

Notat

Til: Utenriksrådets kontor ✓
Via: Avdeling for økonomi og utvikling
Kopi til:
Fra: Seksjon for tilskuddsforvaltning
Saksbehandler: Vevatne/Fyhri
Dato: 02.05.2019
Saksnr.: Dokumentnummer.

Torgeir Larsen

Paragr.

Evaluering av mål- og resultatstyring i den norske bistandsadministrasjonen: Oppfølgingsrapport.

Det vises til evalueringsrapport nr. 4/2018 «Evaluation of the Norwegian Aid Administration's Practice of Results-Based Management», samt påfølgende oversendelsesnotat fra evalueringsavdelingen og oppfølgingsplan fra departementet v. utenriksråden.

I tråd med evalueringsinstruksen skal det rapporteres på oppfølgingsplanen som ble utarbeidet i forbindelse med gjennomførte evalueringer ett år etter de er iverksatt. Seksjon for tilskuddsforvaltning har mottatt informasjon om de tiltak som ble iverksatt som følge av oppfølgingsplan av «Evaluering av mål – og resultatstyring i den norske bistandsadministrasjonen (4/2018)». Denne planen ble godkjent av Utenriksrådets ledergruppemøte i mai 2018.

Overordnede funn i rapporten påpeker at mål- og resultatstyringen i den norske bistandsadministrasjonen er mangelfull og at nåværende praksis sannsynligvis ikke bidrar til bedre bistand. Rapporten sier imidlertid at mål- og resultatstyringen på prosjektnivå langt på vei er tilfredsstillende, men at det ikke påvises resultater av summen av de enkelte prosjektene.

Rapporten framhever at resultater ikke brukes strategisk og systematisk for å forbedre forvaltning i hele organisasjonen. Blant årsakene er en svak

resultatorientering fra ledelsen i UD og Norad, manglende forståelse i bistandsforvaltningen for hva mål – og resultatstyring er, og mangelfull resultat – og læringskultur i bistandsadministrasjonen.

Flere evalueringer de siste årene bekrefter svakheter når det gjelder strategisk styring og evne til å dokumentere resultater i forvaltningen. OECDs gjennomgang av norsk bistand skal presenteres i mai. Den framhever at vi har en sterk prosjektfokus, men at norsk bistand viser tydelige svakheter når det gjelder styring på porteføljenivå. Funnene sammenfaller også med Riksrevisjonens undersøkelser av informasjon om resultater av norsk bistand til utdanning som fremlegges Stortinget denne våren. De viser blant annet til at bistandsforvaltningen ikke gjør nok for å sikre pålitelig og relevant resultatinformasjon, at rapporteringen om resultater av norsk bistand er ubalansert, og at det ikke gis nok informasjon om resultater, administrative kostnader og hva norske bistandsmidler brukes til.

Basert på evalueringsrapportens funn og konklusjoner, har oppfølgingsplanen fokusert på tiltak som *1) tydeliggjør ansvaret for å operasjonalisere og konkretisere de politiske målsettingene i utviklingspolitikken; 2) forbedrer styring av porteføljer; og 3) tydeliggjøre formål og bruk av resultatinformasjon for å sikre at forvaltningen kun krever resultatinformasjon som er nødvendig.* Status for oppfølgingstiltak gjengis her under hvert av de tre målområdene.

1. Tydeliggjøre ansvaret for å operasjonalisere og konkretisere de politiske målsettingene i utviklingspolitikken

Det er lagt ned et betydelig arbeid med ny budsjettstruktur med bedre og tydeligere målformuleringer på budsjettpostene knyttet til Prop. 1S. Dette har lagt grunnlaget for en mer konsentrert og helhetlig omtale av både mål og resultater. I tillegg til ny, tematisert budsjettstruktur og en kortere og mer oversiktlig budsjettproposisjon, er målformuleringene for 2019 gjennomgående forenklet og spisset. For 2020 vil de også koples opp mot bærekraftsmålene. Det gjenstår fortsatt arbeid på dette feltet, men et godt grunnlag for en mer resultatorientert rapportering ble lagt i 2019-budsjettet. Arbeidet med forbedringer i både målformuleringer og rapportering i budsjettproposisjonene har bidratt til bedre mål- og resultatstyring. I 2020 vil resultatrapporteringen i budsjettproposisjonen bli mer balansert, og resultatinformasjon som vil kunne ha betydning for fastsettelse av bevilgningsnivå på posten er nyansert og relevant.

