

Utenriksdepartementet Utenriksrådens kontor
Postboks 8114 DEP
0032 OSLOArkivkode/ File no:
841Vår ref./ Our ref.:
1801209-38

Deres/ Dykkar ref./ Your ref.:

Vår saksbeh./ Enquiries:
Anette WilhelmsenDato/ Date:
26.10.2020

Oversendelsesnotat: Evaluering av norsk engasjement i Somalia

Rapporten *Evaluation of Norway's engagement in Somalia* offentliggjøres 27. oktober 2020 og lanseres på et åpent webinar 29. oktober kl. 11-12.

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

Overordnede konklusjoner

- Kontekst og konfliktanalyser har ikke systematisk informert de overordnede strategiske føringene for Norges engasjement i Somalia. Norge har høy risikovilje, men har ikke gjort systematiske vurderinger av hvordan risiko skal håndteres dersom de oppstår.
- Norsk støtte har ikke vært koordinert på et overordnet nivå.
- Det norske engasjement har vært styrt av ulike prioriteringer. Manglende åpenhet og kommunikasjon rundt disse har ført til at norske intensjoner i Somalia har vært misoppfattet.
- Læring og bruk av tidligere erfaringer er ikke integrert systematisk i det norske engasjementet.

Bakgrunn og formål

Norges støtte til land i sårbare situasjoner har økt de siste årene. Slik støtte krever andre tilnærminger enn støtte til mer stabile land. Ofte er det behov for både fredsbygging, humanitær bistand og langsiktig utviklingsarbeid på samme tid. Det strategiske rammeverket for norsk engasjement i sårbare stater og regioner understreker at Norge skal ha høy toleranse for risiko, samtidig som de følger prinsippene om "do no harm". Balansen mellom risikovilje og «do no harm» kan reise flere dilemmaer.

Formålet med evalueringen er å gi innsikt i hvordan disse dilemmaene og utfordringene håndteres av norske aktører. Vi håper denne innsikten kan være til nytte i fremtidig støtte til land i sårbare situasjoner generelt og i det pågående engasjementet i Somalia, spesielt.

Evalueringen har vurdert effekten av norsk innsats i Somalia, om engasjementet har vært samstemt, konfliktsensitivt og tilpasset til konteksten, og om Norge har bygget engasjementet på lærdommer fra tidligere. Evalueringen har sett på tidsperioden 2012-2018.

De viktigste potensielle brukerne av evalueringen er Utenriksdepartementet, den norske ambassaden i Nairobi, Norad og sivilsamfunnsorganisasjoner som opererer i Somalia.

Funn

Mål og prioriteringer for det norske engasjementet i Somalia 2012-2018:

- Målene for det norske engasjementet i perioden 2012-2015 og 2016-2018 var å bidra til stabilitet og utvikling gjennom å støtte initiativer for fred og nasjonal forsoning og til mer velfungerende myndigheter. For perioden 2016-2018 hadde Norge i tillegg mål om å respondere på humanitære kriser i henhold til humanitære prinsipper og å bidra til inkluderende vekst, jobbskaping og sosial utvikling.
- En relativt stor andel av norske midler i Somalia har fulgt "globale" prioriteringer, herunder kjernefinansiering til multilaterale organisasjoner, midler til globale fond og sivilsamfunnsstøtten. Disse midlene har ikke blitt gitt med utgangspunkt i den norske strategien i Somalia noe som har ført til at en større andel av den norske støtten har gått til områder som ikke har vært en del av strategien, eksempelvis til utdanning.

Effekt:

- Evalueringen finner at det oppnås gode resultater i enkeltprosjekter. Resultatene som oppnås står imidlertid hovedsakelig hver for seg og ikke som del av en mer helhetlig norsk innsats.
- Norge har hatt høy risikovilje og har vært tidlig ute med å støtte initiativer, som for eksempel *Special Financing Facility* som ble etablert på et tidspunkt da andre donorer ikke ville samarbeide direkte med myndighetene. Gjennom dette initiativet bidro den norske støtten til at den somaliske staten kunne utføre grunnleggende funksjoner som å betale lønn til statsansatte.
- Norge som donor har vært fleksibel, noe som har tillatt partnere å respondere raskt i en kompleks kontekst og tilpasse seg en stadig endret situasjon.

Samstemthet:

- Norsk støtte var i hovedsak i tråd med de somaliske føderalmyndighetenes mål og prioriteringer.
- Den samlede norske støtten til Somalia har ikke vært koordinert på et overordnet nivå. Samtidig fant evalueringen at de norskstøttede tiltakene ikke har motvirket hverandre.
- Norge jobbet aktivt for å forbedre internasjonal giverkoordinering i Somalia, som for eksempel gjennom støtte til felles giverfond og programmer. I perioden som evalueringen dekker har imidlertid ikke disse mekanismene hatt den ønskede effekten.
- Det norske engasjementet styres både av en norsk strategi for Somalia og av Norges globale prioriteringer. Den norske strategien i Somalia er klassifisert. Mangel på åpenhet og kommunikasjon rundt Norges mål i Somalia har bidratt til at Norges intensjoner i Somalia har vært misoppfattet av en rekke aktører.
- Norge stod i en rekke dilemmaer i Somalia i evalueringsperioden. Dilemmaene er knyttet til hvorvidt Norge skulle støtte regjeringen som verken var fullstendig inkluderende eller representativ; hvordan Norge skulle forholde seg til Somaliland som har erklært selvstendighet, samtidig som man skal støtte en helhetlig statsbyggingsprosess; og hvordan humanitær støtte skulle sikres når det var høy risiko for at støtten ikke nådde målgruppen. Norge gjorde ikke eksplisitte og systematiske vurderinger av hvordan disse dilemmaene og risikoene skulle håndteres.

