktorer. I intervju trekkes følgende faktorer særlig fram:

- Tydelig lokalt eierskap, politisk vilje og involvering av relevante nasjonale aktører.
- Langsiktighet, fleksibilitet, og samarbeid på tvers av institusjoner

Av faktorer som reduserer sannsynligheten for bærekraft oppgis følgende:

- Fragmentering, svake lokale institusjoner, manglende oppfølging og personavhengighet.
- Ressursmangel og hyppige utskiftninger hos partnerne.

7 Norske statlige virksomheters kapasitet, organisering og styring for bidrag i kunnskapsprogrammer

Dette kapitlet omtaler norske statlige virksomheters kapasitet, kompetanse, metodebruk og styring for bidrag i kunnskapsprogrammer.

7.1 Både små og store fagmiljø er etablert for bistandsarbeidet i norske statlige virksomheter

Tabell 8 viser en oversikt over antall ansatte engasjert i bistandsarbeid i 2024 for de virksomhetene som svarte på dette spørsmålet i spørreundersøkelsen.

Tabell 8 Antall ansatte engasjert i bistandsarbeid i 2024 i ulike stillingsandeler. Inkluderer personer engasjert i direkte bistandsarbeid og styring og støttefunksjoner. Kilde: Spørreundersøkelsen til norske virksomheter april-mai 2025⁶.

Tilhørende departement	Organisasjon	70-100 % stillingsandel til bistandsarbeidet	30-69 % stillingsandel til bistandsarbeidet	Under 30 % stillingsandel til bistandsarbeidet
Energidepartementet	NVE - Norges vassdrags- og energidirektorat	4-10 personer	4-10 personer	21 eller flere personer
	Havindustriilsynet	1-3 personer	4-10 personer	4-10 personer
	Sokkeldirektoratet	1-3 personer	4-10 personer	4-10 personer
	Statnett			1-3 personer
Finansdepartementet	SSB - Statistisk sentralbyrå	11-20 personer	11-20 personer	21 eller flere personer
	Skatteetaten	4-10 personer		21 eller flere personer
Helse- og omsorgsdepartementet	FHI - Folkehelseinstituttet	4-10 personer	4-10 personer	4-10 personer
Klima- og miljødepartementet	Miljødirektoratet	1-3 personer	1-3 personer	21 eller flere personer

⁶ Det kan være noe manglende info om antall heltidsansatte for Norhed avtalepartnere.

Tilhørende departement	Organisasjon	70-100 % stillingsandel til bistandsarbeidet	30-69 % stillingsandel til bistandsarbeidet	Under 30 % stillingsandel til bistandsarbeidet
Kultur- og likestillingsdepartementet	Buudir - Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet	1-3 personer		1-3 personer
Kunnskapsdepartementet	NMBU - Norges miljø- og biovitenskapelige universitet	21 eller flere personer	11-20 personer	4-10 personer
	UiO - HISP senteret	21 eller flere personer		
	NLA - Norsk Lærerakademi Høgskolen AS		1-3 personer	4-10 personer
	UiO - Norsk Senter for Menneskerettigheter			1-3 personer
	UiO - Universitetet i Oslo (overordnet for Norhed)	1-3 personer		11-20 personer
	UiS - Universitetet i Stavanger			4-10 personer
Landbruks- og matdepartementet	NIBIO - Norsk institutt for bioøkonomi	4-10 personer	4-10 personer	11-20 personer
	Veterinærinstituttet	4-10 personer		4-10 personer
Nærings- og fiskeridepartementet	Havforskningsinstituttet	11-20 personer		11-20 personer
	Kystverket	1-3 personer	1-3 personer	1-3 personer

Tabell 8 viser at NMBU og HISP-senteret ved UiO utmerker seg med mange heltidsansatte til bistandsarbeidet. NMBU er engasjert i både Norhed programmet med utdanning og forskningssamarbeid, men også andre innsatser som bidrag til prosjekter i Landbruk for utvikling. UiOs HISP-senter har et omfattende engasjement i sin rolle med å videreutvikle, vedlikeholde og koordinere implementeringen av DHIS2 i 130 land, i samarbeid med et globalt HISP nettverk.

Videre viser tabellen at SSB er den største aktøren med relativt mange heltids- og deltidsansatte. For øvrig er det tre andre virksomheter som engasjerer et stort antall egne ansatte, dvs over 20 personer: NVE, Miljødirektoratet og Skatteetaten.

Basert på svarene i spørreundersøkelsen kan fagmiljøene kategoriseres som små, medium eller store. Tabell 9 viser virksomheter i de ulike kategoriene. Merk at det er noe mangelfulle data for virksomheter i Norhed programmet.

Tabell 9 Kategorisering av norske virksomheter etter størrelse på fagmiljø for bistandsarbeid

Kategori	Definisjon	Virksomheter
Store fagmiljøer	Har 4 eller flere fulltidsansatte til bistandsaktiviteten, og/eller over 10 engasjerte i øvrige stillingsandeler	<ul style="list-style-type: none"> • FHI - Folkehelseinstituttet • Havforskningsinstituttet • Miljødirektoratet • NIBIO - Norsk institutt for bioøkonomi • NMBU - Norges miljø- og biovitenskapelige universitet • NVE - Norges vassdrags- og energidirektorat • Skatteetaten • SSB - Statistisk sentralbyrå • UiO - HISP senteret • UiO - Universitetet i Oslo (overordnet for Norhed)
Medium fagmiljøer	Har 1-3 heltidsansatte til bistandsaktiviteten, og maks 10 personer engasjert i øvrige stillingsandeler	<ul style="list-style-type: none"> • Bufdir - Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet • Havindustritilsynet • Kystverket • Sökkeldirektoratet • Veterinærinstituttet
Små fagmiljøer	Ingen heltidsansatte og maks 10 personer engasjert i øvrige stillingsandeler	<ul style="list-style-type: none"> • Fiskeridirektoratet⁷ • NLA - Norsk Lærerakademi Høgskolen AS • Statnett • UiO - Norsk Senter for Menneskerettigheter • UiS - Universitetet i Stavanger

7.2 Kompetansebehov til bistandsarbeid i mindre grad klart definert

Bistand til kapasitetsutvikling og institusjonssamarbeid krever kompetanse på en rekke områder ut over en faglig sektorkompetanse for arbeid i Norge. Tydeliggjøring av ønsket kompetanse til bistandsarbeidet er antatt å være viktig for riktig rekruttering og engasjement av personer til kapasitetsutvikling.

I spørreundersøkelsen ble det spurt om den statlige virksomheten har definert hvilke typer kompetanse som trengs i bistandsarbeidet, og hva som eventuelt kjennetegner dette. I svarene framkommer følgende:

- Flertallet svarer at kompetansebehov ikke er formelt definert eller dokumentert.
- Flere nevner at behovene varierer etter prosjekt, program og tematiske innretninger.

⁷ I 2024-2025 hadde Fiskeridirektoratet en intern gjennomgang og pause i sin bistandsvirksomhet. Aktiviteten er forventet økt i 2026.

