



STORTINGET

Innst. 72 S

(2019–2020)

Innstilling til Stortinget
fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 3:10 (2018–2019)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av informasjon om resultater av bistand til utdanning

Til Stortinget

1. Sammendrag

Norge bevilger betydelige midler til bistand hvert år. I perioden 2012–2017 ble det til sammen bevilget nærmere 200 mrd. kroner til bistand, mens det salderte budsjettet for 2018 var på om lag 35,3 mrd. kroner. Stortinget har gjentatte ganger lagt vekt på at det er viktig med god informasjon om bistandsbevilgningen og hva som kommer ut av midlene.

Bistand til utdanning har vært et høyt prioritert område for norsk utviklingspolitikk siden 2013. Den årlige bevilgningen er doblet fra 1,7 mrd. kroner i 2013 til om lag 3,6 mrd. kroner i 2017. I Meld. St. 25 (2013–2014) Utdanning for utvikling setter Utenriksdepartementet rammene for den norske satsingen. Meldingen fastslår at utdanningsfeltet skal være en hovedprioritet i norsk utenriks- og utviklingspolitikk, og at Norge skal bidra til å skape resultater gjennom kunnskapsbasert og innovativ innsats bygget på erfaringer og kompetanse.

Pålitelig og relevant informasjon om resultatene av utdanningsbistanden er avgjørende for at det skal være mulig å vurdere om mål og resultatkrav blir innfridd. Konsekvensen av svak resultatinformasjon er at tilskuddsforvalteren får et dårlig grunnlag for å styre bistandsprosjektene. Utenriksdepartementet, Norad og ambassadene vil da risikere å lage planer og oppfølgingsaktiviteter som ikke treffer de virkelige proble-

mene. Gode data og riktig resultatinformasjon er derfor viktig for å sikre at målene nås og at utdanningsbistanden innrettes på en mest mulig hensiktsmessig måte.

Målet med Riksrevisjonens undersøkelse har vært å vurdere Utenriksdepartementets og Norads arbeid med å sikre pålitelig og relevant resultatinformasjon om bistand til utdanning.

Undersøkelsen omfatter i all hovedsak perioden 2012–2018.

Undersøkelsen har blant annet tatt utgangspunkt i følgende vedtak og forutsetninger fra Stortinget:

- Innst. 7 S til budsjettproposisjonene for Utenriksdepartementet for årene 2014 til 2018
- Innst. S. nr. 93 (2004–2005) Innstilling fra utenrikskomiteen om Felles kamp mot fattigdom. En helhetlig utviklingspolitikk.
- Innst. S. nr. 269 (2008–2009) Innstilling fra utenrikskomiteen om Klima, konflikt og kapital. Norsk utviklingspolitikk i et endret handlingsrom.
- Innst. 125 S (2014–2015) Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om Utdanning for utvikling.
- Innst. 440 S (2016–2017) Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om Felles ansvar for felles fremtid – Bærekraftsmålene og norsk utviklingspolitikk.

Rapporten ble forelagt Utenriksdepartementet ved brev 7. desember 2018. Departementet har i brev 25. januar 2019 til Riksrevisjonen gitt kommentarer til rapporten. Brev fra Norad av 15. januar 2019 med kommentarer til rapporten fulgte som vedlegg til departementets brev. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i Riksrevisjonens dokument.

1.1 Hovedfunn

- Bistandsforvaltningen gjør ikke nok for å sikre pålitelig og relevant resultatinformasjon om bistand til utdanning.
- Norges støtte til REACH*-fondet har usikre og forsinkede resultater.
- Rapporteringen til Stortinget om resultater av norsk bistand til utdanning er unyansert og inneholder flere eksempler på misvisende informasjon.
- Det gis ikke nok informasjon om resultater, administrative kostnader og hva norske bistandsmidler brukes til.
- Norsk prioritering av utdanning for barn med nedsett funksjonsevne følges lite opp i praksis.
- DFIDs** arbeid med resultatinformasjon viser at den norske bistandsforvaltningen har muligheter for læring og forbedring.

* Results in Education for All Children

** Department for International Development, som er Storbritannias departement for utviklingssamarbeid

1.2 Riksrevisjonens merknader

1.2.1 *Bistandsforvaltningen gjør ikke nok for å sikre pålitelig og relevant resultatinformasjon om bistand til utdanning*

Ved behandlingen av Meld. St. 25 (2013–2014) Utdanning for utvikling, jf. Innst. 125 S (2014–2015), understreket utenriks- og forsvarskomiteen betydningen av å ha operative mål og konkret resultatmåling i utdanningssatsingen. Som tilskuddsforvalter skal Utenriksdepartementet, Norad og ambassadene kontrollere at tilskuddsmottakerne oppfyller vilkårene som er stilt for tilskuddet. Konkrete krav til forvaltningens oppfølging er operasjonalisert i retningslinjer og veiledninger som Utenriksdepartementet har utarbeidet.

1.2.1.1 *BESLUTNINGSGRUNNLAGET FOR STØTTE TIL BILATERALE PROSJEKTER ER BEDRE DOKUMENTERT ENN TILSVARENDE FOR MULTILATERALE ORGANISASJONER*

Å utvikle et godt resultatrammeverk med gode grunnlagsdata er en viktig del av planleggingen av et bistandsprosjekt, siden dette er helt sentralt for at det skal være mulig å måle framdriften og vurdere resultatene som oppnås gjennom prosjektet.

