



DET KONGELIGE
UTENRIKSDEPARTEMENT

Evalueringsrapport 4/2000

En kartlegging av erfaringer med norsk bistand gjennom frivillige organisasjoner 1987–1999



Informasjon fra Utenriksdepartementet

Utenriksdepartementets seksjon for informasjon og presse
gir informasjon vedrørende Norges utenrikspolitikk,
handelspolitikk og utviklingspolitikk.

Materiell kan bestilles på
faks nr. 22 24 27 87

Utenriksdepartementets sentralbord:

nr. 22 24 36 00

faks nr. 22 24 95 80 / 22 24 95 81

Informasjonen finnes også på internett:

<http://odin.dep.no/ud>

Informasjon til pressen:

Utenriksdepartementets pressetalsmann
og informasjonsleder for utviklingssaker
kan kontaktes via Utenriksdepartementets sentralbord.

Publisert av Utenriksdepartementet

September 2000

Trykk: Hatlehols Trykkeri AS, Brattvåg

Opplag: 1200

E-665 B

ISBN 82-7177-617-7

En kartlegging av erfaringer med norsk bistand gjennom frivillige organisasjoner 1987–1999

En rapport skrevet av NORLAT A/S

Vegard Bye (gruppeleder)

Ingvill Jansen

Hilde Salvesen

Konsulenten er ansvarlig for rapportens innhold. Utenriksdepartementet deler ikke nødvendigvis de vurderinger og synspunkter som fremkommer i rapporten.

Innhold

Forkortelser	5
1 Innledning	7
2 Sammendrag	8
3 Evalueringsrapportenes relevans for problemstillingene i mandatet	11
4 Konklusjoner og funn i evalueringsrapportene	13
4.1 Styring og rapportering: UD, NORAD og frivillige organisasjoner	13
1) Samordning og forenkling av UD og NORADs støttekriterier, rapporteringsrutiner m.v.	13
2) Samkjøring av offisielle og private norske politikk- og bistandsstrategier.	14
3) Generell partnerstøtte vs. øremerket prosjektbistand.	15
4) Tvilsom NGO-effektivitet mht. særbevilgninger?	16
5) Statlig norsk støtte til ikke-statlig sektor i samarbeidslandene	16
4.2. Organisering av innsats	17
6) Fra operatører til formidlere	17
7) Faktisk forankring i lokalsamfunnet.	17
8) Behov for egenmarkering	18
9) Institusjonsbygging	18
4.3. Måloppnåelse og effektivitet	19
10) Er aktiviteten gjennomført som planlagt?	19
11) Er virksomheten kostnadseffektiv?	19
12) Virkning for målgruppene.	19
13) Oppnåelse av utviklingspolitiske mål	21
14) Hvor bærekraftig har organisasjonenes innsats vært?	22
15) Har organisasjonene komparative fortrinn?	22
4.4. Koordinering	23
16) Koordinering med lokale partnere	23
4.5. anbefalinger	24
Vedlegg I	27
Oversikt over UD-evalueringer som inngår i gjennomgangen	27
1. 1987–1991: Lite relevant om NGOer i bistand.	27
2. 1992–1995: Organisasjonenes form og funksjon debatteres.	28
3. 1996–1997: Organisasjonene blir viktigere i bistanden.	30
4. 1998–1999: Økt vekt på NGOene som institusjonsbyggere	32
Vedlegg II Mandat.	35

Forkortelser

AIDS	Acquired Immune Deficiency Syndrome
CDF	Verdensbankens «Comprehensive Development Framework»
DANIDA	Danish International Development Agency
FAFO	Forskningsstiftelsen FAFO
FN	De Forente Nasjoner
FORUT	Frivillig avholdsorganisasjon, tilknyttet IOGT
FPAene	Family Planning Associaton (nasjonale familieplanleggingsorg.)
FRIV-bistand	Bistand gitt gjennom frivillige organisasjoner
HIV	Humant immunsviktvirus
INGO	Internasjonal frivillig organisasjon
KN	Kirkens Nødhjelp
MR	Menneskerettigheter
NF	Norsk Folkehjelp
NGO	Frivillig organisasjon (Non-governmental organization)
NOK	Norske kroner
NORAD	Direktoratet for utviklingssamarbeid (Norwegian Agency for Development Co-operation)
OECD	Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling
PRIO	Fredsforskningsinstituttet (Peace Research Institute of Oslo)
SIVSAM	NORADs Avdeling for sivil samfunn
SUM	Senter for Utvikling og Miljø (Universitetet i Oslo)
UD	Utenriksdepartementet
UiO	Universitetet i Oslo

1 Innledning

I denne rapporten forsøker vi å gi en oversikt over funn og konklusjoner i Utenriksdepartementets evalueringsrapporter fra slutten av 1980-tallet og fram til i dag når det gjelder frivillige organisasjoners innsats i humanitær og langsiktig bistand. Rapporten er ment som bakgrunnsmateriale for en arbeidsgruppe med representanter fra relevante enheter i UD og NORAD, som utreder forholdet mellom forvaltningen og frivillige organisasjoner som formidlere av offentlig norsk bistand. Konkret skal denne gruppen gjennomgå eksisterende retningslinjer i NORAD og departementet for støtten til frivillige organisasjoner, og foreslå eventuelle endringer.

Vårt mandat innskrenker seg altså til en gjennomgang av evalueringsrapporter og rapportering av hovedfunn. Målet er å gi en oversikt over og noen perspektiver på funn og konklusjoner i de norske evalueringene gjennom 13 år. I denne perioden har det skjedd en kraftig endring av organisasjonenes rolle i bistanden, både kvantitativt og kvalitativt. NGOenes andel av norsk bistand økte fra 5,6 % i 1981 til 23 % i 1999, og Norge er det av OECD-landene som kanaliserer den høyeste andelen av bistanden gjennom NGOer. I 1998 gikk 2,355 milliarder NOK den veien, hvorav halvparten gikk via NORAD. Kvalitativt har det skjedd en endring fra det å være operatører i felt til det å arbeide gjennom lokale partnere. Ulike aspekter ved det siste reflekteres meget klart i evalueringsmaterialet.

Vi har ikke foretatt noen systematisk datainnsamling utover de rapportene som er gjennomgått. Men vi har gjennomført tre

«kontrollsamtaler» for å forvise oss om at de problemstillingene vi har berørt, er noenlunde dekkende for dialogen mellom myndighetene og organisasjonene om disse temaene: én med SIVSAM-enheten i NORAD (Eggen og Nedregård), én med Gen.sekr. Atle Sommerfeldt i Kirkens Nødhjelp og én med Gen.sekr. Halle Jørn Hanssen i Norsk Folkehjelp. Dessuten har vi gått gjennom en del debattmateriale om samarbeidsforholdet mellom myndigheter og organisasjoner, bl.a. en rekke innlegg i Bistandsaktuelle i 1999 samt enkelte andre skriftlige kilder.

Etter et sammendrag av hovedfunn (kap. 2) og noen betraktninger om evalueringenes relevans for problemstillingene i mandatet og noen trender i rapportenes fokus (kap. 3), presenterer denne rapporten de viktigste konklusjonene og funnene i evalueringene og hvilke generelle anbefalinger de munner ut i (kap. 4). I vedlegg I gjengir vi en kort stikkordsmessig oversikt over de rapportene vi har gjennomgått. Mandatet for oppdraget er gjengitt i vedlegg II.

Et utkast til rapport ble presentert på et møte med UD's og NORAD's arbeidsgruppe den 2. mai. Kommentarer til utkastet ble mottatt den 18. mai, og disse er innarbeidet og reflektert i denne sluttrapporten.

NORLAT a/s har engasjert forskerne Ingvill Jansen ved Senter for utvikling og miljø (SUM/UiO) og Hilde Salvesen ved PRIO til å bistå i arbeidet. Ansvarlig for rapporten er Vegard Bye.

2 Sammendrag

Av de totalt 88 evalueringsrapportene som UD har produsert i perioden 1987–1999, finner vi at 20 har direkte relevans for å kaste lys over de frivillige organisasjonenes rolle i humanitær og langsiktig bistand. I tillegg har vi hatt tilgang til en NORAD-finansiert gjennomgang av 40 rapporter produsert av organisasjonene selv samt flere rapporter finansiert av dansk UD som både har evaluert det danske NGO-systemet og vurdert det i et komparativt internasjonalt perspektiv (der det norske systemet er inkludert).

Ut fra dette materialet har vi identifisert 16 temaer som tas opp i evalueringene, og disse er fortløpende nummerert i kap. 4.

I mandatet bes det om å skille mellom støtte via UD- og NORAD-systemet, og vi kan konstatere at de to kanalene er omtrent likt representert i materialet, og at forholdet mellom dem også er relativt grundig studert. Den støtten som gis til lokale organisasjoner via ambassadene er imidlertid overhodet ikke studert spesifikt. Videre ser vi at de fleste rapportene er opptatt av forholdet mellom norske og lokale NGOer. Men bare tre av dem studerer de lokale organisasjonene spesifikt, og tre ser på de internasjonale organisasjonene (INGOer). Av dette må vi kunne konkludere at de lokale organisasjonenes rolle, og spesielt den offisielle norske støtten de får via ambassadene, er et sterkt understudert tema i UDs evalueringer.

Når det gjelder forholdet mellom UD- og NORAD-bistanden via organisasjonene, kan vi trekke tre hovedkonklusjoner fra materialet. For det første er det et stort behov for en policy-messig samordning på basis av en mer helhetlig norsk utenriks- og bistandspolitikk, der stikkordene langsiktighet og kontinuitet går igjen. Manglene her kommer ikke minst til syne i forbindelse med komplekse nødsituasjoner. For det andre er det også et stort behov for bedre administrativ samordning og forenkling, særlig av støttekriterier og rapporteringsrutiner. UD sies å ha et mangelfullt regelverk og

uklare rutiner, mens NORADs administrative krav til organisasjonene kan være svært arbeidsbelastende. Dette skaper til dels store problemer for effektiviteten i bistanden via de frivillige organisasjonene. Og for det tredje er det behov for bedre samordning mellom de to kanalene lokalt i forhold til de lokale organisasjonene og de internasjonale aktørene. De samordningsproblemene som tidligere er påtalt i forhold til ambassadene, må antas å være mindre nå med opprettelsen av integrerte ambassader.

For den administrative samordningen kan det konstateres at omleggingen av de norske organisasjonenes rolle i liten grad er fulgt opp av bevilgningssystemet når det gjelder avtaleform. Riktig nok er det slik at relativt mange organisasjoner har fått rammeavtaler med NORAD. Men for det første er det bare to organisasjoner som har programbaserte rammeavtaler, slik at nesten alle organisasjonene (inkludert de fleste store) fortsatt må presentere relativt detaljerte prosjektplaner. Og for det andre omfattes ikke UD-støtten av rammeavtalene. Fra UD må det fortsatt søkes om støtte til hvert enkelt tiltak. Selv om de ulike avtaleformenes effektivitet ikke er blitt evaluert direkte, er det grunnlag i materialet for å konkludere at forholdet mellom myndigheter og organisasjoner er for sterkt dominert av prosjektrelaterte detaljspørsmål i forhold til de overordnede policy-spørsmålene. Slik sett kan det være grunnlag for å hevde at en omlegging til mer generelle programavtaler vil være en fordel.

Forholdet mellom norske og lokale organisasjoner er studert ut fra flere perspektiver. De endrede rollene for de norske organisasjonene, fra å være direkte feltoperatører i fattigdomsbekjempelse til å bli institusjonsbyggere og «advokater» for sine lokale partnere, er et tilbakevendende tema. Her er det verdt å merke seg at støtten til sosiale og materielle grunnbehov sammen med naturressursforvaltning, fortsatt er sektor-

messig svært viktig for den frivillige bistandskanalen, selv om implementeringsansvaret i all hovedsak er blitt desentralisert til de lokale partnerne. Men i tillegg er mer politiske temaer kommet tungt inn.

Når det gjelder de lokale organisasjonene, er det viktig å huske på at de i offisielle norske samarbeidsland kan motta norsk støtte både fra norske partnerorganisasjoner og direkte fra den norske stat via ambassadene. Det siste temaet er ikke spesifikt studert i evalueringsmaterialet, men flere varsellamper er tent. Dette går særlig på de problemene dette reiser for forholdet til myndighetene i samarbeidslandet. Det ville vært meget interessant å belyse dette temaet opp mot den pågående internasjonaliseringen av MR- og demokratiforhold, og den stigende aksepten (i hvert fall i nord, men i langt mindre grad i samarbeidslandene) for det vi kan kalle humanitær intervensjon. Selv om dette problemet er særlig stort for direkte norsk myndighetsstøtte, kommer heller ikke organisasjonene utenom konflikten mellom nøytralitet og politisk lobbyfunksjon så lenge tjenesteformidling er formålet, kanskje særlig i nødsituasjoner.

Evalueringene gir kanskje skuffende lite svar på spørsmål om måloppnåelse og effektivitet i den bistanden som går via de frivillige organisasjonene. Når det spørres om bistanden er gjennomført som planlagt, reiser evalueringene svært ofte motspørsmålet om hva som egentlig er planlagt. Kortsiktige mål er i betydelig grad blitt nådd, mens vi vet lite om hvor nær en er kommet de langsiktige og egentlige målene. Når det gjelder kostnads-effektivitet, sier de norske rapportene svært lite. Et forsøk på å besvare dette vanskelige spørsmålet i et stort dansk evalueringsprosjekt har også munnet ut i en konklusjon om at det egentlig ikke gis noe svar. Det vi kan si er at ineffektivitet og fattigdom i mottakerlandene i stor grad motvirker effektivitet og måloppnåelse i prosjektene. De onde sirklene er altså ikke vanskelige å få øye på her.

