

Til: Assisterende utenriksråd Atle Leikvoll

Via: Norads direktør Poul Engberg-Pedersen

Fra: Evalueringsavdelingen

Kopi:  
FN-avdelingen, UD  
Regionavdelingen, UD  
Seksjonen for fred og forsoning  
HUM-seksjonen  
Latinamerika-seksjonen  
Seksjon for utviklingspolitikk  
Seksjonen for etatsstyring, budsjett og forvaltning  
Analyseenheten  
Avdeling for fred, likestilling og demokrati, Norad  
Avdeling for sivil samfunn, Norad  
Kirkens Nødhjelp

Vår ref.:

0801170-96

Arkivkode:

842.3

Dato:

05.2.2010

Vår saksbeh.:

Beate Bull

## Notat

### **Oppfølgingsnotat for evalueringen av norsk støtte til fredsbygging i Haiti (1998-2008)**

I samsvar med instruks for evalueringsvirksomheten følger herved notat med forslag til oppfølging av evalueringen av norsk støtte til fredsbygging i Haiti (1998-2008). Notatet gir en kort sammenfatning av evalueringens funn, konklusjoner og anbefalinger, presenterer kommentarer vi har mottatt fra berørte parter, samt redegjør for Evalueringsavdelingens vurderinger av rapporten og våre forslag til oppfølging.

Det kan virke noe malplassert å sende fram denne evalueringsrapporten på et tidspunkt der Haiti nettopp har gjennomgått en jordskjelvkatastrofe som har lagt store deler av landet i ruiner. Vi mener likevel at rapporten inneholder lærdommer for dette politikkområdet som kan være nyttig for det allmenne arbeidet på feltet. Dels kan det også være nyttig å få med seg de positive erfaringene fra fredsbyggingsinnsatsen med tanke på et eventuelt mer langsiktig engasjement i Haiti i fremtiden.

#### 1.0 Bakgrunn

Den norske innsatsen for fredsbygging og konfliktforebygging i Haiti er evaluert av det kanadisk-belgiske konsulentselskapet Le Groupe-conseil baastel, som vant den

internasjonale anbudskonkurransen om oppdraget. Rapporten fra evalueringen ble offentliggjort 26. november og presentert på et seminar i NUPI 9. desember i fjor.

Formålet med evalueringen var å vurdere om norsk støtte til fredsbygging har bidratt til å bedre sikkerheten og stabiliteten i Haiti i perioden 1998 – 2008 og om den er bærekraftig.

Samtidig skulle evalueringsteamet ”teste” OECD/DACs veileder for evaluering av konfliktforebyggende og fredsbyggende aktiviteter, utarbeidet av flere givere i regi av OECD/DAC. Veilederen er ment å bidra til mer systematiske evalueringer på dette feltet. For tiden pågår to flergiverevalueringer av støtte til konfliktforebygging og fredsbygging, en i D.R. Kongo og en i Sør Sudan, ledet av henholdsvis Belgia og Nederland.

## 2.0 Rapportens funn og anbefalinger

### *Hovedkonklusjon*

Hovedkonklusjonen i rapporten er at Norges innsats for å bidra til politisk dialog i Haiti – da denne var fastlåst i perioden 1998-2005 – bidro til å redusere spenninger i landet. Det norskstøttede initiativet til bilateral dialog mellom Haiti og Den dominikanske republikk ble også vurdert som relevant, men uten tilsvarende resultater. Spenninger eksisterer fortsatt. Teamet finner videre at tiltak finansiert med norske midler etter 2006 har bidratt til å bedre befolkningens liv, bl.a. i bydeler i Port-au-Prince som har levd med usikkerhet og vold i flere tiår.

Store deler av den norske støtten vurderes av teamet som relevant, men teamet mener samtidig at norsk innsats i hovedsak har fokusert på kortsiktige resultater.

