INSTRUKS FOR EVALUERINGSVIRKSOMHETEN I NORSK BISTANDSFORVALTNING

Godkjent av Utenriksråden 29. mai 2006.

Instruks for Direktoratet for utviklingssamarbeid (Norad) fastslår at en av direktoratets hovedoppgaver er å "initiere og gjennomføre uavhengige evalueringer av utviklingssamarbeidet".
Dette ansvaret skal ivaretas av Evalueringsavdelingen i Norad og omfatter all virksomhet som er knyttet til forvaltning av ODA-rapporterbare utgifter på Utenriksdepartements budsjett.

1. MÅL OG PRINSIPPER

1.1. Mål

Evalueringsvirksomheten skal dokumentere i hvilken grad departementets, utenriksstasjonenes og Norads arbeid for å realisere fastsatte mål i norsk utviklingspolitikk er effektivt, relevant og oppnår resultater som forutsatt.

Målene for evalueringsvirksomheten vil være

- å vurdere måloppnåelse og resultater i forhold til vedtatte planer;
- å vurdere om ressursbruken står i rimelig forhold til oppnådde resultater;
- å systematisere erfaringer for å kvalitetssikre og forbedre fremtidig virksomhet gjennom gode læringsprosesser; og
- gi informasjon til bevilgende myndighet og allmennheten

Evalueringsvirksomheten skal bidra dels til å lære og samle erfaringer fra norsk deltakelse i internasjonalt utviklingssamarbeid, dels til å holde aktørerne i norsk utviklingspolitikk forvaltningsmessig ansvarlig. Den enkelte evaluering kan vektlegge disse to formål forskjellig.

1.2. Prinsipper

Virksomheten skal bygge på DACs retningslinjer for evaluering og være i samsvar med følgende prinsipper:

- Evalueringer skal utføres av eksterne fagmiljøer som er nøytrale og uavhengige av kontroll fra dem som har ansvar for planlegging og gjennomføring av vedkommende tiltak.
- Evalueringer skal fremme operasjonelle anbefalinger om framtidig utvikling av tiltaket eller av lignende tiltak. Anbefalingene skal basere seg på en analyse av faktorer som påvirker måloppnåelsen og resultatene av tiltaket.

2. EVALUERINGSFUNKSJONENS VIRKEOMRÅDE

2.1 Bakgrunn

Ifølge Reglementet for økonomistyring i staten skal alle virksomheter sørge for at det gjennomføres evalueringer for å få informasjon om tilskuddsordninger er effektive i forhold til ressursbruk, organisering og fastsatte mål. Begrepet evaluering og det beslektede begrepet gjennomgang er definert i vedlegg I. Disse er i samsvar med internasjonale standarder for evaluering av utviklingstiltak, jfr. DACs retningslinjer.

2.2 Evalueringsvirksomhetens innretning

Evalueringsvirksomheten omfatter alle typer utviklingssamarbeid, uavhengig av samarbeidspartner eller kategori av utviklingssamarbeid. Evalueringsvirksomheten skal avspeile løpende endringer i internasjonalt utviklingssamarbeid. Det er særlig viktig å ta høyde for at det blir stadig vanskeligere å identifisere resultatene spesifikt av den norske bistanden, etter som utviklingssamarbeidet integreres i nasjonale systemer og gjennomføringen ivaretas av utviklingslandets egne institusjoner.

Prioriteringer av tiltak skal ta utgangspunkt i krav om vesentlighet, egenart og risiko slik det kommer til uttrykk i Reglementet for økonomistyring i staten og nedfelles i rullerende årlige programmer.

I tråd med DACs retningslinjer for koordinering og harmonisering skal det tilstrebes å delta i fellesevalueringer med internasjonale givere og/eller mottakerlandets myndigheter. Fellesevalueringer, snarere enn enkeltevalueringer, vil normalt bli foretrukket der disse vil gi et mer relevant bilde, større troverdighet og et bredere eierskap til evalueringens konklusjoner og anbefalinger. I valg av evalueringsform skal det også tas hensyn til arbeidsbelastning for utviklingsland eller den organisasjon som blir evaluert.

2.3. Årlig plan, budsjett og rullerende 3-års program.