Undersøkelsen viser at bistandsforvaltningen er på rett vei når det gjelder planlegging av utdanningsprosjekter i spesifikke land. Alle de undersøkte bilaterale prosjektene har resultatrammeverk, og Norad og ambassadene vurderer disse relativt grundig. Det er fortsatt noen svakheter, for eksempel at mindre enn en tredel av prosjektene har utarbeidet dekkende grunnlagsdata (baseline), men utviklingen ser ut til å gå i riktig retning. Det er for eksempel innført en mer systematisk og etter-

prøvbar vurdering av søknader om støtte fra sivilsamfunnsorganisasjoner.

Undersøkelsen viser samtidig at forberedelsen av global utdanningsstøtte til Unicef og delvis Det globale partnerskapet for utdanning (GPE) har vært dårligere enn for de bilaterale prosjektene. Det finnes ikke noe beslutningsdokument som systematisk går gjennom resultatrammeverk, risiko, bærekraft og budsjett i forbindelse med beslutningen om å gi støtte til Unicefs globale tematiske utdanningsfond. Utenriksdepartementet har kun utarbeidet notater til politisk ledelse, der de gir en kort begrunnelse for hvorfor Unicef skal motta støtten. I tillegg til dette følger Utenriksdepartementet opp støtten til Unicef gjennom styremøter og forhandlinger og gjør løpende vurderinger av Unicefs planer, resultater og økonomi. Erfaringene fra dette arbeidet er imidlertid ikke samlet i en helhetlig og systematisk vurdering som gjør det mulig å etterprøve grunnlaget for beslutningene om å gi støtte. For GPE har det ikke blitt utarbeidet beslutningsdokument for støtten i tidsrommet 2015–2017. For støtten til GPE for 2018–2020 har det derimot blitt utarbeidet et omfattende beslutningsdokument, der alle relevante forhold er systematisk gjennomgått. Den globalt uspesifiserte tildelingen til disse to organisasjonene er på over en milliard kroner årlig. Videre ble det gitt 110 mill. kroner til flegiverfondet REACH uten at det forelå et resultatrammeverk som beskrev hva som ønskes oppnådd, og hvordan dette skulle oppnås.

Med tanke på det store økonomiske omfanget til avtalene med Unicef og REACH framstår den begrensede dokumentasjonen av forhåndsvurderingen av disse midlene lite balansert sammenlignet med forhåndsvurderingen av utdanningsprosjekter til sivilsamfunnsorganisasjoner med mindre økonomisk verdi. Mens det siste beslutningsdokumentet for GPE etter Riksrevisjonens syn representerer god forvaltningspraksis, er det vanskelig å etterprøve vurderingene som ligger til grunn for beslutningen om støtte til Unicef. Etter Riksrevisjonens vurdering er det kritikkverdige at sentrale momenter, som resultatrammeverk, risiko, bærekraft og budsjett, ikke er samlet og systematisk dokumentert før det besluttes å gi støtte.

1.2.1.2 *BISTANDSFORVALTNINGEN LEGGER LITE VEKT PÅ DATAKVALITET I PROSJEKTOPPFØLGINGEN OG VED EN EVENTUELL VIDEREFØRING AV STØTTE*

Utenriksdepartementets håndbok for tilskuddsforvaltning fra 2013 stiller krav til hvordan tilskuddsforvalteren skal følge opp bistandsprosjekter i gjennomføringsfasen, for eksempel ved å gjennomgå framdrifts- og årsrapporter fra tilskuddsmottakeren, vurdere innrapportert resultatinformasjon og måloppnåelse, avholde årlige møter og gjennomføre feltbesøk. Avhengig av prosjektet er tilskuddsforvalteren enten Utenriksdepartementet, Norad eller ambassaden.

Gjennomgangen av 21 utvalgte norske bistandsprosjekter til utdanning viser at bistandsforvaltningens oppfølging er grundigere i planleggingsfasen enn nderveis i og i slutfasen av prosjektene. Undersøkelsen viser at det er klare svakheter i hvordan forvaltningen følger opp resultatrapportering fra pågående avtaler. Tilskuddsforvalteren gjør sjelden grundige vurderinger av måloppnåelsen etter indikatorene i resultatrammeverket. Punkt 6.3.6 i bestemmelser om økonomistyring i staten stiller krav om at tilskuddsforvalteren skal innhente rapporter fra tilskuddsmottakerne som gjør det mulig å vurdere i hvilken grad målene for tilskuddet blir nådd. Undersøkelsen viser at dette kravet bare i begrenset grad kan sies å være oppfylt for flere av prosjektene i utvalget. I flere av prosjektene har tilskuddsmottakeren ikke rapportert slik det ble lagt opp til i resultatrammeverket.

Revisjonen har vurdert om resultatinformasjonen fra 18 av de 21 utvalgte bistandsprosjektene er pålitelig og relevant. Kun 4 av de 18 prosjektene er vurdert til å ha resultatinformasjon som er både pålitelig og relevant. De fleste av prosjektene er vurdert til hovedsakelig å ha relevant resultatinformasjon, selv om det også her er identifisert svakheter, for eksempel når det gjelder å fastslå om bistanden når prioriterte grupper, som barn med nedsatt funksjonsevne. Det er færre prosjekter som er vurdert til å ha pålitelig resultatinformasjon.

