

Veileder

Veileder til gjennomføring av evalueringer

Innhold

Forord	5	6 Gjennomføring	19
1 Innledning	7	6.1 Evalueringsspørsmål og analysetyper	19
1.1 Forankring	7	6.2 Metoder for innsamling av data ...	20
1.2 Hva er en evaluering?	8	6.3 Kort presentasjon av noen av de mest brukte innsamlingsmetodene i evalueringer	20
2 Evalueringer som ledd i styringsprosessen	10	6.4 Analyse og fortolkning av dataene .	21
2.1 Formålet med evalueringer	10	7 Hvem skal evaluere?	22
2.2 Økonomiregelverkets resultatbegrep	11	7.1 Gjøre det selv	22
2.3 Styringsparametere	11	7.3 Ekstern evaluator	22
3 Når skal man evaluere?	13	7.3 Kombinasjon av ekstern evaluator og egeninnsats	22
3.1 Risiko og vesentlighet	13	7.4 Ulike roller	22
3.2 Egenart	14	8 Avslutning av evalueringen	24
4 Hva skal evalueres?	15	8.1 Ferdig evaluering – hva så?	24
4.1 Eksempler på evalueringstema knyttet til ”resultatkjeden”	15	8.2 Noen etiske spilleregler	24
4.2 Eksempler på evalueringstema mellom nivåer i statsforvaltningen .	16	9 Anskaffelsesprosessen	26
5 Definere formålet med evalueringen 18		9.1 Planleggingsfasen - om involvering av ekstern evaluator	26
5.1 Oppdragsbeskrivelse	18	9.2 Om utforming av kravspesifikasjon og valg av leverandør	26
		Vedlegg: Kilder til kunnskap om evalueringsprosessen	27

Forord

Evalueringer gjennomføres for å få oversikt og dybdekunnskap. Evalueringer skal bidra til å heve nivået på departementenes styringsinformasjon og den informasjonen Regjeringen gir til Stortinget.

Evalueringer er et supplement til løpende kontroll- og styringsinformasjon internt i departementer og virksomheter, og mellom nivåene i statsforvaltningen.

I denne veilederen rettes oppmerksomheten i første rekke mot evaluering av forhold departementer og virksomheter selv kan påvirke.

Evaluering av forhold som i stor grad påvirkes av den generelle samfunnsutviklingen og der effekten av forvaltningens handlinger er usikker, faller utenfor tema for denne veilederen.

Finansdepartementet har utarbeidet veilederen på grunnlag av et utkast laget av Statskonsult. Ansvar for informasjon og opplæring om økonomireglementets krav til evalueringer er lagt til Senter for statlig økonomistyring.

Finansdepartementet, september 2005

1 Innledning

Formålet med denne veilederen er å stimulere til bruk av evalueringer som et supplement til løpende styrings- og kontrollinformasjon. En evaluering kan gjennomføres internt eller bestilles av en eksternt evaluator. Dersom ikke noe annet er presisert i teksten, gjelder det som sies i denne veilederen uavhengig av valg av evaluator.

I tillegg skal veiledningsdokumentet:

1. Gi en oversikt over hvordan bestemmelsene til gjennomføring av evalueringer i økonomireglementet er å forstå.
2. Være et redskap for å planlegge og bestille en evaluering, bl.a. gjennom å gi en oversikt over metoder for gjennomføring av evalueringer.

Målgruppen for veilederen er departementer og statlige virksomheter.

Det reviderte reglementet for økonomistyring i staten med tilhørende bestemmelser om økonomistyring i staten (sammen omtalt som økonomiregelverket) trådte i kraft 1. januar 2004. Mengden detaljreguleringer er redusert i forhold til i det tidligere økonomiregelverket. Behovet for å få tilbakeført informasjon om oppnådde resultater endres når gjennomføringen av den vedtatte politikken blir delegert og desentralisert.

Denne veilederen gir et overblikk over ulike metoder og innfallsvinkler til å gjennomføre evalueringer. Den er ikke et metodokument. Ansvaret for å iverksette tiltak for å heve kompetansen og gi råd til statlige virksomheter om hvordan de bør gjennomføre evalueringer, er lagt til Senter for statlig økonomistyring. For mer informasjon, se <http://sfso.no>. I vedlegg til veilederen finnes ytterligere kilder til kunnskap om selve evalueringsprosessen.

1.1 Forankring

Evalueringer må knyttes til virksomhetenes ansvar for å fremskaffe tilstrekkelig og relevant informasjon for departementenes rapportering

til Stortinget. Bruk av evaluering må bl.a. ses i sammenheng med at det overordnede kravet til oppfølging og kontroll er basert på stor grad av delegering, tillit og enighet mellom nivåene. Økonomiregelverket fastsetter overordnede prinsipper for løpende styring og kontroll med statlige virksomheter. Som et supplement til den løpende styrings- og kontrollinformasjonen, er det fastsatt at det skal gjennomføres evalueringer når egenart, risiko og vesentlighet tilsier det.

Kravet til gjennomføring av evalueringer er fastsatt i Reglement for økonomistyring i staten kapittel V om kontroll. Evalueringer er omtalt i reglementets § 16:

"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 hensiktsmessigheten av eksempelvis eierskap, organisering og virkemidler, herunder tilskuddsordninger. Frekvens og omfang av evalueringene skal bestemmes ut fra virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet."

Evaluering blir også omtalt i Bestemmelser om økonomistyring i staten under følgende kapitler:

- Kapittel 1 Departementets styring av virksomheter
- Kapittel 2 Virksomhetens interne styring
- Kapittel 6 Forvaltning av tilskuddsordninger
- Kapittel 7 Forvaltning av stønadsordninger til privatpersoner
- Kapittel 8 Forvaltning av garantiordninger

Økonomireglementet stiller et generelt krav om bruk av evalueringer i alle statlige virksomheter uavhengig av nivå i det statlige forvaltningshierarkiet, type av virksomhet eller virkemiddel. Departementene har ansvar for å påse at underliggende etater gjennomfører evalueringer i tråd med økonomiregelverkets bestemmelser. Det er et lederansvar å påse at evalueringer gjennomføres når den løpende informasjonen ikke er tilstrekkelig.

1.2 Hva er en evaluering?

Evaluering i økonomiregelverkets forstand er:

En systematisk datainnsamling, analyse og vurdering av en planlagt, pågående eller avsluttet aktivitet, en virksomhet, et virkemiddel eller en sektor.

Evalueringer kan gjennomføres før et tiltak iverksettes (ex ante), underveis i gjennomføringen, eller etter at tiltaket er avsluttet (ex post). Evalueringen kan utføres av interne eller eksterne fagmiljøer.

Generelt kan man også si om evalueringer at de:

- Vurderer verdien av noe, i tillegg til å beskrive.
- Stiller krav om systematikk og metode som det må kunne redegjøres for.
- Innebærer at noen betrakter og stiller seg utenfor det som skal evalueres, med mer eller mindre avstand.
- Forutsetter at det finnes et faktagrunnlag, evt. annen tilstrekkelig konkret informasjon, som definerer hva som skal måles og hva som er godt eller dårlig.