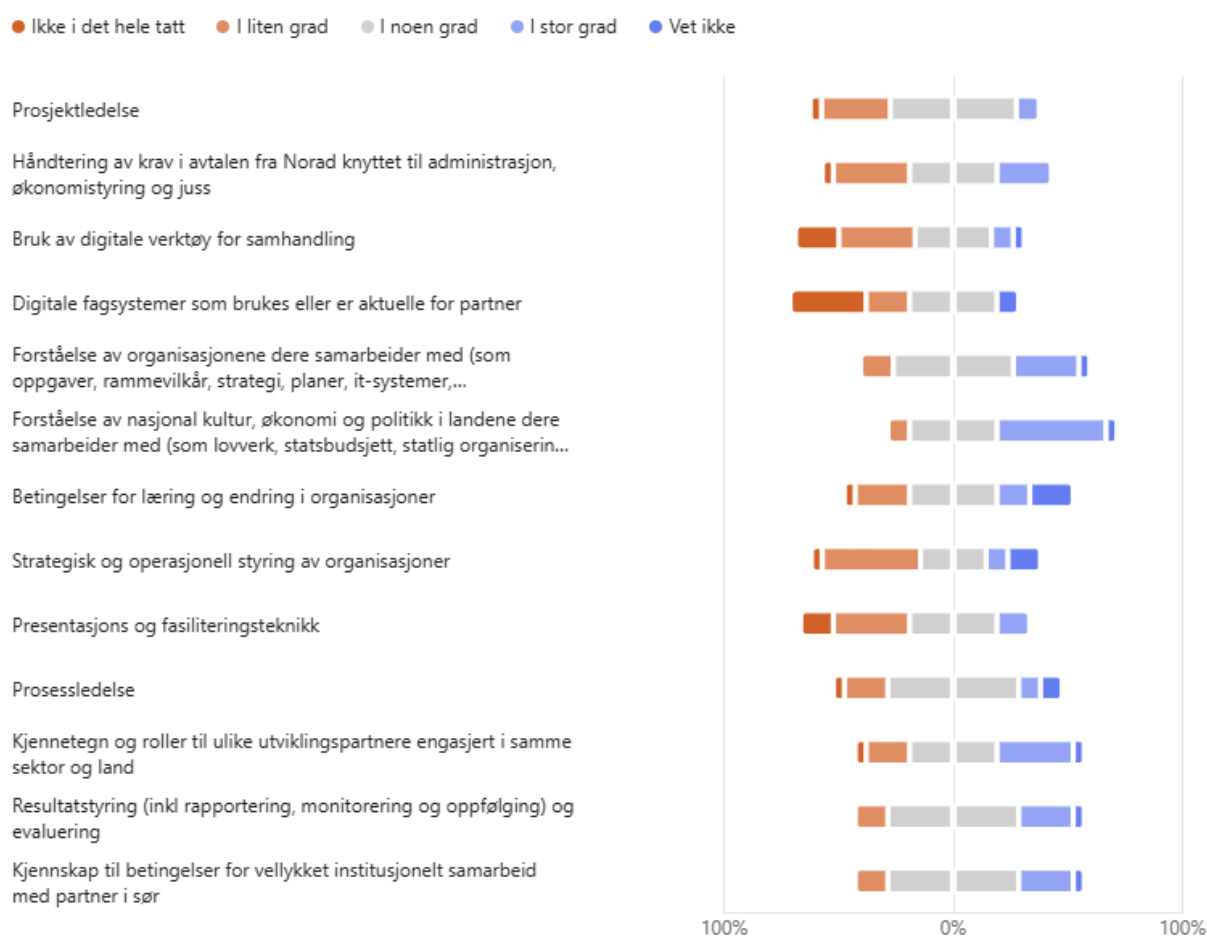
- Noen har beskrevet kompetansebehov i styringsdokumenter, prosjektplaner eller håndbøker.

Ut over fagspesifikk kompetanse til det området virksomheten gir bistand på, nevnes følgende kompetanseområder som viktige:

- Administrativ og økonomisk kompetanse, som budsjettering og rapportering
- Juridisk og regelverkskompetanse
- Prosjektledelse og styring
- HR og sikkerhet
- Tverrkulturell og kontekstuell forståelse
- Temaområder som bærekraft, menneskerettigheter og likestilling

Virksomhetene ble også vurdert om å angi fra en liste om det er noen spesifikke områder de særlig har behov for å utvikle kompetansen. Figur 12 viser svar fra norske statlige virksomheter på deres egen vurdering av hvor de har tilstrekkelig kompetanse og hvor denne trengs utviklet.

Her er det listet opp noen mulige kompetanseområder for bistandsarbeidet. Er det på noen av områdene dere særlig opplever et behov for å utvikle kompetansen hos dere?



Figur 12 Svar fra norske statlige virksomheter på deres egen vurdering av hvor de har tilstrekkelig kompetanse og hvor denne trengs utviklet. Kilde: Spørreundersøkelse april-mai 2025.

Figur 12 viser at det er stor variasjon i opplevd behov for å styrke kompetansen. For alle kompetanseområder er det både noen som svarer at de har et stort behov og noen som svarer at de i liten grad har et behov for å styrke kompetansen. Noen områder skiller seg ut ved at det oppleves å være et mindre behov for kompetanseutvikling: Digitale fagsystemer, digital samhandlingsformer, strategisk og operasjonell styring av organisasjoner og presentasjons- og fasiliteringsteknikk. Dette kan skyldes at man allerede har sterk kompetanse på disse områdene, eller i mindre grad ser disse kompetanseområdene som nødvendige for eget arbeid.

For noen områder er det et større antall som oppgir at de har behov for å styrke kompetansen:

- Forståelse av nasjonal kultur, økonomi og politikk
- Forståelse av organisasjonen man samarbeider med
- Kjennetegn og roller til ulike utviklingspartnere engasjert i samme land og sektor
- Betingelser for vellykket institusjonelt samarbeid med partner i sør

Felles for disse er koblingen til behov for bedre bistandskompetanse og kontekstforståelse.

7.3 Et visst rom for utprøving av nye metoder og tilnærminger

Det er ikke foretatt en fullstendig kartlegging av hvilke metoder som brukes og i hvilket omfang. I intervju oppgir koordinatorene fra virksomheter at valg av metoder bygger på norsk praksis med kollega-veiledning og pragmatiske løsninger. Videre brukes også internasjonale standarder, men tilpasset nasjonale og institusjonelle forhold.

I spørreundersøkelsen ble det spurt om norsk virksomhet opplever et rom for å teste ut nye metoder og tilnærminger i bistandsarbeidet. Svarene er vist i Figur 13.

I hvilken grad opplever dere at det er rom for å teste ut ulike metoder og tilnærminger i bistandsarbeidet?



Figur 13 Opplevd rom for å teste ut nye metoder og tilnærminger. Kilde: Spørreundersøkelse april-mai 2025.

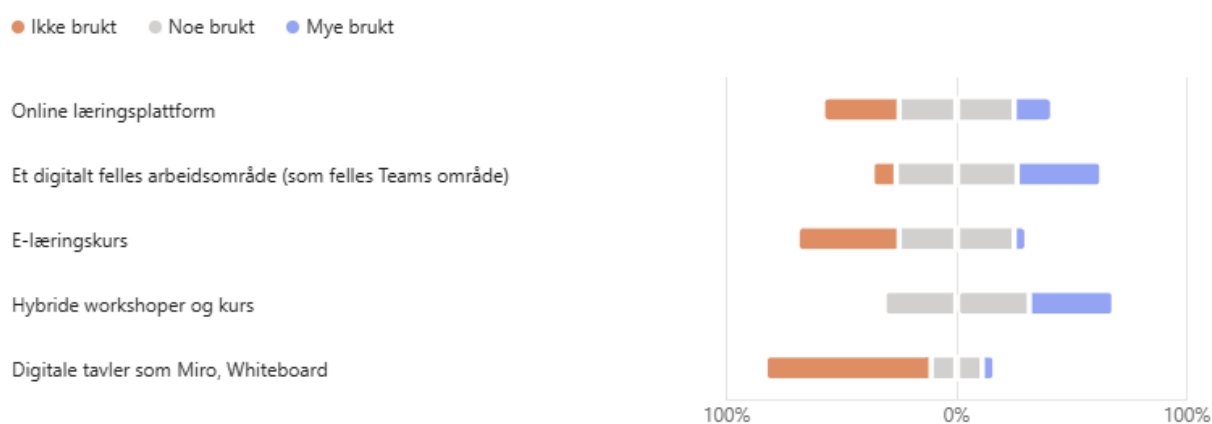
Som Figur 13 viser opplever om lag en tredjedel at det i stor grad er rom for å teste ut ulike metoder og tilnærminger i bistandsarbeidet. I kommentarer oppgir mange at det finnes rom, men det er ofte begrenset av strukturelle og organisatoriske forhold. For Norhed-partnere vises det til at bistandsarbeidet er styrt av programutlysninger og faste rammer, noe som begrenser muligheten for å teste nye metoder. De som opplever rom for å teste ut nye metoder og tilnærminger, viser til opplevd stor faglig frihet og fleksibilitet. Videre vises det til mulighet for tilpasning når utfordringer oppstår. Det nevnes eksempler på forsøk på nye løsninger, spesielt innen sør-sør og triangulært samarbeid. De

som opplever mindre rom for å teste ut nye metoder og tilnærminger etterlyser mer fleksibilitet, tid og støtte til å kunne eksperimentere og lære underveis. Det pekes også på behovet for en dynamisk forståelse av resultater.

7.4 Stor variasjon i bruk av digitale samhandlingsformer

Digitale samhandlingsformer gir mulighet for kontinuitet i samarbeid og reduserte kostnader og klimaavtrykk. Figur 14 viser svar fra norske statlige virksomheter om bruk av digitale samhandlingsformer.

Hvilke digitale samhandlingsformer bruker dere i bistandsarbeidet (ut over online møter)? Preferering: her menes verktøy som brukes i samhandlingen med partner i sør.



Figur 14 Bruk av digitale samhandlingsformer. Kilde: Spørreundersøkelse norske statlige virksomheter

Figur 14 viser betydelig variasjon i bruken av digitale samhandlingsformer. Hybride workshoper og kurs er generelt brukt, mens online læringsplattform og e-læring varierer. Digitale tavler er lite brukt. I kommentarene oppgis:

- Digitale samhandlingsformer brukes variert og tilpasses partnernes behov, men erfaringene viser at online aktivitet fungerer bedre i noen land enn andre.
- Verktøy som digital tavle og Miro har vært prøvd i enkelte prosjekter, men bruken er begrenset eller avsluttet.
- SharePoint/Teams har vært forsøkt som fellesområde, men interne sikkerhetsregler hindrer ekstern tilgang.
- WhatsApp brukes hyppig til uformell kommunikasjon, og det er interesse for å utforske flere digitale samhandlingsformer fremover.