Vurderinger av om resultatinformasjonen som rapporteres, er pålitelig, ser i liten grad ut til å være en del av forvaltningens oppfølging av prosjektene. Blant de undersøkte prosjektene er det få tilfeller der tilskuddsforvalteren har stilt spørsmål ved påliteligheten til resultatinformasjonen eller har etterprøvd informasjonen ved å hente inn data fra alternative kilder eller gjøre stikkprøvekontroller. Når Utenriksdepartementet, Norad og ambassadene ikke etterprøver resultatinformasjonen fra tilskuddsmottakerne, må de legge til grunn at den er korrekt. Norges støtte til Unicefs landprogram i Sør-Sudan er et av få tilfeller der forvaltningen har stilt spørsmål ved om resultatinformasjonen er pålitelig. I dette tilfellet viste det seg at resultatene måtte nedjusteres ettersom de ikke var realistiske. Dette viser at tilskuddsforvalteren bør vurdere de innrapporterte resultatene selv og ikke kun legge tilskuddsmottakerens selvrapporterte resultatinformasjon til grunn.

Revisjonen har undersøkt om prosjekter med pålitelig og relevant resultatinformasjon har spesielle kjennetegn. Analysen viser at prosjekter med pålitelig resultatinformasjon kjennetegnes av at styrking av datakvaliteten er en integrert del av prosjektet. I tillegg er prosjektene nyere og har gode resultatrammeverk. Prosjekter med relevant resultatinformasjon kjennetegnes av at det er få administrative ledd mellom tilskuddsforvalteren og organisasjonene som gjennomfører prosjektet, og de har også gode resultatrammeverk.

De fleste prosjektene i undersøkelsen er enten videreført fra tidligere avtaler eller besluttet videreført. Undersøkelsen viser at flere av disse prosjektene er videreført uten at resultatene av dem er gjennomgått eller evaluert på en helhetlig måte.

Prosjektgjennomgangen viser også at Norad eller ambassadene i noen tilfeller har videreført avtaler selv om de har hatt kritiske merknader til mottakerens resultatrapportering. Dette gjaldt for eksempel en avtale mellom Norad og en sivilsamfunnsorganisasjon på over 500 mill. kroner, som ble videreført og økt til over 800 millioner kroner til tross for at Norad fant det vanskelig å trekke noen konklusjon om hvorvidt resultatene fra den første avtaleperioden var gode. Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at svak resultatrapportering fra mottakerne i liten grad ser ut til å få konsekvenser for fordelingen av tilskudd, i og med at også tilskuddsmottakere som i liten grad kan dokumentere resultater, fortsetter å få støtte. Forvaltningen har dermed ikke benyttet resultatinformasjonen i tilstrekkelig grad som grunnlag for nye beslutninger.

1.2.2 Norges støtte til REACH-fondet har usikre og forsinkede resultater

I Meld. St. 25 (2013–2014) Utdanning for utvikling understrekes det at tradisjonell bistand ikke i tilstrekkelig grad har gitt tilfredsstillende læringsresultater, og at resultatbasert finansiering anses som et potensielt viktig verktøy for å bedre resultatene på enkelte områder. I 2015 ble det derfor opprettet et utprøvende fond for resultatbasert finansiering av bistand til utdanning, «Results in Education for All Children – REACH», forvaltet av Verdensbanken og i første omgang støttet av Norge med 60 millioner kroner. Norge har per 2018 utbetalt 110 mill. kroner til fondet.

Før fondet ble opprettet, kommenterte Norad ved flere anledninger Verdensbankens prosjektforslag. Norad anbefalte på det sterkeste at Verdensbanken etablerte et solid resultatrammeverk før Norge bevilget midler til fondet, og viste i den sammenheng til økonomireglementets krav om at tilskuddsforvalteren skal kunne innhente rapporter som gjør det mulig å vurdere graden av måloppnåelse. Prosjektforslaget til Verdensbanken inneholdt etter Norads syn ikke tilstrekkelig informasjon om forventede resultater og hvordan de skulle kunne måles. Utenriksdepartementet inngikk likevel en avtale med Verdensbanken uten at det forelå et resultatrammeverk. I beslutningsdokumentet Utenriksdepartementet utarbeidet før fondet ble opprettet, er det ikke kommentert hvorfor de faglige rådene fra Norad ikke ble fulgt. Prosjektet ble heller ikke eksternt vurdert før avtalen ble inngått, slik størrelsen på støtten tilsa, ifølge beslutningsdokumentet.

I 2017 ble det bestemt at det skulle utføres en ekstern gjennomgang av fondet. I denne gjennomgangen

ble det pekt på at REACH-fondet ikke leverer resultater som forventet. Det ble også framhevet at Verdensbanken er for opptatt av egen kompetansebygging og ikke har brakt kunnskapen ut til andre bistandspartnere. Per 2018 er de forskjellige tiltakene og prosjektene under REACH om lag 18 måneder forsinket. Det er enighet mellom giverne, som i tillegg til Norge er Tyskland og USA, om å ikke tilføre fondet nye midler. Både Norad og Utenriksdepartementet opplyste høsten 2018 at de ikke hadde noen klar formening om hva REACH har ført til så langt.

