

RAPPORT 1998:16

Direktorater i institusjonelt samarbeid

Forvaltningsmessige sider ved bruk av norske direktorater i institusjonelt bistandssamarbeid

FORORD

På oppdrag fra NORAD har Statskonsult kartlagt og analysert innhold i og erfaringer med bruk av norske direktorater i institusjonelt samarbeid i bistandsarbeidet.

Kartleggingsarbeidet er gjennomført ved dokumentstudier og omfattende intervjuer med et utvalg av direktoratene, flere avdelinger i NORAD, noen departementer og to ambassader. En oppsummering fra intervjuene finnes i vedleggene 3-6.

Vi vil takke alle i direktoratene, i NORAD og ved Universitetet i Oslo som har bidratt med sin tid og kunnskap for vårt arbeid. Vi retter også en takk til Christian Michelsens Institutt som har stilt til vår disposisjon direktoratenes svar på et spørreskjema med stor relevans for vår kartlegging.

Statskonsult står ansvarlig for alle vurderinger og beskrivelser i rapporten. Avdelingsdirektør Vivi Lassen har vært prosjektansvarlig. Rapporten er utarbeidet av spesialrådgiver Knut Klepsvik (prosjektleder) og rådgiverne Erik Oftedal og Freddy Hansen. Anne-Grete Aase har bistått med språklig gjennomgang og slutføring av rapporten.

Oslo, september 1998

Jon Blaalid

Innhold

Sammendrag	1
1 Innledning	4
1.1 Bakgrunn	4
1.2 Formål	4
1.3 Metode	5
1.4 Om rapporten	6
2 Innhold i og omfang av institusjonssamarbeidet	8
2.1 Beskrivelse av strategi og praktisk oppfølging i NORAD og direktoratene	8
2.1.1 Strategi for institusjonssamarbeid	8
2.1.2 Innholdet i institusjonssamarbeidsprosjektene	9
2.1.3 Omfanget av direktoratenes institusjonssamarbeid	10
2.1.4 Samsvar med bistandspolitiske mål, strategier og prinsipper	11
2.2 Vurderinger og anbefalinger	11
2.2.1 Det er et uttalt behov for å konkretisere strategien	11
2.2.2 Innholdet i institusjonssamarbeidsprosjekter er konsentrert om kompetanseoverføring	13
2.2.3 Omfanget av institusjonssamarbeid i de forskjellige direktoratene er relativt lite	14
2.2.4 Stor grad av samsvar med mål, strategier og prinsipper	14
3 Relasjonene mellom direktorat, NORAD og samarbeidende institusjon	16
3.1 Rammer for samarbeidet	16
3.2 Oppsummering fra direktoratene og NORAD – erfaringer og synspunkter	17
3.2.1 Initieringsfasen	17
3.2.2 Gjennomføringsfasen	19
3.3 Vurderinger og anbefalinger	20
3.3.1 Analyse av og anbefaling om ansvarsfordeling	21
3.3.1.1 Forvaltningsansvar i NORAD	22
3.3.1.2 Faglig ansvar i direktoratene	22
3.3.1.3 Gjennomføringsansvar primært hos mottakeren	23
3.3.1.4 Erstatningsansvar løses oftest i minnelighet	23
3.3.1.5 Ansvar i forhold til Stortinget er delt	24
3.3.2 Vurdering og anbefaling om initieringsfasen	24
3.3.2.1 NORAD tar sin forvalterrolle på alvor	25
3.3.2.2 Rollene i institusjonssamarbeid bør klargjøres	25
3.3.2.3 NORAD bør utarbeide kontraktsmaler og godkjenningsprosedyrer	27
3.3.2.4 NORAD bør tilby veiledning til partene tidlig i prosessen	28
3.3.2.5 Direktoratene bør i større grad sette seg inn i bistandshistorikken i samarbeidslandet	29
3.3.2.6 Forprosjekter kan i større grad benyttes	29

3.3.2.7	Direktoratene bør se helhetsbehov hos mottakeren innenfor sitt forvaltningsområde	29
3.3.3	Gjennomføring av institusjonssamarbeid – vurderinger og anbefalinger.....	30
3.3.3.1	Direktoratene balanserer sin rådgiverfunksjon.....	30
3.3.3.2	Direktoratenes rolle kompliseres av rapporteringsplikt til NORAD.....	31
3.3.3.3	NORAD bør legge til rette for økt erfaringsutveksling	31
3.3.3.4	Problemet med sen betaling av faktura bør ikke dramatiseres..	32

4 Forankring, organisering og styring av bistandsarbeidet i direktoratene..... 33

4.1	Beskrivelse av direktoratenes forankring, organisering og styring av bistandsarbeid.....	33
4.1.1	Forankring og organisering i direktoratet og forholdet til overordnet departement	33
4.1.2	Rekruttering av personell og kompetanseutvikling	34
4.1.3	Direktoratets forhold til øvrig arbeid for NORAD – habilitet	36
4.1.4	Økonomiske betingelser og kostnadsgrunnlag.....	37
4.2	Vurderinger og anbefalinger	37
4.2.1	God forankring av bistandsarbeidet i direktoratene	37
4.2.2	Tildelingsbrevet bør angi rammer og rapporteringsrutiner for direktoratets bistandsaktivitet.....	38
4.2.3	Liten egeninteresse til grunn for bistandsarbeidet.....	39
4.2.4	Hensiktsmessig organisering og begrenset rekrutteringsbase.....	39
4.2.5	NORAD bør utvide sitt kompetanseutviklingstilbud	40
4.2.6	Direktoratenes dobbeltrolle er ikke et habilitetsproblem.....	42
4.2.7	Økonomiske betingelser og kostnadsgrunnlag er tilfredsstillende	43

5 Bruk av departementer i bistandsarbeid 45

5.1	Respondentenes syn på departementenes deltakelse i bistandsarbeidet	45
5.2	Departementet som part i institusjonssamarbeid.....	46
5.2.1	Forholdet til departementenes oppgaver	46
5.2.2	Departementets ansvar	47
5.2.3	Kapasitet i departementet.....	48
5.2.4	Organisatoriske grep.....	48
5.2.5	Formelle forhold.....	49
5.3	Departementet som part i bistandsavtaler.....	49
5.4	Departementet som rådgiver for NORAD.....	50

Vedlegg 1: Mandat for oppdraget (2 sider)

Vedlegg 2: Institusjonssamarbeidsprosjekter (1 side)

Vedlegg 3: Innhold i og omfang av institusjonssamarbeidet (11 sider)

Vedlegg 4: Relasjonene mellom direktorat, NORAD og samarbeidende Institusjon (24 sider)

Vedlegg 5: Forankring, organisering og styring av bistandsarbeidet i direktoratene (14 sider)

Sammendrag

Bakgrunn

Statskonsult har på oppdrag fra NORAD gjennomført en kartlegging og analyse av forvaltningsmessige sider ved bruk av norske direktorater i institusjonelt samarbeid, med særlig vekt på hvordan erfaringene oppleves fra norsk side. Formålet med oppdraget er å bedre NORADs grunnlag for å videreutvikle konseptet om institusjonssamarbeid, og for å følge opp direktoratene faglig og administrativt. Vi har også vurdert muligheter for å bruke departementer i institusjonelt samarbeid.

Institusjonssamarbeid forstås som et samarbeid mellom en norsk institusjon og en tilsvarende institusjon i et samarbeidsland. Samarbeidet skal være regulert i en formell kontrakt og ha en varighet på minst to år. Direktoratene som har inngått samarbeidskontrakter med institusjoner i samarbeidslandene, har i tillegg en kontrakt med NORAD om rammer for institusjonssamarbeidet og andre tjenester til NORAD.

Rapporten er basert på intervjuer med ledere og bistandskoordinatorer i sju direktorater, i NORAD, ambassader, departementer og i ett samarbeidsland. Vi har også gått gjennom skriftlig materiale og brukt data innsamlet i forbindelse med Christian Michelsens Instituttts rapport Twinning for development.

Hovedfunn i kartleggingen

NORAD har etter vår vurdering lyktes i å skape oppslutning i direktoratene om institusjonssamarbeid som en samarbeidsform det bør bygges videre på i norsk bistand. Våre intervjuer viser imidlertid at direktoratene og NORAD ikke har en felles og enhetlig forståelse av hvilke mål institusjonssamarbeid forventes å innfri, hvilke typer aktiviteter institusjonssamarbeid skal inneholde eller hvilke krav og forutsetninger som bør legges til grunn for slikt samarbeid. Særlig er forholdet mellom institusjonssamarbeid og institusjonsutvikling uklart.

Samlet er norske direktorater involvert i 47 institusjonssamarbeidsprosjekter. De fleste prosjektene har et budsjett på under 15 mill kroner – fordelt over tre til fem år. Arbeidet utgjør en liten del av direktoratenes totale produksjon. Kartleggingen viser at hovedinnholdet i prosjektene er faglig rådgivning og kunnskapsoverføring på individnivå i mottakerinstitusjonen. Det er få eksempler på prosjekter der organisasjons- og lederutvikling eller mottakerinstitusjonens legitimitet i samfunnet har vært fokusert i særlig grad.

Direktoratene gir uttrykk for at de er fornøyde med NORADs aktive rolle i innledningsfasen med initiering av institusjonssamarbeid. Det er mindre tilfredshet med NORADs rolle i forbindelse med kontraktsinngåelsen. NORAD vurderer mange av avtaleutkastene som dårlige. Direktoratene kritiserer NORAD for manglende kontraktsmaler, lang saksbehandlingstid og dårlig informasjon i godkjenningssprosessen.

Intervjuene i direktoratene og i NORAD viser at direktoratene ikke alltid er bevisste på hvilken rolle de har i institusjonssamarbeidsprosjektene. NORAD bidrar til dagens klarhet ved at omtale av rammer for direktoratenes institusjonssamarbeid er totalt integrert i samarbeidsavtalen mellom NORAD

Vedlegg 1

og direktoratene, og ved at NORAD ber om rapportering fra direktoratene om status på institusjonssamarbeidsprosjektene.

Bistandsarbeidet er godt forankret i direktoratene, både i interne styringsdokumenter, ved ledelsens involvering og gjennom en hensiktsmessig organisering. Omtale av institusjonssamarbeid i tildelingsbrevet fra overordnet departement og rapportering tilbake til departementet varierer derimot betydelig.

Direktoratene bruker erfarne medarbeidere som vurderes å ha god fagkunnskap og forvaltningskompetanse, i tillegg til tidligere bistandserfaring. NORAD vurderer direktoratsmedarbeidernes evne til å formidle egen fagkompetanse på en pedagogisk måte på et fremmed språk i en bistandsfaglig kontekst, som mangelfull. Både NORAD og mottakerlandet vurderer dette som viktigere enn tidligere bistandserfaring. Direktoratene etterspør kortvarige kurs eller seminarer som holder et høyt faglig nivå og som er mer målrettet mot behovet enn dagens kurs som arrangeres at Utenrikstjenestens kompetansesenter/NORAD.

Anbefalinger

Statskonsult mener at det er behov for å utvikle en helhetlig strategi for institusjonssamarbeid og institusjonsutvikling, hvor operasjonaliserbare mål, retningslinjer og kriterier klargjøres. Det bør være et mål å etablere en felles forståelse innad i NORAD, gjøre begrepene anvendbare for direktoratene i deres praktiske arbeid og vedlikeholde en kontinuerlig debatt om temaet.

Statskonsult anbefaler NORAD å klargjøre aktørenes ulike roller og ansvar. Vi foreslår følgende rolle- og ansvarsfordeling:

- Samarbeidsinstitusjonen i samarbeidslandet har et hovedansvar for gjennomføringen av prosjektet og har en oppdragsgiver- eller kjøperrolle overfor direktoratet og en mottakerrolle overfor NORAD
- Direktoratet har en leverandør- og rådgiverrolle overfor samarbeidsinstitusjonen i Sør og har det faglige ansvaret for sitt bidrag
- NORAD har en forvalterrolle og et tilhørende ansvar for at bistandsmidlene forvaltes i overensstemmelse med Stortingets forutsetninger
- Bistandsministeren er konstitusjonelt og parlamentarisk ansvarlig for bistandspolitiske strategier og forvaltningen av bistandsmidlene.
- Fagstatsråden er konstitusjonelt og parlamentarisk ansvarlig for det faglige innholdet i institusjonssamarbeidet.

NORAD bør klargjøre hva de skal konsentrere seg om i sin forvalterrolle og se etter muligheter for å effektivisere saksbehandlingen i NORAD. Direktoratene bør være mer bevisst på hvem de representerer i ulike sammenhenger. Det bør utarbeides maler for kontrakter om institusjonelt samarbeid samtidig som direktoratene bør trekke på sin egen juridiske kompetanse ved utforming av avtalene. Det vil fortsatt være behov for pragmatisme og tilpasning til behovene i de forskjellige samarbeidslandene. NORAD bør tilby veiledning og informere tidlig i prosessen om hvilke vurderinger som gjøres ved godkjenning av kontrakten.

Vedlegg 1

Direktoratet har etter vår oppfatning et eget ansvar for å rekruttere og utvikle den kompetansen som kreves i institusjonssamarbeidet. For å ivareta NORADs og direktoratenes behov for erfaringsutveksling, bør NORAD arrangere faglige seminarer der utvalgte problemstillinger tas opp og drøftes.

På bakgrunn av fagstatsrådets konstitusjonelle og parlamentariske ansvar, bør departementene ha en klarere rolle i styringen av direktoratenes bistandsinnsats. Det kan gjøres ved at tildelingsbrevene brukes for å sette rammer for direktoratenes bistandsengasjement, og ved at direktoratene rapporterer tilbake om omfang og innhold i arbeidet og hovedproblemer som direktoratene opplever i samarbeidsprosjektene.

Vi anbefaler at institusjonelt samarbeid skilles klart ut i NORADs samarbeidsavtale med direktoratene og behandles i egne punkter. Det bør komme fram at ansvarsforhold, krav til rapportering osv, er forskjellig i de to typene av oppdrag (rådgivning til NORAD og institusjonssamarbeid). Dagens garanti om en minimumsbruk av direktoratet bør erstattes av en intensjonsavtale om samlet ressursbruk.

Bruk av departementer i bistandsarbeid

Vi ser ingen formelle hindringer for at departementer kan inngå institusjonssamarbeidsavtaler, men ser at det kan oppstå en del praktiske komplikasjoner som departementene må finne løsninger på. Etter vår oppfatning bør departementene primært være aktuelle i prosjekter rettet inn mot forberedelse og gjennomføring av sektorpolitikk i samarbeidslandet. En bør være tilbakeholden med å trekke departementer inn i prosjekter som mer sikter mot samarbeidslandets løpende forvaltning.

Vi anbefaler at Utenriksdepartementet avklarer hvilket mandat fagdepartementene har i forhold til inngåelse av bistandsavtaler med andre land.

Innledning

1.1. Bakgrunn

Statskonsult har på oppdrag fra NORAD foretatt en kartlegging av erfaringer med bruk av norske direktorater som institusjonelle partnere for institusjoner i samarbeidslandene.

NORAD har samarbeidsavtaler med en rekke direktorater og andre institusjoner (forsknings- og undervisningsinstitusjoner og ulike interesseorganisasjoner). Samarbeidsavtalene er av ulik karakter og bestemmelser om pris og andre vilkår varierer. De fleste av avtalene med direktoratene har en årsverksramme.

NORAD skiller mellom bistand til NORAD (vurdering av prosjektsøknader, kvalitetssikring, generell rådgivning, el) og bistand ute (rådgivning til institusjoner i mottakerland, institusjonelt samarbeid, el). Det er erfaringer med institusjonssamarbeidet ute som er gjenstand for kartlegging og analyse.

Utenriksdepartementet har nylig fått gjennomført en evaluering av institusjonsutvikling, med fokus på hvordan man har jobbet med institusjonsutvikling og kompetansebygging innenfor institusjonssamarbeid generelt. En viktig målsetting for Utenriksdepartementets studie er blant annet å analysere forberedelsene, prosessen og resultatet av institusjonelt samarbeid, og særlig se på hvorledes samarbeidet oppfattes av mottakerlandene.

Statskonsults prosjekt er avgrenset til å se på forvaltningsmessige sider og erfaringer ved bruk av norske direktorater i institusjonelt samarbeid – særlig hvordan erfaringene oppleves fra norsk side.

1.2. Formål

Formålet med oppdraget er å

- skaffe kunnskap om hvordan institusjonssamarbeidet i de norske direktoratene fungerer, og vurdere i hvilken grad dagens samarbeidsformer er effektive i forhold til mål og strategier for norsk bistand
- gi NORAD bedre grunnlag for å avklare roller, ansvar og andre forvaltningsmessige forhold og å veilede og følge opp direktoratene
- avklare mulighetene for NORAD til å engasjere fagdepartementer i institusjonelt samarbeid
- få et bedre grunnlag for å være mer systematisk i strategiutforming og styring, herunder hvilke resultatkrav NORAD skal stille til direktoratene

Mandat for oppdraget er gjengitt i vedlegg 1.

1.3. Metode

Kartleggingen omfatter tiltak av typen institusjonssamarbeid, der norske direktorater inngår. Institusjonssamarbeid er i rapporten definert som et samarbeid mellom en norsk institusjon (direktorat) og en tilsvarende institusjon i et samarbeidsland. Samarbeidet skal være regulert i en formell kontrakt og ha en varighet på minst to år.

I rapporten bruker vi begrepene samarbeidsinstitusjon og mottakerinstitusjon overlappende. For å gjøre det tydelig at vi omtaler partneren i mottakerlandet, skriver vi noen ganger samarbeidspartneren i Sør, uten at det er avgrenset til et bestemt geografisk område.

Kartleggingen av institusjonelle samarbeidskontrakter med beskrivelse av omfang, samarbeidsområde, oppgaver osv, skulle i utgangspunktet gjøres ut fra dokumentasjon fra NORADs arkiver. Det viste seg imidlertid at materialet i NORADs arkiver var vanskelig tilgjengelig mht å få et grundig kjennskap til institusjonelt samarbeid. Vi har derfor også brukt andre kilder i denne delen av kartleggingen, både intervjuer i direktoratene og direktoratenes svar på en spørreskjemaundersøkelse som Christian Michelsens Institutt (CMI) gjennomførte overfor de norske direktoratene i forbindelse med oppdraget fra Utenriksdepartementet om evaluering av institusjonsutvikling¹. Oversikten over eksisterende institusjonssamarbeid i vedlegg 1 er i stor grad basert på direktoratenes svar på spørreskjema fra CMI. I rapporten og i vedlegg til rapporten presenterer vi noen oppsummeringer av direktoratenes synspunkter på institusjonelt samarbeid og sammenlikner direktoratenes synspunkter med norske offentlige institusjoner samlet. Data for disse presentasjonene er også hentet fra spørreskjema fra CMI.

De øvrige spørsmålene i mandatet søkes besvart med utgangspunkt i intervjuer med et utvalg av etatene. I samarbeid med NORAD valgte vi sju direktorater for utdypende intervjuer basert på størrelse (ressursbruk), erfaringsbakgrunn (tidsbruk og geografisk bredde i engasjementer) og omfang av bistands-samarbeid (minst tre-fire år i løpet av de seneste 10 årene). Vi har intervjuet direktør og koordinator/kontaktperson for bistandsarbeidet i direktoratene. Følgende direktorater ble valgt²:

- Direktoratet for Naturforvaltning, Trondheim
- Havforskningsinstituttet/Fiskeridirektoratet, Bergen (inngår som case i CMI-studien)
- Norges Vassdrags- og Energiverk, Oslo
- Oljedirektoratet, Stavanger (inngår som case i CMI-studien)
- Statens Forurensningstilsyn, Oslo
- Statens Helsetilsyn, Oslo

¹ Se rapporten: "Twinning for Development", Institutional Cooperation between Public Institutions in Norway and the South, Christian Michelsen Institute, Utenriksdepartementet Evaluation Report 1.98

² Følgende direktorater inngår i de 13 statlige direktoratene som er involvert i institusjonelt samarbeid, men ble ikke med i utvalget for utdypende intervjuer: Kystdirektoratet, Riksantikvaren, Sjøfartsdirektoratet, Statens Kartverk, Post- og teletilsynet, Vegdirektoratet

- Statistisk Sentralbyrå, Oslo

Det ble videre foretatt utvalgte intervjuer i de to mest relevante avdelingene i NORAD (Fagavdelingen og Regionsavdelingen) samt i Juridisk seksjon. Her har vi snakket med avdelingsdirektører, seksjonssjefer i relevante seksjoner og noen andre medarbeidere. Ved to ambassader (Lusaka og Maputo) har vi intervjuet de ansvarlige for bistandsfeltet, og – ved en av ambassadene – også ambassadøren. Vi har også intervjuet tre aktuelle departementer (Miljøverndepartementet, Landbruksdepartementet og Kirke-, undervisnings- og forskningsdepartementet) der vi snakket med den personen som har ansvaret for bistandsengasjementet (avdelingsdirektør- og ekspedisjonssjefnivå). Utvalget av intervjuobjekter ble gjort av Statskonsult og NORAD i fellesskap.

Statskonsult har brukt to jurister³ ved Universitetet i Oslo for å kvalitetssikre vår beskrivelse og anbefalinger når det gjelder forvaltnings- og forfatningsrettslige sider ved analysen, herunder spørsmålet hvilket ansvar norske direktorater og departementer har når de deltar i norsk bistand.

1.4. Om rapporten

Kapittel 2 omfatter en kort beskrivelse, vurdering og anbefaling om NORADs strategi for institusjonssamarbeid og hvordan strategien er fulgt opp i forhold til norske direktorater, omfang av institusjonelt samarbeid i direktoratene og praksis i forhold til bistandspolitiske mål, strategier og prinsipper.

I kapittel 3 redegjør vi kort for rollefordelingen mellom de to kontraktspartnerne i institusjonelt samarbeid og NORAD. Hovedvekten er lagt på vurdering av rolle- og ansvarsfordelingen mellom partene og NORAD og synspunktene som er framkommet fra informantene, samt forslag om noen endringer som kan forbedre institusjonssamarbeid som virkemiddel i bistanden.

I kapittel 4 fokuserer vi på interne forhold i direktoratene og forholdet mellom direktorat og fagdepartement. Foruten en kort oppsummering av intervjuene, omfatter kapitlet Statskonsults vurderinger og anbefalinger.

Rapporten avsluttes med kapittel 5, der vi vurderer muligheter og begrensninger ved å bruke departementer i institusjonelt samarbeid.

Som vedlegg presenter vi:

1. Mandat for oppdraget
2. Tabellarisk oversikt over direktoratenes institusjonssamarbeidsprosjekter
3. Beskrivelse av NORADs strategi og informantenes synspunkter på innhold, omfang osv i direktoratenes institusjonssamarbeid

³ Professorene Hans Kristian Bugge og Inger Johanne Sand, Institutt for offentlig rett, Universitetet i Oslo

Vedlegg 1

4. Beskrivelse av NORADs prosedyrer og informantenes synspunkter på relasjonene mellom direktoratene, samarbeidsinstitusjonene og NORAD
5. Beskrivelse av informantenes synspunkter på interne forhold i direktoratene og forholdet til overordnet fagdepartement.

Innhold i og omfang av institusjonssamarbeidet

NORAD har i 90-årene lagt vekt på økt bruk av norske institusjoner i bistanden. Denne satsingen kommer til uttrykk i heftet Strategier for bistand. NORAD i 90-årene (1990), som blant annet la grunnlaget for opprettelsen av Norgesaksen⁴. Helt tilbake til 70-årene har det vært eksempler på institusjonssamarbeid der norske institusjoner har vært partnere overfor tilsvarende institusjoner i samarbeidslandene. Det er likevel ikke før rundt midten på 90-tallet at det skjer en betydelig økning i antall institusjonssamarbeidsprosjekter.

I dette kapitlet beskriver vi først hvordan NORAD har vektlagt institusjonssamarbeid i strategien, før vi omtaler praktisk innhold i og omfang av institusjonssamarbeidsprosjekter i direktoratene. Avslutningsvis gir vi våre vurderinger og anbefalinger til videre oppfølging.

1.5. Beskrivelse av strategi og praktisk oppfølging i NORAD og direktoratene

En mer detaljert beskrivelse av synspunkter fra informantene i NORAD og i direktoratenes finnes i vedlegg 3. Her gir vi et hovedinntrykk av synspunkter og erfaringer som er kommet fram.

1.6. Strategi for institusjonssamarbeid

I NORADs strategi er det en klar sammenheng mellom institusjonssamarbeid og institusjonsutvikling. Strategien (del II, 1992) uttrykker det slik:

Målet for institusjonssamarbeid er å skape levedyktige institusjoner i samarbeidslandene gjennom et direkte samarbeid mellom institusjoner i Norge og samarbeidslandene, eller mellom disse landene og andre land i Sør. Samarbeid kan avtales med offentlige institusjoner og forvaltningsorganer, private organisasjoner og bedrifter. (...) Avtaler om institusjonssamarbeid er i prinsippet avtaler mellom to institusjoner, men godkjent av NORAD og mottakerlandets myndigheter. Avtalene skal inngås på institusjonsplan, og skal ha klare retningslinjer for ansvar.

Institusjonssamarbeid er et av flere viktige virkemidler som bidra til institusjonsutvikling i samarbeidslandene. Satsingen på institusjonsutvikling er begrunnet ut fra målsettingen om at norsk bistand skal bidra til å styrke samarbeidslandenes institusjoner, slik at de i et noe lengre perspektiv settes i stand til å fylle sine funksjoner uavhengig av utenlandsk støtte. Prinsippet om mottakeransvar er også et vesentlig moment som ligger bak satsingen på

⁴ Norgesaksen representerer både store og små institusjoner som bedrifter, forvaltningsorganer, stiftelser og frivillige organisasjoner. Bruk av norske institusjoner og organisasjoner i bistanden har i økende grad basert seg på samarbeid med Norgesaksen. Samarbeidet har to målsettinger: 1) Samarbeidet skal bidra til å øke kvaliteten på bistanden ved at en oppnår en mer systematisk kontakt med og bruk av norske miljøer. 2) Norgesaksen skal bidra til at norsk opinion i sterkere grad identifiserer seg med og viser forståelse for norsk bistand til utviklingsland.

institusjonsutvikling og institusjonssamarbeid. Mottakeransvar innebærer at mottaker tar ansvaret for planlegging, gjennomføring og oppfølging av bistandsprosjekter.

NORADs strategi gir ingen nærmere definisjon av begrepet institusjonssamarbeid eller institusjonsutvikling. St meld nr 51 (1991–92) gjør et forsøk på presisering og splitter tiltak for institusjonsutvikling i tre nivåer,

- institusjonens struktur og oppbygning
- institusjonens menneskelige ressurser
- de materielle ressursene.

Disse policydokumentene angir i ulik detaljeringsgrad de overordnede rammene og målsettinger for institusjonsutvikling og institusjonssamarbeid. Men de bidrar ikke til en nærmere begrepsavklaring – forstått som en etablering av et felles referansepunkt for en praktisk og operasjonaliserbar forståelse av begrepene.

I NORAD har Seksjon for Menneskelige Resurser og Institusjoner (MERI) et faglig ansvar for utvikling av virkemidlet institusjonssamarbeid, men ingen enkelt avdeling eller seksjon i NORAD er tillagt et hovedansvar for oppfølging av institusjonssamarbeid. Dette ansvaret er delegert til enheter i organisasjonen som følger opp prosjektene som institusjonssamarbeid knyttes opp mot.

I intervjuene både i direktoratene og i NORAD var det gjennomgående stor oppslutning om institusjonssamarbeid som en samarbeidsform det bør bygges videre på i bistandsarbeidet. Imidlertid framgikk det også klart hos mange at det mangler tydeliggjøring av konkrete formål med institusjonssamarbeid og en utforming av retningslinjer, kriterier og metoder rettet mot slike formål. I denne sammenhengen ble det også pekt på en tilsvarende mangelfull skriftlig utforming og konkretisering av strategien for institusjonsutvikling. Bevissthet omkring denne mangelen ser ut til være størst innad i NORAD, mens direktoratene har funnet en praksis for institusjonssamarbeidet i hvert enkelt prosjekt.

1.7. Innholdet i institusjonssamarbeidsprosjektene

I denne rapporten har vi avgrenset institusjonssamarbeid til en formell avtale med minimum to års varighet om samarbeid mellom et norsk direktorat og en tilsvarende institusjon i et samarbeidsland.

Kartleggingen viser at det i hovedsak er stor samstemmighet i direktoratene og i NORAD om at institusjonssamarbeid er et virkemiddel i bistanden, og ikke et mål i seg selv. Imidlertid er det ulike oppfatninger om hva slags virkemiddel dette er, dvs hvilke elementer det skal inneholde og hva det skal bidra til. Institusjonssamarbeid kan innholdsmessig være et bredt sammensatt virkemiddel, hvor samarbeidet kan omfatte alt fra lederutvikling og bygging av en organisasjon til faglig bistand innenfor mottakerinstitusjonens forvaltningsområde – hver for seg eller kombinert.

Samtlige direktorater vi har intervjuet, mener det er god sammenheng mellom direktoratets kjerneoppgaver og innsatsen innenfor institusjonssamarbeid. I

Vedlegg 1

hovedsak ytes det bistand innenfor de kjerneområdene som direktoratene forvalter nasjonalt. Innholdet i samarbeidet varierer betydelig mellom mottakerlandene og -institusjonene, og informantene påpeker at innholdet i bistandsarbeidet har endret seg mye de senere årene. De fleste samarbeidsprosjektene retter seg mot teknisk/faglig bistand på et område – kombinert med kompetanseutvikling.

Det er stor enighet blant informantene om at hovedvekten i samarbeidet ligger på kunnskapsoverføring, der siktemålet kan være utvikling av verktøy, regelverksarbeid, utforming av kravspesifikasjoner i forbindelse med anskaffelser, datalagring, informasjonsspredning, policyutvikling, mm. Flertallet peker på at institusjonsutvikling kommer som en indirekte effekt av kunnskapsoverføring og rådgivning.

I arbeidet med å bistå i utforming av lov- og regelverk legges det vekt på praktisk opplæring i prosjektarbeid (prosjektledelse, -gjennomføring og -organisering), og det påpekes at det ofte ikke finnes noen organisasjon i utgangspunktet, slik at den må bygges opp fra bunnen av, og at dette innebærer organisasjonsutvikling. Men enkelte peker også på at direktoratet aldri har trukket inn folk fra administrasjonsavdelingen hjemme i dette arbeidet.

Flere av informantene i NORAD oppfatter denne profilen på institusjonssamarbeid som en svakhet. Informantene viser til at direktoratene ikke er flinke nok til å se breddebehov hos mottakeren, men i for stor grad er opptatt av å ivareta sin egen institusjons fagområde, og at siktemålet primært ikke er å styrke institusjonen som organisasjon, men å løse et faglig problem. De påpeker at direktoratene i enkelte institusjonssamarbeidsprosjekter i større grad bør bringe inn annen kompetanse enn den rent faglige. Denne kritikken mot direktoratenes rolle kommer vi tilbake til i kapittel 3.

1.8. Omfanget av direktoratenes institusjonssamarbeid

12 direktorater er i dag involvert i til sammen 47 institusjonssamarbeidsprosjekter, fordelt på 28 prosjekter i Afrika, 13 i Asia, fire i Midt-Østen (Palestina) og to prosjekter i Mellom-Amerika (Nicaragua). Rundt 90 prosent av samarbeidene er initiert fra 1995 og framover. En oversikt over alle prosjektene finnes i vedlegg 2.

Vedlegg 2 viser at bare en sjettedel av prosjektene har et samlet budsjett for hele prosjektperioden på mer enn 15 mill kroner. Om lag halvparten av prosjektene har et samlet budsjett på under 5 mill kroner.

Gjennomgående involverer direktoratene flere personer i prosjektene enn det norske offentlige institusjoner gjør samlet sett i institusjonssamarbeid. Om lag 50 prosent av prosjektene involverer mer enn seks personer i direktoratet. Dette tallet sier ikke noe om arbeidsmengden som legges ned, men om bredden i engasjementet. Vi har ikke gode tall for antall årsverk som brukes på institusjonssamarbeid i direktoratene.

Om lag 98 prosent av alle prosjektene i direktoratene har en total varighet på seks år eller mindre. Direktoratene er nokså samstemte i behovet for lang-

siktighet i institusjonssamarbeid. Noen av direktoratene ønsker lengre avtaleperioder med NORAD enn to-tre år som er det vanlige nå. NORAD er enig i at det er nødvendig med et langsiktig perspektiv, men har motforestillinger mot å øke avtaleperioden.

Det er vårt hovedinntrykk at bistandsarbeidet ikke går på bekostning av kjerneoppgavene eller utgjør et kapasitets- og konkurranseproblem. Direktoratene med stort bistandsengasjement løser dette også kapasitetsmessig.

1.9. Samsvar med bistandspolitiske mål, strategier og prinsipper

Hovedinntrykket etter intervjuene er at informantene både i direktoratene og i NORAD mener at det generelt er godt samsvar mellom institusjonssamarbeidsprosjekter og bistandspolitiske mål og strategier. Enkelte av informantene i NORAD forklarer dette ut fra to forhold. På den ene siden viser de til at en nå har fått kontinuitet i institusjonssamarbeidet, mottakeren settes i stand til å gjennomføre jobben, dvs at de norske ekspertenes rolle er endret, og de har tilgjengelige ressurspersoner i de norske institusjonene. På den andre siden viser de til satsingen på institusjonsutvikling som en bærebjelke i bistandsarbeidet, og de mener at institusjonsutvikling er godt innarbeidet i NORAD-systemet og integrert i bistandspolitiske mål.

1.10. Vurderinger og anbefalinger

1.11. Det er et uttalt behov for å konkretisere strategien

NORAD har lyktes i å skape stor oppslutning om institusjonssamarbeid som en samarbeidsform det bør bygges videre på i norsk bistand. Dette gjelder både internt i NORAD og i direktoratene. Imidlertid er det en felles oppfatning at oppfølgingen og konkretisering av de overordnede strategiene for institusjonssamarbeid har vært og er mangelfull. Oppfølgingen har i det vesentlige vært basert på muntlig formidling, seminarer og kurs, uten å ha nedfelt seg skriftlig.

Konsekvensen er at direktoratene ikke har en felles og enhetlig forståelse av hva institusjonssamarbeid skal inneholde og hvilke krav og forutsetninger som skal legges til grunn for vurdering av hvert enkelt institusjonssamarbeidsprosjekt. I praksis innebærer dette at direktoratene har funnet egne tolkninger og modeller for hvordan denne samarbeidsformen kan anvendes i bistanden. Det samme kan til en viss grad sies om NORAD. Formålet med det enkelte samarbeidsprosjektet kan være klart nok, men det er en fare for at det blir en isolert innsats med svak forankring i en helhetlig innsats for å skape levedyktige institusjoner i samarbeidslandene.

Etter vår vurdering er det særlig i koplingen til institusjonsutvikling at det oppstår uklarhet, og det er en tendens til at begrepene blir brukt om hverandre, slik at det settes likhetstegn mellom institusjonssamarbeid og institusjonsutvikling.

Vedlegg 1

Behovet for klargjøring av strategi og rollefordeling i institusjonelt samarbeid er også understreket av Christian Michelsens Institutt (CMI) nylig⁵, og Statskonsult påpekte det samme i en rapport i 1995⁶.

Behovet for entydige definisjoner av begrepene oppleves sterkest innad i NORAD, mens direktoratene ikke uttrykker noe sterkt behov for definisjoner. Innad i NORAD er det til en viss grad ulik forståelse og operasjonalisering av begrepene mellom ulike miljøer og avdelinger. Dette behøver ikke være noe problem i praksis, og kan være et uttrykk for at tolkningen av begrepene tilpasses ulike satsingsområder og arbeidsformer. Det samme kan sies om direktoratene, som ut fra det enkelte samarbeidsprosjektet i praksis har foretatt en definisjon av institusjonssamarbeid. På den andre siden kan ulik tolkning av begrepene medføre individuell vektlegging av hva som skal være sentrale målsettinger for og elementer i institusjonsutvikling. En slik manglende felles begrepsforståelse vil kunne hemme erfaringslæring og vurdering av et institusjonssamarbeid og hvilke behov hos mottaker et samarbeid skal dekke.

NORAD bør avklare om begrepene fortsatt bør være flytende, slik at den enkelte aktør definerer begrepene. Statskonsult mener at NORAD bør sørge for en bevisstgjøring og diskusjon om begrepene både innad i NORAD og utad blant direktoratene. NORAD bør foreta en konkretisering og begrepsavklaring mellom institusjonsutvikling og institusjonssamarbeid. Klargjøringen bør innarbeides i en strategi for disse satsingsområdene. Det kan være vanskelig – og kanskje også lite hensiktsmessig – å formulere entydige, konkrete definisjoner av begrepene. Men det er viktig at NORAD klargjør hva de legger i begrepene og relasjonen mellom dem, både av hensyn til å etablere en felles forståelse og for å gjøre begrepene operasjonaliserbare. Det bør tydeliggjøres at institusjonsutvikling kan være rettet mot ulike nivåer og områder i og rundt en institusjon, og at institusjonssamarbeid kan være en bredt sammensatt innsatsfaktor for å bidra til institusjonsutvikling på ett eller flere nivåer eller områder. Etter vår vurdering, er en begynnelse for en slik klargjøring foretatt i omtalen av institusjonsutvikling i St meld nr 51 (1991–92), jf omtalen i punkt 2.1 om strategi for institusjonssamarbeid. Studien som CMI har gjennomført, kan også bidra til en klargjøring⁷.

En klargjøring og felles forståelse av begrepene bør nedfelles skriftlig og systematisk formidles innad i NORAD og utad til de ulike aktørene i bistandsarbeidet.

