|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| |  |  | | --- | --- | | Utenriksdepartementet  v/Ass Utenriksråd for utviklingssaker  Postboks 8114 Dep |  |   Kopi til:    Avdeling for økonomi og utvikling  Regionavdelingen Avdeling for FN og humanitære spørsmål Seksjon for tilskuddsforvaltning  Seksjon for budsjett, økonomi og samordning Seksjon for budsjett, økonomistyring og forvaltning  Direktørens kontor, Norad  Avdeling for metode og resultater (AMOR), Norad | Arkivkode/ File no: | Vår ref./ Our ref.: |
| 842.2 | 1600240-68 |
| Deres/ Dykkar ref./ Your ref.: | Vår saksbeh./ Enquiries: |
|  | Siv Lillestøl/ Lillian Prestegard |
| Dato/ Date: |  |
| 01.02.2017 |  |
|  |  |  |

**Oversendelsesnotat vedrørende:**

* **Review of Evaluation Systems in Development Co-operation (OECD/DAC 2016)**
* **The Quality of Review and Decentralised Evaluations in Norwegian Development Cooperation (Report 1/2017)**

**Innledning**

Dette oversendelsesnotatet dekker to evalueringsarbeider som nylig er ferdigstilt. Den ene er studien av evalueringssystemer i OECD landene (Review of Evaluation Systems in Development Co-operation, OECD/DAC publikasjon 2016), som vi gjennomførte i samarbeid med Evalueringsnettverket i OECD/DAC. Rapporten ble presentert på en åpent møte i Norad i november 2016. Den andre er evalueringen av kvaliteten på gjennomganger og desentraliserte evalueringer i norsk bistand (The Quality of Review and Decentralised Evaluations in Norwegian Development Cooperation. Report 1/2017), som vil bli presentert og offentliggjort torsdag 2. februar 2017.

Begge handler om evalueringssystemene i bistandsforvaltningen, men omhandler tematikken fra ulike perspektiver og med ulikt datagrunnlag. Begge springer ut fra et behov for å gjøre forbedringer i evalueringssystemet i den norske bistandsforvaltningen. Mens Norge var tidlig ute – allerede i 1977 – med å etablere en evalueringsfunksjon i bistandsforvaltningen, har en rekke studier de siste årene vist at Norge nå henger etter i forhold til det som er vanlig praksis i mange multilaterale organisasjoner og bilaterale bistandsforvaltninger.

Noen av de tydeligste svakhetene er knyttet til kvaliteten på prosjekt-, og programgjennomganger (såkalte desentraliserte evalueringer), uklarhet i plasseringen av ansvar for gjennomføring og oppfølging og tilsynelatende tilfeldigheter i allokeringen av ressurser til både desentrale og sentrale evalueringer.

Mulige forklaringer på hvorfor disse svakhetene ikke er adressert tidligere, kan være knyttet til kompetanse, ledelse og organisasjonskultur. Vektlegging av fleksibilitet, generøsitet og altruisme i utviklingssamarbeidet kan også ha bidratt til mindre fokus på evaluering, kunnskapsforankring og læring.

I dette notatet trekker vi fram noen av de viktigste funnene i OECD/DAC studien og evalueringen av gjennomgangene. I tråd med Evalueringsinstruksen presenterer vi våre vurderinger av funnene og våre anbefalinger om hva som bør følges opp.

**Evalueringsavdelingens anbefalinger**

Med utgangspunkt i disse to evalueringsarbeidene og våre vurderinger av hva som bør og kan følges opp i norsk bistandsforvaltning, anbefaler vi at Utenriksdepartementet gjør følgende for å styrke evalueringsvirksomheten i norsk bistandsforvaltning:

1. **Tydeliggjør roller og ansvar** for gjennomføring, kvalitetssikring og oppfølging av både den sentraliserte og den desentraliserte evalueringsvirksomheten. Et vanlig virkemiddel for en slik tydeliggjøring er å utarbeide en evalueringspolicy.
2. **Klargjør hvor mye ressurser som skal brukes til evaluering**. Mens mange andre land og organisasjoner har normer for hvor stor prosentandel av det totale budsjettet som skal gå til evalueringsvirksomhet, er de i Norge overlatt til den administrative ledelsen å fastsette dette. Det kan føre til store variasjoner og kan gi muligheter for å begrense kritiske evalueringer.
3. **Styrke den desentraliserte evalueringsfunksjonen** ved å forbedre den evalueringsfaglige kapasiteten og kompetansen, utarbeide hjelpemidler og verktøy, sette standarder for kvalitet på desentraliserte evalueringer og institusjonalisere oppfølgingsmekanismer.
4. **Sikre at kunnskapen gjøres tilgjengelig slik at relevante lærdommer blir brukt** gjennom å systematisere og formidle rapportene internt og sørge for publisering eksternt