Det er presisert i økonomibestemmelsene at tilskuddsforvalteren skal innhente rapporter fra tilskuddsmottakerne som gjør det mulig å vurdere i hvilken grad målene for tilskuddet blir nådd. For at dette skal la seg gjøre, må kriteriene for måloppnåelse være så konkret og presist utformet at de kan følges opp i framdrifts- eller årsrapporter. Status er at Norge har brukt 110 mill. kroner på REACH-fondet uten at det er mulig å si hva resultatene er. Bistandsforvaltningen viser også liten evne til læring i dette tilfellet, ettersom en evaluering fra 2012 av et lignende fond til helsebistand som Norge støtter, hadde understreket nettopp hvor viktig det er å ha et solid resultatrammeverk for slike fond.

Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at Utenriksdepartementet ikke fulgte rådet om å utvikle et solid resultatrammeverk før avtalen ble inngått.

1.2.3 Rapporteringen til Stortinget om resultater av norsk bistand til utdanning er unyansert og inneholder flere eksempler på misvisende informasjon

I Innst. 7 S (2014–2015) viser utenriks- og forsvarskomiteen til at det over noen år har vært flere sammenhengende av budsjettposter, noe som kan gjøre det vanskelig for Stortinget å påvirke og føre kontroll med hvordan midlene blir brukt. Komiteen ba derfor regjeringen forberede budsjettekniske endringer som forbedrer Stortingets mulighet til innsyn, innflytelse og kontroll med bruken av budsjettmidlene i budsjettet for 2016.

Budsjettstrukturen i budsjettproposisjonen for 2019 er blitt endret og har i større grad blitt organisert tematisk.

Revisjonen har – med utgangspunkt i de utvalgte bistandsprosjektene til utdanning – gjennomgått budsjettproposisjonene for budsjettårene 2017–2019 for å undersøke om rapporteringen er pålitelig og relevant. Undersøkelsen viser eksempler på manglende pålitelighet og relevans i rapporteringen til Stortinget om bistand til utdanning. I rapporteringen trekkes noen eksempler og noen enkeltindikatorer fra utvalgte bistandsprosjekter fram, noe som fører til at Stortinget ikke får en helhetlig og balansert framstilling av hvilke resultater som er oppnådd. Det er gjennom stikkprøver også funnet flere eksempler på direkte feilinformasjon.

Det er oppgitt feil både i antall innskrevne barn på skolen og antall barn i Nepal som ikke går på skole. Når det er referert til statistikk uten at kildene er oppgitt, er det videre vanskelig å etterprøve informasjonen. Et annet eksempel er fra en sivilsamfunnsorganisasjon der det ble rapportert i budsjettproposisjonen at barn med nedsatt funksjonsevne har fått tilgang til skole, mens undersøkelsen har vist at dette var feil – prosjektet hadde ikke barn med nedsatt funksjonsevne som målgruppe.

Det er i mange tilfeller kun de positive resultatene fra prosjektene som trekkes fram i budsjettproposisjonen, mens dårlige resultater eller svak måloppnåelse sjelden nevnes. Dette gjelder også for multilaterale satsinger av stort økonomisk omfang. Rapporteringen fra utdanningsstøtten til Unicef er et eksempel på dette. I Prop. 1 S (2017–2018) oppgis det at Unicefs måloppnåelse av 2016-milepælene for utdanning er på 94 prosent. Det framgår ikke at Unicef underveis i støtteperioden har nedjustert måltallene på enkelte indikatorer betydelig fra foregående år, slik at den prosentvise måloppnåelsen øker. Riksrevisjonen har forståelse for at plassmangel i budsjettproposisjonen gjør at ikke alle indikatorer kan forklares fullt ut. Departementet har likevel et ansvar for å sikre at informasjonen til Stortinget ikke blir misvisende. Etter Riksrevisjonens vurdering kan budsjettproposisjonen gi Stortinget inntrykk av at Unicef oppnår bedre resultater enn det som faktisk er tilfellet.

Prosjektgjennomgangen viser videre at det i liten grad blir rapportert om utfordringer i bistanden til utdanning. I omtalen av flegiverfondet REACH er det for eksempel ikke redegjort for forsinkelsene i fondets aktiviteter eller at fondet ikke har levert resultater som forventet. Det samme gjelder for de dokumenterte utfordringene i den norske støtten til Unicefs utdanningsprogram i Sør-Sudan.

Tilfellene av misvisende rapportering og lite omtale av utfordringer i budsjettproposisjonene gjør det vanskelig å få en helhetlig oversikt over resultatene av norsk bistand til utdanning. Dette kan føre til at Stortinget får et dårligere beslutningsgrunnlag når det skal bestemme innretningen på bistandsbudsjettet.

1.2.4 Det gis ikke nok informasjon om resultater, administrative kostnader og hva norske bistandsmidler brukes til

Norad har i rapporten *Rising to the Challenge* fra 2017 samlet inn data om resultater for norsk bistand til utdanning for årene 2013 til 2016. Dette er etter Riksrevisjonens vurdering positivt fordi offentligheten med dette får et bedre innblikk i Norges samlede innsats innenfor utdanningsbistand. Samtidig viser undersøkelsen at det er for lite åpenhet både om administrative

kostnader og om resultater for de enkelte prosjekter og programmer.