De utviklingspolitiske målsettingene, slik de kommer til uttrykk i NORADs retningslinjer, er

i hvert fall blitt systematisk etterstrebet av organisasjonene. I hvilken grad de er nådd er det umulig å gi noe klart svar på. Og når det gjelder bærekraft, er det påpekt en fare for at støtte til alternative strukturer (dvs. et frivillighetssystem) kan undergrave svake myndighetsstrukturer. De alternative strukturene, dvs. det sivile samfunn, kan nok oppnå institusjonell bærekraft så lenge bistanden opprettholdes, men klarer ikke å utvikle egen finansiell bærekraft i samfunn der det ikke finnes noe som helst lokalt økonomisk fundament for organisasjonenes virksomhet. Temaer som giverstyrt bistand, manglende planlegging av strategier for utfasing og alternativ finansiering går igjen. Den norske støtten til det sivile samfunn hylles ganske unisont, men den nye rollefordelingen mellom norske og lokale partnere kan faktisk føre til en økende og egentlig uløselig motsetning mellom institusjonell og finansiell bærekraft. Dette kanskje aller største dilemmaet i denne formen for bistand ser ut til å fortjene økt oppmerksomhet.

Tvedt-prosjektet reiste et stort spørsmål ved den vedtatte sannheten om de frivillige organisasjonenes komparative fortrinn. Evalueringsmaterialet gir ikke grunnlag verken for å bekrefte eller avkreft om dette fortrinnet fortsatt består. Men det er nok ganske klart at det frivillige systemets viktigste legitimeringsgrunnlag har forflyttet seg fra direkte fattigdomsbekjempelse til bygging av det sivile samfunn i sør. Det er her det viktigste komparative fortrinnet for denne kanalen nå synes å ligge. Dermed flyttes også oppmerksomheten mer fra fattigdom (som fortsatt er et viktig anliggende for partnerne i sør) til fred, demokrati og menneskerettigheter. Spørsmålet er om det er like lett å mobilisere frivillig økonomisk støtte fra norske givere til dette formålet. Dermed berøres også debatten om organisasjonenes obligatoriske egenandeler i den langsiktige bistanden.

Rollefordelingen mellom norske organisasjoner og norske myndigheter i bestrebelsene for å støtte opp under det sivile samfunn i sør er både problematisk og lite studert i evalueringene.

Det samme gjelder målene om demokrati og MR, og om at dette samarbeidet skal bidra til styrkede solidaritetsbånd mellom det norske

samfunnet og samarbeidslandenes befolkning. Her ligger det en betydelig utfordring til framtidige evalueringer.

3 Evalueringsrapportenes relevans for problemstillingene i mandatet

Totalt består materialet av 40 rapporter, hvorav 32 er UD's evalueringsrapporter fra 1987 til 1999¹. I tillegg er vi bedt om å gjennomgå to rapporter fra NORAD² og dessuten rapporter fra tre ferske danske undersøkelser om erfaringer med frivillige organisasjoner og bistand³.

Slik vi har vurdert dette materialet, har 20 rapporter av UD evalueringene *direkte relevans* for mandatet, syv rapporter er enten på «meta-nivå» eller omhandler så mange organisasjoner at funn og konklusjoner kun har en *indirekte relevans* for mandatet. Endelig er fem rapporter helt uten relevans for å kunne si noe om forholdet mellom bistand og NGOer i Norge. Det er viktig å merke seg at bare et mindretall av disse rapportene (nærmere bestemt 11) har primærfokus på de frivillige organisasjonenes arbeid.⁴ Flere av disse er også opptatt av til dels andre problemstillinger enn de som er gitt i mandatet for dette oppdraget. I de øvrige rapportene er problemstillinger omkring de frivillige organisasjoner bare berørt som ett av flere temaer.

I mandatet bes det om å skille klart mellom de to hovedtypene bistand, humanitær (fra UD-systemet) og langsiktig bistand (fra NORAD). Omtrent like mange av UD-rapportene har hovedfokus på UD som på NORAD-systemet, mens de fleste ser på forholdet mellom UD- og NORAD-bistanden i en eller annen form. Det er verdt å merke seg at ingen av rapportene har studert ambassadenes direkte støtte til lokale organisasjoner.⁵

Videre ber mandatet om at det skilles mellom de norske frivillige organisasjonene, lokale NGOer og internasjonale organisasjoner (såkalte INGOer). Her finner vi at de fleste rapportene er mest opptatt av forholdet mellom norske og lokale organisasjoner snarere enn hver av dem separat. Fire ser spesifikt på de norske organisasjonene (og det samme gjør det store flertallet av organisasjonenes 40 egne rapporter⁶), bare én ser spesifikt på lokale NGOer, mens tre ser på INGOer. Om vi vurderer hvilke av de 16 temaene i vår rapport som har relevans for de ulike bistandskanalene, ser vi at nesten alle er relevante for både UD- og NORAD-bistanden. Tre av temaene er relevante for forholdet mellom kanalene, mens tre har direkte relevans for ambassadebistanden. De fleste temaene har relevans for både norske og lokale NGOer, en tredjepart berører forholdet mellom dem og tre har også relevans for INGOer.

I arbeidet med UD-rapportene har vi delt dem inn i fire tidsperioder, hvorav de tre siste har mest relevans. I den første perioden, mellom 1987 og 1991, er det få relevante funn av interesse nå, men tre av rapportene fra denne perioden anbefaler NGOer som en kanal av økende betydning for norsk bistand. Hovedtemaene for evalueringene i denne perioden er kvinner, miljø og materielle grunnbehov. I perioden 1992–1995 er det mer organisasjonenes form og funksjon som debatteres. Særlig tre hovedtemaer berøres flere ganger: samkjøring av regelverket UD/NORAD, klargjøring av forholdet utviklings-

1) Utvalget av rapportene er bestemt av UD (Pippi Søegaard og Jan Dybfest)

2) Etter møte i NORAD 15. mars (med Erling Eggen og Svanhild Nedregård)

3) Møte med UD og COWI 21. mars 2000 (med Niels E. Olesen)

4) Rapporter 1.92 (NGOs as partners in health care, Zambia), 3.92 (De private organisasjonene som kanal for norsk bistand, Fase 1) og 3.95 (NGOs as a channel in development aid), 3.96 (The Norwegian People's Aid Mine Clearance Project in Cambodia), 6.97 (Norwegian Church Aid's Humanitarian and Peace-making Work in Mali), 10.97 (Review of Norwegian Assistance to IPS), 11.97 (Evaluation of Norwegian Humanitarian Assistance to the Sudan), 4.98 (Development through Institutions? Institutional Development promoted by Norwegian Non-Governmental Organisations), 8.98 (Evaluation of the Norwegian Program for Indigenous Peoples), 14.98 (Relief in Complex Emergencies), 3.99 (Evaluation of Norwegian Support to Psycho-Social Projects in Bosnia-Herzegovina and the Caucasus)

5) En slik gjennomgang er akkurat nå gjort i Nicaragua, men rapporten er ennå ikke klar

6) Kruse, 1999 (en NORAD-finansiert gjennomgang av organisasjonenes egne evalueringer)

bistand – nødhjelp og endelig organisasjonenes rolle i institusjonsbygging. Alt dette er fortsatt høyaktuelle temaer.

Vår tredje periode, 1996–1997, bærer preg av at organisasjonene får en stadig mer framtrædende rolle i bistanden. Viktige temaer er mangel på klare mål i organisasjonene, men framfor alt samkjøring av utenrikspolitikk (UD) og bistand (NORAD) og herunder behov for et mer helhetlig perspektiv bl.a. når det gjelder forholdet mellom UD's fred- og forsoningspolitikk og organisasjonenes fredsarbeid. Rapporteringsrutiner er også et stadig gjentatt tema. Endelig har vi de siste to årene (1998–1999) der NGOenes arbeid gjennom lokale partnere kommer inn for fullt. Institusjonsutvikling kastes fram som mulig nytt legitimeringsgrunnlag, og talsmannsrollen,

eventuelt lobbyfunksjonen, på vegne av partnerne i sør er en naturlig videreutvikling. Koordinering er stadig et nøkkelbegrep, både i forholdet mellom offentlig og frivillig bistand og mellom utenrikspolitikk og nødhjelp.

Av NORAD-rapportene er det Kruse (1999) om evalueringer i 40 norske frivillige organisasjoner som er mest interessant. Det Danske Udenriksministeriet holder på med en tilsvarende gjennomgang som norske myndigheter gjør, og vi har fått tilgang til et utkast til rapporten (februar 2000) om bilateral og multilateral bistand og NGOer. Sammen med rapporter om «NGOer og det sivile samfunn» og «NGOer og måloppnåelse» utgjør de danske erfaringene et bakteppe for å se på de norske erfaringene.

4 Konklusjoner og funn i evalueringsrapportene

Under denne overskriften presenterer vi det vi mener er de 16 viktigste funnene i evalueringsrapportene, organisert ut fra de fem hovedspørsmålene i mandatet. Disse funnene er fortløpende nummerert 1–16.

Det må her bemerkes at rapportene har helt andre strukturer og forsøker i stor utstrekning å gi svar på nokså annerledes spørsmål enn det vårt mandat går ut på. Vi har også funnet mandatet noe uklart, f.eks. forholdet mellom pkt. 1 og pkt. 4 som begge gjelder koordinering. Vi har valgt å forstå det slik at pkt. 1 spør om koordinering på norsk myndighetsside, mens pkt. 4 spør om organisasjonenes samordning med andre aktører i felt, inkludert samlet norsk samordning. Men i praksis flyter disse spørsmålene over i hverandre. Også flere av de andre observasjonene vi presenterer her kunne vært plassert ulike steder i forhold til mandatet.

4.1. Styring og rapportering: UD, NORAD og frivillige organisasjoner

1) Samordning og forenkling av UD og NORADs støttekriterier, rapporteringsrutiner m.v.

Når det først gjelder *støttekriteriene*, har det vært påpekt et samkjøringsproblem mellom den finansieringen som skjer via ambassadene og den som skjer fra friv.org.-bevilgningen i NORAD/Oslo. Disse bevilgningene er ikke bare administrert separat, men det brukes også ulike støttekriterier. Også forholdet mellom bevilgningsrutiner i NORAD og UD oppleves ofte av lokale NGOer som mindre konsistente. Det har vært påpekt flere tilfeller av dobbel finansiering til samme NGO⁷, og i ett tilfelle (om HIV/AIDS-støtte) har lokale NGOer hatt fem forskjellige «veier» å søke støtte til sine programmer på.⁸ Et tilsvarende problem er at

ulike prosedyrer i NORAD/UD kan føre til at organisasjoner som f.eks. jobber med psykososiale prosjekter, må søke støtte på nytt til de samme aktivitetene når det skjer en overføring av ansvar fra UD til NORAD.

Alle landene som er vurdert i den danske undersøkelsen⁹, stiller formelt krav om at NGO-bistanden skal foregå innenfor rammen av landenes bistandspolitiske målsettinger, men en formell koordineringsprosess mellom bilateral bistand og NGO-bistanden kreves ikke. Det skjer imidlertid en «uformell» koordinering gjennom at sektor- og landprioriteringer drøftes. Den danske rapporten framhever i tillegg til CDF to andre samarbeidsformer: 1. Koordinering gjennom prosjekter der NGOer har ansvar for gjennomføring av program/prosjekt innenfor statlig bistand. Norge framheves som et land som i stigende grad har brukt NGOer til å sette demokratisering- og MR-spørsmål på dagsordenen i forbindelse med freds- og forsoningsprosesser. 2. Felles møter og felles landprofiler, og her framheves Nederland med sin felles «NGO Country Profile».

Dette understreker behovet for at det skjer en *standardisering av policy-prosedyrer*, ikke minst i komplekse nødsituasjoner. Dette forholdet tas opp som et spørsmål om mangel på helhetlig politikk fra UD overfor NGOer.¹⁰ Det første som etterlyses er et «early warning system» med innebygde mekanismer for handling slik at man kan intervensere tidlig og unngå katastrofer. Det andre som etterlyses er samordning etter at en katastrofe har skjedd, dvs. forholdet mellom nødhjelp og langsiktig utviklingsarbeid. NGOer sies å ha komparative fortrinn i nødssituasjoner, spesielt i den grad de har hatt tilstedeværelse i området før katastrofen. Tvedt-rapporten¹¹ framhever også behovet for det som kalles

7) Rapport 4.99 (Evaluation of the Tanzania-Norway Development Co-operation 1994–1997)

8) Rapport 1.97 (Evaluation of Norwegian Assistance to Prevent and Control HIV/AIDS)

9) Foruten Norge inngår Sverige, Nederland, Storbritannia og USA i undersøkelsen. Dessuten er de multilaterale organisasjonenes støtte via NGOer analysert.

10) Rapport 14.98 (Relief in Complex Emergencies)

11) Rapport 3.95 (NGOs as a channel in development aid)

«felles institusjonell koordinering» mellom UD/NORAD i slike nødssituasjoner, og behandler ganske omfattende administrative omlegginger i NGO-administrasjonen mellom UD og NORAD.

Et mer operasjonelt spørsmål gjelder *rapporteringsrutinene*. Her er forskjellene mellom NORAD og UD til dels store, hvilket skaper problemer først for de norske organisasjonene, men i neste omgang også for deres partnere ute. Organisasjonene opplever også at NORADs prosedyrer (i og for seg både for bevilgning og rapportering) mangler konsistens og kontinuitet. De mindre organisasjonene har problemer med å forholde seg til NORADs søknads- og rapporteringsrutiner iflg. Kruse (1999). Spesielt for prosjekter som samfinansieres med andre krever forskjellige rapporteringsformater mye tid. Det refereres også til mangel på kontinuitet i forbindelse med skifte av saksbehandlere i NORAD.

Egentlig er dette et stort internasjonalt bistandsproblem. Lokale organisasjoner må ofte bruke uforholdsmessig store ressurser på å tilfredsstille giverorganisasjoner med helt ulike rapporteringsrutiner og -krav. Utfordringen til det offisielle Norge blir her todelt: dels å forenkle og samordne rapporteringsrutiner mellom NORAD og UD, og dels arbeide for en internasjonal samordning gjennom DAC eller på andre arenaer (og her har det arbeidet som drives for såkalt Comprehensive Development Framework (CDF) potensiale i seg til å etablere en internasjonal samordning på landnivå).¹²

Når alt dette er sagt, må det også føyes til at organisasjonene selv kritiseres for mangelfull og utilfredsstillende rapportering, som slett ikke alltid kan tilskrives sprikende retningslinjer.