Det er generelt behov for større skriftlighet omkring institusjonsutvikling og -samarbeid. NORAD bør i dette arbeidet bygge videre på og styrke de kommunikasjonskanalene som Norgesaksen og samarbeidsforumet for direktoratene representerer.

⁵ Twinning for Development Institutional Cooperation between Public Institutions in Norway and the South, Chr. Michelsen Institute, Utenriksdepartementet Evaluation Report 1.98

⁶ Kartlegging av arbeidet med institusjonsutvikling i NORAD, Rapport 1995:4, Statskonsult

⁷ CMI knytter institusjonsutvikling til tre nivåer av institusjonsbygging: 1) Overføring og bruk av kunnskap på individnivå (human resource development) 2) Endringer i formelle strukturer, ledelse, administrative rutiner og teknologi i individuelle organisasjoner (organisatorisk utvikling). 3. Endringer i relasjonen mellom individuelle organisasjoner og nettverk, sektorer og den helhetlige/overordnede kontekst de er en del av/inngår i (“systemisk utvikling”).

1.12. Innholdet i institusjonssamarbeidsprosjekter er konsentrert om kompetanseoverføring

Det er stor innholdsmessig forskjell mellom direktoratenes institusjonssamarbeid, og omfatter, etter vår vurdering, både teknisk bistand og enklere former for institusjonsutvikling. Det er imidlertid vårt inntrykk at det bare er unntaksvis at institusjonssamarbeid fungerer som tradisjonell ekspertbistand med sikte på å løse avgrensede faglige problemer/oppgaver hos mottaker. På den andre siden er det også bare unntaksvis at institusjonssamarbeid eksplisitt skal bidra til institusjonsutvikling med sikte på å bedre mottakerinstitusjonens struktur og oppbygging (dvs ledelse, administrative linjer, beslutningssystem, planleggingsapparat, rammevilkår osv).

Hovedsiktemålet i direktoratenes institusjonssamarbeid er kunnskapsoverføring. Ut fra intervjuene er det en tendens til å se et motsetningsforhold mellom kunnskapsoverføring og institusjonsutvikling, som igjen har sammenheng med at mange likestiller institusjonsutvikling med organisasjonsutvikling. Dette bekrefter igjen behovet for definering og klargjøring av begreper i bistandsarbeidet.

Etter vår vurdering vil kunnskapsoverføring, som det sentrale virkemidlet i direktoratenes institusjonssamarbeid, være et viktig bidrag til institusjonsutvikling – også i de tilfellene den er rettet mot det som kan kalles institusjonens materielle ressurser (eksempelvis infrastruktur, utstyr, vedlikehold, transport osv). Men det er viktig å understreke at institusjonssamarbeid som avgrenses til og stopper med kunnskapsoverføring omkring materielle ressurser, lett vil få preg av å være en punktinnsetning, som ikke vil være kvalitativt forskjellig fra teknisk bistand. I slike tilfeller vil det være nødvendig å følge opp med et gradvis bredere anlagt institusjonssamarbeid, dersom siktemålet skal være å skape levedyktige institusjoner i samarbeidslandene.

Det er etter vår oppfatning et felles ansvar for NORAD og direktoratet å sikre at hvert enkelt institusjonssamarbeidsprosjekt blir et mest mulig effektivt virkemiddel for institusjonsutvikling. Hva slags form for institusjonsutvikling det tas sikte på, må diskuteres med mottaker ut fra mottakers behov, ressurser og prioriteringer.

NORAD bør klargjøre krav og kriterier for institusjonssamarbeid. Siktemålet må være å sikre at samarbeidet bidrar til institusjonsutvikling. Kriteriene bør ligge til grunn for vurdering av søknader om institusjonssamarbeid. NORAD bør rette særlig oppmerksomhet mot institusjonssamarbeid som fokuserer på det som kan kalles materielle ressurser, og sikre at disse bidrar til institusjonsutvikling og ikke avgrenses til en isolert punktinnsetning. NORAD bør følge opp med evalueringer av institusjonssamarbeidsprosjekter.

NORADs arbeid med en håndbok i institusjonsanalyse er et positivt steg i riktig retning mot konkretisering og klargjøring av hvordan institusjonssamarbeid skal anvendes som et strategisk virkemiddel for institusjonsutvikling.

1.13. Omfanget av institusjonssamarbeid i de forskjellige direktoratene er relativt lite

Flertallet av institusjonssamarbeidsprosjektene har et samlet budsjett på under 15 mill kroner. Denne summen inneholder – i tillegg til refusjon for arbeid utført av direktoratet – reiseutgifter, kjøp av konsulenttenester og eventuelle investeringskomponenter. Når denne summen fordeles på hele prosjektperioden, som er på tre til fem år for de fleste prosjektene, blir det årlige budsjettet pr prosjekt relativt beskjedent.

Med hensyn til varigheten på prosjektene, kan det stilles spørsmål ved om en periode på tre til fem år er et tilstrekkelig langsiktig perspektiv for et institusjonssamarbeid som skal skape en levedyktig mottakerinstitusjon. Faren for at et institusjonssamarbeid får preg av en punktinnsett (teknisk bistand) må ses i sammenheng med rammene for prosjektet, dvs både budsjett og varighet.

Direktoratene involverer relativt mange medarbeidere direkte i hvert enkelt samarbeidsprosjekt. I mer enn halvparten av prosjektene er mer enn seks personer i direktoratet involvert. Etter vår vurdering, viser dette at direktoratene i stor grad trekker på sin samlede ekspertise, som igjen samsvarer med institusjonssamarbeidskonseptet i bistanden.

Vår anbefaling er at NORAD vurderer å fastsette en nedre grense for varighet og budsjettramme for et institusjonssamarbeid. Tatt i betraktning de ressurser som brukes i direktoratene og i NORAD i etablering av en avtale om institusjonssamarbeid, synes en grensedragnings hensiktsmessig.

Et krav om minimumsvolum på bistandsarbeidet i hvert direktorat bør også vurderes i forhold til en klargjøring av krav og kriterier for institusjonssamarbeid, målsettingen om å bidra til levedyktige mottakerinstitusjoner og koplingen til (langsiktig) institusjonsutvikling for å nå denne målsettingen. Dersom omfanget blir for lite, er det vanskelig å vedlikeholde kompetansen på området.

1.14. Stor grad av samsvar med mål, strategier og prinsipper

Det er vårt inntrykk at innsatsen er i samsvar med de overordnede, bistandspolitiske mål og strategier. Det må imidlertid tas i betraktning at NORAD ikke har utarbeidet en helhetlig strategi for institusjonsutvikling eller et strategisk rammeverk for institusjonssamarbeid med presisering av retningslinjer og kriterier for denne typen samarbeidsform. Enkelte av direktoratene er kritiske til egen innsats i forhold til samsvar med bistandspolitiske mål og strategier, men vi mener dette er et uttrykk for et høyt ambisjonsnivå og ønske om bredere involvering i institusjonssamarbeid basert på en mer helhetlig tilnærming til institusjonsutvikling i mottakerinstitusjonen.

Prinsippet om mottakeransvar er et sentralt fundament som institusjonssamarbeid skal bygge på. Ut fra vår kartlegging mener vi at dette prinsippet i hovedsak også følges i praksis. De norske direktoratenes rolle varierer dels mellom direktoratene og dels fra prosjekt til prosjekt avhengig av mottakerinstitusjon. I hvilken grad mottaker selv har og tar reelt ansvar for planlegging,

Vedlegg 1

gjennomføring og oppfølging av samarbeidsaktivitetene, ser ut til å variere. Imidlertid er det ikke foretatt noen evaluering eller gjennomgang som kan bekrefte eller avkrefte i hvilken grad prinsippet om mottakeransvar ivaretas i institusjonssamarbeid.

Relasjonene mellom direktorat, NORAD og samarbeidende institusjon

Relasjonene mellom NORAD og de to partene i institusjonssamarbeidet er komplekse. NORAD legger til rette for samarbeid, finansierer og følger opp i forhold til norsk bistandspolitikk. Samarbeidspartnerne, det norske direktoratet og en tilsvarende institusjon i et samarbeidsland, utformer innholdet i samarbeidet og gjennomfører konkrete, avtalte tiltak. Vi beskriver innledningsvis i kapitlet noen rammer for slike samarbeidsprosjekter.

Deretter fokuserer vi særlig på roller og arbeidsdeling mellom aktørene, og analyserer ansvarsfordelingen mellom partene. Vi har lagt vekt på å beskrive informantenes erfaringer og synspunkter samt Statskonsults vurderinger og anbefalinger til initieringsfasen og gjennomføringsfasen i institusjonssamarbeid.

Hovedfokus i dette kapitlet er samhandlingen mellom aktørene. I kapittel 4 kommer vi tilbake til hvordan direktoratene innretter seg internt og i forhold til overordnet departement.

1.15. Rammer for samarbeidet

Institusjonssamarbeid kan være drøftet mellom NORAD og samarbeidslandet allerede i landprogramdrøftingen, i prosjektavtaleforhandlingene eller som nye initiativ i forlengelsen av en prosjektavtale.⁸ Institusjonssamarbeid er normalt forankret i prosjektavtalen.

NORAD har i tillegg samarbeidsavtaler med direktoratene som regulerer hvilke oppdrag direktoratene kan påta seg i bistandssammenheng. Både oppdrag for NORAD og institusjonssamarbeid og eventuelle andre oppdrag for et samarbeidsland er regulert i avtalen. Institusjonssamarbeidsprosjekter har derfor en dobbel forankring i avtaler som NORAD inngår med hver av partene, både i prosjektavtalen med samarbeidslandet og i samarbeidsavtalen med direktoratet.

Med utgangspunkt i tiltakssyklusmanualen og prinsippene for norsk bistand har Statskonsult forstått rollefordelingen mellom de to samarbeidspartnerne og NORAD slik:

- Samarbeidspartneren er kjøper av konkrete tjenester for å løse definerte problemer, og har en kjøper- eller oppdragsgiverrolle overfor det norske direktoratet. Partneren har i tillegg en mottakerrolle i forhold til NORAD.
- Direktoratet er leverandør av avtalte tjenester overfor samarbeidspartneren i Sør. Direktoratet har først og fremst en rådgiverfunksjon innenfor sitt forvaltningsområde. Direktoratet skal bare ta på seg oppgaver ute som de har kompetanse til å gjøre i Norge.

⁸ For en nærmere redegjørelse for sammenhengen mellom ulike avtaler i bistandssamarbeidet, se vedlegg 4, punkt 1.1.

- NORAD forvalter og setter i verk den bilaterale bistandspolitikken. Det innebærer blant annet å legge til rette for institusjonssamarbeid og forvalte bistandsmidlene i samsvar med norsk bistandspolitikk – herunder sikre at kontrakten om institusjonelt samarbeid samsvarer med bevilgningsgrunnlaget og prosjektavtalen – og følge opp samarbeidet.

1.16. Oppsummering fra direktoratene og NORAD – erfaringer og synspunkter

Vi gjengir her noen hovedinntrykk av informantenes erfaringer og synspunkter på samarbeidet, rollefordeling og ansvar. Vedlegg 4 gir en mer detaljert beskrivelse av rollene og informantenes synspunkter.

1.17. Initieringsfasen

Etter direktoratenes oppfatning, kommer initiativet til nye samarbeidsprosjekter fra NORAD i om lag halvparten av alle prosjektene. Direktoratene tar initiativ i 15 prosent av prosjektene, mens partnerne i Sør er involvert i initiativet i 25 prosent av prosjektene.

Direktoratene gir uttrykk for at de er fornøyd med NORADs rolle i innledningen til initieringsfasen av institusjonssamarbeid. NORAD bidrar med å legge til rette for kontakt mellom partene, deltar på innledende møter og sørger for finansiering av prosjektene.

Flertallet av informanter i direktoratene gir imidlertid uttrykk for mindre tilfredshet med NORADs involvering lenger ute i prosessen fram mot kontraktsinngåelse. Flere av direktoratene gir uttrykk for at godkjenningssprosessen i NORAD tar lang tid, at NORAD er opptatt av detaljer og at informasjonen tilbake til direktoratene er ikke god nok. Direktoratene peker på at den kontakten som er opparbeidet med mottakerinstitusjonen i de innledende drøftingene av prosjektet blir skadelidende når NORAD bruker lang tid på godkjenningssprosessen. Noe av dynamikken i prosjektet påstås å bli borte. Det poengteres samtidig at det er et stort problem at direktoratene ikke får tilstrekkelig informasjon tilbake i løpet av denne godkjenningssprosessen.

Intervjumaterialet tyder på at direktoratene har et problematisk forhold til NORAD. Dels ønsker direktoratene at NORAD ikke skal involvere seg i institusjonssamarbeidet, dels kritiseres NORAD for å trekke seg unna – særlig på det bistandsfaglige området. Intervjumaterialet viser tydelig ulike forventninger hos direktoratene til NORADs rolle. De store direktoratene som har vært involvert i bistandsarbeid over lengre tid, har selv betydelig kompetanse på området og ønsker større frihetsgrader i arbeidet. Derimot er de minste direktoratene, og særlig de som ikke har omfattende prosjektportefølje, i stor grad interessert i råd, veiledning og tilrettelegging fra NORADs side ved oppstarten av institusjonssamarbeid.

Vedlegg 1

Flere av informantene påpeker at NORAD er for lite opptatt av det bistandsfaglige i forbindelse med initiering av nye institusjonssamarbeid. Enkelte direktorater hevder at NORAD er mest opptatt av å sikre at de ikke "blir lurt", men er i mindre grad opptatt av at bistandsfaglige faktorer er godt ivarettatt i det gryende institusjonssamarbeidet.

NORAD kritiserer direktoratene for at de ikke i tilstrekkelig grad ivaretar helhetshensyn i sin rolle. Det påpekes at direktoratene bare involverer seg i det konkrete fagområdet som direktoratet dekker, men ser i mindre grad andre behov som kan bidra til å utvikle institusjonen og dermed også bidra til faglig framgang.

NORAD kritiserer også direktoratene for at de ikke alltid er like flink til å ta hensyn til detaljer som er avtalt med samarbeidslandet på et høyere avtalenivå (f eks landprogramavtalen).

Direktoratene uttrykker at bare i om lag 30 prosent av prosjektene fungerer de administrative prosedyrene i NORAD konstruktivt i samarbeidet. Intervjuene avdekker at NORAD ikke har utarbeidet entydige regler for når direktoratene skal koples opp mot en samarbeidspartner, det er ikke klare regler for når et samarbeid skal godkjennes av NORAD eller hva som skal godkjennes, og det finnes ikke maler for utforming av kontrakter om institusjonssamarbeid. Noen av direktoratene påpeker at saksbehandlingen i NORAD blir personavhengig. Direktoratene peker også på at det er vanskelig å få bevilgning til forprosjekt for å kunne bruke noe tid på å opparbeide relasjonen til samarbeidspartneren.

Direktoratene koples i praksis opp mot en samarbeidspartner ved at

- NORAD legger til rette for at samarbeidspartneren i Sør får møte direktoratene og velge en norsk partner
- NORAD finansierer konsulentbistand til samarbeidspartneren i Sør og formidler kontakt til et direktorat, noe som kan føre til en institusjonell samarbeidsrelasjon
- NORAD gir et direktorat i oppdrag å utrede mulige prosjekter i et land – herunder institusjonssamarbeidsprosjekter
- samarbeidslandet kan etterspørre kontakt med et spesielt direktorat
- samarbeidet kan vokse fram fra tidligere kontakt som direktoratet har hatt i landet

Prosjektavtalen mellom Norge og samarbeidslandet skal regulere om andre kontrakter under prosjektavtalen (blant annet institusjonssamarbeid) skal godkjennes av NORAD. I mange avtaler er det en slik godkjenningssklausul. Den samarbeidsavtalen NORAD har med de norske direktoratene, har også en klausul om at alle oppdrag – herunder institusjonssamarbeid – skal godkjennes av NORAD. Spørsmålet om godkjenning diskuteres i NORAD og praktiseres ulikt i forskjellige land. Det fører til at kontraktene om institusjonssamarbeid

varierer en del både i form og innhold, og det legges liten vekt på å avklare ansvarsforhold i kontraktene.

Direktoratene er opptatt av å bruke forprosjekter i større grad for å avklare mål, bli kjent med samarbeidspartneren osv. Informantene både i NORAD og direktoratene peker på at mulighetene til forprosjektering ikke er godt utnyttet.

1.18. Gjennomføringsfasen

Direktoratene framhever at de i hovedsak er fornøyd med samarbeidet med partneren i Sør. De uttrykker også tilfredshet med å kunne involvere NORAD når det oppstår store problemer i samarbeidet.

Informantene i direktoratene er innforstått med at samarbeidspartneren har ansvaret for både planlegging og gjennomføring av samarbeidsprosjektet. Flere av direktoratene påpeker at svak framdrift ofte medfører at direktoratet tar på seg en pådriverrolle, og gjerne bidrar med å utarbeide utkast for å komme videre. Direktoratene er likevel bevisst at en slik rolle må utføres med forsiktighet, siden framdriftsansvaret ligger hos samarbeidspartneren i Sør.

Direktorslederne er bevisst at direktoratet har et faglig ansvar for det bidraget de leverer til samarbeidspartnerne i Sør. Direktoratene er ikke like samstemte om det er fagstatsråden eller bistandsministeren som har det konstitusjonelle og parlamentariske ansvaret for direktoratets bidrag.

Samarbeidspartneren i Sør rapporterer vanligvis forbruk kvartalsvis og status og framdrift årlig eller halvårlig til NORAD. Det årlige møtet er det viktigste forum for beslutningstaking og drøfting av framdrift, resultater, godkjenning av årsrapport osv. Møtet drøfter også årsplan for neste år, nye forslag, budsjett osv. Direktoratene gir uttrykk for at de er fornøyd med dette systemet. Informantene peker på at rapporteringen krever betydelige ressurser fra mottakerinstitusjonen.

Flere av informantene i NORAD gir uttrykk for at direktoratene har hatt problemer med å se sin rolle i forhold til NORAD. De påpeker bl a at direktoratene ikke alltid er tydelige med hensyn til på hvilken "side av bordet" de sitter i det årlige møtet som samarbeidspartneren i Sør har med NORAD. Som rådgivere representerer direktoratene samarbeidspartneren i møtene med NORAD. Flere forhold tyder også på at relasjonen mellom direktorat og NORAD ikke er tydelig:

- NORAD ber om rapportering fra direktoratene om status på institusjons-samarbeidsprosjektene
- Direktoratene ønsker å få bevilgning fra NORAD til forprosjekter om institusjonssamarbeid.

Informantene i direktoratene oppgir noen viktige problemområder:

- Mange prosjekter er preget av forsinkelser – til dels forårsaket av svak administrativ kapasitet og kompetanse i mottakerlandet

Vedlegg 1

- Ressurspersonell i mottakerinstitusjonen skifter jobb ofte, i noen land rammes personellet hardt av HIV/Aids, og andre steder tjener personellet så lite at de har bijobber som i noen grad skaper problemer for framdriften i samarbeidsprosjektene
- Direktoratene mener at de må reise ut for å kunne utføre sine tjenester overfor samarbeidspartneren, mens mottakerinstitusjonen ikke i samme grad ønsker oppsøkende bistand – til dels på grunn av at internasjonale reiser er kostnadskrevennde.

Problemene som følger av at mottakerlandet skal betale direktoratet for tjenestene, blir ofte nevnt av koordinatorene i direktoratene. Det tar i mange tilfeller lang tid før fakturaer blir betalt, og det hender at samarbeidsinstitusjonen har kuttet i fakturaen fra direktoratet – også når direktoratet har kjøpt tjenester fra andre på vegne av samarbeidspartneren i Sør. Problemene krever administrativ oppmerksomhet og kapasitet, men har stort sett løst seg. Direktoratene peker på at det kan være et problem at de har store utestående beløp ved årsavslutningen.

I land med inflasjon er det et problem at når støtten gis i lokal valuta, gjør kursfall og lokal inflasjon at pengene mister verdi, og den norske bistanden blir mindre verdt ved kjøp av tjenester og varer fra utlandet. Representanter for mottakerland ønsker at bistanden overføres til en dollarkonto eller at pengene står i Norge.

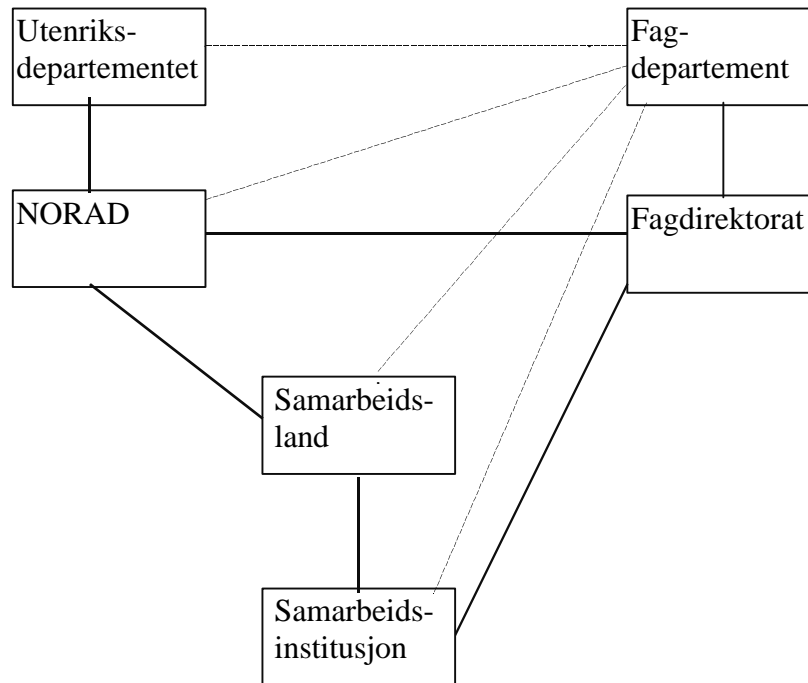
1.19. Vurderinger og anbefalinger

Samarbeidet mellom NORAD og fagdirektoratene avviker fra det normale mønsteret for samhandling mellom direktorater blant annet når det gjelder fastsettelse av mål og strategier, hvor pengene kommer fra og hvem direktoratet henvender seg til dersom det oppstår alvorlige problemer. På denne bakgrunnen har NORAD reist spørsmål om det er særlige juridiske, konstitusjonelle eller politiske forhold knyttet til denne typen institusjonssamarbeid. Vi vil søke å avklare dette før vi går nærmere inn på vurderinger og anbefalinger knyttet til inngåelse og gjennomføring av institusjonssamarbeid.

1.20. Analyse av og anbefaling om ansvarsfordeling

Figur 1 viser potensielt involverte organisasjoner og relasjonene mellom dem.

Figur 1



De heltrukne linjene viser sentrale relasjoner nå. De stiplede linjene viser hvilke relasjoner som oppstår, dersom departementene bli aktive i bistandsarbeidet (jf kapittel 5).

For å fordele ansvar mellom de ulike aktørene, ser vi det som hensiktsmessig å ta utgangspunkt i at ansvar bør følge mulighet til å styre. Den instansen som har de formelle styringsmulighetene, bør også ha et formelt ansvar. Videre ser vi det som nødvendig å splitte opp ansvarsbegrepet. I denne sammenhengen ser vi det som hensiktsmessig å fokusere på

- forvaltningsansvar – ansvar for forsvarlig planlegging og oppfølging av prosjektet med sikte på å sikre at bistandsmidlene brukes i overensstemmelse med Stortingets forutsetninger
- faglig ansvar – ansvar for innholdet i, kvaliteten på og omfanget av bistanden fra fagdirektoratet
- gjennomføringsansvar – ansvar for at prosjektet gjennomføres slik at en når de oppsatte målene
- erstatningsansvar – ansvar for å gi økonomisk kompensasjon for tap som følger av institusjonssamarbeidet
- ansvar overfor Stortinget – statsrådets konstitusjonelle og parlamentariske ansvar.

1.21. Forvaltningsansvar i NORAD

Vi har i punktene 3.1 og 3.2 pekt på at NORAD har en forvalterrolle som bl a innebærer konkrete oppgaver med tilrettelegging, godkjenning og oppfølging av institusjonssamarbeid. NORAD har ansvar for at midlene som de får tildelt gjennom tildelingsbrev fra Utenriksdepartementet, brukes i overensstemmelse med Stortingets og departementets forutsetninger med sikte på å nå de mål Stortinget har satt. NORAD gjennomfører imidlertid ikke bistandsarbeidet selv, men gir tilskudd til samarbeidsland, bistandsorganisasjoner og bedrifter, for at disse skal gjennomføre de konkrete tiltakene. Statskonsult har, i forbindelse med vurdering av Utenriksdepartementets styring av NORAD,⁹ påpekt at dette fører til at NORAD ikke har samme påvirkningsmulighet på effektene av bevilgningene som andre forvaltningsorganer, fordi tilskuddene NORAD forvalter, primært skal sette andre i stand til å skape resultater. Statskonsult konkluderte da med at NORAD primært har forvaltningsansvaret for bistandsmidlene og i mindre grad resultatansvar.

Sentralt i forvaltningsansvaret er å sørge for at prosjekter som NORAD bevilger penger til, vil bidra til å oppfylle Stortingets intensjoner med bevilgningen. NORADs ivaretagelse av sitt forvaltningsansvar i forhold til institusjonssamarbeid er omtalt under punktene 3.1 og 3.2, og mer i detalj i vedlegg 4. Verken mottakerland eller fagdirektorat kan påta seg eller styre hvordan NORAD skal gjennomføre disse oppgavene. At NORAD har et forvaltningsansvar, synes således uproblematisk.

1.22. Faglig ansvar i direktoratene

Av punktene 3.1 og 3.2 og vedlegg 4 framgår det at NORAD har en avgjørende innflytelse på opprettelsen av institusjonssamarbeidet, og følger det opp regelmessig. Blant annet vurderer de, enten på egen hånd eller ved hjelp av eksterne konsulenter, om prosjektet holder et tilfredsstillende faglige nivå. Det kan derfor reises spørsmål om NORAD med dette påtar seg et faglig ansvar. Vi vurderer det som en kontroll fra NORADs side for å forebygge at en kaster bort ressurser på et prosjekt som ikke lar seg gjennomføre innenfor gitte kostnadsrammer, – mao en ivaretagelse av forvaltningsansvaret. Dette gir ikke NORAD ansvar for den faglige gjennomføringen av prosjektet.

Det er direktoratet som skal levere avtalte tjenester til mottakerinstitusjonen, jf. omtalen i punktene 3.1 og 3.2. Hvorvidt bistanden holder faglige mål, avhenger primært av om fagdirektoratet har inngått en avtale om levering av tjenester de har kompetanse til å innfri, og hvordan de så faktisk utnytter sine ressurser for å oppfylle avtalen. Dette er bl a knyttet til hvordan prosjektet organiseres i fagdirektoratet, hvilken kompetanse personalet som tilknyttes prosjektet har og hvilke arbeidsbetingelser de får. Dette er beslutninger som tas i fagdirektoratet, og som direktoratslederen må ha ansvaret for på samme måte som for alle andre oppgaver direktoratet utfører. Hvis fagdirektoratet skulle svikte i gjennomføringen av sine oppgaver i Norge pga dårlig organisering eller dårlige faglige vurderinger, ville det opplagt være direktoratlederens ansvar. Vi kan ikke se at det foreligger tungtveiende grunner for at bistandsarbeid er så spesielt at det normale ansvarsforholdet i direktoratet bør endres. Det faglige ansvaret ligger

⁹ Etatstyring av NORAD, Statskonsults prosjektnotat av 17.4.97

derfor, etter vår vurdering, i fagdirektoratet. Informantene i direktoratene er enige i at de har det faglige ansvaret for sine bidrag.

Dersom NORAD gjennom rapporter fra prosjektet eller underveisevalueringer får grunn til å tro at den faglige kvaliteten på rådgivningen ikke er tilfredsstillende, følger det imidlertid av deres forvaltningsansvar at de må reagere overfor prosjektet.

1.23. Gjennomføringsansvar primært hos mottakeren

Samarbeidsinstitusjonene i Sør får bevilgning fra NORAD for å utvikle løsninger på et problem. Institusjonene forutsettes å ha et eierskap til problemene og løsningene, og kjøper kompetanse for å løse oppgavene, jf omtalen i punktene 3.1 og 3.2.

For å kunne gjennomføre prosjektet i overensstemmelse med planen, er en avhengig av at alle tre parter – samarbeidsinstitusjonen, fagdirektorat og NORAD – bidrar som forutsatt. Norsk bistandspolitikk har gjennom årene lagt stadig større vekt på at samarbeidslandet skal delta aktivt i bistandsarbeidet og i størst mulig grad ha ansvar for at prosjektene gjennomføres. Dette reflekteres blant annet i den sentrale plass som begrepet *mottakeransvar* har i bistandspolitiske dokumenter.

Samarbeidsinstitusjonen har et hovedansvar for gjennomføringen av prosjektet. Verken NORAD eller fagdirektoratet kan håndheve noen myndighet overfor samarbeidsinstitusjonene i Sør. Det er således samarbeidsinstitusjonene som har gjennomføringsansvaret.

Vi vil imidlertid påpeke at faglige og forvaltningsmessige forhold kan bidra til at mottakerinstitusjonene ikke kan innfri sitt gjennomføringsansvar. Hvem som eventuelt svikter, må vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle.

1.24. Erstatningsansvar løses oftest i minnelighet

Erstatningsansvar kan oppstå i to situasjoner. For det første kan det oppstå dersom en part ikke innfrir en avtale og motparten som følge av dette påføres et tap. Dette vil kunne være tilfellet dersom et fagdirektorat unnlater å gi eller gir dårlige råd til samarbeidsinstitusjonen. Et erstatningsansvar kan også oppstå dersom direktoratets råd påfører tredje part tap eller urimelig ulempe. Formelt vil erstatningsansvar følge av de kontraktene som er inngått, slik at direktoratet vil ha erstatningsansvar.

I de kontraktene mellom direktorat og samarbeidsinstitusjon vi har vurdert, er det ingen klausuler som regulerer denne typen ansvar. Innenfor visse grenser vil en kunne avtale seg vekk fra ansvar for risiko forbundet med gjennomføring av et prosjekt, slik det ble gjort i avtalen angående norsk økonomisk, materiell og faglig bistand til opprydding av atomavfall på Kola.¹⁰ Hvorvidt det er ønskelig eller nødvendig med en slik passus i avtalen, må vurderes i forhold til prosjektets risiko.

¹⁰ Avtale mellom Norge og Russland om samarbeid om opprydding av atomavfall på Kola §9

Det vil være meget uvanlig om et samarbeidsland går til erstatningssak mot et giverland. Begge parter vil trolig være interessert i å løse saken i minnelighet. Dette vil for eksempel kunne gjøres ved at Norge gir et bistandsprosjekt støtte som retter opp skadene.

1.25. Ansvar i forhold til Stortinget er delt

Både NORAD og direktoratene er usikre på hvilken statsråd som står ansvarlig overfor Stortinget – hva institusjonssamarbeid angår. Som det framgår av punkt 3.3.1.1, er det vår oppfatning at NORAD i dag har forvaltningsansvaret, mens fagdirektoratet har det erstatningsmessige og det faglige ansvaret. Forvaltnings-tradisjon tilsier at departementet/statsråden står ansvarlig overfor Stortinget for det underordnede organets handlinger. At to statsråder står ansvarlig for samme prosjekt kan framstå som uheldig, selv om de har ansvar for ulike aspekter ved prosjektet. Det bør derfor vurderes om en kan samle ansvaret i ett departement.

Vi ser det ikke som aktuelt å samle ansvaret i fagdepartementet. Spørsmålet er derfor om en kan argumentere for at det faglige og erstatningsmessige ansvaret kan ligge i Utenriksdepartementet. Vi legger fortsatt til grunn at ansvar må følge styringsmuligheter. Det må derfor vurderes om Utenriksdepartementet kan ha styring over fagdirektoratenes virksomhet knyttet til institusjonssamarbeid.

Dersom bistandsvirksomheten i direktoratene skilles ut som egne enheter, vil det være mulig å gi NORAD/Utenriksdepartementet fullmakt til å styre denne virksomheten. Når NORAD ønsker å bruke fagdirektorater i bistandsarbeidet, er det imidlertid bl a for å kunne trekke på alle ressurser i institusjonen og dens kompetanse som myndighetsorgan. Dette innebærer bl a muligheten til å benytte høyt kvalifiserte fagfolk som det kan være mangel på i arbeidsmarkedet. Etter vår vurdering er det vanskelig å gi andre enn fagdepartementet myndighet til å styre direktoratet på aktiviteter som bl a griper inn i direktoratets totale disponering av personellressurser. Videre vil en miste muligheten til faglig oppfølging, veiledning og kontroll som fagdepartementet kan gi fagdirektoratet i faglige spørsmål.

Etter vår vurdering er det derfor fagdepartement som bør ha det overordnede faglige ansvaret. Dette innebærer at bistandsministeren stadig vil være konstitusjonelt og parlamentarisk ansvarlig for bistandspolitiske strategier og forvaltningen av bistandsmidler, mens fagstatsråden vil være konstitusjonelt og parlamentarisk ansvarlig for det faglige innholdet som direktoratet leverer i institusjonssamarbeidet.

Statskonsult anbefaler at NORAD/Utenriksdepartementet arbeider videre med en klargjøring av ansvarsfordelingen i regjeringskollegiet og i forhold til Stortinget når det gjelder bruk av direktorater i institusjonelt samarbeid i bistanden.

1.26. Vurdering og anbefaling om initieringsfasen

Materialet fra kartleggingen viser at direktoratene er fornøyd med NORADs rolle i den innledende kontakten med samarbeidspartneren i Sør. Derimot er

Vedlegg 1

direktoratene, men også informanter i NORAD, i mindre grad fornøyd med prosessen rundt inngåelse av kontrakter om institusjonssamarbeid. Intervjuene viser også at det er ulike oppfatninger og forventninger til de tre aktørenes roller og ansvar: Hvor omfattende er NORADs forvalterrolle og hvor nøye bør de to kontraktspartene følges opp og kontrolleres? Hvordan kan NORAD best ivareta sin forvalterrolle uten å hindre dialogen og progresjonen i samarbeidet mellom partene? Skal direktoratet bare ha en snever rolle mht å levere tjenester fra egen organisasjon, eller skal direktoratet påta seg en mer omfattende rolle og bidra til at partneren kan få dekket behov for rådgivning på andre, tilgrensende områder også?

1.27. NORAD tar sin forvalterrolle på alvor

Direktoratene gir NORAD positiv omtale av sin involvering i starten av initieringsfasen. Til tross for at det er større skepsis til NORADs involvering lenger ute i prosessen, kan vi slå fast at NORAD bidrar til initiering av institusjonssamarbeid, og involverer seg for å sikre at bistandsmidlene blir brukt på prosjekter som har et potensiale i seg for suksess.

Slik vi tolker direktoratenes synspunkter og informasjon hentet fra informanter i NORAD, er det tydelig at NORAD ikke i samme grad har maktet å skape forståelse for de rutiner som blir praktisert ved kvalitetssikring og godkjenning av institusjonssamarbeid.

1.28. Rollene i institusjonssamarbeid bør klargjøres

Direktoratenes ulike forventninger kan tyde på at det er manglende klargjøring og/eller informasjon om hvordan rollene er å forstå. Uklarheten kan bidra til at samarbeidet får unødige påkjenninger. Det synes fortsatt å være behov for pragmatisme og tilpasning til behovene i de forskjellige samarbeidslandene. Samtidig er det et tydelig behov for klargjøring av rollene og prinsippene som skal gjelde for institusjonelt samarbeid. Det bør være klart for partene hvilke prinsipper som skal gjelde for ansvarsdeling før prosjekter etableres.

Det er særlig i tilknytning til kontraktsinngåelsen at uklarheten om rollene og prosedyrene for utøvelse av rollene er størst. Det er også i denne fasen at pragmatismen og mangelen på skriftlige rutiner er størst. Direktoratene har en forventning om at arbeidet skal starte når de to partene har blitt enig om en prosjektplan og et kontraktsutkast. Når NORAD bruker lang tid på å kvalitetssikre og godkjenne kontrakten, mister samarbeidet noe av dynamikken som er opparbeidet ved de innledende runder mellom de to partene.

NORAD bør gjennomgå sine prosedyrer for initiering og kontraktsinngåelse av institusjonssamarbeid (initiering av nye samarbeidsprosjekter og forlengelse av eksisterende), dels for å se etter muligheter for å effektivisere saksbehandlingen i NORAD – eventuelt delegerer fullmakter til direktoratene og/eller til samarbeidspartnerne i Sør – og dels for å klargjøre hva NORAD skal konsentrere seg om i sin forvalterrolle:

- NORADs forvalterrolle; Konkret angi hvilke aktiviteter som følger av forvalterrollen, hva som er hensikten med de ulike aktivitetene, og hvilken av de to øvrige aktørene aktivitetene retter seg mot

Vedlegg 1

- Direktoratets leverandørrolle/rådgiverrolle; Ansvar for sitt faglige bidrag og eventuelt for å bidra til å dekke partnerens behov for rådgivning på tilgrensende områder samt for hvordan de bør håndtere konflikter i samarbeidet
- Samarbeidspartners kjøperrolle og mottakerrolle; Konkret påpeke innholdet i de to rollene som retter seg henholdsvis mot direktoratet og mot NORAD, med ansvar for planlegging, gjennomføring, rapporteringsplikt og betalingsrutiner.

Et viktig spørsmål i denne sammenhengen er hva NORAD bør kvalitetssikre, for eksempel

- konkretisering av formål og innhold i henhold til sentrale prinsipper i norsk bistandspolitikk
- bestemmelser om og klargjøring av ansvarsfordeling mellom partene i henhold til prinsippet om mottakeransvar
- faglig innhold i samsvar med rutinene i tiltakssyklusmanualen
- ivaretagelse av suksesskriterier for institusjonssamarbeid
- timepris/direktoratets kostnadsgrunnlag
- prosjektadministrasjon og betalingsrutiner i henhold til prinsippet om mottakeransvar.