Figur 15 viser erfaringer med kapasitet hos partner i samarbeidsland til digital samhandling.

I hvilken grad opplever dere at partner i sør har kapasitet til å ... (Presisering: noe av dette er digitale kapasiteter og noe er ikke primært digitale kapasiteter, slik som å lede viktige møter)



Figur 15 Erfaringer med kapasitet hos partner i samarbeidsland til digital samhandling. Kilde: Spørreundersøkelse til norske statlige virksomheter april-mai 2025.

Figur 15 viser at en del partnere i sør har utfordringer med å både kalle inn og lede online møter. Videre er det bare i noen grad at partnere i sør er i stand til å arrangere hybrid workshoper. I kommentarene understrekes det at dette varierer betydelig mellom land, men at en hovedutfordring flere steder er partners kapasitet til online arbeid.

7.5 Praksis for kontinuerlig læring varierer og involverer i begrenset grad partner i samarbeidsland

Bistand til kapasitetsutvikling kan være kompleks og kontinuerlig læring er nødvendig for å sikre kvalitet og relevans i arbeidet. Læring kan skje på mange ulike måter. Figur 16 viser svar i spørreundersøkelsen om ulike læringsmåter har vært praksis de siste tre år.

På hvilken måte sikrer dere læring i bistandsarbeidet? Vennligst svar ut ifra det som har vært praksis siste tre år.

[Fl](#)



Figur 16 Praksis for å ulike læringsmåter de siste tre år. Kilde: Spørreundersøkelse april-mai 2025.

Figur 16 viser at de mest brukte måtene for læring er rapporter fra aktiviteter og rapportering til Norad. Det er imidlertid i liten grad en praksis for å samle lærdommer over tid, eller å ha brukerundersøkelse til partner i samarbeidsland.

Om lag halvparten oppgir at de har hatt praksis for seminar internt eller med partner i samarbeidsland for å lære basert på framdrift og resultater. Det vises også til erfaringsutveksling med andre norske aktører som metodenettverket etablert for SSB, Skatteetaten, NVE og Riksrevisjonen.

For mange oppgis deltakelse i eksternt organiserte kurs som en vanlig praksis for læring. Det er imidlertid få som har egne kurs for ansatte engasjert i bistand. I kommentarene vises det til ulike rutiner for erfaringsdeling internt, f.eks. gjennom landgruppemøter og seksjonsmøter.

Over halvparten har iverksatt evalueringer av eget arbeid. I kommentarene til svarene oppgis imidlertid et ønske om å standardisere evalueringer bedre.

7.6 Risikostyringen skjer i mindre grad kontinuerlig og det er stor variasjon i om tverrgående hensyn adresseres

Risiko innebærer at hendelser kan inntreffe som har uønskede eller negative konsekvenser. Å være engasjert i bistand innebærer andre risikoer enn mange statlige virksomheter forholder seg til i det ordinære arbeidet. Det kan være risikoer knyttet til sikkerhet på reise for egne ansatte eller manglende oppfølging hos partner som fører til svak framdrift eller bærekraft. Videre kan det være

risiko for negative virkninger av prosjektet på tverrgående hensyn som klima og miljø, likestilling, anti-korrupsjon og menneskerettigheter.

Figur 17 viser svar fra norske statlige virksomheter om hvordan risikostyringen gjøres knyttet til bistandsarbeidet.



Figur 17 Praksis for ulike former for risikostyring. Kilde: Spørreundersøkelse statlige virksomheter april-mai 2025.

Figur 17 viser stor variasjon i praksis for risikostyring. Mens om lag en tredjedel oppgir å ha en fast praksis for ulike former for risikostyring, er det en tredjedel som i liten grad har praksis for risikostyring. Tverrgående hensyn er av det store flertallet enten i liten eller i noen grad vurdert. Litt over en tredjedel oppgir at de har fast praksis for å oppdatere risikoanalysen i samarbeid med partner i sør.

Risikostyringen skal bidra til å hindre eller redusere omfanget av hendelser som påvirker måloppnåelsen eller omgivelser negativt. Noen ganger inntreffer imidlertid negative hendelser som gjør at bistandsarbeidet får større problemer. På spørsmål om hva som særlig har gått særlig galt og skapt store utfordringer for norsk statlig partner de siste tre årene, oppgis både politiske, økonomiske, administrative og praktiske forhold:

- Krig og konflikt (Etiopia/Tigray, Gaza/Vestbredden) har direkte påvirket samarbeid og prosjektgjennomføring.
- Uforutsigbarhet og endringer i nasjonale lover har skapt vanskeligheter, som i Nepal
- USAs stans i bistandsfinansiering har hatt påvirkning.
- Forsøk på økonomisk mislighet og misbruk av bistandsmidler har forekommet.
- Økonomisk utvikling etter pandemien (inflasjon, svakere valuta, høye flypriser) har påvirket framdrift negativt

- Samarbeidsproblemer mellom institusjoner, både i sør og blant norske partnere.
- Etske vurderinger har ført til at interne deltakere har trukket seg.
- Hotellbrann, visumproblemer og grensedstengninger har skapt praktiske utfordringer.

8 Relevans, gjennomføring og effekt av kunnskapsbankens strategi 2020-2025

8.1 En overordnet strategi med tre satsningsområder av ulik art

Strategien for Kunnskapsbanken for 2020 til 2025 ble utviklet med utgangspunkt i målet om å styrke kompetanse og kapasitet i offentlige institusjoner i samarbeidsland gjennom faglig samarbeid. Strategien beskriver hvordan Kunnskapsbanken overordnet jobber, hvilke samarbeidspartnere som deltar, og hvilke programmer som inngår i Kunnskapsbanken. Tre strategiske områder er definert. Disse inkluderer: *Resultater i samarbeidsland*, *Arenaer for læring og samarbeid*, og *Standardisering og forenkling*.

Strategien er nokså overordnet, og det er ikke angitt en tydelig endringsteori. De tre strategiske områdene er på litt ulike nivåer, det vil si de er en blanding av mål og virkemidler.

8.2 Delvis relevans og implementering av strategien

8.2.1 Relevans

De tre strategiske områdene – resultater i samarbeidsland, arenaer for læring og samarbeid, og standardisering og forenkling – var utformet for å møte reelle behov for bedre koordinering, erfaringsdeling og mer effektive arbeidsformer på det tidspunktet strategien ble utviklet. Dette var en periode hvor ambassadene hadde et forvaltningsansvar og en dedikert saksbehandler til kunnskapssamarbeid.

Ifølge en tidligere medarbeider i Kunnskapsbanken ble strategien opplevd å være relevant for den situasjonen Kunnskapsbanken sto i ved starten av strategiperioden (2020). Ambassadene var opptatt av enkelte programmer, men med varierende grad av eierskap. Da var det en oppfatning at det var spesielt koordinering som var hovedutfordringen. Det var også et behov for å lage standard prosesser, rollebeskrivelser, og utvikle felles rutinger og verktøy fra start til slutt for å styrke kvalitet og effektivisere forvaltningen.

Behovene og forutsetningene har utviklet seg siden strategien ble utarbeidet. Blant annet oppleves behovet for landkoordinering som mindre sentralt slik programmene har utviklet seg og etter at forvaltningsansvaret ble samlet i Norad.

8.2.2 Implementering

Kunnskapsbanken var ved inngangen til strategiperioden organisert som en avdeling, med flere seksjoner dedikert til kunnskapsprogrammer. I 2022 ble det gjennomført en omorganisering i Norad der Kunnskapsbanken gikk fra å være en avdeling til en arbeidsgruppe på inntil tre personer, noe som har hatt betydning for gjennomføring av strategien.

Strategien ble fulgt opp med årlige handlingsplaner de første årene. Da Kunnskapsbanken gikk fra å være en egen avdeling til å bli kun en arbeidsgruppe ble bruk av strategien og implementeringen redusert. Det antas at strategien i begrenset grad har vært brukt som styringsverktøy i perioden. Strategien er uten tydelige mål å rapportere på, samt at løpende styring og rapportering i Norad i begrenset grad fanger opp satsninger som Kunnskapsbanken.

Resultater i samarbeidsland

Strategien fokuserte i stor grad på landgrupper for å bidra til resultater. Det ble utviklet landgrupper, men disse ble ikke innført systematisk. Det ble forsøkt utnevnt landansvarlige i Kunnskapsbanken, men dette ble overlappende med satsning på landansvarlige i Norad.

Arenaer for læring og samarbeid

Innen arenaer for læring og samarbeid ble det avholdt både fysiske samlinger før pandemien og mange webinarer under pandemien for læring og erfaringsdeling. Årlige kurs i institusjonssamarbeid ble avholdt i årene 2023 og 2025.