2) Samkjøring av offisielle og private norske politikk- og bistandsstrategier

UD hevdes å ha vist manglende kapasitet til å føre en helhetlig norsk politikk, dvs. en manglende evne og vilje til å samkjøre sin strategi med organisasjonene. Dette kan dreie seg om alt fra bruk av organisasjonene til fremming av grunnleggende sosiale mål som f.eks. grunnskoleutdanning¹³, til integrering av miljøhensyn i bistanden¹⁴. Dette problemet har særlig kommet tydelig fram i forbindelse med organisasjonenes rolle i fredsprosesser, der det har vært tendenser til fravær av langsiktig helhetstenkning i forholdet mellom den mer politisk orienterte freds- og meglingsinnsatsen som ofte har glidd sammen med overgangs- og nødhjelpsstøtte, og den mer langsiktige utviklingsbistanden. Der organisasjonene nærmest bedriver en «privatisert norsk utenrikspolitikk», dvs. opptrer som kontraktører for Norge f.eks. i fredsprosesser, må det forventes en høy grad av samordning som slett ikke alltid har vært til stede. Tilsvarende påpekes det et behov for langt bedre koordinering av den samlede norske innsatsen i nødhjelpssituasjoner.

I fredsprosesser har også den tradisjonelle delingen mellom UD/NORAD ofte representert et problem som det er viktig å gjøre noe med i den grad norske organisasjoner skal fortsette å spille den rollen de har gjort i slike prosesser.

Særlig fire av de prosessene som har vært evaluert, kan gi viktige bidrag til læring i denne sammenhengen¹⁵:

I *Mosambik* hadde Norge (via NORAD) allerede et stort pågående bistandsarbeid som i liten grad ble integrert i fredsprosessen. Det offisielle Norge var ikke involvert i fredsforhandlingene, og det manglet en overordnet

12) Kruse (1999) og den danske studien (Undersøgelser af bilaterale og multilaterale donorers NGO samarbejde, COWI 2000)

13) Rapport 5.97 (Aid to basic Education in Africa – Opportunities and Constraints)

14) Rapport 5.95 (Integration of Environmental Concerns into Norwegian Bilateral Development Assistance: Policies and Performance)

15) Rapport 11.98 (Norwegian Assistance to Countries in Conflict) gir en komparativ vurdering av dette i tilfellene Mali, Guatemala og Sudan, mens tre separate prosesser er studert i Mosambik (Rapport 4.97 Evaluation of Norwegian Assistance to Peace, Reconciliation and Rehabilitation in Mozambique), Mali (Rapport 6.97 Norwegian Church Aid's Humanitarian and Peace-making work in Mali) og Sudan (Rapport 11.97 Evaluation of Norwegian Humanitarian Assistance to the Sudan)

styring fra UDs og ambassadens side. De norske NGOene var aktive og fleksible, men manglet en helhetlig norsk strategi å forholde seg til.

I *Guatemala* var situasjonen på mange måter motsatt: Det var et meget begrenset offentlig norsk bistandsnærvær i utgangspunktet, mens organisasjonene var svært aktive. Det var da også organisasjonene (spesielt KN) som var den egentlige premisddanner og pådriver for at Norge fikk en så sentral rolle i fredsprosessen, og utfallet er vurdert som en suksesshistorie for «den norske modellen». Men når det etterhvert ble aktuelt med norsk bistand til støtte for fredsavtalene, manglet det også her en helhetlig strategi mellom UD, NORAD og organisasjonene, og bistanden er aldri blitt satt inn i en strategisk ramme for hva Norge ønsket å oppnå med støtte til konsolidering av fred, demokrati og utvikling i Guatemala.¹⁶

I *Mali* var det en NGO (igjen KN) som i hovedsak kjørte engasjementet alene, og UDs rolle var marginal. Suksessen med å oppnå fred ble hovedsakelig tilskrevet kombinasjonen av lang tids tilstedeværelse, individuelle lederegenskaper, et passende operasjonelt miljø og organisatorisk støtte.

Endelig framheves erfaringene fra *Sudan*, der det har vært en viss rivalisering mellom to norske NGOer (KN og NF), og der deres respektive (og isolert sett meget viktige) humanitære aksjoner på motstridende sider av konflikten ser ut til å ha hatt en negativ snarere enn positiv innvirkning på partenes fredsvilje. Men evalueringen påpeker at UD heller aldri ga NGOene mandat eller ressurser til å drive et systematisk konfliktløsningsarbeid. Ei heller ble det fra offisielt norsk hold utviklet noen klar

strategi for å knytte sammen humanitære og politiske målsettinger.

Samlet sett kan det påpekes en tendens til økende effektivitet i bistanden når NGOene blir støttet av UD som del av en politisk strategi for det samlede forholdet til et land, altså når bistanden blir integrert i større utenrikspolitiske mål.

Summen av dette er en rimelig sterk etterlysning av en klarere, mer langsiktig og mer helhetlig norsk politikk i forholdet mellom politisk, humanitær og bistandsmessig innsats. På tilsvarende måte påpekes det et behov for tydeligere politiske signaler til NGOene om den rollen de bør spille i slike saker, der det uansett er «Norge» som oppfattes som aktør og ikke den enkelte organisasjon.

En viktig oppsummering av denne typen innsats er også at norsk engasjement har vært mest vellykket i de tilfeller hvor organisasjonene (ofte enkeltpersoner) har hatt dybdekunnskap, analyse, gode nettverk, lang tids tilstedeværelse og koordinering.¹⁷

En henvisning til den danske impact-studien er også relevant på dette punktet. Der sies det at DANIDA har et stramt grep om danske NGOers forvaltning (performance) særlig mht. finansiell rapportering og måloppnåelse, men lite dialog om det kvalitative innholdet og de langsiktige virkningene av prosjektene.

3) Generell partnerstøtte vs. øremerket prosjektbistand

Flere av rapportene påpeker at generell støtte er å foretrekke framfor øremerking av støtten¹⁸. Det er i enkelte tilfeller pekt på uheldige konsekvenser ved å øremerke til bestemte formål som ikke tilsvarer behovene og

16) Den siste observasjonen er ikke hentet fra noen av de gjennomgåtte rapportene, men fra NORLATs eget arbeid med andre lands strategier i Guatemala, og også gjengitt i en rapport til UD, «Norsk bistand til demokratisk utvikling – en foreløpig drøfting av erfaringer og muligheter» (NORLAT: september 1999). Etter det vi forstår er det nå, bare tre år etter undertegningen av en fredsavtale som Norge var en viktig aktør i utformingen av, besluttet å avvike direkte norsk statlig bistand til Guatemala. Det er noe ikke alle aktører i fredsprosessen i landet har forståelse for.

17) Rapport 11.98 (Norwegian Assistance to Countries in Conflict)

18) Spesielt rapport 10.97 (Review of Norwegian Assistance to IPS) og 2.99 (International Planned Parenthood Federation – Policy and effectiveness at country and regional levels IPPF), dette gjelder altså spesielt INGOer.

prioriteringene hos målgruppen. Generell organisasjonsstøtte er med på å styrke institusjonelt selvstyre¹⁹. Kontroll av hva midlene skal brukes til bør eventuelt foregå gjennom forpliktende planer som organisasjonene presenterer med jevne mellomrom. I denne sammenhengen er det overraskende at bare to organisasjoner (Redd Barna og Kirkens Nødhjelp) har oppnådd en programbasert rammeavtale med NORAD.

Tvedt-rapporten sier at organisasjonene bør utforme strategidokumenter som reflekterer forholdet til norske institusjoner og institusjoner i utviklingsland, identifisering av partnere, samarbeidsstrategi for å unngå å bli påvirket av skiftende mediedekning hjemme etc. Dette er i og for seg noe NORAD i mange år har avkrevd organisasjonene.

4) Tvil som NGO-effektivitet mht. særbevilgninger?

Det er blitt påpekt at støtte via multilaterale organisasjoner kan være en mer effektiv kanal enn NGOer for formidling av spesielle temabevilgninger²⁰. Miljø- og kvinnebevilgningene hevdes eksempelvis å være dårlig administrert med for mange mulige kanaler og for liten oversikt.²¹ NGO-kanalisering har her i en del tilfeller vist seg å gi for liten mulighet til målstyring av virksomheten. Dette bekreftes i tilfellet HIV/AIDS²² med henvisning til problemet med mangel på oppfølgingskapasitet i den lokale forvaltningen.

5) Statlig norsk støtte til

ikke-statlig sektor i samarbeidslandene

Norge ser ut til å ha vært mer aktive enn andre sammenlignbare land i å gi direkte statlig støtte, kanalisert via den enkelte ambassade, til lokale organisasjoner i samarbeidslandet, altså uten å gå via norske NGOer. Denne støtteformen har

likevel ikke blitt spesifikt evaluert i noe konkret prosjekt (inntil den ennå ikke publiserte rapporten fra Nicaragua).

Den store NGO-evalueringen på første halvdel av nitti-tallet som vi i denne rapporten kaller Tvedt-prosjektet, var relativt kritisk til denne støtteordningen. Det hevdes der at NORAD har en tendens til å knytte nærmere bånd til lokale NGOer enn andre bistandsland. Videre hevdes det at de lokale organisasjonene som avhenger sterkest av offisiell norsk støtte for sin eksistens, har en tendens til å utvikle svakere formelle og uformelle relasjoner til statsapparatet i sitt eget land.²³ At dette faktisk kan bli til et problem i demokratiseringsprosessen, som denne formen for støtte nettopp var ment å bygge opp under, er et hovedanliggende i en fersk hovedfagsoppgave om hvordan denne støtten praktiseres i Nicaragua.²⁴ Argumentet her er at omfattende støtte fra det offisielle Norge faktisk kan være et hinder for den type tillitsrelasjoner mellom det sivile samfunn og stat som forfatteren mener er en forutsetning for at det sivile samfunn kan ha en demokratiserende funksjon.

Nord-Sør/Bistandskommissjonen fra 1995²⁵ er også kritisk til denne formen for støtte. Tre hovedargumenter framkommer: for det første at det påvirker utviklingen av organisasjonslivet i vedkommende land, for det andre at det forsterker problemet med bistandsavhengighet, og for det tredje at en organisasjon som mottar offentlig støtte fra en annen stat kan bli stigmatisert av sitt eget lands myndigheter.

Et nokså spesielt program er det såkalte *Norwegian Program for Indigenous Peoples*, som har vært konsentrert om urbefolkningsprosjekter i Latin-Amerika.²⁶ Dette er direkte

19) Rapport 2.99 (International Planned Parenthood Federation – Policy and effectiveness at country and regional levels)

20) Rapport 2.89 (The Women's Grant. Desk Study Review)

21) Rapport 6.88 (Good Aid for Women?), 2.89 (The Women's Grant. Desk Study Review), 3.91 (The Women's Grant in Bilateral Assistance) omhandler spesielle kvinnebevilgninger. Rapport 5.91 (The Special Grant for Environment and Development) og 5.95 (Integration of Environmental Concerns into Development Assistance: Politics and Performance) omhandler miljøbevilgninger

22) Rapport 1.97 (Evaluation of Norwegian Assistance to Prevent and Control HIV/AIDS)

23) Se Terje Tvedt, 1997: Norsk utenrikspolitikk og de frivillige organisasjonene, s. 239–257

24) Tore Oksholen: Civil Power: Is there Room for a Working Civil Society in Nicaraguan Politics? Hovedoppgave, NTNU, Institutt for sosiologi og statsvitenskap, Trondheim, mars 2000

25) NOU 5 + 6, 1995

26) Rapport 8.98 (Evaluation of the Norwegian Program for Indigenous Peoples)

statlig støtte til urbefolkningsorganisasjoner, men NORAD satte i en lengre periode ut administrasjonen av fondet til en ikke-statlig institusjon, i dette tilfelle FAFO. Et viktig poeng fra evalueringen av dette er at støtte til et slikt formål klart er best tjent med å bli kanalisert via et NGO-system som har etablert den kunnskapen om urbefolkning som NORAD mangler. Dessuten er det stor kompleksitet forbundet med å følge opp en rekke småprosjekter. Til dette er en ikke-statlig aktør ifølge rapporten bedre egnet. F.o.m. 2000 er dette programmet tilbakeført til NORAD, hvilket kan formodes å imøtekomme etterlysningen etter større oppmerksomhet og mer eksplisitt politisk støtte fra statlig hold, men faktisk er det i strid med evalueringens sterke understrekning av den ikke-statlige kanalens fortrinn i forvaltningen av et slikt program.

4.2. Organisering av innsats

6) Fra operatører til formidlere

Evalueringmaterialet viser en klar tendens til at organisasjonene har utviklet seg fra å være operatører i felt til en mer tilbaketrukket rolle med ledelse og rådgivning overfor samarbeidende organisasjon (lokale NGOer) (to av mange eksempler her er KNs og NFs engasjement i Sudan og NFs mineryddingsprosjekt i Kambodsja²⁷). I mange tilfeller ender dette i neste omgang opp med at den norske NGOen får en enda mer tilbaketrukket rolle, der lobbying på vegne av samarbeidspartnere i sør etter hvert blir den viktigste funksjonen. Det er imidlertid viktig å poengtere at i humanitær bistand er de fleste norske organisasjoner fremdeles operatører. De tidligste rapportene anbefalte ofte mer bruk av NGOer som et alternativ til stat-til-stat-bistand. Etter hvert er det blitt lagt mer vekt på organisasjonenes fortrinn når det gjelder institusjonsbygging,

kapasitetsbygging og styrking av det sivile samfunnet. I de tidligste rapportene er mangelen på deltagelse i planleggingen ofte framhevet som en årsak til feilslåtte bistandsprosjekter. Økt bruk av lokale NGOer synes å være et viktig bidrag i forsøket på mer deltagelse og innflytelse fra «dem det gjelder».