### *Hovedfunn*

Evalueringsteamet finner at Norge gjorde en forskjell med sin måte å forvalte bistand på sammenlignet med andre givere. Teamet trekker frem flere ting som kan ha bidratt til å oppnå resultater, om enn på kort sikt. Gode personlige forbindelser både internasjonalt og gjennom norske organisasjoner og en fleksibel, uavhengig tilnærming fra norsk side var viktig, særlig i starten av det norske engasjementet. Videre understrekes det at Norge hadde evne til å ta raske beslutninger om finansiering. Rapporten sier også at Norge kom inn med ”friske” og uavhengige øyne, og var villig til å ta risiko, blant annet ved å gi partnere stor grad av frihet. Disse egenskapene ble positivt vurdert av internasjonale så vel som nasjonale organisasjoner i Haiti.

Svakhetene ved den norske bistanden er knyttet til manglende systemer for oppfølging og sikring av at aktivitetene er levedyktige. Teamet påpeker at her skiller Norge seg fra andre giverland. Styring gjennom personlige relasjoner, tette bånd til samarbeidsorganisasjonene og ettårige prosjektsykluser har hatt sin styrke, men har også medført manglende forankring i nasjonale institusjoner og manglende

langsiktighet. En annen konsekvens er uformelle beslutningsprosesser, mangel på dokumentasjon og etterprøvbarhet, som igjen fører til manglende institusjonell læring og ansvarliggjøring.

En omlegging av den norske bistanden til Haiti fant sted fra 2007. Da ble det vedtatt en strategi som ga økt plass til FN-systemet og nye partnere.

Teamet finner at det at den norske ambassaden i Caracas fikk på plass en stedlig rådgiver for 2007- 2009 bidro til bedre kunnskap, oppfølging og koordinering.

Teamet vurderer utviklingen av institusjonen Advanced Institute for Political and Social Training (ISPOS) i 2009 som et resultat av blant annet manglende nasjonal forankring. ISPOS har vært støttet av Norge siden 1998 med betydelige beløp og har vært en sentral aktør i støtten til politisk dialog.

#### *Lærdommer*

Mulige lærdommer fra evalueringen av norsk fredsinnsett i Haiti:

- Fredsbygging, dialog og politiske prosesser krever fleksibilitet, personlig engasjement og støtte, samt risikostyring innenfor et programmatisk rammeverk.
- Et bedre samarbeid mellom Utenriksdepartementet og Norad, sistnevnte med sin kompetanse på bistandsforvaltning, ville ha kommet alle de involverte partene til gode.
- For å bedre ansvarliggjøringen, burde partene i større grad dokumentere tiltakenes direkte produkter (outputs) og utviklingsresultater (outcomes).

#### *Anbefalinger*

Om norsk støtte til Haiti:

- Det er behov for en strategisk tilnærming for langsiktig støtte til Haiti med vekt på kontinuitet, lokalt eierskap og bærekraft.
- Godt dokumentert praksis og prinsipper ved norsk tilnærming bør beholdes.
- Forverringen av forholdet mellom den Dominikanske Republik og Haiti krever en konfliktanalyse, mer forskning som kan bidra til en bedre forståelse av situasjonen og en kartlegging av målrettede tiltak.
- Utenriksdepartementet og Kirkens Nødhjelp må gjennomgå hendelsene som ledet til ISPOS' stengning og på åpent vis dele funn og konklusjoner.

Om Utenriksdepartementet

- Styrke systemer for planlegging, resultatoppfølging og evaluering av resultater.
- Etablere systemer for risiko- og konfliktanalyse, samt logisk rammeverk på feltet konfliktforebygging og fredsbygging.
- Etablere systemer for institusjonell læring og kunnskapsdeling.

Om Kirkens Nødhjelp

- En gjennomgang av Kirkens Nødhjelp som fremtidig partner bør inneholde en vurdering av resultater av samarbeidet i Haiti så langt, av nærheten til Utenriksdepartementet og Norad, og eventuelt valg av nye internasjonale partnere.

### 3.0 Kommentarer til rapporten

Kommentarene til rapporten fra berørte parter ble mottatt før jordskjelvet rammet Haiti 12. januar, 2010.

**Seksjonen for fred og forsoning i Utenriksdepartementet** er tilfreds med at norsk innsats for politisk dialog er funnet å ha bidratt til å redusere spenninger i Haiti.