Standardisering og forenkling

Det ble laget en veileder om institusjonssamarbeid som tok for seg rollebeskrivelser, prosesser og rutiner. Denne var basert på en veileder i Olje for utvikling. Hensikten var blant annet standardisering og forenkling. Publisering av veilederen ble utsatt fordi arbeidet med forenkling skulle harmoniseres med andre interne prosesser, og dette tok mer tid enn først antatt.

I 2025 er det prioritert å etablere en veileder for samarbeidet mellom Norad og norske statlige virksomheter i kunnskapsprogram. En veileder som omhandler selve institusjonssamarbeidet med virksomheter i sør er planlagt i 2026. Denne vil ha med mye av den veilederen som ble utviklet tidlig i strategiperioden, men i en form og med innhold som er tilpasset ny organisering i Kunnskapsbanken og særlig om selve institusjonssamarbeidet.

Andre prioriteringer

I strategiperioden har mange andre prosesser vært viktige for Kunnskapsbanken. Det har handlet om omorganisering, endring av budsjettstruktur og utvikling av en mer enhetlig styringsmodell i Kunnskapsbanken. Arbeid har også vært utført for å kartlegge potensiale for triangulære samarbeid, nye programmer og ulike partnerskap, blant annet basert på oppdrag fra UD.

8.2.3 Effekt

Strategiens betydning og effekten av de utførte satsningene er det usikkerhet om, da det ikke foreligger en endringsteori og plan for hvordan oppnådd effekt kan vurderes.

Forenklingsarbeidet med innføring av egenregi som hovedmodell kan ha bidratt til en enklere prosess for å engasjere norske statlige virksomheter, men det kan også ha medført økt ressursbruk med uklarerhet om rapportering og resultatkrav.

Innføring av en felles styringsmodell har gitt en struktur på koordinering innad i program og på tvers, men graden av nytte og effekt vil avhenge av hvor godt strukturen brukes.

Erfaringssamlinger og kurs i perioden har trolig bidratt til økt kjennskap til ulike tilnærminger og metoder, men effekten på faktisk resultatoppnåelse i samarbeidslandene er krevende å vurdere opp i mot mange andre innsatser for å bidra til slike resultater.

9 Andre giveres bistand til kapasitetsutvikling – og norske komparative fortrinn

Dette kapitlet beskriver hvordan andre sentrale givere organiserer og gjennomfører bistand til statlig kapasitetsutvikling i utviklingsland. Målet er å belyse hvilke praksiser og erfaringer fra andre givere som kan være relevante for Norge. Det er også forsøkt identifisert hva som kan være norske komparative fortrinn og ulemper ved engasjement av norske statlige virksomheter i kapasitetsutvikling.

9.1 EU – Twinning programmer på to år supplert med kortvarige og fleksible oppdrag (TAIEX)

EU tilbyr to hovedinstrumenter for kapasitetsutvikling: Twinning og TAIEX. Twinning er et peer-to-peer-program mellom offentlige etater i EU og partnerland, med en varighet på to år og en Resident Twinning Adviser (RTA). En detaljert guide er utviklet for hvordan Twinning programmer skal planlegges og gjennomføres, inkludert resultatstyring. TAIEX er mer kortsiktig og fleksibelt, og brukes til workshops, ekspertbesøk og studieturer.

Noen land, som Litauen, Finland og Spania, har lykket godt med Twinning ved å prioritere det politisk og etablere sentrale støttefunksjoner. TAIEX er populært fordi det er enkelt å administrere og gir rask tilgang til ekspertise. Det brukes ofte som forberedelse til mer omfattende samarbeid. Finland har prioritert TAIEX.

Norske statlige virksomheter kan delta i Twinning, men dette har ikke vært gjort til nå. Noen norske virksomheter har erfaringer med engasjement i andre EU-støttede initiativer (herunder SSB og NVE).

EU har etablert et eget nettverk av aktive i kapasitetsutvikling og legger vekt på deling av kunnskap og ressurser for kapasitetsutvikling. Det skjer gjennom plattformen [Capacity4dev | Connecting the International Cooperation Community](#) og nettverket [Practitioners Network for development - European Cooperation](#).

9.2 Sverige – ny tilnærming i utvikling og tett samarbeid med ambassadene

Sverige, gjennom Sida, har mange års erfaring med myndighetssamarbeid.⁸ Sidas myndighetsarbeid har som mål å styrke den offentlige forvaltningen i samarbeidsland gjennom langsiktig

⁸ Se utfyllende info på nettsiden her: [För offentlig sektor | Sida](#)

kapasitetsutvikling. Rundt 22 svenske myndigheter engasjert i utviklingssamarbeid, hvorav mange samarbeider direkte med Sida, mens andre har egen finansiering eller deltar i EU- og multilaterale programmer. Sverige har hatt begrenset deltakelse i EUs Twinning og TAIEX mekanismer.

Et viktig mål er å styrke kompetansen hos svenske myndigheter i bistandsarbeid, og å skape synergier mellom bistand og andre politikkområder – som handel og migrasjon. Sida har i mindre grad benyttet en systematisk programtilnærming der flere etater samarbeider i samme land eller sektor. Ambassadene spiller en sentral rolle i å utvikle faglig støtte og porteføljer basert på landstrategier, og avgjør om samarbeid med statlige aktører er aktuelt. I 2025 er det inngått et samarbeid med syv svenske virksomheter som spiller en viktig rolle i utvalgte sektorer. Det forventes at dette vil føre til noe mer samling av innsatsen for kapasitetsutvikling.

Sida har et Myndighetsforum som er et årlig møtepunkt for over 40 myndigheter, der felles utfordringer og synergier mellom bistand og andre politikkområder diskuteres. SIDA tilbyr også støtte gjennom opplæring og nettverk. SIDA støtter egeninitierte nettverk og faglige utvikling for de ulike statlige virksomhetene engasjert.

9.3 Danmark – søknadsbaserte engasjementer og fast ansatte på ambassadene

Danmark har etablert et strukturert program kalt Strategisk Sektorsamarbeid (SSC)⁹, som kombinerer kapasitetsutvikling, diplomatiske relasjoner og støtte til dansk næringsliv. Danske UD er ansvarlig for programmet.

Prosjektene fokuserer på sektorer hvor Danmark har sterke modeller og løsninger, som vann, miljø og energi. Både statlige og kommunale virksomheter kan delta. Danske virksomheter som er interessert i å delta må søke til danske UD. De vil da kunne få støtte til flere faser: en ettårig oppstartsperiode og en treårig implementeringsfase, med mulighet for ytterligere to treårige implementeringsfaser.

SSC-prosjektene inkluderer også forskning og utdanningssamarbeid, og samarbeid mellom flere danske etater er mulig. Et interdepartementalt forum og kontaktforum med næringslivet knyttet til hver sektor skal sikre koordinering og erfaringsutveksling. I tillegg er det årlige seminarer hvor sektorrådgivere fra UD og prosjektledere fra danske statlige virksomheter deltar.

Et sentralt element er utplassering av sektorrådgivere ved ambassadene, som skal fungere som bindeledd mellom danske og partnerlandets myndigheter.

Danmarks modell viser hvordan kapasitetsutvikling kan kombineres med strategiske og kommersielle mål, og hvordan ambassadene kan spille en aktiv rolle i prosjektgjennomføring.

⁹ Se nærmere beskrivelse på nettsiden: [Myndighedssamarbejde | Danida – Strategisk Sektorsamarbejde \(SSC\)](#)

9.4 Tyskland – sentralisert engasjement av offentlige ansatte i GIZ

Tysklands modell for kapasitetsutvikling er sterkt sentralisert gjennom GIZ (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit), et statseid non-profit selskap med over 20 000 ansatte. GIZ implementerer prosjekter på vegne av alle tyske departementer, hovedsakelig BMZ (Utviklingsdepartementet).

GIZ tilbyr fleksible samarbeidsformer, inkludert twinning, globale nettverk og rekruttering av eksperter fra offentlige etater eller markedet. Offentlige etater kan delta dersom det anses som mest effektivt for prosjektets mål. Samarbeidet er alltid integrert i bredere utviklingsprosjekter, noe som sikrer helhetlig tilnærming og større effekt.

Tyske embetsmenn kan få permisjon for å jobbe i GIZ-prosjekter. GIZ har også en kommersiell gren som deltar i internasjonale anbud. Noen departementer, som Landbruksdepartementet, har egne bilaterale programmer administrert av private aktører.

GIZ har i mange år utviklet både kurs og veiledning for kapasitetsutvikling (samlet i Capacity WORKS).

Tysklands modell gir stor fleksibilitet og profesjonell gjennomføring, men innebærer mindre direkte eierskap fra offentlige etater. Den skiller seg fra Norges mer langsiktige institusjonelle samarbeid.