I forbindelse med reform av bistandsadministrasjonen vil mål – og resultatstyring være en prioritet. Inntil det er fattet en beslutning i reformspørsmålet vil man avvente behovet for å tildele roller og ressurser med særlig ansvar for resultatstyring.

Et styrket regelverk, budsjettstruktur og organisering er ikke alene nok til å oppnå mål- og resultatstyring. Ledelse på strategisk nivå er sentralt for å styrke en resultat og læringskultur i bistandsadministrasjonen. Det innebærer at ledelsen har en interesse for resultatmåling og resultatstyring, kommuniserer viktigheten av dette, og følger opp og etterspør bruk av resultatinformasjon som grunnlag i beslutningstaking og i læring om hva og hvem som skal motta bistandsmidler. Dette står sentralt i de obligatoriske lederkursene i tilskuddsforvaltning.

2. Forbedre styring av porteføljer. Alle porteføljer bør ha en klar programlogikk og tydelige målsetninger. Evalueringer bør benyttes systematisk for å vurdere i hvilken grad man oppnår resultater på porteføljenivå.

En styrket porteføljetenkning innebærer at valg av tiltak og partnere skal måles mot tiltakets mål, men også mot porteføljens mål. Det betyr at tiltak som i seg selv leverer gode resultater må velges bort hvis det ikke samtidig leverer resultater målt må porteføljens mål (med portefølje vises det til en post i budsjettet, en ordning eller prosjekter som på andre måter henger logisk sammen). Porteføljeorientering er således viktig fra et styringsperspektiv. Hele forvaltningsarkitekturen er nå endret slik at man bedre kan ivareta overordnet styring av all norsk bistand og de enkelte poster i budsjettet. Budsjettproposisjonen er den viktigste delen av denne arkitekturen.

Videre er arbeidet med å revidere ordningsregelverkene med sikte på å underbygge og operasjonalisere målene i budsjettproposisjonen (Prop. 1S), nær ferdigstilt. Konkretisering av mål – og resultatrapportering i ordningsregelverket er et viktig ledd i arbeidet med å legge til rette for porteføljestyring.

Tilskuddsforvaltningskurs som STF tilbyr på UKS har blitt utvidet med en bolk om porteføljestyring for å styrke kompetansen hos ledere og saksbehandlere i UD og Norad.

I regjeringserklæringen heter det at det vil etableres en ny resultatportal, som vil forbedre bruken og læringseffekten av mål og resultatstyring. Det

testes nå ulike måter å systematisere, analysere og presentere resultatinformasjon på, slik at den kan vises i en slik portal. Hensikten er også at mer systematiske vurderinger av fremdrift og analyser av resultatoppnåelse, vil kunne rette oppmerksomheten mot tiltak som trenger tettere oppfølging, og bidra til bedre kunnskap om hva som virker. Et trafikklyssystem gjør det mulig å aggregere til porteføljenivå og er derfor godt egnet til overordnet porteføljestyring. Resultatportalen vil legge til rette for bedre datakvalitet og gjennom en felles struktur gjøre det lettere å aggregere, sammenlikne og sammenstille informasjon på porteføljenivå.

Det arbeides kontinuerlig med å sikre at rapportering av resultater brukes strategisk og systematisk for å forbedre egen forvaltning. Det er således et økende fokus på å styrke læringseffekten og bruken av evalueringer i bistandsforvaltningen for å vurdere om de rette partnerne og tiltakene finansieres. I det videre arbeidet med økt digitalisering av tilskuddsforvaltningen vil mulighetene som er til stede for aggregering og tilgjengeliggjøring av informasjon fra gjennomganger og evalueringer kunne utnyttes bedre. Det skal i det videre arbeidet vektlegges å gjennomføre evalueringer på porteføljenivå når evalueringer planlegges.

