

Ass Utenriksråd for utviklingssaker
Postboks 8114 Dep.

0032 Oslo

Christian Ulrik Syse

Arkivkode/ File no:

841.4

Deres/ Dykkar ref./ Your ref.:

Dato/ Date:

10.12.2015

Vår ref./ Our ref.:

1400731-74

Vår saksbeh./ Enquiries:

Øyvind Eggen

Evaluering av norsk støtte til kapasitetsutvikling. Oversendelsesnotat

Evalueringen var del av et samarbeid mellom Norad, Sida og Danida som inkluderte tre forstudier og tre parallelle, men koordinerte evalueringer bestilt av hver organisasjon. Dette oversendelsesnotatet presenterer den norske evalueringen med Evalueringsavdelingens vurdering og anbefalinger. En synteserapport for de parallelle evalueringene vil være ferdig tidlig i 2016 og vil bli oversendt til departementet.

I mandatet var evalueringsteamet blant annet bedt om å

- identifisere resultater av norskfinansiert støtte til kapasitetsutvikling i samarbeidsland og hvorvidt disse representerer effektiv pengebruk
- identifisere kunnskap som kan være til nytte for framtidig støtte til kapasitetsutvikling.

Evalueringen bygger på studier av 19 norske programmer/samarbeid for å styrke kapasitet i offentlig sektor. 11 programmer var gjenstand for dybdestudier i tre land (Malawi, Mosambik, Vietnam) og dokumentstudier og intervjuer knyttet til samarbeid i ytterligere seks land (Tanzania, Uganda, Nepal, Nicaragua, Moldova, Kina). Mange av studiene gjaldt såkalt institusjonssamarbeid med norske organisasjoner (*twinning*). Selv om evalueringen var avgrenset til bilateralt samarbeid og kapasitetsutvikling i offentlig sektor, antas den å være relevant også for bistand via multilaterale kanaler og sivilsamfunnsorganisasjoner.

Arbeidet har skjedd i tett samarbeid med Danida og Sida og hyppig konsultasjon med fagfolk i Norad. Alle berørte institusjoner, ambassadene og Utenriksdepartementet har vært invitert til å gi innspill ved flere anledninger underveis.

Hovedpunkter i evalueringen

Resultatene av evalueringen er presentert i vedlagte rapport. Den gir generelt et positivt bilde av norsk støtte til kapasitetsutvikling. Det ble i de fleste tilfeller observert reelle forbedringer i partnerinstitusjonenes kapasitet, og evalueringsteamet mener det er sannsynlig at de norske bidragene har vært medvirkende årsak. Oftest var det imidlertid bare på relativt lavt nivå i resultatkjeden man kunne identifisere resultater: Det er funnet indikasjoner på styrket kapasitet, men ikke nødvendigvis styrkede leveranser (*performance*).

Evalueringen viser videre til en del svakheter ved kvalitetssikringen i planlegging, utforming og gjennomføring av tiltakene, og stiller spørsmål ved om de norske bidragene er optimalt tilpasset mottakers behov samt langsiktig bærekraft.

Bruk av institusjonssamarbeid (*twinning*) er gjenstand for særskilt diskusjon. Her gir rapporten generelt positive konklusjoner, men stiller en del kritiske spørsmål, deriblant rundt at samarbeidspartnere ofte ikke har reelle valg med tanke på hvilken organisasjon de skal samarbeide med.

På bakgrunn av funnene peker evalueringsrapporten på faktorer som påvirker suksess i støtte til kapasitetsutvikling, og enkelte faktorer som tilsier at Norge ikke bør involvere seg i kapasitetsutvikling. Den gir også en rekke anbefalinger av relevans både for bistandsforvaltningen generelt, for andre norske institusjoner involvert, og for utforming og gjennomføring innenfor hvert enkelt samarbeid. Rapporten peker også på en del svakheter i bistandsforvaltningen, stiller noen spørsmål rundt valg av *twinning*-partnere og deres rolle, og ved kapasiteten i partnerinstitusjoner.

Evalueringsavdelingens vurderinger

Evalueringsavdelingen har kvalitetssikret arbeidet og mener evalueringen er basert på gode metoder og troverdig (men begrenset) datagrunnlag, og følgelig at resultatene er troverdige. Det må imidlertid nevnes (noe rapporten også sier eksplisitt) at kriteriene for å velge ut de 19 eksemplene innebærer sannsynlighet for positiv seleksjonsskjevhet og utvalget er derfor ikke representative for all norsk støtte til kapasitetsutvikling. En av grunnene er at man eksplisitt søkte etter tiltak som hadde pågått over lang tid, og det er naturlig å se for seg at mindre effektive tiltak har blitt avsluttet tidligere og derfor ikke kvalifiserte. Utvalget er likevel såpass bredt at resultatene gir grunnlag til å anta at norsk støtte til kapasitetsutvikling kan være en effektiv form for bistand.

