

Utenriksdepartementet Utenriksrådets kontor
Postboks 8114 DEP
0032 OSLOArkivkode/ File no:
841Vår ref./ Our ref.:
1900293-6

Deres/ Dykkar ref./ Your ref.:

Vår saksbeh./ Enquiries:
Anette WilhelmsenDato/ Date:
06.02.2020

Oversendelsesnotat: Evaluering av porteføljeorienteringen i nye bistandsprogrammer

Rapporten: «Evaluation of the Norwegian Aid Administration's Approach to Portfolio Management» vil offentliggjøres mandag 10. februar 2020. Evalueringen er gjennomført på oppdrag fra Evalueringsavdelingen i Norad av Itad i samarbeid med Christian Michelsens Institutt. Rapporten blir diskutert i to møter internt i bistandsadministrasjonen samme dag.

- Matpakkemøte i Norad kl. 12-13: Alle som er interessert i porteføljeforvaltning i UD, Norad og KLD er invitert. Teamleder for evalueringen, Rob Lloyd (Itad), vil presentere hva som er god porteføljestyring. Lauren Gisnås (marin forsøpling) og Toril Pedersen (Skatt for utvikling) vil kommentere hvordan de har dratt nytte av evalueringen i sin porteføljestyring.
- Møte i UD kl. 13.30-15.00: De som har et gjennomføringsansvar for å legge til rette for porteføljestyring i norsk bistandsforvaltning er invitert, dvs. representanter fra Seksjon for tilskuddsforvaltning (STF), Avdeling for Kompetanse og Ressurser (KR) og Bærekraftsavdelingen i UD, AMOR i Norad og KLD. Møtet har vært planlagt i samråd med STF.

Det planlegges et offentlig seminar i slutten av mai (dato er ikke fastsatt), der denne evalueringen og evalueringen av den norske konsentrasjonspolitikken vil bli presentert.

God porteføljestyring innebærer aktiv styring av en gruppe tiltak for å oppnå tydelige, definerte mål med en programlogikk basert på evidens. Dette innebærer at kunnskap (forskning, evalueringer og annen resultatinformasjon) innhentes på planlagte tidspunkter og brukes aktivt for å informere styringsbeslutninger. Formålet er bedre og mer kostnadseffektiv bistand.

Overordnet konklusjon:

- Hovedkonklusjonen i rapporten er at UD og Norad generelt er svake på planlegging for og bruk av evidens, det er en manglende samlet forståelse av hva som er god styring av porteføljer, uklare eierstrukturer i porteføljene, og utilstrekkelige ressurser til å styre porteføljene på en god måte. Dette medfører en økt risiko for at bistanden ikke blir så effektiv som den kan være.
- Årsaken til disse svakhetene ser ut til å være manglende forståelse for hva det krever å aktivt forvalte porteføljer dersom man ønsker at gruppen med tiltak skal oppnå mer samlet enn de enkelte tiltakene hver for seg. Stadig skiftende politiske prioriteringer og utbetalingspress motvirker god porteføljestyring. På tross av dette har nye porteføljer, funnet pragmatiske løsninger på kompliserte eierstrukturer.
- Nye porteføljer som er vurdert er sterke på enkelte elementer av god porteføljestyring ved at de har tydelige mål og at tiltak er valgt ut med tanke på å nå disse målene.

Formål

Formålet med evalueringen har vært å bidra med konkret informasjon om styrker og svakheter ved styring av porteføljer i bistandsadministrasjonen. Evalueringen anbefaler hva som bør gjøres for å styrke styringen av porteføljer. Evalueringsteamet har vurdert to relativt nye porteføljer (Skatt for utvikling og Marin forsøpling) i dybden. For å styrke grunnlaget for funn til å generalisere utover de to porteføljene, intervjuet også evalueringsteamet ansatte fra andre porteføljer i bistandsadministrasjonen. Hovedinntrykket er at disse kjenner seg igjen i funnene i evalueringen.

Bakgrunn

Evalueringsavdelingen har gjennomført en evaluering av porteføljeorienteringen i nye bistandsprogrammer. Bakgrunnen er at en evaluering av resultatorienteringen i den norske bistandsadministrasjonen fant svakheter på porteføljnivå (rapport 4/2018). Som oppfølging til dette har Utenriksdepartementet svart at de vil styrke porteføljestyringen i forvaltningen blant annet ved å velge pilotporteføljer hvor de vil kvalitetssikre mål og endringsteorier for disse. Denne evalueringen søker å bidra inn i dette arbeidet.

God porteføljestyling kan resultere i bedre bistand når evidens (forskning, evalueringer og annen resultatinformasjon) brukes aktivt for å informere valg, som for eksempel valg av partnere og programmer for støtte. Ideelt skal en portefølje styres aktivt for å oppnå tydelige, definerte mål med en programlogikk basert på evidens.

