

# 13

Årsrapport 2013



## Evaluering av norsk utviklingssamarbeid





# Innhold

<b>Forord</b>	<b>2</b>
<b>Erfaringer i 2013</b>	<b>4</b>
1 Betydningen av god tilrettelegging for resultatmåling og evaluering	6
2 Koordinering som nødvendig forutsetning	7
3 Fremme av lokal deltakelse krever god kunnskap om lokale forhold	7
<b>Rapporter fra Evalueringsavdelingen</b>	<b>10</b>
Studier av lokal deltakelse	12
Evaluering av det norsk-indiske partnerskapsinitiativet for mødre- og barnehelse	13
Evaluering av fem humanitære program i Flyktninghjelpen og av beredskapsstyrken NORCAP	15
Evaluering av støtte til måling, rapportering og verifisering av utslipp av menneskeskapte skogrelaterte klimagasser	17
Kan vi måle resultatene av norsk bistand?	20
Hvordan dekker evalueringer utilsiktede effekter?	22
Evaluering i forkant eller i etterkant? Fordelen av å komme inn tidlig	24
<b>Andre evalueringsrapporter</b>	<b>30</b>
FNs utviklingsprogram: Evaluering av det fjerde globale programmet	32
FNs utviklingsprogram: Evaluering av støtten til Afghanistan	33
Verdensbanken: Erfaring med målrettet støtte til små og mellomstore bedrifter	35
Verdensbanken: Støtte til sårbare lavinntektsland og land i konflikt	37
Verdensbanken: Partnerskap med den globale miljøfasiliteten	38
<b>Oppfølging av evalueringer</b>	<b>40</b>

# Forord

Mandatet til Norads evalueringsavdeling er å initiere uavhengige evalueringer av norsk bistand for å bidra til læring og for å holde bistandsforvaltningen ansvarlig. I året som gikk har Evalueringsavdelingen fått gjennomført fire evalueringer og tre studier. Vi har dessuten støttet fem evalueringer foretatt av evalueringskontorene i FNs utviklingsprogram og Verdensbanken. I denne årsrapporten presenteres sammendrag av funn og anbefalinger basert på rapportene.

Mange evalueringer etterlyser bruk av endringsteorier (på engelsk: *theory of change*) i bistanden. Endringsteori har blitt et stadig mer populært begrep i bistandsarbeid og evalueringer i en del andre land. I Norge har begrepet vært relativt lite brukt. Men hva er en endringsteori?

Kort fortalt er en endringsteori en beskrivelse av hvordan man tenker at et tiltak bidrar til ønsket endring. Den beskriver de endringsprosessene du antar vil skje i den aktuelle situasjonen og innenfor gitte sosiale, institusjonelle og politiske rammer, og forklarer hvordan det aktuelle tiltaket spiller inn i disse prosessene. Den gjør dermed eksplisitt hvilke forutsetninger som ligger til grunn for at tiltaket skal skape resultater. Dette er viktig informasjon for å gjøre en beslutning om et bistands tiltak og for å legge de rette strategiene. Endringsteorier kan lages både før, underveis og etter et tiltak, og vil gjerne forandre seg underveis som man gjør seg erfaringer.

I tillegg til å være et planleggingsverktøy er en endringsteori også nyttig i evalueringsarbeidet. Det er mye å lære av å vurdere hva som skjedde sammenlignet med hva som var forutsatt i endringsteorien. Dessuten er en endringsteori ofte et

nødvendig virkemiddel for å vurdere kausalitet, altså i hvilken grad det faktisk er bistandstiltaket som har forårsaket de endringene man observerer. Det er ikke minst interessant i lys av utviklingen de siste årene i mange land som mottar bistand. Blant annet som følge av økonomisk vekst, skjer det forbedringer på de aller fleste utviklingsmål. Derfor kan mange bistandstiltak rapportere om måloppnåelse, men vi kan ikke ta for gitt at forbedringene skyldes bistand. Det må mer analyse til – og en endringsteori – for å gi en vurdering av bistandens bidrag til at utviklingsmålene oppnås.

En endringsteori er egentlig ikke mer enn en strategi, og i bistand er endringsteorien oftest reflektert i det som kalles resultatrammeverk. Men når kravet til bedre endringsteorier de siste årene har kommet fra evalueringshold, er det på bakgrunn av at bistandens endringsteorier ofte ikke er godt nok egnet som grunnlag for evaluering. For det første legger resultatrammeverket mest vekt på hva slags resultater som skal oppnås, ikke hvordan. De ansvarlige kan ha gjort seg mange tanker, men har kanskje ikke skrevet dem ned slik at vi kan lære av det i ettertid. Evaluatorene kan få en krevende jobb med å rekonstruere den opprinnelige endringsteorien. For det andre har det vært en tendens til å se isolert på bistandens rolle uten å ta hensyn til alle de andre faktorene som spiller inn, både positivt og negativt, på endringer. For det tredje har bistandens resultatrammeverk lagt lite vekt på de svakeste ledd i resultatkjeden: viktige antakelser som ligger til grunn, men som man ikke kan ta for gitt. Fra et evalueringsperspektiv er det ofte de svake ledd i endringsteorien som er viktigst, for det er ved å studere disse nærmere at vi kan bidra til mindre usikkerhet og bedre bistand.

Evalueringsavdelingen har som sitt overordnede mål å bidra til kvalitet og effektivitet i utviklings-samarbeidet. Vår endringsteori innebærer at vi gjennom evalueringene skaffer kunnskap om hvordan bistanden virker, hva den fører til, om den er relevant og for hvem. Dette er kunnskap som brukes av beslutningstakerne og de som er ansvarlig for planlegging og gjennomføring av bistanden. Denne endringsteorien er basert på en rekke antakelser, som at evalueringene er av god kvalitet og gir nyttig kunnskap, og at de som jobber med bistand er interesserte i å lære. Ingen av disse kan tas for gitt. Vi jobber stadig med å forbedre evalueringsarbeidet for at det skal bli mest mulig nyttig. Ved å offentliggjøre alle evalueringresultater bidrar vi til at beslutningstakere og bistandsforvaltningen blir ansvarliggjort gjennom media og det offentlige ordskiftet, noe som kan øke interessen for å lære av evalueringene. Eksterne faktorer som påvirker arbeidet vårt inkluderer et mangfold av kryssende prioriteringer og mål, svært komplekse forhold i mottakerlandet, metodiske utfordringer som gjør at det er vanskelig å gi sikre svar på viktige spørsmål, og begrensede ressurser.

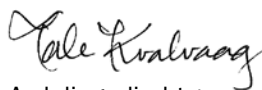
Med utgangspunkt i årets evalueringer og studier trekker vi som tidligere frem noen erfaringer vi mener kan være relevante for bistanden. For det første ser vi at *god tilrettelegging har betydning for resultatmåling og evaluering*. Evalueringer blir ofte vanskeliggjort av at man ikke har lagt til rette for å hente inn viktig informasjon fra starten av. Praktisk tilrettelegging er en viktig del av løsningen, men det er også nødvendig med organisatorisk endring. For det andre er *koordinering av bistanden en viktig forutsetning* for å oppnå størst mulig effekt. Dette dreier seg om koordinering mellom givere og lokale myndigheter, men også givere imellom, ikke minst

innen humanitær bistand. For det tredje tar vi opp *hvordan fremme av lokal deltakelse krever kunnskap om lokale forhold*. Man bør ha kjennskap til lokale maktstrukturer og være bevisst på hvordan bistanden påvirker disse.

Til sist gir vi en oversikt over status for oppfølgingen av alle våre evalueringer siden 2009. Nytt av året er at Utenriksdepartementets egen oppfølging av våre evalueringer blir publisert på Norads hjemmesider. Her kan du følge med på hvordan og i hvilken grad våre evalueringer blir fulgt opp, kanskje en indikasjon på i hvilken grad evalueringsarbeidet virker.

Behovet for godt forarbeid er et gjennomgangstema i denne årsrapporten. En endringsteori kan være et viktig første skritt, men denne må tilpasses etterhvert dersom forholdene endrer seg. De tre erfaringene vi trekker frem peker på ulike hensyn som bør vurderes i en forberedelsesfase. Og vi har dessuten tatt med en egen del om evaluering ved oppstart av bistandstiltak, hvor vi deler noen eksempler på hvordan evalueringer har nytte av grundig forarbeid.

Tale Kvalvaag



Avdelingsdirektør  
Evalueringsavdelingen

# **Erfaringer i 2013**

---





Foto: G.M.B. Akash

# Erfaringer i 2013

## 1 Betydningen av god tilrettelegging for resultatmåling og evaluering

De som gjennomfører evalueringer vil i første omgang basere seg på data som allerede foreligger. Den viktigste kilden til slike data er de innebygde systemene for resultatmåling i de enkelte tiltak. Om slik informasjon mangler eller ikke har god nok kvalitet, blir evalueringsarbeidet i beste fall dyrere, i verste fall gjør det mange former for evaluering umulig. En del informasjon, som grunnlagsdata om hvordan situasjonen var ved oppstart, kan vanskelig gjenskapes i ettertid.

For å vurdere et tiltak må man også vite hva de ansvarlige opprinnelig hadde tenkt om hva tiltaket skulle føre til og hvordan dette skulle skje, enten dette er beskrevet i et programdokument, et resultatrammeverk eller en endringsteori. Også dette er vanskelig å gjenskape om det ikke ble nedskrevet i tiden rundt oppstart.

Årets evalueringer peker på svakheter i resultatmålingssystemene. Evalueringen av det norsk-indiske partnerskapet for mødre- og barnehelse (NIPI) konkluderer med at uten et felles resultatrammeverk for initiativet er det vanskelig å måle fremdrift og oppnådde resultater. Til tross for noen forsøk på å samle inn grunnlagsdata og å utvikle indikatorer, viser det seg at disse har enten vært ufullstendige eller ikke er tatt i bruk.

Evalueringen av arbeidet for måling, rapportering og verifisering av utslipp av menneskeskapt skogrelaterte klimagasser under Regjeringens klima- og skogprosjekt sier noe lignende. Prosjektet har ikke et resultatrammeverk eller lignende som viser hvilken endringsteori som ligger bak. Et slikt felles rammeverk er særlig viktig i og med at Utenriksdepartementet, Klima- og miljødepartementet og Norad samarbeider om dette initiativet.

Konsulentene konstruerte derfor en endringsteori ut fra dokumentanalyse og samtaler med de ansvarlige, som sekretariatet for prosjektet deretter godkjente. Denne la grunnlaget for et eget evalueringsrammeverk som konsulentene brukte i sitt arbeid.

Evalueringen av hvordan bistandsforvaltningen legger til rette for resultatmåling, tar for seg behovet for gode systemer for resultatmåling på et systemnivå. Rapporten peker på mange forbedringsmuligheter når det gjelder praktisk tilrettelegging for resultatmåling. Men den slår også fast at det ikke holder med slike tiltak med mindre man samtidig foretar en organisatorisk endring som sikrer at resultatdokumentasjon blir sterkere prioritert og etterspurt av ledere.

Hvordan kan vi sørge for at det legges til rette for resultatmåling på måter som gir oss nødvendig informasjon med minst mulig ressursbruk? Kan og bør alle resultater måles? Er det rimelig å kreve enda mer forarbeid og dokumentasjon, for eksempel i form av endringsteorier, i en bistandsvirksomhet som mange mener allerede er blitt i overkant byråkratisk? Dette er spørsmål som bistandsforvaltningen har stilt seg i mange år, og våre evalueringer viser at de fortsatt er aktuelle – selv om det ikke er gitt hvordan de bør besvares. Et skritt i riktig retning er å verdsette det grunnlaget som allerede er lagt når det gjelder resultatarbeid, ved å følge opp gjeldende krav og retningslinjer og å sørge for at resultatdokumentasjon får konsekvenser ved at den brukes til å forbedre bistanden. Så kan man vurdere ytterligere skritt i retning av mer dokumentasjon, basert på avveining mellom hva som er ønskelig og hva som er realistisk.