Lærdommene som trekkes ut av de 19 eksemplene er uten tvil til nytte for annen norsk støtte til kapasitetsutvikling (selv om de ikke uten videre kan overføres) og ikke minst for det generelle arbeidet i norsk bistandsforvaltning for å styrke slikt arbeid i framtiden.

Evalueringen har ikke systematisk sammenlignet norsk bistand med tilsvarende bistand fra andre giveland. Fordi kapasitetsutvikling er et ekstremt heterogent felt er det vanskelig å se for seg hvordan det ville vært mulig, og det nevnte skandinaviske samarbeidet innebærer heller ikke slike ambisjoner. Vårt inntrykk er likevel at denne evalueringen tegner et noe mer positivt bilde enn det som framkommer av forskning og evalueringer av annen vestlig støtte til kapasitetsutvikling i lang tid. I den forbindelse er det interessant å trekke fram noen av de forhold evalueringsteamet mener er de viktige suksessfaktorene for kapasitetsutvikling, nemlig langvarig og forpliktende samarbeid samt fleksibilitet og tilpasningsdyktighet. Dette er faktorer som det historisk har vært større rom for i norsk bistand enn i en del andre giveland. Det kan muligens forklare at norsk bistand kommer relativt godt ut.

Det kommer klart fram i rapporten at de norske partnerinstitusjonenes rolle er viktig, samtidig som det ikke alltid kan tas for gitt at deres prioriteringer, kompetanse og rolle gir mest mulig effektive bidrag til resultater. Her kan vi minne om lignende funn i studien av grunnlagsdata for norsk bistand til miljø- og naturressursforvaltning i Myanmar (rapport 3/2015), hvor institusjonssamarbeid utgjør en viktig del av støtten. Denne studien fant svakheter i hvordan norske institusjoner tok hensyn til den konteksten de skulle jobbe i, og forfatterne mente at ambassaden og Norad kunne bidra her.

Anbefalinger

Evalueringsavdelingen støtter i hovedsak rapportens anbefalinger (kapittel 7 i rapporten). I våre anbefalinger (vedlagt) har vi prioritert det vi anser som de viktigste overordnede strategiske valg, og omformulert og/eller slått sammen noen av dem. Vi har også tilpasset noen av anbefalingene ut fra hva vi tror er mest hensiktsmessig i en norsk kontekst og/eller lagt til noen forslag som ikke var eksplisitt formulert som forslag i evalueringsrapporten, men som likevel har god støtte i dens funn og konklusjoner.

En av anbefalingene er knyttet til forankring av ansvaret for kvalitet og effektivitet i norsk støtte til kapasitetsutvikling i form av et eget kontaktpunkt (*focal point*). Evalueringsteamet antar at mer enn tjue prosent av norsk bilateral bistand har kapasitetsutvikling som en viktig komponent, og det er grunn til å tro at noe lignende gjelder for vesentlige deler av norsk sivilsamfunnsbistand og bistand via multilaterale kanaler. Det synes derfor å være et klart behov for kompetanse og kvalitetssikring på dette området, men per i dag er ikke dette ansvaret definert. Vi foreslår derfor at dette ansvaret blir klart forankret i Norad eller UD (rapporten anbefaler Norad), noe som vil ha betydning for hvem som er adressat for en del av de øvrige anbefalingene. Her må det tas hensyn til at det allerede finnes ressurspersoner med koordineringsfunksjoner knyttet til kapasitetsutvikling innenfor enkelte sektorspesifikke enheter i Norad. Et sektorovergripende kontaktpunkt må spille på disse ressursene og ikke erstatte dem, og vil ha viktige nettverksfunksjoner opp mot disse.

Vi vil understreke at et slikt kontaktpunkt for støtte til kapasitetsutvikling ikke nødvendigvis krever mye ressurser. Det kan håndteres med relativt lite menneskelige ressurser (anslagsvis 1-2 årsverk) som vil avlaste ressursbehovet i øvrige deler av bistandsforvaltningen, og bare et minimum av retningslinjer, dokumentasjonskrav eller annet som ellers kunne ha vært arbeidskrevende. Evalueringens anbefaling om ytterligere analysearbeid vil enkelt kunne inngå i det vanlige forarbeidet (inkludert *appraisals*) og oppfølginger (inkludert gjennomganger) som allerede er integrert i tilskuddsforvaltningen.