I denne sammenhengen representerer noen av de nye norske NGO-aktørene, som Leger uten grenser og Plan International, muligens en tilbakevending til den gamle måten å jobbe på (dette er vel å merke ikke evaluert, men det har vært et debatt-tema den siste tida.²⁸)

7) Faktisk forankring i lokalsamfunnet

Til tross for den tendensen som er nevnt i punktet foran, påpeker flere rapporter at organisasjonenes prosjekter har en dårligere forankring i lokalsamfunnet enn en skulle forvente, og oppfordrer derfor til sterkere fokus på dette. Men her kan det virke som vi står overfor viktige regionale forskjeller. Om vi sammenligner de to store landevalueringene fra Tanzania og Nicaragua²⁹, er det påfallende forskjeller i denne sammenhengen. Når det gjelder den norske innsatsen i Tanzania, gjøres det et stort poeng av at lokale NGOer ikke har fått tilstrekkelig oppmerksomhet, og at det sivile samfunn (organisasjoner og media) utgjør et viktig potensiale for framtidig bistand. I Nicaragua, derimot, er bruken av lokale NGOer utbredt, mens det der påpekes som et problem at det er nødvendig med bedre koordinering mellom både lokale og norske NGOer og den offisielle norske bistanden for å oppnå bedre effektivitet. Også den danske studien bekrefter at Nicaragua skiller seg klart ut i positiv forstand når det gjelder medvirkning fra lokale organisasjoner³⁰. Fra Asia har vi i hvert fall ett eksempel (det allerede nevnte med Norsk

27) Rapport 3.96 (The Norwegian People's Aid Mine Clearance Project in Cambodia) og rapport 11.97 (Evaluation of Norwegian Humanitarian Assistance to the Sudan)

28) Gen.sekr. Atle Sommerfeldt i KN hevder f.eks.: «Sammen med Leger uten grenser har Plan bidratt til å gjenintrodusere i Norge den stor-europeiske overtro om at effektiv bistand er avhengig av at ressursene er styrt av en organisasjon i nord.» (Bistandsaktuelt 6/99)

29) Hhv. Rapport 4.99 (Evaluation of the Tanzania-Norway Development Cooperation 1994–1997) og 12.98 (Evaluation of the Development Cooperation between Norway and Nicaragua)

30) En motsatt konklusjon trekkes i en fersk hovedoppgave om norsk støtte til det sivile samfunn i Nicaragua, ut fra en [ikke helt ukontroversiell] betraktning om det sivile samfunns rolle i samfunn med en ufullstendig demokratisk stat (Oksholen, op.cit.).

Folkehjelp i Kambodsja³¹⁾ på hvordan lokale organisasjoner har blitt effektivt bygd opp.

8) Behov for egenmarkering

Det kan være en viss konflikt for organisasjonene i forholdet mellom å være «synlige» og «nøytrale» i felt. Rapport 14.98 (*Relief in Complex Emergencies*) framhever f.eks. at det i nødssituasjoner ser ut til å oppstå en ny problemstilling i konflikten mellom lobbyarbeid og muligheten til tjenestelevering. Her kommer spørsmålet opp om hvor langt organisasjonene kan gå i å påpeke f.eks. menneskerettsbrudd i forhold til det å ha et godt samarbeidsforhold til myndighetene. Dette problemet kan også være knyttet til organisasjonenes behov for egenmarkering på hjemmebane, som igjen har med markedsføring for å oppnå egenfinansiering å gjøre.

9) Institusjonsbygging

I denne sammenhengen er institusjonsbygging forstått som norske organisasjoners samarbeid med og støtte til lokale organisasjoner³²⁾. Dette er blitt et stort og faktisk dominerende tema for NGO-bistanden de siste åra, noe som reflekteres spesielt i rapportene fra 1998 og 1999 i det materialet som her er gjennomgått. Av de ni rapportene som er gjennomgått fra denne perioden, har fem direkte vurdert NGOenes rolle i forhold til institusjonsbygging³³⁾. Alle disse rapportene framhever at NGOenes aktiviteter har vært positive mht. å bygge opp lokal kapasitet og å styrke det sivile samfunn. Den store evalueringen om institusjonsbygging³⁴⁾ framhever de frivillige organisasjonene som de mest vellykte

formidlerne av dette i det norske bistands-systemet, sammenlignet med offentlige institusjoner, næringsliv og forskningsinstitusjoner. Det blir hevdet at institusjonsbygging er blitt et mål i seg selv og ikke lenger bare er et middel til å fremme andre utviklingsmål.

Ikke minst har dette sammenheng med det demokratifremmende målet om å støtte opp under utviklingen av «det sivile samfunn», som blir sett på som stadig viktigere både for å fremme folkelig medvirkning i de politiske prosessene per se og for derigjennom å styrke kvaliteten i andre bistandsformer. Politiske løsninger som involverer det lokale sivile samfunn, er mer varige enn når bare den politiske eliten er involvert, og dette bidrar også til økt bærekraft i bistanden³⁵⁾ (se dog pkt. 14 som problematiserer økonomisk bærekraft i denne samarbeidsformen). En interessant observasjon fra den danske impact-studien viser at fysisk tilstedeværelse av danske NGOer kan være avgjørende for karakteren, omfanget og suksessen til støtten til sivil samfunn.

Lokale nettverk/samarbeidspartnere i sør fremheves som viktig for å oppnå suksess, men slik den danske impact-studien også viser, har ikke sør-perspektivene kommet tilstrekkelig inn i de danske retningslinjene og rutinene ennå. Det poengteres at DANIDA har fokusert mye på de danske NGOenes folkelige forankring i form av medlemskap, økonomiske bidrag, frivilliges innsats, folkelig opplæring osv., men at de ikke har inkludert perspektiver fra sør for å si noe om dette. Vi har ikke noe holdepunkt i

31) Rapport 3.96 (The Norwegian People's Aid Mine Clearance Project in Cambodia)

32) Ofte kritikk for dobbel finansiering av lokale NGOer via ambassade og norske NGOer (rapport 4.99 Evaluation of the Development Cooperation between Norway and Nicaragua) eller kritikk for for mye samarbeid med en organisasjon (rapport 5.91 The Special Grant for Environment and Development).

33) Dette gjelder rapportene 4.98 (Development through Institutions? Institutional Development promoted by Norwegian Non-Governmental Organizations), 5.98 (Development through Institutions? Institutional Development in Norwegian Bilateral Assistance. Synthesis Report.), 8.98 (Evaluation of the Norwegian Program for Indigenous Peoples), 3.99 (Evaluation of Norwegian Support to Psycho-Social Projects in Bosnia-Herzegovina and the Caucasus – Final Evaluation Report) og 4.99 (Evaluation of the Tanzania-Norway Development Cooperation 1994–1997)

34) Rapport 4.98 (Development through Institutions? Institutional Development promoted by Norwegian Non-Governmental Organizations) og 5.98 (Development through Institutions? Institutional Development in Norwegian Bilateral Assistance. Synthesis Report.).

35) Rapport 2.92 (The Sahel-Sudan-Ethiopia Programme), Rapport 4.98 og 5.98 (Development through Institutions? Institutional Development promoted by Norwegian Non-Governmental Organizations og Development through Institutions? Institutional Development in Norwegian Bilateral Assistance. Synthesis Report.).

evalueringsmaterialet for å si hvordan Norge ligger an i forhold til denne kritikken. Det er gjennomført få evalueringer som i særdeleshet vurderer hvor vellykket støtten er via lokale NGOer og lokale myndigheter (kommuner o.l.), men dette henger sammen med at temaet er relativt nytt.

4.3. Måloppnåelse og effektivitet

Mandatet skiller mellom fem ulike aspekter ved måloppnåelse og effektivitet: gjennomføring i f.t. plan, kostnadseffektivitet, virkning for målgruppene, egnethet for utviklingspolitiske mål, og endelig bærekraft i innsatsen. I det følgende skal vi forsøke å rapportere funnene i forhold til disse spørsmålene.

10) *Er aktiviteten gjennomført som planlagt?*

Det første problemet vi støter på i forhold til dette spørsmålet, er at planleggingen i mange NGO-tiltak ser ut til å være høyst mangelfull. Kruse (1999) sin gjennomgang av organisasjonenes egne evalueringer viser at 50 % av rapportene (20 av 40) ikke en gang presenterer prosjektenes langsiktige og kortsiktige mål, og dermed heller ikke kan operasjonalisere disse. Den danske impact-studien (1999) bekrefter inntrykket av lite systematisk og vag planlegging, og dermed av uklar rapportering av i hvilken grad planer er oppnådd. Dette kan også til en viss grad ha sammenheng med rapporteringsrutinene (i stor grad påvirket av Danidas rapporteringskrav), som er svært prosedyreorientert og dessuten så arbeidsbelastende at det blir liten kapasitet til å heve blikket og se hva som dypere sett er oppnådd.

Kvaliteten i planleggingen er ofte avhengig av forhold som ligger utenfor den enkelte organisasjonens kontroll. Spesielt viktig er det å se dette i forhold til samordningen med øvrig norsk bistand, og i siste instans med norsk utenrikspolitikk mer allment.

Alt i alt gir materialet lite grunnlag for å konkludere på dette punktet når det gjelder de langsiktige målene. Men mange av rapportene konkluderer med at de umiddelbare målene stort sett er nådd som planlagt.³⁶

11) *Er virksomheten kostnadseffektiv?*

Dette spørsmålet er ikke systematisk besvart i det gjennomgåtte norske materialet, selv om det nesten alltid spørres om det i mandatet. Dette forklares i stor grad av forhold som er angitt i punkt 10 og 12). Spørsmålet er ellers dels besvart i de følgende punktene.

I den nettopp avsluttede impact-evalueringen av dansk NGO-innsats er det gjort et så systematisk forsøk som vel er mulig på å besvare dette spørsmålet, uten at en egentlig har fått noe svar.³⁷

12) *Virkning for målgruppene*

De rapportene som er gjennomgått i denne studien, påpeker nøyaktig de samme problemene som nesten alle bistandsorganisasjoner sliter med, offentlige som private. Målformuleringene er vage og unøyaktige, det mangler et før-nivå («baseline») å måle mot, målkriterier mangler eller er for dårlige og det er ikke samlet inn systematiske data under prosjektet. Alt dette er tilfelle for norske friv.org.-prosjekter, slik det i stor grad også er tilfelle for NORAD-finansierte stat-til-stat-prosjekter. Derfor er det begrenset hva som

36) Rapport 10.97 (Review of Norwegian Assistance to IPS), 6.97 (Norwegian Church Aid's Humanitarian and Peace-making work in Mali), 8.98 (Evaluation of the Norwegian Program for Indigenous Peoples), 11.98 (Norwegian Assistance to Countries in Conflict), 2.99 (International Planned Parenthood Federation – Policy and effectiveness at country and regional levels), 3.99 (Evaluation of Norwegian Support to Psycho-Social Projects in Bosnia-Herzegovina and the Caucasus)

37) Under overskriften «Effectiveness and Efficiency» finner vi følgende konklusjon: «None of the 39 projects in the Country Studies produced any substantial evidence on 'efficiency' one way or the other, although equally, none reported any obvious signs of lavish or excessive expenditure. This lack of attention to the notion of cost-effectiveness can leave Danish NGOs and their Partners with little sense of what is a reasonable amount to spend in order to achieve a certain objective. It can also be critical in terms of making judgements on when to begin to phase out a project, which, if not undertaken, can perpetuate bad spending. Whilst we do not suggest that money has been wasted, the over-arching concern with inputs, outputs and financial management has cast doubts over the cost-effectiveness of certain projects.»

kan sies med dokumentarisk tyngde om mål-oppnåelse og effektivitet i NGO-prosjektene.

Når målene er vage (fattigdomsbekjempelse, styrking av kvinner, bedre miljø etc.) er mål-oppnåelse vanskelig å «måle». Når en gruppe er så upresist definert som «kvinner» i sin alminnelighet³⁸, er det svært vanskelig å kunne måle effektiv mål-oppnåelse.

Den rapporten som mest systematisk har undersøkt dette spørsmålet, er Kruse-rapporten (NORAD, 1999) som har gjennomgått 40 av organisasjonenes egne evalueringer (altså et annet materiale enn de UD-rapportene vi i hovedsak støtter oss til her). 20 av disse rapportene legger ikke fram prosjektens langsiktige og kortsiktige mål og operasjonaliserer heller ikke disse. Anbefalingen går derfor til organisasjonene om å styrke sitt evalueringsarbeid og til NORAD om å stille klarere krav til planer og systemer for evaluering. Kruse-rapporten reiser også spørsmålet om hva som menes med resultater. Ved langsiktige utviklingsmål er det vanskelig å måle mål-oppnåelse (impact), men tiltaksmål med virkninger (outcomes) og resultatmål (outputs) er det lettere å måle, for eksempel tjenester og produkter. Kapasitetsbygging av organisasjoner i Sør, som sammen med utvikling av institusjonell bærekraft nå framstår som hovedmål for norske frivillige organisasjoner, er selvfølgelig vanskeligere å måle. Men umulig er det ikke, og utvikling av indikatorer og evalueringsmetoder for dette blir derfor viktig.

Flere av UD-rapportene framhever at mål-oppnåelse og effektivitet ofte kan reduseres av mottakerlandenes innebygde ineffektivitet. I andre sammenhenger kan problemet snarere ligge i organisasjonenes måte å drive prosjektet på, knyttet til *mangel på deltagelse fra målgruppe* og feilslutninger om at *målgruppen er homogen*³⁹. Evalueringene viser en tydelig tendens mot økende mottakeransvar og økt

deltagelse i planlegging og gjennomføring, noe som anses viktig for å oppnå mest mulig effektive og hensiktsmessige prosjekter. Det noteres også en endring i fokus over tid fra mål knyttet til grunnbehov, kvinner og miljø – til institusjonsutvikling og styrking av menneskelige ressurser («human capital»).