## **2 Koordinering som nødvendig forutsetning**

Bistanden preges ofte av mange aktører på giver-siden som samarbeider med mottakerne for å skape resultater. Da blir det viktig at innsatsen koordineres både blant giverne og med nasjonale myndigheter - for å oppnå størst mulig effekt og for å unngå overlapping.

På det humanitære feltet er koordinering spesielt avgjørende for å sikre at hjelpen kommer effektivt frem. Nettverket Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action (ALNAP) har fremmet «koordinering» som et eget kriterium for evalueringer. I evalueringen av fem av Flyktningshjelpens humanitære program, ble organisasjonens koordineringsarbeid trukket frem som et viktig element. Eksempler på slikt arbeid er felles vurderinger og koordineringsmøter. Flyktningshjelpens koordinering bidro til gode relasjoner med nasjonale og lokale myndigheter og dermed god tilgang til de fordrevne. Og på et mer overordnet nivå gjorde den aktive deltakelsen i koordineringsarbeid at Flyktningshjelpen bidro til en fungerende humanitær sektor. Konsulentene anbefaler derfor at Flyktningshjelpen fortsetter å satse på slik koordinering, og understreker betydningen av at givere må anerkjenne at koordinering har budsjettmessige implikasjoner.

Evalueringen av det norsk-indiske partnerskapsinitiativet for mødre- og barnehelse (NIPI) påpeker svakheter ved styring og forvaltning av tiltaket. Fraværet av en sentralisert koordineringsmekanisme kan i følge rapporten ha påvirket effektiviteten til partnerskapet blant annet gjennom duplisering av arbeid. Konsulentene understreker at koordinering – alt fra planlegging av operasjoner til bedre utveksling av erfaringer - er viktig for å sikre god sammenheng mellom statlige helsesystemer og

lokale helsetjenester, og å skape synergier på tvers av områdene NIPI arbeider med.

Koordinering er en viktig forutsetning for at bistand skal lykkes, men slikt arbeid tar tid. Er man villig til å sette av nødvendig med ressurser for å sikre at bistanden koordineres både med andre givere og lokale myndigheter? Hva er det som begrenser koordinering: ressursbruk, hensyn til effektivitet – eller handler det minst like mye om at de enkelte giverorganisasjonene ikke i tilstrekkelig grad er villige til å tilpasse seg hverandre eller å avgi myndighet til mottakersiden?

## **3 Fremme av lokal deltakelse krever god kunnskap om lokale forhold**

For noen år siden bestilte Evalueringsavdelingen en evaluering av bistandssamarbeidet med Zambia for perioden 1991 til 2005. Den gangen mente mange at bistanden til Zambia hadde vært lite effektiv, fordi man ikke så noen endring i landets fattigdom. Maktrelasjoner ble brukt som analytisk rammeverk for å få frem nye forklaringsmodeller. Landet ble langt på vei styrt av en elite, med få effektive talsfolk for de fattige. Norge forsøkte å holde regjeringen ansvarlig ved å stille betingelser for bistanden, men bidro også til hva rapporten omtaler som avpolitisering av viktige utviklingsspørsmål, og til manglende sammenheng mellom ulike politikk-områder.

Fjorårets studie av lokal deltakelse i helsesektoren i Malawi peker på at noe lignende skjer på lokalt nivå. De fleste bistandstiltak vil legge vekt på lokalbefolkningens deltakelse. Men rapporten viser at det bare var i gjennomføringsfasen av tiltakene at lokalbefolkningen ble trukket inn i prosjektene. De tok del i bygging av helseklinikker, men hadde liten mulighet til å delta i viktige beslutninger om

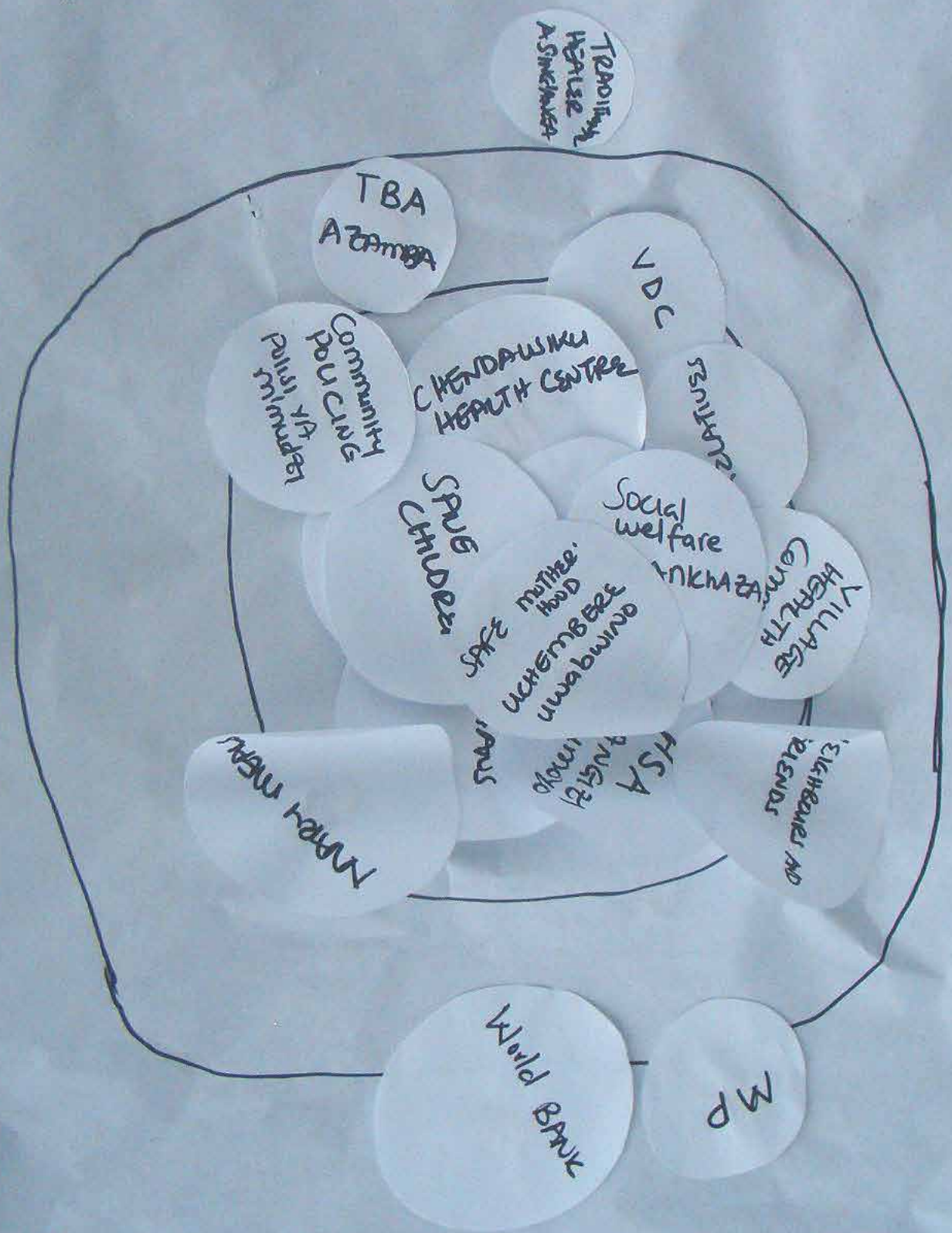
hvor disse skulle legges eller hva slags helse-tjenester som skulle prioriteres. I relasjonen mellom utdannede helsearbeidere og pasienter uten utdanning, hadde pasientene liten reell innflytelse på utformingen av tjenester, og liten mulighet til å legge frem sine erfaringer og klage på tjenestene de får.

Dette viser til forhold ved bistand som har blitt påpekt av mange forskere: lokal folkelig deltakelse i bistand har ofte store begrensninger fordi giverne - og nasjonale myndigheter - ikke alltid er villige til å delegere de viktigste spørsmål til de som berøres. I stedet blir det ofte slik som eksemplet fra Malawi, at «deltakelse» innebærer at de fattige får lov til å være med i gjennomføring av prosjekter, men tillates ikke stor innflytelse på utformingen av dem, langt mindre de mer overordnede politiske spørsmålene rundt fattigdomsbekjempelse.

Studien fra Malawi konkluderer med at om myndigheter og givere ønsker å fremme lokal deltakelse, er de nødt til å forstå de formelle og uformelle maktstrukturene i et samfunn og forankre arbeidet i disse. Studien av hvordan evalueringene fanger opp utilsiktede effekter av bistand, stiller lignende spørsmål. Den viser at flere evalueringer har stilt spørsmålstegn ved hvorvidt bistandsaktørene har lite kunnskap om maktforhold som sådan. Her pekes det på at bistanden som var ment å påvirke lokale maktforhold i en bestemt retning, kan gi resultater i andre retninger enn hva som var planlagt. Studien viser et eksempel på at giverne samler seg som gruppe mot lokale politikere slik at disse igjen føler seg maktesløse og dermed føler mindre eierskap for de pågående prosjektene. Den peker også på et tilfelle der en norskstøttet urfolksgruppe endte i voldelig konfrontasjon med politiet, noe som resulterte i mange dødsfall.

Lokal deltakelse – altså at folk i målgruppene for bistand, særlig de mest fattige og marginaliserte, har innflytelse over bistanden – er et viktig premiss i norsk bistand. Uavhengig av om den norske støtten går til små prosjekter eller til statlig institusjonsbygging, tilsier erfaringer at den vil kunne påvirke maktforholdene. Det gir grunn til å ta bedre hensyn til eksisterende maktstrukturer og politiske forhold, være bevisst omkring hvordan bistanden kan endre disse både positivt og negativt, og å tørre å snakke åpent om politikk fremfor å bruke et teknisk og faglig språk på samfunnsendringer som i bunn og grunn er politiske. Giverne bør kanskje også stille spørsmål rundt sin egen rolle i politiske spørsmål, særlig i land der det finnes demokratisk folkevalgte organer både lokalt og nasjonalt.

# INSTITUTIONAL MAPPING HENDA USIKU CATCHMENT AREA



# Rapporter fra Evalueringssavdelingen





Foto: Ken Opprann





### Rapport 1/2013:

### A Framework for Analysing Participation in Development

### Rapport 2/2013:

### Local Perceptions, Participation and Accountability in Malawi's Health Sector

Utført av: Oxford Policy Management Ltd.

ISBN:978-82-7548-773-3/978-82-7548-774-0

## Studie av lokal deltakelse

### Bakgrunn

Utviklingspolitikken legger vekt på at mottakerlandet skal ha eierskap til bistanden som mottas, som uttrykt i Paris-erklæringen om bistandseffektivitet. Mottakerlandet er ofte ensbetydende med de nasjonale myndighetene i landet. Denne studien bygger på at det også er viktig å ta hensyn til eierskap blant de som mottar bistand.

Studien består av to rapporter: Rapport 1/2013 presenterer et generelt rammeverk for å analysere deltakelse i utviklingssamarbeidet, mens rapport 2/2013 presenterer en detaljert 'case studie' hvor rammeverket anvendes på helsesektoren i Malawi. Studien bygger på datainnsamling i seks distrikter i Malawi.