9.5 WB – omfattende innsats og knyttet til større lån og tilskudd

Verdensbankens arbeid med kapasitetsutvikling i statlig sektor er omfattende og integrert i mange prosjekter. Mellom 2009 og 2022 hadde 72 % av prosjektene minst ett mål knyttet til institusjonell kapasitet. Særlig Equitable Growth, Finance, and Institutions Practice Group utmerker seg med 92 % av prosjektene rettet mot kapasitetsutvikling.

Verdensbanken har ikke en felles strategi eller et overordnet rammeverk for kapasitetsutvikling, men har utviklet og anvendt noe som kalles en «Institutional Change Assessment Method» (ICAM). Denne strukturerer kapasitetsutvikling langs tre dimensjoner: eierskap blant interessegrupper, reform av politiske instrumenter og organisatoriske endringer.¹⁰

Verdensbankens rolle er både som finansiell aktør og som rådgiver. Den støtter myndigheter, sivilsamfunn og private aktører i å utvikle lederskap, koordinering og samarbeid.

¹⁰ [How can the World Bank help address institutional capacity development needs in Sub-Saharan Africa? | Independent Evaluation Group](#). Se selve rapporten her: [EIN_institutional-capacity-development.pdf](#)

Verdensbankens engasjement knyttes ofte til større lån og tilskudd. Vanligvis kan ikke WB finansiere engasjement av andre offentlige institusjoner som norske statlige virksomheter. WBs tilnærming er å dekke kostnader til eksperter som lånes ut fra andre lands myndigheter.

Verdensbanken er engasjert i en rekke sektorer og svært mange land, og blant annet følgende er sentrale når det gjelder bistand til kapasitetsutvikling:

- Statlig styring og institusjoner, herunder offentlig administrasjon generelt, antikorrupsjon og åpenhet, digital forvaltning (GovTech) og budsjettstyring og offentlig finansforvaltning
- Finans, konkurransevne og innovasjon, herunder skatteinnkreving og ressursmobilisering.
- Landbruk og matsikkerhet, herunder landbruksreformer og kapasitetsbygging i landbruksdepartementer
- Helse, ernæring og befolkning, herunder digitalisering av helsesystemer og lokale helsemyndigheters kapasitet
- Utdanning og menneskelig kapital, herunder lærerutdanning og skoleledelse, utdanningsforvaltning og datainnsamling

9.6 Sammenligning av andre lands engasjement og muligheter for utvikling av Kunnskapsbanken

Ulike land og multilaterale givere har utviklet ulike modeller for kapasitetsutvikling i offentlig sektor i utviklingsland. Selv om prinsippene for samarbeid – som langsiktighet, faglig partnerskap og institusjonsbygging – er relativt like mellom Sverige, Norge og Danmark, varierer organiseringen, landvalg og sektorprioriteringer betydelig.

- **Danmark** skiller seg ut ved å ha et klart mål om næringsfremme som en integrert del av bistanden. Danmark har ikke faste programmer, men baserer seg på søknadsbasert finansiering. Dette kan bidra til høyere kvalitet i prosjektene, og gir rom for mer målrettet samarbeid. Samtidig opererer Danmark med et langsiktig perspektiv på opptil ti år. Et særtrekk er også at Danmark har dedikerte sektorrådgivere plassert ved ambassadene, som jobber utelukkende med å bistå kunnskapsamarbeid.
- **Sverige** har en modell der ambassadene spiller en aktiv rolle i å initiere prosjekter, basert på landstrategier. Dette gir en sterk lokal forankring, men kan også føre til variasjon i kvalitet og prioriteringer.
- **EU** har en mer strukturert tilnærming gjennom Twinning og TAIEX, med klare prosedyrer og toårige prosjektløp. Dette gir forutsigbarhet og standardisering, men mindre fleksibilitet.

I møter med Norad har EU og de nordiske aktørene uttrykt et ønske om samarbeid om kapasitetsutvikling. Likevel finnes det praktiske hindringer som må adresseres for å realisere dette, som manglende felles initiativ og plattformer, ulike budsjettmodeller og finansieringslogikk, og varierende forståelse av utviklingssamarbeid og bistand som fagfelt.

EU, GIZ og Danmark har utviklet omfattende metodisk materiale for kapasitetsutvikling, inkludert veiledere, opplæringsopplegg og evalueringsverktøy. Dette kan være nyttig for Norge å lære av, særlig i

arbeidet med å harmonisere metodikk på tvers av programmer i Kunnskapsbanken. EU har også et etablert nettverk for de som er engasjert i kapasitetsutvikling og som omfatter ikke-statlige aktører.

9.7 Norges komparative fortrinn i kapasitetsutvikling av staten – og noen potensielle svakheter

Norges komparative fortrinn til å være engasjert i kapasitetsutvikling knyttes vanligvis til erfaring og kompetanse innenfor spesifikke sektorer. Norge har for eksempel internasjonalt anerkjent kompetanse innenfor sektorer som fiskeriforvaltning, vannressursforvaltning, petroleumsforvaltning og energi.

Samtidig som erfaringer i noen sektorer kan gi fortrinn, er det også noen generelle komparative fortrinn ved å engasjere norske statlige virksomheter i kapasitetsutvikling av staten i utviklingsland:

- **Forvaltningstradisjon og kultur:** Norge har en lang tradisjon for åpenhet, tillit og lav korrupsjon i offentlig forvaltning. Denne forvaltningstradisjonen gir et grunnlag for å bistå utviklingsland med å bygge opp robuste og transparente institusjoner. Den norske modellen kjennetegnes av høy grad av ansvarliggjøring, innsyn og borgerinvolvering, noe som gir troverdighet i samarbeid med land som ønsker å styrke sin statlige sektor. Erfaringene fra norsk offentlig sektor kan dermed fungere som et normativt og praktisk referansepunkt i institusjonelt samarbeid.
- **Sektorvise samarbeid og tilnærming:** Den norske forvaltningen har god evne til å samarbeide på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer, noe som gir et viktig komparativt fortrinn i bistand til helhetlig statsbygging. For eksempel innenfor statistikkproduksjon har Norge erfaring med samarbeid mellom ulike institusjoner som har data og deler disse med SSB. I bistand til statsbygging kan involvering av flere norske statlige myndigheter og bred sektor tilnærming gir synergier og helhet, og gjøre det mulig å adressere komplekse utfordringer som krever tverrsektoriell innsats.
- **Norges omdømme:** Norge har et sterkt internasjonalt omdømme som en pålitelig og verdibasert bistandspartner. Dette omdømmet er bygget på en lang historie med utviklingssamarbeid, humanitær innsats og multilateralt engasjement. I konteksten av institusjonelt samarbeid gir dette Norge en unik posisjon til å etablere tillitsfulle relasjoner med offentlige institusjoner i utviklingsland. Omdømmet bidrar også til at norske aktører lettere får tilgang til beslutningstakere og kan operere i sensitive politiske kontekster.
- **Langsiktig og fleksibel finansiering:** Norsk bistand kjennetegnes av langsiktighet og fleksibilitet, noe som er avgjørende for å oppnå varige resultater i institusjonsbygging. Kunnskapsbankens modell legger til rette for flerårige samarbeid, der norske fagmiljøer og institusjoner kan bidra over tid. Den fleksible finansieringsstrukturen gjør det mulig å tilpasse innsatsen til skiftende behov og kontekster, og gir rom for læring og justering underveis. Dette skiller Norge fra aktører med mer rigid prosjektlogikk.
- **Mandat og tradisjon for institusjonelle samarbeid:** Norge har utviklet en særskilt modell for bistand gjennom institusjonelt samarbeid, der norske statlige virksomheter bidrar direkte med faglig støtte til sine motparter i utviklingsland. Denne modellen gir mulighet for fleksibel og bred tilgang på kompetanse, og dermed høy faglig kvalitet og

relevans. Videre legger institusjonelle samarbeid til rette for en dynamikk mellom offentlige tjenestepersoner der tillit ofte kan opparbeides lettere enn ved engasjement av private aktører. Det er også mulighet for institusjonell læring på begge sider.