Statskonsult vil påpeke at alle disse elementene er legitime forhold som NORADs forvalterrolle krever at NORAD har synspunkter på. Vi antar at behovet for å klargjøre disse forholdene for partene kan variere ut fra bl a

- hvordan institusjonssamarbeidet initieres og i hvilken grad det er drøftet som en del av prosjektavtaleforhandlingene
- samarbeidspartnerens erfaring med institusjonssamarbeid med norsk institusjon fra tidligere
- direktoratets erfaring med institusjonssamarbeid fra tidligere.

Som følge av at direktoratene kan bli trukket inn i samarbeidet svært tidlig, kan det stilles spørsmål ved om bistanden til institusjonelt samarbeid må oppfattes som bunden bistand. I budsjettssammenheng er de fleste kontrakter om institusjonelt samarbeid relativt små. Vi har fått forståelsen av at landrammen (NORADs direkte bevilgning til samarbeidslandet) ikke gjøres avhengig av at det gjennomføres institusjonssamarbeid med norske institusjoner. Det er derfor ikke grunn til å dramatisere dette poenget. Vi antar at NORAD tar opp dette temaet tidlig i dialogen med mottaker.

Direktoratene bør også drøfte sin rolle overfor samarbeidspartner og overfor NORAD. Direktoratene har – som norsk direktorat i partnerskap med et mottakerland og underlagt norsk bistandspolitikk – et eget ansvar for å klargjøre sin rolle og sitt ansvar.

Det er særlig viktig at direktoratet er bevisst hvem de representerer i ulike situasjoner. Overfor NORAD har direktoratet ikke noen selvstendig rolle når det gjelder institusjonelt samarbeid, men bør opptre på vegne av og etter initiativ fra mottakerinstitusjonen. Overfor mottakerinstitusjonen har direktoratet en klart selvstendig rolle, og opptre ikke på vegne av NORAD. Intervjuene har avdekket at en slik rolleforståelse ikke er vel utviklet i direktoratene. Etter vår oppfatning bør direktorater som er involvert i institusjonelt samarbeid selv ta initiativ til å avklare rolleforståelsen. Det samarbeidsforum som finnes mellom disse direktoratene og NORAD bør kunne brukes i en slik prosess.

Et spesielt vanskelig punkt i direktoratenes rolle er hvordan de kan håndtere konflikter i samarbeidssituasjonen. Direktoratene uttrykker tilfredshet ved at NORAD tar imot dem når de kommer med problemer. Vi formoder at direktoratene fortsatt vil ha nytte av å kunne drøfte slike problemstillinger med NORAD og få veiledning om håndteringen videre. Vi mener likevel at rollene bør følges så langt som mulig, slik at konflikter i første rekke håndteres mellom de to samarbeidspartene direkte, og i neste omgang eventuelt bringes fram på det årlige møtet med NORAD. Direktoratets ”ris bak speilet” er først og fremst trussel om å trekke seg fra kontrakten dersom samarbeidsforholdene ikke er holdbare.

1.29. NORAD bør utarbeide kontraktsmaler og godkjenningsprosedyrer

Kritikken av NORADs rolle i initieringsfasen må sannsynligvis ses i sammenheng med NORADs prosedyrer for initiering og godkjenning av institusjonssamarbeid. NORADs forhold til dette synes å være preget av pragmatisme.

Til tross for at NORADs situasjonsbestemte behandling av institusjonssamarbeidsprosjekter kan være effektivt internt i NORAD, skaper dette usikkerhet og negative samarbeidsrelasjoner i forhold til direktoratet og samarbeidspartneren i Sør, særlig når informasjonen er dårlig og direktoratet er ukjent med hva som vektlegges fra NORADs side.

NORAD bør utarbeide klare retningslinjer for hva som forventes omtalt i kontrakter om institusjonelt samarbeid. Det er viktig at kontrakten avklarer roller og ansvarsforhold så godt som mulig. Dermed kan kontrakten i større grad bli et styringsredskap for samhandlingen mellom de tre aktørene i institusjonelt samarbeid. Vi tenker her i særlig grad på at det gjøres tydelig hva direktoratet skal bidra med og ha ansvar for.

NORAD bør utforme en mal – eventuelt flere alternative maler – for kontrakter om institusjonelt samarbeid. Det vil være til stor hjelp for direktoratene og samarbeidspartneren. NORAD bør også klargjøre i hvilke situasjoner kontrakten skal godkjennes av NORAD, og partene bør få vite tidlig hva NORAD legger vekt på i godkjenningsprosessen. Vi vil anbefale at de krav som stilles til

Vedlegg 1

samarbeidsinstitusjonen i avtalen med NORAD, også inngår i institusjonens avtale med fagdirektoratene. Videre bør en få tydeligere fram fagdirektoratets ansvar for den faglige kvaliteten i rådgivningen. Dette kan for eksempel gjøres ved å ta inn i avtalen krav til at de råd som gis er av høy profesjonell standard og adekvate i forhold til prosjektets økonomiske rammer og mål.

Samtidig vil vi peke på at direktoratene bør tenke gjennom hvilke ressurser de selv kan bruke i forbindelse med utarbeidelse av kontrakt. Dersom direktoratet har eget personell med juridisk kompetanse, bør denne ekspertisen benyttes ved utforming og vurdering av kontraktsutkast. Det er i første rekke direktoratet selv som har en egeninteresse i at kontrakten blir utformet tydelig.

I NORAD er det en viss usikkerhet om hva det innebærer av ansvar å godkjenne slike kontrakter. Slik vi har forstått det, ønsker NORAD å foreta en slik godkjenning for å sikre at den videre prosjektutformingen og avtalen er i overensstemmelse med hva de har sagt seg villige til å bruke midler på. En slik forvaltningsmessig vurdering fritar ikke andre parter fra deres selvstendige ansvar til å kontrollere en kontrakt de inngår. Vi vil anbefale at NORAD er mer eksplisitt på at de kontrollerer dette – primært for sin egen skyld – for å sikre at innholdet i kontraktene er i overensstemmelse med hovedlinjene i prosjektet.

1.30. NORAD bør tilby veiledning til partene tidlig i prosessen

Mye tyder på at NORAD i en tidlig fase bør tilstrebe å være tydeligere på hvilke krav de stiller til kontraktene, og ikke vente til det foreligger et ferdig forhandlet avtaleutkast fra partene før de sjekker at behov i forhold til forvalterrollen blir ivarettatt.

NORAD bør i særlig grad formidle tidlig til partene hva som vil bli vektlagt i kvalitetssikringsfasen. NORAD bør i større grad differensiere sin veilednings- og tilretteleggingsfunksjon overfor samarbeidspartnerne etter hvor lang erfaring og omfattende kompetanse de har fra institusjonssamarbeid. NORAD bør i en tidlig fase tilby veiledning om hva partene bør ta hensyn til i forhold til norske prinsipper for bistand ved utforming av kontrakt. Det synes ikke å være tilstrekkelig at NORAD vektlegger dette i program- og prosjektforhandlingene med mottakeren. NORAD bør klargjøre hva direktoratet trenger veiledning om, og faktisk tilby slik veiledning, for eksempel om

- krav til kontraktsutforming
- forventning om at direktoratet og samarbeidsinstitusjonen i Sør ivaretar sentrale prinsipper i norsk bistand og klargjøre hvilke føringer som ligger i prosjektavtalen og Agreed Minutes
- erfaringer fra andre institusjonssamarbeidsprosjekter (oppsummering av bl a kostnadsdrivende faktorer i samarbeidet)
- rolle- og ansvarsavklaring
- andre norske institusjoner som er involvert i landet og tilrettelegge for kontakt og erfaringslæring mellom de involverte aktørene.

Det synes også å være et behov for at NORAD enda tydeligere påpeker at NORAD og det norske direktoratet er helt forskjellige og – i denne sammenhengen – uavhengige parter. Rollefordelingen bør tydeliggjøres for alle involverte deltakere fra mottakerlandet for å unngå misforståelser om roller og problemer med å avgjøre når NORAD kan involveres/tilkalles.

1.31. Direktoratene bør i større grad sette seg inn i bistandshistorikken i samarbeidslandet

NORAD kritiserer direktoratene for at de ikke alltid er like flinke til å ta hensyn til detaljer som er avtalt med samarbeidslandet på et høyere avtalenivå (f eks i landprogramdrøftingen). Etter Statskonsults oppfatning bør direktoratene i større grad etterspørre og sette seg inn i de forskjellige avtalene og bli tydeligere på hvilke krav som ligger der i innledningsfasen.

Statskonsult har inntrykk av at de ulike avtalene som inngås mellom Norge og samarbeidslandet refereres til med ulike benevning i NORAD og i samarbeidsinstitusjonene. Ulike benevning av avtalene medfører at kommunikasjonsprosessen med andre enn de som allerede kjenner NORADs bistandsterminologi godt, blir problematisk. For nye aktører kan det være vanskelig i ha klart for seg sammenhenger mellom avtalenivåene. Når begrepene ikke blir brukt entydig, blir det særlig vanskelig for eksterne parter å få tak på bistandsterminologien, og kommunikasjonen med samarbeidspartnerne kan bli skadelidende. NORAD bør tilstrebe ensartet og klar kommunikasjon om ulike avtaler og bakgrunnsdokumenter.

1.32. Forprosjekter kan i større grad benyttes

Direktoratene understreker at det kan være nyttig med forprosjekter i større grad enn dagens praksis. NORADs strategi vektlegger at *Forberedelsesfasen må gis god tid, og man må tilpasse seg mottakers kapasitet til å utnytte samarbeidet*. Intervjumaterialet viser at mulighetene for forprosjektering ikke er godt utnyttet. Vi anbefaler NORAD å klargjøre denne muligheten for partene ved initieringen av samarbeidet.

Intervjumaterialet fra direktoratene kan tyde på at direktoratene ønsker bevilgning til forprosjekt. Vi vil understreke at også forprosjekter bør planlegges og gjennomføres innenfor NORADs prinsipper for bistand, slik *at tyngdepunktet i samarbeidet ligger hos partneren i Sør*.

1.33. Direktoratene bør se helhetsbehov hos mottakeren innenfor sitt forvaltningsområde

Fra NORADs side er det reist et spørsmål om direktoratene kan ivareta en koordinerende rolle i tillegg til leverandørrollen for egne tjenester. Mottakeren kan ha behov for tjenester som ligger litt på siden av det direktoratet kan bidra med. Det ville da sannsynligvis være hensiktsmessig – både ut fra mottakers synspunkt og fra NORADs som forvalter – å slippe å få flere partnere å forholde seg til. Vi stiller oss derimot tvilende til om et norsk direktorat kan ta ansvaret for å koordinere tjenester fra andre leverandører. Da beveger direktoratet seg et godt stykke på veg mot en bistandsforvalterrolle. En underliggende

Vedlegg 1

premiss både fra NORAD og fra overordnet fagdepartement er at direktoratene skal gjøre det samme i samarbeidslandet som de har ansvar for i Norge. Det medfører at en slik koordinatorrolle kan være i uoverensstemmelse med forutsetningene.

Etter vår vurdering er det ingen konflikt i at direktoratet påtar seg oppgaver knyttet til besøkstjeneste, foredrags- og undervisningsvirksomhet, informasjonsspredning m.m. Dette vil også være en del av direktoratets ordinære oppgave innenfor sitt forvaltningsområde. I et institusjonssamarbeid bør direktoratet også kunne trekke inn og formidle rådgivning om faglige spørsmål, administrative prosedyrer, organisasjons- og ledelsesutvikling osv, som kan bidra til at direktoratets fagrådgivning settes inn i en mer helhetlig sammenheng. Dette er funksjoner som et direktorat har ansvar for innenfor sine områder også i Norge, men det kan være vanskelig å ha kompetanse og kapasitet til å avgi slike ressurser til institusjonssamarbeid. Det blir opp til det enkelte direktorat å vurdere om de kan tilby slike tjenester eller engasjere eksterne fagmiljøer til denne typen oppgaver.

1.34. Gjennomføring av institusjonssamarbeid – vurderinger og anbefalinger

Direktoratene synes gjennomgående å ha opparbeidet et godt forhold til samarbeidspartnerne. Intervjumaterialet viser at det ikke er vesentlige problemer knyttet til det løpende samarbeidet mellom direktorat og partnerinstitusjonen. Direktoratene oppgir samlet sett at de er rimelig fornøyde med samarbeidet. Det er imidlertid noe uklarhet om rollen også i denne fasen. Skal direktoratet utelukkende være rådgiver eller skal direktoratet ivareta egne interesser i at framdriftsplanen holdes (som for øvrig samsvarer med NORADs interesse ut fra forvalterrollen)?

1.35. Direktoratene balanserer sin rådgiverfunksjon

I de fleste prosjektene går samarbeidet godt, sett fra direktoratenes side. Dette tyder på at direktoratene har maktet å balansere sin rolle i forhold til å være rådgiver og leverandør av faglige bidrag i henhold til en kontrakt.

Inntrykk fra intervjuene i direktoratene tyder på at direktoratene tar på seg et større ansvar enn det de formelt har i samarbeidet. Direktoratene har selvsagt en klar egeninteresse i at samarbeidet blir vellykket. Det kan derfor være fristende å overta en større del av gjennomføringen. Noen av direktoratene synes det er behov for å være forsiktig pådriver i samarbeidet. Disse står i en fare for å gå over på samarbeidspartnerens ansvarsområde, ettersom mottakeransvaret tilsier at det er mottakeren som har ansvaret for bestillingen (faglig innhold), framdriften og gjennomføringen. Direktoratene er likevel svært opptatt av framdriften. Det kan reises spørsmål ved om direktoratene påtar seg noe av NORADs forvalterrolle i samarbeidet. Vi har understreket at også NORAD har et ansvar for å følge opp at framdriften er i henhold til avtalen og innrettet mot avtalte mål. Direktoratene står dermed i en komplisert mellomposisjon i forhold til samarbeidspartnerens gjennomføringsansvar og NORADs forvalteransvar.

Intervjumaterialet avdekker ikke at direktoratene er for sterke pådriver. Vi har bare intervjuet representanter for ett mottakerland og har derfor ikke gode data

for å konkludere på dette punktet. Det er nødvendig at direktoratene er bevisste at pådriverrollen må utøves med stor forsiktighet, hvis prinsippet om mottakeransvar skal etterleves. Vi har ikke grunn til å betvile at nødvendig forsiktighet er tilstede.

1.36. Direktoratenes rolle kompliseres av rapporteringsplikt til NORAD

Rolleforståelsen kan påvirkes av at NORAD har en samarbeidsavtale med de aktuelle direktoratene. Samarbeidsavtalen omhandler både at direktoratene tilbyr tjenester gjennom institusjonelt samarbeid og andre oppdrag for NORAD. Det kan reises spørsmål om det er behov for at institusjonssamarbeid skal nevnes i samarbeidsavtalen. Ideelt sett burde oppdrag for NORAD og institusjonelt samarbeid på oppdrag fra en samarbeidspartner i Sør ikke blandes i en avtale. På den andre siden er det i statsforvaltningen et behov for å regulere bruken av direktoratene i bistandsarbeid. Flere av direktoratene har en rammeavtale der NORAD er ansvarlig for å refundere en sum som svarer til et minimum av årsverk.

Dagens rapporteringsordning bidrar, etter Statskonsult oppfatning, til at ansvarsforholdene blir utydelige. All rapportering om ressursbruk, framdrift, status og resultater for enkeltprosjekter bør gå gjennom mottakerinstitusjonen.

Som følge av at NORAD har gitt mange institusjoner en garanti for minimumsbruk av deres personalressurser til bistandsarbeid, trenger NORAD rapportering fra direktoratene i forhold til om minimumsgarantien utløses. Etter vår oppfatning, er en slik garanti nokså unik. Garantien har formodentlig vært nødvendig i forbindelsen med etableringen av samarbeidet med direktoratene. Nå har både NORAD og direktoratene en del erfaring med hvor mye ressurser som brukes til bistandsarbeidet. Behovet for en minimumsgaranti skulle derfor være mindre i dag enn i starten. Det kan etter vår oppfatning også stilles spørsmål ved om garantiordningen går på tvers av bevilgningsreglementet og liknende.

Vi anbefaler at NORADs garanti til direktoratene om minimumsbruk av deres ressurser erstattes med en intensjonsavtale om samlet ressursbruk. Den konkrete ressursbruken bør avtales i forbindelse med det årlige møtet mellom NORAD og direktoratet. Vi anbefaler også at institusjonelt samarbeid skilles klart ut i samarbeidsavtalen og behandles i egne punkter. Det bør der påpekes at ansvarsforhold, krav til rapportering osv er forskjellig i de to typene av oppdrag. Derimot kan det kontraktfestes at pris og liknende skal være gjeldende for begge typer oppdrag.

1.37. NORAD bør legge til rette for økt erfaringsutveksling

Som følge av at ingen i NORAD har en helhetlig oversikt over og eierskap til institusjonssamarbeid som virkemiddel, og at det har tatt flere år før institusjonssamarbeid kom i gang for alvor, er det også lite erfaringsmateriale i NORAD om dette. Vi vurderer institusjonssamarbeid som et svært sentralt virkemiddel både i forhold til institusjonsutvikling, til mottakeransvar og til bruk av norske institusjoner i utviklingssamarbeid (Norgesaksen). Vi anbefaler derfor NORAD å utvikle et internt nettverk eller andre ordninger for erfaringsutveksling og utvikling av rutiner rundt institusjonssamarbeid.

For å ivareta NORADs og direktoratenes behov for erfaringsutveksling, bør NORAD arrangere faglige seminarer der utvalgte problemstillinger tas opp og drøftes. Dette bør gjøres på et aggregert nivå, uten at enkeltprosjekter skal rapporteres til NORAD.

Prosjekter om institusjonssamarbeid er ofte relativt små (mindre enn 10 mill kroner over to til tre år). Det kan derfor diskuteres hvor viktig det er å bruke mye ressurser på prosjektgjennomganger og forvaltningsgjennomganger med spesielt fokus på institusjonssamarbeid. Vi anbefaler likevel at slike virkemidler benyttes i noen større grad i tiden framover for å få bedre kjennskap til hvordan virkemiddelet fungerer i praksis i NORAD og hos mottakeren. Både NORAD og partene i institusjonssamarbeid har behov for å lære om erfaringer fra samarbeidet. NORAD bør derfor prioritere å foreta noen gjennomganger der hovedfokus er institusjonssamarbeid.

1.38. Problemet med sen betaling av faktura bør ikke dramatiseres

Intervjumaterialet tyder på at betalingsrutiner og pengeflyt ikke medfører vesentlige problemer. Betalingsrutinene har betydning for mottakeransvaret. Internasjonale konsulentfirmaer som utfører oppdrag for mottakerlandet, vil måtte forholde seg til dokumentasjons- og betalingsrutiner i landet. Vi ser ingen grunn til at direktoratene skal ha særordninger i forhold til andre bidragsytere mht betalingsrutiner. Direktoratene er også ganske samstemte i at prinsippet om mottakeransvar bør videreføres. Oppmerksomheten rundt disse problemene bør rettes mot å finne gode byråkratiske rutiner. Det er opptil institusjonene å finne et godt samarbeid og bidra til institusjonsutvikling også på dette området.

Problemet som direktoratene opplever i forhold til utestående beløp ved avslutningen av statsregnskapet, er ikke avgjørende. Problemet kan dels løses ved administrative rutiner for forskuddsbetaling og dels ved å orientere Stortinget om årsaksforholdet til problemet.

Statskonsult støtter at NORAD legger til rette for en praktisk løsning for overføring av bistandsbevilgninger til mottakeren, slik at risiko knyttet til valuta og inflasjon blir så liten som mulig.

Forankring, organisering og styring av bistandsarbeidet i direktoratene

Direktoratet har det faglige ansvaret for gjennomføring av de oppgavene de har påtatt seg å utføre innenfor en avtale om institusjonssamarbeid, jf kapittel 3. I dette kapitlet ser vi på hvordan direktoratet innretter seg internt for å ivareta sin leverandørrolle og sitt faglige ansvar – særlig i forhold til forankring og organisering av bistandsarbeidet, kompetansen hos personell som rekrutteres til prosjektene og økonomiske betingelser for tjenesteytelsen.

Basert på intervjuer i direktoratene og NORAD og på gjennomgang av skriftlig materiale, beskriver vi noen hovedelementer vedrørende direktoratenes forankring, organisering og styring av bistandsarbeidet i egen virksomhet. I punkt 4.2 gir vi våre vurderinger og anbefalinger til videre oppfølging.

1.39. Beskrivelse av direktoratenes forankring, organisering og styring av bistandsarbeid

I det følgende gir vi et hovedinntrykk av synspunkter og erfaringer som har kommet fram. En mer detaljert beskrivelse av informantenes synspunkter finnes i vedlegg 4.

1.40. Forankring og organisering i direktoratet og forholdet til overordnet departement

Hovedgrunnen til at direktoratene involverer seg i bistandsarbeid er at de opplever en forpliktelse ved at Norge har en bistandspolitikk der det forventes at norske institusjoner skal bidra. Blant mange av direktoratene er det også en klar oppfatning av at bistandsarbeid har betydning som et personalpolitisk virkemiddel. Fra virksomhetens side betraktes bistandsarbeid som et konkurransefortrinn både i rekruttering av spisskompetente medarbeidere og som et virkemiddel for å holde på dyktige medarbeidere. Det faglige utbyttet oppfattes imidlertid av de fleste som svært begrenset.

I samtlige av direktoratene vi har intervjuet, er bistandsarbeidet forankret i virksomhetsplanen, og det rapporteres i forhold til virksomhetsplanen. Når det gjelder forankring i virksomhetens strategi, er det noe variasjon mellom direktoratene. Vårt hovedinntrykk er at direktorater som har et mer omfattende bistandsengasjement, også har reflektert dette ved å utarbeide egne strateginotater og/eller gitt en bredere omtale av bistandsarbeidet i virksomhetens strategi. I direktorater hvor bistandsarbeidet ikke er forankret i strategien, begrunnes dette bl a med at bistandsarbeid ikke oppfattes å være en del av direktoratets ansvarsområde.

Et hovedinntrykk etter intervjurunden i direktoratene er at direktoratslederne engasjerer seg i bistandsarbeidet, har god oversikt over innsatsen og støtter opp om aktiviteten. Samtidig understreker direktørene at bistandsarbeid ikke har topp prioritet i direktoratet. Flertallet av medarbeiderne vi har intervjuet, under-

Vedlegg 1

streker viktigheten av at direktoratsleder engasjerer seg i bistandsarbeidet internt i direktoratet, bl a ved å ha et bevisst forhold til involvering av ledergruppen, organisering og oppfølging av bistandsarbeidet.

Direktoratslederne involverer seg i første rekke i faser av arbeidet hvor det treffes viktige beslutninger, bl a i tilknytning til oppstart av nye prosjekter og dimensjonering av direktoratets innsats. I flere direktorater med lang bistands-erfaring og en omfattende bistandsportefølge er oppfølging og orientering av toppledelsen formalisert gjennom møter i ledergruppen, hvor bl a nye planer og rapportering på området presenteres.

Intervjuene i direktoratene avdekker ulike praksis mellom departementene når det gjelder omtale av direktoratenes bistandsarbeid i tildelingsbrev. For flertallet av direktoratene gis det ingen omtale av bistandsaktiviteter i tildelingsbrevet. I de tilfellene aktiviteten omtales, varierer detaljeringsgraden. Det er følgelig også ulike oppfatninger i direktoratene hvorvidt bistandsarbeidet hører hjemme i tildelingsbrevet. Enkelte peker på at tildelingsbrevet gir for detaljerte styringssignaler for bistandsarbeidet, noe som oppfattes som departementsstyring på detaljnivå. I den sammenhengen oppleves det som et problem at tildelingsbrevet ikke er godt nok koordinert i forhold til direktoratets samarbeidsavtale med NORAD.

Flertallet av direktoratene vi har intervjuet, rapporterer om bistandsaktiviteter til departementet, men omfang av og innhold i rapporteringen varierer. Det er vårt inntrykk at variasjonene reflekterer hvorvidt aktiviteten er nevnt i tildelingsbrevet og eventuelt detaljeringsgrad i omtalen. I direktorater hvor bistandsarbeidet ikke er forankret i tildelingsbrevet, er det store forskjeller i rapporteringen. Enkelte lager egen årsrapport, andre nevner arbeidet, mens andre igjen ikke omtaler bistandsarbeidet.

I de fleste direktoratene som er intervjuet, er koordineringen av bistandsarbeidet skilt ut og organisert i en egen enhet. Det varierer hvorvidt enheten ligger direkte under direktør eller ligger i linjen i en avdeling. Felles for mange er at bistandsarbeidet holdes atskilt fra annet internasjonalt samarbeid som direktoratene er involvert i. I de fleste direktoratene har bistandsenheten ansvaret i oppstarten av et prosjekt, men i gjennomføringsfasen overføres ansvaret for prosjektledelse til den avdelingen som innehar den nødvendige fagkompetansen som direktoratet skal bidra med i samarbeidet.

1.41. Rekruttering av personell og kompetanseutvikling

I NORADs strategi fra 1992 heter det i omtalen av institusjonssamarbeid at

Det er en forutsetning at den norske institusjonen har spesielle faglige og personellmessige forutsetninger som kan komme samarbeidet til gode. Men samtidig skal forholdene legges til rette for å styrke og vedlikeholde norsk kompetanse med sikte på framtidig samarbeid.

Disse betingelsene er rettet mot institusjonen som helhet, og det er opp til direktoratene selv å sikre at disse grunnpremissene oppfylles ved rekruttering av personell til bistandsarbeid og ved kompetanseutvikling. I samarbeids-

Vedlegg 1

avtalene mellom NORAD og direktoratene forutsettes det at direktoratene trekker på sin samlede ekspertise innen ulike fagfelt til gjennomføring av oppdrag.

Intervjuene avdekker at direktoratene rekrutterer personell fra hele organisasjonen, men for de fleste innebærer dette at det trekkes på en kjerne av erfarne medarbeidere i virksomheten.

Et klart flertall både i direktoratene og i NORAD framhever at høy faglig kompetanse og forvaltningskompetanse er direktoratenes styrke. Ut over dette anses personlig egnethet og gode språkkunnskaper som svært viktig for å etablere et godt samarbeid. Direktoratene mener at medarbeidernes språkkunnskaper i hovedsak er bra – til dels meget bra, men de fleste påpeker at de bør høyne kompetansen om kulturforståelse og organisasjonsutvikling.

NORAD-informantene framhever at mottakerland ofte er lite opptatt av bistandserfaring. Det pekes også på at kjennskap til den helhetlige bistandskonteksten, som et institusjonssamarbeid er en del av, er mangelfull i direktoratene. NORAD-informanter påpeker at en av de største svakhetene i direktoratenes kompetanse er erfaring med og evne til å overføre kunnskap – forstått som evne til å integrere egen fagkompetanse i en bistandsfaglig kontekst og formidle dette på en pedagogisk måte på et fremmed språk. Representanter for enkelte mottakerinstitusjoner er særlig opptatt av at norske fagpersoner må beherske engelsk godt nok til å kunne undervise, og det blir påpekt at språkkunnskapene i enkelte tilfeller har vært meget svake blant norske direktoraters medarbeidere.

Hovedinntrykket er at identifisering av kompetansebehov og tilrettelegging og oppfølging av kompetanseutvikling i direktoratene i hovedsak er overlatt til direktoratene selv.

NORADs bidrag til kompetanseutvikling i direktoratene er i første rekke konsentrert om tilbud om deltakelse på NORAD/UKS-kurs. Samlingene i Norgesaksen og direktoratsamlingene kan også benyttes til kompetanseutvikling. Ut over dette vil NORADs påvirkning av direktoratenes kompetansebehov og -utvikling ligge i skriftlig informasjonsmateriell og den løpende kontakten med direktoratenes medarbeidere knyttet til oppdrag for NORAD.

Tall viser at en relativt stor andel av direktoratenes medarbeidere deltar på NORAD/UKS-kurs i forbindelse med institusjonssamarbeidsprosjekter. Det er blandede erfaringer med kvaliteten på kursene, og det uttrykkes behov for nye korte bistandsfaglige temaseminarer samt intensive språkkurs.

Flere informanter i NORAD mener det er en svakhet at det ikke stilles krav til bistandsarbeidernes kompetanse. Vi har inntrykk av at NORAD savner muligheten til å kontrollere rekruttering av medarbeidere i direktoratene og deres språk- og formidlingskompetanse, noe NORAD hadde full kontroll med i perioden med vekt på ekspertbistand. Samtidig mener flere at NORAD tilbyr lite når det gjelder kompetanseutvikling som er spesifikt knyttet til bistandskompetanse. Informantene mener også at det generelt er for lite fleksibilitet i kurstilbudene.

Vedlegg 1

Direktoratene har noe ulik oppfatning om utbyttet av møtene i Norgesaksen og direktoratssamlingene. Men felles for de fleste er at det faglige utbyttet av møtene er begrenset. Det pekes på at det vil være mer formålstjenlig å etablere mer begrensede fora eller møteplasser for å diskutere felles problemer.

Et flertall av informantene peker på behovet for å lære opp nye medarbeidere i bistandsarbeid ved at de deltar i prosjekter i samarbeidsland sammen med seniormedarbeidere, dvs gjennom en trainee-ordning. Det er imidlertid et spørsmål om hvem som skal dekke kostnadene ved en slik ordning. NORAD har foreløpig ikke tatt stilling til dette.

Informantene i NORAD påpeker at direktoratene i for stor grad vektlegger egen institusjons spesifikke fagområde, og ikke er flinke nok til å se breddebehov hos mottakerinstitusjon.

1.42. Direktoratets forhold til øvrig arbeid for NORAD – habilitet

Det er reist spørsmål angående fagdirektoratenes habilitet – i enkelte tilfeller knyttet til deres dobbeltrolle som rådgivere for NORAD og som aktører i bistandsarbeidet, dvs som konsulent og part i bistandsprosjekter. Spørsmålet dreier seg om i hvilken grad fagdirektoratet er inne i både planleggingen av bistand til et land / en sektor, og vurderingen og gjennomføringen av konkrete prosjekter.

Informantene i direktoratene ser at de kan inneha dobbeltroller i tilknytning til planlegging og gjennomføring av et prosjekt, men oppfatter ikke dette som et habilitetsspørsmål. De viser til norsk forvaltningstradisjon, der det er vanlig at direktoratet utreder og igangsetter prosjekter. Direktoratene har heller ikke kommersielle hensikter. Imidlertid er det en klar oppfatning at evaluering av prosjekter må utføres av andre miljøer enn direktoratet. For å unngå at prosjekter skreddersys for egen virksomhet, tillater NORAD normalt ikke at samme private virksomhet står for både planlegging og gjennomføring av et prosjekt.

I ett direktorat har vi støtt på en problemstilling der personer tilsatt i direktoratet har økonomiske eller andre særlige interesser i et firma som har lagt inn anbud på arbeid som skal utføres for NORAD samtidig som direktoratet får denne saken til vurdering fra NORAD.

1.43. Økonomiske betingelser og kostnadsgrunnlag

Vårt hovedinntrykk etter intervjuene er at det er stor enighet både blant direktoratene og i NORAD om de økonomiske betingelsene for bruk av direktoratene. Det er imidlertid uenighet om NORAD skal dekke

- direktoratets behov for å bygge opp kapasitet og ny kompetanse (traineeordninger)
- erstatning for seniorpersonell som benyttes i bistandsarbeid
- uttillegget på 30 prosent for personell på reise.

Samarbeidsavtalen mellom direktorat og NORAD fastsetter rammer/vilkår for kostnadsberegning av tjenester direktoratet utfører for NORAD. I praksis brukes de samme vilkårene i beregning av kostnader for tjenester utført innenfor et institusjonssamarbeid. Beregning av timerate baseres på årslønn inklusive sosiale utgifter og administrative kostnader (overhead). Årslønn beregnes på grunnlag av dokumentert gjennomsnittlig lønnstrinn for de medarbeiderne i direktoratet som utfører arbeid under samarbeidsavtalen. Timeraten fastsettes for hvert enkelt direktorat, og varierer følgelig mellom direktoratene. Det er også variasjon i de administrative kostnadene mellom direktoratene. I samarbeidsavtalen fastsettes også betingelser for refusjon av reiseutgifter.

Flere av direktoratene peker på at det brukes ressurser på bistandsprosjekter også ut over det de får betalt for, og at det således ikke er snakk om fullfinansiering av bistandsarbeidet. Dels gjelder dette at direktoratet bruker mer tid enn avtalt og som dermed ikke kan faktureres. Dels pekes det på at det påløper ekstra utgifter til utvikling av direktoratets eget personell, oppbygging av kapasitet og kompetanseutvikling av nye medarbeidere på bistandsområdet. Men det er en oppfatning blant de fleste direktoratene at de selv bør dekke disse kostnadene. Dette begrunnes med at bistandsarbeid bidrar positivt til utviklingen av direktoratets personell og er et element i direktoratets personalpolitikk.

Enkelte av NORAD-informantene peker på at medarbeidere i direktoratene som skal utplasseres på langtidskontrakt, bør inn på NORADs avlønningssystem.

1.44. Vurderinger og anbefalinger

1.45. God forankring av bistandsarbeidet i direktoratene

Ut fra kartleggingen er det vår oppfatning at bistandsarbeidet har en tilfredsstillende forankring i direktoratenes interne styringsdokumenter. Forankring i virksomhetsplanen er nødvendig som grunnlag for rapportering og oppfølging av bistandsaktivitetene. Spørsmålet om arbeidet bør forankres i strategidokumenter, mener vi er løst på en hensiktsmessig måte ved at direktorater med et omfattende bistandsengasjement også reflekterer dette i strategidokumenter.

Direktoratsledelsens involvering i bistandsarbeidet vil også være et uttrykk for forankring i virksomheten. Hovedinntrykket er at toppledelsen i direktoratene er godt orientert om bistandsarbeidet og har et reflektert forhold til innsatsen på

Vedlegg 1

området. I forhold til spørsmål om ressursallokering, er det etter vår oppfatning viktig at toppledelsen involveres i bistandsarbeidet ved at planer legges fram for ledergruppen og at det rapporteres overfor ledergruppen. Det bør være en del av direktoratsleders ansvar å treffe beslutninger om store og krevende prosjekter.

1.46. Tildelingsbrevet bør angi rammer og rapporteringsrutiner for direktoratets bistandsaktivitet

Vi har tidligere anbefalt at fagdepartementet skal ha det overordnede ansvaret for direktoratets faglige bistand, bl a fordi departementet har styringsmyndighet overfor direktoratet.

Vi vil understreke at såvel institusjonssamarbeid som oppdrag utført for NORAD utgjør et lite omfang av direktoratenes totale arbeid. Enkeltprosjektene er gjennomgående små. Departementene ser normalt ikke behov for å styre slike prosjekter. Det kan imidlertid være noe høyere risiko knyttet til gjennomføringen av bistandsprosjektene enn av andre prosjekter av tilsvarende størrelse. Vi ser det likevel ikke som nødvendig at departementet følger opp hvert enkelt prosjekt tettere enn i dag. Det bør fortsatt ligge innenfor direktoratslederens myndighet å inngå bistandsavtaler innenfor rammene av norsk bistandspolitikk.

Enkelte direktorater opplever en viss divergens mellom signaler fra eget departement og forventninger fra NORAD. Tydeligst er dette for direktoratene innenfor miljøsektoren. Dette har bl a sammenheng med at Miljøverndepartementet i større grad enn andre departementer, er involvert i internasjonalt politisk arbeid gjennom inngåelse av internasjonale konvensjoner ol, og således har utenrikspolitiske interesser som kan avvike fra NORADs prioriteringer innenfor miljøsektoren. Vi viser i denne sammenhengen til fordelingen av styring og ansvar som vi har gjort i punkt 3.3.1. Departementet må kunne styre på det faglige innholdet i direktoratets bistandsinnsats. De bistandspolitiske føringene bør komme fra NORAD. Vi antar at ansvarslinjene kunne bli klarere dersom departementet styrte noe mer på rammene for virksomhetens bistandsarbeid. Dette innebærer at departementet bør avgjøre hvilke deler av direktoratets kompetanse som kan stilles til rådighet i bistandsarbeid.

Generelt mener vi at bistandsarbeidet bør omtales i tildelingsbrevet, og stå i et balansert forhold til omfanget av direktoratets bistandsengasjement. Etter vår oppfatning bør bistandsarbeidet omtales når et direktorat engasjeres i bistandsarbeid for første gang, dvs i forbindelse med at det inngås en formell samarbeidsavtale med NORAD. I innføringsåret mener vi også at bistandsarbeidet bør få en omtale i budsjettproposisjonen. Omtalen i tildelingsbrevet bør angi rammene for direktoratets bistandsaktivitet og eventuelt omfatte styringssignaler om hvilket omfang (uke-/årsverk) bistandsaktiviteten skal ha, type bistand direktoratets innsats skal bygge på og rapporteringsrutiner. Detaljeringsgrad bør avpasses omfanget av direktoratets bistandsarbeid.

Rapporteringen bør avspeile detaljeringsgraden i tildelingsbrevet og være hensiktsmessig i forhold til volumet på bistandsarbeidet. Departementet bør få rapportering om innholdet i prosjekter som direktoratet er involvert i, omfanget på bistandsinnsatsen (kroner og tid) og eventuelle problemer som truer gjennomføringen av prosjektet. Dette må tilpasses den øvrige rapporteringen fra

direktorat til departement. Det er trolig mest hensiktsmessig at direktorater som i dag er aktive innenfor bistandsarbeidet, tar opp spørsmålet om styring og rapportering med sine departementer.