### Funn og konklusjoner

Studien drøfter ulike former for deltakelse og analyserer hvilke forutsetninger som må være til stede for at lokalbefolkningen skal kunne delta i og ha eierskap til bistandsprosjektene:

- Det er viktig å forstå hvordan maktforhold virker inn på den lokale deltakelsen. Det er ofte motstridene interesser i en

lokalbefolkning og alle har ikke samme forutsetninger for å fremme sine interesser eller delta i prosjektene.

- Det er en forutsetning at det finnes arenaer hvor ulike grupper i lokalbefolkningen kan fremme sine synspunkt. I Malawi ble lokal deltakelse i helsesektoren hemmet av at det ikke fantes møteplasser der lokalbefolkningen effektivt kunne legge frem sine erfaringer og uttrykke sin misnøye i forbindelse med helsetilbudet.
- Mulighetene for reell deltakelse øker dersom lokale myndigheter får ansvaret for fordeling av ressurser. I helsesektoren i Malawi var det begrensede muligheter for reell lokal deltakelse fordi alle beslutninger om tildeling til prosjektene ble gjort på nasjonalt nivå.

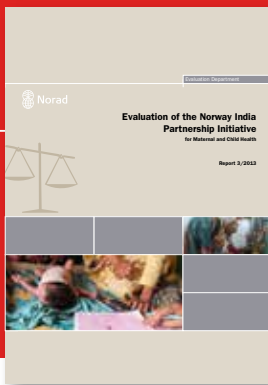
Rapporten fra helsesektoren i Malawi viser at det bare var i gjennomføringsfasen av tiltakene at lokalbefolkningen ble trukket inn i prosjektene. For eksempel deltok lokale innbyggere i byggingen av helseklinikker, men de hadde ikke mulighet til å delta i beslutningen om hvilke helsetil-

bud som skulle prioriteres eller hvor helseklinikken skulle plasseres. Eierskapet til helsetiltakene ble derfor begrenset.

Studien konkluderer med at nasjonale myndigheter og givere i langt større grad enn det som er tilfelle i dag, bør forankre bistandstiltakene i lokalsamfunnene og fremme deltakelse i disse.

### Anbefalinger

- Både nasjonale styresmakter og givere bør tilegne seg mer kunnskap om lokalbefolkningen og lokalsamfunnet. Et rammeverk for analyse av lokal deltakelse er presentert i rapport 1/2013, og er ment som et hjelpemiddel til å få slik kunnskap. Rammeverket kan brukes både i planleggingen, gjennomføringen og evalueringen av utviklings tiltak.
- Lokal deltakelse bør knyttes opp mot de tradisjonelle institusjonene som allerede eksisterer.



## Rapport 3/2013: Evaluation of the Norway India Partnership Initiative for Maternal and Child Health

Utført av: Cambridge Economic Policy Associates Ltd.  
ISBN: 978-82-7548-777-1

# Evaluering av det norsk-indiske partnerskapsinitiativet for mødre- og barnehelse

## Bakgrunn

Det norsk-indiske partnerskapsinitiativet (NIPI) er eit av fem initiativ som Noreg har inngått med nasjonale styresmakter der målet er å medverke til at tusenårsmål fire og fem – om å redusere barnedød og å betre helse til mødrene – blir nådd. Partnerskapet skal bidra til denne måloppnåinga ved å gi strategisk, katalytisk og innovativ støtte til det nasjonale helseprogrammet i India. Dei tiltaka som viser seg å bidra til å betre helse til mødrer og barn skal utvidast og eventuelt overtakast av nasjonale styresmakter. Det norsk-indiske partnerskapsinitiativet har støtta aktivitetar i fire delstatar i India (Bihar, Madhya Pradesh, Odisha og Rajasthan).

## Føremål

Føremålet med evalueringa var å vurdere i kva grad partnerskapet har oppnådd målsetjinga som dei har sett seg føre, samt dokumentere eventuelle lærdomar som partnerskapet kan ta med seg frå første fase i samarbeidet og inn i neste.

## Funn

Vi vil framheve følgjande funn og problemstillingar i rapporten:

- Det norsk-indiske partnerskapsinitiativet blir sett som relevant og godt tilpassa det nasjonale helseprogrammet og dei statlige helsesystema. Hovudbidraget er ifølgje rapporten at partnerskapet har vore med å sette helse til mor og barn på den nasjonale helseagendaen i India.
- At partnerskapet har jobba gjennom eksisterande organisasjonar i staden for å byggje opp parallelle strukturar, blir vurdert som ein god modell. Men rapporten stiller spørsmål om valet av samarbeidspartnarar burde vore meir strategisk. For eksemel meiner evalueringsteamet at samarbeidet med FNs barnefond (Unicef) og Verdens Helseorganisasjon (WHO) ikkje fungerte optimalt fordi midlar vart brukt til å finansiere dei vanlige aktivitetane til organisasjonane i staden for å prøve ut nye aktivitetar i tråd med målsetjinga til partnerskapet. Samarbeidet med FN sitt kontor for prosjektservice

(UNOPS) har ifølgje rapporten vore meir vellykka.

- Rapporten finn fleire manglar i organiseringa av partnerskapet, blant anna uklar rolledeling mellom dei ulike styringsorgana. Rapporten stiller spørsmål om organisasjonsstrukturen er for topptung gitt mandatet til partnerskapsinitiativet og størrelsen på budsjettet.
- Rapporten peikar og på manglar når det gjeld koordineringa av dei ulike samarbeidspartnarane. Sekretariatet som skulle ha denne rolla, har ifølgje rapporten ikkje fungert, noko som kan ha påverka effektiviteten til partnerskapsinitiativet.
- Vidare finn rapporten manglar når det gjeld monitorering og evaluering. Dette er manglar som har vore påpeika tidlegare. Både ein gjennomgang av partnerskapsinitiativet i 2010 og ein studie i 2011 tilrådde partnerskapet å styrke denne komponenten, inkludert å utvikle eit resultatrammeverk. Denne tilrådinga er ikkje følgt opp. Fråveret av eit slikt resultatrammeverk gjer at det er vanskeleg å vurdere om

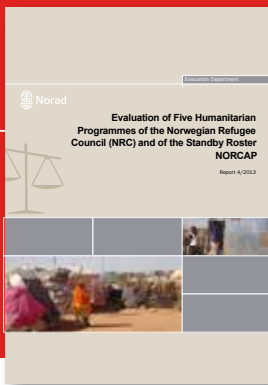
initiativet har nådd målsetjinga om å bidra til betre helse for mødrer og barn i India.

- Rapporten finn vidare at likestillingsperspektivet ikkje er integrert i dei aktivitetane som er støtta av partnerskapet på en systematisk måte.
- Frå case-studia der evalueringa ser nærare på bruken av lekfolk som helsearbeidarar i oppfølginga av mor/barn, finn rapporten at legar, sjukepleiarar og mødrer har ein positiv oppfatning av tenestene som lekfolka leverer. Men rapporten peikar på at ordninga kan ha utilsikta verknader. For eksempel blir lekfolka tildelt fleire og andre oppgåver enn det dei skulle ha. Utfordringar er og knytt til opplæring og lønn. Blant anna nemner rapporten at tilbodet om etteropplæring varierer mellom dei ulike delstatane og at det har vore problem med at lønningar ikkje har blitt utbetalt når dei skal.

### **Tilrådingar**

Tilrådingar om framtidig innretting og forvaltning av partnerskapsinitiativet:

- Velje ut tiltak og samarbeidspartnarar i tråd med målsetjinga til partnerskapsinitiativet.
- Klarlegge roller og ansvar samt betre koordineringa mellom dei ulike aktørane.
- Styrke monitorering og evaluering av aktivitetane.
- Styrke den finansielle rapporteringa til partnerskapet.
- Konsolidere og dokumentere resultat av dei ulike aktivitetane slik at ein har eit godt datagrunnlag å støtte seg på i valet av kva aktivitetar som skal vidareførast og takast over av indiske styresmakter.
- Integrere likestillingsperspektivet i tiltak som er støtta gjennom partnerskapet. Dette inneber for eksempel utarbeiding av kjønnsensitive mål og indikatorar samt bruk av innsamla data til å vidareutvikle tiltaka.



## Rapport 4/2013:

### Evaluation of five humanitarian programmes of the Norwegian Refugee Council and of the Standby Roster NORCAP

Utført av: Ternstrom Consulting AB, i samarbeid med Channel Research SPRL  
ISBN: 978-82-7548-780-1

# Evaluering av fem humanitære program i Flyktninghjelpen og av beredskapsstyrken NORCAP

## Bakgrunn

Flyktninghjelpen mottok i 2010 over 1,2 milliarder kroner til sitt arbeid, hvorav cirka halvparten kom fra norske givere, særlig Utenriksdepartementet. Målt i antall ansatte er Flyktninghjelpen den største norske humanitære organisasjon. Etter konsultasjoner med berørte parter ble det besluttet at evalueringen skulle dekke følgende fem humanitære programmer: informasjon, rådgivning og juridisk assistanse (ICLA); matvaresikkerhet i nødsituasjoner (EFSD); husly; leir-drift; og vann, sanitære tiltak og hygiene (WASH). I tillegg skulle evalueringen se nærmere på innsatsen til beredskapsstyrken NORCAP. Pakistan, Somalia og Sør-Sudan ble valgt som «case-land».

## Formål

Hovedformålet for evalueringen var å få innsikt i og bidra til en forbedring av viktige humanitære program i Flyktninghjelpen, og av NORCAPs aktiviteter generelt.

## Funn

Evalueringen peker på at Flyktninghjelpen har en desentralisert organisasjon, og at de ansatte er motiverte og faglig kompetente. Økonomistyringen er i det store og hele solid og tilpasset de aktuelle utfordringer. Rapporten peker imidlertid på at organisasjonen ofte mangler grunnlagsdata («baseline data») for tiltakene, at valg av prosjekter blir i stor utstrekning basert på finansieringsmuligheter fremfor andre vurderinger, og at det blir lagt vekt på å oppnå raske, direkte resultater («outputs») fremfor mer langsiktige effekter.

Andre sentrale funn og konklusjoner:

- Flyktninghjelpen koordinerer innsatsen godt med lokale myndigheter og andre hjelpeorganisasjoner.
- Organisasjonen har god tilgang til vanskelige områder og opptrer med forståelse og varsomhet i konfliktsituasjoner.
- Flyktninghjelpens arbeid innen de fem undersøkte områdene vurderes generelt som relevante og effektive, spesielt i lys av de vanskelige forholdene aktivitetene inngår i.

Samtidig pekes det på forbedringspotensial.

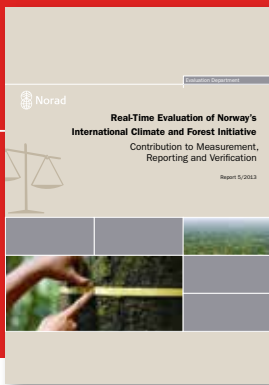
- Flyktninghjelpens systemer for monitorering og evaluering er elementære, og ofte fokusert på måling av direkte resultater («outputs») fremfor mer langsiktige effekter.
- I Sør-Sudan klarte ikke organisasjonens støttesystemer å håndtere den raske ekspansjon som fant sted. Hovedkontoret i Oslo reagerte sent med tiltak for å forbedre innsatsen, noe som gikk utover kostnads-effektiviteten i tiltakene.
- Flyktninghjelpen har en viktig utfordring når det gjelder å utarbeide strategier for avslutning av tiltak («exit strategies»).
- Medarbeidere som rekrutteres gjennom NORCAP er sterkt motiverte og finner sitt arbeid i internasjonale organisasjoner meningsfullt, men det er svakheter ved måten de blir fulgt opp på, og ved bruken av dem i noen organisasjoner. Noen av de sekunderte har mangelfull tilgang til relevant utstyr og mindre muligheter enn regulært ansatte til å delta i nyttig opplæring, orienteringer og møter. I enkelte organisasjoner

- gjelder svakhetene også deres sikkerhet, ifølge dem selv.
- Evalueringen viser stor tilfredshet i berørte organisasjoner med de sekundertes innsats, men denne tilfredshet er ikke blitt dokumentert godt nok.
  - En gradvis utvidelse av sekunderte personers tjenestetid har i praksis skapt forventninger om flere økonomiske ytelser blant engasjerte, som i voksende grad oppfatter sine oppdrag som en nærmest heltids beskjeftigelse.
  - NORCAPs målsetting om å sende ut sekunderte personer innen en frist på 72 timer har etter hvert blitt mindre relevant, da stadig flere sekunderte drar ut til oppdrag som ikke er direkte knyttet til akutte kriser.