Det finnes en rekke eksempler i rapportene på mer eller mindre dokumenterte konklusjoner om effekter av tiltakene for målgruppene (f.eks. i evalueringen av SSE-programmet⁴⁰ der det konkluderes at det har vært mye feilslått NGO-implementering uten virkninger for målgruppene). Men denne gjennomgangen gir ikke grunnlag for å trekke noen generelle konklusjoner om et så komplisert spørsmål.

Den ovenfor siterte danske studien har noen interessante betraktninger også i forhold til virkning for målgruppene. Fattigdomsbekjempelse er et hovedmål for de danske NGOenes arbeid, og i og med at de evaluerte innsatsene foregår i så fattige land som Bangladesh, Tanzania og Nicaragua er det klart at prosjektene har hatt positive effekter for fattigdomsbekjempelse. Ingen av de vurderte prosjektene var «helt irrelevante», sies det.

Den danske studien skiller mellom sosiale og produktive prosjekter og kredittprogrammer. 19 av 39 prosjekter innenfor *sosial sektor* gikk til tjenesteyting der tilsvarende tjenester ikke ville eksistert uten de danske NGOenes innsats. Det er ingen tvil om at disse prosjektene har hatt umiddelbare virkninger, men virkningen på lang sikt er det vanskeligere å si noe om. De *produktive prosjektene* var gjennomgående svært små, og de har bare i beskjeden grad vist seg å gi supplerende familieinntekter (Tanzania og Nicaragua). Det sies i denne sammenhengen at det etter så mange års erfaringer er overraskende at denne typen prosjekter har vært drevet mer i *håp* om å lykkes enn med en realistisk forståelse av deres potensiale. Men mangel på baseline-data gjør det nesten umulig

38) Rapport 2.89 (The Women's Grant. Desk Study Review)

39) Rapport 3.87 (Summary Findings of 23 Evaluation Reports)

40) Rapport 2.92 (The Sahel-Sudan-Ethiopia Programme)

å gi en kvalifisert bedømmelse. *Kredittprogrammene* (Bangladesh, Nicaragua) har også vært klart fattigdomsrettet. Erfaringene med kreditt var bedre i Bangladesh enn i Nicaragua, men det ser ut til å være et generelt problem at kredittene i en fattigdomssituasjon går til konsum – snarere enn til investeringsformål.

Studien klarer ikke å trekke noen klar konklusjon om den totale danske NGO-innsatsen er brukt på den mest relevante måten, ei heller i forhold til det antatte hovedmålet om å bekjempe fattigdom.

13) Oppnåelse av utviklingspolitiske mål

Det overordnede utviklingspolitiske målet for NGOenes arbeid er, ifølge de eksisterende retningslinjene for NORADs støtte, «å fremme en bærekraftig utvikling i de fattigste landene». Dette hovedmålet suppleres i retningslinjene av fire tilsynelatende likestilte «sentrale målsettinger»: bidra til mangfold, demokratisering og MR gjennom å styrke det sivile samfunn, fattigdomsbekjempelse, gi norsk bistand bredde og mangfold, og styrke solidariteten mellom folk i Norge og den tredje verden.

Det finnes ingen systematisk evaluering av i hvilken grad disse målene er nådd. De problemene med måling av måloppnåelse som er anført under punkt 12, gjelder selvfølgelig også de andre utviklingspolitiske målene.

Styrking av det sivile samfunn er berørt under punkt 7, der det påpekes at NGOenes forankring i lokalsamfunn ser ut til å være svakere enn alminnelig antatt, men at det kan være viktige regionale forskjeller. Det er særlig i Afrika at organisasjonene ikke ser ut til å ha nådd så langt som ønskelig i denne henseenden. Når det gjelder bidrag til demokratisering og MR har vi jo relativt god dokumentasjon på NGOenes bidrag i forbindelse med fredsprosesser (Mosambik, Mali, Guatemala),

men det er ikke dokumentert spesifikt hvilken innvirkning de har hatt på MR og demokrati.

Blant de fire «sentrale målsettingene» det refereres til i retningslinjene, har vi ikke mer materiale på organisasjonenes effektivitet mht. fattigdomsbekjempelse enn det som er referert i punkt 12. De gjennomgåtte rapportene gir altså ikke noe klart svar på dette.

Målet om å gi norsk bistand bredde og mangfold er ikke evaluert direkte, men den store andelen av bistanden som går gjennom det frivillige systemet, og det store antallet organisasjoner som er involvert, tyder jo klart på at dette målet er nådd. Nå kan det selvfølgelig innvendes at mangfoldet reduseres av at organisasjonene må tilfredsstille norske statlige mål. Men påpekingen av manglende koordinering mellom offisielle og ikke-statlig norsk virksomhet kan jo faktisk hevdes å være en styrke i forhold til målet om mangfold.

Hvorvidt solidariteten mellom folk i Norge og den tredje verden er styrket gjennom NGO-bistanden, har ikke vært spesifikt evaluert i vårt materiale. Det eneste vi kan vise til er en fersk rapport, sluttrapporten av Norges Vels prosjekt i Nicaragua, som viser at et omfattende utvekslingsprogram mellom medlemmer i de norske og nicaraguanske bondeorganisasjonene har hatt en meget positiv innvirkning på den gjensidige solidaritetsfølelsen.⁴¹

Det er verdt å merke seg fra Kruse-rapporten at 60 % av organisasjonenes egne rapporter heller ikke besvarer spørsmålet om langsiktig måloppnåelse (mens de altså sier mer om kortsiktig). Men som påpekt i punkt 2, er det i alle fall en klar tendens til at effektiviteten i freds- og demokratianstrengelser øker ved bedre integrering mellom offentlig utenrikspolitikk og det frivillige systemets innsats.

Generelt ser det ut til å være grunnlag for å si at de fire sentrale målsettingene i hvert fall er systematisk etterstrebet, og nok i betydelig grad

41) Bondesolidaritet mot overmakt og avmakt (NORLAT, februar 2000)

nådd⁴². Graden av måloppnåelse kan neppe fastslås nærmere. Den svake dekningen av disse spørsmålene i rapportmaterialet tilsier at det også her er behov for en sterkere evalueringsinnsats, kanskje spesielt når det gjelder støtte til demokratisering og MR via styrking av sivilsamfunnet, og når det gjelder gjensidig solidaritet mellom Norge og den tredje verden.

14) Hvor bærekraftig har organisasjonenes innsats vært?

Begrepet bærekraft er ikke entydig, og i mandatet skilles det mellom lokal overtakelse (ref. punkt 5, 6, 7, 9), politiske rammevilkår nasjonalt og lokalt, og sosiokulturell, økologisk og økonomisk bærekraft. Begrepet opererer altså på flere nivåer, og det er vanskelig å oppnå bærekraft på alle nivåer samtidig.

Materialet viser at NGO-innsatsen ikke alltid har vært bare positiv i forhold til den lokale bærekraften. To rapporter om innsats innenfor hhv. helse og grunnutdanning⁴³ påviser faren ved at stor støtte til NGOene kan undergrave svake myndighetsstrukturer, og at mottakerlandet i slike tiltak må få et bedre koordineringsgrep på innsatsen for å sikre bærekraft.

Kruse (1999) kommer til en interessant konklusjon i forholdet mellom institusjonell og finansiell bærekraft i organisasjonenes arbeid: I og med at de norske organisasjonene nå framstår primært som en finansieringskilde, blir den økonomiske bærekraften til de lokale organisasjonene ofte utilfredsstillende (rapportert i 30 % av rapportene), mens den institusjonelle bærekraften er tilfredsstillende. Tvedt-rapporten påpeker at nesten 100 % av de lokale organisasjonene er avhengige av

finansiering utenfra. Flere av UD-rapportene er inne på det samme poenget.

Dette er vel ett av bistandens store dilemmaer, at det er svært vanskelig å fungere institusjonelt i så fattige samfunn som det her dreier seg om uten økonomisk støtte utenfra, noe som igjen kan føre til en svært problematisk form for avhengighet og ofte fullt sammenbrudd når den utenlandske donoren trekker seg ut. Ettersom det er høstet så mange smertefulle erfaringer med dette, kan det være interessant å vise til et nylig evaluert eksempel på at det faktisk kan være mulig å etterlate seg fungerende institusjonelle strukturer når et prosjekt avvikles. Norges Vel avsluttet etter 11 år støtten til bonde- og samvirkebevegelsen i en region av Nicaragua, som nå også må klare seg uten den overveldende statlige støtten den nøt godt av i den første perioden, og organisasjonen fungerer rimelig bra videre på rent frivillig grunnlag. Mye av årsaken kan nok ligge i at prosjektet etterlot seg kredittkooperativer som gir folk et økonomisk incitament til å fortsette organisasjonsarbeidet.⁴⁴

15) Har organisasjonene komparative fortrinn?

Det kan være naturlig å summere opp spørsmålet om måloppnåelse og effektivitet ved å stille spørsmålet om organisasjonenes såkalte komparative fortrinn. Dette var en debatt som ble reist med stor tyngde i rapportene fra Tvedt-prosjektet.⁴⁵ Her gjøres det et grundig og velfundert forsøk på å slå hull på en av de store tesene i norsk bistandspolitikk – den om at norske frivillige organisasjoner er mer effektive enn statlig og multilateral bistand, spesielt når det gjelder fattigdomsbekjempelse. Og hvis det er slik at organisasjonene ikke kan bevise at de er mer effektive enn andre aktører, vil de, blir

42) 2/3 av rapportene (som omhandler norske NGOer) sier at organisasjonene har vært godt egnet til å utføre arbeidet sammenlignet med andre kanaler. Det er imidlertid vanskelig, på dette grunnlaget, å slutte at utført arbeid er nødvendig sammenfallende med egnethet til å oppnå utviklingspolitiske mål.

43) Hhv. Rapport 1.92 (NGOs as partners in health care, Zambia) og Rapport 5.97 (Aid to Basic Education in Africa – Opportunities and Constraints)

44) NORLAT: Bondesolidaritet mot overmakt og avmakt (Sluttrapport til NORAD av Norges Vels prosjekt i Nicaragua), februar 2000

45) Rapport 3.92 (De private organisasjonene som kanal for norsk bistand, Fase 1) og 3.95 (NGOs as a channel in development aid), samt Tvedt (1997)

det hevdet, ha et behov for å skape et nytt legitimeringsgrunnlag for sin virksomhet.

Det evalueringsmaterialet vi har gjennomgått gir ikke egentlig grunnlag for verken å bekrefte eller bestride Tvedt-prosjektets konklusjon. Men flere av de rapportene som er kommet etter Tvedt-prosjektet, berører spørsmålet om «komparative fortrinn».⁴⁶ Det viktigste som kan trekkes ut av disse, er en ganske klar konstatering av at NGOer har større «frihet» og kan brukes i en del sammenhenger der statlige aktører må være tilbakeholdne. NGOers tilstedeværelse over tid ut ifra deres engasjement kan også gi et «komparativt fortrinn» i form av kontinuitet og lokal kunnskap. NGO-engasjement er også «billigere» i det mye aktivitet er basert på frivillighet og engasjement. Sist, men ikke minst har mange NGOer lokale partnere med en sterk lokal forankring (selv om det altså er påpekt at det siste er relativt).

Av de ni rapportene som er gjennomgått fra perioden 1989–1999, hvor institusjonell utvikling er et hovedanliggende, har fem av dem direkte vurdert NGOenes rolle i forhold til institusjonsbygging (som nevnt under pkt. 9). Alle disse rapportene framhever at NGOenes aktiviteter har vært positive mht. å bygge opp lokal kapasitet og styrke det sivile samfunn. I evalueringene av NGOenes rolle i institusjonsbygging synes det å være konsensus om at samarbeid med lokale organisasjoner er den beste måten å arbeide på. Rapportene anbefaler å opprettholde bistand gjennom NGOene til institusjonsbygging i Sør. Som et svar på Tvedt-gruppens utfordring om å finne et nytt legitimeringsgrunnlag, kommer institusjons- og kapasitetsbygging.⁴⁷ Dette kan NGOene, og det kan betraktes som organisasjonenes viktigste komparative fortrinn. Det indirekte målet som søkes

oppnådd ved dette, ligger dels, som før, i fattigdomsbekjempelse, men like mye i demokrati og menneskerettigheter.

Den danske vurderingen av den norske NGO-kanalen bekrefter denne dreiningen. Det påpekes at norske NGOer tidligere arbeidet mest med helse- og utdanningsprosjekter, mens det i dag er hovedvekt på demokrati- og MR-innsats, og at det også fra offisielt norsk hold er slik at NGOene vurderes som stadig viktigere samarbeidspartnere i forhold til disse to målene.

Tvedt-rapporten introduserer forøvrig også begrepet «komparative ulemper», ved å hevde at norske NGOer har en tendens til å overleve til tross for feilslått virksomhet med manglende effektivitet og måloppnåelse.

4.4. Koordinering

Slik vi oppfatter mandatet, skal det under denne overskriften reises spørsmål om organisasjonenes evne/vilje til å koordinere sin innsats med andre aktører i felt, dels med andre NGOer, med myndigheter (sentralt men spesielt lokalt) og med multilaterale organisasjoner.

Spørsmålet om norske myndigheters ansvar for koordinering med frivillige organisasjoner anses besvart under kapittel 4.1.

16) Koordinering med lokale partnere

Koordinering med lokale partnere, det være seg myndigheter eller lokale ikke-statlige partnere, ble i de første rapportene ofte framstilt som for dårlig ivaretatt.⁴⁸ Men det ser ut til å ha vært en positiv utvikling over tid. Den generelle tendensen mot mer NGO-bistand som en del av det totale bistandsbildet på slutten av 1990-tallet,

46) Rapport 6.97 (Norwegian Church Aid's Humanitarian and Peace-making work in Mali), 8.98 (Evaluation of the Norwegian Program for Indigenous Peoples), 11.98 (Norwegian Assistance to Countries in Conflict), 3.99 (Evaluation of the Norwegian Support to Psycho-Social Projects in Bosnia-Herzegovina and the Caucasus)

47) Rapport 4.98 (Development through Institutions? Institutional Development promoted by Norwegian Non-Governmental Organizations) og 5.98 (Development through Institutions? Institutional Development in Norwegian Bilateral Assistance. Synthesis Report.).

