

Utenriksdepartementet Utenriksrådets kontor

Postboks 8114 DEP  
0032 OSLO

*Deres referanse:*

*Vår referanse:*

*Saksnummer:*

*Dato:*

Anette Wilhelmsen

2200430-45

01.09.2023

## Oversendelsesnotat evaluering av Norges engasjement i Sahel

Dette notatet er utarbeidet i tråd med Instruks for evalueringsoppgaven i norsk bistandsforvaltning. Notatet gjelder en evaluering av Norges innsats i Sahel.

Evalueringen inneholder to rapporter der den første ser på organiseringen og forvaltningen av norsk bistand til Sahel, og den andre rapporten vurderer resultatene av den norske støtten til matsikkerhet i Mali.

Evalueringen dekker perioden 2016-2021 og bygger på datainnsamling gjennom dokumentanalyser, intervjuer, en undersøkelse og feltarbeid i Mali (februar-mars 2023).

Evalueringen er utført av det danske konsulentselskapet Tana, i samarbeid med Chr. Michelsens Institutt, på oppdrag fra Evalueringsavdelingen i Norad.

### Overordnede konklusjoner

1. Norsk støtte er i **tråd med norske strategiske prioriteringer** for Sahel og er **relevant** for konteksten. Sahel-strategien har bidratt til en felles retning for engasjementet. Samtidig avdekker evalueringen **svakheter knyttet til koordinering** av innsatsen både internt og eksternt. Dette er ikke unikt for Sahel-engasjementet, svakhetene er avdekket i flere andre evalueringer av norsk bistand.
2. Norsk bistand har **bidratt til positive resultater** for målgruppen i enkeltprosjekter. Evalueringen finner imidlertid at det er potensial for å oppnå mer dersom innsatsen fra norsk side blir sett i sammenheng og koordinert bedre.
3. **Mangel** på tydelige retningslinjer for rapportering på **tverrgående hensyn, konfliktsensitivitet og uintenderte effekter** fører til at dette tolkes ulikt – både i den norske bistandsforvaltningen og blant partnere.
4. Systemer som kan **bidra til erfaringsutveksling og læring** av og mellom aktørene som er ansvarlige for innsatsen, er **svake**. Det finnes arenaer og verktøy for erfaringsutveksling, men bruk av disse er ad hoc og basert på enkeltpersoners innsats og kapasitet.

### Bakgrunn og formål

Norge har vært engasjert i Sahel siden 1980-tallet. På det tidspunktet hadde støtten hovedfokus på landbruk og matsikkerhet i Mali. I 2017 åpnet Norges ambassade i Bamako og tok over ansvaret for Mali, Burkina Faso, Mauritania, Chad og Niger. I 2018 ble Mali og Niger utpekt som formelle partnerland for norsk utviklingssamarbeid, og Utenriksdepartementet lanserte en Sahel-strategi. Nå implementerer Norge en revidert strategi for perioden 2021-2025.

Norge bidrar med midler til utvikling, humanitær bistand og stabilisering i Sahel. Mali har mottatt ca. halvparten av den norske støtten til regionen. Totale øremerkede midler til Sahel i evalueringsperioden 2016-2021 er ca. 2.5 milliarder NOK.

Formålet med evalueringen er å gi innspill til hvordan Norge kan tilpasse sitt engasjement i en sårbar og ustabil kontekst, som Sahel. Geografisk er Sahel i denne evalueringen avgrenset til Mali, Burkina Faso, Chad, Mauritania og Niger. Tiltente brukere av evalueringen inkluderer beslutningstakere i Utenriksdepartementet og de som er involvert i

tilskuddsforvaltning og partnerdialog av støtten til Sahel. Dette inkluderer seksjoner i Utenriksdepartementet og Norad, og den norske ambassaden i Bamako.