### **Anbefalinger**

- Flyktninghjelpen bør opprettholde sin positive holdning til koordinering og samarbeid i internasjonal humanitær virksomhet og bør prøve å overbevise sine givere om at dette har ressursmessige konsekvenser.
- Fokus på resultater på kort sikt bør suppleres med realistiske og målbare målsettinger for innsats på mellomlang og lang sikt, samt indikatorer bør defineres.
- Flyktninghjelpen bør fortsette sitt arbeid for å styrke monitorering og evaluering med sikte på å kunne dokumentere hva den oppnår. Den bør utvikle metoder for å samle grunnlagsdata og knytte dem til monitoreringsrapporter.
- Organisasjonen bør opprettholde og selektivt øke sin kapasitet til å levere resultater på kort sikt ved å investere i støttesystemer.
- Flyktninghjelpen bør videreføre sin strategi for å sikre høy kompetanse og positiv utvikling hos nasjonalt ansatte, samt vurdere å gi dem plass i styret.
- Flyktninghjelpen bør utvikle klare kriterier for hvordan den definerer kjerneaktiviteter og så gi ulike aktiviteter forskjellig prioritering avhengig av ambisjonsnivå.
- Organisasjonen bør snarest mulig innføre flere kontrollmekanismer for å sikre at støttesystemer er adekvate i perioder med rask ekspansjon.
- Tidsfristen for utplassering av NORCAP-sekunderte bør tilpasses oppdragets art.
- Prosessen for forlengelse av sekunderingsperioder bør styrkes og formaliseres.
- NORCAPs relative styrke bør sikres ved at sekunderte personer blir benyttet til aktiviteter som er i samsvar med NORCAPs mandat.
- NORCAP bør styrke mekanismene for å sikre at strategier, politiske retningslinjer, lovbestemmelser, regler og forskrifter blir fulgt. Det gjelder særlig risikohåndtering.





## Rapport 5/2013: Real-Time Evaluation of Norway's International Climate and Forest Initiative – Contribution to Measurement, Reporting and Verification

Utført av: LTS International i samarbeid med Indufor Oy, Ecometrica and Christian Michelsen Institute  
ISBN: 978-82-7548-782-5

# Evaluering av støtte til måling, rapportering og verifisering av utslipp av menneskeskapt skogrelaterte klimagasser

## Bakgrunn

Den norske regjeringen lanserte sitt klima- og skoginitiativ i desember 2007, og lovet opp til 3 milliarder kroner per år for å redusere utslipp fra avskoging og skogforringelse i utviklingsland (REDD+). Et sentralt element innen REDD+ og for det norske klima- og skoginitiativet er å måle, rapportere og verifisere utslipp av menneskeskapt skogrelaterte klimagasser. Slike data er viktige dersom utviklingslandene skal motta betaling for resultater de oppnår innen utslippsreduksjon. Initiativet er gjenstand for kontinuerlig evaluering (følgeevaluering) som ble påbegynt i 2010.

## Formål

Formålet med evalueringen var å vurdere initiativets støtte til måling, rapportering og verifisering (MRV), samt i hvilken grad denne støtten har bidratt til initiativets målsettinger. Evalueringen har sett nærmere på tre forhold: 1) i hvilken grad støtten har bidratt til nasjonal kapasitetsbygging og institusjonell styrking innen systemer for måling, rapportering og verifisering; 2) i hvilken grad støtten har vært koordinert med andre aktørers innsats; og 3) effektiviteten

av ulike kanaler og en sammenligning av disse der det er mulig.

Evalueringen dekker perioden 2007-2013, og omfatter feltarbeid i Indonesia, Tanzania, Den demokratiske republikken Kongo, og Guyana.

## Funn

Bidrag til klima- og skoginitiativets målsettinger:

- Støtten til måling, rapportering og verifisering har bidratt med viktige lærdommer til debatten på internasjonalt nivå under klimaforhandlingene. Dette har igjen bidratt til initiativets målsetting om å arbeide for at REDD+ blir en del av den globale klimaavtalen.
- Arbeidet mot målsettingen om verifiserbar reduksjon av klimagassutslipp har hatt variert fremgang, med Guyana som vellykket eksempel.
- Det er fortsatt svært få land som har et fullt fungerende system for måling, rapportering og verifisering og dermed kan motta betaling mot resultater. Kostnadene for etablering av systemer for måling, rapportering og verifisering er relativt høye.

- Det er usikkerhet om hvorvidt et fremtidig globalt avtaleverk vil sikre tilstrekkelig internasjonal finansiering til at det lønner seg for et land å bygge opp omfattende og dyre systemer for MRV. Her er det stor forskjell mellom land, blant annet med tanke på kostnadene involvert i å bygge opp slike systemer.
- Evalueringen viser imidlertid at systemer for måling, rapportering og verifisering har en merverdi selv om de ikke skulle gi tilgang til internasjonal finansiering, fordi de bygger på nasjonale behov knyttet til skogsektoren og bruk av landareal, noe som igjen bidrar til systemenes bærekraft.
- Målinger i Guyana har vist seg nyttige i å øke kontrollen med avskoging i naturskogsområder. Dette bidrar til målsettingen om å ivareta naturskog.
- I land med begrensede personellressurser finnes det en potensiell fare for at økte ressurser innen måling, rapportering og verifisering kan resultere i lavere bemanning for skogvern.
- Aktiviteter innen måling, rapportering og verifisering har ikke gått, og kan ikke forventes å gi,

direkte bidrag til utviklingsmål. Men en positiv effekt av å utvikle slike systemer er økt åpenhet om informasjon innen skogforvaltning.

Bidrag til kapasitetsbygging, koordinering, og effektivitet av ulike kanaler:

- Evalueringen finner vekslende fremgang innenfor kapasitetsbygging, og sier det er vanskelig å vurdere den faktiske virkningen på grunn av kompleksiteten og mangfoldet av mottakere, samt mangelen på tydelige grunnlagsdata ('baseline') og rapportering.
- På internasjonalt nivå rapporteres det om god koordinering mellom klima- og skoginitiativet og andre aktører. På landnivå er Guyana et vellykket eksempel som tidlig i prosessen klargjorde koordineringsbehovene. I andre land var det eksempler på manglende samordning mellom givere, også internt innenfor multilaterale organisasjoner. I tillegg savner initiativet et formalisert resultatrammeverk og risikovurdering for å veilede sine aktiviteter.

- Det viste seg vanskelig å evaluere den komparative effektiviteten av ulike kanaler. Generelt har bilateral støtte vært mer effektiv enn multilateral støtte, på grunn av forsinkede utbetalinger og overdrevent byråkrati. Til tross for dette finnes det eksempler på gode effekter av multilateral støtte.

Evalueringen identifiserer også ulike suksessfaktorer for etablering av systemer for måling, rapportering og verifisering:

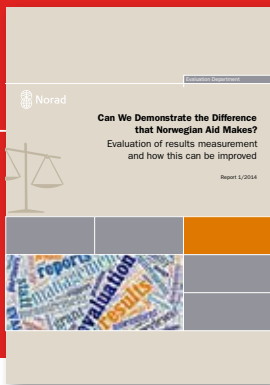
- Faglig støtte av høy standard og god timing.
- Klare planer for utviklingen av systemer for måling, rapportering og verifisering.
- Avtaler om resultatbasert finansiering.
- God koordinering mellom givere og de som skal gjennomføre arbeidet.
- Klare juridiske rammer for involverte institusjoner.

### **Anbefalinger**

- Støtte arbeidet med å beregne kostnader for å opprette systemer for måling, rapportering og verifisering (MRV). Dette bør måles opp mot potensialet for betaling mot resultater i form av utslippsreduksjon.
- Prioritere arbeidet med å opprette slike systemer i land med variert skogstruktur, høy avskoging, og komplekse politiske og sosiale kontekster.
- Ta hensyn til de identifiserte suksessfaktorene når man planlegger å etablere MRV-systemer.
- Utvikle en plan for støtte til utvikling av MRV-systemer, spesielt med tanke på den forventede tilgjengeligheten av resultatbasert finansiering.
- Fortsette å oppmuntre MRV-systemer som ikke avhenger av fremgang innen REDD+, da disse har en større brukerverdi og bygger på nasjonale behov knyttet til skogsektoren og bruk av landareal.
- Vurdere behovet for støtte til innhenting og analyse av data, og hvordan prosjekter innenfor Group on Earth Observations (GEO) kan møte disse behovene.

- Utvikle et mer formalisert resultatrammeverk for å forbedre arbeidet, samt kommunikasjonen internt og med andre givere.
- Kommunisere lærdommer fra de enkelte landene mer effektivt gjennom å fokusere på overførbare erfaringer.
- Økt fokus på koordinering med andre givere for å minske belastningen på mottakerland.
- Se til at tilgjengelig personell samsvarer med behovene innen arbeidet for måling, rapportering og verifisering.





**Rapport 1/2014:**  
**Can We Demonstrate the Difference that Norwegian Aid Makes?**  
**Evaluation of results measurement and how this can be improved**  
Utført av ITAD i samarbeid med CMI  
ISBN: 978-82-7548-7894

## Kan vi måle resultatene av norsk bistand?

### Bakgrunn

Kravet om å kunne dokumentere resultatene av bistand har økt, både internasjonalt og i Norge. Likevel har det ofte vært vanskelig å dokumentere virkningene av bistanden, og i vår årsrapport fra 2011 påpekte vi at det er krevende å finne ut hva som fungerer innen bistanden.

### Formål

Denne evalueringen ser på hvordan Utenriksdepartementet, Norad og ambassadene jobber med å måle resultater av tiltakene de støtter. Evalueringsavdelingen bestilte denne evalueringen for å finne årsakene til at norsk bistandsforvaltning ikke måler og rapporterer resultater av bistanden i den grad man skulle kunne forvente, og fordi evalueringene heller ikke svarer godt nok på spørsmål om resultater.

### Funn

- Resultatmåling prioriteres ikke i praksis. Til tross for klare føringer fra politisk ledelse om at resultatmåling skal prioriteres, blir dette ikke fulgt opp i praksis. Ledere etterspør i liten grad resultatmåling i

planlegging eller systematisk oppfølging av tiltak, ansatte opplever at de ikke har tid til det, og det er få eller ingen insentiver til å prioritere denne delen av forvaltningsansvaret. Tvert imot har ledere og ansatte insentiver til å prioritere andre og ofte motstridende hensyn, som for eksempel det å betale ut midler raskt.

