

Til: Ass. utenriksråd for utviklingssaker
Utenriksdepartementet

Arkivkode/ File no:
842.3

Vår ref./ Our ref.:
1300468-69

Via: Norad, direktøren

Deres/ Dykkar ref./ Your ref.:

Vår saksbeh./ Enquiries:
Ida Lindkvist

Kopi:

Dato/ Date:
12.02.2015

- Avdeling for regionale spørsmål og utvikling
- Avdeling for sikkerhetspolitikk og nordområdene
- Seksjon for sikkerhetspolitikk og Nord-Amerika
- Ambassadene i Addis Abeba, Pretoria, Accra, Abuja og Nairobi

Fra: Evalueringsavdelingen, Norad

Oppfølgingsnotat: Evaluering av programmet "Training for Peace in Africa"

1. Innledning

Evalueringsrapporten «Building Blocks for Peace: An Evaluation of the Training for Peace in Africa Programme» (Report 6/2014) ble offentliggjort 6. november 2014 og presentert på et seminar 13. november 2014.

Dette oppfølgingsnotatet, som er utarbeidet i tråd med *Instruks for evalueringsvirksomheten i norsk bistandsforvaltning*, presenterer Evalueringsavdelingens vurdering av evalueringen og forslag til oppfølging. Notatet informerer først om bakgrunnen for evalueringen, dens funn, konklusjoner og anbefalinger, samt gir en omtale av berørte parters kommentarer til evalueringen.

2. Bakgrunn og formål med evalueringen

Chr. Michelsens Institutt har sammen med Itad foretatt en uavhengig evaluering av programmet «Training for Peace in Africa» (TFP). Programmet skal bistå internasjonale organisasjoner og nasjonale myndigheter i Afrika med å bygge opp bærekraftig kapasitet for fredsbevarende operasjoner i Afrika. Programmet ble opprettet i 1995 og tilbyr politifolk og andre sivile opplæring for å gjøre dem bedre rustet til å delta i fredsbevarende operasjoner. I tillegg til opplæring, bidrar programmet med forskning og politikkutforming om fredsbevarende operasjoner. Programmet er nå inne i sin fjerde periode som avsluttes i 2015, og vil siden starten ha brukt omkring 290 millioner NOK.

Målet med evalueringen har vært å se i hvilken grad programmet er relevant og om det har hatt de ønskede effektene i sin fjerde periode (2010-2015). Evalueringen skal således bidra til en informert beslutning om programmets framtid.

Som et ledd i datainnsamlingen har evalueringsteamet intervjuet i underkant av 150 nøkkelinformanter som er tilknyttet programmet og/eller FN eller den Afrikanske Union. Evalueringsteamet har også vært på feltarbeid hos den Afrikanske Unions fredsbevarende operasjon i Somalia (AMISOM), og i FNs fredsbevarende operasjon i Liberia (UNMIL), samt intervjuet hjemvendte politifolk i Ghana og Rwanda.

3. Evalueringsrapportens viktigste funn og konklusjoner

- **Programmet er relevant.** Statlige og regionale myndigheter på det afrikanske kontinent står overfor store utfordringer i arbeidet med å bygge opp bærekraftig kapasitet for fredsbevarende operasjoner. Training for Peace vil bidra til dette arbeidet med å tilby politifolk og andre sivile opplæring for å gjøre dem bedre rustet til å delta i fredsbevarende operasjoner. Videre bidrar programmet med forskning og politikktutforming på feltet.
- **Training for Peace har sannsynligvis vært viktig for politikktutvikling.** Programmet er godt kjent blant målgruppen, har tillit og blir ofte brukt. Det er imidlertid vanskelig å si noe konkret om effekten av politikktutforming siden dette ikke har vært godt dokumentert av partnerne.
- **Opplæringen har en effekt, men begrenset bruk.** Evalueringsteamet finner at opplæringen av politifolk har en positiv effekt på deres evne til å fungere i fredsbevarende operasjoner, men mener at færre enn forventet blir benyttet.
- **Store forskjeller i kostnader ved å arrangere kurs.** Kostnadene per person som får opplæring på et kurs varierer fra 3 000 til 23 000 NOK. En av årsakene til høye kostnader er at det benyttes internasjonale instruktører.

