

Utenriksdepartementet Utenriksrådets kontor  
Postboks 8114 Dep.

0032 Oslo

Arkivkode/ File no:  
842.0

Deres/ Dykkar ref./ Your ref.:

Dato/ Date:  
06.03.2018Vår ref./ Our ref.:  
1700214-46Vår saksbeh./ Enquiries:  
Ida Lindkvist**Oversendelsesnotat: Evaluering av mål- og resultatstyring i den norske bistandsadministrasjonen. Rapport 4/2018.**

Evalueringen er gjennomført på oppdrag fra Evalueringsavdelingen i Norad av Itad og Chr. Michelsens Institutt. Rapporten blir publisert og gjort tilgjengelig på Norad sin webside onsdag eller torsdag denne uken, mens seminaret med diskusjon av evalueringen avholdes 9.mars 2018.

**OVERORDNEDE FUNN OG KONKLUSJONER:**

Hovedkonklusjonen i rapporten er at mål- og resultatstyringen i den norske bistandsadministrasjonen er mangelfull. Nåværende praksis bidrar sannsynligvis ikke til bedre bistand.

**Mangler:**

- Bistandsadministrasjonen fokuserer på rapportering av resultater, men bruker ikke disse strategisk og systematisk for å forbedre forvaltningens eget arbeid
- Administrasjonens krav til rapportering ser ut til å gi økte kostnader for partnere, uten at dette nødvendigvis gir mer effektiv bistand

**Årsaker:**

- Svak resultatorientering fra overordnet ledelse i UD og i Norad
- Manglende forståelse i bistandsadministrasjonen for hva mål- og resultatstyring er
- Manglende resultat- og læringskultur i bistandsadministrasjon

**1. Om evalueringen****Bakgrunn**

Mål- og resultatstyring har vært det overordnede styringsprinsippet i staten siden midten av 1980-tallet. Enkelt sagt innebærer det at overordnede, politisk fastsatte mål for den enkelte virksomhet skal konkretiseres på en slik måte at resultatene kan måles, vurderes og følges opp gjennom nødvendige utviklings- og forbedringstiltak.

Til tross for den lange historiske bakgrunnen, sliter mange virksomheter med å få til denne måten å styre på. Problemer oppstår både hvis mål- og resultatstyringen blir for rigid og hvis den blir for fleksibel. Hvis den blir for rigid vil organisasjonen fokusere på rapportering og ofte telling, mens bruk og læring kommer i bakgrunnen. Hvis den blir for fleksibel risikerer man å sitte igjen med svært lite informasjon om resultater som kan brukes i administrasjonens eget arbeid. Hverken rigid eller for fleksibel praksis vil bidra til effektiv bistand. Flere av avdelingens evalueringer har kommet med funn som kan tyde på at bistandsadministrasjonen har flere ulike

typer utfordringer knyttet til mål- og resultatstyring. Blant annet har flere evalueringer vist svakheter når det gjelder strategisk styring og evne til å dokumentere resultater. Samtidig har bistandsadministrasjonen blitt kritisert for å sette stadig strengere krav til rapportering.

### Formål

Formålet med evalueringen er å forbedre mål- og resultatstyringen i bistandsadministrasjonen ved å dokumentere hvordan mål- og resultatstyring praktiseres, identifisere sterke og svake sider inkludert områder som kan forbedres. Med bistandsadministrasjonen menes UD og Norad.

### Metoder og begrensninger

Evalueringen begrenses til hvordan Norad og UD praktiserer mål- og resultatstyring fra Oslo. Bilateral bistand forvaltet av ambassadene har ikke vært inkludert i denne evalueringen. Evalueringsteamet har gjennomført 14 case studier<sup>1</sup> og har totalt intervjuet 83 personer i UD, Norad og partnerorganisasjonene. Teamet har også gjennomgått arkivert materiale og relevant litteratur.

### Teamets tilnærming til mål- og resultatstyring

For å undersøke hvordan mål- og resultatstyringen praktiseres har teamet tatt utgangspunkt i Direktoratet for Økonomiforvaltnings (DFØ) veileder for mål- og resultatstyring, og det såkalte styringshjulet<sup>2</sup>. For at mål- og resultatstyring skal kunne gi effektiv bistand så må overordnede mål og strategier følges av styringsparametere (og kriterier for måloppnåelse), og man må innhente informasjon om hvorvidt man når målene (resultatmåling og evaluering), som igjen må brukes til læring og forbedring. Dersom ett av disse leddene svikter, vil ikke mål- og resultatstyring kunne gi effektiv bistand. Teamet identifiserer tre nivåer hvor forvaltningen helt eller delvis kan praktisere styringshjulet. De tre nivåene er: strategisk/overordnet nivå; porteføljnivå; og tilskuddsnivå.