- Håndbøker, ordningsregelverk, kurs og rådgivning på resultatområdet er stort sett av god kvalitet. Sammenliknet med andre bistandsorganisasjoner (Danida, DfID og Verdensbanken) er det noen svakheter, som for eksempel mindre grundige krav til mål og indikatorer.
- Eksisterende regelverk og retningslinjer blir brukt i varierende grad.
- Kursene som omhandler resultatmåling og evaluering gir deltakerne grunnleggende kunnskap, men de er for korte, har for få deltakere og prioriteres lavt, særlig blant ledere.
- Mange tiltak godkjennes uten resultatrammeverk og oppfølgingen av resultater er mangelfull. Unntaksvis finnes gode resultatrammeverk og god

resultatrapportering, men det skyldes snarere dyktige og dedikerte enkeltmedarbeidere enn at systemet fungerer godt.

- Det rapporteres ofte kun på aktiviteter og ikke på effekter i sluttrapporter (gjennomganger).
- Det ble funnet svakheter i de uavhengige evalueringene bestilt av Evalueringsavdelingen. Ofte er det store forskjeller mellom oppdragsbeskrivelsen og innholdet i endelig rapport. Dette kan blant annet skyldes at oppdragsbeskrivelsene er vide og lite fokuserte, noe som kan gi konsulentene stort rom for tolkning av oppdraget.

### Anbefalinger

- Ledere må styrke kunnskapen om og prioriteringen av praktiske og konkrete sider ved resultatmåling og resultatbasert styring, i tillegg til å etterspørre bedre resultatarbeid.
- De ansatte bør ha klare insentiver for å arbeide med resultater, med konsekvenser for karriereløp, og de må gis tid og ressurser til at dette skal kunne gjennomføres.

- Forvaltningen må legge til rette for resultatfokus i både planlegging og oppfølging av tiltak.
  - Evalueringsavdelingen må tydeliggjøre i sine mandater hvilke resultater som skal måles og hvilke krav som skal stilles til konsulentenes kompetanse.
- I evalueringen understrekes det at bistanden kan bli bedre ved å ta i bruk eksisterende forskning og evalueringer. Basert på en vurdering av hva man vet om den aktuelle typen tiltak og sannsynligheten for å oppnå målet, kan man bestemme om tiltaket bør evalueres eller ikke og hva slags evaluering som eventuelt vil være mulig og nyttig. Dersom en type tiltak er godt studert og man er rimelig sikre på at det vil fungere, kan man frigjøre ressurser til evaluering av tiltak som det finnes lite kunnskap om.

### **Resultatmåling og evaluering i norsk bistandsforvaltning**

Resultatmåling og evaluering brukes ofte om hverandre. På engelsk samles de ofte i begrepet «monitoring and evaluation» (M&E). Selv om de henger tett sammen, er det likevel ganske forskjellige deler av bistandsforvaltningen.

Løpende resultatarbeid skal skje i alle bistandstiltak til enhver tid, av de samme som er ansvarlig for gjennomføring av tiltakene. Evalueringer kommer i tillegg til det obligatoriske resultatarbeidet og skjer bare i utvalgte tiltak, eller gjerne for et stort antall tiltak samtidig. Initiativet til evalueringer kan skje fra flere hold, inkludert Evalueringsavdelingen i Norad. Evalueringene gjennomføres av eksterne eksperter.

Mens resultatarbeidet legger hovedvekt på om man oppnår de målene som er satt for tiltaket, forsøker evalueringsarbeidet å svare på en rekke andre spørsmål, for eksempel om tiltaket er relevant, om det er kostnadseffektivt eller om det er i tråd med ulike politiske føringer. Evalueringene bidrar ofte også til å kontrollere at det løpende resultatarbeidet er tilstrekkelig, og går mer i dybden på spørsmålet om bistanden faktisk er årsaken til de resultatene som er rapportert, ettersom det også kan være andre forhold som har bidratt til de ønskede endringene.

Resultatmåling og evalueringer er gjensidig avhengige av hverandre. Resultatmåling er nødvendig for å kunne vurdere effektivitet, og funn fra evalueringer styrker resultatmålingen på sikt og synliggjør behovet for godt resultatarbeid. Rapporten som er omtalt her, la vekt på samspillet mellom det løpende resultatarbeidet og senere evalueringen med tanke på muligheten til å dokumentere resultatene av bistand.





## Rapport 2/2014: Unintended Effects in Evaluations of Norwegian aid – A desk study

Utført av Norsk Institutt for By- og Regionforskning  
ISBN: 978-82-7548-791-7

# Hvordan dekker evalueringer utilsiktede effekter?

## Bakgrunn

Bistandens resultater rapporteres vanligvis etter forhåndsbestemte indikatorer for måloppnåelse, utviklet på grunnlag av hva man trodde om bistandens resultater ved prosjektstart. Erfaring og forskning forteller oss at bistand også har en del utilsiktede effekter, som det tradisjonelle resultatarbeidet ikke er utformet for å fange opp. I tråd med retningslinjene fra OECDs utviklingskomité er det en oppgave for evalueringsarbeidet å identifisere slike utilsiktede konsekvenser av bistanden, både positive og negative. Men siden dette bare er ett av mange spørsmål evalueringene er tenkt å svare på, blir det ikke alltid prioritert.

## Formål

Studien tok sikte på å finne ut i hvilken grad utilsiktede konsekvenser av bistand er identifisert i evalueringsrapporter, hva vi kan lære av disse, og om hvilke konsekvenser dette kan ha for bistandsforvaltningen. Studien gikk gjennom alle evalueringsrapporter bestilt av Evalueringsavdelingen i perioden 2010-2013,

samt et utvalg rapporter bestilt av andre giverland.

## Funn

Studien gir en oversikt over hva forskningen sier om utilsiktede effekter av bistand. Noen slike effekter er velkjente og relevante for nesten all bistand, slik som negative makroøkonomiske konsekvenser av mye bistand, administrativ belastning på motakerlandet, og politiske og samfunnsmessige effekter. Slike effekter kommer best til syne på aggregert nivå (makronivå). I tillegg kommer en rekke mer spesifikke effekter avhengig av hvert enkelt tiltak. Noen slike kan være relativt enkle å forutsi, andre blir man først kjent med i ettertid. Effektene kan være både positive og negative, og dette er i mange tilfeller avhengig av hvem man spør.

Noen sentrale funn:

- Gjennomgangen av de norske evalueringsrapportene viser at utilsiktede effekter var omtalt i relativt mange rapporter, og at det ikke var vesentlig forskjell på evalueringer av norsk bistand, sammenlignet med

evalueringer av svensk og britisk bistand.

- Evalueringsavdelingen har eksplisitt etterspurt informasjon om utilsiktede effekter i noe mindre enn 40 prosent av evalueringene. Det er viktige forskjeller mellom sektorer: Informasjon om negative effekter ble etterspurt i alle evalueringer innenfor humanitær bistand og næringsutvikling, som er de to sektorene der det har vært størst oppmerksomhet om slikt, og langt sjeldnere i andre sektorer.
- Selv når slik informasjon etterspørres, er det ikke alltid at evalueringsrapportene nevner utilsiktede effekter. Samtidig er det evalueringsrapporter som nevner utilsiktede effekter selv når det ikke har vært etterspurt av Evalueringsavdelingen.
- Forfatterne av rapporten mener å se at når utilsiktede effekter nevnes i selve evalueringsrapportene, er det med hovedvekt på de positive effektene, samt små og mindre betydningsfulle negative effekter. De større og potensielt mer alvorlige negative effektene blir i liten grad



# Evaluering i forkant eller i etterkant?

## Fordelen av å komme inn tidlig

Evalueringer gjennomføres ofte i tiden rundt prosjektslutt, men kan også starte i tiden rundt prosjektstart. Dette er tilfelle for noe av evalueringsarbeidet som Evalueringsavdelingen nå gjennomfører; nemlig følgevalueringer som pågår gjennom store deler av tiltaksperioden, og studier som tar sikte på å fremskaffe grunnlagsinformasjon (baseline) som er nødvendig for å gjennomføre fremtidige evalueringer. En type evaluering som vil ha stor nytte av grundig forarbeid, er effektevalueringer (impact evaluations, se neste side).

Det er en stor fordel at evalueringen planlegges sammen med prosjektet. Selv om det kan ta tid før vi kan si noe om effektene av et tiltak, så kan følgevalueringer og grunnlagsdata for effektevalueringer og andre evalueringer også gi nyttig informasjon underveis.

### **Effektevaluering av det norsk-indiske partnerskapsinitiativet for mødre- og barnehelse (NIPI 2)**

Evalueringsavdelingen har satt i gang en effektevaluering av det norsk-indiske partnerskapsinitiativet for bedre mor-barn helse,

også kalt NIPI. Formålet med initiativet er å bidra til å redusere barne- og mødre-dødeligheten i India. Initiativet ble startet opp i 2006 og er et av fem partnerskapsinitiativ som Norge støtter for å bidra til måloppnåelse av tusenårsmaal fire og fem.

Til tross for at denne satsningen utgjør en betydelig del av norsk bistand til global helse, så viste en evaluering fra 2010 store mangler når det gjaldt dokumentasjon av hvorvidt disse initiativene oppnår sine målsettinger (Norad, 2010). Prosessevalueringen av den første fasen i India (2006-2012) som presenteres i denne årsrapporten<sup>1</sup>, viser at disse problemene fortsatt eksisterte (se s. 13) da dette partnerskapsinitiativet gikk inn i sin andre fase (2013- 2018).

Effektevalueringen som nå er i gang, vil derfor søke å gi svar på om de tiltakene som støttes gjennom dette initiativet faktisk bidrar til å bedre helsen til mødre og barn i de områdene som

initiativet opererer i. Konkret ser man hva som skjer med to grupper av hushold hvor den ene gruppen skal ha fått tilgang til helsetjenester gjennom første fase av partnerskapsinitiativet (2006-2012) og vil få tilgang til nye tjenester i fase to, mens den andre gruppen skal ha fått tilgang til helsetjenestene som ble gitt i fase en. Ved å sammenligne de to gruppene håper man å kunne si noe om effekten av initiativets andre fase (se tekstboks for forklaring av metoden).

Evalueringsteamet samlet inn grunnlagsdata i årsskiftet 2013/14, og vil samle inn nye data i 2016. En endelig vurdering av effektene av helsetjenestene som introduseres under initiativets fase to kommer først når data fra andre runde med data-innsamling har blitt analysert. Den foreliggende grunnlagsrapporten gir i mellomtiden informasjon om hvordan det står til med helsetilbudet i dag og hvordan folk rapporterer på egen helse. På den bakgrunn er det at denne rapporten også kan gi informasjon om initiativets første fase.

<sup>1</sup> NORAD 2010. Evaluability Study of Partnership Initiatives: Norwegian Support to Achieve Millenium

Development Goals 4 & 5. Evaluation reports Oslo: Evaluation Department

### Effektevaluering

En effektevaluering skal demonstrere effektene av bistand og sier noe om hvilken forskjell prosjektene gjør for mottakerne sammenlignet med om de ikke hadde fått bistand. Slike evalueringer sier altså noe om kausalitet. En effektevaluering skal imidlertid ikke bare måle effektene, men også forklare dem. Mekanismene som ligger til grunn for at et prosjekt har den forventede effekten, kan undersøkes ved å benytte både kvantitative og kvalitative metoder. For å påvise en kausal sammenheng benyttes metoder som muliggjør en sammenligning av to grupper av mennesker: en «kontrollgruppe» som ikke får tilgang til prosjektet, og en gruppe som får tilgang på prosjektet man undersøker effekten av. Dersom disse to gruppene er like og man observerer en endring i den ene gruppen og ikke i den andre gruppen, kan denne endringen tilskrives tiltaket/bistanden. For å sikre at de er så like som mulig trekker man enten tilfeldig hvem som får tilgang på prosjektet (eksperimentell metode, kalles også en randomisert studie), eller man benytter kvasi-eksperimentelle metoder for å «konstruere» en kontrollgruppe. Kvaliteten på disse metodene vil avgjøre hvor robuste resultatene er. En utfordring for effektevalueringer er ekstern validitet, det vil si i hvilken grad funnene er gyldige også for andre kontekster enn den man har undersøkt.