Samtidig er det slik at norske statlige virksomheter og bistandsapparatet har flere potensielle komparative svakheter sammenlignet med andre utviklingsaktører:

- **Kontekstforståelse:** Norske fagmiljøer og institusjoner har ofte begrenset erfaring med de politiske, sosiale og kulturelle kontekstene i utviklingsland. Manglende kontekstforståelse kan føre til at bistanden ikke tilpasses lokale behov og prioriteringer, og dermed redusere effektiviteten og relevansen av innsatsen. Selv om Kunnskapsbanken legger vekt på partnerskap og lokal forankring, krever dette kontinuerlig investering i kompetanse om lokale forhold og tett dialog med partnere.
- **Sektorkompetanse:** Selv om Norge har spisskompetanse innen enkelte sektorer, er det ikke gitt at norske institusjoner har tilstrekkelig bredde eller dybde til å møte alle behov i utviklingsland. I noen tilfeller kan norsk sektorkompetanse være for spesialisert eller kontekstuellet betinget til å være direkte overførbart. Dette kan begrense Norges evne til å tilby helhetlig støtte i komplekse reformprosesser, særlig der det kreves tverrfaglig innsats og lokal tilpasning.
- **Tilgang på tilstrekkelig og relevant kompetanse:** Norske statlige institusjoner har begrenset kapasitet til å avgi personell til bistandsarbeid, særlig når det gjelder langvarige oppdrag. Det kan være utfordrende å mobilisere nok fagpersoner med både relevant sektorkompetanse og evne til å arbeide i internasjonale og tverrkulturelle kontekster. Dette kan føre til flaskehals i gjennomføring og redusere kvaliteten på bistanden.
- **Reiseavstand:** Den geografiske avstanden mellom Norge og mange samarbeidsland innebærer praktiske utfordringer knyttet til tilstedeværelse, oppfølging og relasjonsbygging. Institusjonelt samarbeid krever ofte tett kontakt, noe som vanskeliggjøres av lange reiser og begrenset fysisk tilstedeværelse. Dette kan svekke kontinuiteten i samarbeidet og gjøre det mer ressurskrevende å opprettholde dialog og fremdrift. Samtidig har digitalisering og bedre internett tilgang gjort kontinuerlig samhandling og hyppig kontakt mulig for mange formål uten reising.
- **Tilstedeværelse:** Norge har et begrenset fysisk nærvær i mange utviklingsland, særlig sammenlignet med større bistandsaktører med omfattende feltapparat. Manglende tilstedeværelse kan svekke Norges evne til å følge opp prosjekter, bygge relasjoner og forstå lokale dynamikker. Selv om Kunnskapsbanken opererer gjennom institusjonelle partnerskap, kan fraværet av lokal representasjon være en svakhet i kontekster der nærhet til beslutningstakere er avgjørende.
- **Lite utviklingsapparat:** Norge har et relativt lite bistandsapparat sammenlignet med større giverland, noe som kan begrense evnen til å håndtere komplekse og omfattende programmer. Den norske modellen baserer seg i stor grad på faglige institusjoner og Norads koordinerende rolle, men mangelen på et bredt operativt apparat kan gjøre det vanskelig å skalere opp innsatsen eller respondere raskt på endrede behov.

- **Diplomatisk tyngde:** Selv om Norge har et godt omdømme internasjonalt, mangler landet den diplomatiske tyngden og globale tilstedeværelsen som enkelte større nasjoner og multilaterale organisasjoner har. Dette kan begrense Norges innflytelse i multilaterale prosesser og evne til å fremme systemiske endringer i utviklingsland. I institusjonelt samarbeid kan dette også påvirke Norges evne til å navigere i politisk komplekse reformprosesser.
- **Lønnsnivå og betingelser:** Det norske lønnsnivået gjør det kostbart å engasjere fagpersoner i bistandsarbeid, særlig i langvarige oppdrag og med fysisk tilstedeværelse. Disse kostnadene er ikke nødvendigvis høyere enn for konsulenter engasjert av andre utviklingsaktører, men lønns- og kompensasjonsbetingelser kan begrense omfanget av innsatsen og gjøre det vanskelig å opprettholde kontinuerlig tilstedeværelse.

10 Samlede vurderinger opp mot suksessfaktorer

Hvordan står dagens innretning og gjennomføring av norske statlige virksomheters bistand seg opp mot suksessfaktorer for kapasitetsutvikling? Rapportens analyser av problemstillingene gir grunnlag for noen vurderinger opp mot suksessfaktorene, men merk at data og analyser ikke har vært planlagt for å særskilt vurdere praksis opp mot suksessfaktorene utledet fra litteraturgjennomgangen i kapittel 2.

10.1 Troverdighet

Troverdighet er antatt å være selve fundamentet for at bistandsaktører i det hele tatt skal nå gjennom med sine budskap og bidra til institusjonell utvikling. Rapporten har ikke systematisk undersøkt om norske statlige virksomheter har høy troverdighet blant partnere i samarbeidsland. Det er imidlertid grunn til å anta at Norge generelt har en troverdighet som bistandsaktør innenfor statlige forvaltning basert på høy rangering internasjonalt innenfor styresett, tillit til staten og generell tilfredshet med offentlige tjenester.

Kunnskapsprogrammene omhandler i ulik grad områder hvor Norge har unik kompetanse og dermed troverdighet. Fisk, hav, energi og likestilling framstår som områder med spesielle norske historiske erfaringer, mens andre områder i mer varierende grad framstår som spesielt for Norge. Det betyr imidlertid ikke at norske aktører ikke kan ha en høy troverdighet som bistandsaktør på andre programområder.

For eksempel kan norske statlige virksomheter ha en bred internasjonal erfaring som gir troverdighet, slik som langvarig norsk engasjement innenfor støtte til jordbruket i utviklingsland. Videre kan faglig troverdighet sikres gjennom god kjennskap til og bruk av internasjonale standarder, slik som SSB i sin støtte til matsikkerhets statistikk og Miljødirektoratets bruk av internasjonale miljøstandarder. Norske kompetansemiljøer med en global rolle kan også fremme troverdigheten til norsk innsats, slik som Digital Public Goods Alliance for digitalisering og INTOSAI Development Initiative for bistand til riksrevisjoner.

10.2 Langsiktighet

Langsiktighet og kontinuitet er en av de mest sentrale suksessfaktorene for kapasitetsutvikling. I utgangspunktet er Norges tilnærming og programmer innrettet for å sikre langsiktighet. Programmene er etablert som innsatser med lang tidshorison, og det er en omforent forståelse blant UD og norske statlige virksomheter engasjert om at forutsigbar finansering over tid er nødvendig for å ha gode fagmiljøer for bistandsaktiviteten.

Samtidig viser rapporten at en del initiativer har vært satt i gang med kortere tidshorisonter, og vært avbrutt uten videre innsats. Det gjelder initiativer innenfor likestilling, som i Nepal, Colombia og Etiopia. Det viser at det kan være potensiale for større vektlegging av langsiktighet og kontinuitet.

10.3 Flexibilitet og tilpasning

Flexibilitet og tilpasning handler om evne til å reagere på endringer i kontekst, behov og utfordringer – og å justere både mål, metoder og aktiviteter underveis. Generelt tilsier analysen av tilgjengelige evalueringer og resultater fra fullførte initiativer at en slik tilnærming legges vekt på av både Norad og norske statlige virksomheter. Norske statlige virksomheter gir klart uttrykk for at de jobber etterspørselsdrevet, og mange opplever et rom for å teste ut nye tilnærminger. Samtidig er det noen norske virksomheter som opplever et begrenset rom for å prøve ut nye metode, og det kan svekke fleksibilitet.

Videre varierer graden av tilstedeværelse i samarbeidsland og opplevd kontekstforståelse hos norske statlige virksomheter. I tillegg kommer at flere institusjonelle samarbeid har en noe svak kobling til styringssystemet i virksomheten i samarbeidslandet. Uten sterk tilstedeværelse, god kontekstforståelse og kobling til overordnet styring i virksomheten man samarbeider med blir det mer krevende å skjønne hva som er viktige tilpasninger. Videre blir det mer krevende å vurdere når fleksibilitet er riktig versus det å stå fast på planer og mål som er avtalt.

10.4 Refleksivitet og kvalitet underveis

Refleksivitet – evnen til å tenke kritisk, lære og justere underveis – er avgjørende for kvalitet og relevans i bistandsarbeid. Rapporten gir ikke et grunnlag for å vurdere om refleksivitet og kvalitet underveis verdsettes i norske programmer og statlige virksomheters engasjement. Rapporten viser imidlertid et potensiale for å jobbe mer systematisk med dette, særlig knyttet til resultatstyring og evaluering.

Jevnlige analyser av framdrift og resultater er sentralt for å tenke kritisk og lære underveis i kapasitetsutvikling. Rapporten viser at resultatstyringen har mangler på ulike nivåer, både rapportering til Norad og overordnet analyse på programnivå. Videre er det varierende bruk av midtveis evalueringer og dermed svakere grunnlag for å justere initiativer underveis.

Rapporten viser at norske statlige virksomheter avholder erfaringssamlinger og interne seminarer for å lære, men at systematisk jobbing med lærdommer og involvering av partner i sør i dette ikke er gjennomgående. Videre er det få som har satt klare kvalitetsstandarder for bistandsaktiviteten. Det betyr at man ikke har en klar referanse for å formidle forventninger til de som er engasjert som rådgivere og vurdere kvalitet i prosesser og lære underveis.