48) Se f.eks. Rapport 3.87 (Summary Findings of 23 Evaluation Reports)

ser ut til å innebære mer koordinering med lokale samarbeidspartnere, både organisasjoner og myndigheter, enn det som var vanlig på slutten av 1980-tallet⁴⁹. I andre tilfelle kan koordinering med lokale organisasjoner ha vært bra, mens konflikt med statlige myndigheter har vært uunngåelig.⁵⁰ I de senere rapportene er det mangel på koordinering med andre bistandsaktører, spesielt multinasjonale aktører, som hyppigst framheves.⁵¹

De siste landevalueringene er også opptatt av dette. I tilfellet Tanzania⁵² påpekes det at den statlige norske innsatsen har viet for liten oppmerksomhet til lokale NGOer, mens det i Nicaragua⁵³ er de norske organisasjonene som kritiseres for ikke å ha samordnet seg godt nok med den statlige norske bistanden. Andre ferske rapporter⁵⁴ etterlyser koordinering på alle nivå og mellom «alle» aktører, dvs. vertikalt og horisontalt.

4.5. Anbefalinger

Mange av anbefalingene i rapportene vil gå implisitt fram av de punktene som er nevnt foran. De vil her blir gjengitt i kortform. Vi har konsentrert oss om sju sett av generelle anbefalinger med størst aktualitet i dag.

- i) Rammeavtaler anbefales som hovedregelen for samarbeid med frivillige organisasjoner. Finansiering bør være over lengre tid for å

oppnå mål som er langsiktige. Som grunnlag for dette bør organisasjonene i sine strategidokumenter legge økt vekt på landstrategier med mer oppmerksomhet på deltagelse og helhetstenkning. Dette kan tolkes som en anbefaling om at flere organisasjoner bør få rammeavtale, og en programbasert sådan snarere enn en prosjektbasert.⁵⁵

- ii) Det er behov for forenkling og standardisering av støttekriterier, rapporteringsrutiner, prosedyrer mellom UD/NORAD og kanskje en administrativ omlegging av UD og NORADs respektive roller. Spesielt berører rollefordelingen «gap»-problematikken, dvs. gapet mellom nødhjelp og langsiktig bistand (eller «mellom-langsiktig» bistand). Hvordan nødhjelp skal avsluttes og overganger lettes er også et svært viktig tema internasjonalt. UD bør utvikle strategier for bedre å se sammenhenger mellom humanitær bistand og utviklingshjelp. Nødhjelpsprosjekter må ha et mer langsiktig perspektiv og økonomiske bidrag bør fortsette også i etterkant av en katastrofesituasjon. Norske NGOer bør kunne ha økonomiske buffere for å sikre kontinuiteten i prosjektene i tida mens man venter på nye tildelinger fra UD. En mulig måte å bygge bro mellom nødhjelp og mer langsiktig hjelp er oppbyggingen av nasjonale/lokale organisasjoner for å følge opp arbeidet⁵⁶.

49) Rapport 3.99 (Evaluation of the Norwegian Support to Psycho-Social Projects in Bosnia-Herzegovina and the Caucasus), 8.98 (Evaluation of the Norwegian Program for Indigenous Peoples), 6.97 (Norwegian Church Aid's Humanitarian and Peace-making work in Mali), 10.97 (Review of Norwegian Assistance to IPS)

50) Åpenbart tilfellet for Norsk Folkehjelps arbeid på geriljaens side av fronten i Sudan, Rapport 11.97 (Evaluation of Norwegian Humanitarian Assistance to the Sudan). Men som Oksholen (2000) viser, kan det også gjelde utenom krigssituasjoner

51) Rapport 4.97 (Evaluation of Norwegian Assistance to Peace, Reconciliation and Rehabilitation in Mozambique)

52) Rapport 4.99 (Evaluation of the Tanzanian-Norway Development Cooperation 1994-1997)

53) Rapport 12.98 (Evaluation of the Development Cooperation between Norway and Nicaragua)

54) F.eks. Rapport 14.98 (Relief in complex emergencies)

55) Mer enhet i administrative krav og rutiner UD/NORAD anbefales i COWIs rapport (UD-utkastet) om bistand og NGOer i Norge. Rapport 5.91 (The Special Grant for Environment and Development) og rapport 3.91 (The Women's Grant in Bilateral Assistance) framhever behovet for mer oppmerksomhet på folkelig deltagelse og helhetstenkning. Integrert tilnærming vektlegges også i HIV/AIDS-problematikken i rapport 2.99 (Evaluation of Norwegian Assistance to Prevent and Control HIV/AIDS). Rapport 6.97 (Norwegian Church Aid's Humanitarian and Peace-making work in Mali) vektlegger betydningen av lang tids tilstedeværelse. Finansiering over lengre tid vektlegges spesielt i rapport 1.92 (NGOs as partners in health care, Zambia). Flere av anbefalingene i dette punktet er også hentet fra rapport 2.92 (The Sahel-Sudan-Ethiopia Programme) hvor noen av anbefalingene er landstrategier og mer helhetlige deltagelsestilnæringer. Strategidokumenter blir anbefalt i rapport 3.95 (NGOs as a channel in development aid)

56) 14.98 (Relief in Complex Emergencies) og 3.99 (Evaluation of Norwegian Support to Psycho-Social Projects in Bosnia-Herzegovina and the Caucasus)

- Generelt etterlyses bedre giverkoordinering, slik at rapporteringskrav o.l. kan standardiseres.⁵⁷
- iii) Det er også behov for en klarere, mer langsiktig og mer helhetlig norsk utenrikspolitikk, spesielt i forhold til konflikt- og fredsprosesser. Diplomatiske mål og bistandsmål må veves tettere sammen. Forholdet mellom humanitær bistand og opptrapping av konflikt må studeres nærmere, slik at opptrapping ikke kan bli et resultat av bistand. Konfliktforståelse må mer inn i NORADs og NGOenes arbeid. Det bør foreligge en overordnet norsk utviklingsstrategi som også danner et grunnlag for NGOenes arbeid, gjerne med landstrategier for de større NGOene som har sterk tilstedeværelse, og sektorstrategier som mindre organisasjoner kan benytte seg av.⁵⁸
- iv) Større oppmerksomhet bør tillegges utfasing av bistandsfinansiering, dvs. at avsluttende fase bør tenkes bedre gjennom før involvering. Dette gjelder spesielt for å motvirke for sterk bistandsavhengighet. En bør kanskje unngå involvering i freds-skapende arbeid dersom man ønsker å unngå langsiktig involvering, fordi det kan oppstå forventninger som ellers ikke blir innfridd.⁵⁹
- v) NORAD bør forlange en kvalitetsheving av evalueringsarbeidet i organisasjonene (klarere krav til planer, kriterier og systemer for evaluering). Men alle «hullene» i vårt materiale tyder også klart på at de offentlige evalueringene i forhold til denne typen bistand kan forbedres og gjøres mer systematisk. Andre land (eksempelvis Danmark og Nederland) har drevet et langt mer systematisk evalueringsarbeid av organisasjonenes rolle i bistanden enn Norge. Gjennomgangen bekrefter et behov for flere uavhengige evalueringer av FRIV-bistanden.⁶⁰
- vi) En generell anbefaling med mange implikasjoner går ut på å gjenvinne individet som aktør snarere enn offer selv i de vanskeligste nødsituasjoner, fokusere på behov til hele lokalsamfunn og styrke lokale NGOer. Forholdet mellom NGOenes tilstedeværelse og muligheten for å spille en bredere samfunnsmessig rolle blir mer og mer sentral. Her er det snakk om å skape nettverk, delta i debatten i det sivile samfunn, samarbeide med lokale myndigheter for å høyne effekten av bistanden og endelig være aktiv lobbyist også på det internasjonale planet. Dette, snarere enn den tradisjonelle rollen som leverandør av basisbehov, er i ferd med å bli

57) Forenkling og standardisering er det svært mange rapporter som tar opp, bl.a. rapport 1.97 (Evaluation of Norwegian Assistance to Prevent and Control HIV/AIDS). Giverkoordinering tas opp i rapport 5.95 (Integration of Environmental Concerns into Development Assistance: Politics and Performance) og i rapport 10.97 (Review of Norwegian Assistance to IPS). UD's Rapporteringsrutiner tas opp i rapport 11.97 (Evaluation of Norwegian Humanitarian Assistance to the Sudan). Bedre koordinering av NGOer blir spesielt tatt opp i rapport 12.98 (Evaluation of the Development Cooperation between Norway and Nicaragua). Bedre koordinering med andre givere blir tatt opp i rapport 4.99 (Evaluation of the Tanzanian-Norway Development Cooperation 1994–1997)

58) Forholdet mellom bistandspolitikk og utenrikspolitikk omhandles blant annet i rapport 11.97 (Evaluation of Norwegian Humanitarian Assistance to the Sudan, som spesielt tar opp at bistandsmål og diplomatiske mål må veves tettere sammen) og rapport 4.97 (Evaluation of Norwegian Assistance to Peace, Reconciliation and Rehabilitation in Mozambique). Anbefaler mer helhetlig politikk. Rapport 6.97 (Norwegian Church Aid's Humanitarian and Peace-making Work in Mali) anbefaler mer forskning på fred, forsoning og konfliktforståelse. Konfliktforståelse må mer inn i UD og NORAD anbefaler rapport 11.98 (Norwegian Assistance to Counties in Conflict). Det er også i denne rapporten (11.98) at det poengteres at opptrapping av konflikt kan bli et resultat av bistand (for å unngå dette må strategier for å løse konflikt inn i bistanden). Mali og Guatemala er eksempler på godt samarbeid mellom UD og NORAD, Sudan eksempel på dårlig

59) Utfasing omhandles spesielt i rapporten om komplekse nødsituasjoner (rapport 14.98 Relief in Complex Emergencies) og i rapport 4.98 (Development through Institutions? Institutional Development promoted by Norwegian Non-Governmental Organizations). Utfasing berøres også i rapport 3.99 (Evaluation of Norwegian Support to Psycho-Social Projects in Bosnia-Herzegovina and the Caucasus), dvs. det anbefales å styrke lokale NGOer.

60) Kvalitetsheving i evalueringsarbeidet i organisasjonene berøres spesielt i Kruse (1995). De fire danske rapportene understreker behovet for mer systematiske uavhengige evalueringer av NGO-bistanden.

organisasjonenes nye legitimeringsgrunnlag.⁶¹

- vii) Det er et generelt og sterkt uttrykt behov for klarere retningslinjer for UD-støtten, men også en fornyelse av NORADs

retningslinjer for NGO-bistand, som bl.a. kan fange opp en del av de hensynene som er nevnt i de seks anbefalingspunktene foran og de 16 temapunktene fra evalueringsmaterialet.⁶²

61) Fra offer til MR-perspektiv og fokus på hele lokalsamfunn i rapport nr. 3.99 (Evaluation of Norwegian Support to Psycho-Social Projects in Bosnia-Herzegovina and the Caucasus). Mer samarbeid med lokale myndigheter blir blant annet tatt opp i rapport 1.92 (NGOs as partners in health care, Zambia). I rapport 1.97 (Evaluation of Norwegian Assistance to Prevent and Control HIV/AIDS) anbefales det at lokal forskningskapasitet kan bygges opp. Kapasitetsbygging og institusjonsbygging (i det sivile samfunn) etc. i rapport 4.98 (Development through Institutions? Institutional Development promoted by Norwegian Non-Governmental Organizations) og 5.98 (The Women's Grant. Desk Study Review.), som ser dette som organisasjonenes nye legitimeringsgrunnlag. Rapport 14.98 (Relief in Complex Emergencies) anbefaler også bedring av lokale strukturer, helhet etc.

62) Nye retningslinjer nevnes blant annet i Tvedts rapport 3.95 (NGOs as a channel in development aid) og rapport 4.99 (Evaluation of the Tanzanian-Norway Development Cooperation 1994-1997). Behovet for nye retningslinjer (når NGOer skal søke om bistand) nevnes også blant annet i rapport 2.89 (The Women's Grant. Desk Study Review) og i rapport 5.98 (Development through Institutions? Institutional Development promoted by Norwegian Non-Governmental Organizations). COWI-rapporten (Undersøgelser af bilaterale og multilaterale donorers NGO samarbejde) etterlyser også revisjon av retningslinjene.