Forhåndsevaluering

En forhåndsevaluering (ex ante evaluering) er en vurdering eller analyse av et tiltak forut for gjennomføringen. Forhåndsevalueringer dekker Utredningsinstruksens¹ krav om gjennomføring av forhåndsanalyser, herunder samfunnsøkonomiske analyser. Forhåndsevalueringer er av stor betydning for en vellykket utforming og gjennomføring av et tiltak. Forhåndsevalueringer kan legge et godt grunnlag for senere evalueringer underveis, eller etter gjennomføringen av et tiltak. Blant spørsmål som bør besvares i en forhåndsevaluering er:

- Er tiltaket nødvendig, eller kan man unnlate å gjennomføre det?
- Er det vurdert å benytte alternative virkemidler til det aktuelle tiltaket?
- Er problembeskrivelsen holdbar?
- Er aktuelle behov (særlig brukerbehov) identifisert og dokumentert?
- Er målene for tiltaket politisk forankret?
- Er mål og resultatkrav operasjonelle (kon-

krete, konsistente, oppnåelige, etterprøvbare m.v.)?

- Er ansvaret for mål og resultatkrav tydelig plassert slik at resultatet av en etterevaluering har en klar adressat?

Krav om konsekvensutredninger. Utredningsinstruksen, som forvaltes av Moderniseringsdepartementet (MOD), stiller krav om at det skal foretas en vurdering av alle vesentlige konsekvenser og at disse så langt som mulig skal tallfestes. I nødvendig utstrekning skal det inngå grundige og realistiske samfunnsøkonomiske analyser. Finansdepartementet utgir en veileder om gjennomføring av samfunnsøkonomiske analyser².

Samfunnsøkonomiske analyser. En samfunnsøkonomisk analyse er en systematisk fremstilling av konsekvenser av det aktuelle tiltaket. Utgangspunktet er at alle konsekvenser, både nytte og kostnader, så langt som mulig skal tallfestes i en såkalt nytte-/kostnadsanalyse. Analysens grundighet bør tilpasses sakens omfang og antatte konsekvenser.

En samfunnsøkonomisk analyse innebærer å redegjøre for nåværende situasjon og hvordan den videre utviklingen ville forløpe uten tiltak på det aktuelle området. Analysen bør inneholde en drøfting av alternative tiltak og beskrivelse av hvordan disse er tenkt gjennomført. Fordeler og ulemper ved hvert enkelt tiltak må identifiseres, og så langt som mulig skal disse tallfestes.

Underveisevaluering

En underveisevaluering gjennomføres for at det skal være mulig å endre kurs og justere på tiltaket, ordningen eller prosessen. Den bør gjennomføres på et relativt tidlig stadium. En underveisevaluering kan gi grunnlag for å svare på om organiseringen av tiltaket er tilfredsstillende eller om tiltaket fungerer som forventet, og en vil fokusere på kontinuerlige forbedringer.

Etterevaluering

Etterevalueringer (ex post-evaluering, også omtalt som resultatevaluering) skjer etter at et tiltak er gjennomført. Typiske formål med en resultatevaluering er å få svar på om tiltaket oppfyller målsettingene, og hva som er effektene av

¹ Instruks om utredning av konsekvenser, foreleggelse og høring ved arbeidet med offentlige utredninger, forskrifter, proposisjoner og meldinger til Stortinget. Fastsatt ved kgl. res. 18. februar 2000.¹ http://odin.dep.no/mod/norsk/dok/andre_dok/utredninger/andre

² http://odin.dep.no/filarkiv/258190/Veileder_samf.ok.analyser_2005.pdf

tiltaket. Ofte settes en slik evaluering i gang for å kunne dokumentere om et tiltak kan forsvares, dvs. om tiltaket er godt nok i forhold til formålet og de forventede resultatene. I en etterevaluering vil en bl.a. fokusere på om tiltaket skal fortsette eller utvides, om det skal gjøres permanent og hvor effektivt det er.

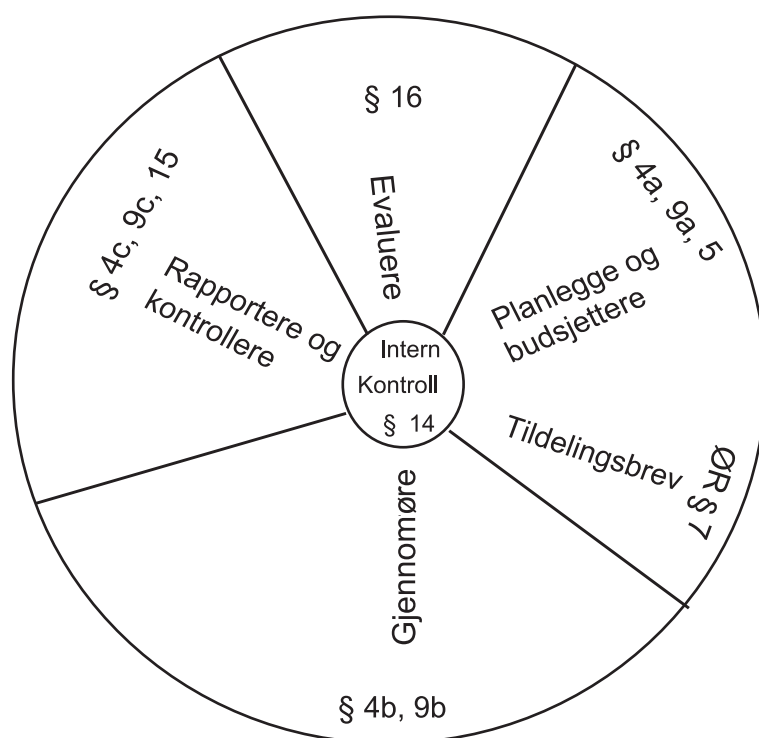
2 Evalueringer som ledd i styringsprosessen

2.1 Formålet med evalueringer

Formålet med evalueringer er å heve nivået på den samlede styrings- og kontrollinformasjonen, og med det bidra til å bedre måloppfyllelsen og effektiviteten i departementer og statlige etater. For å oppnå dette bør resultatet av evalueringen brukes aktivt i virksomhetens interne styringsprosess og i dialogen mellom nivåene i statsforvaltningen. Indirekte, og på lengre sikt, er det selvsagt også alltid et formål at evalueringer bidrar til læring og utvikling.