Evalueringsavdelingen kan selv ta initiativ til og fatte beslutning om gjennomføring av evalueringer. I samråd med relevante avdelinger i departementet, utenriksstasjoner og Norad utarbeider Evalueringsavdelingen årlig en rullerende plan som via Norads direktør oversendes Utenriksdepartementet.

Både departementet og Norads direktør kan beslutte at det skal gjennomføres evalueringer i tillegg til de som framgår av planen.

3. GJENNOMFØRING OG OPPFØLGING

3.1. Utforming av mandat

Evalueringsavdelingen utarbeider endelig mandat etter konsultasjon med berørte parter. Berørte parter omfatter den avdeling, etat eller utenriksstasjon som er ansvarlig for det tiltak eller den virksomhet som skal evalueres, men kan også inkludere interessenter som tiltaket skal tjene. Samarbeidende lands myndighet eller berørte internasjonale organisasjon bør også inviteres til å uttale seg. For internasjonale fellesevalueringers vedkommende blir mandatet utformet i samarbeid med internasjonale partnere.

3.2. Utvelgelse av konsulent, kontraktsinngåelse

Evalueringsavdelingen velger konsulent og inngår kontrakt i samsvar med statens lover og forskrifter om offentlige anskaffelser. I fellesevalueringer kan en av de internasjonale samarbeidspartnerne velge konsulent, inngå kontrakt og koordinere samarbeid med denne. Norad og Evalueringsavdelingen inngår i så fall en kontrakt med samarbeidspartneren. Evalueringsavdelingen har også fullmakt til kontraktsinngåelse der samarbeidspartner er en statlig bilateral eller multilateral organisasjon. Juridisk enhet i Norad forutsettes konsultert.

3.3. Gjennomføring av evalueringene

For å gjennomføre evalueringene vil konsulenten ha behov for åpen og god adgang til muntlige og skriftlige kilder i departementet/Norad/utenriksstasjonene. Ansvarlig avdeling i departementet eller Norad skal i samarbeid med arkiv og Evalueringsavdelingen tilrettelegge for konsulentens arbeid. I utgangspunktet skal konsulenten ha adgang til alt skriftlig materiale som er relevant for evalueringen.

Evalueringsavdelingen har ansvar for å koordinere evalueringsvirksomheten og for gjennomføring av den enkelte evaluering med andre bilaterale og multilaterale aktører. Evalueringsavdelingen kan delta som

observatør i gjennomføringen av evalueringen, så lenge dette ikke influerer på prinsippet om nøytralitet og uavhengighet. For å fremme kunnskapsutveksling og felles metodeutvikling kan Evalueringsavdelingen trekke Norads fagavdelinger med i gjennomføringen av evalueringen, så fremt habilitets- og uavhengighetsprinsipper overholdes. Dette kan gjøres gjennom etablering av referansegrupper hvor berørte fagavdelinger skal være med.

3.4. Prosedyrer for kommentarer og oppfølging

3.4.1 Kommentarinnhenting og forhåndsvarsel.
Konsulenten leverer *utkast* til rapport *("draft report")* innen avtalt frist til Evalueringsavdelingen, som har ansvaret for all kommunikasjon med konsulenten vedrørende revisjon av evalueringsrapporten, eventuelt via den koordinerende internasjonale samarbeidspartner.

Avdelingen innhenter kommentarer både til fakta, faglige vurderinger, konklusjoner og anbefalinger fra berørte avdelinger i departementet, utenriksstasjoner, Norad og fra andre berørte parter. Kommentarer til fakta skal bidra til å rette opp eventuelle feil og misforståelser i forhold til mandatet. Faglige vurderinger gjelder innholdet, inklusive vurderinger og tilrådinger i utkastet. Faktakommentarene og det faglige vurderingene sendes videre til konsulenten for revisjon av utkastet og utforming av endelig rapport. De faglige vurderingene inngår også i Evalueringsavdelingens grunnlag for vurdering av den endelige rapport. Det organet som er gjenstand for evalueringen har rett til å få eventuelle innvendinger mot tolkninger og konklusjoner reflektert i rapporten, for eksempel i et vedlegg.

