

UTENRIKSDEPARTEMENTET
Postboks 8114 DEP
0032 OSLO

Deres referanse:
[Navn]

Vår referanse:
Javier Fabra-Mata

Saksnummer:
2301951-41

Dato:
18.12.2024

Oversendelsesnotat: Modul 1 i følgeevaluering av Nansen-programmet for Ukraina

Innledning

Dette notatet er utarbeidet i tråd med instruks for evalueringsoppgaven i norsk bistandsforvaltning, godkjent i januar 2022. Notatet gjelder en følgeevaluering av den sivile delen av Nansen-programmet for Ukraina (Rapporter 6/2024, 7/2024 og 8/2024).

Følgeevaluering er en evalueringsmetode som gjennomføres mens et prosjekt eller program pågår. Denne metoden gir raske tilbakemeldinger til interessenter og involverer dem i å tolke funnene og utforme anbefalinger for oppfølging.

For å oppnå dette – og fordi ansvaret for uavhengige evalueringer av norsk utviklingssamarbeid flyttes fra Norad til Norec fra 1. januar 2025 – er følgeevalueringen delt opp i moduler med kortere varighet.

Dette notatet omhandler den første modulen av følgeevalueringen, som fokuserer på systemer og praksis for resultatstyring og -analyse, heretter referert til som "resultatstyring." Denne modulen har som mål å vurdere resultatstyringen av Nansen-programmet, med fokus på Norads avdeling for Nansen-programmet for Ukraina (Nansen-avdelingen). Evalueringen har tatt utgangspunkt i to evalueringsspørsmål:

1. I hvilken grad har Nansen-avdelingen etablert hensiktsmessige og effektive systemer og praksiser for å spore og analysere resultater av den norske sivile støtten?
2. I hvilken grad følger Nansen-avdelingen opp rapportert fremgang og resultater for å sikre at sentrale utfordringer blir adressert effektivt?

Evalueringen har sett på resultatstyring både på avtalenivå og programnivå. Evalueringen er basert på en gjennomgang av sentrale styringsdokumenter for programmet, samt for statlig

økonomistyring. Det er gjennomført intervjuer med de fleste i Nansen-avdelingen, samt ledelsen i Norad og representanter for Utenriksdepartementet og ambassaden i Kiev. Et utvalg på syv caser (14 avtaler) ble valgt ut av evalueringsteamet basert på kriterier for representativitet for hele porteføljen, og etter en vurdering av innspill fra Nansen-avdelingen. For disse avtalene er totalt 835 dokumenter gjennomgått for å vurdere resultatstyringen mer i detalj. I tillegg ble det gjennomført fire workshops med Nansen-avdelingen i løpet av evalueringsperioden.

Evalueringen består av tre rapporter:

1. Hurtiggjennomgang og sammenligning av prinsipper og "beste tilpasset praksis" for resultatstyring av bistandsprogrammer for Ukraina;
2. Vurdering av Norads nåværende system og praksis for analyse og oppfølging av resultater for Nansen-programmet;
3. Anbefalinger til forbedring av systemer og praksis for resultatstyring av Nansen-programmet.

Itad i samarbeid med Chr. Michelsens Institutt har på oppdrag fra avdeling for evaluering i Norad gjennomført evalueringen.

Norec vil i 2025 ta ansvar for at evalueringen og tilhørende dokumenter blir tilgjengelige på nettsidene. Det legges ikke opp til ekstern lansering av evalueringen

Bakgrunn

Nansen-programmet har følgende mål: 1. Ukraina kan selv bestemme over egen framtid; 2. Statsfinansiell stabilitet og kritiske samfunnsfunksjoner er opprettholdt; 3. Styresett er forbedret, i tråd med kravene fra EU til kandidatland; 4. Liv er reddet, nød er lindret og menneskelig verdighet er ivaretatt; 5. Mennesker i nød har fått nødvendig beskyttelse og assistanse i tråd med de humanitære prinsippene. Programmet omfatter både militær og sivil støtte, med en forpliktelse til å skille de to klart. Den sivile delen av programmet omfatter humanitær bistand, og inkluderer støtte til Moldova.