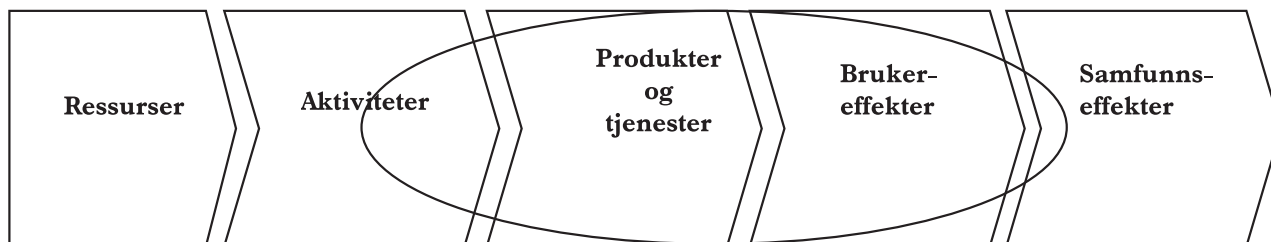
Figuren nedenfor viser de ulike fasene i økonomiregelverkets prosesser for styring og kontroll:

Økonomiregelverkets bestemmelser om evalueringer retter seg i første rekke mot virkemiddelbruk, produkter, tjenester og brukereffekter. Dette er forhold virksomheten selv kan kontrollere, og som kan tilbakeføres til virksomhetens styringsprosesser og være et grunnlag for prioriteringer.



2.2 Økonomiregelverkets resultatbegrep

En framstilling av den såkalte "resultatkjeden" kan illustrere hvilke forhold som er betonet i økonomiregelverkets krav om gjennomføring av evalueringer:



Økonomiregelverket bruker et bredt resultatbegrep. Uten å definere begrepet eksplisitt, angis resultater langs hele aksene fra innsatsfaktorer til effekter i samfunnet. Regelverket legger også til rette for at resultatbegrepet kan brukes på forskjellige måter i ulike situasjoner, avhengig av virksomhetens egenart og vurdering av risiko og vesentlighet.

Resultatkjeden er et bilde på hvordan virksomhetene arbeider. Først tilføres *ressurser* i form av økonomiske midler, ansvar og myndighet eller arbeidskraft med en spesiell kompetanse. Virksomheten skal gjennomføre et antall *aktiviteter* og arbeidsprosesser, som i sin tur skal resultere i *tjenester eller produkter*. Produktene og tjenestene vil enten være ferdige fra virksomhetens side, eller slutføres i møtet med én eller flere målgrupper utenfor virksomheten. Eksempler på produkter og tjenester i statlige virksomheter er vedtak og beslutninger, rådgivning og formidling, kontroll- og tilsynsbesøk eller utredninger og rapporter.

Når tjenestene eller produktene leveres til og påvirker en eller flere målgrupper (brukere, interessenter) utenfor virksomheten, vil det kunne oppstå effekter på målgruppen, *brukereffekter*. Forandringer i menneskers holdninger, atferd og livssituasjon er eksempler på brukereffekter som resultat av statlige virksomheters aktiviteter.

Det er en flytende overgang mellom hva som kan karakteriseres som brukereffekter og hva som er samfunns-effekter. I hovedsak oppstår brukereffekter som følge av produkter og tjenester som virksomheten selv kan utforme og påvirke.

Samfunnseffekter er resultater av produkter og tjenester som virksomheten produserer, men der effekten også kan skyldes forhold utenfor virksomheten. Man snakker gjerne om samfunnseffekter når årsaken til en endring også kan være et resultat av for eksempel generelle konjunktursvingninger, endringer i holdninger over tid eller internasjonale forhold. I et sykehus er for eksempel en hjerteoperasjon produktet, mens det at en konkret pasient blir frisk og får en forlenget levetid er brukereffekten. At den gjennomsnittlige levealderen øker i befolkningen, er et resultat av et velfungerende helsevesen. Det er imidlertid også et resultat av bedre kosthold, hygiene, boforhold osv. Effekten av helsevesenet på befolkningens levealder er en samfunnseffekt. Den er åpenbart til stede, men kan være vanskelig å måle i forhold til andre faktorer som også påvirker levealderen.

2.3 Styringsparametere

Gode styringsparametere er grunnlaget for all løpende styrings- og kontrollinformasjon. Gode styringsparametere kan gi faktainformasjon som benyttes som grunnlag for evalueringer. Gjennom den løpende kontroll- og styringsinformasjonen vil det også kunne identifiseres områder der det er behov for å gjennomføre en evaluering som supplement til den løpende informasjonen. Dette kan skyldes at den løpende informasjonen direkte viser at utviklingen avviker fra det som var forutsatt, eller ved en erkjennelse av at den løpende rapporteringen om visse områder, virkemidler el.l. ikke er utfyllende, og at en evaluering derfor er ønskelig som supplement.

En evaluering vil ofte dekke et bredere felt enn løpende rapportering. Den gir også en dypere

analyse av sammenheng og kvalitative aspekter, eller den tar for seg en utvikling over tid. I alle tilfeller vil gode styringsparametere være av stor betydning for det faktagrunnlaget en evaluering kan bygge på, og for hvor gode funn man får gjennom en evaluering.

Momenter for utvikling av gode styringsparametere:

- Relevante i forhold til virksomhetens formål
- Konsistente over tid og under skiftende omstendigheter
- Konkrete, entydige og lette å forstå
- Medfører ikke uheldige "vridninger"
- Utformet slik at det klart fremgår hvem som er ansvarlig
- Kan sammenlignes
- Etterprøvbare

Ved fastsetting av hvert enkelt styringsparameter bør man påse at de er "SMARTE":

- Spesifikke
- Målbare
- Aksepterte
- Realistiske
- Tidsbestemte
- Enkle

3 Når skal man evaluere?

Økonomireglementet § 16 fastslår at frekvens og omfang av evalueringer skal bestemmes ut fra virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet. Dette vil si at evalueringer skal gjennomføres når det er et styringsmessig behov for den kontroll- og tilleggsinformasjonen en evaluering kan tilføre de løpende prosessene.

Også beslutningen om å gjennomføre en evaluering må være basert på en kost/nytte-vurdering. Behovet for og nytten av å gjennomføre en evaluering må klart overstige kostnadene.

Evalueringer kan ikke løse ressursknapphet eller veie ulike mål og hensyn opp mot hverandre. Derimot kan evalueringer bidra til å forenkle styringsoppgaven gjennom å beskrive de faktiske forholdene, gi en vurdering av situasjonen og tydeliggjøre ulike alternativer.

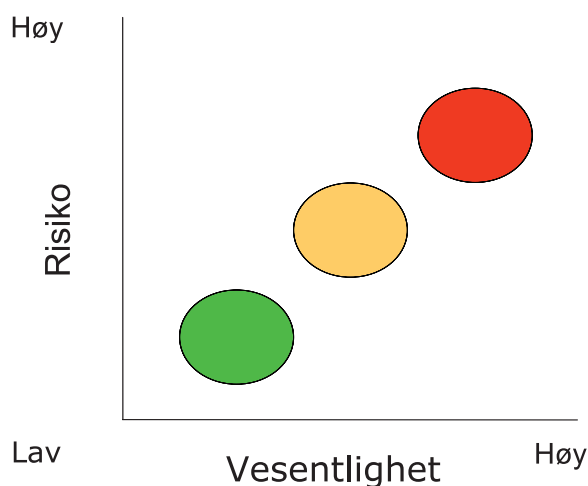
3.1 Risiko og vesentlighet

Risikovurdering er en metode for å identifisere områder hvor det er særlig stor risiko for at det oppstår feil, mangler eller styringssvikt. En risikovurdering er et redskap for å sikre oversikt over sterke og svake områder.

