

Utenriksdepartementet Utenriksrådets kontor
Postboks 8114 DEP
0032 OSLO

Klima- og Miljødepartementet
Postboks 8013 DEP
0030 OSLO

Deres/ Dykkar ref./ Your ref.:

Vår ref./ Our ref.:

1900444-66

Dato/ Date:

26.10.2021

Vår saksbeh./ Enquiries:

Ida Lindkvist

Oversendelsesnotat "Kvalitetsvurdering av desentraliserte evalueringer" (Rapport 3/2021)

Rapporten: «Kvalitetsvurdering av desentraliserte evalueringer» vil offentliggjøres 26.oktober 2021. Studien er gjennomført av Ternstrøm AB på oppdrag fra Evalueringsavdelingen i Norad.

Rapporten vil bli presentert på et åpent seminar 28.oktober kl 1230-1330, etterfulgt av en paneldebatt med assisterende utenriksråd Hege Hertzberg, førsteamanuensis ved VID Per Øyvind Bastøe, Kunnskapsdirektør i Norad, Håvard Mogleiv Nygård og Ingela Ternström, seniorkonsulent hos Ternstrom Consulting AB og forfatter av studien.

Desentraliserte evalueringer

Evaluering forstås som «en systematisk datainnsamling, analyse og vurdering av en planlagt, pågående eller avsluttet aktivitet, en virksomhet, et virkemiddel eller en sektor. Evalueringer kan gjennomføres før et tiltak iverksettes (ex ante), underveis i gjennomføringen, eller etter at tiltaket er avsluttet (ex post).» [Veileder evaluering \(regjeringen.no\)](#)

De desentraliserte evalueringene igangsettes av tilskuddsforvalter, og inkluderer ikke de uavhengige evalueringene som igangsettes av Evalueringsavdelingen.

Bakgrunn

Desentraliserte evalueringer er en viktig kilde til informasjon om effekten og nytten av norskfinansierte bistandsprogrammer. Det er derfor viktig at disse evalueringene er troverdige og relevante slik at de kan brukes til å forbedre norsk bistand. Evalueringene blir gjennomført på oppdrag av seksjoner og avdelinger i UD og ambassadene og inkluderer ikke de uavhengige evalueringene som gjennomføres av Evalueringsavdelingen.

En evaluering publisert av Evalueringsavdelingen i 2017 ([EVAL 1/2017](#)) viste at det var grunn til å stille spørsmål om disse evalueringene benytter metoder og analyser som gir troverdige funn og konklusjoner. Evalueringen i 2017 fant også at de desentraliserte evalueringene var vanskelig tilgjengelig for andre enn bestiller, noe som potensielt kan føre til manglende bruk av disse evalueringene på tvers av organisasjonen. En tidligere evaluering av porteføljestyring fra 2020 ([EVAL 10/2020](#)) viste også at man behøver bedre planer for bruk av evalueringer og annen kunnskap på porteføljenivå.

Evalueringsavdelingen har satt i gang to oppfølgingsstudier av kvaliteten på de desentraliserte evalueringene. I tillegg er kvaliteten på mandatene for evalueringene vurdert. Den første studien ble publisert i 2020 ([EVAL 6/2020](#)), og viste liten endring siden Evalueringen fra 2017¹. Dette oppfølgingsnotatet presenterer funn og konklusjoner fra den andre oppfølgingsstudien og vurderer kvaliteten på 27 desentraliserte evalueringer og 24 mandat som ble publisert i 2019 og 2020.

¹ [oversendelsesnotat-kvalitetsvurdering-av-desentraliserte-evalueringer.pdf \(norad.no\)](#)

Formål

Formålet med de to oppfølgingsstudiene er å bidra til gode og troverdige evalueringer som kan brukes til å forbedre gjennomføringen av utviklingspolitikken. Studien skulle opprinnelig også bidra til læring, ved å oppsummere funn fra de desentraliserte evalueringene, men det ble besluttet at det ikke gav mening å oppsummere funn når kvaliteten på mange evalueringer ble vurdert som lav.

