

Utenriksdepartementet
ved Utenriksrådets kontor
Postboks 8114 DEP
0032 OSLO

<i>Deres referanse:</i>	<i>Vår referanse:</i>	<i>Saksnummer:</i>	<i>Dato:</i>
	Ida Lindkvist	2200433-29	04.07.2024

Oversendelsesnotat – evaluering av den norske bistandsadministrasjonens tilnærming til kunnskapsbasert porteføljestyring

Dette notatet er utarbeidet i tråd med Instruks for evalueringsoppgaven i norsk bistandsforvaltning. Notatet omhandler en evaluering av Norads bruk av kunnskap i porteføljestyring av bistanden (Rapport 4/2024).

Gjennomgangen er gjennomført av Itad i samarbeid med Chr. Michelsens Institutt. Prosjektleder fra evalueringsavdelingen har vært seniorrådgiver Ida Lindkvist, mens Jostein Askim, professor i statsvitenskap ved Universitetet i Oslo, har vært evalueringsavdelingens eksterne rådgiver.

1. Bakgrunn

Stortinget har vedtatt at 'Norsk utviklingssamarbeid skal holde høy kvalitet og være effektivt og kunnskapsbasert.'¹ I henhold til økonomiregelverket skal Norad bruke informasjon om resultater av bistanden som styringsinformasjon og til å rapportere til Utenriksdepartementet og Klima- og miljødepartementet.

Funn fra flere evalueringer og studier fra evalueringsavdelingen publisert siden 2014 viser at bistandsadministrasjonen opplever utfordringer knyttet til kvalitet på data om resultater av norsk bistand og hvordan disse dataene brukes. For eksempel viste evalueringene av mål- og resultatstyring², og porteføljestyring³ i norsk bistandsforvaltning at Norad har prioritert

¹ [Utenriksdepartementet Prop. 1 S 2023: s. 74](#), [Utenriksdepartementet Prop. 1 S 2024: s. 77](#)

² [Evaluation of the Norwegian Aid Administration's Practice of Results-Based Management \(norad.no\)](#)

³ [Evaluation of the Norwegian Aid Administration's Approach to Portfolio Management \(norad.no\)](#)

rapportering av resultater framfor bruk av resultater i styring, og at kvaliteten på resultatinformasjonen var variabel.

For å sikre at forvaltningen av bistanden holder høy kvalitet og er kunnskapsbasert har Norad valgt å forvalte store deler av bistanden i 13 porteføljer som i hovedsak er organisert etter bærekraftsmålene. Dette innebærer at porteføljenes mål i hovedsak er på nivå med bærekraftsmålene.

I tillegg har Norad igangsatt en rekke tiltak som skal forbedre kvaliteten på forvaltningen. Dette inkluderer retningslinjer for porteføljestyling, oppretting av et porteføljeråd og et porteføljesekretariat, samt innføring av rollen porteføljekoordinator. Avdeling for kunnskap, som ble opprettet i 2022, har også en rolle i å sikre effektiv og kunnskapsbasert bistandsforvaltning. Avdelingen har blant annet bidratt med rådgivning i arbeidet med å utvikle endringsteorier for porteføljene og kunnskapsplaner.

2. Formål

Formålet med evalueringen er å frambringe informasjon om hvorvidt Norads tilnærming til kunnskapsbasert porteføljestyling gir bedre forvaltning, og om forbedret forvaltning bidrar til bedre bistand. Evalueringen skal også bidra med anbefalinger om hvordan den kunnskapsbaserte forvaltningen eventuelt kan forbedres, samt å identifisere eksempler på god praksis som andre kan lære av.

Hovedbruker av evalueringen er Norad, men evalueringen kan også brukes av Utenriksdepartementet i etatsstyringen. Den kan også være av interesse for andre aktører som forvalter bistand.

3. Metode og definisjoner

Evalueringen har gjennom dialog med ansatte og ledelse i Norad, kartlagt hvordan Norads satsing på kunnskap kan bidra til mer effektiv forvaltning og bedre bistand.

For å undersøke hvordan kunnskap brukes i forvaltningen, har evalueringsteamet gått i dybden på to porteføljer; 'matsikkerhet' og 'styresett og offentlige finanser'. I tillegg har teamet gjort en begrenset datainnsamling for de 11 resterende porteføljene, for å kunne si noe mer generelt om Norads tilnærming til kunnskapsbasert porteføljestyling.

Teamet har intervjuet 57 personer og gått gjennom retningslinjer og styrende dokumenter for porteføljearbeidet i Norad, samt andre dokumenter og annen litteratur. Evalueringen har også gjort en systematisk gjennomgang av kvaliteten på endringsteorier og kunnskapsplaner for alle de 13 porteføljene.

En portefølje er en samling prosjekter og programmer som skal bidra til et felles mål. Endringsteoriene forklarer hvordan man skal oppnå det overordnede målet med innsatsen. Kunnskapsplanene forklarer hvilken informasjon man trenger og når/hvordan denne skal samles inn.