Risiko: Faren for at det inntreffer en hendelse som påfører virksomheten økonomisk tap, eller på annen måte reduserer virksomhetens evne til å nå sine mål.

Vesentlighet: Et vesentlig forhold er noe som har eller kan få stor betydning (konsekvens) for virksomheten. Vesentlighet må vurderes ut i fra den enkelte situasjon.³

Alle forhold som kan hindre måloppnåelse utgjør potensielle risikofaktorer. Det kan være risiko knyttet til politiske forhold, økonomi og finansiering, struktur og organisering, kompetanse, kultur og holdninger. Det kan være en viss risiko knyttet til virksomheter, tiltak eller ordninger som har eksistert lenge uten noen gang å ha blitt evaluert.



Med vesentlige forhold menes for eksempel forhold som omfatter store pengesummer, er politisk sterkt fokusert, direkte berører mange enkeltmennesker eller har karakter av forsøk og nytenkning.

Vesentlighet og risiko henger nøye sammen. Grensene for hva som er en akseptabel risiko ser annerledes ut på områder av stor vesentlighet. Derfor vil man i analyser av risiko også måtte vurdere vesentlighet.

Innenfor det mangfoldet av virkemidler, tiltak, prosesser, reformer etc. som en virksomhet har ansvar for, vil det være ulike behov for evalueringer, fordi det er ulik risiko forbundet med dem. Ikke alt skal evalueres like ofte og like grundig. Det er heller ikke nødvendig eller økonomisk mulig å evaluere alt.

Aktuelle vurderingstema ved kartlegging av risiko og vesentlighet:

- Dreier det seg om et stort beløp, både isolert sett og i forhold til virksomhetens budsjett?
- Er forholdet gjenstand for politisk oppmerksomhet?
- Berører tiltaket mange enkeltpersoner?

³ Senter for statlig økonomistyring utarbeider et veiledende metodedokument for håndtering av risiko og intern kontroll.

- Er det første gang man prøver et slikt tiltak?
- Berører tiltaket et område med rask teknisk utvikling?
- Er det generelt stor usikkerhet omkring virkningen av tiltaket?

Systematisk kartlegging av risiki og tiltak for å følge opp områder med høy risiko og stor vesentlighet, skal være en integrert del av styringen internt i virksomheten og mellom virksomheten og ansvarlig departement. (Økonomireglementet § 4).

3.2 Egenart

Frekvens og omfang av evalueringene skal bestemmes ut fra virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet. Virksomhetens egenart vil i stor grad påvirke og være et element i vurderingen av risiko og vesentlighet. Komplekse organisasjoner vil ha behov for hyppigere og mer omfattende evalueringer enn virksomheter som er oversiktlige og har et enhetlig formål. Virksomheter som forvalter store verdier vil hyppigere måtte vurdere om det er behov for å gjennomføre evalueringer enn virksomheter der risiko ikke innebærer et potensielt stort økonomisk tap.

4 Hva skal evalueres?

Hva som er gjenstand for evalueringer i økonomiregelverkets forstand, framgår av Økonomireglementets § 16 og tolkning av denne bestemmelsen.

Økonomireglementet § 16 krever at det gjennomføres evalueringer for å få informasjon om:

Effektivitet

- Måloppnåelse
- Resultat
- Eierskap
- Organisering
- Virkemidler, herunder tilskuddsordninger

Opplistingen er imidlertid ikke uttømmende. Evalueringskravet knytter seg til alle statens styringsvirkemidler, i egen organisasjon og i forhold til samfunnet for øvrig.

Statens samlede styringsvirkemidler kan klassifiseres slik:

- Regelverk; for eksempel lover, forskrifter, retningslinjer
- Økonomiske virkemidler; for eksempel skatter, avgifter, tilskudd, stønadsordninger og investeringer
- Organisering; for eksempel eierskap, rolledeling mellom regulator, tilsyn og eier, arbeidsdeling mellom departement og direktorat, organisering som sådan
- Pedagogiske virkemidler; for eksempel informasjon og holdningskampanjer

4.1 Eksempler på evalueringstema knyttet til "resultatkjeden"

Evalueringsstema knyttet til *innsatsfaktorer* kan være:

- Hvor hensiktsmessig er den eksisterende rolle- og ansvarsfordelingen?
- Hvordan foregår fordeling av ressurser?
- Hvordan er sammensetning og bruk av kompetanse?
- Hva forteller medarbeidertilfredshet og arbeidsmiljø?
- Hvilken kvalitet er det på infrastruktur, lokaler, materiell og utrustning?

Evalueringsstema knyttet til aktiviteter eller arbeidsprosesser kan være:

- Hvordan etterleves fastsatte regler og rutiner?
- Hvilken gjennomstrømning og effektivitet er det i saksbehandlingsprosessen ut fra definerte rutiner?
- Hvordan sikres kvaliteten?
- Hva viser mål på ressursutnyttelsen?
- Hvordan skapes synergi og sikres samarbeid på tvers?

Evalueringsstema knyttet til resultater kan være:

- Hvordan er service og kvalitet i forhold til brukerne?
- Hvordan har den ytre effektiviteten utviklet seg?
- Hvilken faglig kvalitet er det på virksomheten?
- Hva er effektene og måloppnåelsen relatert til virkemiddelbruken?
- Har man skapt resultater som varer?

Evalueringsstema knyttet til mål kan være:

- Er målet konsistent med det overordnede formålet?
- Er målet realistisk?
- Er målet konkret nok?

4.2 Eksempler på evalueringstema mellom nivåer i statsforvaltningen

På regjeringsnivå eller mellom flere departementer

- Det generelle lov- og regelverket for forvaltningens virksomhet
- Større forvaltningsreformer
- Interdepartementale virkemidler som programmer, handlingsplaner, reformer og tiltak
- Norske forhold sett i et internasjonalt lys

Ett departements ansvarsområde

- Departementets sammensetning av virkemidler og virksomheter
- Sektorpolitiske reformer og tiltak
- Sektororganisering, styrings- og maktforhold
- Departementets internasjonale engasjement
- Samhandling og samarbeid med andre departementer

Etatsstyring

- Virksomhetens organisering og tilknytningsform
- Departementets utøvelse av eierrollen
- Styringsdialogen mellom departement og virksomhet
- Samhandling mellom ulike virksomheter på et område

På virksomhetsnivå

Evaluering av organisasjonen

- Oppgave, rolle og virkemidler
- Virksomhetens evne til å styre og lede seg selv
- Organisering og arbeidsformer
- Omstilling og endringer
- Kapasitet og kompetanse
- Organisasjonskultur
- Arbeidsmiljøforhold
- Samhandling og samarbeid, internt og eksternt

Evaluering av virksomhetens ulike virkemidler

- Administrative og organisatoriske
- Teknologiske
- Juridiske
- Økonomiske
- Pedagogiske

Eksempler

- En forvaltningsreform: Evaluering av 10 års erfaringer med mål- og resultatstyring i statsforvaltningen.
- Regjeringens handlingsplaner: Evaluering av regjeringens handlingsplan mot vold mot kvinner og barn, eller opptrappingsplanen for psykisk helse.
- Regjeringens styring: Noen av Maktutredningens delrapporter er forskningsevalueringer som analyserer og vurderer styringssystemet i stort og regjeringens plass og rolle.
- Internasjonale forhold: En undersøkelse av hvorvidt Norges adgang til å delta i komiteer under EU-kommisjonen fører til reell innflytelse på utformingen av regelverk som senere skal innlemmes i norsk rett.