Metode

For å vurdere kvaliteten på de desentraliserte evalueringene og mandatene har et panel benyttet en manual basert på OECD/DACs kvalitetsstandarder, kvalitetskriterier og tverrgående hensyn i norsk bistand. Mer konkret har panelet vurdert rapportene opp mot følgende kvalitetsområder: språk og framstilling, rammer for evalueringoppdraget, metode, funn, anbefalinger og konklusjoner, bruk av de internasjonale evalueringskriteriene og tverrgående hensyn. Avanserte evalueringmetoder eller store evalueringsbudsjetter var ikke en forutsetning for å få en høy skår. Alle rapportene ble skåret av et av medlemmene i et panel på fem konsulenter, hvor alle hadde lang evalueringserfaring. Vi ønsker å påpeke at panelet kun vurderte endelig rapport og mandat, og en begrensning ved studien er derfor at kvaliteten på evalueringprosessen ikke er vurdert. En annen begrensning er at kun tilsendte rapporter ble vurdert. Studien kan derfor ikke si noe om rapporter som ikke ble delt med teamet.

Studiene fra 2020 og 2021 er ikke direkte sammenlignbare når det gjelder enkeltindikatorer fordi manualen for skåring av rapporter ble revidert av Evalueringsavdelingen i 2020/21. Manualen for vurdering av mandater ble revidert av Ternstrom AB i 2021.

Funn

- **Evalueringsrapporter og evalueringsmandat er vanskelig tilgjengelige.** De fleste rapportene med mandat, måtte samles inn via e-post til seksjoner med ansvar for forvaltning av bistandsmidler. Kun et fåtall var offentliggjort på Evalueringsportalen eller Norad sine hjemmesider.
- **Kvalitetsvurdering av evalueringsrapportene**
 - **Språk og framstilling:** Flertallet av rapportene er lette å lese, men bare rett under halvparten er vurdert å ha gode sammendrag.
 - **Rammer for evalueringoppdraget:** Flertallet av rapportene beskriver formålet med evalueringene, og gir en tilstrekkelig god beskrivelse av hva som skal evalueres. Rundt halvparten av rapportene gir ikke en god kontekstbeskrivelse. Flertallet gir ikke en god beskrivelse av hvordan tiltakene som evalueres bidrar til måloppnåelse (programteorien). Rapportene refererer i liten grad til eksisterende kunnskap.
 - **Metode:** For over halvparten av rapportene er metoden som er brukt for å framskaffe data ikke begrunnet, og for rundt halvparten er det vanskelig å si om metoden er brukt riktig fordi dette ikke er godt forklart. Over to-tredjedeler av rapporten forklarer ikke begrensninger og diskuterer heller ikke i hvilken grad data er gyldige (validitet og reliabilitet). Kildehenvisningen er svak i litt over halvparten av rapportene. De fleste rapportene beskriver ikke etiske utfordringer.
 - **Funn, anbefalinger og konklusjoner:** Flertallet av rapportene besvarer evalueringsspørsmålene, men for ca. halvparten er det ikke tydelig hva som er grunnlaget for funnene som disse svarene bygger på. Rapportene gir anbefalinger som kan gjennomføres og som svarer til formålet for evalueringene.
 - **Evalueringkriterier og tverrgående hensyn:** Evalueringsrapportene har en bred dekning av de internasjonale evalueringkriteriene, effektivitet, kostnadseffektivitet, relevans, bærekraft, virkning og koherens. Majoriteten av rapportene vurderer et eller flere tverrgående hensyn.

- **Kvalitetsvurdering av evalueringsmandatene**

- Kvalitetsvurderingen av mandatene viser at mandatene legger et godt grunnlag for hva som skal evalueres og hvorfor, men at de ikke gir en god nok beskrivelse av konteksten som evalueringsobjektet opererer under. Videre mangler de fleste krav til kvalitetssikring, vurdering av etiske problemstillinger og referanse til tidligere relevante evalueringer. Det er knyttet usikkerhet til om ressursrammene er realistiske for halvparten av evalueringene fordi mange mandat ikke inneholder informasjon om dette.

Konklusjoner

En betydelig forbedring av kvaliteten på evalueringsrapportene må til for at desentraliserte evalueringer skal bli et nyttig redskap for å forbedre bistand. Rundt halvparten av evalueringsrapportene har så store svakheter at det er grunn til å stille spørsmål om disse gir troverdig informasjon om effekter og resultater av norsk bistand. Kun noen få evalueringer holder jevnt over høy kvalitet.