**Oppsummering av funn**

**Review of Evaluation Systems in Development Co-operation (2016)**

Studien ble gjennomført i samarbeid med evalueringsnettverket i OECD/DAC. Den ble utført av konsulentfirmaet Danish Management og presentert på et seminar i Norad den 4. november 2016 med deltagelse fra Hans Lundgreen, OECD/DAC-sekretariatet, assisterende utenriksråd Christian Syse og Norad-direktør Jon Lomøy.

**Formål**

Formålet med studien var å samle kunnskap som kan brukes av de enkelte OECD DAC medlemmene til å styrke egne evalueringssystemer og prosesser. Studien så på rollen til og organiseringen av evalueringssystemene til 37 medlemsland i evalueringsnettverket til OECD DAC samt ni multilaterale organisasjoner. Studien baserer seg på gjennomganger av tilgjengelig dokumentasjon om evalueringssystemene, intervju samt en spørreundersøkelse blant medlemslandene og de multilaterale organisasjonene.

**Funn vedrørende organisering**

* Hovedformålet med evalueringsfunksjonene til medlemmene i OECD DACs evalueringsnettverk er å bidra til bedre resultatoppnåelse i utviklingssamarbeidet. Over halvparten av medlemsorganisasjonen vektlegger *både* læring og ansvarliggjøring av aktørene i utviklingspolitikken som mål for evalueringsvirksomheten.
* Flertallet av medlemmene har etablert evalueringssystemer som både har sentraliserte uavhengige evalueringsfunksjoner og desentraliserte evalueringssystemer. De uavhengige evalueringsfunksjonene har oftest ansvaret for strategiske og tematiske evalueringer, mens de desentraliserte evalueringssystemene har ansvaret for gjennomføringen av program- og prosjektevalueringer.
* Uavhengige sentraliserte evalueringsfunksjoner blir av medlemslandene ansett som viktig for kredibiliteten til evalueringene og alle organisasjonene har tatt grep for å styrke uavhengigheten for eksempel ved at rapporteringslinjene til evalueringsfunksjonen blir adskilt fra den operasjonelle virksomheten.
* En utfordring med de desentraliserte evalueringssystemene har vist seg å være sikring av god kvalitet på evalueringene. En betydelig årsak til dette er mangel på kapasitet og kompetanse til å gjennomføre de desentraliserte evalueringsprosessene. Flertallet av medlemsorganisasjonene prioriterer ikke tilstrekkelige ressurser til opplæring på dette området. Flere organisasjoner ser seg nå om etter kostnadseffektive måter å gjøre dette på. DFID har for eksempel satt av ressurser til evalueringsfaglig kompetansebygging i organisasjonen samt hjelp til kvalitetssikring av desentraliserte evalueringer. Australia har valgt en modell der den uavhengige sentraliserte evalueringsfunksjonen hvert år deltar i et fåtall desentraliserte evalueringer slik at de som er ansvarlige for desentraliserte evalueringer får lære hvordan evalueringsprosesser bør gjennomføres fra planlegging til kommunikasjon av evalueringsfunn.
* Ressurser avsatt til evaluering er stort sett uendra i de siste fem åra (perioden 2010-2015). Gjennomsnittlig budsjett for sentraliserte evalueringsfunksjoner var 4.1 millioner Euro.
* Som et hjelpemiddel til å jobbe helhetlig med evaluering i organisasjonene har de aller fleste medlemmene i OECD DAC evalueringsnettverket utviklet en evalueringspolitikk eller en evalueringsstrategi. Evalueringspolitikken er både et verktøy til å klargjøre roller og ansvar for evalueringsvirksomheten inkludert ansvarsfordelingen mellom sentraliserte og desentraliserte evalueringsfunksjoner, og til å nedfelle/beskrive standarder for evaluering i organisasjonen. Herunder kvalitet på evalueringsprosesser og produkt, kommunikasjon av evalueringsfunn og bruk av evalueringer.