Eksempler

- Evaluering av Utlendingsnemnda (KRD 2004)
- Evaluering av Nasjonalt utviklingsprogram for marine arter i oppdrett (FID 2002)
- Evaluering av norsk pasientskadeerstatning (HD 2004)
- Generelt: Sektor- eller områdegjennomganger

Eksempler

- Evaluering av Finansdepartementets etatsstyring (FIN 2002)
- Undersøke om departementet evner å tilpasse styringen til virksomhetenes særpreg og egenart
- Generelt: Sammenligning av etatsstyringen av flere virksomheter gir mulighet for å se forskjeller og likheter i departementets styring

Eksempler

- Evaluering av prosjekt nytt Rikshospital (AAD 2000)
- Evaluering av Utlendingsnemnda (KRD 2002)
- Evaluering av arbeidsmiljømyndighetenes organisering og virksomhet (AAD 2002)
- Evaluering av brukerundersøkelser (KRD 2003)

- Evaluering av Norsk pasientskadeerstatning (HD 2004)
- Evaluering av lov om stadnamn (KKD 2004)

Evaluering av resultater

- Leveranser, kvalitet og effekter
- Produktivitet
- Effektivitet

Intern styring

- Intern organisering, styring og ledelse
- Interne arbeidsprosesser og oppfølgingssystemer
- Intern kontroll
- Kvalitet og kvalitetssikring
- Samhandling og samarbeid på tvers
- Sammensetning av innsatsfaktorer
- Læring, utvikling og fornyelse
- Økonomi og effektivitet
- Synlighet og tydelighet mot omverdenen

Tilskuddsordninger, stønader til privatpersoner og garantiordninger

- Samspillet mellom ordningen og andre virkemidler innenfor samme sektor eller samme målgruppe
- Om ordningen: Historikk, bakgrunn, innhold, utforming, presisjonsnivå, kriterier, målgruppe, formål, organisering, størrelse, omfang, varighet
- Om forvaltningen av ordningen: Aktører, regler og rutiner, arbeidsprosesser, kvalitets-sikring, ressursbruk, informasjon, formidling, rapportering, styring og kontroll
- Om resultater av ordningen: Økonomiske og andre virkninger for mottakerne, målgruppen, samfunnet, bieffekter og uforutsette konsekvenser.

- Evaluering av KOSTRA (KRD 2002)
- Evaluering av apotekloven og indeksprissystemet (HOD 2004)

Eksempler

- Omorganisering av likningsforvaltningen FIN (2004)
- Småbåtregisteret FIN (2004)
- Overføring av skattefogdkontorene til skatteetaten FIN (2001)

Eksempler

- Utformingen av tilskuddsordninger
- Om ordningen er utformet i henhold til kravene i økonomiregelverket
- Om den forvaltes i henhold til kravene i økonomiregelverket
- Målformuleringer og presiseringer
- Utforming av tildelings- og oppfølgingskriterier
- Rapportering, kontroll og oppfølging
- Alternative utforminger av ordningen
- Effekter av tilskuddsordningen:
- Hvordan aktører opplever at tilskuddet virker
- Sammenligninger av situasjonen når tilskuddet gis opp mot en definert standard eller ideal knyttet til målsettingen for tilskuddsordningen
- Sammenligninger av likheter og forskjeller mellom de som mottar tilskuddet eller gjennomgår tiltak som finansieres av tilskuddet og de som ikke mottar noe
- Sammenligninger av situasjonen før tilskuddet gis med situasjonen etter for de samme mennesker og miljøer.

5 Definere formålet med evalueringen

Bestiller må definere formålet og utforme det konkrete mandatet for evalueringen, slik at evalueringen virkelig stiller de spørsmålene man ønsker svar på. Dette gjelder like mye ved gjennomføring av en evaluering internt som ved bruk av ekstern evaluator. Det er også viktig å ha et realistisk syn på hva det er mulig å oppnå gjennom evalueringen innenfor de rammer og ressurser som står til rådighet.

En del av bestillerens oppgave vil normalt være å stille krav til evaluator om å bidra til å tolke og presisere evalueringsoppdraget. Bestilleren bør forutsette at evaluator også tar stilling til gjennomførbarhet i forhold til egen og eventuelt supplerende kompetanse, og foreslår hvordan man metodisk og praktisk vil gå fram for å innfri de kravene i oppdragsbeskrivelsen. Dette bør nedfelles i en prosjektplan som drøftes før bestiller gir endelig godkjenning til gjennomføring. Det offentlige anskaffelsesregelverket setter grenser for i hvilken grad og på hvilken måte en ekstern evaluator kan involveres i prosessen med å utforme evalueringen før beslutningen om valg av leverandør er tatt. Det er også viktig at bestiller og evaluator foretar en felles gjennomgang av faktagrunnlaget for evalueringen. Dette er særlig viktig når evalueringstemaet er kontroversielt.

Det kan oppstå uenighet om formålet med evalueringen mellom bestiller og evaluator (intern eller ekstern) etter at evalueringen er påbegynt. Slik uenighet, kan forebygges med gode evalueringsspørsmål, en prosjektplan som beskriver problemstillingene, presiseringer i mandatet og en felles forståelse av fakta.

5.1 Oppdragsbeskrivelse

Planleggingsfasen bør avsluttes med en oppdragsbeskrivelse. Ved bestilling av en ekstern evaluering vil denne være et vedlegg til kontakten. Aktuelle punkter i en oppdragsbeskrivelse er:

1. Hva er hovedformålet med evalueringen?
2. Hva er de viktigste evalueringsspørsmålene?
3. Hvem er bestiller?
4. Ved bruk av ekstern evaluator må det være helt klart hvem som finansierer evalueringen
5. Hvordan, og av hvem, skal evalueringresultatene brukes?
6. Tidsramme og budsjett
7. Hva er forventet produkt av evalueringen?
 - 7.1 rapport (offentlig eller ikke)
 - 7.2 skriftlig(e) innspill i annet pågående arbeid
 - 7.3 foredrag og/eller seminar
 - 7.4 samlet evaluering, delprodukter etc.
8. Hvem skal gjennomføre arbeidet? (kompetansekrav, kapasitet, erfaring etc.)
9. Hvordan evalueringssarbeidet skal organiseres, inkl. bruk av referanse- og/eller styringsgruppe, milepæler og oppfølgingspunkter underveis

6 Gjennomføring

En vellykket evaluering forutsetter at man greier å stille gode evalueringsspørsmål. Evalueringsspørsmålene må gjenspeile problembeskrivelsen som ligger til grunn for evalueringen. Hva ønsker man å få vite, og hvilke problemer skal evalueringen gi svar på? Gode

spørsmål kjennetegnes ved at de er klare og entydige. Evalueringsspørsmålene bør derfor vurderes kritisk. Er begrepene tilstrekkelig presise? Er virksomheten enig internt om hva som legges i spørsmålene? Er det mulig å "måle" det man ønsker?