Når konsulentens *endelige* rapport (”final report”) er godtatt av Evalueringsavdelingen, sendes den umiddelbart til ansvarlig avdeling i departementet eller Norad og andre direkte involverte parter til informasjon. Ved evalueringer som antas å ha særlig offentlig interesse, oversendes kort omtale av evalueringsrapportens konklusjoner til pressetalsperson/informasjonssjef/politisk sekretariat/berørt enhet i departementet.

3.4.2 Fremsendelse av notat med forslag til oppfølging.
På bakgrunn av endelig rapport og innhentede substansielle kommentarer utarbeider Evalueringsavdelingen et *notat med forslag til punkter som bør følges opp* i norsk utviklingspolitikk. Dette notat sendes via Norads direktør til Utenriksdepartementet v/utenriksråden.

Notatet oppsummerer erfaringene med gjennomføringen av evalueringen, rapportens innhold og anbefalinger, samt berørte parters synspunkter på rapporten. Notatet peker særlig på eventuelle resultater av evalueringen som tilsier strategiske endringer i norsk utviklingspolitikk. Norads direktør kan ved framsendelsen tilføye egne kommentarer til notatet.

Når det gjelder internasjonale fellesevalueringer, vil det bli lagt vekt på å reflektere holdningen til evalueringsresultatene blant utenlandske samarbeidspartnere, slik de er kommet til uttrykk i sluttfasen av hver evaluering. Notatet skal konkludere med tilrådinger om punkter som bør følges opp.

Evalueringsavdelingens notat vil inngå som en del av dokumentasjonen i den videre interne saksgang i departementet knyttet til evalueringen.

3.4.3 Departementets oppfølging
Departementet v/utenriksråden beslutter, på grunnlag av notat fra den avdeling, etat eller utenriksstasjon som er ansvarlig for det tiltak eller den virksomhet som er evaluert, hvilke saker som skal følges opp, innen hvilke tidsrammer, og av hvem. Denne oppfølgingsplan meddeles innen seks uker berørte parter, Evalueringsavdelingen og Norads direktør. Beslutningen gjøres offentlig under hensyn til offentlighetsloven.

Politisk ledelse vil fortløpende bli holdt orientert om evalueringsvirksomheten og de funn og anbefalinger som springer ut av denne, og oppfølgingspunkter vil bli lagt fram for politisk klarering når dette er påkrevet.

3.5. Intern oppfølging og tilbakerapportering

Den saksansvarlige enhet skal senest innen ett år rapportere til utenriksråden eller for Norads vedkommende, til Norads direktør, med kopi til Evalueringsavdelingen, om hvilke tiltak som er iverksatt for å følge opp beslutninger i forbindelse med evalueringen.

3.6 Læring og resultatoppfølging (kvalitetssikring)

En sentral målsetting med evalueringsvirksomheten er at systematisk innhentede erfaringer blir brukt i fremtidig politikkutforming og legges til grunn for den operative virksomheten. Den saksansvarlige enhet skal påse at beslutninger om oppfølging av en evaluering blir fulgt opp, jf. pkt.3.5.

3.7 Årsrapport for evalueringsvirksomheten

Evalueringsavdelingen utarbeider en årsrapport som sammenfatter resultatene av årets evalueringer med utgangspunkt i målene for evalueringsvirksomheten, jfr. pkt. 1.1. Denne rapporten sendes via Norads direktør til Utviklingsministeren.

4. OFFENTLIGGJØRING OG EKSTERN INFORMASJON

4.1 Offentliggjøring av evalueringsrapporter

I tiden før evalueringsrapporten blir offentlig tilgjengelig i trykket form, behandles spørsmål om innsyn i samsvar med gjeldende rutiner for praktisering av offentlighetsloven.

I forbindelse med trykking og offentliggjøring av rapporten vil Evalueringsavdelingen utarbeide og sende ut pressemelding i samråd med informasjonsansvarlige. Evalueringsavdelingen har også ansvar for at det lages et kort sammendrag av rapporten som trykkes i en egen serie. Rapportene legges ut på internett.

4.2. Informasjon til Stortinget

Samtidig med offentliggjøring oversender departementet evalueringsrapporten til Stortinget til informasjon.