1.47. Liten egeninteresse til grunn for bistandsarbeidet

Ut fra intervjuer med direktoratsledere, er det vårt inntrykk at det ligger en stor grad av pliktfølelse til grunn for direktoratets bistandsengasjement – mer enn at det er styrt av egeninteresse. En nærliggende forklaring til dette er Stortingets ønske om bred norsk bistandsaktivitet og forventning til forvaltningsorganers deltakelse samt at NORAD ber direktoratene om assistanse.

Det er en rimelig antakelse at bistandsarbeid tidligere, i en periode da direktoratenes deltakelse i internasjonalt samarbeid var mindre, representerte en viktig internasjonal erfaring for utvalgte medarbeidere i direktoratene. Internasjonaliseringen de senere årene har imidlertid medført en betydelig økning i direktoratenes internasjonale engasjement. Av den grunn framstår ikke bistandsarbeid som like attraktivt som tidligere. Som følge av økt internasjonalisering, kan direktoratenes bistandsengasjement på sikt komme til å konkurrere med en utvidet internasjonal dagsorden, som igjen vil medføre økt konkurranse om deres personell med internasjonal erfaring. Dette kan også være et forhold som påvirker departementets styring av direktoratets bistandsaktivitet.

Et annet incentiv for direktoratenes bistandsarbeid er at arbeidet anses å være et viktig personalpolitisk virkemiddel. Dette oppfatter vi som en positiv drivkraft bak og en merverdi av bistandsengasjementet. Men det kan ikke påberopes som en tungtveiende grunn for direktoratene til å involvere seg i bistandsarbeid.

Det er vår oppfatning at NORAD bør være oppmerksom på det faktum at bistandsarbeid har fått en annen posisjon og status i direktoratene som følge av en betydelig økning i deres internasjonale engasjement de senere årene, og at direktoratene til dels har liten egeninteresse av bistandsarbeid. En konsekvens av dette bør være at rammene og rutineene for direktoratenes bistandsinnsats er ryddige og sikrer effektiv administrasjon og gjennomføring av bistandsoppdrag.

1.48. Hensiktsmessig organisering og begrenset rekrutteringsbase

Bistandsarbeidet bør betraktes på lik linje med øvrige oppgaver direktoratet har, og vi kan ikke se noen grunner til at NORAD skal involvere seg i hvordan direktoratene skal organisere dette arbeidet. Vårt hovedinntrykk er at direktoratene har organisert bistandsarbeidet på en hensiktsmessig og effektiv måte. Avhengig av volumet på bistandsaktiviteten, mener vi det er fornuftig å organisere arbeidet i en egen enhet. Det sikrer helhetlig oversikt over aktivitetene og ressursallokering, gir en samordnet kontakflate mot NORAD og samarbeidsland, og bidrar til å gi bistandsarbeidet legitimitet innad i virksomheten.

Hovedinntrykket er at direktoratene rekrutterer faglig høyt kvalifiserte medarbeidere til institusjonssamarbeid. Det er et klart mønster at direktoratene

Vedlegg 1

trekker på en kjerne av (bistands)medarbeidere, ofte seniorer i organisasjonen, og at det i noen tilfeller fører til overforbruk av enkeltpersoner. Direktoratene bør tilstrebe en større spredning i rekrutteringsbasen for å motvirke overforbruk av enkeltpersoner.

Det er mottakerinstitusjonen som i prinsippet godkjenner personell som direktoratet rekrutterer til institusjonssamarbeid, men i praksis er det vanskelig å kontrollere kvalifikasjonene og kompetansen til personellet. Underveis i samarbeidet kan det være vanskelig for mottaker å klage på eller endre den rekrutteringen av medarbeidere som direktoratet har prioritert. Det er vårt inntrykk at kvalitetskontrollen i første rekke er knyttet til godkjenning av CV. Det bør vurderes å styrke kvalitetssikringen i tilknytning til rekruttering og kompetansekrav. Det kan være vanskelig og lite hensiktsmessig å regulere dette ved å fastsette krav og betingelser i institusjonssamarbeidsavtalen. Et avsnitt om godkjenning av CV bør derfor nedtegnes i avtalen.

NORAD innehar rollen som tilrettelegger, godkjenner og kontrollør (ut fra mottakers rapportering) av et institusjonssamarbeidsprosjekt. Etter vår vurdering følger det imidlertid av NORADs forvaltningsansvar å sikre at nødvendig kompetanse tilføres institusjonssamarbeidet, underforstått at det rekrutteres kvalifisert personell fra direktoratene. Denne kvalitetssikringen er i første rekke rettet mot bistandsfaglig kompetanse, og ikke mot medarbeidernes faglige kompetanse. For å sikre at det rekrutteres best mulig kvalifiserte medarbeidere fra direktoratene, bør mottakerinstitusjonen i større grad gjøres oppmerksom på hvilke forventinger og krav de kan stille til rekruttering i direktoratene. Dette spørsmålet bør settes på dagsorden i NORADs innledende kontakt med mottakerinstitusjonen. En måte å gjøre dette på, er å ta spørsmålet inn i dokumentet Mandat for dialog.

1.49. NORAD bør utvide sitt kompetanseutviklingstilbud

Etter vår vurdering, har både NORAD og direktoratene et ansvar for at nødvendig og riktig kompetanse bringes inn i institusjonssamarbeidet. Av direktoratets faglige ansvar følger primært at direktoratet benytter faglig kvalifiserte medarbeidere, men det påligger også direktoratet å sikre at fagkompetansen anvendes og formidles på en slik måte at den når fram og i praksis kommer mottaker til gode. Av NORADs forvaltningsansvar følger at bistandsfaglig kompetanse innehas av direktoratets medarbeidere og tilføres prosjektet.

Etter vår vurdering, er det på det bistandsfaglige området samt i forhold til språk- og formidlingskunnskap, at medarbeidere i direktoratene bør styrke sin kompetanse. Det er i første rekke NORADs ansvar å legge til rette for og tilby mer systematisk kompetanseutvikling på dette området. Det forutsetter at NORAD klargjør kompetansebehov og konkretiserer hvilke faglige komponenter som skal inngå i bistandskompetanse. Det er vårt inntrykk at kompetansespørsmål i liten grad er tema for dialog og kontakt mellom NORAD og direktoratene, og partene bør i større grad samordne og supplere hverandres innsats for å sikre at nødvendig kompetanse bringes inn i et institusjonssamarbeid.

Vedlegg 1

Det kan stilles spørsmål om hva som ligger i begrepet bistandsfaglig kompetanse eller bistandskompetanse. Det er liten tvil om at det omfatter generell kunnskap om grunnleggende målsettinger og hovedprinsipper for norsk bistand. Men det dekker også mer spesiell kunnskap om mottakerinstitusjonens betingelser for å motta norsk bistand, dvs planer og målsettinger for samlet norsk bistandsinnsats i mottakerlandet og hvilke bistandsbehov og sektorer NORAD og mottakerland har prioritert. Spesifikke sosiokulturelle forhold som karakteriserer samarbeidslandet er også et bistandsfaglig anliggende. Hvilke faglige komponenter institusjonsutvikling generelt skal bygge på – spesielt i en bistandskontekst, er også en del av et bistandsfaglig kompetanseområde. Etter vår oppfatning konstituerer dette hovedelementer i den helhetlige bistandskonteksten som et institusjonssamarbeid inngår i, og som direktoratets fagkompetanse må kombineres og integreres med. Det er en hovedutfordring for NORAD å bidra til at direktoratets medarbeidere tilegner seg en slik helhetlig kompetanse.

Når det gjelder språk- og formidlingskunnskap, er dette etter vår oppfatning en type kompetanse som direktoratets medarbeidere må inneha også i annet arbeid. Foredragsvirksomhet faller innenfor ordinære oppgaver, og direktoratene er involvert i annet internasjonalt arbeid. Det vil være direktoratets ansvar å identifisere og følge opp behov for denne typen kompetanse. Men bistandsarbeid har bl a en egen terminologi, dessuten stiller en bistandskontekst særegne krav til formidlingsevne, og det vil være en del av NORADs ansvar å tilby opplæringstiltak som dekker et slikt kompetansebehov.

NORAD bør identifisere/klargjøre kompetansebehov som medarbeidere i direktoratene bør dekke for å rekrutteres inn i institusjonssamarbeid. Behovene bør konkretiseres og gjenspeiles i kompetanseutviklingstiltak, som enten tilbys av NORAD/UKS eller av eksterne miljøer.

Informantene peker på at NORAD/UKS-kursene ikke dekker deltakernes behov i tilstrekkelig grad. NORAD bør mer systematisk utvide sitt kompetanseutviklingstilbud innenfor det spesifikt bistandsfaglige område. Det bør arrangeres mer skreddersydde seminarer med fokus på den helhetlige bistandskonteksten i utvalgte samarbeidsland, hvor den samlede norske innsatsen – i form av prioriteringer, planer og programmer – ses i sammenheng, og hvor mottakerlandets politiske, økonomiske og sosiokulturelle kontekst settes i fokus. NORAD bør vurdere å tilby egne språkkurs for direktoratenes personell.

NORAD bør se nærmere på utnyttelsen av Norgesaksen og direktoratsamlingene – både med sikte på å identifisere og tematisere kompetansebehov og å komme med direkte bidrag basert på utvalgte bistandsfaglige temaer.

NORAD bør utnytte elektroniske hjelpemidler, f eks hjemmesiden på Internett, for å fremme kompetanseutvikling. Blant annet bør det utarbeides aktør- og prosjektoversikter over norske institusjoners bistandsengasjement, som på en effektiv måte gjør det mulig for aktører med felles interesser å komme i kontakt med hverandre.

Direktoratene må bli mer bevisste på mangler i medarbeidernes bistandsfaglige kompetanse og etterspørre tiltak fra NORAD. Direktoratene må sikre at med-

arbeideres språkkunnskaper og formidlingskunnskap er på et slikt nivå at de kan fungere tilfredsstillende i en samarbeidssituasjon.

1.50. Direktoratenes dobbeltrolle er ikke et habilitetsproblem

Med bakgrunn i opplysningene som har framkommet i intervjuer og dokumentstudier, representerer etter vår oppfatning habilitetsspørsmål ikke en (juridisk) problemstilling omkring direktoratenes rolle i bistandsarbeidet.

Når det gjelder direktoratenes dobbeltrolle som rådgiver for NORAD og som aktør i bistandsarbeidet, er det viktig å fastholde at det i norsk forvaltning er tradisjon for at myndighetsorganer har både utøvende og kontrollerende myndighet. Slike dobbeltroller har normalt ikke blitt sett på som et habilitetsproblem. Når en innenfor enkelte sektorer går bort fra dette ved å opprette særskilte tilsyn, er det mer for å sikre offentlig tillit til at kontrollmyndighetene er objektive og behandler alle aktører likt, enn på grunn av habilitetsproblemer. Vi kan således ikke se at konstellasjonene omtalt ovenfor berører fagdirektoratenes habilitet etter forvaltningsloven. Enkelte av disse konstellasjonene kan imidlertid svekke tilliten til at beslutningen om iverksettelsen av et institusjonssamarbeid er truffet på objektivt grunnlag, og bør derfor unngås. Vi vil også peke på at når behovet er rådgivning om forvaltningsmessige forhold, er andre virksomheter mindre kvalifiserte. I forbindelse med mer teknisk preget bistand, vil kravene til aktsomhet fra NORAD og direktorat være noe høyere.

Vi vil peke på at direktoratene ikke har fortjeneste på institusjonssamarbeid og at direktoratene innenfor egne myndighetsområder planlegger og gjennomfører langt større prosjekter selv. Hittil har heller ikke institusjonssamarbeidsprosjektene vært store sammenliknet med andre bistandsprosjekter. At direktoratene er inne i planlegging og gjennomføring eller i vurdering og gjennomføring av et plandokument for tiltak i dagens størrelsesorden, bør etter vår oppfatning være relativt uproblematisk. Etter vår vurdering vil imidlertid tilliten til prosjektbehandlingen svekkes, dersom direktoratene vurderer prosjektdokumenter de selv har vært med på å utarbeide, eller hvis de innehar flere roller i gjennomføringen av et stort prosjekt. Slike situasjoner bør unngås, og vi kjenner heller ikke til at slike situasjoner har forekommet. Dersom spørsmålet om habilitet også med denne begrensningen er problematisk for NORAD, vil rapporteringsrutiner, krav til kvalitetssikring og bruk av eksterne miljøer til å foreta evalueringer kunne være en bedre måte å motvirke inhabilitet på, enn ved å innføre rigide habilitetsregler.

I tilfeller der personer tilsatt i et direktorat har økonomiske eller andre særlige interesser i et firma som har lagt inn anbud på arbeid som skal utføres for NORAD samtidig som direktoratet får denne saken til vurdering fra NORAD, vil vedkommende (og dennes underordnede) etter forvaltningslovens § 6 være inhabil. Dette vil imidlertid ikke berøre direktoratets habilitet. Det vil være direktoratets oppgave å organisere sitt arbeid slik at vedkommende eller dennes underordnede ikke kommer i befatning med saken. I den grad NORAD kjenner til slike situasjoner, bør de enten sikre seg at direktoratet har slike rutiner eller få andre til å vurdere anbudene.

1.51. Økonomiske betingelser og kostnadsgrunnlag er tilfredsstillende

NORAD ønsker et standard oppsett for beregning av kostnader som kan gjelde generelt for direktoratene. NORAD godtar i dag at direktoratene legger til grunn en selvkostberegning med utgangspunkt i gjennomsnittslønn og administrative kostnader. NORAD har dermed langt på vei lagt til grunn et standard oppsett. Det kan være grunn til å reise spørsmål om en kostnads-kalkyle basert på marginalkostnad i stedet for på selvkost vil være mer hensiktsmessig, ettersom omfanget av direktoratenes bistandsengasjement er lite i forhold til deres samlede produksjon. Vi har ikke funnet grunn til å gå videre med en slik problemstilling, fordi begge parter er fornøyde med dagens metode og fordi direktoratene allerede argumenterer med at bistandsengasjementet ikke er fullfinansiert av NORAD.

Intervjuene og studie av samarbeidsavtalene viser at særlig størrelsen på administrative kostnader varierer betydelig mellom direktoratene. Slike variasjoner kan ha naturlige forklaringer i direktoratenes kostnadsgrunnlag, for eksempel ved at husleie og utstyrskostnader kan være forskjellige. Vi vil likevel peke på at forskjellige metoder for beregning av administrative kostnader kan være årsaken til variasjonen.

Statskonsult anbefaler følgende metode for å beregne selvkost pr årsverk for direktoratets personell i bistandsarbeid:

- Gjennomsnittlig regulativlønn
- + Andre ytelser av lønsmessig karakter
- + Sosiale kostnader (særlig arbeidsgiveravgift og pensjon)
- + Kostnader knyttet til disponering av lokaler, utrustning av arbeidsplassen og kontorhold pr årsverk i direktoratet
- + Opplæringskostnader pr årsverk i direktoratet
- = Personalavhengige kostnader (kan uttrykkes som en prosent av regulativlønn)
- + Administrasjonstillegg (dekker kostnader knyttet til ledelse, administrasjon og servicefunksjoner i virksomheten, dividert på antall årsverk i direkte produksjon)
- = Selvkost pr årsverk for direkte produksjon (kan uttrykkes som en prosent av regulativlønn)

For å kunne beregne en timepris for direktoratets tjenester, må det fastsettes et timetall for effektiv arbeidstid. I alle samarbeidsavtaler med direktoratene er timetallet standardisert på enten 1735 timer pr år (såkalt brutto årsverk) eller 1535 timer pr år (såkalt netto årsverk)¹¹. I praksis innebærer forskjellen at et årsverk på 1535 timer kun skal dekke netto arbeid som utføres for NORAD eller samarbeidsinstitusjon, dvs at blant annet opplæring av direktoratets personell og deltakelse på NORAD/UKS-kurs ligger inne i årsverket og må dekkes av direktoratet selv.

¹¹ Beregningen tar utgangspunkt i antall arbeidstimer i ett år (52 uker a 37,5 timer = 1950 timer), minus ferie og helligdager (til sammen 30 dager multiplisert med 37,5 timer) som gir brutto årsverk, og eventuelt fratrukk for sykdom, permisjon med mer (statistisk beregnet til 11% = 190 timer) som gir netto årsverk.

Vedlegg 1

Som følge av at selvkostmetoden er valgt for å fakturere direktoratenes tjenester, mener vi at direktoratene selv bør ha ansvaret for å bygge opp tilstrekkelig kompetanse. Et spesielt forhold ved bistandsarbeidet er at det påløper betydelige reiseutgifter ved oppdrag. Direktoratene og NORAD bør derfor drøfte om NORAD kan bistå med å dekke reiseutgifter for "trainees" som deltar i prosjektet primært for å bygge opp kompetanse.

Direktoratene påpeker at de mister kapasitet ved at seniorpersonell som avgis til institusjonssamarbeid, ofte blir erstattet med juniorer. Etter vår oppfatning er dette like mye et organisatorisk problem som et kostnadsspørsmål.

Noen direktorater betaler sitt personell et 30 prosents utetillegg for personell på reise i institusjonssamarbeid. Dette tillegget er basert på lokale forhandlinger, og går klart utover statens reiseregulativ for utenlandsreiser og NORADs egne ordninger for sine tjenestemenn. Etter vår oppfatning bør direktoratene fortsatt dekke den delen av slike tillegg som går utover statens generelle regulativ for den aktuelle typen reiser.

Bruk av departementer i bistandsarbeid

Innenfor sentralforvaltningen er det i dag bare direktoratene som er direkte involvert i institusjonssamarbeid. NORAD har reist spørsmål om de i større grad burde benytte departementene i slikt arbeid. Det kan være nyttig for samarbeidsland å få tilgang til departementenes kompetanse gjennom institusjonssamarbeidsprosjekter. Samtidig kan den økende internasjonaliseringen av ulike politikkområder øke mulighetene for at departementene selv ønsker å ta del i bistandsarbeidet. Ett departementet har underskrevet tre MoU-er¹² innenfor sitt fagområde, som krever bidrag fra bistandsmidler for å kunne innfris.

Det er kan være aktuelt å trekke departementene inn i bistandsarbeidet på tre måter. De kan være part i institusjonssamarbeid, de kan inngå internasjonale avtaler som inkluderer bruk av bistandsmidler og de kan bistå NORAD som rådgivere.

På denne bakgrunn har NORAD bedt Statskonsult vurdere bruk av departementene i bistandsarbeid. Bruk av departementer i bistandsarbeidet har imidlertid ikke vært et sentralt tema i vårt prosjekt. Vi har intervjuet tre departementer som er involvert eller vurderer å involvere seg i bistandsarbeid. Ingen av disse er engasjert i institusjonssamarbeid.

1.52. Respondentenes syn på departementenes deltakelse i bistandsarbeidet

To av departementene vi intervjuet, uttrykker interesse for å inngå i institusjonssamarbeid. Begge anser det som mest aktuelt å inngå avtaler med søsterdepartementer i forbindelse med politikktutvikling og -implementering innenfor sitt fagområde. De peker på at det er uklarhet knyttet til statsrådets ansvar, at departementets kapasitet er begrenset og at det bør vurderes om en kan organisere bistanden på annen måte enn ved at det er departementet som inngår en institusjonsavtale.

I NORAD blir det pekt på at i flere av Norges hovedsamarbeidsland gjennomføres det nå omfattende reformer i den offentlige forvaltningen, både når det gjelder organisering av forvaltningen og styring av ulike sektorer. I forbindelse med slike større omlegginger, kan ansvarlig departement i mottakerlandet ønske bistand til utformingen og implementeringen av reformen. Selv om norske direktorater kan ha erfaring fra implementering av enkeltdeler av reformer, mener respondentene i NORAD at den mest omfattende erfaringen fra slike omlegginger i Norge er samlet i departementene.

NORAD peker på at det nå er mer vanlig å gi bistand til store sektorprogrammer som er forankret på departementsnivå i mottakerlandene, og at det i den forbindelsen kan være behov for å styrke mottakerlandets departementer gjennom institusjonelt samarbeid.

¹² MoU: Memorandum of Understanding

Fra NORADs side blir det også pekt på at enkelte departementer ikke har underliggende virksomheter med direktoratsfunksjon. NORAD har pekt på at det i dag kan være vanskelig å utnytte det offentliges kompetanse innenfor disse sektorene, og har reist spørsmål om det kan være hensiktsmessig å benytte departementer i institusjonssamarbeid.

Ett departement gir i intervjuet uttrykk for at de, på bakgrunn av sin deltakelse i forhandlinger om internasjonale avtaler, har et noe sterkere internasjonalt mandat enn andre departementer. De vil også i framtiden kunne være interessert i å inngå bilaterale avtaler, som vil kunne inkludere bruk av norske bistandsmidler. I intervjuet med departementet ble det understreket at avtaler som departementet har inngått, er innenfor rammer trukket opp av Utenriksdepartementet. Gjennom intervjuene i NORAD framgikk det at det er uklarerheter knyttet til hvem som har ansvaret for gjennomføring av disse avtalene, og om alle tiltakene faller naturlig innenfor rammene av norsk bistandspolitikk.

Alle departementene vi intervjuet, er interessert i å bli hørt i forbindelse med utforming av bistandspolitikk innenfor sine ansvarsområder. I forbindelse med utarbeidelsen av Miljøstrategien, bidro Miljøverndepartementet aktivt. NORAD vurderte denne bruken av departementer som mest aktuell i forhold til utarbeidelse av overordnede strategier og liknende.

1.53. Departementet som part i institusjonssamarbeid

Siden ingen departementer har engasjert seg i institusjonssamarbeid, trekker vi i vurderingene nedenfor også på de erfaringene direktoratene har gjort og på mer generell forvaltningserfaring. Det er imidlertid begrenset hvilke tilrådinger som kan gis.

1.54. Forholdet til departementenes oppgaver

NORAD legger til grunn at direktoratene i institusjonssamarbeid skal gjøre det samme som de gjør hjemme, og at en ikke skal benytte direktoratene dersom det er andre som kan gjøre jobben like godt. Vi legger til grunn at dette også bør gjelde for departementene.

Departementene er politisk-administrative organer som har en sentral rolle i å binde sammen det politiske systemet og det administrative apparatet. I Departementshåndboka (Administrasjonsdepartementet 1994) grupperes departementsoppgavene slik:

- 1) Forberedelse og gjennomføring av sektorpolitikk (dels som faglig politisk sekretariat for statsråden, dels ved utredning og gjennomføring av saker som departementet har ansvar for)
- 2) Vedtak i enkeltsaker
- 3) Intern administrasjon og organisering
- 4) Ekstern organisasjon og organisering, dvs av underliggende virksomheter.

Alle statlige virksomheter vil i større eller mindre grad ha oppgaver relatert til enkeltsaker, internadministrasjon og forhold til ekstern organisasjon. Direktoratene vil være tyngre inne enn ytre etater, når det gjelder løpende organisering og styring av underliggende virksomhet og være involvert i forberedelse og gjennomføring av sektorpolitikk. Dette vil imidlertid være knyttet til mer begrensede, operative oppgaver enn hva som er tilfellet for departementet. Departementet er, etter vår vurdering, alene om å ha kunnskap om og erfaring med forberedelse og gjennomføring av større endringer i sektorpolitikken og – knyttet til dette – valg av virkemidler for å gjennomføre sektorpolitikk, som lovregulering, økonomiske tiltak, organisering av underliggende etater og myndighetsutøvelse og informasjon. Etter vår vurdering, bør derfor departementene primært involveres i prosjekter hvor forberedelse og gjennomføring av sektorpolitikk står i fokus.

Dette gjelder etter vår vurdering også for departementer som ikke har underliggende virksomheter. Vi vil peke på at målet med forvaltningsreformene på 80- og 90-tallet bl a har vært å flytte driftsoppgaver og behandling av enkeltsaker ut fra departementene, slik at departementene i større grad kan fokusere på overordnet styring. Dette innebærer at ytre etater ofte har mer praktisk fagkunnskap enn departementene. For prosjekter med fokus på for eksempel faglige og forvaltningsmessige rutiner eller løpende styring av egen og underlagt virksomhet, bør NORAD prøve å finne fram til andre, eventuelt flere virksomheter, som til sammen besitter den nødvendige kompetansen. Vi vil også peke på muligheten av å benytte seg av utenlandske institusjoner.

1.55. Departementets ansvar

Vi har i punkt 3.3.1 argumentert for at fagdirektoratet har det faglige ansvaret for innholdet i institusjonssamarbeidet, mens forvaltningsansvar og gjennomføringsansvar ligger hos henholdsvis NORAD og samarbeidsinstitusjonen. Så lenge en ønsker et institusjonssamarbeid med departementet som organisasjon, kan vi ikke se annet enn at departementet vil ha det faglige ansvaret. Så lenge midlene kommer fra bistandsbudsjettet via samarbeidsinstitusjonen, kan vi heller ikke se at NORADs eller samarbeidsinstitusjonens ansvar endres.

Vi forstår både departementene og NORAD slik at bistandsarbeidet skal rettes inn mot hvordan en legger opp en utformings- eller implementeringsprosess og ikke hva innholdet i politikken skal være. Vi vil imidlertid peke på at det kan være vanskelig å skille mellom prosessen knyttet til utforming av forslag (hvordan legge opp utredning, mulige virkemidler, høring, koordinering,) og innholdet i forslagene (hva er problemet, hvilke virkemidler er best). I offentlig debatt blir bistandsarbeidet tidvis kritisert for å være en måte å ”kjøpe” mottakerlandene til å gjennomføre ”vår” politikk. En slik kritikk vil i sterk grad kunne ramme et institusjonssamarbeid, der et fagdepartement er direkte involvert med bistand til prosedyrer for utforming av politiske forslag eller til implementering av omfattende sektorendringer. Det vil trolig være behov for en grenseoppgang mellom hvilke typer prosesser norske departementer kan bistå i og hvilke de ikke skal bistå i.

Vedlegg 1

Offentligheten følger departementets handlinger tettere enn direktoratenes. Statsråden blir raskere holdt ansvarlig for hva departementet gjør enn for hva en underlagt etat gjør. Institusjonssamarbeidsprosjekter vil trolig bli oppfattet som å ha en høyere risiko for feil enn departementets øvrige løpende arbeid. Samlet kan dette gjøre det ønskelig for departementet med en tett oppfølging av prosjektene, hva både innhold og kvalitet angår. Dette kan føre til at kontrollen ikke står i forhold til prosjektenes betydning, omfang eller risiko.

1.56. Kapasitet i departementet

Departementenes tilknytning til den politiske arena bidrar til at det i deres omgivelse er mange og aktive aktører som departementet må forholde seg til. Dette gjør at departementene er relativt åpne med hensyn til hvilke saker som defineres inn i organisasjonen fra omgivelsene. Departementene har derfor gjennomgående mindre muligheter til å planlegge oppgaveløsningen enn hva direktoratene har. Uforutsette oppgaver med høy prioritet kan gjøre det vanskelig å gjennomføre institusjonssamarbeidet som planlagt.

Departementenes interesse går i retning av å vektlegge bistand til utforming og implementering av politikk. Dette krever at en trekker på erfarne medarbeidere – til dels ledere, mao personer som allerede har mange arbeidsoppgaver. Dette kompenseres til en viss grad ved at departementet får betalt for tiden som går med til bistandsarbeid. Direktoratenes erfaring er imidlertid at de som engasjeres som erstatning i slike sammenhenger, sjelden er tilstrekkelig kvalifiserte.

Det må vurderes om departementene kan holde et tilstrekkelig omfang på bistandsarbeidet til å sikre den bistandsfaglige kvaliteten. Dersom omfanget blir for lite, kan det vurderes å etablere møteplasser på tvers av departementene med sikte på å utveksle erfaringer. Vi viser imidlertid til at vi under punkt 2.2.3 anbefaler NORAD å vurdere en minste bistandsportefølje i direktoratene.

1.57. Organisatoriske grep

For å opprettholde klare ansvarsforhold, vil vi fraråde at andre enn den organisasjonen som reelt er ansvarlig for å levere en tjeneste, er kontraktspart.

Vellykket implementering av ny politikk forutsetter endringer i og oppfølging av alle forvaltningsnivåer. I forbindelse med et institusjonssamarbeid om politikkimplementering, vil det derfor være aktuelt å trekke ulike forvaltningsnivåer i Norge inn i samarbeidet. Dersom departementet inngår en institusjonssamarbeidsavtale som involverer virksomheter på alle nivåer og sektorer innenfor departementets ansvarsområde, vil departementet være ansvarlig for hele prosjektet, og derfor også føle behov for å administrere den norske deltakelsen i prosjektet. I slike tilfeller kan det være like hensiktsmessig at de enkelte virksomhetene inngår separate avtaler med sine respektive samarbeidspartnere. Den nødvendige koordineringen kan så legges til andre enn departementet, dersom det er ønskelig.

Noen direktorater gir i dag bistand til utforming av lover og regler. Det kan være ønskelig at departementets kompetanse i større grad gjøres tilgjengelig i

denne typen prosjekter. En mulighet er at departementet har en velvillig innstilling til permisjonssøknader fra tilsatte som skal delta i prosjektet, i stedet for at departementet selv inngår institusjonssamarbeidsavtale.

1.58. Formelle forhold

Stortinget er i dag informert om at en bl a bruker norske fagmiljøer, offentlige etater og forskningsinstitusjoner i bistandsarbeidet.¹³ Dette kan neppe oppfattes å omfatte departementene. Bistandsarbeid avviker relativt mye fra departementenes ordinære arbeid. Dersom en beslutter å bruke departementene i denne sammenhengen, bør trolig Stortinget informeres. En bør vurdere behovet for en merinntektsfullmakt for departementene. Ut over dette ser vi ingen formelle hindringer for at departementer inngår i institusjonssamarbeidsavtaler.

1.59. Departementet som part i bistandsavtaler

Uklarheten som framkommer i intervjuene i departementene og i NORAD om oppfølgingen av avtaler der et departement er part i bistandsavtalen, reiser spørsmål om det kan foreligge en målkonflikt mellom bistandsstrategiene og fagdepartementenes interesser. Fagdepartementene kan ha ønske om å markere og fremme norsk politikk overfor andre land. I enkelte sammenhenger kan det være hensiktsmessig å gjøre dette ved å gi økonomisk bistand til ett eller flere prosjekter. Dersom departementene ikke selv har midler til dette, kan bistandsprosjekter finansiert over bistandsbudsjettet framstå som et fristende alternativ. Det er imidlertid ikke gitt at bistandsmidler kan brukes på den måten fagdepartementet ønsker. Dette øker behovet for å ha klare prosedyrer for hvordan fagdepartementene bør håndtere avtaleinngåelser.

Etter vår oppfatning, innebærer god forvaltningsskikk at virksomheter som vil bli berørt av avtalen, høres før avtalen inngås. Dersom andre enn den virksomheten som inngår avtalen, i etterkant blir sittende med ansvaret for gjennomføring av avtalen, bør deres mening tillegges betydelig vekt. Særlig viktig er dette dersom et departement inngår en avtale som involverer virksomheter underlagt et annet departement. Dersom avtalen innebærer at Norge forplikter seg til å gi økonomisk støtte til avtalepartnere, må det sikres at slik støtte kan gis innenfor de begrensninger som Stortinget, forskrifter osv setter for bruken av det aktuelle budsjettkapitlet. I praksis innebærer dette at dersom et departement ønsker å inngå en avtale med andre land som inkluderer bruk av norske bistandsmidler, bør dette etter vår oppfatning ikke skje uten at Utenriksdepartementet og NORAD er enige i innholdet i avtalen.

Vi ser det som naturlig at en bruker de rutiner for kontakt som ordinært benyttes når departementer kommer i berøring med saker på hverandres områder. Dette innebærer at fagdepartementet bør forelegge et utkast til avtale for Utenriksdepartementet, som vurderer det i forhold til norsk utenriks- og bistandspolitikk. Dersom det er ønskelig/nødvendig med en avtale som omtaler prosjekter som forutsetter økonomiske bidrag fra NORAD, bør den forelegges NORAD.

¹³ St meld nr 19, En verden i endring, s. 12

Vedlegg 1

Eventuell videre diskusjon om deler i avtaleteksten bør fagdepartementet kunne føre direkte med NORAD, etter at Utenriksdepartementet har uttalt seg om de overordnede linjene. Dersom de ikke blir enige, kan Utenriksdepartementet trekkes inn igjen.

De MoU-er som er inngått av et fagdepartement, som vi har sett på, er svært spesifikke sammenliknet med de som inngås av Utenriksdepartementet. For å lette utarbeidelsen av en avtaletekst og samtidig sikre at avtalen ligger innenfor rammene for norsk økonomisk bistand, kan framtidige avtaler som inngås av fagdepartementene gjøres mer generelle, slik at den konkrete vurderingen av eventuell støtte til prosjekter kan gjøres av NORAD i etterkant, i samsvar med de retningslinjene som foreligger for disponering av bistandsmidler.

Vi vil peke på at inngåelsen av en mer generell avtale mellom et fagdepartement og et annet land, bør vurderes i forhold til hvilket mandat andre departementer enn Utenriksdepartementet har i forhold til inngåelse av avtaler med andre land. Dette er i dag uklart. Vi antar at slike prosesser ville kunne lettes dersom det hadde foreligget klarere retningslinjer fra Utenriksdepartementet.

Oppfølgingen av avtalen vil avhenge av hvor konkret den er utformet. Det som faller innenfor fagdepartementets ansvarsområde og ikke krever penger fra bistandsbudsjettet, vil fagdepartementet kunne følge opp, evt. gjennom underliggende etater. Styring av og ansvaret for disse prosjektene ligger da i fagdepartementet. Dersom avtalen legger opp til bruk av bistandsmidler, bør oppfølgingen overlates til Utenriksdepartementet, eventuelt til NORAD. Dersom dette i sin tur krever involvering fra et direktorat underlagt fagdepartementet, f.eks. i form av institusjonssamarbeid, vil vi foreslå at en benytter samme ansvarsdeling som omtalt i kapittel 4.

1.60. Departementet som rådgiver for NORAD

Alle departementer vi har vært i kontakt med, har uttrykt ønske om få rådgi NORAD når det legges planer om bistand innenfor departementets ansvarsområde, både i forbindelse med utarbeiding av strategier og liknende for NORAD og i forhold til enkeltland. Vi oppfatter NORAD som mer tilbakeholdne på dette punktet. Informantene der er usikre på hva departementene kan bidra med, og mener det kan være en fare for at fagdepartementer vil forfølge sin egen agenda mer enn å lytte til mottakerlandets behov. NORAD har imidlertid begrenset erfaring med å bruke departementene på denne måten.

Vi vil peke på at det å be om innspill fra andre departementer – i forhold til saker som ligger under deres forvaltningsområde eller som de har særlig kompetanse på, er vanlig arbeidsmåte i forvaltningen. Det vil trolig variere mellom departementene hvor relevant deres kompetanse er for en god forvaltning av bistandsmidlene. Om det er hensiktsmessig å trekke departementene inn i bistandsplanleggingen, vil også avhenge av prosjektets innhold, NORADs egen kompetanse og hvilken kompetanse som er tilgjengelig utenfor sentralforvaltningen.

Dersom NORAD mener at kontakt med det norske fagdepartementet kan bedre deres forvaltning av bistandsmidlene, bør de utnytte denne muligheten. Vi ser

Vedlegg 1

imidlertid ikke at NORAD plikter å høre departementene (jf Utredningsinstruksen og god forvaltningsskikk). Siden dette er en vanlig form for samarbeid i forvaltningen, ser vi ingen grunn til at NORAD skal inngå samarbeidsavtale med departementene eller betale for den tiden departementet bruker på dette arbeidet, med mindre arbeidet får et betydelig omfang.

MANDAT FOR OPPDRAGET

NORAD har gitt Statskonsult følgende oppdragsbeskrivelse:

Kartleggingen skal ta utgangspunkt i de direktoratene som NORAD har en formell avtale med og som er involvert i et institusjonelt samarbeid i bistanden.

Innholdet i og erfaringene med samarbeidet skal kartlegges og beskrives. Det konkrete opplegget skal utarbeides i samarbeid med NORAD.

I forbindelse med erfaringskartleggingen skal også spørsmål om styring, ansvar og kostnader med institusjonelt samarbeid i bistanden utredes og analyseres. Det konkrete opplegget skal utarbeides i samarbeid med NORAD.

Resultatene skal oppsummeres og analyseres med sikte på å gi NORAD bakgrunnsdokumentasjon for videreutvikling av institusjonssamarbeidskonseptet og for faglig og administrativ oppfølging overfor de norske direktoratene.

Konkretisering av mandatet

- 1) En samlet oversikt over institusjonssamarbeidsoppdrag i de direktoratene som NORAD har en formell avtale med og som er involvert i et institusjonelt samarbeid i bistanden.

NORAD ønsker en samlet oversikt over direktoratenes oppdrag med hensyn til institusjonssamarbeid i ulike land, hvilke typer institusjoner det er samarbeidet med, hva samarbeidet omfatter, hvordan man har samarbeidet, omfang i tid og ressursbruk, organisering, osv.

- 2) Analyse av forvaltningsmessige sider ved samarbeidet med andre myndigheter, med utgangspunkt i problemstillinger knyttet til styring, ansvar og kostnader.

Et sentralt spørsmål er hvordan det norske direktoratet skal definere sitt ansvar og rolle overfor henholdsvis samarbeidspartneren i mottakerlandet, NORAD og sitt eget departement. Både praksis og oppfatninger er forskjellige og det er behov for å få avklart på hvilket grunnlag direktoratene blir engasjert i bistanden.