10.5 Fasilitering fremfor kunnskapsoverføring

En fasiliterende tilnærming krever ydmykhet, god kontekstforståelse og evne til å «re-kontekstualisere» løsninger. Rapporten har ikke undersøkt hvordan samarbeidsaktiviteter gjennomføres, og om disse forholdene ivaretas i praksis. I intervjuer oppgir flere norske virksomheter at de ønsker å være en dialogpartner og legger stor vekt på å forstå hvordan løsninger kan tilpasses en kontekst. Det tilsier at fasilitering som en tilnærming er anerkjent blant norske aktører.

Fasilitering krever en god rolleforståelse og personlige egenskaper som evne til dialog og nysgjerrighet. Rapporten viser at norske statlige virksomheter ikke har definert klare kompetansekrav i bistandsarbeidet, som grunnlag for blant annet engasjement av rådgivere. Det gir

en risiko for at personer uten egenskaper eller kompetanse på fasilitering engasjeres, og at fasilitering brukes i for liten grad i samarbeidsprosesser.

10.6 God innsikt i det politisk-institusjonelle miljøet

Kontekstforståelse og innsikt i politisk-institusjonelle rammer regnes som avgjørende for å lykkes med kapasitetsutvikling. Det handler om å ta hensyn til nasjonale maktforhold og få støtte blant viktige interessenter i og utenfor samarbeidsorganisasjoner.

Langsiktige norske engasjement legger et grunnlag for å etablere en god innsikt i kontekst og det politisk-institusjonelle miljøet. Samtidig viser rapporten at mange opplever et behov for større kontekstforståelse. Det er også i noen land mindre og få norske engasjementer. Det gir et svakere grunnlag for å samarbeide om å forstå konteksten, og eventuelt investere i analyser og samlinger om landsituasjonen.

Rapporten viser også at noen norske statlige har engasjert nasjonale implementeringspartnere, og erfarer at disse bidrar til å gi innsikt i det politisk-institusjonelle i landet. Det gjelder for eksempel SSBs samarbeid med lokal indonesisk organisasjon REKAM i Indonesia. Det kan være et potensiale for mer bruk av slike samarbeidsmodeller for å øke innsikten i nasjonal kontekst.

10.7 Opplevd relevans og eierskap

Relevans og eierskap er avgjørende i kapasitetsutvikling fordi tiltak som er tilpasset lokale behov og hvor lokale aktører har eierskap, har langt større sannsynlighet for å være bærekraftige og effektive over tid. Når mennesker selv får være med å definere utfordringer og løsninger, styrkes både motivasjonen og evnen til å videreføre utviklingen på egne premisser.

Samarbeidslandenes opplevelse av relevans og eierskap er ikke undersøkt særskilt. Flere evalueringer konkluderer med at samarbeidsområder er relevante, men at det kan være utfordringer med eierskap til endringsprosesser. Spørreundersøkelsen viser at norske virksomheter i varierende grad har koblet samarbeidet til styringssystemer i de virksomhetene de samarbeider med. Det gir en risiko for at relevans og eierskap over tid ikke ivaretas helhetlig.

Vedlegg I: Referanser

Acemoglu, Daron og Robinson, James A. (2019): *The Narrow Corridor: How Nations Struggle for Liberty*. Penguin.

Andrews, Matt; Pritchett, Lant og Woolcock, Michael (2017): *Building State Capability: Evidence, Analysis, Action*. Oxford University Press.

Ang, Yuen Yuen (2016): *How China Escaped the Poverty Trap*. New York: Cornell University Press

Buntaine, Mark T.; Parks, Bradley C. og Buch, Benjamin P. (2017): "Aiming at the Wrong Targets: The Domestic Consequences of International Efforts to Build Institutions" i: *International Studies Quarterly*. Vol. 61, June.

Bøås, Morten og Jennings, Kathleen M. (2007): "'Failed States' and 'State Failure': Threats or Opportunities?" i: *Globalizations*, vol. 4, issue 4. Taylor & Francis.

Cairney, Paul (2018): "Three habits of successful policy entrepreneurs" i: *Policy & Politics* Vol. 46, no. 2, ss. 199 – 21.

Chabal, Patrick og Daloz, Jean-Pascal (1999): *Africa Works. Disorder as Political Instrument*. Indiana University Press.

Chambers, Robert (2017): *Can we Know Better? Reflections for development*. Practical Action Publishing.

Dercon, Stefan (2022): *Gambling on Development: Why Some Countries Win and Others Lose*. C Hurst & Co Publishers Ltd.

Dercon, Stefan (2025): "Rethinking Aid in a Contested World" Background Paper, version 1.

Eyben, Rosalind (2010): "Hiding Relations: The Irony of 'Effective Aid'". I: *The European Journal of Development Research*. Vol. 22, ss. 382 – 397.

Finance Performance Oversight (2021): Evaluation of the support to the SAI of Somalia. Final Report.

Hallegatte, Stéphane; Heal, Geoffrey; Fay, Marianne og Treguer, David (2012): "From Growth to Green Growth—A Framework." Working Paper 17841, National Bureau of Economic Research, Cambridge.

Hegertun, Nikolai (2021): *Kunnskap uten grenser: Hvordan lykkes med kunnskapsbygging og institusjonssamarbeid?* Norad

Honig, Dan (2018): *Navigation by Judgement: Why and When Top Down Management of Foreign Aid Doesn't Work*. Oxford University Press.

Honig, Dan (2020): "Actually Navigating by Judgment: Towards a New Paradigm of Donor Accountability Where the Current System Doesn't Work". CGD Policy Paper 169. Center for Global Development.

OECD DAC GOVNET (2006): *The challenge of capacity development: working towards good practice*. Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development

Koch, Susanne og Weingart, Peter (2016): *The Delusion of Knowledge Transfer. The Impact of Foreign Aid Experts on Policy-making in South Africa and Tanzania*. African Minds.

Laws, Ed (2018): *Thinking and working politically: Reviewing the evidence on the integration of politics into development practice over the past decade*. TWP Community of Practice.

Levy, Brian (2014): *Working with the Grain: Integrating Governance and Growth in Development Strategies*. Oxford University Press.

Lucas, Brian (2014): *Capacity development at the national level in fragile and conflict-affected states*. Helpdesk Research Report. GSDRC.

Norad (2015): *Evaluation of Norwegian support to capacity development*. Report 10/2015. Itad.

Petersen, Birgitte Lind og Engberg-Pedersen, Lars (2013): *Capacity Development of Central State Institutions in Fragile Situations*. Danish Institute for International Studies.

Prieto-Martin, Pedro; Faith, Becky; Hernandez, Kevin og Ramalingam, Ben (2017): *Doing Digital Development Differently: lessons in adaptive management from technology for governance initiatives in Kenya*. Making All Voices Count Research Report, Brighton: IDS.

Ramalingam, Ben; Wild, Leni og Buffardi, Anne (2019): *Making adaptive rigour work: Principles and practices for strengthening monitoring, evaluation and learning for adaptive management*. Briefing Note. ODI.

Reinertsen, Hilde (2016): *Optics of Evaluation. Making Norwegian foreign aid an evaluable object, 1980-1992*. TIK Centre for Technology, Innovation and Culture Faculty of Social Sciences, University of Oslo

Riksrevisjonen (2015): *Riksrevisjonens undersøkelse av bistand til godt styresett og antikorrupsjon i utvalgte samarbeidsland*. Dokument 3:9 (2014–2015)

Steinbach, Rudi (2019): "Growth in Low-Income Countries: Evolution, Prospects, and Policies." Policy Research Working Paper No. 8949, World Bank.

Resnick, Danielle; Tarp, Finn og Thurlow, James (2012): "The Political Economy of Green Growth: Illustrations from Southern Africa." Working Paper 2012/11, United Nations University-World Institute for Development Economics Research (UNU-WIDER), Helsinki.

Vähämäki, Janet (2015): "The results agenda in Swedish development cooperation: cycles of failure or reform success" i: (red) Rosalind Eyben, Irene Guijt, Chris Roche og Cathy Shutt: *The Politics of Evidence and Results in International Development. Playing the Game to Change the Rules?* Practical Action Publishing.

World Bank (2017): *World Development Report 2017: Governance and the Law*. Washington, DC: World Bank

Yanguas, Pablo (2018): *Why We Lie About Aid. Development and the Messy Politics of Change*. Zed Books.

UNDP (2009): *Capacity Development. A UNDP Primer*. New York.

WB Independent Evaluation Group (2023) [How can the World Bank help address institutional capacity development needs in Sub-Saharan Africa? | Independent Evaluation Group EIN institutional-capacity development.pdf](#)

Vedlegg II: Avtaler med norske statlige virksomheter

NB: Noen rammeavtaler og avrop er ikke med i oversikten.