Med utgangspunkt i årsrapporten for evalueringsvirksomheten, jf. pkt. 3.7, utarbeider Evalueringsavdelingen i samarbeid med berørte avdelinger et forslag til omtale av evalueringsvirksomheten til budsjettproposisjonen (St. prp. nr. 1). Omtalen av de enkelte evalueringer gis under relevante kapitler og poster.

4.3. Oversendelse til Riksrevisjonen

Samtidig med offentliggjøring oversender departementet evalueringsrapporten til Riksrevisjonen til informasjon.

VEDLEGG til instruks for evalueringsvirksomheten i norsk bistandsforvaltning

Definisjoner og overordna retningslinjer for evalueringer

Definisjoner

Evalueringer er systematiske og objektive vurderinger av pågående eller avsluttede program eller policytiltak, dets utforming, gjennomføring og resultat, og utført av uavhengige fagfolk.

Evalueringer skiller seg fra systematisk overvåkning (monitoring) og gjennomganger (reviews). Gjennomganger er en integrert del av overvåkningssystem og verktøy for at partnere og givere kan vurdere om tiltaket/programmet utvikler seg som planlagt. Gjennomganger fokuserer på operasjonelle aspekter ved et tiltak, framdrift og resultater sammenlignet med det planlagte

Overordna retningslinjer

Evalueringsfunksjonen i Norad legger til grunn både overordna retningslinjer nedfelt i Statens økonomireglement (av 2003) og i OECDs Development Assistance Committe (DAC) sine prinsipper (1991) og nyere kvalitetsstandarder.

Reglement om økonomistyring i staten (12. desember 2003) sier om evalueringer:

”*Alle virksomheter skal sørge for at det gjennomføres evalueringer for å få informasjon om effektivitet, måloppnåelse og resultater innenfor hele eller deler av virksomhetens ansvarsområde og aktiviteter. Evalueringene skal belyse hensiktsmessighet av eksempelvis eierskap, organisering og virkemidler, herunder tilskuddsordninger. Frekvens og omfang av evalueringene skal bestemmes ut fra virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet.”*

Om evaluering av tilskuddordninger sies det i bestemmelser om økonomistyring i staten:

”Departementet og tilskuddsforvalter skal sørge for at det gjennomføres evalueringer for å få informasjon om tilskuddsordninger er effektive i forhold til ressursbruk, organisering og fastsatte mål.

Frekvens og omfang av evalueringer skal ta utgangspunkt i en vurdering av risiko og vesentlighet for den enkelte tilskuddsordning, herunder hvor omfattende og viktig tilskuddordningen er, kvalitet og omfang av øvrige rapportering og i hvilken grad det er mulig å beskrive de årlige resultatene. Evalueringer må vurderes i sammenheng med kravene som stilles til rapportering jfr. Pkt. 6.3.6 i økonomireglementet

Ressursene som benyttes på evalueringer skal ha et rimelig omfang i forhold til den nytten man vil ha av informasjonen som fremkommer.

Departementet skal ved utgang av hvert år sende Riksrevisjonen en oversikt over tilskuddsordninger som er blitt evaluert."

Viktige føringer er også nedfelt i DACs retningslinjer og standarder.

DACs hovedprinsipper for evalueringer er[1]:

Bistandsorganisasjoner skal ha en evalueringspolitikk med klart etablerte retningslinjer og metoder og med en klar definisjon av dets rolle og ansvar og dets plass i organsasjonens bistandstruktur.

- *Evalueringsprosessen skal være upartisk og uavhengig av prosesser for utforming av politikk og utføring og forvaltning av bistand,*
- *Evalueringsprosessen må være så åpen som mulig og resultatene må gjøres vidt tilgjengelige,*
- *Evalueringer må bli brukt for å være nyttige. Tilbakemelding til beslutningstakere og de som forvalter er essensielt,*
- *Partnerskap både med mottakere og giversamarbeid er viktig ved evalueringer av bistand. Evaluering er viktig for institusjonsbygging i mottakerland og for bistandssamordning, og kan også redusere administrative byrder for mottakerne,.*
- *Bistandsevaluering og dens krav må være en integreret del av bistandsplanlegging fra starten av. Klar formulering av hvilke mål et bistandstiltak skal nå er en sentral forutsetning for objektiv evaluering.*

[1] **Principles for Evaluation of Development Assistance** (1991)