### Følgeevaluering<sup>2</sup> av det norske programmet for kapasitetsutvikling av høyere utdanningsinstitusjoner

Det norske programmet for kapasitetsutvikling av høyere utdanningsinstitusjoner (NORHED)<sup>3</sup> er et program som støtter universitetssamarbeid mellom norske institusjoner og institusjoner i lav- og mellominntektsland. Programmet har et budsjett på 130 millioner kroner årlig og

målsetningen er å bidra til sterkere kapasitet på utdanningsinstitusjoner i sør i form av mer og bedre forskning, og flere og bedre utdannede kandidater.

Målsetningen med følgeevalueringen av NORHED er å bidra til læring innenfor feltet høyere utdanning og utvikling, slik at fremtidige investeringer kan bli mer effektive i å bygge kapasitet på høyere utdanningsinstitusjoner for å fremme utvikling. Evalueringen balanserer dermed de to målene for evaluering, det vil si læring og ansvarliggjøring.

2 På engelsk har vi kalt følgeevaluering real-time evaluation.

3 The Norwegian Programme for Capacity Development of Higher Education and Research for Development (NORHED).



### **Følgeevaluering**

En følgeevaluering er ikke en metode, men betyr rett og slett at evalueringen følger programmet fra start. Følgeevalueringen skiller seg fra ordinær resultatmåling, som er et programansvar, ved at den utføres av et eksternt team av konsulenter for å sikre upartiskhet, og at metodene som benyttes er standard forsknings- og evalueringmetoder. Hvilke metoder som benyttes er avhengig av spørsmålene som skal besvares, og kan være alt fra avanserte statistiske metoder til deltakende observasjon og tekst-tolkning. En følgeevaluering skal balansere målene om ansvarliggjøring og læring. Det er flere fordeler med en følge-evaluering. Blant annet kan man gi tilbakemeldinger underveis, og man kan sikre at informasjon som er nødvendig for å si noe om effekter av et program blir samlet inn. En ulempe er at det kan oppstå et press på at evalueringsteamet skal gi hurtige tilbakemeldinger som kanskje ikke er forenlig med solid forskning.

Følgeevalueringen av NORHED består av flere serier med studier som vil bli gjennomført over flere år. Den første serien handler om kapasitet på institusjonsnivå, og den første studien i denne serien skal beskrive en endringsteori for hvordan NORHED kan bidra til utvikling av kapasitet. Den andre serien består av studier som omhandler forholdet mellom høyere utdanning og utvikling i andre sektorer av samfunnet. NORHED bidrar til en så liten del av utdanningsvirksomheten i hvert enkelt land at det ikke vil være mulig å se sammenhenger på nasjonalt nivå. Studiene skal i stedet besvare generelle spørsmål som hva eksisterende litteratur sier om mulighetene støtte til høyere utdanning kan ha for

utvikling. Den tredje serien vil inkludere en prosess-evaluering av NORHED, hvor de enkelte studier skal se på for eksempel intern dynamikk, insentivordninger, ledelse og styring, og samarbeidet mellom institusjoner i nord og sør.

Mange av spørsmålene som stilles som en del av følgeevalueringen vil vi ikke få svar på før om flere år, men informasjonen som samles inn og presenteres underveis kan likevel bidra til en diskusjon om programmet underveis. Dessuten kan man ved å starte tidlig sikre at man samler inn grunnlagsdata som behøves for en diskusjon om endringer på et senere stadium.

### **Studie av grunnlagsdata for norsk bistand til Myanmar**

Myanmar og Norge har nylig igangsatt et langsiktig bistands-samarbeid etter noen år med norsk engasjement hvor hovedvekten lå på fredsprosessen og humanitær støtte. Selv om det gjennomføres forstudier i forbindelse med enkelttiltak som del av det løpende resultatarbeidet, vil det ofte være behov for ytterligere grunnlagsdata i forbindelse med fremtidige evalueringer.

Evalueringene som bestilles av Evalueringsavdelingen, dekker gjerne innsatser som er langvarige, strategiske, og oftest dekker mange forskjellige tiltak, kanskje over flere tematiske områder eller finansieringskanaler.

Dataene vi trenger for å kunne evaluere slike innsatser er derfor av en noe annen karakter enn det et enkeltprosjekt vil kreve. Fordi Norge nå er i startfasen med å inngå langsiktige samarbeid med myndighetene og andre aktører i Myanmar, har vi en unik sjanse til å samle inn data som kan gi oss viktige svar på hvilke resultater innsatsen har hatt.

I den forbindelse bestiller Evalueringsavdelingen i 2014 en forstudie som består av innsamling og analyse av grunnlagsdata innen utvalgte områder av dette samarbeidet. Hovedformålet med en slik forstudie er å muliggjøre bedre evalueringer av norsk innsats i fremtiden.

#### **Forstudium til evaluering av støtte til kapasitetsutvikling**

Evalueringsavdelingen vil i 2014 sette i gang en evaluering av norsk støtte til kapasitetsutvikling, som har vært et prioritert område i norsk og vestlig bistand i mange år. Evalueringen skal koordineres tett med tilsvarende evalueringsarbeid i Sida (Sverige) og Danida (Danmark), og vil lede fram til en felles samlerapport i 2015.

I den forbindelse har Evalueringsavdelingen bestilt en forstudie om hva slags informasjon og hva slags metoder som har vært brukt i tidligere evaluering og forskning på bistandsfinansiert støtte til utvikling av institusjoners kapasitet, og hvilke av disse som har størst potensial til å svare på viktige evalueringsspørsmål, særlig spørsmål om effektivitet. Denne forstudien er koordinert med parallelle forstudier i Sverige og Danmark, der Sida ser på funn og erfaringer i tidligere evalueringer og forskning, mens Danida ser på konseptuelle og teoretiske spørsmål.

Studien gir en grundig oversikt over viktige metodespørsmål, både med tanke på teoretiske diskusjoner og praktiske erfaringer, og diskuterer muligheten til å framskaffe kunnskap om kapasitetsutvikling på forskjellige måter. Studien viser at de fleste tidligere evalueringer av bistandsfinansiert støtte til kapasitetsutvikling har blitt gjort over noenlunde samme lest. Oppmerksomheten har gjerne vært på selve institusjonen som er under evaluering. Selv om praktisk talt alle evalueringer fremhever hvor viktig det

er å se på konteksten – sosiale, kulturelle, juridiske og andre rammevilkår, er det få som har gått i dybden på hvordan dette påvirker bistand til kapasitetsutvikling.

Videre er det få studier som har forsøkt å slå fast effekten av bistand gjennom grundige vurderinger av årsaksforhold. Dette er forståelig ut fra at både tilgjengelig informasjon og metodiske begrensninger gjør det vanskelig å slå fast i hvilken grad bistand faktisk er årsak til endringer i en institusjon. Den sier likevel at den beste måten å gjøre dette på, er gjennom evalueringer basert på arbeid med endrings-teorier, og gir anbefalinger knyttet til ulike modeller, data (indikatorer) og metodevalg. Den gir en rekke eksempler på hva slags modeller, data og indikatorer som har vært brukt i tidligere evalueringer, som vil være til nytte for fremtidige evalueringer. Studien er tilgjengelig, sammen med forstudiene gjennomført av Sida og Danida, på Sida sine nettsider ([www.sida.se](http://www.sida.se)).











# Andre evalueringsrapporter

---









## Rapport: Evaluation of the Fourth Global Programme of UNDP

Gjennomført av evalueringskontoret til FNs utviklingsprogram (UNDP) med støtte fra Norads evalueringsavdeling  
[undp.org/evaluation/evaluations/rcf-gcf/gp/gpe-2013.shtml](http://undp.org/evaluation/evaluations/rcf-gcf/gp/gpe-2013.shtml)

# FNs utviklingsprogram: Evaluering av det fjerde globale programmet

## Bakgrunn

Hoveddelen av UNDPs operative aktiviteter er organisert gjennom landprogram. I tillegg har organisasjonen flere overordnede program. Det største av disse er Det globale programmet, som følger en fire-årig syklus. Det fjerde globale programmet dekker perioden 2009 til 2013.

## Formål

Målet er å vurdere hva som er oppnådd gjennom det fjerde globale programmet for å kunne gi anbefalinger til hvordan UNDP kan forbedre sine bidrag til utvikling. Alle de fem geografiske regionene som UNDP jobber i, ble dekket av evalueringen. Evalueringen vurderte også mulige synergier mellom det globale programmet og landprogrammene.

## Funn

Det har vært en utfordring for det fjerde globale programmet å finne en god balanse mellom spesifikk støtte på landnivå og strategisk støtte til globale og regionale fellesgoder. Evalueringen reiser spørsmålet om hvorvidt det globale programmet i sin nåværende form er hensiktsmessig for å oppnå de erklærte målene. Andre funn:

- Det globale programmet har vært viktig for UNDPs deltakelse i politiske debatter om for eksempel klima og energi.
- Innholdet og omfanget av forskjellige prosjekter varierte betydelig. Mange prosjekter fremmet nye ideer, men det var en utfordring å legge til rette for læring landene imellom.
- Det har vært utfordrende å møte landkontorenes behov for å støtte myndighetenes nasjonale kapasitetsutvikling.
- Vurderingen av tilfredsheten med UNDPs rådgivende tjenester varierte på tvers av regioner.
- Den globale programmet bidro til økt vekt på kunnskapsproduksjon og kunnskapsdeling, men dette er ikke i tilstrekkelig grad institusjonalisert, og det gjenstår mye før man har et fungerende system for kunnskapsforvaltning.
- Likestillingsstrategien var ikke gjennomført godt nok til å ivareta UNDPs likestillingsprioriteringer. Ressursene fra det globale programmet var likevel viktige for å støtte likestillingsaktiviteter.
- Det globale programmet bidro til å prioritere samarbeid mellom utviklingsland, men det er fortsatt en utfordring å integrere slike løsninger i UNDPs program.
- Det har skjedd tydelige forbedringer med å jobbe på tvers innen sentrale tematiske områder, men det gjenstår en del på veien fra generelt tematiske arbeid til å jobbe mer kontekstspesifikt innenfor områder som likestilling.

## Anbefalinger

- Det globale programmet bør styrkes for å kunne bidra utover det UNDP oppnår gjennom sine regionale program og landprogram.
- Spesialiserte tjenester og rådgivning bør effektiviseres på noen områder.
- UNDP bør sørge for mer systematisk kunnskapsforvaltning og se nærmere på forhold forhindrer at kunnskap deles.
- Likestilling bør integreres bedre i arbeidet.
- Kostnadseffektiviteten i de globale og regionale programmene bør økes ved klarere ansvar for koordinering og å styrke de regionale tjenestesentrene.

## Rapport: Assessment of Development Results (ADR) in the Islamic Republic of Afghanistan

Gjennomført av evalueringskontoret til FNs utviklingsprogram med støtte fra Evalueringsavdelingen i Norad  
[undp.org/evaluation/evaluations/assessment-of-development-results.shtml](http://undp.org/evaluation/evaluations/assessment-of-development-results.shtml)

# FNs utviklingsprogram: Evaluering av støtten til Afghanistan

## Bakgrunn

Evalueringskontoret til FNs utviklingsprogram (UNDP) gjennomfører jevnlig vurderinger av utviklingsresultatene av UNDPs landprogrammer. Denne rapporten evaluerer UNDPs støtte til Afghanistan. Afghanistan er det største av UNDPs landprogram og representerer omtrent 15 prosent av alle UNDPs utgifter. I perioden 2009-2013 brukte organisasjonen cirka 3340 millioner dollar i Afghanistan, blant annet som støtte til arbeidet for bedre styresett og den nasjonale budsjettprosessen.