En del interne forhold i de norske direktoratene er gjenstand for kartlegging og analyse, blant annet institusjonssamarbeidets forankring i organisasjonens ledelse og strategi, kopling til direktoratenes kjerneoppgaver, dokumentasjon av erfaringer og organisasjonens opplegg for læring av egne/andres erfaringer om institusjonssamarbeid. Vedkommende fagdepartements godkjenning og involvering i at direktoratene engasjerer seg i bistandsarbeid

Vedlegg 1

kartlegges også. Videre kartlegges direktoratenes forhold til NORAD-systemet med særlig vekt på tilrettelegging, veiledning og oppfølging fra NORAD og rapportering fra direktoratene.

NORAD viser også til et behov for å få avklart kostnadene ved bruk av norske direktorater. Avtalene NORAD har inngått med direktoratene er forskjellige med hensyn til beregningsgrunnlag og timepris. For sitt videre arbeid med bruk av norske direktorater i bistanden ønsker NORAD en gjennomgang og vurdering av dette.

- 3) Kartlegging av hvilke erfaringer institusjonene selv har gjort med hensyn til samarbeidet.

Dernest vil det være av interesse å få en større innsikt i hvilke erfaringer institusjonene selv har gjort med hensyn til samarbeidet, hvilke problemer man har hatt, hvordan problemene er løst, egen nytte av samarbeidet, sterke/svake sider, konsekvenser for den øvrige virksomheten, resultater, opplevelse av nytte for mottakeren, samsvar med bistandsmål og -strategier, osv. I tilknytning til erfaringskartleggingen ser vi også på praktiske problemer og løsninger ved finansieringsmåten og pengetransaksjonene fra samarbeidspartner til de norske direktoratene.

- 4) Oversikt over NORAD-systemets erfaringer fra institusjonssamarbeidsrelasjoner og forslag til faglig oppfølging av institusjonssamarbeidskonseptet. Både NORADs ulike avdelinger samt involverte ambassaders erfaringer skal inngå.
- 5) Det vil bli vurdert å innhente erfaringer med bruk av statlige direktorater i institusjonssamarbeid fra Sverige, som har tilsvarende praksis som Norge.

Statskonsult har ikke prioritert å studere svenske erfaringer i denne omgang, hovedsakelig på grunn av omfanget av prosjektet for øvrig.

- 6) I hvilken grad departementene kan trekkes med i institusjonssamarbeid, og hvorledes dette i så fall bør gjøres.

I den senere tiden er det blitt mer spørsmål om norske departementers medvirkning i bistandsarbeidet. Norsk bistand rettes i økende grad mot sektorer, større programmer o.l. i samarbeidslandene. Dermed er det i stor grad departementer i mottakerlandene som har ansvar for iverksetting av prosjektene, og som kan ha behov for institusjonssamarbeid med tilsvarende norske departementer som et ledd i samarbeidet.

INNHold I OG OMFANG AV INSTITUSJONSSAMARBEIDET

1. NORADs strategi for institusjonssamarbeid

1.1. Innledning

Helt siden begynnelsen av 1970-årene har det vært et sentralt prinsipp for norsk bistand at mottakerlandene selv må ta ansvar for egen utvikling og at bistanden skal ta utgangspunkt i utviklingslandenes egne prioriteringer og planer. Denne innretningen av bistanden har blitt ytterligere profilert i 1990-årene og er i dag forankret i prinsippet om mottakeransvar¹⁴.

For å sette utviklingslandene i stand til å imøtekomme kravene som prinsippet om mottakeransvar innebærer, har støtte til kompetansebygging og institusjonsutvikling i utviklingslandene utgjort et viktig element i norsk bistand, både som et eget satsingsområde og som en del av annen utviklingsbistand. I denne satsingen har det fra regjeringens side vært vektlagt at det statlige samarbeidet med utviklingsland i økende grad suppleres med direkte kontakt mellom institusjoner og organisasjoner i disse landene og i Norge. Et resultat av dette har vært at offentlige institusjoner og forvaltningsorganer i senere år og i økende grad har involvert seg i et direkte faglig og institusjonelt samarbeid med tilsvarende institusjoner i utviklingsland.¹⁵

Satsingen på institusjonelt samarbeid er i stor grad kommet til erstatning for den tradisjonelle ekspertbistanden, som la mindre vekt på å se innsatsen (oftest punktinnsett) som et ledd i å heve det totale kompetanse- og effektivitetsnivå innenfor institusjonen

¹⁴ Mottakeransvar innebærer at mottaker har ansvaret for planlegging, gjennomføring og oppfølging av programmene (St meld nr 19 (1995–96))

¹⁵ For nærmere redegjørelse for denne nye innretningen av norsk bistand, viser vi til: St meld nr 51 (1991–92) Om utviklingstrekk i Nord-Sør forholdet og Norges samarbeid med utviklingslandene, s 32–36.

1.2. Strategidokumentene

Satsingen på økt og mer aktiv bruk av norske institusjoner i bistanden er nedfelt i Strategier for Bistand. NORAD i 90-åra (1990):

NORAD må aktivt bidra til deltakelse fra og utnyttelse av norske miljøer i bistandsarbeidet

Et resultat av satsingen var opprettelsen av Norgesaksen. Norgesaksen representerer både store og små institusjoner som bedrifter, forvaltningsorganer, stiftelser og frivillige organisasjoner. Bruk av norske institusjoner og organisasjoner i bistanden har i økende grad basert seg på samarbeid med Norgesaksen. Samarbeidet har to målsettinger¹⁶:

Samarbeidet skal bidra til å øke kvaliteten på bistanden ved at en oppnår en mer systematisk kontakt med og bruk av norske miljøer.

Norgesaksen skal bidra til at norsk opinion i sterkere grad identifiserer seg med og viser forståelse for norsk bistand til utviklingsland.

I NORADs strategi del II (1992) gis institusjonssamarbeid følgende omtale:

Målet for institusjonssamarbeid er å skape levedyktige institusjoner i samarbeidslandene gjennom et direkte samarbeid mellom institusjoner i Norge og samarbeidslandene, eller mellom disse landene og andre land i Sør. Samarbeid kan avtales med offentlige institusjoner og forvaltningsorganer, private organisasjoner og bedrifter. (...) Avtaler om institusjonssamarbeid er i prinsippet avtaler mellom to institusjoner, men godkjent av NORAD og mottakerlandets myndigheter. Avtalene skal inngås på institusjonsplan, og skal ha klare retningslinjer for ansvar.

I vurderingen av aktuelle institusjoner framheves det i strategien at bl a følgende forhold skal vektlegges:

Aktuelle norske institusjoner må ha god forståelse av gjeldende prinsipper for norsk bistand, av forholdene i samarbeidslandet og av den aktuelle samarbeidsinstitusjonen.

Det er en forutsetning at den norske institusjonen har spesielle faglige og personellmessige forutsetninger som kan komme samarbeidet til gode. Men samtidig skal forholdene legges til rette for å styrke og vedlikeholde norsk kompetanse med sikte på framtidig samarbeid.

Det må dokumenteres reell interesse for og vilje til forpliktende samarbeid fra institusjonenes ledelse på begge sider.

Forholdene må legges til rette for et mest mulig likeverdig samarbeid. Forberedelsesfasen må gis god tid, og man må tilpasse seg mottakers kapasitet til å utnytte samarbeidet. Tyngdepunktet i samarbeidet skal ligge hos partneren i Sør.

¹⁶ Gjengitt etter omtale i NORAD notat 22.08.97 om "Administrasjon av støtten gjennom norske partnere"

Det vil ofte være aktuelt å supplere institusjonssamarbeidet med andre bistandsformer, f. eks. Mer tradisjonell faglig bistand, teknisk utstyr m.m. Det forventes imidlertid at institusjonssamarbeid på lengre sikt vil redusere behovet for tradisjonell ekspertbistand administrert av NORAD.

Institusjonssamarbeid er et av flere viktige virkemidler som skal bidra til institusjonsutvikling i samarbeidslandene. Satsingen på institusjonsutvikling er begrunnet ut fra målsettingen om at norsk bistand skal bidra til å styrke samarbeidslandenes institusjoner, slik at de i et noe lengre perspektiv settes i stand til å fylle sine funksjoner uavhengig av utenlandsk støtte. I strategien (Del II, 1992) framheves/understrekes følgende virkemidler som viktige i satsingen på institusjonsutvikling:

støtte reformer og organisasjonsutviklingstiltak som øker forvaltningens effektivitet sentralt, regionalt og lokalt

støtte utdannings- og forskningsinstitusjoner som kan bedre tilgangen på fagfolk og kunnskaper som det er mangel på i viktige offentlige og private institusjoner

støtte etablering og utvikling av institusjoner som kan bedre næringslivets og markedets funksjonsmåte

understreke betydningen av institusjonelle forhold i all bistand, og om nødvendig sette kompetanseutvikling og organisasjonsendringer som forutsetning for finansiell støtte

identifisere og vurdere institusjoner som er aktuelle for norsk støtte i samarbeidslandene. Rammebetingelser og utviklingsmuligheter skal tillegges særlig vekt

identifisere og eventuelt bidra til å styrke norske institusjoner som er aktuelle for institusjonssamarbeid innenfor utvalgte sektorer

prioritere bruk av lokal ekspertise i norskstøttede tiltak

støtte opplæringsprogrammer med særlig vekt på organisasjonsutvikling, administrasjon og lederopplæring.

Videre legges det vekt på at støtte til institusjonsutvikling vanligvis må ha et langsiktig perspektiv. Det forutsettes ikke bare solid kjennskap til de institusjonene en skal samarbeide med, men også kunnskaper om administrasjon, forvaltning og ledelse.

1.3. Oppfølging i NORAD

Et viktig spørsmål er hvordan NORAD har fulgt opp den overordnede strategien og policy-utformingen for institusjonsutvikling og bruk av institusjons-samarbeid som virkemiddel i dette. Operasjonaliseringen av strategien er et spørsmål både om forankring, tydeliggjøring og gjennomføring

internt i NORAD og oppfølging, formidling og konkretisering av strategien overfor samarbeidspartnere i institusjonssamarbeid.

I oppfølgingen internt er det lagt vekt på etablering av avdelingsvise diskusjonsgrupper og kursvirksomhet. Fra 1996 har Utenriktjenestens kurscenter (UKS) tilbudt to kurs som fokuserer på dette temaet (“Institusjonsutvikling” og “Kurs for samarbeidende institusjoner”). På det organisasjonsmessige plan er Fagavdelingen (FAG) omorganisert, og det er opprettet en egen ”Seksjon for menneskelige ressurser og institusjoner” (MERI), som har fått ansvaret for oppfølging av arbeidet med institusjonsutvikling. Seksjonen befinner seg fortsatt i etableringsfasen når det gjelder dette innsats-/saksområdet og er i ferd med å bygge opp et fagmiljø omkring dette feltet. Det er i dag tre personer som jobber spesifikt med dette, og de skal ha en rådgivende funksjon overfor andre avdelinger/seksjoner i NORAD.

Når det gjelder oppfølgingen av institusjonssamarbeid er det ikke tillagt noen egen avdeling/seksjon et hovedansvar. Ansvaret for institusjonssamarbeidsprosjekter er fordelt på ulike seksjoner og enheter.

NORAD har åpnet for at de norske direktoratene kan delta på UKS-kursene, og årlige/halvårlige samlinger i Norgesaksen har vært benyttet til informasjons-spredning og erfaringsutveksling. Det er også opprettet et eget forum for direktoratene som NORAD samarbeider med.

1.4. Begrepsavklaring

I strategien (Del II) gis ingen nærmere definisjon av begrepet “institusjonssamarbeid”. Strategien vektlegger målet for denne typen samarbeidsform og hvilke forhold som skal tas i betraktning i vurdering av aktuelle institusjoner som kan etablere et direkte samarbeid. Institusjonssamarbeid knyttes til institusjonsutvikling som et av flere viktige virkemidler som skal bidra til å styrke samarbeidslandenes institusjoner. Strategien framhever overordnede mål for institusjonsutvikling og hvilke virkemidler som skal bidra til måloppnåelse, men det gis ikke en definisjon av ”institusjonsutvikling”.

Senere er det lagt fram to stortingsmeldinger om norsk bistandspolitikk, som støtter opp om institusjonsutvikling som et sentralt satsingsområde i norsk bistandspolitikk¹⁷. St meld nr 51 (1991–92) går i noen grad inn på en drøfting av institusjonsutvikling og gir en presisering av hvilke elementer som bør vektlegges. Institusjonssamarbeid plasseres så i forhold til institusjonsutvikling:

Støtte til institusjonsutvikling bør ta sikte på å bedre institusjonenes struktur og oppbygging (dv. ledelse, administrative linjer, beslutningssystem, planleggingsapparat, rammevilkår etc.), institusjonens menneskelige ressurser (dvs utdanningsnivå og kompetanseprofil, organisasjonskultur og arbeidsmiljø) og de materielle ressurser (dvs infrastruktur, utstyr, vedlikehold, transport etc.). Støtte til institusjonsutvikling kan bestå av

¹⁷ St meld nr 51 (1991–92) Om utviklingstrekk i Nord-Sør forholdet og Norges samarbeid med utviklingslandene og St meld nr 19 (1995–96) En verden i endring. Hovedtrekk i norsk politikk overfor utviklingslandene

*opplæringsprogrammer, infrastrukturstøtte, personellbistand, institusjonssamarbeid eller en kombinasjon av disse komponentene.*¹⁸

Disse policydokumentene angir i ulik detaljeringsgrad de overordnede rammer og målsettinger for institusjonsutvikling og institusjonssamarbeid. Men de bidrar ikke til en nærmere begrepsavklaring, forstått som en etablering av et felles referansepunkt for en praktisk og operasjonaliserbar forståelse av begrepene.

I vår gjennomgang har vi ikke kommet over NORAD-dokumenter som nærmere definerer institusjonssamarbeid og institusjonsutvikling. Avklaring mellom begrepene må avledes indirekte av strategiene ut fra målangivelse og omtale av virkemiddelbruk. I så måte er omtalen i St meld nr 51 (1991–92) som vi har sitert fra ovenfor, mer klargjørende enn NORADs egne strategier.

1.5. Intervjuene

I intervjuene både i direktoratene og i NORAD var det gjennomgående stor oppslutning om institusjonssamarbeid som en samarbeidsform det bør bygges videre på i bistandsarbeidet. Imidlertid framgikk det også klart hos mange at det mangler tydeliggjøring av konkrete formål med institusjonssamarbeid og en utforming av retningslinjer, kriterier og metoder rettet mot slike formål. I denne sammenhengen ble det også pekt på en tilsvarende mangelfull skriftlig utforming og konkretisering av strategien for institusjonsutvikling. Bevissthet omkring denne mangelen ser ut til være størst innad i NORAD, mens direktoratene har funnet en ”praksis” for institusjonssamarbeidet i det enkelte prosjekt.

Informantene i NORAD viser til at det er ”sagt noe” om institusjonssamarbeid i form av programdokumenter, brev og notater. Det er en oppfatning blant flere at FAG på den ene siden har vært tydelige med hensyn til behovet for institusjons-utvikling og institusjonssamarbeid, men på den andre siden ikke har utviklet kompetanse på dette. Dette ses i sammenheng med at det ikke er tydeliggjort retningslinjer for institusjonssamarbeid, og at det er overlatt til den enkelte de seneste fem årene å finne modeller for institusjonssamarbeid.

Ambassadene opplever økende oppmerksomhet på institusjonssamarbeid, og enkelte mener derfor det er viktig med større og tydeligere involvering fra FAGs side. Det understrekes også av enkelte at det ikke er utarbeidet noe konkret opplegg for oppfølging av bistandsfaglige spørsmål i tilknytning til institusjons-samarbeid.

I intervjuene nevnes institusjonssamarbeid ofte i tilknytning til institusjons-utvikling, og begrepene blir av enkelte også brukt om hverandre (dette gjelder i første rekke blant direktoratene, men også innad i NORAD er det en viss klarhet i begrepsbruken).

På direkte spørsmål om hva direktoratet legger i “institusjonssamarbeid” er det stor samstemmighet mellom direktoratene. De fleste anser institusjonssam-

¹⁸ St meld nr 51 (1991–92), s 226.

arbeid primært som et virkemiddel – og ikke som et mål i seg selv – i bistandsarbeidet som kan bidra til en helhetlig utvikling av samarbeidsinstitusjonens forvaltningsområde. Noen peker på at de med institusjonssamarbeid forstår samarbeid med en tilsvarende institusjon i mottakerland og at innholdet i bistanden vil kunne være bredt anlagt med bl a regnskap, budsjett, person-administrasjon, lederutvikling samt spesifikt faglige spørsmål innenfor institusjonens fagområde. Imidlertid er det enkelte som understreker at “institusjonssamarbeid” kan bli en merkelapp som det kan være vanskelig å presisere innholdet i, og at det ikke alltid er lett å definere prosjekter som institusjonssamarbeid, fordi det er vanskelig å skille skarpt mellom type bistand og målene for prosjektene. Det er også enkelte som er av den oppfatning at institusjonssamarbeid er et virkemiddel direkte knyttet til institusjonsutvikling.

Et flertall av de vi intervjuet i NORAD, anser institusjonssamarbeid å være et virkemiddel for institusjonsutvikling. Informantene i NORAD peker på manglende debatt om og faglig forankring av begrepet “institusjonssamarbeid” internt, selv om det er en viktig del av strategiene i NORAD. Det er også en oppfatning at det ikke er tatt hensyn til institusjonssamarbeid i organiseringen i NORAD og i utviklingen av statistikk. Det oppleves av flere som en svakhet at det ikke er formulert en entydig definisjon av begrepet, og selv om det er arrangert interne kurs om institusjonssamarbeid, har kursene ikke fungert godt og ikke bidratt vesentlig til tydeliggjøring av hvordan begrepet skal forstås i praksis. Flere av informantene retter kritikken mot FAG, og det pekes på at institusjonssamarbeid ikke er et fagfelt i FAG, men først og fremst et virkemiddel i bistandsarbeid.

Også omkring begrepet “institusjonsutvikling” påpeker flere av informantene i NORAD at det mangler en klar og felles definisjon av dette. Det vises til at institusjonsutvikling som begrep ikke er strengt definert i NORAD, og en antar at ulike miljøer vektlegger opplæring, organisasjonsutvikling og systemutvikling ulikt i tilknytning til institusjonsutvikling. Men det understrekes at det er en relativt god samstemmighet blant de som jobber med begrepet.

2. Teknisk bistand eller ulike former for institusjonsutvikling?

På bakgrunn av uklarheten og pragmatismen som framkommer av omtalen ovenfor, kan vi stille spørsmål om de institusjonssamarbeidene som er kommet i gang, er en ny “merkelapp” på tradisjonell ekspertbistand / teknisk bistand eller om det er snakk om ulike former for institusjonsutvikling.

Ut fra vår avgrensning av institusjonssamarbeid, dvs en formell avtale med minimum to års varighet, er det viktig å understreke at det på tidspunktet for vår kartlegging ikke er eksempler på institusjonssamarbeidsprosjekter som er avsluttet og/eller evaluert. Dette bør ses i sammenheng med at “Støtte til institusjonsutvikling må vanligvis ha et langsiktig perspektiv”¹⁹.

¹⁹ Strategier for bilateral bistand Del II, NORAD 1992, s 10

I intervjuene med direktoratene er det flere av direktoratene med lang erfaring i bistandsarbeid som peker på at innholdet i bistandsarbeidet er endret mye de senere år. Enkelte viser til at det tidligere var behov for norsk forskningskompetanse omkring kartlegging av ressurser og bistandsarbeid i seg selv var basert på mye idealisme. Etterhvert har anvendelsen av forskning blitt en større del av et konsept om institusjonsbygging, og det pekes på at en har blitt mer bevisst på eksport av kunnskap innenfor et slikt helhetlig konsept. Av flere påpekes det at endringen i innhold har sammenheng med at mange institusjonssamarbeidsprosjekter er rettet mot regelverksutvikling og utvikling av lovverk. Det vises til at mange prosjekter inntil begynnelsen av 90-tallet var knyttet til å bistå i utbyggingsoppdrag. Mot denne bakgrunnen er det en oppfatning at utvikling av lover er en mer grunnleggende samarbeidsform, som har betydning for utvikling av mottakerinstitusjonen og dens forvaltningsområde.

Enkelte peker på at målsettingen med institusjonssamarbeidet er fastsatt i avtalen/kontrakten mellom partene, og flere understreker at innholdet i samarbeidet er avhengig av om mottakerlandet og -institusjon er i en startfase for det gjeldende forvaltningsområdet. Følgelig vil innholdet i et institusjonssamarbeid variere ut fra landenes og samarbeidsinstitusjonens behov. Intervjuene avdekker at det er stor variasjon i innholdet i samarbeidene, men ingen av direktoratene vi har intervjuet er involvert i samarbeid hvor institusjonsutvikling med fokus på organisasjonsutvikling og ledelse er særlig vektlagt.

Det er stor enighet blant informantene om at hovedvekten i samarbeidet ligger på kunnskapsoverføring, hvor siktemålet kan være utvikling av verktøy, utforming av kravspesifikasjoner i forbindelse med anskaffelser, datalagring, informasjonsspredning, policy-utvikling, m.m. Men flertallet peker på at institusjonsutvikling kommer som en indirekte effekt av kunnskapsoverføring og rådgivning.

I arbeidet med å bistå i utforming av lov- og regelverk legges det vekt på praktisk opplæring i prosjektarbeid (prosjektledelse, -gjennomføring og -organisering), og det påpekes at det ofte ikke finnes noen organisasjon i utgangspunktet, slik at den må bygges opp fra bunnen av, og at dette innebærer noe organisasjonsutvikling. Men enkelte peker også på at direktoratet aldri har trukket inn folk fra administrasjonsavdelingen hjemme i dette arbeidet. Det påpekes også at de ikke jobber aktivt for å bidra til organisasjonsendringer i samarbeidsinstitusjonen, men håper at det kommer som en følge av lovarbeidet.

På spørsmål om hvor direktoratene vil plassere innholdet i institusjonssamarbeidet i forhold til CMIs nivåinndelingen²⁰, svarer flertallet at de befinner seg på "nivå 1", dvs kunnskapsoverføring. Men enkelte peker på at de i enkelte institusjonssamarbeid beveger seg over i "nivå 2" og organisatorisk utvikling. Også i denne sammenhengen er det flere som peker på at det i praktisk arbeid ikke er mulig å operere med et strengt skille mellom disse tre nivåene, bl a fordi institusjonssamarbeidsprosjektet/avtalen i seg selv har bidratt til å gi mottakerinstitusjonen større legitimitet og bidratt til større interaksjon mellom forvaltningsnivåer og sektorer i mottakerlandet. Det pekes også på at kunnskapsoverføring er et hovedmål i mange avtaler, og at det ikke er satt særlig fokus på "systemisk utvikling". Samtidig er det flere som understreker at mottaker selv

²⁰ Kunnskapsoverføring på individnivå, organisatorisk utvikling og systemisk utvikling

ønsker å ta hånd om såkalt systemisk utvikling, og at dette har en politisk dimensjon som direktoratet ikke kan blande seg inn i.

Direktoratene utmerker seg ikke i forhold til andre norske offentlige institusjoner som er involvert i institusjonssamarbeid. Det er særlig på områdene faglig kompetanseutvikling og forbedring av teknologi/utstyr hvor samarbeidsprosjektene har bidratt til utvikling²¹.

Vurderingene av innholdet i institusjonssamarbeid som kommer fram i intervjuene med direktoratene, samstemmer bra med den oppfatningen NORAD har. Kunnskapsoverføring og faglig teknisk bistand oppfattes i NORAD som hovedinnhold i samarbeidene, og det påpekes at spekteret er svært bredt innenfor institusjonssamarbeid i dag. I en av avdelingene pekes det på at det i praksis oftest er snakk om ekspertbistand, men at innenfor institusjonssamarbeid er institusjonene gitt større ansvarlighet. Det vises også til at det generelt er mindre innslag av ekspertbistand i Asia enn i Afrika, fordi kompetanse er mer tilgjengelig lokalt.

Flere av informantene i NORAD oppfatter denne profilen på institusjonssamarbeid som en svakhet, og mener at dette skyldes både direktoratenes og NORADs oppfølging av målsettingen med institusjonssamarbeid. Det vises til at direktoratene ikke er flinke nok til å se breddebehov hos mottakeren, men i for stor grad er opptatt av å ivareta sin egen institusjons fagområde, og at siktemålet primært ikke er å styrke institusjonen som organisasjon, men å løse et faglig problem. Det påpekes at direktoratene i enkelte institusjonssamarbeidsprosjekter i større grad bør bringe inn annen kompetanse enn den rent faglige. Enkelte informanter mener at svakheten i dagens utgaver av institusjonssamarbeid bl a er at en ikke har lyktes med å trekke inn bredden av den kompetansen direktoratet kan bidra med. Det faglig tekniske har dominert, mens det organisatoriske og administrativt tekniske har ligget nede. Det påpekes også at det ofte er enkeltpersoner – faglige eksperter – som er interessert i bistandsarbeid, som igjen har vanskelig for å trekke inn medarbeidere innenfor f eks regnskap og budsjett.

Noen av informantene i NORAD framhever at direktoratene i for liten grad foretar brede analyser av institusjonene, lovverk som eksisterer, investeringer og prioriteringer som krever politiske beslutninger i mottakerlandet. Men det understrekes at NORAD også spiller en rolle i dette, og at NORAD burde ha en dybdeanalyse på sektoren før institusjonssamarbeid startes opp innenfor en ny sektor i samarbeidslandet. Det pekes på at i mange mottakerland pågår det et arbeid med utforming og gjennomføring av nye, omfattende forvaltningsreformer og at institusjonsutvikling er en viktig komponent i dette arbeidet. Det understrekes at det er en viktig utfordring for NORAD å knytte institusjonssamarbeid til disse prosessene i mottakerland.

²¹ UD Evaluation Report 1.98 (CMI-studien), tabell 17, s 42

3 Omfang i de forskjellige direktoratene

NORAD har i dag samarbeidsavtaler med i alt 13 norske direktorater. Av disse har 12 direktorater inngått avtaler om institusjonssamarbeid. Vedlegg 2 gir en oversikt over omfanget av direktoratenes institusjonssamarbeid.

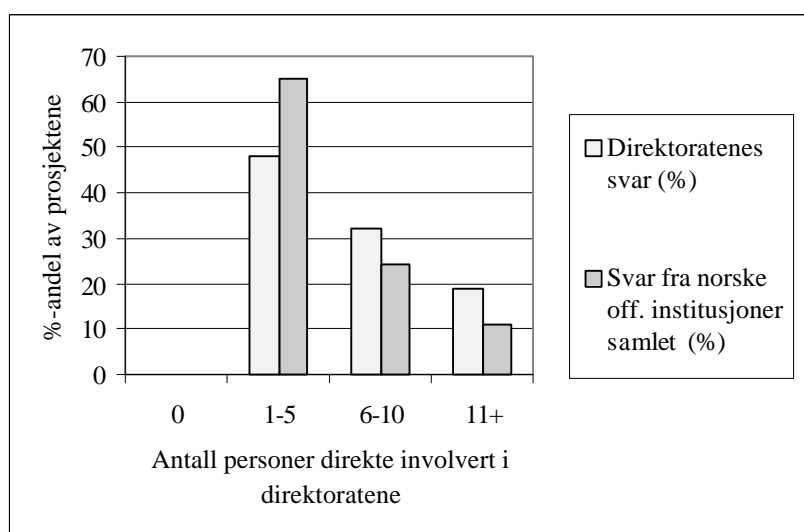
De 12 direktoratene er i dag involvert i til sammen 32 institusjonssamarbeidsprosjekter, fordelt på 21 prosjekter i Afrika, sju i Asia, tre i Midt-Østen (Palestina) og ett prosjekt i Mellom-Amerika (Nicaragua) (Korrigeres for NVE-tall). I overkant av to tredeler av samarbeidene er initiert fra 1995 og framover.

Vedlegg 2 viser at noe i overkant av en tredel av prosjektene har et samlet budsjett for hele prosjektperioden på mer enn 15 mill kroner. Om lag 40 prosent av prosjektene har et samlet budsjett på under 5 mill kroner.

En oversikt over omfang ut fra prosjektenes varighet viser at nær to tredeler av prosjektene har en varighet på mellom ett og seks år, hvorav 40 prosent har en varighet på ett til tre år.

Vedlegg 2 viser hvor mange personer i direktoratene som er involvert i prosjektene. Gjennomgående involverer direktoratene flere personer i prosjektene, enn det norske offentlige institusjoner gjør samlet sett. Tabell 3.1 viser at det i de fleste prosjektene involveres 1–5 personer, både i direktoratene og for det samlede antall offentlige institusjoner, med henholdsvis 48 prosent og 65 prosent av prosjektene. Sammenliknet med det totale antallet offentlige institusjoner, utmerker direktoratene seg ved at det er en vesentlig større andel prosjekter som involverer 6–10 personer (32 prosent vs 24 prosent) og mer enn 11 personer (19 prosent vs 11 prosent).

Figur 3.1 Antall personer direkte involvert i direktoratene



Dette bildet reflekteres også i noen grad i antall personer som er direkte involvert i prosjektene i mottakerinstitusjon. Vedlegg 2 viser at det i underkant

av 50 prosent av prosjektene som direktoratene deltar i, involveres 6–10 personer direkte i mottakerinstitusjon.

4 Innsatsen i forhold til bistandspolitiske mål, strategier og prinsipper

De bistandspolitiske mål, strategier og prinsipper er omfattende og utviklet over flere år. Målene er operasjonalisert i seks resultatområder.²² De fleste av direktoratene vi har intervjuet har prosjekter innenfor området miljø og ressursforvaltning.

Institusjonssamarbeid i forhold til NORAD strategi er omtalt tidligere i dette kapitlet. NORAD har i tillegg utarbeidet en rekke prinsipper for norsk bistand. Uten å gå i detalj nevner vi:

- Fattigdomsorientering
- Bærekraft
- Institusjonsutvikling
- Mottakeransvar

Et av hovedprinsippene for norsk bistand er prinsippet om mottakeransvar. I proposisjonsteksten omtales prinsippet slik:

Prinsippet om mottakeransvar innebærer at mottaker har ansvar for planlegging, gjennomføring og oppfølging av bistandsaktiviteter. Med svak kapasitet både kunnskapsmessig, organisatorisk og økonomisk i mange land, må denne prosessen ledsages av bistand til kompetansebygging, institusjonsutvikling og administrative reformer.

Når det gjelder kanaler og samarbeidspartnere for norsk bistand, fastslås det at

²² I St prp nr 1 (1997–98) presenterer Utenriksdepartementet et overordnet bilde av de seks resultatområdene:

- *Sosial utvikling.* 20 % av bistanden og 20 % av mottakerlandenes offentlige budsjetter skal gå til grunnleggende sosiale tjenester (20/20-initiativet).
- *Økonomisk utvikling.* Innsatsen tar sikte på å skape bedre betingelser for vekst i økonomi og produksjonsliv, bl.a. i form av gjeldslette, styrking av produksjon med særlig vekt på primærnæringene, fremme av lokalt næringsliv og støtte til gjennomføring av reformprogrammer.
- *Fred, menneskerettigheter og demokrati.* Slik bistand er særlig viktig i land som gjennomgår økonomiske og politiske omstillinger. Innsatsen omfatter også tiltak for å fremme godt styresett, herunder en effektiv offentlig forvaltning og et fungerende rettsapparat.
- *Miljø og naturressursforvaltning.* Innsatsen bygger på den nye strategien for miljørettet bistand. Også befolkningsrettede tiltak og familieplanlegging rapporteres under dette resultatområdet.
- *Humanitær innsats i konfliktsituasjoner og ved naturkatastrofer.* Arbeidet rettes inn mot forebyggende tiltak, akutt nødhjelp i konfliktsituasjoner, beskyttelse og reintegrering av flyktninger og internt fordrevne, samt gjenoppbygging etter konflikt og naturkatastrofer.
- *Kvinner og likestilling.* Innretning og prioritering bygger på den nye strategien for kvinne- og likestillingsrettet arbeid.

Etablering av kontakter og samarbeid mellom norske institusjoner og organisasjoner og deres samarbeidspartnere i utviklingslandene videreføres.

St prp nr 1 (1997–98) reflekterer i denne sammenheng hovedkonklusjonene i St meld nr 19 (1995–96), hvor det bl a slås fast at

Regjeringen ønsker i økende grad å vektlegge kompetanse-, kapasitets- og institusjonsutvikling i bistandsarbeidet.

Samarbeidet må legges opp med utgangspunkt i mottakerlandets behov og kapasitet, slik at dette unngås.

Flertallet av de direktoratene vi har intervjuet mener det er godt samsvar mellom institusjonssamarbeid de er involvert i og bistandspolitiske mål og strategier. Flere peker på at prosjektene følger opp ideene om mottakeransvar, eierskap, bærekraft og institusjonsutvikling. Imidlertid er det flere som peker på at målsettingen “kvinner og likestilling” er problematisk å forholde seg til og i praksis ikke mulig å vektlegge i prosjektene. Det vises til at det er umulig å ta hensyn til likestilling, fordi en må ta til takke med de folkene som er tilgjengelige i mottakerlandet. Kun en av informantene mener det ikke er vesentlig sammenfall mellom bistandsmål og direktoratets prosjekter.

Flere av informantene peker på at NORAD har en rolle å spille i å formidle og klargjøre bistandsfaglige hensyn som skal ivaretas i direktoratenes bistandsinnsats, og spesielt i tilknytning til institusjonssamarbeid. En av informantene mener å kunne snakke på vegne av flertallet av medlemmene i Norgesaksen, og påpeker at det er en entydig holdning i hele Norgesaksen at NORAD har trukket seg for mye tilbake på fagområdet bistand. Det vises til at det er et behov for å vite hvordan bistand foregår internasjonalt, hvordan bistandsarbeidet står i forhold til departementet og i forhold til andre forvaltningsnivåer. Det oppfattes som et problem at det bistandsfaglige i dialogen med NORAD ikke blir ivare tatt, men at alt konsentreres om direktoratets forvaltningsområde. Det anses som nødvendig at NORAD klargjør hva direktoratet og mottakerinstitusjon kan forvente seg av norsk bistand.

Hovedinntrykket etter intervjuene i NORAD er at det generelt er godt samsvar mellom institusjonssamarbeidsprosjekter og bistandspolitiske mål og strategier. Enkelte av informantene forklarer dette ut fra to forhold. På den ene siden vises det til at en nå har fått kontinuitet i institusjonssamarbeidet, mottakeren settes i stand til å gjennomføre jobben, dvs at rollen til ekspertene er endret, og en har “back-stoppere” i de norske institusjonene. På den andre siden vises det til satsingen på institusjonsutvikling som en bærebjelke i bistandsarbeidet, og en mener at institusjonsutvikling er godt innarbeidet i NORAD-systemet og integrert i bistandspolitiske mål. Samtidig pekes det på at samarbeidet med norske institusjoner i dag er svært omfattende og variert, og at det er en diskusjon i NORAD om hvor langt en skal drive institusjonssamarbeid, hvor mange norske institusjoner som bør være involvert, og hvorvidt en bør holde seg til fagområder hvor norske institusjoner har noe særskilt å tilby.

Relasjonene mellom direktorat, NORAD og samarbeidende institusjon

I dette vedlegget ser vi nærmere på relasjonene mellom NORAD og de to partene i institusjonssamarbeidet. Materialet er en beskrivelse av NORADs system og rutiner knyttet til institusjonssamarbeid, og direktoratenes og NORADs synspunkter om det samme. Vi fokuserer særlig på roller og arbeidsdeling mellom aktørene og har delt oppsummeringen i en initieringsfase (fram til avtale om institusjonssamarbeid er inngått) og en gjennomføringsfase. Ettersom det er få eksempler på avsluttede institusjonssamarbeid blant det utvalget vi har studert, har vi lagt vekt på å beskrive prosessen rundt initiering av institusjonssamarbeid og forhold knyttet til det løpende samarbeidet, og å få fram erfaringer knyttet til disse to fasene av samarbeidet.

1. Prosessen fram til etablering av avtale om institusjonssamarbeid (initieringsfasen)

1.1. Forankring av institusjonssamarbeidet i overordnede dokumenter

Institusjonssamarbeidsprosjekter er en del av norsk bistandssamarbeid. Samarbeidet utformes og vedtas i henhold til etablert praksis og tiltaksyklusmanualen²³. Vi gjengir i det følgende hvordan sammenhengen normalt er mellom institusjonssamarbeidsprosjekter og overordnede avtaler og dokumenter.

Når Norge inngår et bistandssamarbeid med et land, legger landavtalen og Memorandum of Understanding (MoU/intensjonsavtale) mellom Norge og samarbeidslandet rammer for samarbeidet. **MOU** er et politisk dokument (reforhandles hvert tredje eller fjerde år) som fastlegger policy og rammer, herunder overordnede betingelser og hvilke sektorer bistanden skal gjelde for. **Rammeavtalen** er et teknisk/juridisk avtalesett som omfatter overordnede prinsipper for bistanden og praktiske ordninger for samhandlingen mellom landene (herunder spørsmål vedrørende importtillatelse, bolig, personopphold osv). Begge avtalene forhandles og undertegnes av UD. UDs ulike strategidokumenter (landstrategier og fagstrategier) ligger til grunn for disse avtalene mellom Norge og samarbeidslandene.

²³ Programme and Project Cycle Management, Manual for Government-to-Government Cooperation, NORAD, June 1988

Landprogramdrøftingene foregår deretter mellom NORAD og samarbeidslandet (normalt ved finansdepartementet i landet) og danner grunnlag for innholdet i bistanden til landet. De tiltakene som partene blir enige om, herunder fordeling av midler på ulike sektorer og tiltak, konkretiseres i samarbeid med ett eller flere fagdepartementer i landet og nedtegnes i Agreed Minutes.