1.2.4.1 ADMINISTRATIVE KOSTNADER SYNLIGGJØRES IKKE

Økonomiregelverket stiller krav om effektiv ressursbruk og tilstrekkelig styringsinformasjon. Riksrevisjonen legger til grunn at gjennomføringen av bistand forutsetter administrasjon av prosjektene og drift av mottakerorganisasjonene. Hvor mye ressurser som kreves til administrasjon og drift, avhenger blant annet av forholdene i landene hvor prosjektene gjennomføres, for eksempel sikkerhetssituasjonen. Administrasjonskostnader er i undersøkelsen forstått som kostnader som ikke direkte kan knyttes til gjennomføringen av prosjektene, som husleie og lønninger til administrativt ansatte, både ved organisasjonenes hovedkontor og i mottakerlandene. Kostnader knyttet til administrasjon av konkrete prosjekter kommer i tillegg og er ikke undersøkt her.

For støtte til sivilsamfunnsorganisasjoner og enkeltprosjekter har Utenriksdepartementet og Norad fastsatt at normalt 5 prosent og maksimalt 7 prosent av støtten kan gis som administrasjonsbidrag til å dekke administrasjonskostnader hos tilskuddsmottakeren. Undersøkelsen viser at administrasjonskostnader hos sivilsamfunnsorganisasjoner i flere tilfeller i realiteten utgjør mer enn 7 prosent av støtten fra Norad. Dette er i tråd med praksis etablert av Norad, som innebærer at administrasjonskostnader ved sivilsamfunnsorganisasjonenes kontorer i mottakerlandene tolkes som prosjektkostnader og derfor ikke regnes med i maksimalsatsen på 7 prosent. Kun administrasjonskostnader ved hovedkontoret i Norge regnes med i satsen. I én av rammeavtalene i utvalget, som er av betydelig størrelse, utgjør administrasjonskostnader i realiteten rundt 20 prosent av utgiftene som dekkes av tilskuddet når også administrasjonskostnader i mottakerlandene regnes med. Riksrevisjonen tar ikke stilling til om dette er en rimelig andel å bruke på administrasjon, men konstaterer at de reelle administrasjonskostnadene ikke synliggjøres i avtalen mellom Norad og mottakerorganisasjonen. Videre mottar Norad som regel ikke regnskap på landnivå fra sivilsamfunnsorganisasjonene. Undersøkelsen viser også at det kan være komplekst å slå fast hvor stor andel av utdanningsstøtten til multilaterale organisasjoner som går til administrasjon.

Riksrevisjonen konstaterer at Utenriksdepartementet og Norad ikke har fullstendig oversikt over hvor mye av bistanden til utdanning som går til administrasjon. Riksrevisjonen merker seg også at Utenriksdepartementet rapporterer lite i budsjettproposisjonen og til offentligheten om hvor mye av bistandsmidlene som går til å dekke administrasjonskostnader hos mottakerne. Etter Riksrevisjonens vurdering fører dette til mindre innsikt i hvordan midlene brukes, og det gjør det

vanskeligere for offentligheten og Stortinget å følge midlene som gis til bistand.

1.2.4.2 NORGE SCORER LAVT PÅ ÅPENHETSINDEKSEN FOR BISTAND

Norge har sluttet seg til flere erklæringer om bistandseffektivitet, senest i Busan (2011). Åpenhet er et av flere giverprinsipper som ligger til grunn for bistand, jf. Meld. St. 24 (2016–2017) Felles ansvar for felles fremtid – Bærekraftsmålene og norsk utviklingspolitikk. Den internasjonale åpenhetsindeksen for bistand, The Aid Transparency Index, måler hvor åpne land og organisasjoner er i bistandsforvaltningen sin. På indeksen for 2018 ligger Norge på 35. plass av totalt 45 aktører. Til sammenligning ligger britiske DFID på 3. plass og Unicef på 9. plass.

Norge scorer 0 på indikatoren som gjelder publisering av informasjon om resultater fra bistandsprosjekter. Selv om det finnes noe informasjon om resultater på Utenriksdepartementets og Norads nettsider, er det lite informasjon om resultatene av enkeltprosjekter som er tilgjengelig for offentligheten. Verken resultatrammeverk, forhåndsvurderinger eller framdriftsrapporter er lagt ut på nettsidene. Videre publiserer Utenriksdepartementet og Norad bare resultater fra utvalgte prosjekter, som i Norads årlige resultatrapport. Undersøkelsens gjennomgang av britiske DFIDs utdanningsprosjekter viser at DFID har alle relevante prosjektdokumenter tilgjengelig på egen nettside. Riksrevisjonen merker seg at Norge ikke publiserer all relevant prosjektdokumentasjon. Dette øker risikoen for at resultatinformasjon blir mindre relevant og pålitelig, fordi det er vanskelig for offentligheten å etterprøve den.

1.2.5 *Norsk prioritering av utdanning for barn med nedsatt funksjonsevne følges lite opp i praksis*

Inkludering av barn med nedsatt funksjonsevne er en sentral del av den norske utdanningsstatsingen. I Innst. 125 S (2014–2015) til Meld. St. 25 (2013–2014) Utdanning for utvikling har utenriks- og forsvarskomiteen uttalt seg særskilt om barn med nedsatt funksjonsevne. Komiteen mener at andelen av bistanden som går til funksjonshemmede, må økes, og at det må rapporteres mer presist til Stortinget om innsatsen for funksjonshemmede. Komiteen viser også til at innsatsen for barn med nedsatt funksjonsevne er svært relevant i Norges samarbeid med Unicef og GPE.