6.1 Evalueringsspørsmål og analysetyper

Evalueringsspørsmål	Analysetype ⁴
Hvilke tiltak ble iverksatt for å nå målet?	Tiltaksanalyse
Hva ble resultatet av disse tiltakene?	Effektanalyse
Var det andre faktorer enn tiltakene som medvirket til resultatet?	Årsaksanalyse
Hvordan førte tiltakene til resultatet?	Prosessanalyse
Samsvarer resultatet med målet?	Måloppfyllelsesanalyse
Var tiltakene effektive for å nå målene?	Effektivitetsanalyse

Tiltaksanalyse

Fokus: Det konkrete tiltaket. Sentrale evalueringsspørsmål er: Hvilke tiltak er gjort for å nå målet? Hva er forholdet mellom gjennomførte og planlagte tiltak, og hva lå bak eventuelle valg mellom forskjellige tiltak?

Effektanalyse

Fokus: Det som fremstår som virkninger av et tiltak. Dette er den klassiske situasjonen hvor en gjerne utfører målinger før, under og i etterkant av tiltaket. Effektanalyser tar utgangspunkt i at det er mulig å finne effekter som klart og entydig kan identifiseres med tiltaket som evalueres. Det er likevel ofte vanskelig å ha oversikt over andre påvirkninger som individene utsettes for under samme periode.

Årsaksanalyse

Fokus: Alle de varierende faktorene som kan være med å forklare det oppståtte, dvs. konkrete hendelser eller forandringer som kan observeres eller måles. Ofte gjennomføres en årsaks-

analyse i tillegg til en effektanalyse. Sammen kan man gjennom disse to metodene utvikle forskjellige (kausale) forklaringsmodeller, og gi forslag til hvilke faktorer som kan ha virket sammen med tiltakene og gitt resultater.

Prosessanalyse

Fokus: kartlegge hele utviklingsforløpet ved å følge tiltaket i en lengre periode. Denne analyseformen gir gode muligheter til å få innblikk i virkningene av tiltakene, men stiller samtidig krav til den som skal evaluere, fordi nærhet til tiltaket blir så stor. Prosessanalyse innebærer også at evaluator må ha tilgang til flere ledd eller nivåer i prosessen.

Måloppfyllelsesanalyse

Fokus: Å sammenligne det resultatet en har fått med det målet en har ønsket å nå. Man ser på de faktiske effekter som er oppnådd og de effektene man i utgangspunktet hadde forventninger om at man skulle få, og om det er samsvar mellom disse. I mange sammenhenger vil denne

⁴ Kilde: Brofoss og Stensaker 2002

typen evaluering være innebygd i effektevalueringer.

Effektivitetsanalyse

Fokus: Å undersøke hvilke ønskede effekter man kunne oppnådd ved å velge alternative tiltak for å nå de ønskede målsettinger. Man forsøker å besvare spørsmålet om tiltakene som ble iverksatt innebar effektiv ressursbruk i forhold til å oppfylle de på forhånd oppsatte målsettingene.

6.2 Metoder for innsamling av data

Datainnsamling omfatter normalt å:

- Konstruere et instrument for datainnsamlingen (spørreskjema, intervjuguide, observasjonsskjema)
- Bestemme hvilke enheter som skal inngå i undersøkelsen (virksomheter, personer, saksdokumenter, prosesser etc.)
- Avgrense antall enheter (alle eller noen ledere i virksomheten, et utvalg virksomheter som har endret tilknytningsform, en gruppe av personer som har blitt utsatt for en behandling, alle dokumenter i en viss tidsperiode etc.)
- Innhente informasjonen (gjennomføre spørreskjemaundersøkelsen, foreta intervjuer etc.)
- Registrere og gjøre en første bearbeiding av data

I valget av datainnsamlingsmetode vil man gjerne stå overfor valget mellom høyt eller lavt strukturerte metoder og mellom kvantitative eller kvalitative analyser av datamaterialet.

Ulike innsamlingsmetoder har sine styrker og svakheter, og ofte er det behov for å kombinere flere metoder i én evaluering. For eksempel vil det i oppstarten av en evaluering ofte være aktuelt å gå gjennom alt skriftlig materiale og foreta innledende intervjuer med noen få nøkkelpersoner, før man går videre i å konkretisere evalueringsspørsmål og velge analyse og metode.

- *Kvalitative* metoder: Samle inn og bearbeide informasjon for å få fram intensjoner og mønstre i det som studeres, med sikte på å få en dypere forståelse. Eksempler er: Dokumentanalyse, kvalitative intervjuer og observasjoner.
- *Kvantitative* metoder: Samle inn og bearbeide informasjon etter visse regler eller kriterier for å kunne tallfeste forekomsten av ulike fenomener. Eksempler er: etteranalyse etter

samme metode som tidligere gjennomført samfunnsøkonomisk analyse, spørreskjemaundersøkelser.

6.3 Kort presentasjon av noen av de mest brukte innsamlingsmetodene i evalueringer

Spørreskjemaundersøkelser

Ved spørreskjemaundersøkelse sendes et spørreskjema til gruppen som skal undersøkes, og svarpersonene fyller selv ut skjemaet og returnerer det. Det er ingen personlig kontakt mellom de som gjennomfører undersøkelsen og de som svarer. Fordelen er at når spørreskjemaet er utarbeidet, kan en nå ut til et relativt stort antall mennesker med en begrenset ressursinnsats. Det er imidlertid ingen enkel oppgave å konstruere et spørreskjema. Nyten av undersøkelsen avhenger av om spørsmålene er utformet presist og forståelig, slik at svarene gjelder det en ønsket å spørre om.

En utfordring knyttet til spørreskjemaundersøkelser er at de ofte får lav svarprosent. Det er også grupper i befolkningen som kan ha vanskelig for å fylle ut et skjema, slik at metoden ofte ikke egner seg for evalueringer der disse skal være med. Bruk av spørreskjema krever solid kunnskap og en sikker metodikk for behandling og analyse av datamaterialet.

Intervju

Intervjumetoden gir mulighet for å gå i dybden på noen utvalgte tema, og åpner for en dypere forståelse av intervjupersonens synspunkter eller atferd. Metoden er særlig egnet når det er snakk om mer kompliserte tema eller forhold av personlig karakter. Ved intervju er det mulig å stille utdypende spørsmål for å oppnå økt forståelse, eller for å forsikre seg om at personen har forstått spørsmålene som stilles.

Et intervju kan være mer eller mindre strukturert. Mens gangen i det strukturerte intervjuet er planlagt i detalj på forhånd og styrt gjennom en fast sekvens av spørsmål, gjerne med faste svaralternativ, åpner det ustrukturerte intervjuet for tilpasninger underveis og medvirkning fra den som blir intervjuet. Det ustrukturerte eller kvalitative intervjuet stiller større krav til intervjueren enn det strukturerte eller kvantitative intervjuet.