Programmet ble vedtatt våren 2023 (Prop. 44 S) og innretningen av programmet ble nærmere beskrevet i Meld. St. 8 (2023-2024) Nansen-programmet for Ukraina. Den sivile støtten omfatter flere sektorer og områder, inkludert energiforsyning, atomsikkerhet, gjenoppbygging av boliger og ivaretagelse av kulturarv, utvikling av privat sektor, transport, landbruk, demokrati og ansvarliggjøring, sivilsamfunn og humanitære behov. Programmet skal være fleksibelt, langsiktig og basert på Ukrainas behov.

Både lengde og økonomisk ramme for programmet er utvidet siden behandlingen av Meld. St. 8 (2023-2024). Den totale økonomiske rammen er økt fra 75 mrd. kroner til minst 134,5 mrd. kroner, og varigheten forlenget fra 2027 til 2030.

Norad overtok sommeren 2023 forvaltningen av den sivile delen av Nansen-programmet. Norad overtok da 11 avtaler som tidligere ble forvaltet av Utenriksdepartementet. En egen avdeling ble opprettet med om lag 15 ansatte. Nansen-avdelingen har organisert oppfølgingen av programmet i tre pilarer: humanitær bistand; styring, menneskerettigheter og ansvarlighet; og gjenoppbygging, privat sektor og energi.

Hovedfunn

Evalueringen viser at Nansen-avdelingen har etablert en sterk arbeidskultur med god ledelse og erfarne, profesjonelle ansatte. Dette har vært avgjørende for en vellykket overføring av ansvaret for Nansen-programmet fra UD til Norad. I løpet av bare ett år har de klart å få styring på et bistandsprogram med betydelig politisk og teknisk kompleksitet, samt en ekstraordinær økonomisk verdi som aldri tidligere har vært sett i Norge.

Avdelingen har raskt opparbeidet betydelig kunnskap om sektorene og partnerne som støttes, noe som har styrket både troverdigheten og relasjonene med UD og ambassadene. Ansatte har konsekvent opprettholdt gode samarbeidsrelasjoner med partnerne, trukket på støtte fra norske kolleger i UD og ambassader, og samarbeidet med likesinnede givere for å påvirke partnernes tilnærminger. Dette har gjort partnerne mer imøtekommende overfor forespørsler om tilleggsinformasjon og styrket oppfølging av resultater.

Samtidig har Nansen-avdelingen operert uten slingsringsmonn i kapasitet og måttet foreta krevende prioriteringer og avveininger.

Evalueringen skiller mellom to nivåer i sin presentasjon av funn: avtalenivå og programnivå. Den dekker også initiativ iverksatt fra Nansen-avdelingen for å kompensere for selvidentifiserte begrensninger i resultatstyring, som er relevante for begge nivåer.

Resultatstyring på avtalenivå

Nansen-programmet har inngått over 50 avtaler¹, og en stor del av de ansattes tid går med til å håndtere disse. Evalueringen peker på to sentrale mangler i de formelle systemene for resultatstyring: manglende oppdatert og nyansert overvåking av konteksten, samt utilstrekkelig sporing av utilsiktede resultater. Kontekstanalyser i prosjektdokumenter er ofte overordnede og generelle, og lav rapporteringsfrekvens gjør det vanskelig for Nansen-avdelingen å opprettholde en løpende forståelse av utviklingen i avtalene.

Videre fremhever evalueringen behovet for mer relevant og oppdatert rapportering fra partnere på både output- og outcome-nivå. For å kompensere for eksisterende begrensningene har Nansen-avdelingen i stor grad hentet inn informasjon og fulgt opp resultater gjennom tiltak som e-poster, supplerende møter og samarbeid med andre givere.

¹ Oppdatert tall per dagens dato er om lag 70 avtaler.

Dette har vært ressurskrevende, og det er behov for mekanismer som i mindre grad avhengige av slike tilleggsaktiviteter.

Ifølge evalueringen, vurderer Nansen-avdelingen partnernes resultatstyringssystemer i tråd med veiledning og krav i saksbehandlerverktøyet Grant Management Assistant. For nye partnere gjennomføres mer grundige vurderinger, hvor beslutningsdokumenter refererer til spesifikke systemer og retningslinjer. For etablerte partnere baseres vurderingene ofte på tidligere erfaringer og eksterne evalueringer. Grundigheten i vurderingene ser imidlertid ikke ut til å variere mellom multilaterale partnere og sivilsamfunnsorganisasjoner. Evalueringen viser samtidig at slike vurderinger og oppfølginger i liten grad ser ut til å ha påvirket partnernes tilnærming til resultatstyring og rapportering. Dette gjelder særlig multilaterale partnere, der Nansen-avdelingen ofte opplever begrensede muligheter til å påvirke. Varierende kvalitet på design, monitorering og rapporteringsverktøy begrenser muligheten til å oppnå en detaljert og oppdatert forståelse av fremdrift, noe som svekker grunnlaget for effektiv oppfølging.