Fleksibilitet, risikovilje, hurtig og uformell saksbehandling er elementer ved departementets håndtering som rapporten på den ene siden synes å trekke frem som noe positivt. På den annen side synes denne nokså ubyråkratiske delen av det norske engasjementet å ha overrasket evalueringsteamet, og har gjort deres arbeid noe mer komplisert. Seksjonen mener at forutsetningen som teamet legger til grunn for sin analyse, nemlig at positive resultater på kort sikt hadde vært mer bærekraftige om et mer programmatisk forvaltningsrammeverk hadde vært brukt, ikke er etterprøvable.

Likevel synes det klart, mener seksjonen, at den for fremtiden bør være mer oppmerksom på at det er viktig å dokumentere de vurderinger som gjøres i løpet av norsk freds- og forsoningsengasjement. Når det gjelder rapportens anbefalinger vil seksjonen peke på behovet for å bevare fleksibiliteten som kjennetegner norsk freds- og forsoningsengasjement, samtidig som man trekker veksler på verktøy og rammeverk kjent fra utviklingssamarbeidet.

**Latin-Amerikaseksjonen** mener at teamets vurdering av det norske engasjementet som et utviklingsprogram med tilhørende forvaltningskrav, ikke stemmer. Utviklingsprosjekter på en viss størrelse har egne krav til forvaltning og dokumentering av beslutninger. Tiltakene som her er evaluert er derimot ikke omfattende av slike krav. Seksjonen viser til føringer og mål for innsats under de forskjellige kapitelposter i stortingsproposisjonene.

Det hadde vært interessant med fokus på *hvorfor* engasjementet har lyktes og hvilken betydning fortrinnene rapporten fremhever at Norge har (fleksibilitet, uavhengighet), har hatt. Seksjonen mener at de nevnte "lessons learned" i rapporten er teamets antakelser heller enn basert på dokumenterte funn, men merker seg anbefalingene i rapporten.

**FN-seksjonen** påpeker at fredsbygging er et multidimensjonalt konsept som favner bredt. Det dekker sikkerhetssektoren samt politisk, økonomisk og sosial utvikling. Fokuset for evalueringen er redusert til et spørsmål om sikkerhet og stabilitet i Haiti.

En mer helhetlig vurdering kunne vært nyttig, spesielt i forhold til i hvilken grad norsk innsats bidro til planleggingen og implementeringen av FNs stabiliseringsoperasjon i Haiti (MINUSTAH)<sup>1</sup>, i dialog med FN og andre givere. Det begrensede fredsbyggingsfokuset i evalueringen har muligens en sammenheng med at Norge ikke hadde en klar fredsbyggingsstrategi på Haiti før 2007.

Som det fremgår av rapporten synes norsk støtte å skifte fra fokus på politisk dialog til et fokus på utviklingssamarbeid (2007). Dette kunne med fordel vært tydeliggjort i rapporten, spesielt i forhold til hvilke aspekter av fredsbyggingskonseptet som inngikk i norsk støtte, hvilken effekt dette hadde i forhold til fredsbygging i et bredere perspektiv, samt i hvilken grad norsk støtte var fredsbyggende utover å "kun" være utviklingssamarbeid.

Seksjonen mener at rapporten viser til en mulig svakhet i departementet hva gjelder den institusjonelle forståelsen for hva fredsbygging innebærer og av hvordan dette kan følges opp i praksis.

**Avdeling for fred, likestilling og demokrati (FLID) i Norad** merker seg at de positive konklusjonene i hovedsak knyttes til Norges innsats for å bidra til politisk dialog og i mindre grad til det overordnede evalueringsspørsmålet om Norge med sin støtte har bidratt til å forbedre sikkerheten og stabiliteten på Haiti. Det er fortsatt betydelige utfordringer knyttet til utforming og måling av innsats rettet mot fredsbygging.

FLID støtter evalueringsrapportens anbefaling om økt bruk av konfliktanalyser i planlegging og gjennomføring av tiltak rettet mot å bidra til fred og sikkerhet. Felles analyser og bruk av andres analyser anbefales.

Det er rom for bedre utnyttelse av Norads bistandskompetanse. Norad har kompetanse på gjennomgang, konfliktforståelse, demokratiserings- og rettighetsproblematikk og institusjonssamarbeid.

