



Til:	Utenriksråden	Dato:	08.10.2021
Via:	Økonomiseksjonen	Saksnr.:	16 - 7458
Fra:	Enhet for tilskuddsforvaltning	Saksbehandler:	Vevatne/Fyhri

## **Oppfølgingsplan til evaluering av «Kvalitetsvurdering av desentraliserte evalueringer i norsk utviklingssamarbeid (2018-2019)» - rapport 6/2020**

På oppdrag fra Norads Evalueringsavdeling har Ternström Consulting AB gjennomført evalueringen «**Quality Assessment of Decentralised Evaluations in Norwegian Development Cooperation (2018–2019)**», på norsk; «Kvalitetsvurdering av desentraliserte evalueringer i norsk utviklingssamarbeid (2018-2019)». Formålet med evalueringen er å bidra til gode og troverdige evalueringer som kan brukes til å forbedre gjennomføringen av utviklingspolitikken. Dette notatet gir en oversikt over hovedfunn i rapporten, vår vurdering av anbefalingene, og avslutningsvis, vår anbefalte oppfølging. I samsvar med evalueringsinstruksen oversendes forslag til oppfølgingsplan for godkjenning.

### **Om evalueringer**

Det gjennomføres i hovedsak to typer evalueringer i bistandsforvaltningen, «sentraliserte evalueringer» som igangsettes av Evalueringsavdelingen, og «desentraliserte evalueringer» som igangsettes av UD, ambassadene eller Norad. «Sentraliserte (strategiske/tematiske) evalueringer» reguleres i evalueringsinstruksen, gjennomføres uavhengig av forvaltningen og lyses vanligvis ut internasjonalt for å sikre objektiv ekspertise. Formålet er å dokumentere i hvilken grad norsk utviklingspolitikk er effektiv, relevant og oppnår resultater som forutsatt. «Desentraliserte evalueringer» reguleres i Grant Manual Assistant (GMA) og gjennomføres normalt som et oppfølgingstiltak i prosjektstyringen av enkeltstående prosjekt/program midtveis i prosjektperioden og/eller etter at prosjektet er avsluttet. Oppdragene lyses ut eller gjennomføres av interne eksperter i forvaltningen eller i samarbeid mellom eksterne og interne eksperter. Evalueringene har først og fremst som formål å vurdere prosjektets fremdrift, effektivitet, og oppnådde resultater, og kan ofte gi et mer solid grunnlag for beslutninger om avslutning eller videreføring av støtte.

Både den sentrale og desentrale evalueringsvirksomheten bygger på økonomireglementet og OECD/DACs prinsipper for evaluering. Det er de desentraliserte evalueringer som er fokus for denne evalueringen.

### **Hovedfunn i rapporten**

Evalueringen har vurdert kvaliteten på 55 desentraliserte evalueringer gjennomført på oppdrag av UD, ambassadene og Norad i perioden 2018-2019. Hovedfunn i rapporten er bekymringsfulle. Rapporten påpeker at kvaliteten på desentraliserte evalueringer i den norske bistandsforvaltningen er lav: *«Rundt halvparten av evalueringene har så store svakheter at det er grunn til å stille spørsmål om disse gir troverdig informasjon om effekter og resultater av norsk bistand»*. Det er særlig knyttet svakheter til data, metode og analyse i de desentraliserte evalueringene. Evalueringsavdelingen konkluderer med at *«en betydelig forbedring av kvalitet må til for at desentraliserte evalueringer skal bli et nyttig redskap for bedre bistand»*.