VEDLEGG I

Oversikt over UD-evalueringer som inngår i gjennomgangen

1. 1987–1991: Lite relevant om NGOer i bistand

1987–1991	
1) 3.87 Summary Findings of 23 Evaluation Reports	<p>[indirekte relevans]</p> <p>Departementet for Utviklingshjelp/NORAD har i perioden 1981 til 1985 gjennomført 23 evalueringer av prosjekter og programmer som denne rapporten er basert på. Det brukes også en OECD-rapport og en WB-rapport for å kunne se de norske funnene i sammenheng.</p> <ul style="list-style-type: none"> • planlegging og definering av målsetting og målgrupper for bistand • valg av teknologi • faglig bistand og prosjektrelatert opplæring • problemer med gjennomføring <p>Denne rapporten peker på en ustabil utviklingspolicy i NORAD/DUH. Satsningsområdene var miljø og kvinner.</p>
2) 6.88 Good Aid for Women?	<p>[ikke relevant]</p> <p>Bilaterale utviklingsprosjekter med fokus på WID (Women-in development-issues) i Botswana, Tanzania og Kenya. Anbefaling om at NORAD bør ha en "sjekkliste" for å sikre kvinnerepresentasjon.</p>
3) 2.89 The Women's Grant. Desk Study Review.	<p>[Delevis relevant]</p> <p>WID-policy bilateralt og multilateralt (UNIDO og WB), WID-støtte effektivt i den multilaterale kanalen.</p>
4) 3.91 The Women's Grant in Bilateral Assistance	<p>[ikke relevant]</p>
5) 5.91 The Special Grant for Environment and Development	<p>[indirekte relevans]</p> <p>Miljøfond etablert i 1984. Ikke optimal utnyttelse på grunn av mangel på retningslinjer i NORAD, ikke integrering i bilateral bistand, ad-hoc-prosjekter, ikke brukt som redskap til å bygge opp kontakter og for avhengig av en utenforstående organisasjon (IUCN). Det anbefales at fondet kanaliseres gjennom nasjonalstater eller NGOer.</p>

2. 1992–1995: Organisasjonenes form og funksjon debatteres

1992–1995	
5) 1.92 NGOs as partners in health care, Zambia	<p>[direkte relevans]</p> <p>Viktigste prinsipielle spørsmål her er faren for å undergrave svake myndighetsstrukturer ved å gi stor støtte til NGOene. NGOene har til tider blitt støttet på bekostning av å utvikle statlig sektor.</p> <p>Bruk av kontraktører, mellomstrukturer i mottakerland, er et «nytt» forslag som reises.</p>
6) 2.92 The Sahel-Sudan-Ethiopia Programme	<p>[direkte relevans]</p> <p>Et program initiert i 1985 for å kunne kanalisere hjelp til Sub-Sahara gjennom 1. Multinasjonale kanaler (54 %), 2. NGOer (39 %) og 3. Forskningsinstitusjoner (6 %). Underveis i utformingen av programmet var det komplikasjoner mellom norske NGOer og NORAD. Det anbefales at organisasjonene hadde vært mer lokalt fokuserte i sine tilnærminger. Mye feilslått NGO-implementering uten virkninger for målgruppe. Mangel på koordinering mellom NGOer og mellom NORAD/UD og NGOer.</p>
1. 3.92 De private organisasjonene som kanal for norsk bistand, Fase I ⁶³	<p>[direkte relevans]</p> <ul style="list-style-type: none"> • Forholdet mellom policy og UD/NORAD og organisasjonene må klargjøres gitt at organisasjonenes rolle har blitt så viktig at de foreslås som implementeringsalternativ i FN • Tendenser mot å drive prosjekter gjennom samarbeidende organisasjon og ikke operatører i felt • Poeng: NGOer ikke nødvendigvis mer effektive/bedre måloppnåelse – endre legitimeringsgrunnlag • I felt koordineres det med andre aktører: mer lokale NGOer enn tidligere • Motsetninger mellom organisasjon og statsorientering. De private NGOene er avhengige av statsfinansiering. Norske organisasjoner oppfattes som målbærere ute og bringer oppfatninger av «de andre» til oss.
8) 1.93 Internal learning from evaluation and reviews	<p>[ikke relevant]</p> <p>Rapporten påstår at prosjektgjennomgang i NORAD genererer mer læring enn UD-evalueringer.</p>

63) Hovedtema: Private organisasjoner har endret sin plass i bistandsbildet totalt siden NUH 1962, motsetninger mellom organisasjonskultur og statskultur, vanskelig å snakke enhetlig om NGOer, stor bredde og variasjon, det offentlige styringsredskaper og retningslinjer har endret seg (nøytralitetsparagrafen, NORAD-direkte støtte til lokale organisasjoner, støtte til lokale organisasjoner), parallell til Statens Ungdomsråd?, staten har lykket med å skape et allsidig priv.org.-landskap i Norge, privat bistandssektor avhengig av staten, samforståelse mellom stat og organisasjon i den skandinaviske modellen.

<p>3.95 NGOs as a channel in development aid</p> <p>1) Recommendations to overall policy⁶⁴</p> <p>2) Recommendations related to administrative issues</p> <p>3) Recommendations related to the Norwegian NGOs</p>	<p>[direkte relevans]</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mangel på samsvar mellom ressurser/fond fra UD/NORAD og NGO-strategi • NGO har ikke komparative fortrinn, dvs. nødvendig med en ny legitimering av organisasjonene • Konflikt i forholdet tydelighet og nøytralitet • Anbefalinger på tre nivå: policy (samkjøring av regelverket UD/NORAD), administrasjon (koordinering nødhjelp og humanitærhjelp) og organisasjonene (fortsette med institusjonsbygging).
<p>10) 3A.95 Rapport fra presentasjonsmøte av «Evalueringen av de frivillige organisasjonene»</p>	<p>[indirekte relevans]</p> <p>Fattigdomsorientering og folkelig deltagelse</p> <p>Kritiske bemerkninger</p>
<p>11) 5.95 Integration of Environmental Concerns into Norwegian Bilateral Development Assistance: Policies and Performance</p>	<p>[indirekte relevans]</p> <p>Omhandler i hvilken grad miljøspørsmål har blitt integrert i a) norske frivillige organisasjoner, b) Verdensbanken og c) frivillige organisasjoner i mottakerland. Hovedpoeng: Mangel på tilbakemelding mellom organisasjonene og NORAD.</p>

64) Hovedanbefalinger på policynivå: Change of justification, A clear policy framework for NGO assistance, Strategy for linking emergency aid and development aid, MFA using NGOs as contractors in foreign policy initiatives should be assessed, Improve understanding of what the NGO channel is and more coherent guidelines for how NGOs should relate to the state.

3. 1996–1997: Organisasjonene blir viktigere i bistanden

1996–1997	
12) 2.96 Norwegian Development Aid Experiences, A Review of Evaluation Studies 1986–92	<p>[ikke relevant]</p> <p>Omhandler 10 landstudier som har vært koordinert på forskjellige måter, ikke om NGOer, men generelt om måloppnåelse i bistanden. Bedre planlegging og samarbeid med mottaker (også i iverksettingen) vil kunne øke effektivitet, måloppnåelse og bærekraftige prosjekter i bistanden. I tillegg anbefales mer meningsfulle evalueringer.</p>
13) 3.96 The Norwegian People's Aid Mine Clearance Project in Cambodia	<p>[direkte relevans]</p> <p>Hovedpoeng: behov for bedre rapporteringsrutiner mellom lokale aktører, NF og UD. NF har endret sin rolle fra operatør i felt til rådgiver. NF har manglet klare mål for sin virksomhet, noe som gjør det vanskelig å vurdere effektiviteten. De har lyktes i å skape en institusjonell bærekraftig organisasjon i Kambodsja (CMAC).</p>
14) 4.96 Democratic Global Civil Governance Report of the 1995 Benchmark Survey of NGOs	<p>[Ikke relevant (norske myndigheter), men internasjonalt nivå].</p> <p>Rapportens hovedanliggende er en ny «modality for global decision-making» – hva skal denne bestå av? Spørsmålet om representativitet som et demokratisk prinsipp. Hvor representative er NGOene? Og regjeringene?</p>
15) 5.96 Evaluation of the Yearbook Human Rights in Developing Countries	<p>[ikke relevant]</p> <p>Omhandler ikke NGOer (kun at NGOer må bli brukt i kapasitetsbygging)</p>
16) 1.97 Evaluation of Norwegian Assistance to Prevent and Control HIV/AIDS	<p>[direkte relevans]</p> <p>Særbevilgning HIV/AIDS</p>
17) 4.97 Evaluation of Norwegian Assistance to Peace, Reconciliation and Rehabilitation in Mocambique	<p>[direkte relevans]</p> <p>Hovedpoeng: Rapporten peker på hvordan ambassaden har problemer med koordinering på den ene siden, men at de norske NGOene på den andre siden har vært svært fleksible og aktive. Samarbeid med lokale organisasjoner har vært svakt. Hjelpestrategien har ikke blitt tilpasset faktiske politiske forhold (fredsprosessen). Det har ifølge rapporten vært svært lite deltagelse fra UD. NGOer har på grunn av et manglende helhetlig rammeverk kunnet hente ut ressurser både fra NORAD og UD. Nødvendig med en integrering av bistand i større utenrikspolitiske spørsmål. Andre aktører spilte en langt viktigere rolle i fredsprosessen.</p>

18) 5.97 Aid to Basic Education in Africa – Opportunities and Constraints	[indirekte relevans] Omhandler ulike typer bistandsaktørers rolle: Små aktører har en viktig rolle. Anbefaler bedre koordinering av bistanden (mottakerlandet må få et bedre grep på prosessen) for å oppnå bedre grunnskoleutdanning. Nødvendig med styrking av nasjonale institusjoner og de menneskelige ressursene.
19) 6.97 Norwegian Church Aid's Humanitarian and Peace-making Work in Mali	[direkte relevans] Rapporten reiser teoretiske spørsmål om forholdet mellom hovedaktører og organisasjonsgrunnlag. Var det de riktige personene på ett sted som gjorde freden mulig? Rapporten dimensjonerer ned den personlige faktoren og vektlegger den riktige kombinasjonen av individuelle lederegenskaper, et passende operasjonelt miljø og organisatorisk støtte. Folk fra Mali spilte en veldig viktig rolle.
20) 9.97 Evaluation of Norwegian Assistance to Worldview International Foundation	[indirekte relevans] Hovedpoeng: Overføre ansvar fra UD til NORAD. WIF har hatt for ambisiøse mål og i noen tilfeller dårlig tilpasset teknologi.
21) 10.97 Review of Norwegian Assistance to IPS	[direkte relevans] Globaliseringen har endret etterspørselen etter IPS. Andre nyhetsbyråer som AP, EFE, AFP osv. har betydelig større dekning av utviklingen i Sør enn for 10 år siden. Allikevel behov for IPS som dekker et viktig område i norsk Sør-politikk. Økt norsk kjernestøtte til IPS anbefales slik at aktivitetene konsolideres. UD bør forberede en medieutviklingsstrategi for samarbeid (media development cooperation policy)
22) 11.97 Evaluation of Norwegian Humanitarian Assistance to Sudan	[direkte relevans] Hovedpoeng: Bistanden til KN og NF har hatt ulike strategier i Sudan. Nødvendig med samkjørt strategi, bra samarbeid med lokale organisasjoner, men mangel på rapporteringsrutiner. Anbefaler mer systematisk regelverk for NGOers virksomhet.

4. 1998–1999: Økt vekt på NGOene som institusjonsbyggere

1998–1999	
23) 4.98 Development through Institutions? Institutional Development promoted by Norwegian Non-Governmental Organisations	<p>[direkte relevans]</p> <p>Hovedpoeng: NGOer spiller en viktig rolle i insitusjonsutvikling i sør. Mest suksess i samarbeid med lokale NGOer (ID-strategi i organisasjon fra 1935/NORAD-strategi 1990–1991).</p>
24) 5.98 Development through Institutions? Institutional Development in Norwegian Bilateral Assistance. Synthesis Report	<p>[direkte relevans]</p> <p>Hovedpoeng: Fem kanaler hvorav den ene er NGO. NGOer samarbeider hovedsakelig med NGOer, også med offentlige institusjoner. Konsensus om at samarbeid med lokale organisasjoner er den beste måte å arbeide på. Som et svar på Tvedts anbefaling om et nytt legitimeringsgrunnlag kommer «institusjons- og kapasitetsbygging» – dette kan NGOer og her har de komparative fortrinn. Institusjonsutvikling som et mål i seg selv heller enn et middel til effektivitet. Her må UD/NORAD samkjøre sine retningslinjer. Organisasjoner Redd Barna, Røde Kors, NF, FORUT og Utviklingsfondet. Land: Mosambik, Zimbabwe og Sri Lanka.</p>
25) 8.98 Evaluation of the Norwegian Program for Indigenous Peoples	<p>[direkte relevans]</p> <p>Styrken ved at FAFO har ansvar for programmet, er deres fleksibilitet og dyktighet i felt. Rapportering og regnskapsprosedyrer er effektive og ubyråkratiske. Staten har ikke støttet programmet nok, diskusjoner om administrative prosedyrer og programmets omfang har ført til at programmet ikke har fått grunnfeste verken i NORAD eller FAFO.</p> <p>Hovedpoeng: Statlige «NGO-aktige» programmer som dette er mest tjent med å bli drevet av en NGO.</p>
26) 11.98 Norwegian Assistance to Countries in Conflict	<p>[direkte relevans]</p> <p>Det tradisjonelle forholdet mellom UD og NORAD har en stor gråsoner av uklarhet med konsekvenser for både politisk og administrativ koordinering. I fredsprosesser viktig ikke å bli begrenset av den tradisjonelle delingen UD/NORAD.</p> <p>Bruk av NGOer i Norge ved konfliktløsning er spesielt effektivt på mellom- og grasrotnivå. Mail og Guatemala beste eksempler på «den norske modellen» med godt samarbeid mellom UD og NGOene.</p> <p>Når norsk engasjement har vært vellykket, er det i de tilfellene hvor man har hatt dybdekunnskap, analyse, gode nettverk, lang tids tilstedeværelse og koordinering.</p> <p>Ut fra erfaringen i Sudan: todelt strategi for bistand i konfliktområder. 1. Betingelsesløst humanitært imperativ til</p>

	alle de trengende uansett, 2. Stille betingelser til mottakerne om å søke fredlige løsninger/bygge opp sivile strukturer (peace conditionality).
27) 12.98 Evaluation of the Development Co-operation between Norway and Nicaragua	[direkte relevans] Hovedpoeng: Implementering spredt til mange ulike NGOer. Nødvendig med koordinering for å oppnå mer effektivitet. En strategi for å samkjøre norske NGOers arbeid.
28) 14.98 Relief in Complex Emergencies	[direkte relevans] Hovedpoeng: Stor økning i støtte til nødhjelp i komplekse situasjoner kanalisert gjennom NGOer. Et behov for klargjøring FN og NORAD: organisasjonenes særpreg vs. støtte fra UD. Sammenheng norsk utenrikspolitikk og nødhjelp. NGOer må dele lærdom med hverandre framfor suksesshistorier.
29) 2.99 International Planned Parenthood Federation – Policy and Effectiveness at country and regional levels	[direkte relevans] I alle seks land har FPAene hatt klar innflytelse på regjeringene og på familieplanleggingen. Har i alle land bidratt med tjenesteyting innen preventiv helse. Familieplanlegging er hovedaktiviteten, andre planlagte aktiviteter ikke gjennomført.
30) 3.99 Evaluation of Norwegian Support to Psycho-Social Projects in Bosnia-Herzegovina and the Caucasus	[direkte relevans] De norske NGOene har vært profesjonelle og fleksible og prosjektene er generelt administrert bra (godt egnet) og har møtt et veldefinert behov hos målgruppen. Anbefaling: Økt vekt på et MR-perspektiv, gjenvinne individet som aktør og ikke offer. Klar oppfordring til standardisering av prosedyrer UD/NORAD i komplekse nødsituasjoner. Spesielle utfordringer i komplekse nødsituasjoner: psykososialt arbeid knyttet opp mot fredsbygging og sosial stabilitet etter konflikter.
31) 4.99 Evaluation of the Tanzania-Norway Development Co-operation 1994–1997	[direkte relevans] Hovedpoeng: mer oppmerksomhet bør bli gitt lokale NGOer. Målsettinger ikke oppnådd, men det sivile samfunn (organisasjoner, NGOer og media) utgjør viktige faktorer i framtida.