3. Tydeliggjøre formål og bruk av resultatinformasjon for å sikre at forvaltningen kun krever resultatinformasjon som er nødvendig. Hvilken resultatinformasjon som skal kreves av partnere bør revurderes med jevne mellomrom for å forhindre utilsiktede effekter.

Det har blitt utviklet en rapporteringsdel i Tilskuddsportalen som angir tydelige krav og forventninger til resultatinformasjon fra tilskuddsmottaker. Tilskuddsportalen vil således bidra til å tydeliggjøre formål og bruk av resultatinformasjon. Portalene vil samlet sikre at det rapporteres på de avtalte resultatrammeverkene og indikatorene, og at avvik blir oppdaget.

Veiledningen til saksbehandlere og ledere i hvordan kvalitetssikre resultatinformasjon fra de som mottar tilskudd har blitt styrket i utviklingen av en ny håndbok i tilskuddsforvaltning, Grant Management Assistent (GMA). GMA er blant annet koplet opp mot hvert steg i Tilskuddsportalen og vil gjøre det enklere å ta riktige valg.

Departementet etterstreber å begrense rapporteringen på prosjektnivå. Arbeidet med avtalereduksjon har avdekket at det er et gap mellom hva det bes om og hva som mottas og hva som leses av rapporter. Arbeidet med å få bedre resultatinformasjon på portefølje/ordningsnivå krever først og fremst tydelige mål å arbeide etter. På postnivå i budsjettet finnes slike mål, men

det gjenstår å etablere tydelige mål for samtlige strategier og ordninger slik at det er tydelig hva man skal rapportere på.

Oppfølgingsplanen under viser status for anbefalte mål og tiltak for å forbedre mål- og resultatstyringen i bistandsadministrasjonen.

Anbefaling	Tiltak	Ansvar for tiltaket	Tidsramme	Status for oppfølging
<p>1. Tydeliggjøre ansvaret for å operasjonalisere og konkretisere de politiske målsettingene i utviklingspolitikken</p>	<p>Tiltak 1.1 I arbeidet med budsjettproposisjonen (Prop. 1 S) for 2019 må avdelingene sørge for god kvalitet på målformuleringer.</p>	<p>Avdelingsledelse og seksjonsledere med tilskuddsansvar. STF og ØKVI bistår</p>	<p>Knyttet til Prop. 1S frister</p>	<p>Avdelingene har bidratt til økt kvalitet på målformuleringer i budsjettproposisjonen.</p>
	<p>Tiltak 1.2 Ny budsjettstruktur med bedre og tydeligere målformuleringer på budsjettpostene.</p>	<p>Alle avdelinger med tilskuddsforvaltning</p>	<p>Innen august 2018</p>	<p>Det er etablert ny budsjettstruktur med kvalitetssikrede målformuleringer.</p>
	<p>Tiltak 1.3 I forbindelse med reform av bistandsadministrasjonen skal det være økt fokus på mål- og resultatstyring. Ressurspersoner med særlig ansvar for resultatstyring skal ha sentrale roller og oppgaver i prosessen.</p>	<p>Alle avdelinger med tilskuddsforvaltning</p>	<p>Innen utgangen av 2018</p>	<p>Ikke gjennomført. Avventer avklaring i reformspørsmålet.</p>
<p>2. Forbedre styring av porteføljer. Alle porteføljer bør ha en klar programlogikk og tydelige målsettinger. Evalueringer bør benyttes systematisk for å vurdere i hvilken grad man oppnår resultater i porteføljen</p>	<p>Tiltak 2.1 Ordningsregelverkene revideres med sikte på å underbygge og operasjonalisere målene i budsjettproposisjonen (Prop. 1S)</p>	<p>Ansvarlig avdeling for tilskuddsordningen, i samarbeid med STF</p>	<p>Innen utgangen av 2018</p>	<p>Arbeidet med å revidere ordningsregelverkene er nær ferdigstilt.</p>
	<p>Tiltak 2.2 Identifisering av pilot «porteføljer», og kvalitetssikring av mål og programlogikk for disse.</p>	<p>AMOR i samarbeid med fagseksjoner</p>	<p>Gradvis</p>	<p>Arbeidet med å kvalitetssikre porteføljer er igangsatt. Det forberedes en evaluering av porteføljeorienteringen i nye bistands-programmer som vil brukes i det videre arbeidet.</p>