**Funn vedrørende evalueringsprosesser**

* For å bidra til at evalueringene som gjennomføres oppfattes som relevante synkroniserer nå flere organisasjoner utarbeidelsen av evalueringsprogrammer med utformingen av organisasjonsstrategier. Likevel oppstår det ofte en forsinkelse ved at evalueringsfunn ikke blir tilgjengelig på det tidspunktet som passer best for organisasjonen.
* En rekke systemer for å sikre god kvalitet på evalueringer er på plass hos de fleste organisasjonene inkludert bruk/etterfølgelse av etablerte evalueringsstandarder, bruk av referanse grupper og andre rådgivende organ i evalueringsprosessen inkludert tekniske rådgivere (tematisk og/eller metode) i de ulike fasene i evalueringsprosessene. Studien finner likevel at disse mekanismene i større grad er gjeldende i sentraliserte uavhengige evalueringsfunksjoner enn i de desentraliserte.
* Åpenhet rundt evalueringsfunn blir ansett som viktig av alle organisasjonene og mange organisasjoner søker i større grad enn tidligere å tilpasse kommunikasjon av evalueringsfunn til behovet hos sluttbruker.
* Som et ledd i å øke eierskap og skape aksept for evalueringsfunn utprøver nå flere organisasjoner evalueringsprosesser der anbefalinger fra evalueringer blir utformet i dialog med ledelsen i organisasjonen.

**Anbefalinger for å effektivisere evalueringssystem og evalueringsprosesser:**

* Jobbe for å identifisere/gjennomføre evalueringer som er relevante for brukerne (tema og tid)
* Sikre evalueringskompetanse hos de som planlegger og gjennomfører evalueringer på prosjekt og programnivå. Dette vil både kunne betre kvaliteten på de desentraliserte evalueringer, men også bidra til bedre kvalitet på sentraliserte uavhengige evalueringer som bruker desentraliserte evalueringer som en del av sitt informasjonsgrunnlag.
* Åpenhet/publisering av evalueringsfunn. I tillegg til at dette følger OECD DAC sine prinsipper for god evalueringsskikk, så er erfaringen fra flere organisasjoner som har innført obligatorisk offentliggjøring av evalueringsrapporter at dette også har ført til betre kvalitet på rapportene.
* Tydeliggjøre målgruppen/ene for evalueringsfunnene og skreddersy kommunikasjon av funnene til disse.
* Utvikle en evalueringskultur i organisasjonen. For organisasjoner som jobber med kunnskapsforvaltning kan det bidra til å skape en bevissthet rundt nytten av evalueringer og dermed bidra til at det skapes en grobunn for fremveksten av en god evalueringskultur.

**The Quality of Review and Decentralised Evaluations in Norwegian Development Cooperation (Report 1/2017)**

Evalueringen har vurdert 60 gjennomganger og desentraliserte evalueringer bestilt av den norske bistandsforvaltningen (Utenriksdepartementet, ambassadene, Norad), ferdigstilt i 2014. Den er utført av det britiske konsulentselskapet Itad, i samarbeid med Chr. Michelsens Institutt.

Evalueringen bygger på Study of Reviews and Decentralised Evaluations in Norwegian Development Cooperation – mapping (Report 11/2015) som samlet inn og systematiserte gjennomgangene som ble ferdigstilt i perioden 2012 - oktober 2015.[[1]](#footnote-1)

**Formål**

Formålet med evalueringen har vært å bidra til god kvalitet på gjennomganger og desentraliserte evalueringer i norsk bistandsforvaltning.

I tillegg til å vurdere kvaliteten har evalueringen sett på hvordan gjennomgangene brukes, og hvilke faktorer som påvirker kvalitet og bruk av gjennomgangene.

Gjennomgangene er vurdert etter en sjekkliste basert på OECD/DACs kvalitetsstandarder for evaluering[[2]](#footnote-2). Kvaliteten på mandatene er også vurdert. I tillegg har evalueringsteamet gjort case studier av 5 utvalgte gjennomganger av ulik kvalitet og varierende bruk, for å undersøke faktorer som kan forklare variasjon i kvalitet og bruk. Teamet gjorde også en e-postundersøkelse blant saksbehandlerne for de 60 gjennomgangene, og en nettbasert spørreundersøkelse i bistandsforvaltningen.