Med **strategisk nivå** mener teamet arbeidet med de overordnede målsetningene i norsk bistand. Her kan styringshjulet praktiseres i arbeidet med budsjettforslaget og tildelingsbrev.

Med **porteføljnivå** (eller program) menes en gruppe med tiltak som deler samme overordnede mål og hvor det finnes en underliggende programlogikk. En portefølje vil noen ganger sammenfalle med en ordning, men ikke alltid.

Med **tilskuddsnivå** mener teamet oppfølging/forvaltning av enkelttiltak/prosjekter. Med unntak av beslutning om finansiering så er det begrenset hvor mye administrasjonen kan styre på tilskuddsnivå fordi prosjekter gjennomføres av partnere. Informasjon på tilskuddsnivå er imidlertid viktig for styring av porteføljer/programmer/ordninger.

Selv om styringshjulet virker forholdsvis enkelt så har litteratur på området, se for eksempel oppsummering av John Mayne<sup>3</sup> som har identifisert en rekke faktorer som må være til stede for at mål- og resultatstyring skal fungere optimalt. Teamet undersøker om disse underliggende faktorer for at mål- og resultatinformasjonen skal fungere foreligger.

## 2. Oppsummering av funn, konklusjoner og anbefalinger i rapporten:

Hovedkonklusjonen i rapporten er at mål- og resultatstyringen i den norske bistandsadministrasjonen er mangelfull. Nåværende praksis bidrar sannsynligvis ikke til bedre bistand.

---

<sup>1</sup>Ett case omhandler mål- og resultatstyring på strategisk nivå. Fire case handler om bruk av mål- og resultatstyring på porteføljnivå innenfor følgende felt; støtte til sivilsamfunnsorganisasjoner, humanitær bistand, olje for utvikling, og klima og skoginitiativet. Ni casestudier har sett nærmere på arbeid opp mot partnere. Partnere er Røde Kors, Kirkens Nødhjelp, Folkehjelpen, Care og UNDP. De fire første organisasjonene mottar støtte både fra Norad og UD, noe som muliggjorde sammenligning av forvaltningen.

<sup>2</sup>DFØ 2010. Resultatmåling; Mål og resultatstyring i staten *Veileder* Oslo.

<sup>3</sup>MAYNE, J. 2008. Results management: Can results evidence gain foothold in the public sector? . In: RIEPER, O., LEEUW, F. L. & LING, T. (eds.) *The Evidence Book*. New York Transaction Publishers

Nedenfor beskriver vi funn som understøtter denne konklusjonen samt årsaker til manglene.

### **Mangelfull mål- og resultatstyring**

- **Fokus på rapportering, men varierende praksis for innsamling, analyse og evaluering:** Forvaltningen stiller i hovedsak strenge krav til partneres rapportering på tilskuddsnivå, men det er begrenset med sammenstilling og analyse av denne informasjonen på portefølje- og strategisk nivå. Flere porteføljer har resultatrammeverk og det gjøres arbeid med å sammenstille informasjon om resultater på porteføljenivå, men dette har vært vanskelig å få til. Videre brukes desentraliserte evalueringer i liten grad for å vurdere om de rette partnerne og tiltakene finansieres.
- **Begrenset bruk av resultatinformasjon og læring i bistandsadministrasjonen:** Selv om det samles inn mye informasjon på tilskuddsnivå så er det ikke alltid tydelig hva denne skal brukes til hverken for bistandsadministrasjonen eller for partnere. Dette er krevende og kan gi økte kostnader for begge parter. I tillegg betyr manglende bruk at man mister muligheten til å justere porteføljer (valg av tiltak og partnere) og overordnede strategier for å sikre måloppnåelse.