En viktig utfordring ved intervjuundersøkelser er å foreta et representativt utvalg blant mulige intervjuobjekter. Det er også en utfordring å stille spørsmålene på en god måte uten å være

ledende. Svarene må også gjengis, tolkes og brukes på en redelig måte, uten å bryte med anonymiteten som oftest har vært en forutsetning i situasjonen.

Observasjon

Observasjon kan innebære å være tilstede i det som evalueres, være med på ulike møtearenaer eller observere konkrete arbeidsprosesser. Hensikten med å observere er å få mye informasjon på kort tid, også informasjon som er umulig å spørre om eller lese seg til.

En utfordring knyttet til observasjonsmetoden er at de som blir observert kan påvirkes i bestemte retninger ved at evaluator er tilstede, slik at de for eksempel endrer sin atferd i en retning som de tror vil føre til at de evalueres positivt. Det er også avgjørende at evaluator vet hva han/hun ser etter, hvorfor dette er viktig informasjon og hvordan informasjonen kan brukes.

Skriftlig dokumentasjon

Generelt i dokumentanalyser skilles det mellom personlige og offentlige dokumenter. I evalueringer er de offentlige dokumentene de viktigste, for eksempel møtereferater, styringsdokumenter og saksmapper, utredninger, rapporter eller annen dokumentasjon. Det kan være relevant å skille mellom dokumenter som forteller noe *om* en prosess, en virksomhet eller et tiltak, og dokumenter som er *en del* av prosessen, tiltaket eller virksomhetens arbeid. Den første typen dokumenter brukes for å øke evaluators innsikt og forståelse. Den andre typen dokumenter blir selv en del av det som beskrives, analyseres og vurderes.

Registerbaserte undersøkelser

Dataregistre som sier noe om personer og virksomheter brukes ofte i evalueringer. Eksempler på slike er folkeregistret, Statistisk sentralbyrås databaser eller databaser ved Norsk samfunnsvitenskapelige datatjeneste og KOSTRA⁵-data. Dataregistrene kan inneholde statistiske opplysninger i form av tidsseriedata,

slik som folketellinger, flyttestatistikk og arbeidsmarkedsstatistikk, eller data i mer ubearbeidet form. Statistikk og dataregistre i den eller de virksomheter som evalueres kan også være et viktig datamateriale. Eksempler på dette kan være statistikk over saksbehandlingstid, restanser, lønnsstatistikk, sykefravær og andre personalopplysninger. Det er imidlertid viktig å være oppmerksom på at det er klare begrensninger i adgangen til å koble registre som inneholder personopplysninger.

Fordelen med registerbaserte data er at det ofte er små kostnader forbundet med å få tak i disse dataene. De dekker også et stort antall enheter, og representativitet og pålitelighet er høy. Ulempen er at det kan være arbeidskrevende og metodemessig vanskelig å gjøre bruk av dataene, bl.a. fordi de er samlet inn for andre formål enn det den konkrete evalueringen søker å belyse. Det kreves at dataene overføres, samkjøres eller bearbeides og dette fordrer ofte spesiell kompetanse. Tidsetterslepet i dataene kan også være et problem (ofte er de nyeste dataene 1-2 år gamle).

6.4 Analyse og fortolkning av dataene

Det å analysere datamaterialet er ofte den mest krevende delen av evalueringen. Når evalueringen baserer seg på allerede innsamlede data, er dette den eneste egentlige evalueringsaktiviteten. Analysen består i å finne mønstre og skape sammenhenger i datamaterialet, og gjøre vurderinger med utgangspunkt i evalueringsspørsmålene.

Det ligger flere utfordringer i arbeidet med å analysere et datamateriale. Utilstrekkelig kunnskap om analysemetoder eller feil anvendelse av datamaterialet kan føre til gale konklusjoner. Mange evaluatorene opplever faser av å "drukne" i datamaterialet. Det er viktig at evaluator har tilstrekkelig kompetanse og erfaring slik at materialet kan gjøres håndterlig for analyse og vurdering.

5 KOSTRA (KOMmune-STat-RApportering) er et nasjonalt informasjonssystem som gir informasjon om kommunal og fylkeskommunal virksomhet. Systemet forvaltes av Statistisk sentralbyrå.

7 Hvem skal evaluere?

Enten man velger å utføre evalueringen selv, eller benytte ekstern evaluator, må evalueringen være forankret i virksomhetens ledelse på alle nivåer for å sikre at funnene tilbakeføres i organisasjonen og kommer til konkret nytte.

7.1 Gjøre det selv

Evalueringer bør være et aktivt redskap i virksomhetenes styrings- og kontrollprosesser. Økonomiregelverket vektlegger evaluering av forhold virksomheten selv kan påvirke. Dette kan være et argument for å gjennomføre evalueringen selv.

Fordeler:

- En intern evaluator har kunnskap og innsikt om det som skal evalueres og kjenner sektoren, virksomheten, det spesielle virkemidlet, etc. innenfra.
- Lett tilgang til data som trengs for å gjennomføre evalueringen.
- Veien fra evaluering til bruk av evalueringsresultatene vil kunne bli kortere.

Ulemper:

- Det legger et ekstra tids- og arbeidspress på en ofte allerede fullt belastet virksomhet.
- Det forutsetter at virksomheten har nødvendig kompetanse til å gjennomføre evalueringen.
- Det kan være en fare for at man ikke oppnår den nødvendige distanse i forhold til bruken av de funn som fremkommer gjennom evalueringen.

7.3 Ekstern evaluator

En ekstern evaluator kan bidra med kompetanse og innfallsvinkler som virksomheten ikke selv besitter. Behovet for uavhengighet kan være et annet viktig argument for å velge en ekstern evaluator.

Fordeler:

- Kan sikre nødvendige distanse

- Bidra til større objektivitet og legitimitet
- Sikre faglig kompetanse og tilstrekkelig gjennomføringskapasitet
- Kan bidra med alternative innfallsvinkler og nye perspektiver

Ulemper:

- Har ikke samme nærhet til det som evalueres
- "Lengre" fra evaluering til handling og iverksetting
- Kan ha for dårlig kompetanse til å gjøre jobben

Ved bruk av ekstern evaluator må også forholdet til bestemmelsene om offentlige anskaffelser vurderes og overholdes, se veilederens pkt 9.

7.3 Kombinasjon av ekstern evaluator og egeninnsats

Kombinasjonen av bruk av en ekstern evaluator og å gjennomføre deler av en evaluering selv, kan i mange tilfeller være den beste løsningen. Man har da mulighet til å dra nytte av fordelene ved begge de to alternativene som er nevnt over. Dersom hovedstrategien er å gjennomføre evalueringen selv, kan det likevel være fornuftig å anskaffe noe ekstern bistand. For eksempel prosessstøtte i forhold til hvordan den konkrete evalueringen best kan gjennomføres, eller faglig kompetanse som virksomheten selv ikke har i tilstrekkelig grad. Bruk av ekstern evaluator til å vurdere virkningen eller resultatet av et tiltak eller et virkemiddel kan også suppleres med en intern evaluering som fokuserer på prosess.