**Funn**

* Evalueringen finner at et flertall av de vurderte rapportene har utilstrekkelig kvalitet når det gjelder det metodiske grunnlaget, og at funn og konklusjoner følgelig ikke er godt nok underbygget. Et stort flertall av rapportene presenterer ikke begrensningene som knytter seg til funn og konklusjoner. Diskusjon av programmets endringsteori, inkludert underliggende antakelser, mangler eller er svakt analysert i et flertall av rapportene. Nesten ingen av rapportene inneholder en beskrivelse av hvordan gjennomgangen har tatt hensyn til etikk i datainnsamlingen, og hvordan etiske hensyn er ivaretatt i presentasjonen av data og funn. Mandatene for gjennomgangene er vurdert som relativt svake i hvordan de beskriver krav til metoder, begrensninger ved gjennomgangen og krav til etiske standarder.
* Ansatte i forvaltningen har liten formell veiledning og mangler verktøy for å bestille og kvalitetssikre en gjennomgang.
* Et flertall av gjennomgangene viser en utilfredsstillende forståelse av OECD/DAC-kriteriet om formålseffektivitet. Det vil si at vurderingen av graden av resultatoppnåelse i tiltaket ikke er god nok. Et flertall av gjennomgangene får også lav skåre på forståelse og vurdering av DAC-kriteriet om kostnadseffektivitet. Dette er uheldig etter ettersom disse DAC-kriteriene er helt sentrale i hva gjennomganger skal undersøke i henhold til Grant Management Manual.
* Gjennomgangene skårer gjennomgående godt når det gjelder beskrivelsen av rasjonale og formål med gjennomgangen, og avgrensning av evalueringsobjekt og omfang. Mandatene for gjennomgangene vurderes også gjennomgående som relativt gode på disse områdene.
* Gjennomgangene blir mye brukt av den enheten som er ansvarlig for tilskuddet, til dialog med partner om forbedringer i tiltaket, til å undersøke resultatene og til planlegging av en ny fase. Evalueringen fant også at en del gjennomganger gjøres med lite annet formål enn at det er et krav i kontrakten. Gjennomgangene foreligger til rett tid, og oppfattes som nyttige, med relevante og realistiske anbefalinger.
* God kvalitet på mandatet ser ut til å gi bedre gjennomganger. Mer ressurser (budsjett/antall arbeidsdager) ser også ut til å bidra positivt til kvaliteten på rapportene.
* Gjennomganger og tilhørende dokumentasjon er vanskelig å finne. Rapportene publiseres i varierende grad, og finnes ikke alltid i arkiv.

**Evalueringsavdelingens vurdering og anbefalinger**

Vi mener rapportene svarer på oppdragsbeskrivelsene og at de gir gode innspill til hvordan evalueringsfunksjonen i den norske bistandsforvaltningen kan styrkes. Det eksterne evalueringsteamet som gjennomførte evalueringen av kvaliteten på gjennomganger ble ikke bedt om å gi anbefalinger basert på sine funn og konklusjoner. I stedet ble evalueringen diskutert i en workshop 20. januar med deltakelse fra UD, ambassadene og Norad.

Rapportene viser at vår egen evalueringsfunksjon ser ut til å streve med mange av de samme utfordringene som andre OECD/DAC medlemsland gjør herunder å produsere relevante evalueringer til riktig tid, svak kvalitet på desentraliserte evalueringer og mangel på evalueringsfaglig kapasitet og kompetanse utenfor de sentraliserte evalueringsenhetene. OECD/DAC studien viser imidlertid at andre land synes å være kommet noe lengre enn den norske bistandsforvaltningen når det gjelder å få på plass et mer helhetlig system for utredning, kvalitetssikring og evaluering av utviklingssamarbeidet.

Basert på rapportenes funn og konklusjoner, kommentarer fra interessenter underveis i prosessen og diskusjonen i workshopen 20. januar 2017, anbefaler Evalueringsavdelingen at Utenriksdepartementet legger følgende til grunn for sitt oppfølgingsarbeid:

1. **Tydeliggjør roller og ansvar for gjennomføring, kvalitetssikring og oppfølging av både den sentraliserte og den desentraliserte evalueringsvirksomheten.**

Evalueringsavdelingens rolle som sentralisert evalueringsfunksjon for den norske bistandsforvaltningen er definert gjennom evalueringsinstruksen av 2015. Det er behov for en tilsvarende klargjøring av ansvar for de desentraliserte evalueringene, inkludert plassering av ansvar for gjennomføring, kvalitetssikring og oppfølging. Et vanlig virkemiddel internasjonalt for en slik tydeliggjøring er å utarbeide en evalueringspolicy.