I Ukraina er detaljert planlegging av begrenset verdi, gitt den skiftende situasjonen og behovet for fleksibilitet under implementeringen. Dette er en realitet som Nansen-avdelingen i stor grad anerkjenner. Multilaterale aktører anses som Norges foretrukne partnere, delvis fordi deres prinsipper og systemer er i tråd med norske. Likevel finner evalueringen at tilliten til multilaterale partneres eksisterende systemer kan være overdrevet. Erfaringer fra andre kontekster viser at multilaterale aktører kan skjerme givere fra direkte ansvar ved økonomisk korrupsjon, men de er ikke immune, særlig når de har operert i en spesifikk kontekst over lengre tid.

Resultatstyring på programnivå

Evalueringen vurderer at det er behov for mer systematisk resultatstyring på programnivå. Stortinget har definert noen overordnede mål og prinsipper for Nansen-programmet. Et overordnet funn i evalueringen er at det er et gap mellom disse overordnede målene og de konkrete forventede resultatene i de enkelte bistandsavtalene i Nansen-programmet. Det mangler en klar felles forståelse blant de sentrale aktørene i Nansen-programmet om hvilke resultater som forventes av hele programmet, utover de fem overordnede målene som er satt av Stortinget.

Samtidig beskriver evalueringen Nansen-programmet som en spesiell portefølje i Norad. Selv om det kalles et «program» og deler noen fellestrekk med andre Norad-porteføljer, er Nansen-programmet ulikt andre porteføljer. Det henger sammen med det sikkerhetspolitiske fokuset og styringen av programmet fra Utenriksdepartementet og Statsministerens kontor, størrelsen på bevilgningene og bredden i områder som støttes, konteksten med pågående krig og geo-politisk spenning, og betydelig interesse i den norske

offentligheten. Disse forholdene innebærer at ulike interne interessenter har ulik tilnærming til og forståelse av resultatstyring av Nansen-programmet.

Til tross for resultatstyring på avtalenivå, ikke minst gjennom tilleggstiltak, vurderer evalueringen at den relativt nyopprettede Nansen-avdelingen ennå ikke har etablert et system og rutiner for å planlegge for, monitorere og følge opp resultater på programnivå. Dette henger dels sammen med en manglende felles forståelse av hva som forventes av programmet og avdelingen på dette nivået, samt kapasitetsutfordringer og svakheter i systemene for rapportering og databehandling. I tillegg kommer utfordringer knyttet til at multilaterale partnere bruker egne systemer for resultatstyring, som ofte er lite tilpasset behovet for oppdateringer i sanntid.

Evalueringen viser til at en rekke initiativer er iverksatt i Nansen-avdelingen for å kompensere for svakhetene. Dette inkluderer en resultatbasert budsjettmal (for sivilsamfunns-partnere), kortere prosess forutlysning og tildeling av tilskudd, forsøk på en endringsteori på porteføljenivå, planer for gode risikoanalyser, og eksempler på at deler av porteføljen analyseres sammen (Kakhovka-demningen) eller en integrert tilnærming planlegges (Moldova-avtalene). Flere av disse initiativene gir potensielle byggesteiner for en mer helhetlig tilnærming til resultatstyring av Nansen-programmet som portefølje.

Erfaringene til nå i avdelingen er imidlertid at det har vært manglende kapasitet til å fullføre og nyttiggjøre seg disse initiativene. Mangelen på en klar felles strategi for å administrere hele programmet med tydelige definerte resultater på programnivå har også medvirket til at slike initiativer ikke har vært utviklet til forbedrede systemer. Når det gjelder Norads digitale dashboard for resultatstyring, har dette ikke vært tatt i bruk blant annet fordi det ikke er opplevd som tilstrekkelig nyttig.