Danske erfaringer

1) UD Undersøgelser af bilaterale og multilaterale donorerers NGO samarbejde	Udkast Februar 2000
2) DANIDA The Development of Civil Society in the South, and the Roles of the State and NGOs in Development Cooperation	Seminars on major issues in Danish NGO assistance. Report from the Africa seminar February 2000
3) DANIDA The Development of Civil Society in the South, and the Roles of the State and NGOs in Development Cooperation	Seminars on major issues in Danish NGO assistance. Report from seminar 1. February 2000
4) Danish NGO Impact Study A Review of Danish NGO Activities in Developing Countries	Overview report
5) Danish NGO Impact Study A Review of Danish NGO Activities in Developing Countries	Synthesis report

NORAD

1) 1998 Sluttrapport: Organisasjonsgjennomgang av 8 norske frivillige organisasjoner	Etter oppdrag fra NORADs avdeling for frivillige organisasjoner Agderforskning
2) 1999 Hvilke resultater skaper de frivillige organisasjonene? En gjennomgang av evalueringsrapporter fra norske frivillige organisasjoner	En utredning for NORAD Avdeling for sivilt samfunn (SIVSAM)
3) NORADS retningslinjer for støtte til private organisasjoners virksomhet i utviklingsland	

VEDLEGG II Mandat

for en kartlegging av funn og konklusjoner fra UDs evalueringsrapporter fra slutten av 1980-tallet og fram til i dag som omhandler frivillige organisasjoners innsats i humanitær og langsiktig bistand.

Bakgrunn

Det er nedsatt en arbeidsgruppe med medlemmer fra alle relevante avdelinger i departementet og NORAD for å utrede forholdet mellom forvaltningen og frivillige organisasjoner som mottar bistandsmidler.

På bakgrunn av eksisterende erfaringer og internasjonalt evalueringsmateriale skal gruppen vurdere prinsipielle forhold knyttet til partnerskapet med de frivillige organisasjonene, herunder

- Rollefordeling mellom stat og de frivillige organisasjonene
- Friv.org.-bistandens kvalitet og bærekraft
- Organisasjonenes folkelige forankring
- Rollefordeling mellom ulike kategorier friv. org. og koordinering i forhold til myndigheter og andre bistandsaktører.

Gruppen skal bl.a. gjennomgå eksisterende retningslinjer i NORAD og departementet for støtten gjennom frivillige organisasjoner, og foreslå eventuelle endringer. Gruppen skal ved utgangen av året framlegge nødvendige tilrådinger til politisk ledelse på dette feltet, og innen 15. mai d.å. framlegge en interimrapport til politisk ledelse.

På denne bakgrunnen har gruppen bedt Planleggings- og evalueringsavdelingen, PEV, kartlegge eksisterende erfaringer slik de er beskrevet i relevante evalueringsrapporter utarbeidet for departementet og fra «like-sinnede land». I denne sammenhengen gjelder det spesielt Danmark som nylig har utgitt to brede evalueringer av dansk bistand gjennom frivillige organisasjoner til hhv. langsiktig bistand og nødhjelp.

Formål med oppdraget

Konsulenten skal kartlegge hovedtrekkene ved funn og konklusjoner fra rapportene når det gjelder

1. Forholdet mellom bevilgende instanser (UD/NORAD/ambassade) og mellom dem og organisasjonene, herunder styring og rapportering
2. Organiseringen av innsatsen, som operatør i felt eller gjennom samarbeidende organisasjon
3. Måloppnåelse og effektivitet.
 - I hvilken grad er aktivitetene gjennomført som planlagt?
 - Er virksomheten utført på en kostnads-effektiv måte?
 - Hva sies om virkningene av aktivitetene for målgruppene (resultatrapportering)
 - Hvor egnet har organisasjonene vært i forhold til gjennomføring/oppfølging av de utviklingspolitiske målene?
 - Hvor bærekraftig har organisasjonenes innsats vært, bl.a. med tanke på lokal overtagelse, politiske rammevilkår nasjonalt og lokalt, sosiokulturell, økologisk og økonomisk bærekraft?
4. I hvilken grad har virksomheten vært koordinert med andre bistandsaktører i felt, for eksempel stat-til-stat-bistand, andre frivillige organisasjoner, sentrale/lokale myndigheter, multilaterale organisasjoner?
5. Hvilke anbefalinger til forbedringer av virksomheten er framkommet i rapportene?

Omfang og metode for oppdraget

Konsulenten skal gjennomgå alle evalueringsrapporter fra slutten av 1980-tallet og fram til i dag utgitt i departementets evalueringsserie som omhandler eller har direkte relevans til bistand gjennom frivillige organisasjoner. Det er til sammen ca. 30 rapporter. Hvilke rapporter som skal gjennomgås avtales i samarbeid med PEV. I tillegg skal de to omfattende danske evalueringene fra 1999 av «Danish Humanitarian Assistance» og «The Danish NGO Impact Study» taes med. Rapporter i NORAD som ansees relevante skal også gjennomgås.

Det må skjelnes mellom to hovedtyper bistand : I) humanitær bistand (nødhjelp) inklusive bistand til fred og forsoning (midler fra departementet), og II) langsiktig bistand (NORAD-midler). Der det ikke kan skilles klart mellom nødhjelp og langsiktig bistand, skal dette nevnes spesielt.

I tillegg må tre hovedkategorier av organisasjoner omtales hver for seg: 1) norske, 2) frivillige organisasjoner i mottakerlandene

(der disse får støtte direkte fra ambassadene) og 3) internasjonale frivillige organisasjoner.

Tidsplan og rapportering

Konsulenten skal starte arbeidet umiddelbart etter at kontrakt for oppdraget er signert.

Konsulenten legger fram sine funn og leverer en foreløpig rapport til arbeidsgruppen i et møte før 2. mai 2000, og leverer endelig rapport til PEV senest 2. juni 2000. Rapporten skal ikke overstige 20 sider, og ha en oppsummering på 2 sider. Vedlegg kommer i tillegg.

Valg av konsulent

Konsulenter med relevant erfaring forespørres, og kontrakt inngås med en som anses kvalifisert og som har anledning til å starte umiddelbart og levere innen fristen.

UD v/PEV inngår kontrakt etter vanlige betingelser, og følger opp konsulenten i perioden.

EVALUATION REPORTS

1.87	The Water Supply Programme in Western Province, Zambia	1.97	Evaluation of Norwegian Assistance to Prevent and Control HIV/AIDS
2.87	Sosio-kulturelle forhold i bistanden	2.97	«Kultursjokk og Korrektiv» – Evaluering av UD/NORADs Studiereiser for Lærere
3.87	Summary Findings of 23 Evaluation Reports	3.97	Evaluation of Decentralisation and Development
4.87	NORAD's Provisions for Investment Support	4.97	Evaluation of Norwegian Assistance to Peace, Reconciliation and Rehabilitation in Mozambique
5.87	Multilateral bistand gjennom FN-systemet	5.97	Aid to Basic Education in Africa – Opportunities and Constraints
6.87	Promoting Imports from Developing Countries	6.97	Norwegian Church Aid's Humanitarian and Peace-Making Work in Mali
1.88	UNIFEM - United Nations Development Fund for Women	7.97	Aid as a Tool for Promotion of Human Rights and Democracy: What can Norway do?
2.88	The Norwegian Multi-Bilateral Programme under UNFPA	8.97	Evaluation of the Nordic Africa Institute, Uppsala
3.88	Rural Roads Maintenance, Mbeya and Tanga Regions, Tanzania	9.97	Evaluation of Norwegian Assistance to Worldview International Foundation
4.88	Import Support, Tanzania	10.97	Review of Norwegian Assistance to IPS
5.88	Nordic Technical Assistance Personnel to Eastern Africa	11.97	Evaluation of Norwegian Humanitarian Assistance to the Sudan
6.88	Good Aid for Women?	12.97	Cooperation for Health Development WHO's Support to Programmes at Country Level
7.88	Soil Science Fellowship Course in Norway	1.98	“Twinning for Development”. Institutional Cooperation between Public Institutions in Norway and the South
1.89	Parallel Financing and Mixed Credits	2.98	Institutional Cooperation between Sokoine and Norwegian Agricultural Universities
2.89	The Women's Grant. Desk Study Review	3.98	Development through Institutions? Institutional Development Promoted by Norwegian Private Companies and Consulting Firms
3.89	The Norwegian Volunteer Service	4.98	Development through Institutions? Institutional Development Promoted by Norwegian Non-Governmental Organisations
4.89	Fisheries Research Vessel - “Dr. Fridtjof Nansen”	5.98	Development through Institutions? Institutional Development in Norwegian Bilateral Assistance. Synthesis Report
5.89	Institute of Development Management, Tanzania	6.98	Managing Good Fortune – Macroeconomic Management and the Role of Aid in Botswana
6.89	DUHs Forskningsprogrammer	7.98	The World Bank and Poverty in Africa
7.89	Rural Water Supply, Zimbabwe	8.98	Evaluation of the Norwegian Program for Indigenous Peoples
8.89	Commodity Import Programme, Zimbabwe	9.98	Evaluering av Informasjonsstøtten til RORGene
9.89	Dairy Sector Support, Zimbabwe	10.98	Strategy for Assistance to Children in Norwegian Development Cooperation
1.90	Mini-Hydropower Plants, Lesotho	11.98	Norwegian Assistance to Countries in Conflict
2.90	Operation and Maintenance in Development Assistance	12.98	Evaluation of the Development Cooperation between Norway and Nicaragua
3.90	Telecommunications in SADCC Countries	13.98	UNICEF-komiteen i Norge
4.90	Energy Support in SADCC Countries	14.98	Relief in Complex Emergencies
5.90	Intentional Research and Training Institute for Advancement of Women (INSTRAW)	1.99	WID/Gender Units and the Experience of Gender Mainstreaming in Multilateral Organisations
6.90	Socio-Cultural Conditions in Development Assistance	2.99	International Planned Parenthood Federation – Policy and Effectiveness at Country and Regional Levels
7.90	Non-Project Financial Assistance to Mozambique	3.99	Evaluation of Norwegian Support to Psycho-Social Projects in Bosnia-Herzegovina and the Caucasus
1.91	Hjelp til Selvhjelp og Levedyktig Utvikling	4.99	Evaluation of the Tanzania-Norway Development Cooperation 1994–1997
2.91	Diploma Courses at the Norwegian Institute of Technology	5.99	Building African Consulting Capacity
3.91	The Women's Grant in Bilateral Assistance	6.99	Aid and Conditionality
4.91	Hambantota Integrated Rural Development Programme, Sri Lanka	7.99	Policies and Strategies for Poverty Reduction in Norwegian Development Aid
5.91	The Special Grant for Environment and Development	8.99	Aid Coordination and Aid Effectiveness
1.92	NGOs as Partners in Health Care, Zambia	9.99	Evaluation of the United Nations Capital Development Fund (UNCDF)
2.92	The Sahel-Sudan-Ethiopia Programme	10.99	Evaluation of AWEPA, The Association of European Parliamentarians for Africa, and AEI, The African European Institute
3.92	De Private Organisasjonene som Kanal for Norsk Bistand, Fase I	1.00	Review of Norwegian Health-related Development Cooperation 1988–1997
1.93	Internal Learning from Evaluations and Reviews	2.00	Norwegian Support to the Education Sector. Overview of Policies and Trends 1988–1998
2.93	Macroeconomic Impacts of Import Support to Tanzania	3.00	The Project “Training for Peace in Southern Africa”
3.93	Garantiordning for Investeringer i og Eksport til Utviklingsland	4.00	En kartlegging av erfaringer med norsk bistand gjennom frivillige organisasjoner 1987–1999
4.93	Capacity-Building in Development Cooperation Towards Integration and Recipient Responsibility		
1.94	Evaluation of World Food Programme		
2.94	Evaluation of the Norwegian Junior Expert Programme with UN Organisations		
1.95	Technical Cooperation in Transition		
2.95	Evaluering av FN-sambandet i Norge		
3.95	NGOs as a Channel in Development aid		
3A.95	Rapport fra Presentasjonsmøte av «Evalueringen av de Frivillige Organisasjoner»		
4.95	Rural Development and Local Government in Tanzania		
5.95	Integration of Environmental Concerns into Norwegian Bilateral Development Assistance: Policies and Performance		
1.96	NORAD's Support of the Remote Area Development Programme (RADP) in Botswana		
2.96	Norwegian Development Aid Experiences. A Review of Evaluation Studies 1986–92		
3.96	The Norwegian People's Aid Mine Clearance Project in Cambodia		
4.96	Democratic Global Civil Governance Report of the 1995 Benchmark Survey of NGOs		
5.96	Evaluation of the Yearbook “Human Rights in Developing Countries”		

Publisert av
Utenriksdepartementet
7. juni-plassen 1/Victoria Terrasse
Postboks 8114 Dep., 0032 Oslo

Evalueringsrapporter kan bestilles:
E-post: eval@mfa.no
Faks: +47 22 24 27 51