Funnene er vesentlige fordi utfordringene har vært kjent og forsøkt adressert over tid. Det har blitt satt inn store ressurser på å forbedre veiledningsmateriale, inkludert maler og sjekklister, samt å styrke opplæring og kvalitetssikring av metode og analyse. Disse tiltakene fulgte evalueringer i 2015 og 2017 som i stor grad pekte på samme utfordringer. Evalueringen i 2017 stilte blant annet spørsmål ved om de desentraliserte evalueringene benyttet metoder og analyser som gir troverdige funn og konklusjoner og fant at disse ikke var godt nok underbygget. Rapporten konkluderte med at beslutninger om støtte ikke alltid fattes på grunnlag av evalueringer som er forankret i fakta (Itad, 2017).

I et internseminar om evalueringen den 13. oktober 2020 nevnte flere deltakere at en hovedutfordring var å avgrense evalueringen og tilpasse omfanget i forhold til hva evalueringen skulle brukes til. Dette førte til at evalueringene ofte ble for ambisiøse og ressurskrevende. Samtidig oppleves evalueringene nyttige til konkrete formål; det kan gjelde tilfeller der ordinær prosjektmonitorering har vist seg å være utfordrende, eller beslutning om å avslutte eller å videreføre støtte til et prosjekt. Det er imidlertid problematisk å basere beslutninger på et grunnlag der funn i evalueringene ikke er troverdige og trygt forankret i fakta. Dette kan føre til at vi i noen tilfeller støtter tiltak og partnere som ikke gir den mest effektive bistanden.

### **Vår vurdering av anbefalingene**

God kvalitet på metode og data er avgjørende for å sikre pålitelig og relevant informasjon om oppnådde resultater. Dette gir grunnlag for å ta riktige beslutninger basert på fakta og sikre kunnskapsbasert læring. Riksrevisjonen har ved flere anledninger påpekt viktigheten av pålitelig og troverdig resultatinformasjon. Likevel har vi ikke lyktes med å forbedre kvaliteten på evalueringsarbeidet. Vi har heller ikke lyktes med å få på plass et system for deling av funn og evalueringer internt i organisasjonen slik at læring kan skje på tvers av prosjekter og satsninger. Det ble f.eks. lagt ned mye arbeid i å lokalisere og innhente de desentraliserte evalueringene som var gjenstand for vurdering i denne evalueringen.

Evalueringsavdelingens anbefalinger, oversendt UD i brev av 3. november 2020, foreslår i praksis å forsterke og videreutvikle tiltak som har vært forsøkt implementert over tid. Å jobbe med kvalitetsforbedringer er et langsiktig arbeid og tiltakene som foreslås er for så vidt fortsatt relevante. Men når det pekes på mange av de samme tiltakene som tidligere er det grunn til å spørre om dette vil bidra til å heve kvaliteten og resultere i varig forbedring.

Anbefalingen om å forsterke og tydeliggjøre systemer for kvalitetssikring og støttefunksjoner i alle ledd vil kreve betydelige ressurser i forvaltningen. Det er vanskelig å forsvare et økt ressursbehov når dagens ressursbruk ikke står i forhold til den lave kvaliteten og nytteverdien av evalueringene. Samtidig øker ODA, og vi får et økt antall evalueringer uten at det tilføres ny kapasitet i organisasjonen.

Anbefalingen om iverksettelse av tiltak som bidrar til å integrere desentraliserte evalueringer i styringsdokumenter er relevant dersom man tror at det er riktig å styrke dagens tilnærming. Tiltaket vil ikke være like relevant dersom forvaltningen skal gjennomføre færre evalueringer. Anbefalingen om å iverksette tiltak som øker tilgjengeligheten av desentraliserte evalueringer vurderes som relevant.

### **Vår anbefalte oppfølging**

Når tiltakene ikke har gitt ønsket effekt over tid er det et relevant spørsmål om det er evalueringene og evalueringsregimet i seg selv man må tilpasse for å oppnå ønsket effekt.

Desentraliserte evalueringer benyttes i dag i hovedsak som *et tillegg* til ordinær monitorering og rapportering på fremdrift og resultater i saksbehandlingsløpet.