Ettersom både denne og den tidligere nevnte studien av grunnlagsdata for Myanmar peker på lignende problemstillinger knyttet til institusjonssamarbeid, vil vi også peke på behovet for sterkere kvalitetssikring og oppfølging av dette arbeidet i framtiden. Det gjelder vurderinger av hvorvidt en slik modell skal velges (jfr. forslaget om en alternativanalyse), hvilke institusjonspartnere som skal delta, og innhenting av forpliktelser fra disse institusjonene til å forholde seg til visse føringer, sikre kvaliteten og bidra med erfaringsdeling. Ettersom Norge tradisjonelt har vært kritisk til øremerking og bundet bistand, kan det være rimelig å hevde at man bør ha spesielt gode begrunnelser for å velge institusjonssamarbeid med norske aktører (særlig fordi dette også ofte kan være en dyrere løsning) – samtidig som evalueringsrapporten levner liten tvil om at dette historisk har vist seg å være effektivt.

Per Øyvind Bastøe
Evalueringsdirektør

Øyvind Eggen
Fagdirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent og krever ikke signatur.

Dato/ Date.

Vår ref./ Our ref.:

09.12.2015

1400731-74

Mottaker	Kontaktperson	Adresse	Post	Land
Ass Utenriksråd for utviklingssaker	Christian Ulrik Syse	Postboks 8114 Dep.	0032 Oslo	

Vedlegg: Anbefalinger til oppfølging av evalueringsrapport nr. 10/2015, evaluering av støtte til kapasitetsutvikling

Anbefaling	Tiltak (eller begrunnelse for å ikke følge opp)	Ansvarlig for tiltak	Tidsramme	Resultat/ Endring/ Kommentar
<p>Etablere et faglig knutepunkt eller tilsvarende funksjon i Norad eller UD som bidrar med veiledning, erfaringsdeling og kvalitetssikring i alle tiltak der kapasitetsutvikling utgjør en viktig komponent, for å sikre at kvalitet og effektivitet blir ivaretatt i framtidig norsk støtte til kapasitetsutvikling. Adressat for hver av anbefalingene nedenfor vil delvis være avhengig av hva slags modell som velges.</p>				
<p>Gjennomføre eksplisitte analyser av alternativer før vedtak om støtte til kapasitetsutvikling. Dette vil normalt inngå i forhåndsvurderinger som allerede gjennomføres, og bør inkludere:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Om forutsetningene, inkludert konteksten, er til stede for at støtte til kapasitetsutvikling kan være effektivt, eventuelt om noen av faktorene som ifølge rapporten tilsier at man bør avstå fra støtte til kapasitetsutvikling er til stede - Om Norge har god erfaring og spesiell kompetanse på feltet - Hvilke mulige tiltak (inputs) som kan bidra mest effektivt til å nå formålet 				

<p>- Om man skal gå for en <i>twinning</i>-modell og hvilke institusjoner som skal inviteres</p>				
<p>Legge til grunn at støtte til kapasitetsutvikling må innebære planer og forpliktelser over lange tidsperioder (selvsagt med forbehold om finansiering), og legge til rette for fleksibilitet og tilpasningsdyktighet (<i>adaptive management</i>) som ifølge rapporten er en viktig suksessfaktor. For å sikre tilpasningsdyktighet bør den faglig ansvarlige enhet gå i dialog med ansvarlig for resultatarbeidet for å finne en velegnet bruk av resultatrammeverk som muliggjør den nødvendige fleksibilitet.</p>				
<p>Vurdere velegnede verktøy for å styrke kvaliteten på arbeidet til de største norske <i>twinning</i>-institusjonene. Det kan innebære systematiske vurderinger av institusjonene kapasitet og kompetanse på feltet, samt formulering av en form for standarder/normer og/eller retningslinjer for disse institusjonenes virksomhet.</p>				
<p>Vurdere utarbeidelse av veileder(e), retningslinjer eller tilsvarende dokument som kan gi veiledning til alle i bistandsforvaltningens som er involvert i støtte til kapasitetsutvikling, og i dette arbeidet ta i betraktning alle rapportens anbefalinger.</p>				