## Funn

### Relevans og resultater:

- Strategien for Norges engasjement i Sahel har vært nyttig som felles referansepunkt for involverte aktører og har bidratt til at den samlede norske støtten i Sahel er i tråd med målene og prioriteringene i strategien. Norge er en fleksibel giver som har stor tillit til partnere i området og er avhengig av implementerende partnere når det kommer til tilpasninger til en uforutsigbar kontekst.
- Den norske støtten er relevant sett i forhold til den lokale konteksten og har bidratt til økt matsikkerhet hos mottakerne i enkeltprosjekter.
- Evalueringen finner imidlertid at det er potensial for å oppnå mer dersom den samlede innsatsen fra norsk side blir sett i sammenheng og koordinert bedre. Et eksempel som kan illustrere dette er at Norge kunne fasilitert kontakt mellom partnere som mottar støtte til forskning og utvikling av nye frø og partnere som skal levere frø.

### Organisering og forvaltning av støtten:

Evalueringen identifiserer flere svakheter knyttet til koordinering av innsatsen, både internt og eksternt:

- Eksisterende arenaer og verktøy for koordinering av innsatsen blir ikke nyttet fullt ut. Herunder monitoreringsverktøyet som forvaltes av Sahel-desken i Utenriksdepartementet, koordineringsmøter mellom Sahel-desken i UD, ambassaden og Norad og Sahel-forumet i Oslo hvor sivilsamfunnsorganisasjoner, forskere og andre relevante interessenter møtes. Det er opp til enkeltpersoner i bistandsforvaltningen å prioritere tid til å bruke disse. Manglende bruk fører til dobbeltarbeid og tidspress i forvaltningen.
- Koordinering med eksterne er begrenset til informasjonsutveksling. Unntaket er når det gjelder programmer som er samfinansierte med andre givere.

### **Tverrgående hensyn, konfliktsensitivitet og uintenderte effekter:**

- Retningslinjer for hvordan tverrgående hensyn og konfliktsensitivitet skal forstås og implementeres mangler. Partnere er ansvarlig for å sikre at tverrgående hensyn og konfliktsensitivitet ivaretas, men Norge har ikke tydelige retningslinjer for hvordan organisasjonene skal følge opp dette. Norge har fire obligatoriske tverrgående hensyn i tillegg til at all bistand skal være konfliktsensitiv. Evalueringen fant at disse er inkludert i beslutningsdokumentene evalueringsteamet hadde tilgang til, men det finnes ingen veileder hvor det er tydeliggjort hvordan tverrgående hensyn skal forstås – ei heller retningslinjer for hvordan organisasjonene skal følge opp dette. Dette har ført til at ulike aktører og ansvarlige for prosjekter har ulik forståelse av hvordan tverrgående hensyn skal forstås og implementeres. Norge forventer at partnere arbeider konfliktsensitivt, men også på dette punktet lar det være opp til partnere å tolke på hvilken måte dette skal gjøres.
- Uintenderte effekter er ikke systematisk dokumentert i den norske innsatsen i Mali og det er ikke tydelige krav til at partnere skal rapportere på det. Evalueringen finner lite informasjon om uintenderte effekter av norsk støtte i til matsikkerhet i Mali.
- Valg av partnere er basert på tydelige kriterier, og partnere må dokumentere at de følger disse kriteriene.
- Norge har stort sett valgt å bruke kjente partnere. Dette gir Norge mulighet til å bygge på langvarige relasjoner og at Norge er godt kjent med hvordan disse partnerne jobber. Samtidig finner evalueringen av dette kan begrense Norges muligheter til å samarbeide med mindre kjente organisasjoner (for Norge) som kanskje er bedre stilt til å bidra til måloppnåelse.

### **Læring:**

Systemer for systematisk å sikre at læring og erfaring blir gjennomført og delt mellom aktørene som er ansvarlige for innsatsen er svake.

### **Evalueringsavdelingens vurdering av evalueringsrapportene og anbefalinger**

Evalueringsavdelingen mener at rapportene svarer på mandatet. Evalueringsavdelingen mener rapportene inneholder interessante funn, som kan gi nyttige innspill til hvordan organiseringen av norsk bistand til land i sårbare situasjoner generelt og Sahel spesielt, kan

forbedres. Funn fra evalueringen er også relevante for utviklingen av den planlagte Afrika-strategien. Temaer fra evalueringen, slik som utfordringer i organiseringen av bistandsforvaltningen, kan også være relevant for implementeringen av Reform 2019.