Det er tilskuddsmottaker som er ansvarlig for å dokumentere og rapportere på resultater. De siste årene har vi økt kravene til tilskuddsmottakeres systemer for risiko – og resultatstyring. Funn i evalueringer som gjennomføres av tilskuddsmottaker skal bli fulgt opp i prosjektimplementeringen. Vi har også styrket krav og veiledning til resultatvurderinger i egen forvaltning og etablert et system for resultatrapportering med en egen resultatportal for publisering av fremdrifts – og resultatvurderinger. I tillegg er det innført flere nye risikobaserte forvaltningstiltak som skal sikre god kontroll med bruk av tilskuddsmidler, slik som partnervurderinger, aktsomhetsvurderinger, og risikoanalyser. Dette er tiltak som samlet sett reduserer behovet for å benytte desentraliserte evalueringer som et supplement i vurderingen av prosjekter.

Etter evalueringen i 2017 ble det besluttet at det skulle gjennomføres færre, men større evalueringer. Dette fremstår som et hensiktsmessig alternativ til dagens praksis, gitt behovet for økt kvalitet og begrenset kapasitet i organisasjonen. Det ble også vurdert at det ville være mer nyttig å behovsprøve evalueringer heller enn at det knyttes automatikk til evalueringer basert på terskelverdier. Det at vi går i retning av større avtaler og økt porteføljestyring tilsier at evalueringene bør ha fokus på program- og porteføljenivå.

Ihht. økonomireglementet skal kontroll med bruk av tilskuddsmidler være basert på risiko og vesentlighet, og tiltak skal være forholdsmessige. Dette er kriterier som legges til grunn i vurderingen av hvilke tiltak som er hensiktsmessig i oppfølgingen av et prosjekt/program.

Likevel ser vi at summen av kriteriene for desentraliserte evalueringer i GMA treffer for bredt. Selv om kriteriene tilsier at man sikter mot å fokusere på at de viktige evalueringer igangsettes, basert på blant annet risiko og størrelse (i dag er det, med unntak av det multilaterale, obligatorisk krav til evaluering av avtaler over 50 millioner kroner), så favner kriteriene likevel så vidt at man igangsetter evalueringer på svært mange prosjekter. Som konsekvens evner man ikke å fokusere på de prosjektene som kan gi viktig læring.

UD vil be Norad om å utarbeide et forslag til et nytt evalueringsregime for desentraliserte evalueringer som fokuserer ressursene på de evalueringene som kan gi størst læringsutbytte, innsikt og overføringsverdi. Som ledd i forenklingen av forvaltningen og fokus på porteføljestyring skal nytt regime bidra til å at vi konsentrerer oss om færre, men større og strategiske evalueringer av høy kvalitet. Dette innebærer et behov for å spisse kriteriene som ligger til grunn for de desentraliserte evalueringene i GMA. Samtidig bør terskelverdi for evalueringer fjernes. Arbeidet med et nytt system må sees i sammenheng med de nylig innførte tiltakene i forvaltningen. Arbeidet med å dele og gi tilgang til evalueringene bør knyttes opp til arbeidet med Tilskuddsportalen og Resultatportalen. Det er viktig at den nye Kunnskapsavdelingen i Norad brukes aktivt for å sikre kvaliteten på de desentraliserte evalueringene.