I 17 av de 21 gjennomgåtte prosjektene er satsing på barn med nedsatt funksjonsevne i større eller mindre grad brukt som argument for å gi norsk støtte. Imidlertid er det kun fire prosjekter som rapporterer om hvor mange barn med nedsatt funksjonsevne som faktisk får skoletilgang, fullfører skole osv. Resultatrammeverkene til de øvrige prosjektene som i søknad og beslutningsdokument framhever barn med nedsatt funksjonsevne

som en sentral målgruppe, har ikke indikatorer som gjør det mulig å vite om bistandsinnsatsen faktisk bidrar til å gi disse barna et bedre utdanningstilbud.

Unicef og GPE er de to største mottakerne av norsk utdanningsstøtte, og ifølge Utenriksdepartementet de viktigste kanalene for innsatsen til barn med nedsatt funksjonsevne. Disse rapporterer ikke særskilt om antallet barn med nedsatt funksjonsevne. I GPEs strategiske plan for 2016–2020 er det ingen av indikatorene som måler hvor mange barn med nedsatt funksjonsevne som har fått tilgang til skole og læring, til tross for at et av hovedmålene i den strategiske planen eksplisitt inkluderer barn med nedsatt funksjonsevne som en av hovedgruppene som skal nås.

Sivilsamfunnsorganisasjonene Redd Barna og ADRA (Adventist Development and Relief Agency) er blant de få tilskuddsmottakerne som rapporterer på barn med nedsatt funksjonsevne i sine fire utdanningsprosjekter. Dette viser at det er mulig å legge til rette for å samle inn denne type data.

Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at den norske utviklingspolitiske prioriteringen av barn med nedsatt funksjonsevne i sum ikke gjenspeiles i gjennomføringen av prosjektene og i rapporteringen. Dette innebærer også at det finnes lite relevant informasjon om resultatene for barn med nedsatt funksjonsevne fra norskstøttede bistandsprosjekter innen utdanning.

1.2.6 DFIDs arbeid med resultatinformasjon viser at den norske bistandsforvaltningen har muligheter for læring og forbedring

Som en del av undersøkelsen er det gjennomført en sammenligning med Storbritannias departement for utviklingssamarbeid, Department for International Development (DFID). Formålet har vært å se hvordan DFID arbeider med resultatinformasjon fra sine bistandsprosjekter til utdanning.

Gjennomgangen av et utvalg av DFIDs utdanningsprosjekter viser at DFID i planleggingsfasen gjør grundige vurderinger av det foreslåtte prosjektet. For eksempel bruker DFID i større grad tidligere forskning og kunnskap enn hva den norske bistandsforvaltningen gjør.

I oppfølgingen av prosjektene sørger DFID for at mottakerorganisasjonene rapporterer på relevante indikatorer i resultatrammeverket hvert år. I DFIDs årlige gjennomganger av prosjektene vurderer de måloppnåelsen for hver enkelt indikator. Endringer i resultatrammeverket dokumenteres også her.

Undersøkelsen viser også at DFID etterprøver resultatinformasjonen fra de utvalgte bistandsprosjektene i større grad enn den norske bistandsforvaltningen gjør. Dette gjøres blant annet av resultatspesialister som er ansatt ved DFIDs landkontorer. I utdanningsprogrammet i Etiopia, som både Norge og DFID støtter, har DFID gjort egne undersøkelser av resultatinformasjonen fra

programmet. DFID har også utviklet flere veiledere og praktiske håndbøker til støtte i arbeidet med å bedre resultatinformasjonen i bistanden. For eksempel er det utarbeidet praktisk veiledning til hvordan DFID bedre kan samle inn data om barn med nedsatt funksjonsevne.

Riksrevisjonen er klar over at det er forskjeller mellom DFID og norsk bistandsforvaltning, når det gjelder regelverk, økonomiske rammer og hvordan bistanden er innrettet. DFID har både større og færre prosjekter og gir dessuten en mindre andel av utdanningsbistanden gjennom multilaterale organisasjoner enn det Norge gjør. Likevel tyder undersøkelsen på at DFIDs vurdering av resultatinformasjon fra bistandsprosjekter til utdanning gir grunnlag for en mer kunnskapsbasert forvaltning enn det som er tilfellet i den norske bistandsforvaltningen. Etter Riksrevisjonens vurdering har den norske bistandsforvaltningen muligheter for læring og forbedring i arbeidet med å sikre at den får resultatinformasjon av god kvalitet. Dette vil igjen bidra til å legge grunnlag for at norsk bistand til utdanning i større grad når målet om større læringsutbytte for alle barn.