Når landprogramdrøftingene er avsluttet, fremmer samarbeidspartneren konkret **anmodning om prosjektstøtte**:

Som grunnlag for anmodningen om prosjektstøtte, er samarbeidspartneren blant annet ansvarlig for å utarbeide et prosjektdokument og å foreta nødvendige forundersøkelser og utredninger for å avklare behov, rammebetingelser o.l. Ambassadene (AMB) kan finansiere og formidle konsulentbistand til gjennomføringen av slike studier. Direktoratene kan her bidra som konsulenter.

AMB utarbeider et **mandat for dialog** med samarbeidslandet (unntatt for kortsiktige og ukompliserte prosjektforslag). Hensikten med mandatet er å klargjøre NORADs posisjon og forberede dialogen med samarbeidslandet, der AMB blant annet orienterer om norsk bistandspolitikk og prinsipper for bistandssamarbeid. Muligheten for institusjonssamarbeid kan signaliseres her fra NORADs side.

Når endelig prosjektforslag er utarbeidet i regi av samarbeidspartneren (etter dialog), er AMB ansvarlig for å gjøre en **vurdering av forslaget** (appraisal), enten ved egne saksbehandlere, etter drøftinger med Fagavdelingen (FAG) og/eller andre avdelinger i NORAD, og/eller ved hjelp av eksterne konsulenter. I henhold til tiltakssyklusmanualen, skal en vurderingsrapport (appraisal report) omtale kopling til relevante norske samarbeidende institusjoner.

AMB er ansvarlig for å utarbeide et **bevilgningsdokument** og et utkast til prosjektavtale – eventuelt etter nye runder med endringer av prosjektforslaget. Også bevilgningsdokumentet skal omtale eventuelle norske samarbeidende institusjoner.

AMB har fått delegert bevilgningsmyndighet for prosjektavtaler under 15 mill kroner²⁴, og bestemmer selv hvilke ressurser de ønsker å trekke på fra hjemmeapparatet ved **avtaleinngåelse** (oftest med bistand fra FAG).

Prosjektavtalen (sektoravtale – hvis støtte til en sektor, juridisk benevnelse er "landavtale") som inngås etter forhandlinger, reflekteres med bevilget beløp i en tabell i vedlegg til Agreed Minutes (rullerende på landnivå). Det innholds-

²⁴ Delegeringen gjelder ikke ved store, langsiktige eller prinsipielt viktige prosjekter. Delegeringen gjelder bare der Norge har integrerte ambassader. For andre land er det hjemlig stedlig representant i REG med tilsvarende rolle som bistandsansvarlige ved ambassadene. Avtaler som totalt går over 15 mill behandles hjemme i et bevilgningsutvalg (BU). BU er bredt sammensatt og ledes nå av direktøren, og er i dag identisk med direksjonen. REG innkaller ofte et rådgivende forum, som utarbeider et kort omforent anbefalingsnotat, som REG legger fram for bevilgningsutvalget. JUR er inne for å kontrollere hvordan prosedyrer er beskrevet i dokumentet og at det er overensstemmelse mellom ulike avtaler.

messige i bistanden er regulert i prosjektavtalen, og avtalen danner grunnlaget for oppfølging og rapportering til NORAD. AMB er ansvarlig for å slutføre prosjektavtalen, men må ha fullmakt fra Juridisk seksjon (JUR) til å forhandle og undertegne avtalen.

AMB sender inn virksomhetsplan med oversikt over prosjekter. Godkjenning av virksomhetsplane gir AMB en autorisasjon til å gjennomføre planene og inngå avtaler innenfor den delegerte beløpsgrensen.

Institusjonssamarbeidsavtaler er underordnet prosjektavtalen og inngås mellom en samarbeidsinstitusjon i Sør og en norsk institusjon. NORAD er ikke avtalepartner, men godkjenner normalt institusjonssamarbeidsavtalene. Spørsmål om involvering av norske institusjoner kan tas opp på prosjektnivå eller kommer inn i prosjektet som et tiltak etter at prosjektavtalen ble undertegnet.

Tiltakssyklusmanualen omhandler ikke prosedyrer for forberedelse og inngåelse av avtale om institusjonssamarbeid. De forskjellige partenes rolle i denne sammenhengen omtales i punktene 1.6 til 1.8.

Intervjuene i NORAD gir Statskonsult inntrykk av at avtalene og de tilhørende dokumentene benevnes ulikt i NORAD. Begrepene landavtale og landprogramavtale synes å bli brukt om hverandre. Sektoravtale og prosjektavtale samt begrepene prosjekt og program synes også å bli brukt overlappende.

1.2. Forankring i samarbeidslandet

I henhold til tiltakssyklusmanualen skal prosjektforespørsler og forhandlinger med samarbeidslandet være på departementsnivå i det departementet som er autorisert til å søke utenlandsk støtte. Normalt er det Finansdepartementet eller Planleggingsdepartementet i samarbeidslandet som er motpart, mens fagdepartementet trekkes inn ved behov.

Nye prosjekter skal først godkjennes av landets koordinerende myndighet, før Norge går inn på en diskusjon om eventuell prosjektutforming og støtte. NORAD v/AMB og eventuelt FAG har normalt løpende kontakt med linjeministeriene.

Et gjennomgående trekk ved institusjonssamarbeidsavtalene i de sju dirketoratene Statskonsult har intervjuet, er at avtalene forankres hos ledelsen i virksomheten som har ansvar for å gjennomføre tiltaket. Underskrivingen er høytidelig, noen ganger rapporteres det også om at minister/viseminister deltar ved underskriving av avtalen. Det er varierende hvor mye kontakt det er underveis på ledernivå.

1.3. Når og hvordan direktoratene koples inn

Når og hvordan direktoratene koples inn

Intervjuene i NORAD avdekker at det ikke finnes ett fast mønster for når direktoratene trekkes inn i samarbeidet. Noen av informantene i NORAD legger vekt på at NORAD identifiserer sektorer og ser hvor institusjonssamarbeid kan brukes. Tiltakssyklusmanualen peker på viktigheten av innledende fokus på ”mandat for dialog”. Det er mottakerlandets behov og problemer som skal stå i fokus når det innledes dialog om samarbeid, og det er viktig å identifisere ulike aktører (myndigheter og aktører) i landet, og sikre at mottaker etablerer eierskapsforhold til prosjektet. Norske institusjoner vil normalt være fremmed her, og det vil være ugunstig å trekke inn norske institusjoner på et for tidlig tidspunkt, påpekes det fra NORAD-hold.

Det er i praksis flere måter som direktoratene koples inn på:

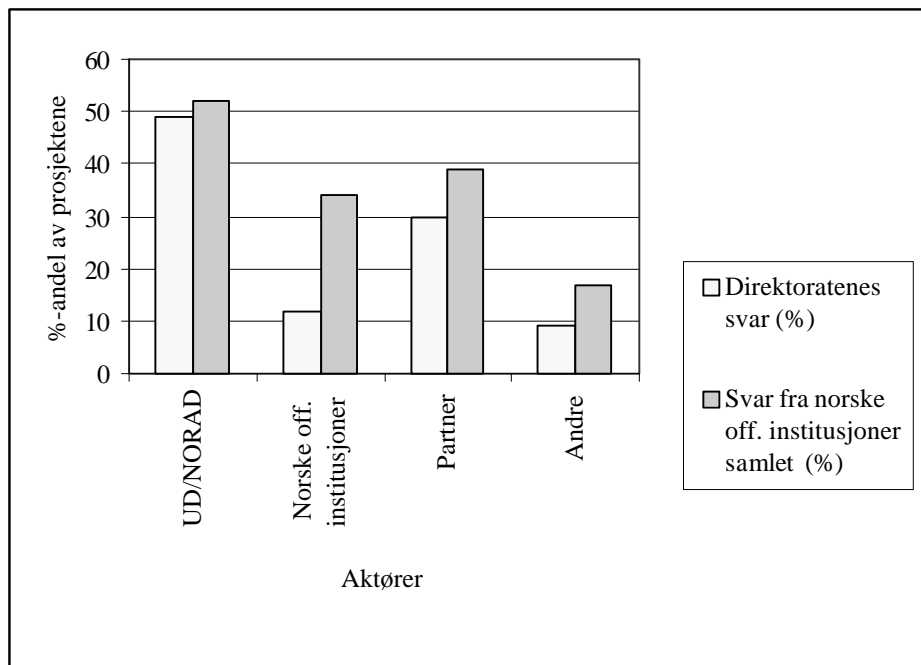
- NORAD kan tilby institusjonssamarbeid som del av landprogram-drøftingene eller prosjektavtaledrøftinger. Dersom mottakeren aksepterer, legger NORAD til rette for en kontakt og trekker inn direktoratet. Nye land/områder inviteres gjerne til Norge for å møte flere ressursentra innenfor aktuelle områder for å se hva de kan være interessert i.
- Direktoratene kan komme inn som konsulenter for samarbeidspartneren ved sektorstudier, rådgivning overfor samarbeidspartneren ved utforming av prosjektforslag og bistand til NORAD ved prosjektvurderinger og evalueringer. Flere av direktoratene påpeker at det er ønskelig å være med allerede ved utformingen av programdokumenter for en sektor.
- Det forekommer at norske institusjoner bidrar til å initiere nye samarbeidsprosjekter. Det er eksempler på at institusjonssamarbeid vokser fram av at direktoratet har hatt kontakt i landet tidligere, og selv bidrar til at partneren søker bevilgning for et institusjonssamarbeid. Tidligere kontakt kan være basert på en medarbeider som har vært inne på ekspertbistand, oppdrag på vegne av NORAD eller det kan være tidligere institusjonssamarbeid.
- Det er også eksempler på at samarbeidsland etterspør institusjonssamarbeid med et konkret direktorat på grunnlag av godt skussmål fra andre land i regionen eller generell kjennskap til hva Norge kan bidra med.
- I nye samarbeidsland skjer det også at NORAD bruker direktorater for å gjøre forberedende studier i landet. Stortinget har bevilget midler til forprosjekter, og ofte er det norske institusjoner som har gjennomført forprosjektene og funnet fram til prosjekter i samarbeid med en lokal institusjon. Direktoratet kommer på den måten i kontakt med partnere og

legger grunnlaget for en søknad om institusjonssamarbeid som er tilpasset det norske direktoratet.²⁵

De eventuelle komplikasjoner mht habilitet som følger av at direktoratene kan være inne på flere faser i utviklingen mot et institusjonssamarbeid, er behandlet i punkt 5.8.

Mottakerinstitusjonen har tatt initiativ til institusjonssamarbeid med et norsk direktorat i rundt 30 prosent av prosjektene der direktorater er involvert, mens NORAD er involvert i initieringen om lag 50 prosent av prosjektene og det norske direktoratet i 12 prosent. Figur 4.1 viser at både direktoratene og partner-organisasjonene er mindre aktive til å ta initiativet til institusjonssamarbeid med et direktorat enn hva tilfellet er når vi ser på alle offentlige institusjoner som er involvert i institusjonssamarbeid.²⁶

Figur 4.1 Aktører involvert i initiering av institusjonssamarbeid



1.4. Forprosjektering

Prosesen med å etablere nytt samarbeid krever mye forarbeid, personlige relasjoner og integritet hos de aktuelle personene. Ifølge informantene i NORAD, kan det ikke overvurderes at partene blir kjent med hverandre. Partene trenger å bruke tid og sette av penger til forfase/besøk/planlegging. Dette er helt i tråd med NORADs strategi for institusjonssamarbeid:

²⁵ Denne problemstillingen er særlig aktuell for prosjekter under MDs MoU'er med bl a Kina, jf Programdokumnet 1998, Tilskudd til utvidet miljøsamarbeid, kap.post 0155.71, godkjent 16.04.98.

²⁶ "Twinning for Development", Institutional Cooperation between Public Institutions in Norway and the South, Chr. Michelsen Institute, UD Evaluation Report 1.98, punkt 3.4 Institutional Development Projects, Characteristics of the collaboration, s. 43. Respondentene kunne svare flere alternativer hvis initiativet var gjort av flere, derfor blir summen av prosent mer enn 100.

Forberedelsesfasen må gis god tid, og man må tilpasse seg mottakers kapasitet til å utnytte samarbeidet.

Noen av direktoratene har i intervjuene påpekt spesielt viktigheten av penger til forprosjekter. Det er viktig å finne ut om partene passer sammen, og om direktoratet har rett kompetanse i forhold til problemstillinger. Direktoratene påpekte at det kan være vanskelig å få tilgang på forprosjektmidler. På denne bakgrunn har vi undersøkt hvilke muligheter som foreligger for bevilgning til forprosjekter. I lys av mottakerprinsippet, kan det også stilles spørsmål om direktoratene bør ha tilgang til slike midler.

Det er fire måter å få forprosjektmidler på:

1. Den viktigste posten i budsjettet for forberedelse av et nytt prosjekt er ”konsulentposten på landprogrammet” som AMB forvalter. Bevilgning skjer i samarbeid med samarbeidslandets myndigheter, men rutinen varierer fra land til land.
2. Planlegging av videreføring av igangværende tiltak dekkes i mange tilfeller av en post avsatt til dette i prosjektbudsjettet.
3. AMB/Regionavdelingen (REG) har en fleksibel post i regionsbevilgningene, hvor en – etter søknad fra samarbeidslandet – kan velge å bruke penger til planlegging.
4. FAG disponerer en egen post for ”Kvalitetssikring, etc” (den såkalte konsulentposten, gjelder all rådgivning til NORAD).

Det ble påpekt fra enkelte i NORAD at bevegelsen mellom disse budsjett-postene er problematisk og uoversiktlig. Den muligheten som er til forprosjektering i dag, brukes ikke bevisst. Enkelte informanter i NORAD mener at FAG ikke er flinke nok til å samarbeide med AMB om utnyttelsen av slike muligheter.

Det er eksempler på at direktorater har fått bevilgning fra NORAD for å utrede og forberede institusjonssamarbeid i et land.

1.5. Bunden bistand

Det er et hovedprinsipp i norsk bistand at bistandspengene ikke skal være bundet. Bunden bistand innebærer at mottaker mottar økonomisk støtte på betingelse av at pengene brukes på leveranser fra Norge.²⁷ Som påpekt ovenfor, er det ikke et helt entydig mønster for når direktoratene koples inn i samarbeidet, i noen tilfeller skjer det tidlig. Derfor kan det også argumenteres for at binding av bistanden kan oppstå noe tidligere enn hensyn til prinsippet om ubunden bistand skulle tilsi.

I intervjuene med NORAD framheves det at den økonomiske rammen for mottakerlandet fastsettes uavhengig av hvorvidt landet ønsker å inngå en

²⁷ Bistandsleksikon, 1997, definerer bunden bistand slik: Overføring av midler til leveranser av varer og tjenester fra ”giverlandet”.

institusjonssam-arbeidsavtale som NORAD anbefaler. Informantene påpeker at bistanden således ikke er bunden i streng forstand. Flere respondenter mener imidlertid at uavhengigheten mellom økonomiske rammer og iverksetting av institusjons-samarbeid kan formidles klarere til mottakerlandet.

Mottakerlandene har mulighet til å velge andre former for bistand enn institusjonssamarbeid og institusjonssamarbeid med institusjoner fra andre land. Våre informanter har likevel ikke kunnet vise til institusjonssamarbeid med utenlandske organisasjoner, finansiert av Norge. I institusjonssamarbeidet skal det ligge en institusjonell kopling i bunn, i dag er det relativt sterkt koplet til norske institusjoner.

1.6. Samarbeidslandets kjøperrolle under forberedelse av institusjonssamarbeid

Tiltakssyklusmanualen er helt tydelig på at det er samarbeidspartneren i Sør som skal etterspørre og be om eventuelt institusjonelt samarbeid. Samarbeidspartneren er kjøper av konkrete tjenester fra et direktoratet for å løse noen definerte problemer, eller etablere en samtalepartner for å løse mindre entydige og mer strategiske problemstillinger. Rollen kan også beskrives som oppdragsgiver. Utgangspunktet er at det er partneren som har et behov som skal dekkes ved at institusjonen kjøper tjenester fra et direktorat.

På den andre siden er det i norsk bistands interesse at mottakerinstitusjonen har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å drive bistandsprosjektene og gi bistanden en bærekraftig utvikling, noe som et institusjonssamarbeid kan bidra til. Det er derfor ikke uforenlig med mottakerlandets rolle at NORAD informerer om muligheten for og legger til rette for institusjonelt samarbeid.

Som påpekt i punkt 1.3, om når direktoratene koples inn, er det mange ulike måter å kople direktoratene opp mot samarbeidspartner. Det er likevel klart at det er samarbeidspartneren som er oppdragsgiver – og kontraktspartner.

Som følge av at vi ikke har undersøkt samarbeidspartnerens synspunkter på initiering av institusjonssamarbeid, har vi ikke grunnlag for å uttale oss om hvordan partnerens rolle er ivaretatt i prosjektene. Vi kan likevel påpeke at – etter direktoratenes oppfatning – initieres institusjonssamarbeid bare delvis etter initiativ fra Sør. Bruk av norske direktorater i institusjonelt samarbeid er bare initiert fra samarbeidspartneren i Sør i 25 prosent av tilfellene, jf Figur 4.1. CMI-studien av institusjonsutvikling viser imidlertid at partnerne i Sør gjennomgående er godt fornøyd med institusjonssamarbeidet med norske institusjoner. Hele 93 prosent av partnerne i Sør sier seg fornøyd med resultatene av samarbeidet.²⁸

²⁸ CMI-studien, s. 38

1.7. Direktoratets leverandørrolle under forberedelse av institusjonssamarbeid

Direktoratet tilbyr sine tjenester overfor partneren. Direktoratet er en leverandør av avtalte tjenester, og er således avtalepartner med en særegen interesse i prosessen rundt kontraktsinngåelse. Direktoratet skal først og fremst levere rådgivningstjenester og legge til rette for individuell kompetanseutvikling og læring og utvikling på organisasjonsplan og systemnivå hos samarbeidspartneren. Et viktig poeng med direktorater i institusjonelt samarbeid er nettopp at direktoratet kan stille opp med et bredt spekter av tjenester innenfor sitt forvaltningsområde, rådgivning både på det faglige og administrative området samt rådgivning om ledelse, organisasjon, forholdet til omverdenen, organisering av sektor, osv. I tråd med strategiens formulering om at tyngdepunktet i samarbeidet skal ligge i Sør, er det behovet hos partneren som er avgjørende for hvilke tjenester direktoratet skal levere.

Informanter i NORAD påpeker at direktoratene i tillegg til å tilby egne tjenester, i større grad også bør se helhetsbehov hos mottakeren, og ta ansvar for å koordinere levering av tjenester fra andre, for eksempel konsultentselskaper.

Som påvist i punkt 4.1.3, om når direktoratene koples inn, er det ulik praksis fra direktoratenes side mht tidlig involvering i institusjonssamarbeid. Figur 4.1 viser at det norske direktoratet er involvert i initiering av institusjonelt samarbeid i bare 15 prosent av tilfellene. Dette er vesentlig mindre involvering mht å ta initiativ enn gjennomsnittet hos andre offentlige institusjoner som deltar i institusjonelt samarbeid.

Rammer for kontrakten om institusjonelt samarbeid vil ligge i landavtalen og andre overordnede dokumenter, og NORAD påpeker at det er et problem at direktoratene ikke i tilstrekkelig grad tar konsekvensen av dette. Når NORAD påpeker slike forhold, opplever de å få kritikk for å være byråkratiske.

Flere representanter for direktoratene gir uttrykk for at de bruker gamle avtaler og tidligere erfaringer som grunnlag for utforming og vurdering av nye avtaler om institusjonssamarbeid. Etter hvert lærer direktoratene seg til å kjenne NORADs krav og arbeidsmåte. Direktoratene uttrykker et savn etter kontraktsmaler.

Informanter i NORAD retter kritikk mot direktoratenes kontraktinngåelse. Det synes å være et problem at direktoratene ikke bruker juridisk kompetanse, og overlater dette arbeidet til personer som har ansvar for bistandsarbeidet (ikke-jurister). Når NORAD bruker tid på å kvalitetssikre slike kontraktutkast, blir direktoratet opprørt over at NORAD krever for mye og er for detaljorientert.

1.8. NORADs forvalterrolle under forberedelse av institusjonssamarbeid

Med utgangspunkt i tiltakssyklusmanualen, NORADs instruksverk²⁹ og et notat fra JUR om godkjenning av kontrakter³⁰, kan vi slutte at NORAD har flere oppgaver i den innledende fasen før og ved kontraktsinngåelsen. AMB skal

- etablere og/eller opprettholde dialog med landets myndigheter, herunder
 - informere om norske mål, strategier og prinsipper for bistand
 - være pådriver i forhold til bl a mottakeransvar og institusjonsutvikling
- legge til rette for at partneren kan
 - utforme en tilfredsstillende prosjektsøknad
 - komme i kontakt med aktuelle institusjonelle partnere
- planlegge og fortløpende fremme forslag til bistandsprosjekter
- forhandle og inngå kontrakt om bistandsprosjekter
- utarbeide (forslag) til bevilgningsdokumenter og bevilge penger innenfor sine fullmakter
- sørge for godkjenning av kontrakter under prosjektavtalene
- kontrollere og sikre at
 - partneren har kompetanse og kapasitet til å gjennomføre prosjektet
 - prosjektet er i samsvar med norske bistandsstrategier og lokale behov
 - avtalen omfatter nødvendige formalia og krav til rapportering osv.

Listen over oppgaver som AMB skal ivareta viser at AMB har en kompleks rolle i forbindelse med etablering av institusjonssamarbeid. NORADs bistandsstrategi tilsier en aktiv rolle mht å legge til rette og motivere for institusjonelt samarbeid, uten å inngå som kontraktspartner. Ut fra sitt oppdrag om å forvalte bistandspengene på en god måte, har NORAD interesse av å sikre at kontrakten om institusjonelt samarbeid samsvarer med bevilgningsgrunnlaget og den overordnede prosjektavtalen, og at grunnleggende forutsetninger for å lykkes i samarbeidet er til stede. Slike forutsetninger er blant annet forankring hos begge parter, gjennomføringskapasitet, bred involvering og tilstrekkelig kompetanse fra direktoratets side, og klare mål med samarbeidet. NORAD skal sørge for en kvalitativt god og effektiv saksbehandling i egen organisasjon og kvalitetssikre kontrakt og prosjektplan. NORADs rolle kan vi dermed oppsummere til å være forvalter av bistandspenger og bistandspolitik.

Våre informanter gir inntrykk av at både direktorater og samarbeidspartnere ikke alltid greier å skille mellom direktoratets, samarbeidspartnerens og NORADs rolle i institusjonelt samarbeid. En vesentlig grunn til dette kan være NORADs omfattende involvering i tilrettelegging, initiering og godkjenning av slikt samarbeid.

²⁹ NORADs instruks håndbok

³⁰ NORADs forvaltningsansvar/mottakeransvar – godkjenning av kontrakter mellom mottakerinstitusjoner og leverandører – en veiledning, JUR, 24.02.95 (Kvaldok 10)

1.8.1 NORADs rutiner

Tabell 4.1 viser at NORAD er involvert i initieringen av institusjonelt samarbeid i hvert annet tilfelle. Dette stiller strenge krav til NORAD om ryddighet og omhyggelig informasjon overfor samarbeidslandet om roller og ansvar i et slikt prosjekt.

NORAD beslutter prosjektfinansiering på bakgrunn av et bevilgningsdokument og godkjenner i praksis kontrakter om institusjonssamarbeid. Fokus i kontrakten ligger på formelle rammer, mens innhold i samarbeidet er fastsatt i prosjekt-dokumenter som utgjør bevilgningsgrunnlaget. Informantene i NORAD har litt ulik omtale av NORADs rolle i forhold til godkjenning av kontraktene, og det synes å mangle klare kriterier for i hvilke tilfeller NORAD skal godkjenne institusjonssamarbeid.

I tiltakssyklusmanualen er det en bestemmelse om at dersom partneren inngår kontrakter under prosjektavtalen, skal NORADs rolle mht godkjenning klargjøres. Vi legger til grunn at NORAD må angi i prosjektavtalen eventuelt krav om godkjenning av andre kontrakter, herunder kontrakt om institusjonssamarbeid. I praksis er det vanlig at JUR får avtalen til gjennomsyn før godkjenning.

I henhold til en veiledning fra JUR (KVALDOK 10) heter det at *beslutning om NORADs godkjenning av kontrakter mellom mottaker og leverandører av varer og tjenester skal være grunnlagt i en skjønnsmessig avveining i hvert enkelt tilfelle. Vurdering og beslutning skal framgå av bevilgningsdokumentet for det enkelte tilfelle.*³¹ Det heter videre i dokumentet at *jo strengere forhåndskontrollen av den gjennomførende institusjon er, jo mindre krav kan stilles til etterkontrollen.* Veiledningen påpeker at NORAD i forbindelse med godkjenningen skal påse at

- *kontraktene, inklusive oppdragsbeskrivelse og andre vedlegg, ivaretar bistands- og forretningsinteresser på forsvarlig måte og utgjør effektive styringsverktøy*
- *de økonomiske betingelser er rimelige ut fra en vurdering av markedet for tilsvarende tjenester eller varer*
- *kontraktene er rimelig balanserte med hensyn til delforpliktelser som påhviler kontraktspartene.*

For nye institusjonssamarbeidsavtaler sender AMB kontrakten til JUR (ny prosedyre det seneste året), som gjerne konsulterer med FAG. Det er en diskusjon i NORAD om kontraktene skal sendes hjem ”til godkjenning” eller ”til informasjon”. Dette praktiseres forskjellig – avhengig av land.

I samarbeidsavtalen mellom NORAD og hvert direktorat er det ofte tatt inn en bestemmelse om at oppdrag under samarbeidsavtalen skal godkjennes av

³¹ NORADs forvaltningsansvar/mottakeransvar – godkjenning av kontrakter mellom mottakerinstitusjoner og leverandører – en veiledning, JUR, 24.02.95 (Kvaldok 10)

NORAD. Institusjonssamarbeid omfattes også av bestemmelsen om godkjenning.

Det er ikke utarbeidet en mal i NORAD for hva som skal være med i en kontrakt om institusjonssamarbeid. I tiltakssyklusmanualen er det jobbet spesielt med ”mandat for dialog” (premisser, prosesser, elementer som skal inn ved en forespørsel om prosjektstøtte), men ikke med institusjonssamarbeid spesielt.

1.8.2 Intervjuene i NORAD

Informanter i NORAD mener det er vanskelig å bruke faste kriterier fordi kontraktinnhold varierer med mottakerinstitusjon/-land. Vi har i intervjuene i NORAD fått forståelse av at det legges vekt på

- at det må gis referanse til landavtale
- økonomiske betingelser og utbetalingssted
- revisjonsbetingelser (direktoratene er underlagt Riksrevisjonen, og NORAD krever derfor ikke spesiell revisjon)
- beregning av timeverk og ukeverk
- krav om dokumentasjon overfor mottaker (utført arbeid, timer, bilag).

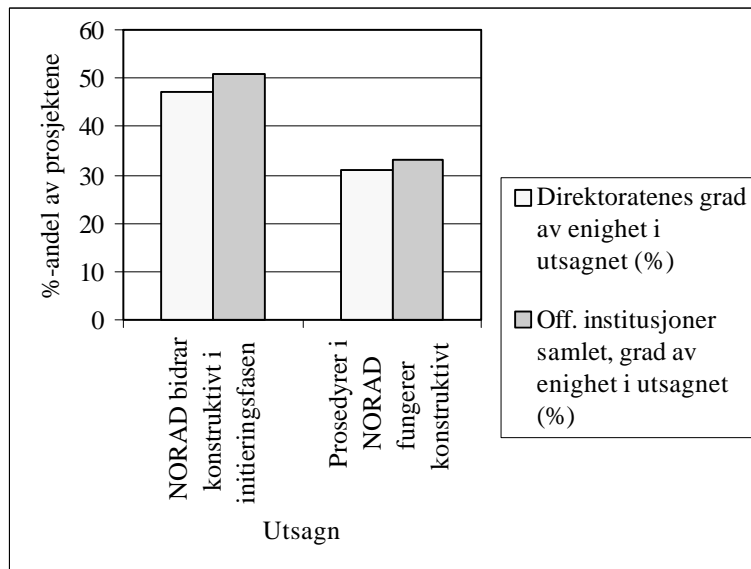
Informater i NORAD gir uttrykk for at det er for lite skriftlighet rundt institusjonssamarbeidet. Det påpekes at FAG ikke har vært god nok på dette, og FAGs konsulenter har hatt varierende oppmerksomhet rettet mot institusjonssamarbeid.

En av informantene i NORAD påpeker at en svakhet i bistandsplanleggingsprosessen er at beslutninger fattes i ulike sammenhenger, eksempelvis i virksomhetsplanen, i ulike årlige forhandlinger og møter med det enkelte land, og at disse beslutningene ikke er samlet i ett kort og oversiktlig dokument (to-tre sider).

Flere av informantene i NORAD påpeker at NORAD følger mer nøye hvordan bistandsaktørene bruker pengene overfor private, enn når direktoratene er involvert. Kontrakter med konsulentfirmaer følger samme rutiner som skissert for direktoratene, men har andre rutiner mht kontroll av at penger går til rett formål, og større krav til detaljeringsgrad i budsjetter og regnskaper.

1.8.3 Intervjuene i direktoratene

Figur 4.2 **Direktoratenes beskrivelse av karakteristika ved NORADs rolle i initieringsfasen**



Flere av direktoratene gir uttrykk for at NORADs rolle tidlig i initieringsfasen er tilfredsstillende. NORAD får positiv respons på tilrettelegging for samarbeidet og de første innledende møtene. Det synes som om denne positive holdningen til NORAD svekkes betydelig når prosessen med initiering av institusjonssamarbeid kommer noe lenger. Figur 4.2 viser at direktoratene er litt mindre fornøyd med NORADs rolle enn det andre offentlige institusjoner som deltar i institusjonssamarbeid er. Det er særlig grunn til å merke seg at bare i underkant av en tredel mener at NORADs administrative prosedyrer fungerer konstruktivt i prosjektene.

Direktoratene påpeker problemer i forhold til at prosessen fra initiativ til endelig avtale om institusjonssamarbeid er lang. Det går mye arbeid med til å få en avtale på plass – samtidig som direktoratene mener at de vet for lite om hva som skjer (mange runder med mottaker, juridisk detaljgjennomgang i NORAD, lang saksbehandlingstid i NORAD). Dette medfører vanskeligheter i direktoratene internt mht planlegging, budsjettering, bestilling av aktiviteter/personer internt.

Informanter i NORAD hevder at det er nødvendig å bruke lengre tid, klargjøre mål/resultater. Målformuleringer er ofte litt for romslige beskrivelser, gjerne i form av beskrivelser av hva man skal gjøre, ikke hva man skal oppnå. Mottakerne lover ofte mer enn de kan holde, som f.eks. å planlegge og skaffe ressurser. Informantene påpeker at samarbeidsinstitusjonene ofte har stor fleksibilitet og dårlig planlegging. Norske institusjoner preges av at de har full kapasitets-utnyttelse og detaljerte planer. Utgangspunktet for å forstå hverandre kan være dårlig.

Det er et press i systemet om å komme i gang både i NORAD – i forhold til egen virksomhetsplan, og i direktoratene – i forhold til den interne planleggingen. Og fra direktoratene påpekes det at når NORAD bruker lang tid i

kontraktsfasen, taper samarbeidet noe av grunnlaget som er lagt tidligere i samarbeidsprosessen. Dynamikken i dialogen blir skadelidende.

Fra direktorathold er det kommet synspunkter på at NORAD bør ut av institusjonssamarbeid. Direktoratet mener at de har egen kompetanse og at NORADs oppgave er forhandlinger med mottaker på landnivå. Etter innledende kontakt bør direktoratet og samarbeidslandet diskutere direkte, og se om det er aktuelt med et institusjonssamarbeidsprosjekt. Et direktorat hevder at det hender at institusjonssamarbeid er avtalt uten at direktoratet vet det, men dette er ikke et systemproblem.

Noen av direktoratene påpeker at NORADs rolle forstås ulikt av ulike saksbehandlere i NORAD. Den faglige rollefordelingen er personavhengig, og NORAD kan oppfattes som brysomme. Grensen mellom det bistandsfaglige og fagdirektoratets område er uklar. NORAD har synspunkter på fagdirektoratets område og direktoratet kan ha synspunkter på det bistandsfaglige. Dette hevdes å være et potensielt konfliktmateriale gjennom hele prosjektperioden.

Ett av direktoratene etterlyser tettere oppfølging fra ambassade ute; NORAD bør forsikre seg om formidlingskunnskap og kompetanse om mottakerland og -institusjon. Utarbeiding av målsetting med et prosjekt skal jobbes med i en prosess, men i utformingen av krav må NORAD enten være fleksibel eller mer involvert i prosessen. Det gir en dårlig effekt på samarbeidsrelasjonen overfor mottaker når utkast ikke godkjennes. Spesielt i bistandsfaglige spørsmål i forbindelse med utforming av utkast/forslag, bør NORAD involvere seg mer. Det er et problem at det bistandsfaglige i dialogen mellom partene ikke blir ivarettatt, men at alt konsentreres om direktoratets fagområde.

1.9 Inngåtte avtaler

For alle de direktorater vi har intervjuet har vi også sett på et utvalg avtaler mellom NORAD og samarbeidsinstitusjonen i Sør og mellom samarbeidsinstitusjonene og direktoratet knyttet til noen av de institusjonssamarbeidsprosjektene de er deltakere i.

1.9.1 Avtale mellom NORAD og samarbeidsinstitusjon i Sør

Avtalene mellom Norge ved NORAD og samarbeidsinstitusjon i Sør varierer noe i utforming, men er innholdsmessig relativt like. Etter å ha slått fast at NORAD og samarbeidsinstitusjonen skal samarbeide fullt ut for å sikre at en når målene i prosjektet, sies det at mottakerinstitusjonene har det generelle ansvaret for prosjektet. Det framgår at mottaker har ansvaret for å - *make all reasonable efforts to facilitate the successful implementation* - av prosjektet. Dette sies blant annet å innebærer ansvar for planlegging, administrasjon og implementering av prosjektet og tilstrekkelig med lokale resurser (kontorer, arbeidskraft ol). Det stilles krav om realistisk budsjettering, og nøyaktig regnskap. Det stilles også krav til samarbeidsinstitusjonen om regnskap til NORAD, årlige framdriftsrapporter, virksomhetsplaner for neste år med budsjett brutt ned på delprosjekter e.l. og deltakelse på årlig møte. I flere avtaler er det krav om at avtaler som inngås av samarbeidsinstitusjonen innenfor

rammene av prosjektet, skal godkjennes av NORAD eller oversendes til informasjon. Avtalen forplikter NORAD til å bidra økonomisk, med mindre prosjektet utvikler seg uheldig i forhold til oppsatte mål, avvik fra arbeidsplaner, manglende ressurser til prosjektet fra samarbeidsinstitusjonen, manglende rapportering eller sviktende økonomistyring.

1.9.2 Avtale om institusjonssamarbeid mellom direktorat og samarbeidsinstitusjon

Avtalene mellom fagdirektoratene og samarbeidsinstitusjonene i Sør avviker mer fra hverandre enn kontraktene hvor NORAD er part. Noen av avtalene er relativt like avtalene mellom NORAD og samarbeidsinstitusjonen. Kravene til samarbeidsinstitusjonen er således mye de samme som i disse avtalene. Kravene til fagdirektoratet er gjennomgående knyttet til å framskaffe tilstrekkelig og kompetent personell. Enkelte ganger stilles det omfattende krav om rapportering fra fagdirektoratet til samarbeidsinstitusjonen. For øvrig vises det til prosjektplanen. Der er det som regel omtalt hvem som har ansvar for ulike konkrete tiltak som skal gjennomføres innenfor prosjektet.

Andre avtaler fokuserer lite på fordeling av oppgaver og ansvar, men mer på hvordan begge parter skal bidra for å løse oppgavene. Vanligvis settes det klare rammer for ressursinnsats fra direktoratet og samlet økonomisk ramme for prosjektet. Fordeling av oppgaver framkommer som regel gjennom prosjektplan og liknende som er vedlegg til avtalen. I enkelte tilfeller er det også her direktoratets ressursinnsats og de økonomiske rammene for prosjektet omtales.

1.9.3 Avtale mellom NORAD og direktoratet

Alle direktorater som har institusjonssamarbeidsavtaler har også en avtale med NORAD. Samarbeidsavtalene mellom NORAD og fagdirektoratene regulerer hvilke arbeidsoppgaver fagdirektoratene skal utføre for NORAD, prosedyrer for planlegging og rapportering, bruk av eksterne eksperter og økonomiske forhold, blant annet timepris og rutiner for fakturering. Avtaler som direktoratet inngår innenfor rammen av avtalen og som har økonomisk konsekvenser for NORAD skal godkjennes av NORAD. NORAD garanterer at de vil kjøpe tjenester over et minstemål.

Avtalevilkårene skiller ikke mellom tjenester som utføres for NORAD og aktiviteter som inngår i institusjonssamarbeid. Dette innebærer at fagdirektoratene i institusjonssamarbeidet må legge samme timepris til grunn som de gjør i sitt samarbeid med NORAD, og at tid de bruker på institusjonssamarbeid inngår i det minstemål av tjenester NORAD vil etterspørre. Det følger også av avtalen at fagdirektoratet skal rapportere om sin bistandsvirksomhet til NORAD.

2 Det løpende institusjonssamarbeidet

2.1 Samarbeidsinstitusjonens rolle og ansvar etter at avtale er inngått

Som følge av at NORAD finansierer institusjonssamarbeidet så godt som 100 prosent, vil samarbeidsinstitusjonen i Sør i tillegg til sin kjøper- eller oppdragsgiverrolle i forhold til direktoratet, også ha en mottakerrolle overfor NORAD. Det gir seg blant annet uttrykk i krav om rapportering.