Anbefaling fra Evalueringsavdelingen	ETFs mål/tiltak (eller begrunnelse for å ikke følge opp)	Ansvarlig	Tidsramme	Resultat/endring/kommentarer
<p><b>1. Forsterke og synliggjøre tiltak som skal bedre kvaliteten på desentraliserte evalueringer:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Vurder å tydeliggjøre og videreutvikle systemer for kvalitetssikring i alle ledd i evalueringsprosessen.</li> <li>▪ Vurder om det er behov for flere støttefunksjoner for avdelingsledere og saksbehandlere gjennom hele evalueringsprosessen. Eksempelvis ved å utpeke noen til å være superbrukere.</li> <li>▪ Ved oppretting/styrking av støttefunksjoner bør det tydeliggjøres hvordan kompetansen til disse skal styrkes/vedlikeholdes og hvem som har ansvaret for dette.</li> </ul>	<p>Denne anbefalingen er ikke relevant, jf. tilrådning om at det gjennomføres færre desentraliserte evalueringer.</p> <p><u>Nytt tiltak:</u></p> <p>Det utarbeides veiledning i GMA som tydeliggjør at evalueringer ikke er obligatoriske, men gjennomføres ved behov ihht. kriterier.</p>	<p>Norad i samråd med ETF utarbeider et forslag til helhetlig implementering av nytt evalueringsr</p>	<p>Innen juni 2022</p>	<p>Oppdatert veiledning i GMA og tilpasninger i maler for å reflektere endrede krav til gjennomføring av</p>

		egime for desentraliserte evalueringer		desentraliserte evalueringer
<p><b>2. Iverksette tiltak som bidrar til å gjøre desentraliserte evalueringer til en integrert del av mål- og resultatstyringen:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Tydeliggjøre rollen til desentraliserte evalueringer i styrende dokumenter som for eksempel budsjettproposisjonen</li> <li>- Vurder om det er behov for planer for desentraliserte evalueringer på program/porteføljenivå for tematiske satsninger. Planen bør spesifisere formål, tidspunkt og kostnad.</li> <li>- Vurder om planer og viktige desentraliserte evalueringer bør behandles på ledergruppenivå i UD og Norad. Dette kan legge til rette for læring og kunnskapsdeling på tvers i organisasjonen, samt at man fokuserer på de viktigste evalueringene.</li> </ul>	<p>Vurdere behov for planer for større evalueringer, og hvorvidt planer for de aller viktigste desentraliserte evalueringene bør behandles på ledelsesnivå.</p>	<p>Fagseksjonene i samråd med Norad og ETF</p> <p>ETF i samråd med ledelsen, EEV, og i dialog med Norad</p>	<p>Innen juni 2022</p>	<p>Økt bevissthet rundt strategisk og systematisk bruk av evalueringer for læring og kunnskapsdeling</p>
<p><b>3. Iverksette tiltak som øker tilgjengeligheten til desentraliserte evalueringer</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Vurder om man trenger bedre systemer og prosesser for kunnskapsforvaltning som sikrer at alle desentraliserte evalueringer er lett tilgjengelig for alle internt i systemet.</li> <li>- Forbedre prosessen for ekstern publisering.</li> </ul>	<p>Gi tilgang til evalueringene på egnet sted. Vurdere hva som er egnet sted i lys av tidligere erfaringer (inkl. Evalueringsportalen.no) og portalene (Tilskuddsportal og Resultatportal)</p> <p>Det utarbeides rutine for publisering av evalueringene.</p>	<p>Norad i samarbeid med ETF utarbeider et helhetlig system for innsamling og deling av evalueringer</p>	<p>Innen juni 2022</p>	<p>Evalueringer er registrert på sentralt sted og lett tilgjengelig internt og eksternt.</p> <p>Rutine for å tilgjengeliggjøre /publisere i GMA</p>

--	--	--	--	--

Delrapport 2 til denne evalueringen lanseres innen kort tid. Rapporten har vurdert kvaliteten på desentraliserte evalueringer som ble publisert i 2020. Dette er evalueringer hvor man i større grad vil kunne forvente å se en effekt av tiltakene som fulgte evalueringen i 2017. Funn og anbefalinger i delrapporten kan medføre enkelte justeringer i denne oppfølgingsplanen.

Oppfølgingsplanen sendes til involverte parter med kopi til Evalueringsavdelingen og til direktøren i Norad. Enhet for tilskuddsforvaltning vil innen ett år rapportere til utenriksråden om hvordan planen er fulgt opp, i tråd med gjeldende evalueringsinstruks.