Ikke alle prosjekter er eller bør være en del av en portefølje, både på grunn av karakteren til prosjektet og på grunn av kravene til å utforme en portefølje. Dette betyr at det er nødvendig å bestemme hvilke aktiviteter som skal være en del av en portefølje som aktivt styres, og hvilke aktiviteter som bør organiseres annerledes (for eksempel som en gruppe prosjekter i en paraply).

Funn og konklusjoner

Evalueringen fant at det er mye å lære fra de to nye porteføljene som har vært vurdert. Begge porteføljene hadde tydelige mål, inkludert en strategi hvor målene var operasjonalisert. Dette informerte også hva som fikk støtte under de to porteføljene. Evalueringen identifiserte en rekke utfordringer knyttet til porteføljestyling i bistandsforvaltningen mer generelt:

1. Det er en generell utfordring i UD og Norad å planlegge innhenting av relevant informasjon til rett tidspunkt slik at man kan ta gode beslutninger i porteføljene.
2. Det finnes ingen tydelige retningslinjer eller en samlet forståelse for hva aktiv styring av porteføljer betyr og hva som kreves for å styre en portefølje.
3. Eierstrukturen og ansvaret for porteføljestyling er uklar. Budsjettansvaret for de ulike porteføljene er ofte fordelt på mange poster innad i bistandsadministrasjonen, og på tvers av departementer og direktorater. Derfor er det ikke tydelig hvem som er ansvarlig for å levere på overordnet nivå.
4. Bistandsadministrasjonen investerer ikke nok kapasitet i å tilrettelegge for effektiv porteføljestyling.

Konsekvensen av disse utfordringene betyr en økt risiko for at man ikke har godt grunnlag for beslutninger, at det er ineffektiv koordinering av porteføljer og uklare styringsstrukturer. Dette gir igjen økt risiko for at man ikke oppnår best mulig resultater for bistanden.

Vurderinger og anbefalinger om oppfølging fra evalueringsavdelingen

Evalueringsavdelingen mener at rapporten svarer på mandatet og at kvaliteten på rapporten er god, der funn og konklusjoner kan forsvares. Både innholdet i rapporten og tidspunktet for ferdigstilling er relevant både for implementeringen av bistandsreformen, og for porteføljestyling generelt i bistandsadministrasjonen. Vi ønsker å påpeke at evalueringen har gått i dybden på to case, og er basert på et begrenset antall intervjuer med andre porteføljer for å forstå bredden. Likevel vet vi at funnene understøttes av tidligere evalueringer.

Evalueringsrapporten inneholder detaljerte anbefalinger til de to porteføljene (vedlegg 3 og 4 til rapporten) som har vært vurdert. Evalueringsavdelingen oppfordrer de to porteføljene til å vurdere og bruke disse i sitt videre arbeid i oppfølgingen av evalueringen.

Evalueringsavdelingens anbefalinger er rettet mot systemnivå og foreslår at Utenriksdepartementet vurderer følgende som i all hovedsak bygger på anbefalingene i evalueringsrapporten:

	Anbefaling	Tiltak (eller begrunnelse for å ikke følge opp	Ansvarlig for tiltak	Tidsramme	Resultat/ endring/ kommentarer
1	Det bør avklares hva som skal aktivt styres som en portefølje.				
<i>Videre er anbefalingene rettet mot der det er tatt en beslutning om at noe skal aktivt styres som en portefølje</i>					
2	Rammene for eierskap bør avklares: De som har eierskapet til porteføljen bør ha tilgjengelig tilstrekkelige ressurser til å styre. Det bør være et visst rom for fleksibilitet slik at beslutninger kan tas basert på evidens.				
3	Det bør avklares tydelig hvem som har ansvar for resultatene til den enkelte portefølje og det bør stilles krav til bruk av kunnskap i styring.				
4	Det bør settes av kompetanse og tid til å styre porteføljer basert på kunnskap. Det bør settes av tid til å planlegge porteføljen slik at evidens kan samles på rett tidspunkt for å legge til rette for gode beslutninger underveis.				

Videre prosedyre

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

Per Øyvind Bastøe
Evalueringsdirektør

Anette Wilhelmsen
Seniorrådgiver, Evalueringsavdelingen

Dokumentet er elektronisk godkjent og krever ikke signatur.

Liste over mottakere/ Recipients:

Utenriksdepartementet Utenriksrådets kontor

Liste over kopimottakere/ Recipient(s) in copy:

UD Avdeling for bærekraftig utvikling

UD Avdeling for FN og humanitære spørsmål

Direktøren (DIR)

Avdeling for metode og resultater (AMOR)

Utenriksdepartementet Regionavdelingen

Avdeling for klima, energi og miljø (KEM)

Utenriksdepartementet Seksjon for tilskuddsforvaltning

Kunnskapsbanken (KB)

KLIMA- OG MILJØDEPARTEMENTET - Tom Rådahl

Ass Utenriksråd - Hege Hertzberg