Evaluerer finner at Nansen-avdelingen, sammenlignet med andre sammenlignbare Ukraina-programmer gjennomgått som en del av denne evalueringen, skiller seg ut på følgende måter:

- Norad har ingen fysisk tilstedeværelse i Ukraina;
- Avdelingen har ingen ekstern støtte til for eksempel tredjeparts monitorering av resultater eller analyse av politisk-økonomiske forhold;
- Avdelingen har færre ansatte i forhold til størrelsen på innsatsen;
- Avdelingen har ingen spesialiserte ansatte i funksjoner som er nødvendig for et program av denne kompleksiteten, slik som programadministrasjon, monitorering, evaluering og læring, og proaktiv kommunikasjon.

Når det gjelder kommunikasjon av resultater vurderer evalueringen at Nansen-programmet har et klart forbedringspotensial. Enkelte publiserte resultathistorier gir nyttig innsikt, men det mangler en oppdatert rapportering på program-nivå til norsk offentlighet, inkludert en oversikt over hvordan pengene er fordelt og til hvilke organisasjoner.

Avdeling for evaluering vurdering av evalueringsrapporten, samt anbefalinger

Avdeling for evaluering mener at evalueringen holder god kvalitet og at rapportene inneholder interessante funn, som gir nyttige innspill til Norad og Utenriksdepartementet om hvordan resultatstyringen kan styrkes. Avdeling for evaluering mener at evalueringen på en tilfredsstillende måte er gjennomført i tråd med mandatet.

Følgeevalueringen som prosess har lagt til rette for dialog og læring, og har i stor grad gitt interessenter, særlig Nansen-avdelingen, mulighet til å reflektere over styrker og svakheter i dagens systemer og praksis for resultatstyring. Dette vurderes som svært positivt. Tilretteleggingen for læring underveis har også bidratt til de skriftlige rapportene.

Den første leveransen – en hurtiggjennomgang og sammenligning av prinsipper og "best tilpasset praksis" for resultatstyring av bistandsprogrammer for Ukraina – har visse metodiske begrensninger. De viktigste begrensningene har vært tidspress og begrenset tilgang til nøkkelinformanter i de bistandsorganisasjonene som Nansen-avdelingen er sammenlignet med. Til tross for disse utfordringene inneholder analysen nyttig informasjon og relevante funn, og den ble utarbeidet på bemerkelsesverdig kort tid.

Et delmål med evalueringen var å få fram potensialet for bruk av automatisering og digitalisering innen Nansen-programmet. Rapportene utforsker ikke dette i noen særlig grad. Dette skyldes hovedsakelig prioriteringer som ble gjort for å gjennomføre innen stramme tidsfrister, samt behovet for å først gjøre en grundig analyse av eksisterende prosesser som grunnlag for digitalisering.

Rapporten inkluderer detaljerte anbefalinger forankret i innspill fra og diskusjoner med interessenter og avdeling for evaluering. Disse anbefalingene er likevel ikke fullt ut utviklet sammen med interessenter. Et slikt samarbeid kunne styrket anbefalingene ytterligere. Avdeling for evaluering mener at Nansen-avdelingen i Norad kan dra nytte av å vurdere og konkretisere anbefalingene i oppfølgingen av evalueringen. Til orientering er det avtalt at evalueringsfunksjonen i Norec vil avgjøre om og eventuelt når flere moduler av evalueringen skal gjennomføres.

Basert på evalueringsrapportene og innspill gjennom prosessen anbefaler avdeling for evaluering at Utenriksdepartementet og Norad:

1. Utvikler en overordnet endringsteori og et tilpasset resultatrammeverk for den sivile delen av Nansen-programmet, som tar utgangspunkt i de politiske målene fastsatt av Stortinget;
2. Utvikler en mer strukturert tilnærming til resultatstyring av programmet, både mellom Utenriksdepartementet og Norad, internt i Norad og med eksterne partnere;

3. Vurderer konkrete tiltak for å styrke avdelingens kapasitet til resultatstyring og læring, og for å legge til rette for at avdelingen har god kontekstforståelse og kan følge gjennomføringen av avtalene på en hensiktsmessig måte;
4. Fortsetter å utforske bruk av digitalisering for å oppnå effektivitet og kvalitetsforbedringer, for eksempel ved å bruke kunstig intelligens i rutineprosesser og analysearbeid.

Vennlig hilsen,

Tori Hoven
Fungerende avdelingsdirektør
Avdeling for evaluering

Javier Fabra-Mata
Seniorrådgiver
Avdeling for evaluering

Dokumentet er elektronisk godkjent og krever ikke signatur.