I henhold til NORADs strategi for bistand, skal tyngdepunktet i institusjonssamarbeid ligge hos partneren i Sør. Det er et uttrykk for mottakeransvaret som NORAD legger betydelig vekt på. Partneren er i kraft av sin kjøper- eller oppdragsgiverrolle ansvarlig for å stille krav til innhold i samarbeidet, sørge for framdrift, ta initiativ til evt endringer og følge opp at direktoratet leverer det som er avtalt. Partneren skal rapportere til NORAD om framdrift, ressursbruk i forhold til budsjett og bevilgningsformål samt resultater.

Den viktigste samhandlingsarenaen i samarbeidslandet er det årlige møtet, der en behandler rapport fra forrige år, godkjenner arbeidsprogram og fordeler ressurser for neste år samt tar opp eventuelle nye temaer. I tillegg til ett årlig møte på landnivå, er det årlige eller halvårlige møter for hver av prosjektavtalene. Nye prosjektforslag skal først godkjennes av landets koordinerende myndighet (gjerne Finansdepartementet), før Norge går inn på en diskusjon om eventuell prosjektutforming og støtte. Hvor viktig det årlige møtet er, varierer fra land til land.

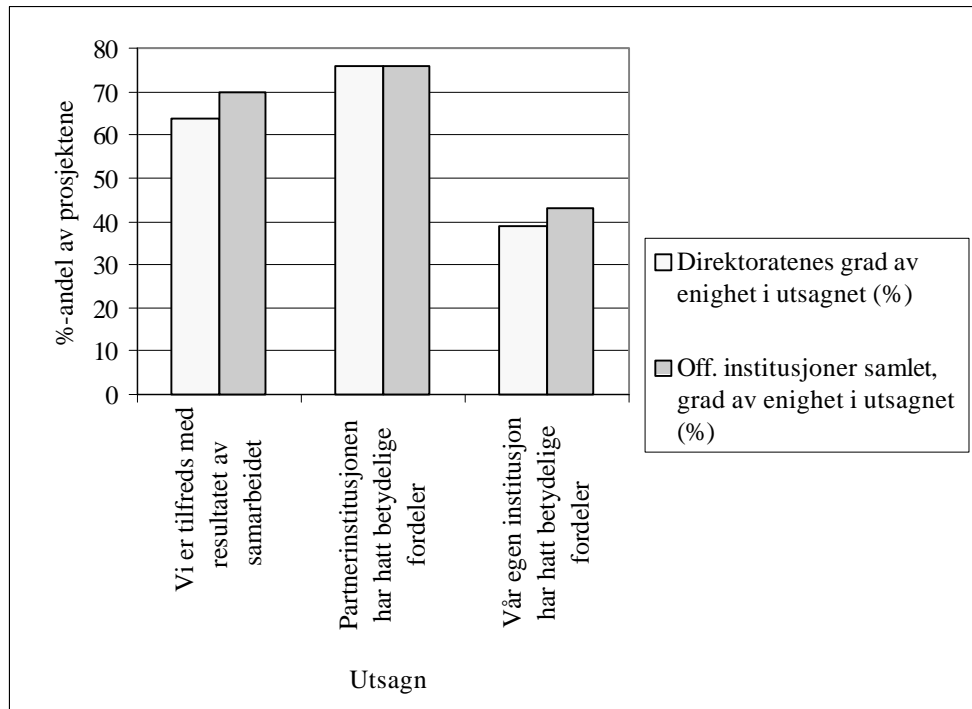
Representanter for mottakerland uttrykte at Norge gir større frihet til prosjektet enn andre givere. Det gjør det lettere å bruke egne krefter og det øker mulighetene for videreføring etter prosjektperioden. Andre givere har vanligvis egne folk inne i prosjektene. De ulike giverne har stort sett egne rapporteringskrav, og mottakerlandene kan ha andre interne rapporteringsbehov.

2.2 Direktoratenes rolle og ansvar etter at avtale er inngått

I institusjonelt samarbeid er direktoratene en av to avtalepartnere. Direktoratet har tilbudt sine tjenester i forhold til en forespørsel og skal levere tjenestene i henhold til kontrakten. Direktoratet forholder seg som institusjonell samarbeidspartner bare til samarbeidspartneren i Sør. Direktoratet leverer avtalte tjenester og sender faktura for oppdraget.

Alle direktoratene uttrykker at samarbeidet i hovedsak går bra. Problemene som oppleves, synes mer å være personavhengige og delvis kulturbestemte / knyttet til enkeltland.

Figur 4.3 Direktoratenes karakterisering av resultatet av samarbeidet



Figur 4.3 viser at direktoratene i to tredeler av prosjektene oppgir at de er fornøyde med samarbeidet, og de norske institusjonene mener at tre firedele av partnerinstitusjonene har hatt vesentlige fordeler av samarbeidet. Det er grunn til å merke seg at direktoratene scorer så høyt som 39 prosent mht enighet i at direktoratet selv har hatt store fordeler av samarbeidet. Intervjuene viser at den viktigste fordelene i egen institusjon er av personalpolitisk karakter (jf vedlegg 5, punkt 4). Figuren viser også at direktoratene har omtrent samme oppfatning om samarbeidet som andre offentlige institusjoner i Norge.

Direktoratene mener at ordningen/avtalen med årlige møter – og andre kontaktmøter etter behov – har fungert bra. NORAD har sagt klart fra *you are on your own*. Direktoratene mener i hovedsak at det bør være slik fordi det er snakk om institusjonssamarbeid, og det ville være uheldig med NORADs innblanding. NORAD har meglet/formidlet en økonomisk avtale med et samarbeidsland, og utover dette har NORAD ingen funksjon i prosjektet, hevdes det fra enkelte direktorater.

Gjennomgående vektlegger direktoratene sin rolle som rådgiver overfor mottaker og er opptatt av at det er mottaker selv som utfører arbeidet.

Flere av direktoratene påpeker at de ofte får en rolle som pådriver i arbeidet, og at det i denne rollen og i faser av prosjektet er nødvendig å gå inn i rollen som “utfører”, slik at direktoratet skriver utkast til f.eks. en reguleringsplan, policy-dokument, regelverk eller lov. Det vises til at dette er nødvendig av hensyn til framdrift i prosjektet og ”for å få jobben gjort”. Direktoratene er bevisst at en slik rolle må utføres med forsiktighet som følge av at framdriftsansvaret ligger hos partneren.

Når det gjelder framdrift i samarbeidet, er direktoratene tydelige på at det er samarbeidspartners ansvar. Direktoratene har likevel en egeninteresse i å følge

framdriftsplanen av hensyn til egen planlegging og disponering av personalressurser. Enkelte direktorater påpeker at mange prosjekter er preget av forsinkelser, til dels forårsaket av korrupsjon og byråkrati og problemer med å få tatt beslutninger.

Det er imidlertid også eksempler på at rollefordelingen ikke er tydelig. Flere av direktoratene har oppfattet det som om partneren i ett spesielt land ønsker å bruke direktoratet på linje med andre konsulenter for kortsiktige enkeltoppdrag, men direktoratet ønsker ikke det og vil begrense seg til langsiktig utvikling innenfor sitt fagområde. Det har ført til fastlåst konflikt.

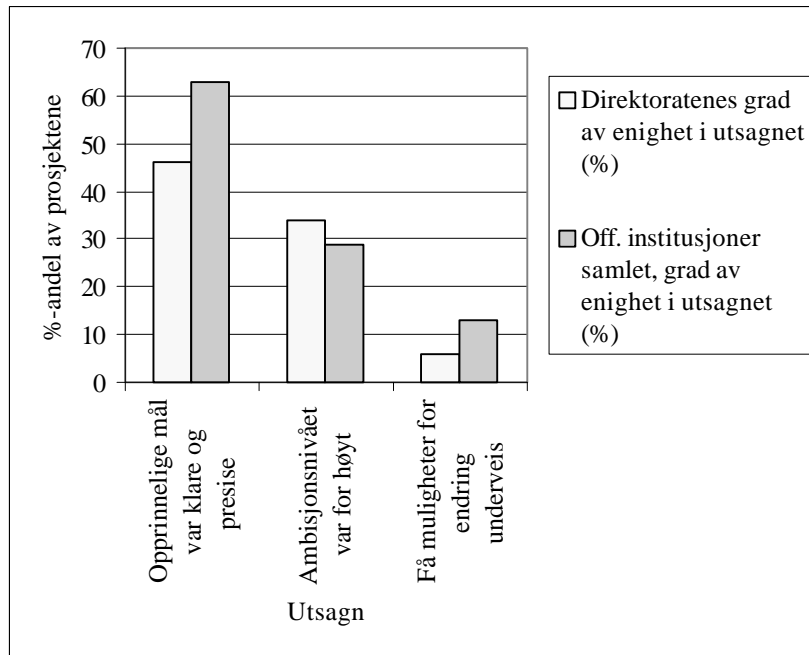
Flere av informantene i NORAD gav inntrykk av at direktoratene har hatt problemer med å finne sin rolle i forhold til NORAD. Eksempelvis har NORAD på det årlige møtet med samarbeidslandet måttet påtale direktoratets ståsted og rolle. I disse møtene har direktoratene bare en funksjon som rådgiver for samarbeidspartneren.

Flere direktorater påpeker at en kilde til uklarhet og diskusjon er forskjellen i kostnadsnivå mellom landene og synliggjøring av prosjektkostnadene. Direktoratene mener de er avhengige av å "reise ut" for å ivareta sin del av samarbeidet. Samarbeidspartnerne ønsker ofte mindre "oppsøkende" bistand, blant annet fordi det er kostnadskreven. Direktoratene opplever derfor at fordelingen av arbeidsinnsats kan være uklar, og de opplever et visst underforbruk av sine tjenester.

Direktoratslederne er tydelige på at de har ansvar for direktoratets faglige innsats i bistandsprosjektet. De har imidlertid varierende oppfatning av i hvilken grad fagdirektoratet er en selvstendig aktør eller om de bare gjennomfører politikk trukket opp av NORAD/Utenriksdepartementet. Det er også varierende syn blant direktoratslederne på om det er bistandsministeren eller fagministeren som er ansvarlig i forhold til Stortinget.

Flere av direktoratene påpeker problemer ved at personell i mottakerinstitusjonen ofte skifter jobb. Personell som har fått opplæring og blitt "mer verdensvant" er attraktive til andre utfordringer. I noen land i Sør er det også et betydelig problem at HIV/Aids-problematikken rammer medarbeidere i prosjektene.

Ett direktorat rapporterer om at personalet i samarbeidsinstitusjonen tjener så lite at det er en sterk motivasjon til å jobbe privat utenom hovedjobben. Dermed blir interessen for å ta et ekstra tak i forbindelse med et institusjonssamarbeid også redusert. Direktoratet har betalt de tilsatte i samarbeidsinstitusjonen litt ekstra for å frikjøpe tiden deres, og dermed gi dem mulighet til å fullføre sin del av institusjonssamarbeidsavtalen.

Figur 4.4 *Direktoratenes beskrivelse av karakteristika ved samarbeidet*

Figur 4.4 viser at direktoratene synes å være mer skeptiske til den opprinnelige målsettingen og ambisjonsnivået med samarbeidet enn andre offentlige institusjoner. Bare 46 prosent av prosjektene i direktoratene oppgir at de syns målene for samarbeidet er klare og presise. En tredel av prosjektene mener at ambisjonsnivået er for høyt. Derimot synes direktoratene at fleksibiliteten underveis i de fleste prosjektene er tilfredsstillende.

2.3 NORADs rolle og ansvar etter at avtale er etablert

NORAD har ikke ansvar på det praktiske planet i prosjekter, og overlater den praktiske gjennomføringen av samarbeidet til partene. Med utgangspunkt i tiltakssyklusmanualen og NORADs instruksverk, kan vi slutte at NORAD likevel har en rekke oppgaver i gjennomføringsfasen. AMB skal

- innhente rapport fra samarbeidspartneren om framdrift og status, regnskap/forbruk, revisjon, årsbudsjett, forespørsel om pengeoverføring, bekreftelse på pengemottak (å konto-utbetaling eller refusjon av faktiske utgifter)
- kontrollere og sikre at prosjektet utvikler seg i samsvar med mål og andre kontraktsbetingelser (FAG kan bistå AMB i slike vurderinger)
- beslutte prosjektgjennomganger (reviews) i samarbeid med samarbeidslandet (FAG kan bistå). NORAD har en intensjon om at det hvert andre eller tredje år bør være en uavhengig faglig gjennomgang
- overføre penger i henhold til budsjett og forbruksrapport etter forespørsel fra partner

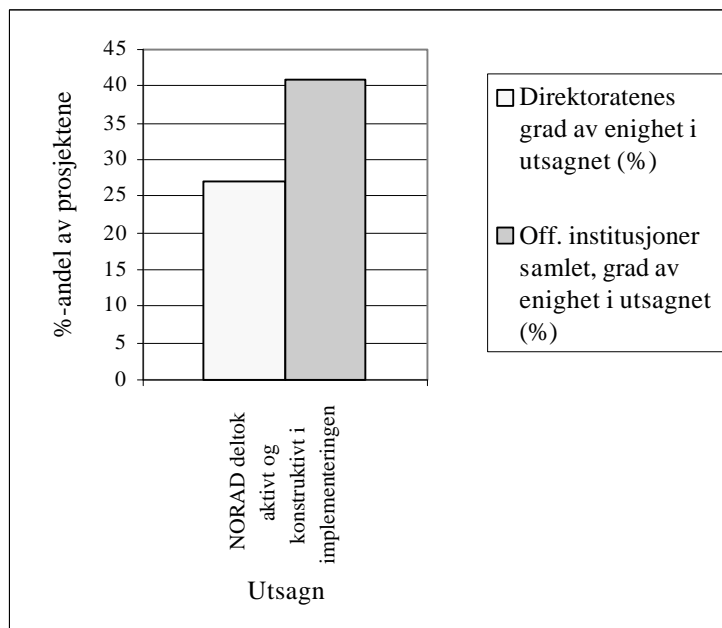
- legge til rette og gjennomføre det årlige møtet mellom partneren og NORAD
- rapportere til REG fra det årlige møtet.

NORADs oppgaver kan oppsummeres i en forvaltningsrolle. NORAD har ansvaret for å forvalte bistandspolitikken og bevilgningene til bilateral bistand. Det innebærer et ansvar for at bistandspengene brukes på en effektiv måte som skaper resultater for mottakerlandet, og i samsvar med norske strategier og prinsipper. I det løpende samarbeidet vil det særlig si at NORAD følger opp at samarbeidet gjennomføres i samsvar med plan, og at partene følger opp sine forpliktelser.

Hvert direktorat har en kontaktperson i FAG, som holder seg informert. Det kan gjerne være en annen enn den rådgiveren i FAG som AMB bruker i hvert institusjonssamarbeidsprosjekt (fagrådgiver) direktoratet er involvert i.

I våre intervjuer i NORAD mente et flertall at de – og i siste instans bistandsministeren – måtte være ansvarlig for institusjonssamarbeidet, selv om det også ble lagt vekt på fagdirektoratenes ansvar for en faglig forsvarlig planlegging og gjennomføring av prosjektene og det ansvaret mottakerlandene har.

Figur 4.5 *Direktoratenes beskrivelse av karakteristika ved NORADs rolle*



Ut fra figur 4.5 kan det virke som om direktoratene har et noe annet forhold til NORADs rolle i gjennomføringsfasen i prosjektene enn andre norske offentlige institusjoner. Direktoratene mener at NORAD bare i om lag en firedel av prosjektene har tatt en aktiv og konstruktiv del i implementeringen av samarbeidet. Det er et spørsmål om NORADs delvis aktive rolle i implementeringsfasen er i strid med prinsippet om mottakeransvar. NORAD påpeker at de kan gi større frihet til direktorater – som er den del av staten og dermed underlagt statens krav til forvaltning og revisjon.

Ett av direktoratene opplever lite oppfølging og tilrettelegging – dvs lite ”råd og vink” – fra NORAD og ambassadene i forbindelse med samtaler med samarbeidsinstitusjonen, men det påpekes at det er stor forskjell mellom ambassadene. Direktoratet hevder også at i oppfølging av prosjekt(forslag) – blant annet mht tidsaspekt, målsetting på kort/lang sikt – er NORAD for ”firkantet” og vurderer ikke et prosjekt som ledd i en helhet. Direktoratet etterlyser at NORAD viser mer fleksibilitet i vurderingene. Spesielt i vurdering av målsetting og framdrift kan det være en motsetning mellom å avslutte prosjekter i samsvar med planen og nødvendigheten av å etablere kontakt med mottaker mht samarbeid på lang sikt.

Ett av direktoratene påpeker at de opplever at kontakten med NORAD kan være vanskelig, og at NORAD insisterer på at direktoratet skal tilpasse seg NORADs systemer og rutiner. Eksempelvis mal for referater og rutiner for tilsetninger. Direktoratet ønsker klare rammer, men skal ha frihet til å utføre arbeidet. Direktoratet mener at fokus på detaljer skaper mye problemer i samarbeidet med NORAD, og for mye tid brukes til uenighet om tekniske formaliteter. Direktoratet hevder et inntrykk av at NORAD er opptatt av å ikke bli lurt. Følgelig brukes mye tid på å kontrollere enkeltbiter i et prosjekt, i stedet for at NORAD konsentrerer seg om produktet som kommer ut. Direktoratet påpeker at samarbeid burde baseres på tillit til direktoratets egne kontrolltiltak (kvalitetssikringssystem, budsjettering osv), som NORAD burde sjekke innledningsvis i et samarbeid. Det burde vært avtalt en bruttosum for oppdrag som direktoratet da forplikter seg til å holde seg innenfor, og slik at direktoratet selv kan bestemme detaljer i gjennomføringen. Eksempelvis burde dagens timerapportering ikke være av interesse for NORAD, men primært for direktoratets egen fakturering, påpekes det fra direktoratet.

Noen av informantene har påpekt at NORAD har ”spilleregler” som kan være lite akseptable. Noen eksempler:

- Krav om at det ved reiser skal benyttes billetter på økonomiklasse. Dette hevdes å være et håpløst krav til folk som reiser ofte og langt og som er avhengige av komfort under reisen.
- NORADs krav til samarbeidsland om at rapportering og regnskap skal følge kalenderår, mens landet følger et eget fiskal-år, påpekes å være rotete og unødvendig.

Inntrykk fra intervjuer i direktoratene tyder på at noen av direktoratene forventer sterkere involvering fra NORAD enn deres forvalterrolle i institusjons-samarbeidet skulle tilsi. Et eksempel er at direktoratene forventer større innsats fra NORAD når det gjelder å purre og inndrive utestående fordringer fra samarbeidsinstitusjonene. Ett av direktoratene uttrykker at det vil være en fordel om NORAD styrket kapasiteten og kompetansen sentralt og sørget for at FAG alltid er involvert i prosjektene gjennom kvalitetskontroll og veiledning. Bakgrunnen for et slikt ønske er blant annet en erkjennelse av at AMB ikke kan ha kompetanse på alle fagområder som Norge er involvert i ute i samarbeids-landene.

Direktoratene er nokså samstemte i behovet for langsiktighet. Tre år er ikke lenge nok til å se resultater av endringsarbeid. Noen av direktoratene mener at

NORAD bør prøve å få til mer langsiktige avtaler, f eks fem år, med evaluering etter to år for å vurdere om prosjektet skal fortsette. Ett av direktoratene uttrykker seg slik i en årsrapport til NORAD³²: ... *at NORAD ikke alltid er i stand til å håndtere videreføring av prosjekter på en god måte. Det etterlyses at NORAD arbeider mer langsiktig med siktemål å unngå stopp i prosjektarbeidet. Det påpekes blant annet at arbeidet med fornyelse av landavtaler og mandater vedrørende bistand til de enkelte sektorer bør igangsettes tidlig når man ut fra erfaring vet at disse prosesser tar tid.*

Noen av informantene i NORAD påpeker behov for større fleksibilitet i prosjektene. En bør ha en større post for uforutsette utgifter. De årlige møtene har full adgang til å reallokere bevilgning, men i praksis kan det være vanskelig.

2.4 Rapportering, oppfølging og kontroll

Oppfølgings- og kontrollansvar for gjennomføring av prosjekt/tiltak ligger hos AMB. Dette følger av NORADs forvalterrolle og er beskrevet i tiltakssyklusmanualen. NORAD skiller ikke i oppfølgingsansvar på prosjekter over eller under 15 mill kroner, AMB har ansvar for alle prosjekter. AMB kontrollerer via regnskap og rapporter og har et årlig møte med prosjektansvarlige myndigheter i mottakerlandet. AMB er ansvarlig, men trekker ofte inn FAG.

Oppfølging/kontroll overfor samarbeidspartneren i mottakerlandet skal praktiseres i form av rapport fra mottaker om status for prosjektet (halvårlig eller årlig rapportering). NORAD gjennomgår (års)rapporten før det årlige møtet. Rapporten går til AMB, som ofte sender denne til FAG for kommentarer. FAG er ofte med på det årlige møtet.

Den kvartalsvise økonomirapporteringen krever mye administrative ressurser hos mottakeren. Representanter for et mottakerland uttrykker imidlertid at rapporteringen er nyttig for dem selv, fordi det styrker budsjett disiplinen og gir oversikt over pengeforbruket.

Det er i første rekke det årlige møtet som gir informasjon og muligheter for oppfølging. Det årlige møtet er et forum for beslutningstaking og diskusjon om framdrift, resultater, oppfyllelse av kontraktsforpliktelser og godkjenning av årsrapport og andre dokumenter. Møtet drøfter også årsplaner, nye forslag, revidert plan og budsjett. Vedtak skal dokumenteres i Agreed Minutes, og AMB er ansvarlige for å utarbeide en oppsummeringsrapport til REG.

NORAD er avhengig av at mottaker spiller ut problemer i samarbeidsprosjektet (norske direktorater er ikke med på møtet, eventuelt bare som rådgivere for mottaker, dvs ”på andre siden av bordet”). I noen land er det i tillegg til det årlige møtet med prosjektansvarlige, et møte med stedlige prosjektledere til stede. I tillegg vil også AMB få informasjon gjennom uformell kontakt med samarbeidspartneren, men AMB kan ikke bruke slik informasjon overfor mottakeren uten videre.

³² Årsrapport 1998 fra Oljedirektoratet.

AMB skriver en oppfølgingsrapport til REG i løpet av én måned etter det årlige møtet (rapportplikt), hvor mandat og forhandlingsprotokoll (Agreed Minutes) framgår. FAG får noen ganger kopi, andre ganger ikke (men skal ligge i arkivet).

REGs direkte oppfølging er knyttet til bruk av forvaltningsgjennomganger (REG ansvarlig). Dette er en omstendelig prosess, hvor et team fra NORAD hjemme drar ut til ambassadene, velger ut prosjekter og ser på hele forvaltningen av dette (rapportering, regnskap, budsjettering) – basert på arkivmateriale ved ambassadene. Gjennomganger har vært prøvd ut i to-tre år, og det vil ikke være mulig å dekke en ambassade mer enn annethvert år. Det har ikke vært noen forvaltningsgjennomganger som har sett på institusjonssamarbeid spesielt. I utgangspunktet er gjennomgangene bredt anlagt (ut fra Riksrevisjonens sjekklistene), men NORAD har nå diskutert å fokusere på selektive temaer (der institusjonssamarbeid kunne være et eksempel).

Eventuelle konflikter håndteres gjennom det årlige møtet, og gjennom løpende dialog når det er nødvendig. I noen tilfeller har partene og NORAD hatt et eget møte om konflikten. Direktoratene kommer til NORAD når de ikke får gjennomført sitt program. Flere av direktoratene uttrykker at dersom NORAD "trykker på", løses problemer. Det er blitt mindre av slik involvering av NORAD etterhvert.

Direktoratene uttrykker seg positivt om at de kan gå til NORAD når det oppstår krise i prosjektet. NORAD bidrar til å løse konflikter først og fremst i arbeidet rundt det årlige møtet, men har også involvert seg utover det.

2.5 Kvalitetssikring

NORAD har utformet en del krav og prosedyrer som gjelder for prosjektene (jf tiltakssyklusmanualen), men har ikke i samme grad utformet krav til innhold eller prosedyrer i forhold til institusjonelt samarbeid. Det synes å være en pragmatisk holdning til dette, og en understreking av at behovet for godkjenning fra NORADs side vil variere med type prosjekt, mottakers kapasitet, osv.

Når samarbeidsprosjektene er etablert, følger NORAD opp med helt ordinære oppfølgingsmekanismer, som vi har vært inne på i punkt 2.4 (regnskapsrapportering, årsrapport, gjennomganger, årlige møter, osv).

Til tross for at det faktisk finnes en del elementer som bidrar til kvalitetssikring, er det informanter i NORAD som uttrykker at de ikke har noe kvalitetssikring av denne typen bistand (institusjonssamarbeid); det er i første rekke mottaker som må komme med innspill. Det hevdes at dette blir et problem både fordi "folk er så høflige" og på grunn av usikkerhet om hvor god mottaker er til å vurdere.

Det er ikke foretatt noen kvalitativ gjennomgang av denne typen bistand, og NORAD vet lite om kvalitet på det institusjonelle samarbeidet.

Utenriksdepartementet har nylig tatt initiativ og gjennomført evalueringer om institusjons-utvikling³³.

2.6 Betalingsrutiner og pengeoverføring

Mottakeransvar som er et viktig prinsipp for norsk bistand, har bidratt til hovedregelen om at NORAD bevilger og overfører penger til mottakerinstitusjonen. Mottakerinstitusjonen er selv ansvarlig for å betale leverandøren av tjenestene (den norske partneren i institusjonssamarbeidet). Mottakerprinsippet tilsier at pengestrømmen skal følge mottakerens system. Det er uklart hvilke positive effekter dette har, men informantene regner med bedre budsjettering og regnskapshåndtering i landet. NORAD er opptatt av ideen med eierskap og det pedagogiske poenget med å lære seg å forvalte/styre pengebruken. Informanter i NORAD påpeker også at det er viktig å synliggjøre hva tjenesten koster. Det er tjenlig for disiplinen i prosjektet, forankringen og styrkeforholdet i prosjektet.

Dersom NORAD skulle betale direkte til de norske partnerne, ville det også kreve større administrativ kapasitet i NORAD.

Den praktiske gjennomføringen av samarbeidspartnerens betaling til det norske direktoratet gjøres på flere måter. Spørsmålet er hvor mye en skal kompromisere med mottakeransvaret.

1. NORAD foretar direkte utbetalinger til norske dir i noen land som av en eller annen grunn har vanskeligheter med å gjennomføre betalingsrutinene som forutsatt. Norge krever i slike tilfeller at regningen er attestert av mottakerland før Norge utbetaler (f eks Kina).
2. I mange tilfeller blir bevilgningen delt, slik at penger til et norsk direktorat blir igjen i Norge – på en norsk bankkonto som samarbeidspartneren disponerer. Det synes mest praktisk at fysisk pengeoverføring skjer i Norge. Selve godkjenningprosessen skjer i mottakerlandet – før mottakerinstitusjonen kan sende faks til banken i Norge.
3. En vanlig ordning er at pengene overføres fysisk til mottakerlandet, gjerne konvertert til lokal valuta, og at mottakerlandet selv må gjennomføre betalingen tilbake til Norge helt etter landets egne rutiner. Denne ordningen kan føre til valutatap på bistandspengene.

Flere direktorater påpeker at det er viktig i slike samarbeidsforhold å ha full gjennomsiktighet. Derfor bør mottaker betale full pris for tjenestene fra Norge. Det har vært diskutert om NORAD bør betale en del av kostnaden direkte til direktoratet, men denne ideen synes ikke å få aksept blant direktoratene. Det argumenteres også med at Norge bør vær et forbilde i økonomisk redelighet og ryddighet. Å dele faktureringen mot NORAD og mot mottakeren vil kunne undergrave en slik økonomisk ryddighet.

³³”Twinning for Development”, Institutional Cooperation between Public Institutions in Norway and the South, Christian Michelsen Institute, UD Evaluation Report 1.98

Praksisen med at mottaker skal betale til direktoratene har medført noen tilfeller av at det tar lang tid før direktoratene mottar betaling for tjenestene. Dette kan være et problem i forhold til avslutning av statsregnskapet. Særlig ett direktorat påpeker et problem med utestående fordringer og at overordnet departement er kritisk.

Noen direktorater har hatt problemer med å få etterbetalt forskuttering for bruk av eksterne konsulenter, og har opplevd at samarbeidspartneren har kuttet i regningen. Dette synes å gå bedre etterhvert som samarbeidet skrider fram. De fleste av direktoratene mener likevel at finansieringen bør komme via mottaker av tjenestene.

Noen av direktoratene er mer skeptiske til overføring av penger til mottaker som betaler norske tjenester. Etter disse direktoratenes mening oppleves dette som "en lek" og virker ikke etter hensikten. Det vanskeliggjør planleggingen i direktoratet, og kapasitet/kompetanse i mottakerinstitusjonen er ikke i seg selv en garanti for hvor effektivt/godt den finansielle delen av samarbeidet fungerer.

Direktoratene hevder at når mottaker må betale full norsk pris for tjenestene, fører det i enkelte tilfeller til underforbruk av norske tjenester.

Statskonsult har undersøkt om direktoratene ønsker å få godtgjøring fra prosjektene på annen måte – ved øremerket post på eget budsjett. Så godt som alle direktoratene er kritisk til en slik løsning, og ønsker en fortsatt sterkt tilknytning til NORAD og bistandspolitikken.

Når direktoratene har utestående fordringer hos samarbeidspartnerne, kan NORAD i prinsippet holde tilbake penger til mottakerlandet, men problemet kan like gjerne være at norske institusjoner er utålmodige, påpekes det fra NORAD-hold. Det kan også ha sammenheng med at norske institusjoner er overivrige i arbeidet og bruker mer timer enn mottaker har forventet, noe som gjør at mottakerinstitusjonen igjen bruker tid på å vurdere fakturaen. Hele kommunikasjonen mellom partnerne kan være et problem. Forsinkelser har mao ikke alltid en administrativ-teknisk årsak.

Representanter for mottakerland gir uttrykk for at det er uvant å budsjettere med tid som blir brukt av samarbeidspartneren når ekspertene ikke er til stede. Dette har de ikke tatt hensyn til når budsjettet ble satt opp. Heller ikke NORAD har påpekt dette forholdet. De kommenterte også at enkelte direktorater ikke spesifiserer konsulenttimer som er brukt hjemme. Det gjør mottakeren usikker på hva fakturaen inneholder og medfører vanskeligheter med å kontrollere.

FORANKRING, ORGANISERING OG STYRING AV BISTANDSARBEIDET I DIREKTORATENE

Direktoratet har det faglige ansvaret for gjennomføring av de oppgavene de har påtatt seg å utføre innenfor en avtale om institusjonssamarbeid. Utøvelsen av dette ansvaret vil nedfelle seg i styringen av institusjonssamarbeidsprosjekter i direktoratet, og vil bli knyttet til forankring og organisering av bistandsarbeidet, kompetansen til personell som rekrutteres inn i prosjektene og økonomiske betingelser for tjenesteytelsen. Vi redegjør her for direktoratenes og NORADs syn på noen viktige elementer knyttet til direktoratets utøvelse av sitt faglige ansvar.

1 Forankring i strategi og virksomhetsplan

Det er fra NORADs side ikke lagt føringer for eller uttrykt ønsker om hvordan direktoratene organiserer bistandsarbeidet internt i virksomheten og forankrer dette i interne styringsdokumenter som strategidokumenter og virksomhetsplan. Dette er heller ikke ønskelig sett fra NORADs side.

I samtlige av direktoratene vi har intervjuet, er bistandsarbeidet forankret i virksomhetsplanen, og det rapporteres i forhold til virksomhetsplanen. For enkelte av direktoratene forsterkes denne forankringen av at direktoratets bistandsarbeid er ført opp som et eget resultatområde i fagdepartementets budsjettproposisjon.

Når det gjelder forankring i virksomhetens strategi, er det noe variasjon mellom direktoratene. Flertallet av informantene opplyser at de har forankret bistandsarbeidet i strategien, og av disse påpeker enkelte at bistandsarbeidet er gitt en relativ kort omtale. Det er vårt inntrykk at de direktoratene som har et mer omfattende bistandsengasjement, også har reflektert dette ved å utarbeide egne strateginotater eller gi en bredere omtale av bistandsarbeidet i virksomhetens strategi. Ett av direktoratene som ikke omtaler bistandsarbeidet i strategien, begrunner dette med at direktoratet ikke oppfatter bistand som en del av sitt ansvarsområde, men som en del av regjeringens satsingsområde hvor ansvaret er gitt til UD/NORAD, men slik at NORAD skal kunne bruke andre offentlige institusjoner.

2 Involvering av toppledelsen

I NORADs strategi (1992) er ledelsens interesse for og vilje til forpliktende samarbeid, et forhold som vektlegges i vurdering av aktuelle institusjoner for et institusjonssamarbeid. Hvordan direktorsleder og øvrig ledelse involverer seg i bistandsarbeidet, vil komme til uttrykk i de rammene som fastsettes for bistandsarbeidet bl a gjennom måten arbeidet organiseres på, ressursallokering og kompetanse som tilføres prosjektene.

Et hovedinntrykk etter intervjuerunden i direktoratene er at direktorslederne engasjerer seg i bistandsarbeidet og har god oversikt over innsatsen. Samtidig understreker direktørene at bistandsarbeid ikke har topprioritet i direktoratet, men flertallet anser likevel bistandsarbeidet som viktig for virksomheten. Samtlige av direktørene deltar på årlige møter med NORAD, noe som følger av samarbeidsavtalen hvor det er fastsatt et årlig møte med direktoratene. Direktorslederne deltar i liten grad aktivt i bistandsarbeidet, men enkelte peker på at det kan være aktuelt å holde foredrag i forbindelse med besøk fra mottakerinstitusjon. De fleste av direktørene har vært med på undertegning av avtaler i samarbeidslandene, men etter kontraktsinngåelse følger de fleste arbeidet gjennom løpende kontakt med koordinator for bistandsarbeidet eller direkte med prosjektansvarlig.

I tillegg til årlig møte med NORAD, viser intervjuene at direktorslederne i første rekke involverer seg i faser av arbeidet hvor det treffes viktige beslutninger, bl a i tilknytning til oppstart av nye prosjekter og dimensjonering av direktoratets innsats. I flere direktorater med lang bistandserfaring og en omfattende bistandsportefølge er oppfølging og orientering av toppledelsen formalisert gjennom møter i ledergruppen, hvor bl a nye planer og rapportering på området presenteres.

Flertallet av medarbeiderne vi har intervjuet, understreker viktigheten av at direktorsleder gir sin støtte til bistandsengasjementet. Denne støtten kommer til uttrykk ved at toppledelsen engasjerer seg i bistandsarbeidet internt i direktoratet, bl a ved å ha et bevisst forhold til involvering av ledergruppen, organisering og oppfølging av bistandsarbeidet. Fra enkelte påpekes det at det i en periode har vært tungt å få direktoratet til å se nytten og gevinsten med institusjonssamarbeid, men at det har bedret seg etter at avdelingsledelsen har involvert seg i prosjektet. Direktørens støtte framheves som særlig viktig i virksomheter som er i en oppstartsfasen i bistandsarbeidet. Også direktorater med lang og omfattende erfaring understreker viktigheten av dette. Gjennomgående gir direktørene vi har intervjuet uttrykk for en slik støtte.

3 Omtale i tildelingsbrev og rapportering til eget fagdepartement (omfang og tema)

Tildelingsbrevet vil være det viktigste styringsdokumentet i forholdet mellom et departement og en underliggende virksomhet. Det er her premissene legges for hvilke oppgaver virksomheten skal utføre, hvilke resultatkrav som skal oppfylles og hvordan rapportering skal foregå. Periode- og årsrapporter er også styringsdokumenter, som sammen med annen informasjon vil danne grunnlag for departementets vurdering av oppnådde resultater i underliggende virksomhet.

Departementet har et ansvar for direktoratets ivaretagelse av sitt forvaltningsområde og hvordan de utøver sitt faglige ansvar. Spørsmålet er hvordan direktoratets bistandsarbeid følges opp i tildelingsbrev og rapportering.

Intervjuene i direktoratene avdekker ulike praksis mellom departementene når det gjelder omtale av direktoratenes bistandsarbeid i tildelingsbrev. For flertallet av direktoratene gis det ingen omtale av NORAD-aktiviteter i tildelingsbrevet. Det er også eksempel på et departement som forholder seg ulikt til forskjellige underliggende direktorater med hensyn til omtale i tildelingsbrevene. Vi har ikke sett nærmere på tildelingsbrevene til direktorater hvor aktiviteten omtales, men av intervjuene framgår det at det er ulike detaljeringsgrad i omtalen. Den varierer fra at aktiviteten nevnes, til at institusjonssamarbeid er klart uttrykt i forbindelse med annet internasjonalt samarbeid, hvor det også fastsettes rapporteringskrav.

Det er ulike oppfatning i direktoratene hvorvidt bistandsaktiviteter hører hjemme i tildelingsbrevet. Det er de som mener at bistandsengasjementet bør være forankret i tildelingsbrevet og at departementet bør holde seg informert om denne delen av virksomhetens arbeid. Andre framhever at tildelingsbrevet skal gi de overordnede rammene for direktoratets virksomhet knyttet til ressursbruk og rammer for bistandsarbeidet. Ut fra dette peker enkelte på at tildelingsbrevet gir for detaljerte styringssignaler om bistandsarbeidet, noe som oppfattes som departementsstyring på detaljnivå. I den sammenhengen oppleves det som et problem at tildelingsbrevet ikke er godt nok koordinert i forhold til direktoratets samarbeidsavtale med NORAD, slik at det blir et motsetningsforhold mellom departementets målsettinger for internasjonalt samarbeid (som dels kan være knyttet til ivaretagelse av norske næringslivsinteresser, dels til internasjonalt konvensjonsarbeid) og NORADs bistandspolitiske målsettinger. Det uttrykkes derfor et behov for bredere dialog om koordinering mellom departement og NORAD. I direktorater der bistandsarbeidet ikke er omtalt i tildelingsbrevet, pekes det på at bistandsaktiviteten er av begrenset omfang, kommer i tillegg til kjerneoppgavene og er fullfinansiert av oppdragsgiver/ NORAD. Følgelig hører ikke dette området hjemme i tildelingsbrevet.