**Kirkens Nødhjelp** støtter evalueringsteamet i at det er viktig å prioritere samarbeid med lokale haitiske aktører i fremtiden. Det kan derimot synes som om Haiti mangler nasjonale institusjoner og organisasjoner som kan levere resultater fra dialogprosesser mellom lokale politiske aktører. Spørsmålet om hvorfor, og hva som kan forventes fra nasjonalt nivå, bør undersøkes.

ISPOS oppnådde resultater i arbeidet med dialog mellom ulike politiske krefter, men viste seg ikke god nok på oppfølging.

---

<sup>1</sup> Mission des Nations Unies pour la stabilization en Haiti.

Politikken i Haiti dreier seg i stor grad om personlig maktkamp og ambisjoner, og er tuftet på få demokratiske tradisjoner. Det blir derfor ekstra viktig å jobbe med det sivile samfunnet for der å kunne legge grunnlag for demokratisk tenkesett og praksis.

På et godt besøkt seminar i NUPI 9. desember kom det frem flere innspill og kommentarer. Blant annet ble en nærmere drøfting av fredsbyggingsbegrepet i norsk forvaltning etterlyst. Samtidig etterspurte man sammenlikning av erfaringer og kunnskap *på tvers* av konflikter og fredsbyggingsinnsatser i norsk forvaltning, og kritisk refleksjon og analyse omkring hvilke aktører som det er relevant å samarbeide med.

#### 4.0 Evalueringsavdelingens vurdering

Jordskjelvkatastrofen i Haiti stiller oppfølgingen av evalueringen i et eget lys, da den prekære humanitære situasjonen i landet nå i første omgang styrer videre norsk støtte til landet. Likevel mener EVAL at lærdommene og anbefalingene i evalueringen er relevante i et lengre perspektiv for norsk støtte til Haiti, og i andre sammenhenger der Norge er involvert i støtte til fredsbygging. Høringsprosessen har også bidratt med nyttige innspill.

Evalueringsteamets fokus på hvordan norsk støtte til fredsbygging ble forvaltet av Utenriksdepartementet siden 1998 og fram til i dag, og sterke og svake sider ved denne, gir departementet en mulighet til å trekke lærdommer.

EVAL er ikke uten videre enig i innvendingen om at lærdommene presentert i rapporten bygger på teamets antakelser heller enn dokumenterte funn. Vi mener at de i stor grad gjør det, delvis støttet av resultater i andre evalueringer, bortsett fra at påpekingen av at UD burde utnytte kompetansen i Norad bedre mer er en anbefaling enn en lærdom.

Evalueringsavdelingen er enig i FN-seksjonen sine kommentarer om at det hadde vært interessant om det norske samarbeidet FN-organisasjonene hadde fått mer oppmerksomhet i evalueringsrapporten. En nærmere diskusjon av fredsbyggingsbegrepet kunne også ha vært etterspurt i større grad i evalueringen, men også i mandatet. Konfliktanalysen kunne hatt en mer sentral posisjon i evalueringen i tråd med mandatet og OECD/DACs veileder for evaluering. EVAL mener at evalueringsrapporten likevel svarer på de sentrale spørsmålene i mandatet på tilfredsstillende vis.

#### 5.0 Evalueringsavdelingens anbefalinger

Evalueringsavdelingen mener at følgende punkter kan være aktuelle for vurdering i det videre arbeidet med fredsbygging generelt, og for Haiti spesielt:

- Departementet bør vurdere oppfølging av anbefalingene i rapporten om styrking av systemer for planlegging og oppfølging innen fredsområdet, inkludert risiko- og konfliktanalyse, og for å bedre institusjonell læring og kunnskapsdeling. Samtidig bør dokumenterte gode praksiser beholdes, som fleksibilitet og hurtighet.
- Andre punkter som fremdeles måtte være aktuelle i den nye situasjonen.

Som vanlig minner vi om den videre prosedyren. I tråd med evalueringsinstruksen skal Utenriksråden beslutte, på grunnlag av notat fra den avdeling, ambassade eller direktorat som er ansvarlig for tiltaket som er evaluert, hvilke saker som skal følges opp, innen hvilke tidsrammer, og av hvem. Denne beslutningen skal meddeles berørte parter innen seks uker med kopi til Evalueringsavdelingen og Norads direktør. Vi antar at det i den aktuelle situasjonen bør vises romslighet med denne fristen.