1. **Klargjør hvor mye ressurser som skal brukes til evaluering.**

Mange andre land og organisasjoner har normer for hvor stor prosentandel av det totale budsjettet som skal gå til evalueringsvirksomhet. For eksempel har FNs evalueringsgruppe (UNEG) nylig nedfelt i sine evalueringsstandarder at mellom 0.5 % til 3 % av budsjettet bør øremerkes til evaluering. I Norge er det overlatt til den administrative ledelsen å fastsette dette. Det kan føre til store variasjoner og kan gi muligheter for å begrense kritiske evalueringer. Vi mener at det også hos oss vil være nyttig å klargjøre hvor mye ressurser som skal brukes på evaluering i den norske bistandsforvaltningen.

Evalueringen av kvalitet fant en sammenheng mellom ressursene som settes av til gjennomgangene og kvaliteten på rapporten. Det kan indikere at det er bedre å gjøre færre store gjennomganger enn mange små.

1. **Styrke den desentraliserte evalueringsfunksjonen ved å forbedre den evalueringsfaglige kapasiteten og kompetansen**.

Foruten å sørge for at det finnes kapasitet og kompetanse til å ivareta oppgavene bør styrkingen omfatte utarbeidelse av hjelpemidler og verktøy, standarder for kvalitet og institusjonalisering av oppfølgingsmekanismer.

Evalueringen finner en sammenheng mellom god kvalitet på mandat og god kvalitet på rapport. Det kan tale for at det bør legges mer arbeid i å kvalitetssikre mandatene for gjennomgangene.

1. **Sikre at kunnskapen gjøres lett tilgjengelig**

Økt tilgjengelighet og systematisk oppsummering og formidling av kunnskapen som kommer fram i gjennomgangene vil bidra til at relevante lærdommer blir brukt.

**Videre prosedyre**

Vi minner om den videre prosedyren der avdelingene som er ansvarlige utarbeider forslag til oppfølgingsplan basert på rapporten og dette oversendelsesnotatet. Utenriksråden beslutter på grunnlag av dette oppfølgingen av evalueringens funn og anbefalinger. Godkjent oppfølgingsplan **meddeles berørte parter og Evalueringsavdelingen** innen seks uker fra rapporten er presentert offentlig. Oppfølgingsplanen offentliggjøres. Videre skal den ansvarlige avdelingen senest innen ett år, rapportere til utenriksråden med kopi til Evalueringsavdelingen om hvordan planen er fulgt opp.

Dette oversendelsesnotatet er utarbeidet i tråd med «Instruks for evalueringsvirksomheten i norsk bistandsforvaltning» av 23. november 2015 og vil bli offentliggjort på [www.norad.no/evaluering](http://www.norad.no/evaluering).

|  |  |
| --- | --- |
| Per Øyvind Bastøe |  |
| Evalueringsdirektør |  |
|  |  |

***Dokumentet er elektronisk godkjent og krever ikke signatur.***

**Vedlegg 1: Evalueringsavdelingens anbefalinger**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Anbefaling | Tiltak (eller begrunnelse for å ikke følge opp) | Ansvarlig for tiltak | Tidsramme | Resultat/ endring/ kommentar |
| 1. Tydeliggjøre roller og ansvar for hele evalueringsvirksomheten i den norske bistands-forvaltningen, det vil si både den sentraliserte og den desentraliserte evaluerings-virksomheten |  |  |  |  |
| 1. Klargjøre hvor mye ressurser som skal brukes på den samlede evalueringsvirksomheten i norsk bistandsforvaltning |  |  |  |  |
| 1. Styrke den desentraliserte evalueringsfunksjonen ved å forbedre den evalueringsfaglige kapasiteten og kompetansen, utarbeide hjelpemidler og verktøy, sette standarder for kvalitet på desentraliserte evalueringer og institusjonalisere oppfølgingsmekanismer |  |  |  |  |
| 1. Sikre at kunnskapen gjøres tilgjengelig slik at relevante lærdommer blir brukt gjennom å systematisere og formidle rapportene internt og sørge for publisering eksternt |  |  |  |  |

1. Studien kartla alle typer gjennomganger og desentraliserte evalueringer av prosjekter eller programmer finansiert av norsk bilateral bistand, bestilt eller finansiert av den norske bistandsforvaltningen, og ferdigstilt i perioden 2012-2015. Såkalt sentraliserte evalueringer som bestilles av evalueringsavdelingen var utenfor omfanget. Fredskorpset, Norfund og de norske sivilsamfunns­organisasjonenes egne gjennomganger, ble utelatt. Multilateral bistand var også utelatt ettersom evaluering av de multilaterale organisasjonenes virksomhet følges opp gjennom det ordinære styrearbeidet. [↑](#footnote-ref-1)
2. Se rapportens annex 3, appendix 1. [↑](#footnote-ref-2)