### **Årsaker til svak mål- og resultatstyring**

Evalueringsteamet finner at ingen av forutsetninger for mål- og resultatstyring skal fungere, er helt til stede:

- Administrasjonen uttrykker at de er usikre på hvor god kvaliteten på resultatdata er<sup>4</sup>.
- Resultatinformasjonen foreligger bare delvis til rett tid, og den foreligger ikke i rett form til å kunne brukes i beslutninger.
- Administrasjonen har ikke kompetanse<sup>5</sup> eller tid til å samle inn og sammenstille data, og verktøy for å gjøre dette foreligger bare delvis.
- UD og Norad mangler en læringskultur

Underliggende årsaker:

- Ledelsen fronter ikke mål- og resultatstyring.
- Det finnes ikke en enhetlig forståelse av hva mål- og resultatstyring er. Praksis er derfor ulik når det gjelder tolkning og utøvelse.

### **Anbefalinger fra teamet**

- Bistandsadministrasjonen bør tydeliggjøre hva mål- og resultatstyring skal være og utvikle en strategi for hvordan denne skal operasjonaliseres.
- Overordnet ledelse må etterspørre resultatinformasjon i beslutninger
- Overordnet ledelse må operasjonalisere overordnede mål for organisasjonen
- Bedre styring av porteføljer. Dette inkluderer utvikling av resultatrammeverk og mer strategisk bruk av desentraliserte evalueringer.
- I arbeidet med å forbedre administrasjonens eget arbeid bør administrasjonen være varsom med hvilke krav til rapportering som stilles for å unngå at partnere fokuserer på rapportering framfor læring.

### **3. Vurderinger og anbefalinger om oppfølging fra evalueringsavdelingen**

Evalueringsavdelingen mener rapporten svarer på mandatet og at kvaliteten på rapporten er god, der funn og konklusjoner kan forsvares. Vi ønsker likevel å påpeke at evalueringen er case-basert og at det er derfor mulig at mål- og resultatstyringen er bedre på områder som ikke har inngått som case.

Formålet med evalueringen er å bidra til bedre mål- og resultatstyring ved å beskrive hvordan dette foregår i dag, samt identifisere sterke og svake sider ved dagens praksis. Både innholdet i rapporten og tidspunktet for ferdigstilling er relevant for regjeringens annonserte arbeid med å reformere bistandsadministrasjonen. For å forbedre mål- og resultatstyringen kreves det større endringer på flere områder, både organisatoriske (ledelse, kultur, kompetanse og ressurser) og tekniske forbedringer (systemer for innsamling og behandling av data).

---

<sup>4</sup> Teamet har ikke gjort noen vurdering av faktisk kvalitet.

<sup>5</sup> Basert på intervjuer ikke test av kompetanse.

Mål- og resultatorientering handler primært om styring og det er derfor viktig at også ledelsen på embetsnivå i UD og Norad fronter resultatorientering og læring.

I arbeidet med å bedre bruk av resultatinformasjon i strategisk styring er det verd å merke seg at litteratur på feltet viser at når resultatinformasjon får økonomiske konsekvenser så kan tilskuddsmottakere tilpasse resultatinformasjonen til det som gir størst uttelling, men ikke nødvendigvis det som gir størst læring. Videre kan tilskuddsmottakere også endre fokus på prosjektene for å maksimere tilskudd, selv om dette kanskje ikke gir de beste prosjektene.

Evalueringsavdelingen foreslår at Utenriksdepartementet og Norad vurderer følgende:

	Anbefaling	Tiltak (eller begrunnelse for å ikke følge opp	Ansvarlig for tiltak	Tidsramme	Resultat/endring/kommentarer
1.	Tydeliggjøre ansvaret for å operasjonalisere og konkretisere de politiske målsettingene i utviklingspolitikken.				
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.				
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 uintenderte effekter.				

### Videre prosedyre

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

Per Øyvind Bastøe  
Evalueringsdirektør

Ida Lindkvist  
Seniorrådgiver

*Dokumentet er elektronisk godkjent og krever ikke signatur.*

Dato/ Date.

Vår ref./ Our ref.:

06.03.2018

1700214-46

---

## Liste over mottakere/ Recipients:

Utenriksdepartementet Utenriksrådets kontor

## Liste over kopimottakere/ Recipient(s) in copy:

Direktøren (DIR)

Avdeling for metode og resultater (AMOR)

Avdeling for sivil samfunn (SIVSA)

Utenriksdepartementet Regionavdelingen

Utenriksdepartementet Avdeling for FN og humanitære spørsmål

Avdeling for klima, energi, miljø og forskning (KEMF)

Avdeling for økonomisk utvikling, energi, likestilling og styresett (ØKS)

Utenriksdepartementet Avdeling for økonomi og utvikling

Kunnskapsbanken (KB)