Flertallet av direktoratene vi har intervjuet rapporterer om bistandsaktiviteter til departementet, men omfang av og innhold i rapporteringen varierer. Det er vårt inntrykk at variasjonene reflekterer hvorvidt aktiviteten er nevnt i tildelingsbrevet og eventuelt detaljeringsgrad i omtalen. For direktorater hvor aktiviteten er omtalt i tildelingsbrevet, er det snakk om relativt grundig rapportering på aktiviteter og ressursbruk. Rapportering skjer i form av egen årsrapport, og

enkelte direktorater oversender også halvårsrapporter. Det vises også til avviksrapportering og tertialrapportering i tillegg til årsrapport. For enkelte er det også faste rutiner med å orientere departementet om planer og prosjekter, og til dels diskutere disse. I direktorater som ikke har bistandsarbeidet forankret i tildelingsbrevet, er det store forskjeller i rapporteringen. Enkelte lager egen årsrapport, andre nevner arbeidet, mens andre igjen ikke omtaler bistandsarbeidet.

4 Hvorfor involverer direktoratene seg i institusjonssamarbeid?

Bakgrunnen for involvering av direktoratene i bistandsarbeid har sammenheng både med en uttrykt målsetting fra NORADs side og et ønske fra regjeringens side om utnyttelse av fagetater i norsk bistandsengasjement (jf kapittel 3). Vi har spurt direktoratene om motivet for å involvere seg i bistandsarbeid.

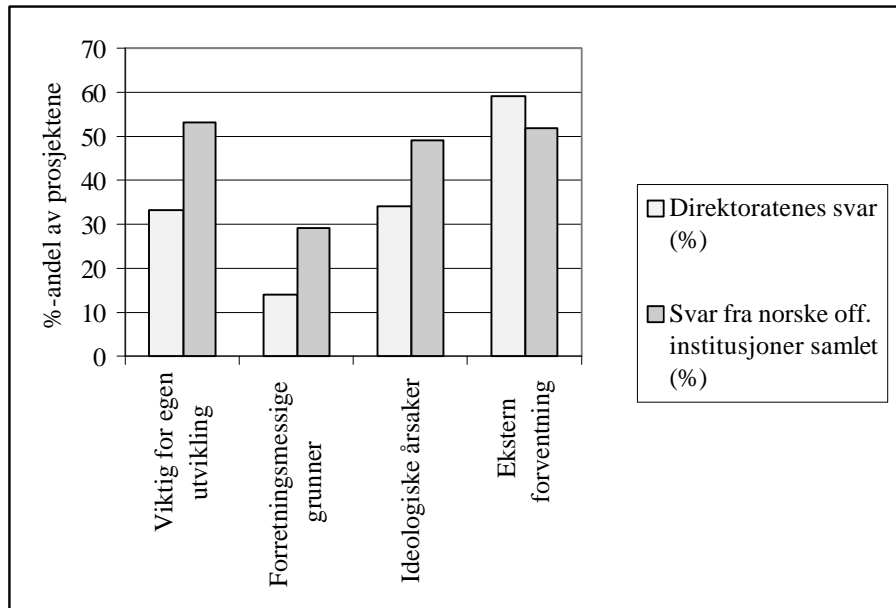
I intervjuene pekes det på ulike motiver for bistandsengasjementet. Flere av informantene framhever som hovedgrunn at Stortinget ønsker en bred norsk bistandsaktivitet og at Norge har en bistandspolitikk der det forventes at norske institusjoner skal bidra, og at det i dette ligger en forpliktelse for direktoratet. I den forbindelsen pekes det også på at direktoratene innehar en kompetanse på egen sektor som utviklingsland bør kunne få ta del i.

Et flertall framhever personalpolitiske hensyn som et viktig element til tross for at virksomheten generelt er presset på kapasitet. Sett fra virksomhetens side betraktes bistandsarbeid som et konkurransefortrinn både i rekruttering av spisskompetente medarbeidere og som et virkemiddel for å holde på dyktige medarbeidere. Det pekes også på at bistandsarbeid av medarbeiderne oppfattes som interessant og stimulerende, samtidig som opphold i utviklingsland har egenverdi som en personlig erfaring. Flere viser til at bistandsarbeid representerer en viktig internasjonal erfaring som regnes som positivt for karriereutvikling og har betydning ved lederrekruttering internt. Enkelte viser til at innsatsen tidligere var preget av en god porsjon idealisme og knyttet til enkeltpersoner, og at en grad av idealisme og engasjement fra enkeltpersoner fortsatt er en viktig drivkraft.

Det faglige utbyttet oppfattes av de fleste som svært begrenset, men enkelte peker på at bistandsarbeidet kan ha en tosidig effekt, ved at mottakerland også kan ha valgt forvaltningsmodeller som kan ha overføringsverdi på direktoratets forvaltningsområde. I dette ligger også at flere direktorater arbeider med problemer som er globale. Enkelte trekker også fram den potensielle og indirekte effekten direktoratets arbeid i utviklingsland kan ha for norsk næringsliv.

Figur 5.1 gir en oversikt over ulike incentiver som direktoratene mener er viktige for involvering i institusjonelt samarbeid.

Figur 5.1 Incentiver for å delta i institusjonelt samarbeid



Ekstern forventning oppgis som det viktigste incentiv et for direktoratene. I dette ligger at direktoratene forventes å delta i institusjonelt samarbeid, og impliserer både Stortingets vektlegging av bred norsk deltakelse og NORADs direkte etterspørsel av direktoratenes tjenester. Med denne vektleggingen skiller ikke direktoratene seg vesentlig fra det samlede antall offentlige institusjoner. Sammenlikningen viser at ideologiske årsaker og mulighet for egen utvikling tillegges vesentlig mindre betydning som incentiv i direktoratene. Det er i svært liten grad forretningsmessige og økonomiske incentiver som ligger til grunn for direktoratenes institusjonssamarbeid.

5 Intern organisering og rekruttering av personell

NORAD har ingen spesifikke synspunkter på hvordan direktoratene skal organisere bistandsarbeidet internt i virksomheten. I samarbeidsavtalen mellom direktoratene og NORAD er dette spørsmålet følgelig heller ikke omtalt, bortsett fra at det i avtalene stadfestes at direktoratene skal utpeke en kontaktperson med ansvar for å koordinere samarbeidet med NORAD. Ut over dette er det opp til direktoratene selv å organisere bistandsarbeidet på en måte de finner hensiktsmessig. Ressurser knyttet til administrasjon av institusjonssamarbeid, og samarbeid med NORAD for øvrig, vil kunne være av betydning for hvordan direktoratet organiserer bistandsarbeidet internt.

Når det gjelder rekruttering av personell, er det en generell forståelse av at direktoratenes innsats overfor mottakerland skal være basert på samme kompetanseområde som direktoratene har ansvar for i Norge. I samarbeidsavtalene mellom NORAD og direktoratene er det et eget avsnitt som omhandler rekruttering av personell. Det forutsettes at direktoratet trekker på direktoratets samlede ekspertise innenfor ulike fagfelt til gjennomføring av oppdrag. Dette er formulert noe ulikt i de samarbeidsavtalene vi har sett på. Enkelte av avtalene

går lenger og presiserer at direktoratet skal benytte den best kvalifiserte ekspertisen til gjennomføring av bistandsoppdrag.

Imidlertid har NORAD indirekte lagt føringer for rekruttering av personell i direktoratet ved at det i NORADs strategi forutsettes at direktoratet har spesielle faglige og personellmessige forutsetninger for å inngå et institusjonssamarbeid. Disse betingelsene er rettet mot institusjonen som helhet, og det er opp til direktoratene selv å sikre at disse grunnpremissene oppfylles ved rekruttering av personell til bistandsarbeid. Det innebærer at direktoratet selv har et ansvar for å rekruttere medarbeidere som bl a er tekniskfaglig kvalifiserte, har god forståelse av prinsipper for norsk bistand, har kunnskap om samarbeidsland og -institusjon, innehar nødvendige språkkunnskaper, har nødvendige pedagogiske og kommunikative evner samt er personlig egnet for bistandsarbeid.

Samtlige direktorater vi har intervjuet, har utpekt en kontaktperson for NORAD-samarbeidet. Bare unntaksvis følger ikke koordineringsansvaret for bistandsarbeidet denne personen.

I de fleste direktoratene som er intervjuet, er koordineringen av bistandsarbeidet skilt ut og organisert i en egen enhet. Det varierer hvorvidt enheten ligger direkte under direktør eller ligger i linjen i en avdeling. Felles for mange er at bistandsarbeidet holdes atskilt fra annet internasjonalt samarbeid direktoratene er involvert i. Flere av informantene peker på nødvendigheten av å organisere bistandsarbeidet i en egen koordineringsenhet med en fast stab. Det begrunnes med at noen må ha oversikt og koordinere administrasjon og rapportering knyttet til det enkelte bistandsprosjekt, til institusjonssamarbeid og til samarbeidsavtalen med NORAD. Det framholdes også at forankring i en egen enhet gir en helhetlig oversikt og sikrer at det benyttes erfarne medarbeidere i prosjektene. Ett av direktoratene understreker at opprioritering av bistandsarbeidet og tilrettelegging for institusjonssamarbeid var en viktig begrunnelse for å skille ut bistandsarbeidet i en egen seksjon.

Intervjuene viser at det varierer i hvilken grad bistandsenheten selv har ansvar for gjennomføringen av det enkelte prosjekt. I de fleste direktoratene har bistandsenheten ansvaret i oppstarten av et prosjekt, men i gjennomføringsfasen overføres ansvaret for prosjektledelse til den avdelingen som innehar den nødvendige fagkompetanse som direktoratet skal bidra med i samarbeidet. I noen direktorater bidrar bistandsenheten direkte med fagkompetanse i gjennomføringen av det enkelte prosjekt, parallelt med at det trekkes på spesialkompetanse ellers i organisasjonen, og at bistandsenheten har ansvar for prosjektledelse. Andre har en assisterende rolle overfor den enkelte fagavdeling under prosjektutføring, avtaleinngåelse og gjennomføring. Kontakten mellom bistandsenheten og de øvrige avdelingene i direktoratet går gjennom avdelingslederne, men enkelte informanter peker på at det ofte er slik at koordinator trekker på et nettverk av kvalifiserte/erfarne medarbeidere på tvers i virksomheten, og at disse er de første som kontaktes.

Intervjuene avdekker at direktoratene rekrutterer personell fra hele organisasjonen, men det er et gjennomgående trekk hos de fleste at det er ”de samme personene” som benyttes til bistandsoppdrag. For de fleste innebærer dette at det trekkes på en kjerne av erfarne medarbeidere i virksomheten, og lang erfaring knyttes både til fagkunnskap og tidligere bistandsarbeid. Enkelte peker også på at erfaring fra annet internasjonalt arbeid vektlegges dersom bistands-

erfaring mangler. Det vises til at erfaring er nødvendig for å kunne gjennomføre oppgavene på en forsvarlig måte og at samarbeidslandene forventer at det benyttes erfarne medarbeidere.

Flertallet av informantene peker på at det kan være et problem å få rekruttert erfarne medarbeidere. Fordi det trekkes på en kjerne av seniormedarbeidere, kan det medføre et overforbruk av enkeltpersoner som kan gjøre det vanskelig å få fritatt disse fra deres ordinære oppgaver. Flere informanter mener dette er en utfordring framover og at det er ønskelig å spre belastningen for direktoratet på flere medarbeidere og bygge opp en bredere rekrutteringsbase internt. Imidlertid framholder samtlige at dette ikke er et stort problem med dagens volum på direktoratets bistandsengasjement. Enkelte av direktoratene mener de har til-strekkelig fleksibilitet i rekrutteringsbasen og viser til at eventuelle interne ressursproblemer løses ved å trekke inn fagpersoner i regional statsforvaltning.

6 Kompetansebehov og kompetanseutvikling

I NORADs strategi fra 1992 heter det i omtalen av institusjonssamarbeid at

Det er en forutsetning at den norske institusjonen har spesielle faglige og personellmessige forutsetninger som kan komme samarbeidet til gode. Men samtidig skal forholdene legges til rette for å styrke og vedlikeholde norsk kompetanse med sikte på framtidig samarbeid.

Denne tilretteleggingen av forhold for å styrke og vedlikeholde norsk kompetanse, kan forstås som et delt ansvar mellom NORAD og direktoratene. NORADs bidrag til kompetanseutvikling i direktoratene er i første rekke konsentrert om tilbud om deltakelse for direktoratenes medarbeidere på NORAD/UKS-kurs. Deltakelse på disse kursene er et tilbud til, og ikke obligatorisk for, ”debuttanter” og ”erfarne travere” i bistandsarbeid. Samlingene i Norgesaksen og direktoratssamlingene kan også fungere som kompetanseutviklingstiltak, hvor NORAD kan informere om bistandspolitiske strategier, satsingsområder, bistandsfaglige temaer m.m. Ut over dette vil NORADs påvirkning av direktoratenes kompetansebehov og -utvikling ligge i skriftlig informasjonsmateriell og den løpende kontakten med direktoratenes medarbeidere knyttet til oppdrag for NORAD.

Når det gjelder institusjonssamarbeid, stiller ikke NORAD krav til kompetanse som direktoratet, eller den enkelte medarbeider som rekrutteres, skal bringe inn i prosjektet. Det er heller ikke utarbeidet retningslinjer eller noen samlet ramme for hva slags kompetanse direktoratene bør vektlegge i institusjonssamarbeid, selv om det indirekte kan utledes av omtaler av institusjonssamarbeid og institusjonsutvikling i NORADs strategier. Det er mottakerinstitusjonene som formelt godkjenner medarbeidere direktoratet tilbyr i et institusjonssamarbeid, og i siste instans kan det hevdes at det er mottakers ansvar å ivareta kompetansetilførsel i prosjektet.

Konklusjonen er at identifisering av kompetansebehov og tilrettelegging og oppfølging av kompetanseutvikling i direktoratene i hovedsak er overlatt til

direktoratene selv og baseres på direktoratenes rutiner for kompetanseutvikling, vilje/mulighet til å avsette midler til opplæring av eget personell og utnyttelse av de tilbud NORAD gir.

I intervjuene med direktoratene framhever et klart flertall at høy faglig kompetanse og forvaltningskompetanse – i prioritert rekkefølge – tillegges størst vekt både ved rekruttering av medarbeidere og ved gjennomføring av det enkelte institusjonssamarbeid. Faglig dyktighet og lang tradisjon på respektive forvaltningsområder trekkes også fram som direktoratenes hovedbidrag i bistandsarbeidet. Ut over dette anses personlig egnethet som svært viktig for å etablere et godt samarbeid. Direktoratene peker også på betydningen av språkkunnskap, sosiokulturell forståelse og kompetanse i organisasjonsutvikling som viktig for institusjonssamarbeid. Direktoratene mener språkkunnskapene til medarbeiderne i hovedsak er bra – til dels meget bra, men de fleste påpeker at de bør høyne kompetansen om kulturforståelse og organisasjonsutvikling. Enkelte viser til at dette er en type kompetanse som kommer med erfaring ute, og medarbeiderne tilegner seg organisasjonsteoretisk kunnskap fordi de er interessert i dette og ser nytten av det. Det er en felles oppfatning at medarbeiderne er godt informert om bistandspolitikk og hovedprinsippene i norsk bistand.

Når det gjelder direktoratenes utnyttelse av tilbudet om deltakelse på NORAD/UKS-kurs, så varierer dette blant informantene. Det er ingen av de intervjuede som har noen fast policy på dette, men gjennomgående oppfordres det til å delta på kurs. Enkelte mener at kursene har begrenset verdi, men at de kan være nyttige for nybegynnere. Det er blandede erfaringer med kvaliteten på kursene. Enkelte mener det er gode kurs og at det er viktig at det settes fokus på for eksempel kulturforståelse som eget tema, mens andre mener utbyttet er lite. Noen av direktoratene etterlyser tilbud fra NORAD om korte (dags)seminarer med fokus på utvalgte samarbeidsland, bedre og enklere tilgang på intensive språkkurs og at organisasjonsutvikling i bistanden tilbys som et eget kurs. Noen direktorater arrangerer interne seminarer og kurs som skal styrke kompetansen hos bistandsmedarbeidere.

I tilknytning til gjennomføring av institusjonssamarbeidsprosjekter, har 58 prosent av direktoratene deltatt med 1-5 medarbeidere på NORAD/UKS-kurs, mens i 25 prosent av direktoratene har 6-10 tilsatte benyttet seg av kurstilbud. 17 prosent har deltatt med mer enn 11 medarbeidere.

Direktoratene har noe forskjellig mening om utbyttet av møtene i Norgesaksen og direktoratssamlingene. Det pekes på at tiltakene kan fungere som opplæringsarenaer for nye direktorater gjennom erfaringsutveksling og informasjonsspredning fra NORAD. Men felles for de fleste er at de i dag synes de får lite igjen fra de andre virksomhetene, dels fordi antall virksomheter er for stort, dels at de er for heterogene, og at det er for stor forskjell i bistandserfaring. Dette gjelder i første rekke for møtene i Norgesaksen. Enkelte av informantene peker på at de har valgt å ikke delta på disse møtene lenger, andre at de vurderer å trekke seg ut, fordi de etterhvert opplever at det faglige innholdet har liten relevans for deres arbeid. Det er en oppfatning blant flere at det vil være mer formålstjenlig å etablere mer begrensede fora eller møteplasser for å diskutere felles problemer. Enkelte informanter mener at et viktig virkemiddel for å bedre samhandling og kommunikasjon mellom direktoratene – og også andre norske institusjoner – vil være at NORAD utarbeider helhetlige aktør- og prosjekt-

oversikter over norsk bistandsaktivitet, slik at aktører med felles interesse kan finne fram til hverandre.

Et flertall av informantene peker på behov for å introdusere nye medarbeidere i bistandsarbeid ved at de deltar i prosjekter i samarbeidsland sammen med seniormedarbeidere. Det vises til at dette vil være en svært effektiv måte å bygge opp ny kompetanse og øke kapasiteten på i direktoratet. Det er imidlertid betydelige kostnader knyttet til en slik trainee-ordning, og direktoratene framholder at de ikke kan dekke disse kostnadene selv, og at samarbeidspartner ikke kan forventes å belaste disse kostnadene de begrensede NORAD-midler de disponerer. Flere mener at NORAD bør tilrettelegge for en slik ordning og dekke kostnadene, og det vises til at dette er tatt opp med NORAD. NORAD har foreløpig ikke tatt stilling til dette.

Informantene i NORAD mener at direktoratene generelt benytter dyktige folk med lang erfaring. Direktoratenes styrke anses i første rekke å være høy fagkompetanse, praktisk forvaltningserfaring på sektoren og høy integritet. Når det gjelder såkalt bistandskompetanse, er oppfatningen mer differensiert. Det vises til at mottakerland ofte er lite opptatt av bistandserfaring, men primært vektlegger fagkompetanse hos direktoratets medarbeidere. Noen peker også på at lang erfaring med ekspertbistand kan være en hemsko i institusjonssamarbeid. Det er en felles oppfatning at personlige egenskaper som samarbeidsevne og pedagogiske evner i siste instans vil være avgjørende for hvordan enkeltpersoner fungerer i bistandsarbeid.

Det er stor enighet blant informantene i NORAD om at kjennskap til den helhetlige bistandskonteksten som et institusjonssamarbeid er en del av, er mangelfull i direktoratene. Et annet forhold mange peker på, er at en av de største svakhetene ved direktoratenes kompetanse er mangelfull erfaring med og evne til å overføre kunnskap – forstått som evne til å integrere egen fagkompetanse i en bistandsfaglig kontekst – og formidle dette på en pedagogisk måte – på et fremmed språk. Det pekes også på at direktoratene har mangelfull kjennskap til NORADs verktøy (LFA-metoden), og informantenes erfaringer er at språkkunnskapene ofte er for dårlige. Det pekes også på at direktoratene i større grad bør bli fortrolige med bistandsterminologien.

NORAD påpeker at kompetansen i direktoratene varierer med koordinatoren, erfaring med bistandsarbeid og forankring av bistandsaktiviteten i organisasjonen. Enkelte direktorater har svært gode rutiner, driver kvalitetssikring og utviser stor profesjonalitet i bistandsarbeidet.

Flere informanter i NORAD mener at NORAD tilbyr lite når det gjelder kompetanseutvikling som er spesifikt knyttet til bistandskompetanse. En oppfatning som går igjen, er at nykommere i bistandsarbeid i sterkere grad burde oppfordres til å gå på kurs. Det pekes også på at NORAD burde etablere mer fleksible kursordninger. Mulighet til erfaringsutveksling nevnes også som svært begrenset. Flere mener det er en svakhet at det ikke stilles krav til kompetanse overfor direktoratene. Samtidig oppfattes det som vanskelig å stille krav f.eks. om obligatorisk testing av språkkunnskaper, eller om at NORAD skal intervjuere medarbeidere som direktoratene ønsker å benytte i bistandsarbeid. Det er vårt hovedinntrykk at NORAD opplever et visst ubehag knyttet til manglende kontroll med direktoratmedarbeidernes kompetanse og rekruttering.

Når det gjelder bruken av en lærlingeordning (trainee-konseptet) for å styrke kapasitet og kompetanseutvikling i direktoratene, påpeker NORAD at det ikke er noen policy på dette, og at et hovedproblem gjelder finansieringen av en slik ordning. Hvem skal betale? Det vises til at konsulentpostene, hvor medarbeidere i direktoratene gis mulighet til å jobbe i NORAD i en avgrenset periode, i noen grad benyttes til erfaringslæring, men ikke i tilknytning til institusjons-samarbeid.

I vår kartlegging ble også representanter for enkelte mottakerinstitusjoner intervjuet. Informantene var særlig opptatt av at norske fagpersoner må beherske engelsk godt nok til å kunne undervise, og det ble påpekt at språkkunnskapene i enkelte tilfeller har vært meget svake blant norske direktoraters medarbeidere. Også sosiokulturelle aspekter som forståelse for deres systemer, ble framhevet som viktig. Derimot legger mottaker lite vekt på tidligere bistandserfaring, men understreker at relevant fagkunnskap er viktigst.

7 Forholdet til direktoratets kjerneoppgaver (god sammenheng eller på bekostning av?)

Felles for alle direktoratene som er involvert i bistandsarbeid, er at de ikke har bistand som sitt hovedformål og at aktiviteten på dette feltet kommer i tillegg til direktoratets ordinære forvaltningsoppgaver eller kjerneoppgaver. Det er i utgangspunktet gitt at direktoratene skal stille nødvendig sakkyndig ekspertise til NORADs disposisjon for gjennomføring av omforente oppdrag innenfor direktoratets kompetanseområde. Det er innenfor sitt eget fag- og forvaltningsområde at direktoratet påtar seg bistandsoppdrag. På denne bakgrunnen har vi stilt spørsmålet om det er god sammenheng mellom direktoratenes kjerneoppgaver og den bistandsinnsatsen som ytes i institusjonssamarbeidsprosjekter, eller om det er slik at bistandsaktiviteten kommer på siden av eller går på bekostning av kjerneoppgavene.

I samarbeidsavtalene mellom direktorat og NORAD skilles det i de fleste tilfeller mellom to kategorier tjenester som direktoratet skal yte: Faglig rådgivning til NORAD (NORAD er oppdragsgiver) og rådgivning/faglig bistand innenfor NORAD-støttede institusjonssamarbeidsprosjekter (institusjon i samarbeidsland er oppdragsgiver). Hva slags type tjenester det forventes at direktoratet skal bidra med innenfor de to kategoriene er presentert samlet i samarbeidsavtalen med NORAD. Mange av tjenestene som fastsettes i avtalen er basert på direktoratets kjerneoppgaver, men det avtales også tjenesteytelser som vanskelig lar seg definere innenfor direktoratets kjerneoppgaver. Imidlertid kan det sies at ytelse av sistnevnte type tjenester forutsetter at det benyttes sakkyndig ekspertise i direktoratet. Eksempler på tjenester som ligger i grenselandet av direktoratets kjerneoppgaver, er arrangement av spesielle kurs for bistandspersonell, seminarer og konferanser for norske eller utenlandske deltakere, organisering av annen undervisningsvirksomhet, besøktjeneste som omfatter utarbeiding av program, funksjon som vertskap for besøkende fra utviklingsland som ønsker å studere spesielle sider ved direktoratets forvaltningsoppgaver, informasjonsspredning av direktoratets involvering i bistandsaktiviteter osv.

Det er vårt hovedinntrykk at bistandsarbeidet ikke går på bekostning av kjerneoppgavene eller utgjør et kapasitets- og konkurranseproblem. Direktoratene med stort bistandsengasjement løser dette også kapasitetsmessig. Samtlige direktorater vi har intervjuet, mener det er god sammenheng mellom direktoratets kjerneoppgaver og innsatsen innenfor institusjonssamarbeid. I hovedsak ytes det bistand innenfor de kjerneområdene direktoratet forvalter nasjonalt, og flere informanter angir utvikling av lovverk og regelverk, ressurskartlegging og -planlegging som hovedkomponenter i samarbeidsprosjektene. Flere peker på at en fellesnevner for alle disse aktivitetene er kunnskapsoverføring til mottaker – forstått som kunnskapsoppbygging for medarbeidere i samarbeidsinstitusjonen, etter prinsippet om at mottaker skal settes i stand til å utføre oppgavene selv. I denne sammenhengen vil undervisnings- og kursvirksomhet være sentral virkemidler – i tillegg til individuell veiledning/rådgivning.

Flere av informantene peker på at en ikke uvesentlig del av innsatsen i institusjonssamarbeid går med til kontraktsinngåelse og løpende administrasjon av prosjektene. En av informantene utdyper dette nærmere. Ved innføring av NORADs strategi for mottakeransvar, har den administrative belastningen for direktoratet økt innenfor alle institusjonssamarbeidsprosjekter. Det pekes på at en stadig større del av det administrative arbeidet med prosjektene er pålagt de samarbeidende parter, dvs direktoratet og institusjon i mottakerland. Følgen er at det blir mindre tid til faglig arbeid innenfor årsverksrammen.

I intervjuene i NORAD er det en oppfatning at direktoratene ikke er flinke nok til å se breddebehov hos mottakerinstitusjon. Med dette siktes det til behov for å foreta brede analyser av institusjoner og lovverk i mottakerlandet, kunnskaper hos mottakerinstitusjon, investeringer og politiske prioriteringer i mottakerlandet. Det påpekes at direktoratene i for stor grad vektlegger egen institusjons spesifikke fagområde.

8 Direktoratenes forhold til øvrig arbeid for NORAD – habilitet

Det er reist spørsmål angående fagdirektoratenes habilitet – i enkelte tilfeller knyttet til deres dobbeltrolle som rådgivere for NORAD og som aktører i bistandsarbeidet.

Gjennom samarbeidsavtalene bruker NORAD fagdirektoratene for å vurdere prosjektsøknader o.l. innenfor direktoratenes fagområder. Det er blitt reist spørsmål ved om denne dobbeltrollen som konsulent og part i bistandsprosjekter, i visse tilfeller kan føre til problemer med fagdirektoratenes habilitet. Spørsmålet dreier seg om i hvilken grad fagdirektoratet er inne i både plan-leggingen, vurderingen og gjennomføringen av et prosjekt (prosjektsøknad o.l.). Et ytterpunkt som vi ikke kjenner til har forekommet, er at fagdirektoratet er engasjert i alle tre fasene, og således planlegger, vurderer og gjennomfører ett og samme prosjekt. Det som tidvis forekommer er at direktoratene vurderer landstrategier som innebærer at de selv, på et senere tidspunkt, vil bli involvert i et institusjonssamarbeid. Det er vanlig at fagdirektoratet er med i planleggingsfasen og i gjennomføringen av prosjektet. For å unngå at prosjekter skreddersys

for egen virksomhet, tillater NORAD normalt ikke at samme private virksomhet står for planlegging og gjennomføring av et prosjekt.

Informantene i direktoratene ser at de kan inneha dobbeltroller i tilknytning til planlegging og gjennomføring av et prosjekt, men oppfatter ikke dette som et habilitetsspørsmål. Det vises til norsk forvaltningstradisjon, der det er vanlig at direktoratet utreder og igangsetter prosjekter. Direktoratene har heller ikke kommersielle hensikter. Det pekes på at det er små fagmiljøer i Norge og nært personfelleskap, men samtidig mener direktoratene at de ikke konkurrerer faglig med andre institusjoner eller private firmaer i bistandssammenheng. Flere peker på at de mest vellykkede prosjektene er de hvor direktoratet har vært med i alle faser. Imidlertid er det en klar oppfatning at evaluering av prosjekter må utføres av andre miljøer enn direktoratet.

En annen problemstilling oppstår i tilfeller hvor personer tilsatt i et direktorat har økonomiske eller andre særlige interesser i et firma som har lagt inn anbud på arbeid som skal utføres for NORAD samtidig som direktoratet får denne saken til vurdering fra NORAD.

9 Økonomiske betingelser og kostnadsgrunnlag

I samarbeidsavtalen med NORAD fastsettes rammene/vilkårene for kostnadsberegning av tjenester som direktoratet utfører for NORAD. I praksis brukes de samme vilkårene i beregning av kostnader for tjenester utført innenfor et institusjonssamarbeid.

Etter forhandlinger mellom hvert enkelt direktorat og NORAD stadfestes en timerate i avtalen som danner grunnlag for direktoratets timefakturering av tjenester som ytes til NORAD og samarbeidsinstitusjon. Beregning av timerate baseres på årslønn inklusive sosiale utgifter og administrative kostnader (overhead). Årslønn beregnes på grunnlag av dokumentert gjennomsnittlig lønnstrinn for de medarbeiderne i direktoratet som utfører arbeid under samarbeidsavtalen. Lønnstrinnet justeres i takt med årlige tarifforhandlinger i staten. Timeraten fastsettes for hvert enkelt direktoratet og varierer følgelig mellom direktoratene. Gjennomsnittlig lønn vil variere som følge av direktoratets lønnspolitikk, som igjen er avhengig av konkurranse i arbeidsmarkedet om den fagkompetansen direktoratet er avhengig av for å utføre sine forvaltningsoppgaver.

Administrative kostnader skal dekke direktoratets kostnader forbundet med kontorhold, forbruksmateriell, rapportproduksjon og andre administrative kostnader i forbindelse med gjennomføring av oppdrag. Direktoratet skal framlegge dokumentasjon for beregningsgrunnlaget for administrative kostnader, og etter forhandlinger med NORAD fastsettes administrative kostnader i form av en prosentsats beregnet av gjennomsnittlig lønn og sosiale utgifter. Det er stor variasjon i størrelsen på administrative kostnader fra ett direktorat til et annet, og skyldes forskjeller knyttet til bl a husleieutgifter og utstyrs-kostnader. Laveste beregning ligger på 22 prosent (Sjøfartsdirektoratet) og høyeste på 53 prosent (Oljedirektoratet).

I samarbeidsavtaler med direktoratene er timetallet standardisert på enten 1725 timer pr år (såkalt brutto årsverk) eller 1535 timer pr år (såkalt netto årsverk). Beregningen tar utgangspunkt i antall arbeidstimer i ett år (52 uker à 37,5 timer = 1950 timer), minus ferie og helligdager (til sammen 30 dager multiplisert med 7,5 timer = 225 timer) og eventuelt fratrukk for sykdom, intern opplæring, permisjon m.m. (statistisk beregnet til 11 prosent = 190 timer). I praksis innebærer forskjellen at et årsverk på 1535 timer kun skal dekke netto arbeid som utføres for NORAD eller samarbeidsinstitusjon, dvs at blant annet opplæring av direktoratets personell og deltakelse på NORAD/UKS-kurs ligger inne i årsverket og må dekkes av direktoratet selv.

I tillegg fastsettes betingelser for refusjon av reiseutgifter. Utgifter i forbindelse med tjenestereiser skal dekkes av NORAD eller samarbeidsinstitusjon i følge statens reiseregulativ (Regulativ for reiser i utlandet på statens regning og Regulativ for reiser innenlands for statens regning). Det er også en passus i avtalen som fastsetter kompensasjon for feltarbeid. Feltarbeid honoreres etter en ukesats på seks dagers arbeidsuke, 42 arbeidstimer og den fastsatte timesats. I tillegg honoreres inntil to reisedager à sju timer pr interkontinentale tur/retur reise. Det tilstås ikke betaling for overtid.

I enkelte samarbeidsavtaler er det stadfestet en garanti fra NORAD om at NORAD vil betale direkte til direktoratet, dersom mottakerinstitusjon ikke betaler innen en rimelig frist.

Intervjuene med direktoratene avdekker at direktoratene i hovedsak er tilfredse med de økonomiske betingelsene for bistandsengasjementet. Imidlertid peker flere på at det brukes ressurser på bistandsprosjekter også ut over det direktoratet får betalt for, og at det således ikke er snakk om fullfinansiering av bistandsarbeidet. Dels gjelder dette fakturering av timer til samarbeidsinstitusjon, hvor direktoratet bruker mer tid enn avtalt, dels pekes det på at det påløper ekstraavgifter til utvikling av direktoratets eget personell, oppbygging av kapasitet og kompetanseutvikling av nye medarbeidere på bistandsområdet. Men det er en oppfatning blant de fleste direktoratene at disse kostnadene bør direktoratene selv dekke. Dette begrunnes med at bistandsarbeid bidrar positivt til utviklingen av direktoratets personell og er et element i direktoratets personalpolitikk. Flertallet av informantene mener avtalene er rimelige for NORAD og mottaker, men samtidig pekes det på at timeraten som benyttes i bistandsarbeidet er den samme som benyttes på andre tjenester direktoratet utfører for eksterne oppdragsgivere.

Det er enkelte forhold ved de økonomiske betingelsene som noen av direktoratene finner lite tilfredsstillende, og som er tatt opp med NORAD i de årlige møtene. Det første forholdet som flere peker på, er knyttet til kompensasjon for kapasitetsbygging og kompetanseutvikling i forbindelse med direktoratets bistandsarbeid. Det pekes på at det forutsettes at direktoratet benytter høyt kvalifiserte og erfarne medarbeidere i bistandsprosjekter, og at mottaker etterspør seniorpersonell. Det understrekes at det ikke gis noen erstatning for den seniorkompetansen som direktoratet sender fra seg, og at det er behov for en mer systematisk kompetanseutviklings- og rekrutteringspolitikk for å møte dette problemet, spesielt hvis det er snakk om å øke volumet på direktoratets bistandsengasjement framover. Det er et økonomisk spørsmål som noen direktorater mener bør inn i samarbeidsavtalene. Enkelte peker på at en trainee-

ordning som finansieres av bistandsmidler, vil være en måte å bidra til en løsning på.

Et annet forhold som enkelte direktorater finner (svært) problematisk, er spørsmålet om ”utetillegg”. Noen direktorater har egne ordninger, der det gis et lønnstillegg – personlig avlønning – til medarbeidere for opphold/arbeid i utlandet. Blant de intervjuede direktoratene som har en slik ordning, varierer dette tillegget mellom 25 prosent og 30 prosent. Ett av direktoratene påpeker at tillegget dekkes av direktoratet selv, og finner dette uproblematisk. Andre mener det er rimelig at dette tillegget dekkes av NORAD eller mottakerinstitusjon, enten ved å innarbeide tillegget i beregningen av overhead-kostnader eller ved at det regnskapsføres separat.

En av informantene mener at de økonomiske betingelsene for bistandsarbeid burde baseres på en avtale om en bruttosum for det enkelte oppdrag, og at direktoratet forplikter seg til å utføre oppdraget innenfor denne summen.

I intervjuene i NORAD er oppfatningen at de økonomiske betingelsene som er forhandlet fram med direktoratene, er tilfredsstillende. Forhandlinger om og fastsettelse av overhead-kostnader beskrives som relativt uproblematisk og basert på god dokumentasjon fra direktoratene. Imidlertid peker enkelte informanter på at NORAD mangler – og savner – et standard oppsett for beregning av administrative kostnader (overhead) som kunne gjelde generelt. Det vises til at NORAD og direktoratene er enige om at det er reelle kostnader i forbindelse med bistandsarbeid som skal dekkes, men i enkelte tilfeller er det uenighet om beregningen av disse, bl a når det gjelder spørsmålet om kompensasjon for ”utetillegg”, som NORAD mener er et forhold som angår det enkelte direktorats interne lønnspolitikk (basert på lokale forhandlinger) og som nødvendigvis varierer direktoratene imellom.

Enkelte av NORAD-informantene ser en utfordring knyttet til at det under avtaler om institusjonssamarbeid gradvis har oppstått ønsker om langvarig utplassering av fagpersonell fra direktoratene. Utfordringen eller problemet er et spørsmål om hva dette skal koste, som igjen har sammenheng med lønn som er forhandlet fram lokalt i det enkelte direktorat og rettigheter i forbindelse med utenlandsopphold. Disse kostnadene kan ikke trekkes inn i avtaler som inngås med mottaker eller i den enkelte avtale om institusjonssamarbeid. NORAD har ikke lagt inn noen separat styring av dette overfor direktoratene, men NORAD mener medarbeidere i direktoratene som skal langtidsutplasseres, bør gå inn på NORADs avlønningssystem.