## Formål

Målet var å analysere UNDPs direkte og indirekte bidrag til Afghanistans utvikling innenfor en rekke tematiske områder i perioden 2009-2014. I tillegg ble styringen (forvaltningen) av programmet evaluert.

## Funn

- UNDP har bidratt til å utvikle og drive en voksende politistyrke.
- Over to tusen småprosjekter har blitt gjennomført, alt fra bygging av veier og broer til skoler og helsesentre. Men prosjektene er geografisk

konsentrert rundt provinsielle hovedsteder.

- UNDP har finansiert utstyr, bygninger, møbler og ansettelse av et stort antall nasjonale og internasjonale faglige medarbeidere for å styrke kapasiteten i ulike statlige enheter. Men det stilles spørsmål ved bærekraften i dette. Få av tiltakene har vært basert på en grundig vurdering av kapasitet, både nåværende og fremtidig.
- Noen resultater har blitt oppnådd når det gjelder å styrke kvinners rettigheter, men kulturelle forhold er en betydelig begrensning.
- Svært få av de viktigste utviklingsresultater som UNDP har bidratt til, vil være bærekraftige når den internasjonale støtten opphører. Samlet sett bygger UNDPs programmer på en forutsetning om at organisasjonen kommer til å være i Afghanistan på lang sikt, og den mangler derfor avslutningsstrategier.
- UNDP har ikke tilstrekkelig tilknytning til det sivile samfunn. På dette avgjørende tidspunktet for Afghanistan trengs sterkt press og aktive sivilsamfunnsorganisasjoner til

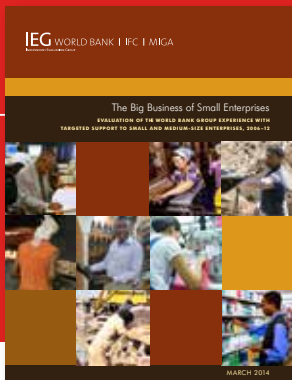
å utøve påvirkningsarbeid for bedre utdanning og helse, en ansvarlig stat, kamp mot korrupsjon, og særlig støtte til kvinners rolle i samfunnet.

- UNDP har vist engasjement for nasjonalt eierskap og lederskap, men har ikke alltid erkjent dette som en forpliktelse, og har fortsatt sterkt fokus på UNDPs egne leveranser.
- UNDP har opprettet solide partnerskap med den afghanske regjeringen og andre givere, mens forholdet til andre FN-organisasjoner, Verdensbanken, det sivile samfunn og privat sektor har vært svakere.
- På grunn av dårlig sikkerhet og vanskelig terreng har internasjonal bistand en tendens til å forbli i hovedstaden med begrenset aktivitet i provins-, distrikts- og landsbynivå. UNDP har jobbet med den sentrale regjeringen i Kabul og har hatt begrenset oppmerksomhet mot det tradisjonelle afghanske styresettet. Et bedre samspill mellom regjeringen og de tradisjonelle styrings- og konfliktløsnings-systemer kunne være viktig for fremtidig politisk stabilitet og sikkerhet i Afghanistan.



### Anbefalinger

- UNDP bør fortsette å bygge tillit hos regjeringen og dens givere slik at det er mer sannsynlig at de vil støtte de ideer, rammer og retninger som fremmes av UNDP.
- UNDP bør fortsette å prioritere demokratisk styresett og rettssikkerhet, fordi organisasjonen har et klart komparativt fortrinn her. Større oppmerksomhet må gis de svakeste delene i det afghanske demokratiet - lokale myndigheter, lovgiver og domstolene. I tillegg bør man arbeide for å redusere fattigdom gjennom bærekraftig utvikling.
- UNDP bør undersøke muligheten for å sette opp flere flernasjonale fond til støtte for overgangsarbeidet.
- UNDP bør styrke sitt engasjement for å bidra til samordning av bistandsprosesser.
- UNDPs landkontor bør styrke sin operative kapasitet og effektivitet ved å utvikle et helhetlig team av nasjonale og internasjonale medarbeidere forpliktet til å oppnå resultater for Afghanistan.
- Sub-nasjonal styring skal fortsette å være en viktig komponent i landprogrammet. UNDP bør etablere regionale kontorer som bedre kan integrere UNDPs prosjektaktiviteter.
- UNDP bør jobbe med tradisjonelt afghansk styresett og rettsvesen, siden disse har legitimitet. Det leder til økt kapasitet å gi dem en rolle i oppbygging av den afghanske staten.
- For å sikre bærekraften i UNDPs kapasitetsbygging, kreves mer vurdering i programdesign og under gjennomføringen. Man bør vurdere gradvis økning i bruken av nasjonale aktører for å heve kapasiteten på en bærekraftig måte.
- UNDP bør nå ut til sivilsamfunn, blant annet gjennom informasjonsaktiviteter under valget og ved å involvere nøyte utvalgte frivillige organisasjoner i gjennomføring av sine programmer, først og fremst på provins- og distriktsnivå, men også i påvirkningsarbeid og bevisstgjøring.



## Rapport: Evaluation of the World Bank Group Experience with Targeted Support to SMEs, 2006–12

Utført av Verdensbankens uavhengige evalueringsgruppe med støtte fra Norads evalueringsavdeling  
[ieg.worldbankgroup.org/small-enterprises](http://ieg.worldbankgroup.org/small-enterprises)

# Verdensbanken: Erfaring med målrettet støtte til små og mellomstore bedrifter

## Bakgrunn

Verdensbankgruppen består av flere institusjoner, inkludert det internasjonale finansieringsinstituttet (IFC), det multilaterale garanti-instituttet (MIGA) og to ordninger for utlån til regjeringer (IBRD og IDA). I løpet av perioden 2006 - 2012 bidro Verdensbankgruppen med 17.7 milliarder dollar i målrettet støtte til utvikling av små og mellomstore bedrifter. Støtten har hovedsakelig dreid seg om å skaffe slike bedrifter finansiering, tjenester, informasjon og tilgang til markeder. Verdensbankgruppen har dessuten bidratt med faglig rådgivning.

## Formål

Målet med evalueringen var å vurdere i hvilken grad Verdensbankgruppen har fremmet inkluderende vekst gjennom målrettet støtte til små og mellomstore bedrifter på en effektiv måte. En rekke evalueringsmetoder er lagt til grunn for å belyse spørsmål om tiltakenes relevans, kostnads-effektivitet, måloppnåelse og kvalitet.

## Funn

- Tilgjengelig litteratur gir lite veiledning hva gjelder effektiviteten av de vanligste formene for støtte til utvikling av små og mellomstore bedrifter, enten ved direkte støtte eller til utvikling av markedene. Tilbakemeldingene fra bedriftene viser imidlertid at det er et behov for å fokusere på de mer systemiske utfordringene som slike bedrifter står overfor. De største utfordringene som ble identifisert gjaldt å skaffe en pålitelig strømtilførsel, en åpen offentlig sektor, et moderat skattenivå, politisk stabilitet, rettfærdige regler, utdannet arbeidskraft, samt et konkurransedyktig og stabilt finansieringssystem.
- Det er utfordringer knyttet til hvordan institusjonene i Verdensbankgruppen definerer små og mellomstore bedrifter. Forholdsvis få prosjekter definerer hvilke bedrifter som er berettiget til å motta støtte og enda færre bruker definisjonene der disse finnes, når de gir støtte.

## Anbefalinger

- Målrettet støtte til små og mellomstore bedrifter bør baseres på en klar forståelse av hva som skiller små og mellomstore bedrifter fra andre bedrifter, samt hvordan den foreslåtte støtten vil kunne gjøre noe med de systemiske utfordringene som hemmer små og mellomstore bedrifter i å bidra til sysselsetting, vekst og økonomiske muligheter.
- Institusjonene i Verdensbankgruppen bør harmonisere sin tilnærming til små og mellomstore bedrifter.
- Hver av institusjonene bør sette opp klare mål og gi begrunnelse for støtten, samt tydeliggjøre hvordan støtten vil påvirke de mer systemiske hindringene som hemmer små og mellomstore bedrifter, og hvordan den vil bli fulgt opp og evaluert.
- Ledelsen i Verdensbankgruppen bør skifte fokus fra bedrifter som allerede har god tilgang til finansiering, informasjon og markeder, til bedrifter i lavinntektsland, sårbare land og land i konflikt som har underutviklede finansieringssystemer.

- MIGA bør vurdere sin tilnærming med å tilby investeringsgarantier gjennom sitt program for små investeringer (Small Investment Program). Det bør

vurdere å slå dette programmet sammen med sine ordinære program eller å foreta endringer av selve programmet for å forbedre måloppnåelsen.



Foto: Ken Opprann



## Rapport: World Bank Group Assistance to Low-Income Fragile and Conflict-Affected States

Utført av Verdensbankens uavhengige evalueringsgruppe med støtte fra Norads evalueringsavdeling  
[ieg.worldbankgroup.org/evaluations/fcs](http://ieg.worldbankgroup.org/evaluations/fcs)

# Verdensbanken: Støtte til sårbare lavinntektsland og land i konflikt

## Bakgrunn

Omkring 370 millioner mennesker lever i sårbare land og land påvirket av konflikt. De har stort sett høyere fattigdom, lavere vekst og svakere indikatorer innen utvikling enn andre land. Verdensbankgruppen har identifisert støtte til slike land som å ha strategisk prioritet fordi det er avgjørende for å kunne oppnå målet om fattigdomsreduksjon og rettferdig fordeling.

## Formål

Målet var å vurdere Verdensbankgruppens landstrategier og bistandsprogram ut fra relevans og måloppnåelse i lavinntektsland, sårbare stater og land i konflikt. Et utvalg på 33 land som faller innen disse kategoriene ble vurdert opp mot land som ikke faller innenfor disse kategoriene.

## Funn

- Gjennomføring av Verdensbankens arbeid innen lavinntektsland, sårbare stater og land i konflikt har forbedret seg siden 2001 sammenlignet med lavinntektsland som ikke er sårbare. Det er åpenbare fremskritt på flere områder,

selv om det gjenstår en rekke utfordringer.

- Landstrategiene er ikke tilstrekkelig tilpasset sårbarhet og konflikt, og de mangler strategier for hvordan man kan håndtere risiko knyttet til politisk økonomi og konflikt.
- Verdensbanken har vært forholdsvis effektiv i å integrere likestilling innen helse, utdanning og utvikling i lokalsamfunn, men den har ikke viet nok oppmerksomhet til konfliktrelatert vold mot kvinner og fremme av kvinners økonomiske stilling i disse landene.
- Direkte støtte til lokalsamfunn har vært nyttig for å sikre levering av kortsiktig bistand til lokale grupper i sårbare stater og land i konflikt, men det stilles spørsmålstegn ved bærekraften.
- Verdensbankgruppen mangler et realistisk rammeverk for å fremme inkluderende vekst og arbeidsplasser innenfor de økonomiske muligheter og begrensninger i sårbare stater og land i konflikt, samt for å fremme effektiv koordinering på tvers av institusjonene i Verdensbankgruppen.

- Sårbare stater og land i konflikt har mottatt mindre bistand per innbygger fra Verdensbankens fond for de fattigste landene (IDA) enn andre lavinntektsland som verken har vært klassifiserte som sårbare stater eller som land i konflikt.