Konfliktsensitivitet og læring:

- Evalueringsteamet fant at partnere i enkeltprosjekter har gjort gode vurderinger relatert til konfliktsensitivitet, særlig mot slutten av perioden som evalueringen dekker.
- Samtidig fant evalueringen at Norge på et overordnet nivå ikke gjennomførte egne analyser av hvorvidt det norske engasjementet påvirket konflikten eller om konflikten påvirket det norske engasjementet. Evalueringsteamet fant noe bruk av andre aktørers konfliktanalyser, men at dette har ikke vært institusjonalisert i det norske engasjementet.
- Kunnskap og erfaringer fra tidligere ble ikke systematisk brukt i det norske engasjementet.

Vurdering av rapporten

Evalueringsavdelingen mener at rapporten svarer på mandatet. Evalueringsavdelingens vurdering er at rapporten inneholder interessante funn og at disse kan gi innspill til hvordan norsk bistand til land i sårbare situasjoner generelt og Somalia spesielt, kan forbedres. Rapporten gir en god beskrivelse av det norske engasjementet i Somalia i evalueringsperioden noe som blant annet er bekreftet ved at interessenter sier de kjenner seg igjen i teamets beskrivelse av engasjementet.

Evalueringen er avgrenset til å se på den norske støtten over bistandsbudsjettet. Delen som handler om samstemthet har imidlertid i den grad det har vært mulig med tilgjengelig informasjon, sett utviklingsarbeidet i sammenheng med andre deler av det norske engasjementet i Somalia.

Rapporten peker på en del trekk ved norsk bistand som har vært påvist i en rekke tidligere evalueringer. De positive knytter seg til langsiktige forpliktelser og fleksibilitet overfor Norges partnere, i tillegg til raske beslutninger. De negative knytter seg til mangel på tydelige prioriteringer og strategiske føringer, manglende åpenhet, lite systematisk læring og bruk av kontekst/konfliktanalyser, manglende eksplisitt diskusjon rundt dilemma Norge står overfor i slike kontekster og begrenset fokus på kvinners og marginaliserte gruppers rettigheter.

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

Anbefaling	Tiltak (eller begrunnelse)	Ansvarlig for tiltak	Tidsramme	Resultat/ endring/

	for å ikke følge opp			kommentar
Kontekst- og konfliktanalyser bør integreres i utformingen og gjennomføringen av strategier for Norges engasjement og oppdateres jevnlig i tråd med de skriftende situasjonene i land i sårbare situasjoner.				
Rutiner, praksis og gjennomføring av risikovurderinger av Norges engasjement bør tydeliggjøres. Herunder vurderinger av hva som er akseptabel risiko, hvordan gitt risiko skal håndteres inkludert hvordan avbøtende tiltak skal iverksettes og når.				
Den samlede norske støtten bør koordineres for å sikre en samstemt og strategisk innretning av samlet støtte.				
Erfaringer og læring bør institusjonaliseres og systematiseres på en måte som sikrer at disse kan brukes for å forbedre fremtidig engasjement og støtte.				

Videre prosedyre

Vi minner om den videre prosedyren der utenriksråden på grunnlag av et notat fra den avdelingen som er ansvarlig for tiltaket som er evaluert, gjør vedtak om hvilke saker som skal følges opp, innenfor hvilken tidsramme og av hvem. Denne oppfølgingsplanen skal sendes til involverte parter innen seks uker med kopi til evalueringsavdelingen og til direktøren i Norad. Videre skal den ansvarlige avdelingen senest innen ett år, rapportere til utenriksråden om hvordan planen skal følges opp. Dette oversendelsesnotatet er utarbeidet i tråd med «Instruks for evalueringsvirksomheten i norsk bistandsforvaltning», datert 23.november 2015 og vil bli offentliggjort på www.norad.no/evaluering.

Siv J. Lillestøl
Fungerende Evalueringsdirektør

Anette Wilhelmsen
Seniorrådgiver Evalueringsavdelingen

Dokumentet er elektronisk godkjent og krever ikke signatur.

Liste over mottakere/ Recipients:

Dato/ Date.

Vår ref./ Our ref.:

26.10.2020

1801209-38

Utenriksdepartementet Utenriksrådets kontor

Liste over kopimottakere/ Recipient(s) in copy:

Direktøren (DIR)

The Royal Norwegian Embassy in Nairobi

Utenriksdepartementet Seksjon for humanitære spørsmål

Utenriksdepartementet Seksjon for fred og forsoning

Utenriksdepartementet Seksjon for Afrikas Horn og Vest-Afrika

Utenriksdepartementet Enhet for etats- og virksomhetsstyring