1.3 Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Utenriksdepartementet

- sørger for at bistandsforvaltningen følger opp og etterprøver rapporteringen i prosjektenes gjennomføringsfase og benytter kunnskapen til å fatte nye beslutninger
- legger opp til at bistandsforvaltningen systematisk lærer av prosjekter og andre aktører som oppnår gode resultater og har god resultatinformasjon
- sørger for at det finnes resultatinformasjon om barn med nedsatt funksjonsevne, i tråd med Stortingets ønske om mer presis rapportering for denne gruppen
- legger opp til en mer balansert rapportering av resultater fra norsk bistand, med informasjon om både gode og dårlige resultater
- gjør mer informasjon om resultater fra prosjektene tilgjengelig for offentligheten og synliggjør administrasjonskostnader hos tilskuddsmottakerne

1.4 Departementets oppfølging

Statsråden gir uttrykk for at rapporten retter søkelyset mot viktige sider av norsk bistandsforvaltning og gir nyttige innspill til læring og forbedring. Statsråden er glad for at det påpekes at bistandsforvaltningen er på rett vei på sentrale områder, og vil følge tett opp utestående utfordringer. Det vil spesielt bli tatt grep for å forbedre rapporteringen om resultater for barn med nedsatt funksjonsevne.

Statsråden finner det positivt at forberedelsen av bistandstiltak synes å ha blitt styrket de siste årene. Stats-

råden merker seg og vil følge opp rapportens funn om at beslutningene som ligger til grunn for støtten til Unicef, i større grad burde vært samlet i et beslutningsdokument. Statsråden viser likevel til at departementet gjennom sin deltakelse i Unicefs styre legger ned mye arbeid i utvikling av Unicefs strategier, budsjetter, rapporter og evalueringer.

Statsråden tar til etterretning rapportens funn om at bistandsforvaltningen legger for lite vekt på resultatrapporteringen ved videreføring av avtaler. Statsråden mener imidlertid at dette ikke var tilfelle for avtalen mellom Norad og en sivilsamfunnsorganisasjon som Riksrevisjonen viser til i sine merknader. Statsråden understreker at den aktuelle sivilsamfunnsorganisasjonen er en solid partner som oppnår gode resultater, noe som lå til grunn for videreføringen og økningen av støtten til organisasjonen.

Statsråden konstaterer at Riksrevisjonen har funnet enkelte feil i tall som har blitt rapportert til Stortinget, og at deler av rapporteringen om utdanningsbistanden er unyansert. Statsråden tar funnet på stort alvor og vil sørge for at rapporteringen framover blir bedre. Regjeringens omlegging av budsjettstrukturen er et ledd i å legge til rette for bedre rapportering til Stortinget.

Statsråden understreker at det er flere komplekse problemstillinger knyttet til administrasjonskostnader, og vil se nærmere på eventuell synliggjøring av slike kostnader hos tilskuddsmottakerne. Statsråden framhever at nivået på administrasjonskostnadene ikke nødvendigvis reflekterer hvor effektiv bistanden er. Administrasjonskostnader for de mest sårbare gruppene i konfliktområder vil eksempelvis være høyere grunnet sikkerhetssituasjonen. Statsråden framhever at det vil være uheldig hvis diskusjonen om administrative kostnader løsrives fra konteksten prosjektene gjennomføres i, hvem som er partnere og hva som er formålet med prosjektene.

Statsråden merker seg at departementet nok i for liten grad har publisert informasjon om norsk bistand og har til hensikt å gjøre tilgangen til slik informasjon lettere tilgjengelig.

Statsråden er enig i konklusjonen om at det er mye å lære av Storbritannias departement for internasjonal utvikling (DFID). En slik diskusjon må forankres i en forståelse for ulike forutsetninger hos DFID og bistandsforvaltningen i Norge.

Statsråden skisserer flere tiltak for å følge opp Riksrevisjonens anbefalinger. Departementet er allerede i gang med å styrke veiledningen til saksbehandlere og ledere i hvordan kvalitetssikre resultatinformasjon fra de som mottar tilskudd. Det vil også bli vurdert ytterligere tiltak for å øke kontrollen av data som kommer inn, som stikkprøver for å redusere risikoen for feilinformasjon. Etableringen av en ny resultatportal skal gi alle som ønsker det, innsikt i prosjekter og grad av målopp-

nåelse. I tillegg vil videreutviklingen av tilskuddsportalen, som samler informasjon om alle tiltak, muliggjøre systematisk læring på tvers av prosjektene. Det vurderes å starte en prøveordning med REACH og GPE for å teste ut årlige gjennomganger av multilaterale fond og programmer som et ledd i å lære fra DFID. Departementet vil dessuten vurdere å benytte tilskuddsportalen for å synliggjøre administrasjonskostnader i større grad.

For å bedre rapporteringen om barn med nedsatt funksjonsevne er det blant annet nylig lagt til rette for tydelig å kunne markere tilskuddsavtaler som har barn med nedsatt funksjonsevne som en sentral del av målene for avtalen i departementets interne forvaltningsverktøy. Statsråden viser også til flere andre initiativ, deriblant at Norge har vært med på å opprette et nytt flegiverfond som skal styrke innhenting av data om barn med funksjonsnedsettelse i de fattigste landene.

Statsråden viser til at endringene i budsjettproposisjonen for 2019 har lagt grunnlaget for en mer konsentrert og helhetlig omtale av resultater for utdanningsbistanden. Selv om rapporteringen vil baseres på et utvalg, vil departementet etterstrebe at rapporteringen blir mer balansert. Statsråden vil også legge vekt på at kilder til tall og statistikk oppgis.

1.5 Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader.