	<p>Tiltak 2.3 Ansvarlig avdeling skal rapportere på resultatene av de samlede tiltakene som støttes under posten. Dette betyr rapportering på oppnådde resultater, eller mangel på dette, og hvordan erfaringene skal brukes for å vurdere eventuelle videre satsing. (ev. tilskuddsordningen/ i rapportdelen for Prop. 1S.)</p> <p>Tiltak 2.4 Tilpasset opplæring for å styrke kompetansen på porteføljestyling, ved å ta tema inn i de obligatoriske kursene i tilskuddsforvaltning</p> <p>Tiltak 2.5 Seksjoner med tilskuddsforvaltning skal vurdere å gjennomføre evalueringer på porteføljenivå når evalueringer planlegges (under en tilskuddsordning, men kan også være tematisk eller geografisk).</p>	<p>STF/AMOR tilbyr opplæring og støtter og rådgir i arbeidet</p> <p>STF/AMOR</p> <p>Posteier/ seksjon med tilskudds-ansvar. STF/AMOR støtter og rådgir.</p>	<p>Gradvis innføring</p> <p>Innen utgang av 2018</p> <p>Gradvis innføring</p>	<p>Avdelinger har bidratt med forbedret rapportering på resultater med fokus på oppnådde resultater. Arbeidet for å oppnå en mer balansert rapportering og kunnskapsbaserte beslutninger om videre satsninger er styrket.</p> <p>Porteføljestyling har blitt innlemmet som tema med en egen bolk i tilskuddsforvaltningskursene.</p> <p>Det vurderes å gjennomføre evalueringer på porteføljenivå mer systematisk.</p>
<p>3. Tydeliggjøre formål med og bruk av resultatinformasjon for å sikre at forvaltningen kun krever resultatinformasjon som er nødvendig. Hvilken resultatinformasjon som skal kreves av partnerne bør revurderes med jevne mellomrom for å forhindre uintenderte effekter.</p>	<p>Tiltak 3.1 Utvikle en rapportdel i Tilskuddsportalen/resultatportal med tydelige forventninger til resultatinformasjon fra tilskuddsmottaker</p> <p>Tiltak 3.2 Vurdere behovet for resultatinformasjon på porteføljenivå/ordningsnivå, og planlegge nødvendig</p>	<p>STF/AMOR</p> <p>Avdelingen med ansvar for tilskuddsordningen, ev. seksjonen med</p>	<p>Mai 2019</p> <p>Løpende</p>	<p>Nytt og revidert veiledningsmateriale utarbeidet, bearbeidet og ferdigstilt våren 2019. Tilskuddsportalen utvides med stadig flere ordninger og nye faser i forvaltningssyklusen inkluderes. Resultatportalen er pilotert, og det forberedes et opplegg for å inkludere komponenter av denne i Tilskuddsportalen.</p> <p>Dette arbeidet vil styrkes i takt med utvikling av tilskudds- og resultatportalene.</p>

	<p>innhenting av data til dette formålet</p> <p>Tiltak 3.3 Forenkle rapporteringskrav på ordningsnivå. Mottaker skal i hovedsak rapportere på effekten for målgruppen/outcome av tiltakene de gjennomfører. Det vil i noen tilfeller også være aktuelt å rapportere på samfunnseffekten/ impact, men det kan i større grad synliggjøres på porteføljenivå.</p>	<p>ansvar for porteføljen. Den som eier ordning har ansvar for å sette rammene for kravene ihht økonomireglementet STF/AMOR støtter og rådgir.</p>	<p>Integreres i utvikling av Tilskuddsporta 1 og GMM (2019)</p>	<p>Reviderte ordningsregelverk har bidratt til forenklede rapporteringskrav på ordningsnivå.</p>
--	--	--	---	--