Programmet får kritikk for svak styring:

- Partnerne har overlappende interesser, men ikke noen enhetlig forståelse av hvordan man skal oppnå programmets målsetninger. Dette bidrar blant annet til at partnerne fokuserer på egne aktiviteter.
- **Programmet får kritikk for å fokusere på aktiviteter framfor resultater.** Det er uklart hvordan de valgte aktivitetene er ment å bidra til de ønskede resultatene. For eksempel får programmet kritikk for å ikke jobbe mer aktivt for å bidra til at de som får opplæring faktisk blir brukt i fredsbevarende operasjoner.
- **Forskningen er relevant, men styrt av individuelle forskeres ønsker.**

4. Evalueringsrapportens viktigste anbefalinger

Evalueringsrapportens anbefalinger bygger på de funnene som viser svakheter innenfor strategisk styring og samhandling mellom partnerne.

i) Sterkere strategisk styring: Evalueringsteamet mener det er nødvendig at programmet får en sterkere strategisk styring dersom det skal fortsette som et program. Alternativt anbefaler evalueringsteamet å legge ned programmet og heller vurdere å støtte partnere enkeltvis.

ii) Fokuseret satsning: Dersom man bestemmer seg for å fortsette med programmet bør man vurdere en mer fokusert satsning:

- Færre aktiviteter, men med fokus på hva man vil oppnå med satsningen.
- Utvelgelsen av opplæringskurs og andre aktiviteter må gjøres på bakgrunn av dokumenterte resultater.
- Programmets forskningsaktiviteter bør innrettes mer mot hva man ønsker å oppnå og burde som en regel involvere minst to partnere.
- Arbeid med politikktutvikling bør være mer fokusert og stå i forhold til hva man ønsker å oppnå med programmet.

5. Sammenfatning av berørte parters synspunkter til evalueringen

Nedenfor gir vi i korte trekk kommentarene som ble fremmet på seminaret 13. november 2014.

Viktig debatt, men evalueringsrapporten kunne tatt mer hensyn til kontekst. Flere representanter fra programmets partnere ga uttrykk for at evalueringen bidro inn i en viktig debatt og at sterkere fokus kunne være en fordel for programmet. Enkelte ga også uttrykk for at de ønsket å diskutere dette videre med Utenriksdepartementet.

Flere ønsket likevel å trekke fram konteksten til programmet som en grunn til at fleksibilitet kan være viktigere enn sterke styringsstrukturer. Sikkerhetsstrukturen i Afrika er under endring og programmet opererer i sårbare stater. Under slike forhold trenger man et program som er fleksibelt og hurtig kan tilpasse seg forholdene på bakken.

Strategisk styring. Rapporten kritiserer ledelsen av Tfp blant annet for svak strategisk styring. Til dette ble det innvendt at en viktig del av den strategiske styringen foregikk i diskusjoner på styremøtene, og at UD hadde tatt tak i spørsmålet om strategisk styring etter den forrige evalueringen i 2010. Det ble bemerket at dette arbeidet ikke var tilstrekkelig reflektert i rapporten.

Diskusjon om mulig framtidig fokus. Et spørsmål som ble reist på seminaret var hva programmet skulle fokusere på, hvis man valgte en mer fokusert satsning. Et forslag som ble diskutert var å fokusere på pågående operasjoner framfor en African Standby Force. Dette var det ikke enighet om. Det ble videre reist forslag om mer diskusjon rundt hvordan prioritere blant de ulike kursene.