2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, lederen Dag Terje Andersen, Eva Kristin Hansen og Magne Rommetveit, fra Høyre, Svein Harberg og Bente Stein Mathisen, fra Fremskrittspartiet, Hanne Dyveke Søttar, fra Senterpartiet, Nils T. Bjørke, fra Sosialistisk Venstreparti, Freddy André Øvstegård, og uavhengig representant Ulf Leirstein, viser til at bistand til utdanning har vært et høyt prioritert område for norsk utviklingspolitikk de siste årene. I 2017 ble det avsatt ca. 3,6 mrd. kroner til dette formålet. Riksrevisjonens undersøkelse av Utenriksdepartementets og Norads arbeid med å sikre pålitelig og relevant resultatinformasjon er et viktig grunnlag for å vurdere om bevilgede midler bidrar til ønskede resultater.

Komiteen deler Riksrevisjonens oppfatning av at pålitelig og relevant informasjon om resultatene er avgjørende for at mål og resultatkrav skal kunne innfris. Komiteen vil videre understreke regjeringens plikt til å gi Stortinget fyllestgjørende informasjon om resultatene av norsk bistand. Det gjelder både innsikt i administrative kostnader og hva bistandsmidlene faktisk går til. Komiteen minner også om Stortingets vedtatte prioritering av utdanning til barn med nedsatt funksjons-

evne og forventning om særlig fokus og oppfølging for denne gruppen.

Komiteen har imidlertid merket seg at Riksrevisjonens hovedfunn viser at bistandsforvaltningen ikke gjør tilstrekkelig for å sikre pålitelig og relevant resultatinformasjon på utdanningsområdet.

Komiteen mener det er kritikkverdig at Riksrevisjonen finner at rapporteringen av resultater av norsk bistand til utdanning er unyansert, upålitelig og inneholder flere eksempler på misvisende informasjon. Det er for eksempel oppgitt feil både i antall innskrevne barn på skole og feil antall barn i Nepal som ikke går på skole. Det er også i et tilfelle rapportert om at barn med nedsatt funksjonsevne har fått tilgang på skole, mens undersøkelsen viser at dette var feil og at prosjektet ikke hadde barn med nedsatt funksjonsevne som målgruppe.

Komiteen har også merket seg at Riksrevisjonen kritiserer at det i mange tilfeller bare er de positive resultatene som fremheves, mens dårlige resultater med lav måloppnåelse sjelden nevnes. Komiteen viser til regjeringens opplysningsplikt overfor Stortinget, jf. Grunnloven § 82 om at regjeringen skal meddele Stortinget alle de opplysninger som er nødvendige for behandlingen av de saker den fremlegger. Komiteen forutsetter at regjeringen sørger for en mer balansert rapportering om både gode og dårlige resultater, og at dette blir gjennomført for rapportering for 2019 og i fremtidige budsjettproposisjoner.

Komiteen viser videre til at utdanning for barn med nedsatt funksjonsevne har vært et særlig sterkt prioritert område fra Stortingets side, jf. Innst. 125 S (2014–2015) til Meld. St. 25 (2013–2014), men at dette bare i liten grad er fulgt opp i praksis.

For eksempel er det ifølge Riksrevisjonen bare 4 av 21 gjennomgåtte prosjekter som har brukt støtte til barn med funksjonshemming som begrunnelse, rapportert på antall barn som faktisk får skolegang. Resultatrammeverkene til de øvrige prosjektene som har barn med funksjonsnedsettelse som en sentral målgruppe, har dessuten ikke indikatorer som gjør det mulig å vite om innsatsen faktisk bidrar til et bedre utdanningstilbud.

Komiteen slutter seg til Riksrevisjonens kritikk av at prioriteringen av barn med nedsatt funksjonsevne

ikke gjenspeiles i gjennomføringen av prosjektene og i rapporteringen, og forutsetter at regjeringen kommer tilbake til Stortinget med en egen redegjørelse om status i dette arbeidet.

Komiteen viser også til Riksrevisjonens kritikk av manglende oppfølging og resultatrapportering for bruken av 110 mill. kroner i REACH-fondet (Results in Education for all Children) og annen virksomhet i regi av internasjonale organisasjoner, og forutsetter at regjeringen sørger for solide resultatrammeverk før nye avtaler inngås.

Komiteen har videre merket seg at Norge scorer lavt på den internasjonale åpenhetsindeksen for bistand, og forutsetter at regjeringen iverksetter nødvendige tiltak for å endre rutinene.

Komiteen støtter for øvrig Riksrevisjonens anbefalinger og forutsetter at regjeringen:

- sørger for at bistandsforvaltningen følger opp og etterprøver rapporteringen i prosjektenes gjennomføringsfase og benytter kunnskapen til å fatte nye beslutninger
- legger opp til at bistandsforvaltningen systematisk lærer av prosjekter og andre aktører som oppnår gode resultater og har god resultatinformasjon
- sørger for at det finnes resultatinformasjon om barn med nedsatt funksjonsevne, i tråd med Stortingets ønske om mer presis rapportering for denne gruppen
- legger opp til en mer balansert rapportering av resultater fra norsk bistand, med informasjon om både gode og dårlige resultater
- gjør mer informasjon om resultater fra prosjektene tilgjengelig for offentligheten og synliggjør administrasjonskostnader hos tilskuddsmottakerne.

3. Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og råår Stortinget til å fatte følgende

v e d t a k:

Dokument 3:10 (2018–2019) – Riksrevisjonens undersøkelse av informasjon om resultater av bistand til utdanning – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 26. november 2019

Dag Terje Andersen

leder

Eva Kristin Hansen

ordfører