Porteføljestyling, slik det er definert i rapporten, handler om å forvalte porteføljen slik at bistandsmidlene sammen med Norads og Norges øvrige innsats ute, best bidrar til å oppnå formålet med bistanden. Dette innebærer at man setter mål, henter inn styringsinformasjon og tilpasser forvaltningen etter denne.

4. Funn

Økt bruk av kunnskap, men mangler knyttet til bruk av resultatinformasjon og oppfattet kvalitet på denne

- Norad bruker forskningsbasert kunnskap og ansattes erfaring aktivt i design av porteføljer. Blant annet brukes denne kunnskapen når man lager programteorier for porteføljene. Resultatinformasjon fra partnere, inkludert evalueringer, brukes i mindre grad, og ansatte er usikre på i hvor stor grad resultatinformasjonen er troverdig.
- Norads ledelse kommuniserer tydelig viktigheten av å bruke kunnskap i porteføljestylingen, men mange medarbeidere ønsker seg mer informasjon fra ledelsen om hvordan dette skal gjøres, og hva som er godt nok.
- Norads kunnskapsplaner inneholder lite informasjon om, når og hvordan man skal samle inn kunnskap om måloppnåelse i porteføljene. Planene inneholder i liten grad tidsplaner eller budsjetter. Kunnskapsplanene er generelt svake når det gjelder monitorering og evaluering på porteføljnivå.

Ufullstendige endringsteorier på porteføljnivå

- Mange porteføljer har endringsteorier som oppfattes som nyttige, selv om de kan være ufullstendige. Et eksempel er at endringsteoriene forklarer hva som må skje globalt for å oppnå endring, mens de i mindre grad forklarer hvordan Norad skal bidra, for eksempel gjennom strategiske partnerskap/finansiering.
- Flere porteføljeteam tar strategiske valg og bruker kunnskap i beslutninger, mens andre porteføljeteam ikke har like stort handlingsrom. Dette kan skyldes at porteføljen inneholder midler som forvaltes av andre seksjoner, at det er langsiktige avtaler, eller politiske føringer på hvem og hva som skal finansieres. For eksempel har noen porteføljer høy grad av finansiering gjennom multilaterale kanaler. Varierende handlingsrom, kombinert med krav til kunnskapsbasert styring har skapt

frustrasjon blant noen ansatte fordi det oppfattes som om kravene til forvaltning ikke fullt ut er gjennomførbare.

Begrensede ressurser til kunnskapsbasert forvaltning og kvalitetssikring/rådgivning

- Innhenting og bruk av kunnskap er ressurskrevende og mange porteføljeteam opplever at de ikke har nok tid til arbeidet.
- Rådgivning fra Avdeling for kunnskap oppfattes som nyttig, men avdelingen har begrenset kapasitet.
- Ansatte oppfatter at forvaltningsavdelingene ikke har tilstrekkelige støttefunksjoner som kan gi ansatte råd om monitorering og evaluering.

5. Konklusjon

Norad bruker kunnskap i økende grad i porteføljestyring, og flere porteføljeteam bruker både forskning og egen profesjonell erfaring i forvaltningen av porteføljene. Det er likevel for tidlig å konkludere med at satsingen på kunnskapsbasert porteføljestyring vil bidra til bedre bistand, både fordi satsingen er relativt ny, men også fordi ufullstendige endringsteorier og manglende planer for monitorering og evaluering på porteføljenivå kan gjøre det vanskelig å ta kunnskapsbaserte beslutninger.

6. Vurdering av rapporten og evalueringsavdelingens anbefalinger

Avdeling for evaluering mener at rapporten holder god kvalitet og at den inneholder interessante funn, som kan gi nyttige innspill til Norads satsing på en kunnskapsbasert porteføljestyring.

Basert på rapportens funn og konklusjoner anbefaler Avdeling for evaluering at Norad bør vurdere å;

- I startfasen, konsentrere tilgjengelige porteføljeressurser på færre porteføljer;
- Øke organisasjonens kapasitet for monitorering og evaluering på porteføljenivå;
- Identifisere og håndtere organisatoriske forhold som påvirker porteføljenes handlingsrom for kunnskapsbasert porteføljestyring;
- Tydeliggjøre hvordan Norad bidrar til måloppnåelse, gjennom for eksempel strategisk finansiering og dialog med partnere.

På denne bakgrunn anbefaler Avdeling for evaluering at departementet ber Norad om å utforme en plan for hvordan Norad vil svare på disse anbefalingene. Norads plan bør offentliggjøres på nettsiden for evalueringen når planen foreligger.

Vennlig hilsen

Tori Hoven
Fungerende evalueringsdirektør
Avdeling for evaluering

Ida Lindkvist
Seniorrådgiver
Avdeling for evaluering

Dokumentet er elektronisk godkjent og krever ikke signatur.