6. Evalueringsavdelingens vurdering og anbefaling om oppfølging

Vår vurdering er at evalueringen i hovedsak har svart på mandatet. Mandatet inneholdt mange evalueringsspørsmål og evalueringsteamet har valgt å legge fokus på opplæring av politifolk og på den strategiske styringen av programmet. Dette valget ble gjort i konsultasjon med partnere og Utenriksdepartementet. Dette betyr imidlertid at evalueringen gir mindre informasjon om effekten av opplæring på andre sivile, og dette bør det tas hensyn til i videre beslutningsprosesser.

Det var opprinnelig planlagt en kvantitativ effektevaluering av opplæring av politifolk, men dette lot seg ikke gjøre blant annet på grunn av programmets natur og manglende datagrunnlag. Teamet har derimot vurdert effekter av den generelle opplæringen ved å benytte en metode som kalles «contribution analysis». Det finnes ikke en gullstandard for hvordan man skal evaluere effekter ved hjelp av kvalitative metoder, men evalueringen viser at det er *mulig* å benytte evalueringer av opplæring som en del av programstyring.

Nedenfor følger en samlet oversikt over de anbefalingene vi mener det er viktigst å følge opp. I tråd med evalueringsinstruksen skal departementsråden beslutte – på grunnlag av innspill fra berørte avdelinger og ambassader – hvilke saker som skal følges opp, innen hvilke tidsrammer, og av hvem. Denne oppfølgingsplanen skal meddeles berørte parter innen seks uker, med kopi til Norads direktør og Evalueringsavdelingen. Videre skal den/de ansvarlige enhetene rapportere til utenriksråden om hvordan planen er fulgt opp senest innen ett år. Oppfølgingsplanen deles med berørte parter og kopieres Evalueringsavdelingen.

Anbefaling	Tiltak (eller begrunnelse for å ikke følge opp)	Ansvarlig for tiltak	Tidsramme	Resultat/ endring/ kommentarer
1. Gjøre en vurdering av hvorvidt man ønsker å videreføre Tfp som et program, eller støtte partnere enkeltvis.				
2. Sterkere strategisk styring hvis programmet fortsetter: Dette innebærer blant annet: a) At man styrer etter realistiske målsetninger og delmål, som er kjent for alle partnerne. b) En fokusert satsning hvor man velger kurs og andre aktiviteter på bakgrunn av dokumenterte resultater og				

Dato/ Date.

Vår ref./ Our ref.:

12.02.2015

1300468-69

<p>prioriterer aktiviteter i henhold til realistiske målsetninger.</p> <p>c) Aktivitetene til partnerne må være koordinert, og man bør sikre samarbeid der det er hensiktsmessig, slik som for forskning.</p> <p>Strategisk styring og planlegging forankres i en programteori, men er fleksibel gitt programmets kontekst. Endringer dokumenteres for å sikre kontinuitet ved utskiftning av personell.</p>				
<p>3. Utvikle en programteori som inneholder:</p> <p>a) En analyse av konteksten som forklarer hvilke mål man skal prioritere.</p> <p>b) En begrunnelse for valg av virkemidler gjennom en diskusjon av hva som mest effektivt vil bidra til måloppnåelse.</p> <p>c) De underliggende antakelsene og kunnskapsgrunnlaget som overstående analyse baseres på.</p>				
<p>4. Jobbe aktivt for å sikre bruk av de som får opplæring</p> <p>Vurdere hvorvidt man skal prioritere opplæring av politifolk og andre sivile som allerede er valgt ut til å delta i pågående operasjoner, og/eller å styrke systemene som sikrer bruk av de som allerede er opplært. Avhenger av punkt 2.</p>				

Dette oppfølgingsnotatet vil bli offentliggjort i et tilpasset format på www.norad.no/evaluering. Merk også at oppfølgingsplanen og den pågående oppfølgingsrapporten vil bli gjort tilgjengelig på samme nettside i det formatet som blir sendt til utenriksråden.



Tale Kvalvaag

Avdelingsdirektør, Evalueringsavdelingen



Ida Lindkvist

Seniorrådgiver, Evalueringsavdelingen