## Anbefalinger

- Utvikle mer presise klassifiseringer av sårbare stater og land i konflikt, og skreddersy landstrategiene til forholdene i disse landene.
- Øke innsatsen for å håndtere virkningene av konfliktrelatert vold mot kvinner og vektlegge økonomisk styrking av kvinners økonomiske stilling i lavinntektsland, sårbare stater og land i konflikt.
- Forbedre bærekraften til program forvaltet av lokalsamfunn, samt støtte institusjonell kapasitetsbygging på nasjonale og sub-nasjonale nivåer.
- Utvikle mer realistiske rammeverk for inkluderende vekst og arbeidsplasser, og tilpasse bedriftsmodeller, insentiver og systemer til behovene i sårbare stater og land i konflikt.





## Global Program Review: The World Bank Group's Partnership with the Global Environment Facility

Utført av Verdensbankens uavhengige evalueringsgruppe med støtte fra Norads evalueringsavdeling  
[ieg.worldbankgroup.org/evaluations/gef](http://ieg.worldbankgroup.org/evaluations/gef)

# Verdensbanken: Partnerskap med den globale miljøfasiliteten

## Bakgrunn

Den globale miljøfasiliteten (GEF) og fondene som hører til denne ordningen er plassert i Verdensbanken. Banken er vertskap for GEFs sekretariat og gjennomfører noen av dets prosjekter. Denne gjennomgangen ser primært på nettopp Verdensbankens rolle som en utøvende partner for GEF.

## Formålet

Målet med gjennomgangen var å forbedre relevansen og måloppnåelsen på Verdensbankgruppen sitt partnerskap med GEF. Gjennomgangen dokumenterer hvordan partnerskapet mellom Verdensbanken og GEF har utviklet seg siden GEF ble opprettet tidlig på 90-tallet.

## Funn

- GEFs fokus på globale miljøgoder utfyller Verdensbankens egne prioriteringer innen miljøsektoren. For GEF er Verdensbanken fortsatt den organisasjonen som mobiliserer flest investeringsprosjekter og tilhørende ekspertise.
- Relevansen av partnerskapets institusjonelle oppsett er imidlertid blitt betraktelig

lavere over tid på grunn av nye, alternative partnere og finansieringskilder for GEF. Både det relative og det absolutte omfanget på samarbeidet mellom GEF og Verdensbanken er redusert de siste årene.

- Verdensbanken spiller nå rollen mer som et konsulterende organ enn et samarbeidsorgan når det gjelder GEFs politikk. Verdensbanken, GEF og bistandsorganisasjoner ville tjent på et mer effektivt partnerskap, men ingen av partene virker interesserte i mer samarbeid på dette området.
- GEF-prosjekter som gjennomføres av Verdensbanken har generelt sett mindre fremdrift og de har blitt mindre effektive i følge en rekke kriterier, sammenlignet med andre miljøprosjekter gjennomført av Verdensbanken. Det forklares blant annet med uklare roller og ansvarsfordeling både blant ledelse og ansatte i GEF og Verdensbanken.
- Verdensbankgruppen har integrert globale miljømål i sin virksomhetsstrategi, selv om dette ikke bare skyldes samarbeidet med GEF. Slik integre-

ring er imidlertid mindre åpenbar når en ser på Verdensbankgruppens landstrategier.

- GEF har på innovative måter fremmet bærekraftige miljøtiltak. GEF rapporterer om vellykket samfinansiering fra andre kilder, men bevisene for dette er ikke pålitelige.

## Anbefalinger

- Verdensbankgruppen og GEF bør enten gjenopprette et nært partnerskap eller omdefinere roller og ansvarsfordeling.
- Partnerne bør anerkjenne at konkurranse blant organisasjoner som gjennomfører tiltak har ført til nye insentiver som lar seg vanskelig håndtere innenfor de opprinnelige rammene for GEF.
- Partene bør bli enige om en felles prosjektsyklus som bruker mekanismene i Verdensbanken og det internasjonale finansieringsinstituttet (IFC) til kvalitetssikring.
- Verdensbanken burde utvikle en politikk og formelle retningslinjer for sine vertskap for ulike sekretariater. Når Verdensbanken skal vurdere sin rolle i å gjennomføre globale programmer, bør det inngås en

egen avtale om ansvarsfordelingen ved oppstart.

- Ambisiøse mål for samfinansiering av globale programmer skaper incentiver for upresis rapportering. For å redusere

risikoen for dette, bør programmene ha tydelige rutiner for kvalitetskontroll og for rapportering av samfinansieringsmidler.



# Oppfølging av evalueringer

---







# Oppfølging av evalueringer <sup>4</sup>

Tema for evalueringen/ prosjekt	Rapport nr.	Evalueringsavd. oppfølgingsnotat til UD	Vedtatt oppfølgings- tiltak i UD	Rapport om oppfølging
Nepals Utdanningsprogram	1/2009	Infotak februar 2010	Oppfølging nepalske myndigheter	
Giverkontoret i Juba	2/2009	9.9.2009	Ingen plan anbefalt utover de oppfølginger som alt er gjennomført i UD	
Frivillige organisasjoner i Nord-Uganda	3/2009	31.8.2009	25.6.2010	25.6.2010
Integrering av nødhjelp, gjenoppbygging og utvikling	Felles	7.8.2009	Norsk oppfølging ikke påkrevd	
Bistand til kulturarven	4/2009	30.9.2009	9.6.2010	8.11.2011
Multilateral miljøbistand	Syntese	8.10.2009	Norsk oppfølging ikke påkrevd	
Norsk fredsinnsett i Haiti	5/2009	15.2.2010	15.7.2010	2.2.2012
Norsk Folkehjelps humanitære mineryddings- aktiviteter	6/2009	19.2.2010	8.4.2010	31.3.2011
Nasjonalt program for utviklingsrelatert forskning og utdanning (NUFU) og Norads program for masterstudier (NOMA)	7/2009	14.4.2010	3.11.2010	8.1.2013
Norsk Senter for Demokratistøtte	1/2010	26.3.2010	7.5.2010	14.11.2012
Studie av støtte til parlamentar	2/2010	Oppfølgingsnotat ikke relevant		
Norges næringsrelaterte bistand	3/2010 (Case studier 4,5,6/10)	23.9.2010	15.3.2011	9.1.2013
Norsk støtte til Vest- Balkan	7/2010	4.11.2010	21.1.2011	4.6.2013
Transparency International	8/2010	22.9.11	21.11.2011	1.2.2013

<sup>4</sup> Oversikten er utarbeidet av Evalueringsavdelingen i Norad basert på tilsendte kopier av oppfølgingsvedtak og rapporter i henhold til Instruks for Evalueringsvirksomheten i Norsk Bistandsforvaltning.

Tema for evalueringen/ prosjekt	Rapport nr.	Evalueringsavd. oppfølgingsnotat til UD	Vedtatt oppfølgings- tiltak i UD	Rapport om oppfølging
Evaluerbarhetsstudie - Norsk støtte for å oppnå tusenårsmål 4 og 5 (barn og mødre helse)	9/2010	24.2.2011		
Fredsbyggende aktiviteter i Sør-Sudan	Felles	3.3.2011	22.6.2011	
Norsk støtte til demokrati gjennom FN	10/2010	8.7.2011	20.5.2014	20.5.2014
IOM - Internasjonal organisasjon for migrasjons arbeid mot menneskehandel	11/2010	18.5.2011	5.1.2011	20.12.2012
Følge-evaluering av Norges skog- og klimateknologi	12/2010 (Land rapporter 13, 14, 15, 16, 17, 18/2010)	8.6.2011	12.9.2011	16.7.2012
Pariserklæringen	Felles	Omfattet ikke norsk bistand spesielt. Oppfølgingsnotat ikke utarbeidet		
Barns rettigheter	Felles	21.11.2011	18.12.2012	3.2.2014
Utviklingssamarbeid gjennom norske NGOer i Øst Afrika	1/2011	25.4.2012	19.09.2012	
Bistandsforskning	2/2011	4.1.12	19.2.2013	19.2.2013
Norsk kultur og idretts- samarbeid med land i sør	3/2011	27.1.12	6.6.2012	11.9.2013
Studie av utvikling, makt og korrupsjon	4/2011 Studie	Oppfølgingsnotat ikke relevant		
Norsk fredsinnsett på Sri Lanka	5/2011	8.2.2012	29.3.2012	
Antikorrupsjon	6/2011	15.2.2012	27.5.2013	
Norsk støtte til å fremme menneskerettigheter	7/2011	17.1.12	17.12.2012	5.5.2014
Norsk handelsrelatert bistand gjennom multilaterale organisasjoner	8/2011	8.3.12	11.1.2013	15.10.2013
Finansstrømmer i FN- systemet	9/2011 Studie	Oppfølgingsnotat ikke relevant		
Norsk støtte til helsesektoren i Botswana	10/2011	Oppfølgingsnotat ikke utarbeidet		
Norsk støtte til å fremme rettene til funksjonshemmede	1/2012	20.4.12	14.1.2013	14.2.2014

Tema for evalueringen/ prosjekt	Rapport nr.	Evalueringsavd. oppfølgingsnotat til UD	Vedtatt oppfølgings- tiltak i UD	Rapport om oppfølging
Studie av reise godtgjørelse (per diem)	2/2012	3.7.2012		
Norsk Utviklingssamarbeid med Afghanistan	3/2012	13.12.2012	16.5.2013	
Verdensbankens flergiverfond for resultatbasert finansiering av helse	4/2012	18.9.2012	21.1.2013	13.5.2014
Følgeevaluering av Norges skog- og klima initiativ: Erfaringer fra sivilsamfunnsorganisasjoner	5/2012	3.12.2012	14.1.2013	31.1.2014 <sup>5</sup>
Det norske Olje for Utviklingsprogrammet	6/2012	21.3.2013	23.5.2013	
Studie av monitorering og evaluering i seks sivilsamfunnsorganisasjoner	7/2012	16.5.2013	14.5.2014	
Studie av bruk av evalueringer i norsk bistand	8/2012	30.4.2013	16.6.2013	
Norges landbruksstøtte for å fremme matvaresikkerhet	9/2012	3.6.2013	22.1.2014	
Rammeverk for analyse av lokal detakelse	1/2013 (Case studier 2/2013)	9.7.2013	25.9.2013	
Norsk-indisk partnerskap for bedre mødre- og barnehelse (NIPI I)	3/2013	7.11.2013		
Flyktninghjelpen/ NORCAP	4/2013	16.10.2013		
Klima og skoginitiativet - følgeevaluering	5/2013	28.11.2013	11.2.2014 <sup>6</sup>	
Evaluering av resultatmåling i bistandsforvaltningen	1/2014			
Hvordan dekker evalueringer utilsiktede effekter av bistand?	2/2014	Oppfølging av studien er inkludert i oppfølgingsnotat for rapport 1/2014		

5 Fra og med 1. januar 2014 ligger ansvaret for oppfølging av følgeevalueringen av Norges skog- og klimainitiativ hos klima- og miljødepartementet. Rapporten om oppfølging er utarbeidet og godkjent der.

6 Utarbeidet og godkjent av Klima- og miljødepartementet.





**Norad**

Direktoratet for utviklingssamarbeid  
Norwegian Agency for Development Cooperation

Postadresse:

Postboks 8034 Dep, NO-0030 OSLO

Besøksadresse:

Ruseløkkveien 26, Oslo, Norge

Tel: +47 23 98 00 00

Fax: +47 23 98 00 99

Omslagsfoto: Ken Opprann

Design: Siste Skrik Kommunikasjon

Opplag: 400

ISBN: 978-82-7548-792-4

postmottak@norad.no

www.norad.no