Rapportene gir en god beskrivelse av det norske engasjementet i Sahel i evalueringsperioden noe som blant annet er bekreftet ved at interessenter i møter og skriftlige tilbakemeldinger sier at de kjenner seg igjen i evalueringens beskrivelse av engasjementet.

Det er viktig å bemerke at rapporten vurderer den norske støtten over bistandsbudsjettet, og ikke andre politikkområder, som for eksempel utenriks- og sikkerhetspolitikken.

Rapporten peker på en del trekk ved norsk bistand som har vært påvist i tidligere evalueringer som for eksempel evalueringene av engasjementet i Sør-Sudan og Somalia, av støtten til utdanning i krise og konflikt, og av støtten til kvinner, fred og sikkerhet.<sup>1</sup> De positive trekkene er langsiktige forpliktelser og fleksibilitet overfor Norges partnere, i tillegg til gode resultater i enkeltprosjekter.

Svakhetene knytter seg til mangel på koordinering og å skape synergier som kan føre til bedre resultater, manglende systematisk læring på tvers, mangel på operasjonalisering og implementering av tverrgående hensyn og konfliktsensitivitet, og mangelfull dokumentering av uintenderte effekter.

Basert på evalueringen, kommentarer fra interessenter underveis i arbeidet og funn fra tidligere evalueringer anbefaler Evalueringsavdelingen at departementet i fremtidig innretning av norsk engasjement i Sahel spesielt, men også til land i sårbare situasjoner generelt, legger følgende anbefalinger til grunn:

	Anbefaling	Tiltak (eller begrunnelse for å ikke følge opp	Ansvarlig for tiltak	Tidsramme	Resultat/ endring/ kommentarer

<sup>1</sup> [Realising Potential: Evaluation of Norway's Support to Education in Conflict and Crisis through Civil Society Organisations \(norad.no\)](#); [Blind Sides and Soft Spots – An Evaluation of Norway's Aid Engagement in South Sudan \(norad.no\)](#); [Evaluation of Norway's Engagement in Somalia 2012–2018 \(norad.no\)](#); [Evaluation of Norwegian efforts for women peace and security \(norad.no\)](#)

1	<p>Rutiner for bedre koordinering mellom Utenriksdepartementet, Norad og ambassaden bør videreutvikles herunder:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Forsterke eksisterende mekanismer for intern koordinering.</li> <li>- Planlegge for jevnlige møter med eksterne aktører for informasjonsutveksling og koordinering av innsats.</li> <li>- Tilrettelegge for, og se på muligheter for å stille krav til at partnere bedre koordinerer med hverandre der det er geografisk og tematisk overlapp, for å sikre en mer helhetlig innsats.</li> </ul>				
2	<p>Det bør utvikles en veileder som kan bidra til en felles forståelse både i bistandsforvaltningen og blant partnere for hvordan tverrgående hensyn skal operasjonaliseres og implementeres i norsk bistand. Videre bør det stilles krav til partnere om å rapportere på hvordan dette blir gjort i praksis.</p>				
3	<p>Utenriksdepartementet bør legge til rette for at både bistandsforvaltningen og partnere jobber systematisk med konfliktsensitivitet og</p>				

<p>risikovurderinger i sitt arbeid, herunder:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Det norske engasjementet bør basere seg på konflikt- og risikovurderinger med planlegging for ulike scenarier i konteksten.</li><li>- Det bør utvikles grunnleggende veiledning om hvordan konfliktsensitivitet og uintenderte effekter skal operasjonaliseres og rapporteres på for partnere.</li><li>- Det bør stilles krav til partnere om å bruke oppdaterte konfliktanalyser og rapportere på hvordan prosjekter har vært konfliktsensitive samt eventuelle uintenderte effekter.</li></ul>				
--	--	--	--	--

Vennlig hilsen,

Helge Østtveiten

*Direktør*

Avdeling for evaluering

Anette Wilhelmsen

*Seniorrådgiver*

Avdeling for evaluering

*Dokumentet er elektronisk godkjent og krever ikke signatur.*