Program	Virksomhet	Avtale tittel	Avtale periode
Anti-korrupsjon	Justis- og beredskapsdepartementet	Technical cooperation FATF – FSRBs global network. Assignment under the framework agreement with Ministry of Justice	2025-2028
Digitalisering for utvikling	UiO - Universitetet i Oslo	Using the HISP-model to build digital public infrastructure capacity	2021-2024
Energi for utvikling	Miljødirektoratet	Miljødirektoratet/Norwegian Environmental Agency frame agreement under the Energy for Development Program	2023-2030
	NVE - Norges vassdrags- og energidirektorat	NVE/Norwegian Water Resources and Energy Directorate frame agreement	2022-2030
	Sokkeldirektoratet	Sokkeldirektoratet/Norwegian Offshore Directorate frame agreement under the Energy for Development Program	2023-2030
	SSB - Statistisk sentralbyrå	Statistics required for a new energy programme	2021-2022
	Statnett	Statnett frame agreement under the Energy for Development Program	2024-2030
Fisk for utvikling	Havforskningsinstituttet	Technical Assistance to Improve Mgnt of Fish Resources of SL-Phase II	2020-2025
Hav for utvikling	Havforskningsinstituttet	Ocean for Development Kenya	2023-2027
		Ocean for Development Mozambique	2023-2027
		Small Scale Grant IMR- OfD Programme in Mozambique	2022-2024
	Kystverket	Specific agreement HI Fact Finding mission Mosambik	2022-2022
		Kystverket NCA Framework Agreement for Oceans for Development	2023-2028
		Bilateral cooperation regarding plastic waste and marine pollution	2022-2025
	Miljødirektoratet	Fact Finding Mission Mozambique	2022-2022
		Oceans for development	2022-2025
		Oceans for Development Mozambique	2022-2025
	Sokkeldirektoratet	Continental shelf initiative 2024	2024-2025
		Continental Shift Initiative	2023-2024
	SSB - Statistisk sentralbyrå	Hfu - Indonesia Ocean for Development SSB	2024-2026
Hfu - Insitutional cooperation Indonesia Oceans for Development		2021-2023	
Specific Agreement SSB Fact Finding Mission Mozambique		2022-2022	
Helse	FHI - Folkehelseinstituttet	FHI- Capacity building of public health institutes 2025-2029 (BISII)	2025-2029
		FHI: Building Stronger Public Health Institutions and Systems	2021-2025

Program	Virksomhet	Avtale tittel	Avtale periode
		Global Health Preparedness Programme	2016-2021
		Institutional Health Collaboration Project with Ukraine	2024-2027
		NCD: Supporting public health action against NCDs	2021-2025
		Technical assistance: Support to public health systems and institutions	2021-2025
	UiB - Senter for Internasjonal Helse	Decision Support for Universal Health Coverage	2019-2023
		UiB: Defining and integrating essential NCD interventions in national health systems (2022 - 2025)	2021-2025
	UiB - Universitetet i Bergen	BCEPS Fair Choices on the Path to UHC	2026-2030
	UiO - HISP senteret	COVID-19 pandemic surveillance support - DHIS2	2020-2023
		HMIS in low resource settings	2021-2024
		NCD data in HMIS	2021-2024
		Robust, integrated and sustainable information systems - DHIS2	2024-2025
	UiO - Universitetet i Oslo	Lancet-UiO Commission on Global Health Governance 2024-2026	2024-2026
Landbruk for utvikling	NIBIO - Norsk institutt for bioøkonomi	Landbruk for utvikling NIBIO-Malawi Digital Plant Health Service MaDiPHS	2022-2027
		Lfu - NIBIO - Agroforestry Malawi	2024-2028
		Lfu - NIBIO-TARI Sustainable Rice Production (SRI - Tanzania)	2022-2025
		Lfu NIBIO - Institutional capacity building on Sustainable Soil Health to improve adaptation and mitigation to Climate change in agriculture sector	2024-2027
		Lfu -NIBIO Ethiopia Gras Implementation	2024-2027
		Lfu -NIBIO LIMATIE Livestock Improvement through Alignment of Technology Innovation and Extension in Ethiopia - planning mission	2024-2027
	SSB - Statistisk sentralbyrå	Lfu - SSB Food Security statistics 2024-2027	2024-2027
		SSB Food Security statistics-Lfu	2020-2023
	Veterinærinstituttet	Lfu – Norwegian Veterinary Institute - Capacity development One Health – Implementation	2022-2027
Likestilling for utvikling	Bufdir - Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet	GEfD Country Programme Nepal	2019-2023
		GEfD programme Ethiopia	2019-2023
		Gender Equality for Development	2023-2028
		High Level Forum Making Gender Equality Work	2019-2023
Skatt for utvikling	Finansdepartementet	Ministry of Finance SfU 2024-26	2024-2027
	Skatteetaten	Institutional Capacity Building under the Tax for Development Program	2023-2028
		Institutional capacity building in tax administrations	2018-2023
	SSB - Statistisk sentralbyrå	SSB Tax for Development – Statistics, Macroeconomic Analysis and Digital Public Goods	2024-2027

Program	Virksomhet	Avtale tittel	Avtale periode	
Statistikk og registersamarbeid	SSB - Statistisk sentralbyrå	SSB activities 2018-2020	2018-2022	
		SSB core activities in statistical support 2022-2024	2022-2025	
		Statistical Development - Ukraine	2017-2025	
		Support to Statistics Norway for institutional cooperation with CSA Ethiopia	2021-2026	
Utdanning og forskning - Norhed II	NTNU - Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet	NORHED II Academic capacity in physiotherapy education	2021-2026	
		NORHED II Adaptive Environmental Monitoring Networks	2021-2026	
		NORHED II Citizens Participation in Resource Governance	2021-2026	
		NORHED II Crosslink Coastal Pollution with Climate Change	2021-2026	
		NORHED II Education and Research within Energy	2021-2026	
		NORHED II Energy Technology Network	2021-2026	
		NORHED II Enhancing the quality of science and mathematics education	2021-2026	
		NORHED II Environmental Risk management	2021-2026	
		NORHED II Higher Education Rock and Tunnel Engineering	2021-2026	
		NORHED II Hydraulic Research, Laboratory and Dam Safety	2021-2026	
		NORHED II Maternal and Neonatal Health in Malawi	2021-2026	
		NORHED II NTNU Programme 2021-2016	2021-2026	
		NORHED II Research Based Education Hydropower	2021-2026	
		NORHED II Socially just and sustainable energy transitions	2021-2026	
		UiB - Universitetet i Bergen	NORHED II CABUTE Teacher Education	2021-2026
			NORHED II CO2-EOR for CCUS	2021-2026
			NORHED II Decolonizing Epistemologies	2021-2026
			NORHED II GROWNUT 2	2021-2026
			NORHED II iCARTA	2021-2026
	NORHED II Mathematics for Development		2021-2026	
	NORHED II N-POC - USP		2021-2026	
	NORHED II PRICE Health Systems		2021-2026	
	NORHED II Refugees on the Move		2021-2026	
	NORHED II SAFEWORKERS - Safe Work Conditions		2021-2026	
	NORHED II SALHSA Health Systems		2021-2026	
	NORHED II SENUPH II Public Health		2021-2026	
	NORHED II Surgery Specialities		2021-2026	
	NORHED II UiB Programme 2021-2026		2021-2026	
	NORHED II Water ESSENCE Africa	2021-2026		
	UiO - Universitetet i Oslo	NORHED II Climate change and ecosystems management - Malawi and Tanzania	2021-2026	
		NORHED II Equip Palestine with E-learning (E-Pal)	2021-2026	

Program	Virksomhet	Avtale tittel	Avtale periode
		NORHED II Governance for the SDGs (Sust.GOV)	2021-2026
		NORHED II Partnership for Peace: Better HE for Resilient Societies	2021-2026
		NORHED II Strengthening doctoral education for health in Tanzania	2021-2026
		NORHED II UIO Programme 2021-2026	2021-2026
		NORHED II Women's, children's and nature's rights in env. gov.	2021-2026
	UiS - Universitetet i Stavanger	NORHED II Enhanc. Lean Practices in Supply Chains: Digitaliz.4	2021-2026
		NORHED II Impl. simulation-based education in Malawi and Tanzania	2021-2026
		NORHED II Instit. Netw. for Design and Manufact. Educ. and Train.	2021-2026
		NORHED II UIS Programme 2021-2026	2021-2026
	UiT Norges arktiske universitet	NORHED II Climate Change and Infectious Diseases CIDIMOH	2021-2026
		NORHED II Coastal Marine Resources ECOGIV	2021-2026
		NORHED II SAHEL - Visual Anthropology	2021-2026
		NORHED II Samaki - Fisheries, nutrition, livelyhood, rights	2021-2026
		NORHED II UiT Programme 2021-2026	2021-2026
		NORHED II Urban-Suburban Nexus towards OneHealth approach	2021-2026
	USN - Universitetet i Sørøst-Norge	NORHED II NURTURE - Nurturing SDGs	2021-2026
		NORHED II USN Programme 2021-2026	2021-2026



Norad