Studiene av kvalitet som er publisert i 2017, 2020 og 2021 viser at Norad og UD ikke har et godt system for å tilgjengeliggjøre rapporter internt og at få er publisert eksternt. Dette kan gjøre læring vanskelig.

Tidligere tiltak

I etterkant av evalueringen som ble publisert i 2017 satte Utenriksdepartementet i gang tiltak som skulle styrke kvaliteten på de desentraliserte evalueringene. Det ble blant annet utarbeidet en mal for utvikling av evalueringsmandat, en sjekklister for kvalitetssikring og evalueringer ble bedre inkludert i veiledningsmateriale (Grant Management Assistant).

I oppfølgingsplan til fjorårets kvalitetsvurdering skriver Utenriksdepartementet at Evalueringsavdelingens anbefaling fra 2020 om å forsterke og synliggjøre tiltak som bedrer kvaliteten på evalueringer ikke lenger er relevant fordi det skal gjøres færre desentraliserte evalueringer. Det står videre at tiltak for å forbedre kvaliteten på evalueringer vil bli svært ressurskrevende, og at det økende bistandsbudsjettet vil gjøre det ytterligere mer krevende å gjennomføre flere evalueringer med høyere kvalitet enn i dag. Videre planlegger UD å ta bort terskelverdien på NOK 50 millioner som krav for å gjennomføre en desentralisert evaluering, og i tillegg spisse de øvrige kriteriene i veilederen Grant Management Assistant(GMA).

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.

Funnene i studien viser, slik Evalueringsavdelingen vurderer det at det fortsatt er behov for å styrke kvaliteten på de desentraliserte evalueringene slik at disse kan gi troverdig informasjon som kan brukes til å forbedre bistanden. Studien gir ikke grunnlag for å vurdere om det gjøres for mange desentraliserte evalueringer i den norske bistandsforvaltningen, eller om antallet evalueringer som gjøres er i optimalt i henhold til kravene i Statens økonomireglement. Forarbeidet med å samle desentraliserte evalueringer som skulle inngå i studien kan indikere at det i perioden 2018-2020 ble gjort færre desentraliserte evalueringer enn sammenlignet med 2014 ([EVAL 1/2017](#)). Uansett antall skal evalueringer gjennomføres i henhold til Statens økonomireglement der igangsettelse av evalueringer skal vurderes ut ifra risiko, egenart og vesentlighet. Uavhengig av antall evalueringer som gjennomføres er det også viktig at planlegging, gjennomføring og bruk av evalueringer er en integrert del av bistandsforvaltningens mål- og resultatstyring.

Basert på evalueringen, diskusjoner med bistandsadministrasjonen, og funn fra tidligere evalueringer som Evaluering av porteføljestyling og evaluering av mål- og resultatstyring, anbefaler Evalueringsavdelingen at Utenriksdepartementet vurderer følgende tiltak:

Anbefaling	Tiltak (eller begrunneelse for å ikke følge opp)	Ansvarlig for tiltak	Tidsramme	Resultat/ endring/ kommentarer
<ul style="list-style-type: none">Styrke kvaliteten på desentraliserte evalueringer.				
<ul style="list-style-type: none">Ved revisjon av retningslinjer for gjennomføring av evalueringer i Grant Management Assistant, påse at denne beskriver kriterier for utvelgelse av evalueringer som er i samsvar med Statens økonomireglement, og at det framgår hvordan de desentraliserte evalueringene skal brukes i mål- og resultatstyring.				
<ul style="list-style-type: none">Påse at desentraliserte evalueringer i hovedsak offentliggjøres, og sikre at alle er tilgjengelig internt.				

Videre prosedyrer

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.

Siv J. Lillestøl
Fungerende evalueringdirektør

Ida Lindkvist
Seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent og krever ikke signatur.

Liste over kopimottakere/ Recipient(s) in copy:
UD Enhet for etats- og virksomhetsstyring
Utenriksdepartementet Enhet for tilskuddsforvaltning
Avdeling for kunnskap
Seksjon for kunnskapsforvaltning