Kombinasjonsmulighetene er mange, og nytten av slike kombinasjonsløsninger bør vurderes når en evaluering skal planlegges.

7.4 Ulike roller

Hensikten med å identifisere de ulike rollene er å vite hvem man bør informere, holde kontakt med og samarbeide med underveis i evalueringsprosessen.

Bestiller: Den som tar initiativ til og sørger for at det gjennomføres en evaluering (et departement eller en etat). Bestilleren er ofte den som finansierer evalueringen.

Evaluator: Den som skal gjennomføre evalueringen, dvs. samle inn, analysere og vurdere informasjon og rapportere om evalueringsresultatene. Kan være intern eller ekstern.

Brukere: De som skal trekkes inn og bruke

gjennomførte evalueringer i egen virksomhet. Ofte vil brukeren være det samme departement eller den etat hvis handlinger blir evaluert. Ved egevalueringer er virksomheten både bestiller og bruker.

Interessenter: Aktører som i utgangspunktet ikke er definert som brukere, men som ut fra sine ulike ståsteder vil ha interesse av evalueringen og evalueringsresultatene.

8 Avslutning av evalueringen

Sluttproduktet av en evaluering vil normalt være en evalueringsrapport. Den skriftlige dokumentasjonen skal omtale både hvordan evalueringen er gjennomført og hva som er de viktigste resultatene. Dette er viktig for at leseren skal kunne vurdere grunnlaget for konklusjonene i evalueringen.

Forslag til hovedpunkter i en evalueringsrapport:

1. Sammendrag
2. Evalueringens hovedtema, formål og oppdragsgiver
3. Begrunnelsen for evalueringen
4. Rammen for evalueringen (mandat, evalueringsspørsmål, analysemodell, tid og ressurser)
5. Hovedfunn, dvs. de viktigste resultatene
6. Drøfting og vurdering av resultatene
7. Konklusjoner og eventuelle anbefalinger

Enten evalueringen utføres internt eller eksternt, vil bestillers rolle være å medvirke til at faktagrunnlaget for rapportutkastet blir korrekt, og å bidra til gode vurderinger og anbefalinger. Bestillers kvalitetssikring av rapportutkastet må skje på en måte som ikke går på bekostning av evaluators selvstendige ansvar for evalueringen.

8.1 Ferdig evaluering – hva så?

Når selve evalueringen er avsluttet tilbakeføres resultatene til bestillers egen organisasjon som supplement til annen styrings- og kontrollinformasjon. Der det er naturlig skal resultatene også offentliggjøres og formidles eksternt.

Denne delen av arbeidet kan organiseres i et antall ulike steg:

Steg 1 - Bruk av funnene i de formelle styringsprosessene

Evalueringer bør brukes som et supplement til løpende styrings- og kontrollinformasjon. Det er derfor viktig at funnene fra evalueringen omtales i, og påvirker innholdet av, formelle styrings-

dokumenter. Dette kan være budsjettdokumenter, meldinger, St.prp. nr. 1, tildelingsbrev m.m.

Steg 2 - Tilbakemelding til evaluator

Virksomheten bør gi den som har gjennomført evalueringen en gjennomarbeidet tilbakemelding både på evalueringsprosessen og selve produktet. Dette gjelder hva enten evaluator er egne ansatte eller ekstern. Hensikten er økt kunnskap og læringseffekt, både hos evaluator og hos bestiller.

Steg 3 - Spredning av informasjon om evalueringen internt

Den/de i virksomheten som er bestiller bør tenke på at det oftest bare er noen få i virksomheten som er direkte involvert i evalueringen, eller har kjennskap til det egentlige innholdet og resultatene. Informasjonen bør derfor spres internt i organisasjonen.

Steg 4 - Spredning av informasjon om evalueringen eksternt

Det vil variere hva som regnes som "eksternt" og hvor langt det vil være naturlig å gå i formidlingen. Dette henger blant annet sammen med tema for evalueringen. Ved bruk av ekstern evaluator vil bestemmelser om taushetsplikt og fremtidig bruk av materialet normalt kunne tas inn i avtalen som regulerer evalueringsoppdraget. Dersom evaluator er et annet forvaltningssorgan, vil det imidlertid ikke alltid foreligge hjemmel for å unnta evalueringen fra offentlighet. Da vil det kunne være slik at virksomheten ikke har full kontroll over, eller kan planlegge, hvordan budskapet spres.

8.2 Noen etiske spilleregler

Størst mulig åpenhet. Alle involverte parter bør ha tilgang til den samme informasjonen om hvorfor evalueringer er gjennomført, og innholdet i konklusjoner og anbefalinger.

Størst mulig offentlighet. Evalueringer skal være offentlig tilgjengelige hvis ikke særskilte hensyn tilsier noe annet. I de aller fleste tilfeller vil i alle fall deler av en evaluering kunne offentliggjøres.

Nødvendig bredde i deltagelsen. Bestiller bør forsøke å involvere de ulike interessentene i alle fasene av evalueringsprosessen – i planlegging, gjennomføring og oppfølging.

Troverdighet og uavhengighet. Evalueringer skal gjennomføres slik at funn og konklusjoner så langt det er mulig oppfattes som korrekte og troverdige.

9 Anskaffelsesprosessen

Når en evaluering skal gjennomføres av en ekstern evaluator, vil dette være et kjøp av en tjeneste som er omfattet av regelverket for offentlige anskaffelser⁶.

Formålet med regelverket om offentlige anskaffelser er:

- Å sørge for at offentlige ressurser brukes effektivt
- Å bidra til økt verdiskapning
- Sikre like konkurransevilkår for alle tilbydere

De generelle prinsippene kan gi noe veiledning om hvordan man må forholde seg ved anskaffelse av en evaluering fra en ekstern evaluator. Det finnes mer konkret informasjon om regelverket og om hvor man kan henvende seg for å få konkrete råd og hjelp på Moderniseringsdepartementets side på ODIN. Nærings- og handelsdepartementet har utarbeidet veilederen "Beste praksis – offentlige anskaffelser"⁷ som gir praktiske råd og eksempler. Disse er meget relevante også når anskaffelsen gjelder en evaluering. Ansvaret for veilederen er blitt overført til Moderniseringsdepartementet.

Statskonsult AS⁸ har utarbeidet en standardavtale for kjøp av konsulenttjenester.

9.1 Planleggingsfasen - om involvering av ekstern evaluator

Det er viktig å være oppmerksom på at reglene om offentlige anskaffelser legger begrensninger på i hvilken grad en ekstern evaluator kan delta i planleggingsfasen av en evaluering. Det er likevel lagt til rette for en viss grad av involvering innenfor rammen av regelverket. For det første

kan man forutsette i utlysningen at leverandøren må komme med forslag til metode og innfallsvinkel for evalueringen som en del av tilbudet. For det andre kan man utnytte de mulighetene som ligger i regelverket til å legge forhandlinger inn som et element i anskaffelsen. For det tredje kan det gjennomføres én anbudskonkurranse for planleggingsfasen for å få innspill til mulige tilnærminger, metode og faglig kompetanse, for deretter å gjennomføre en ny konkurranse for selve gjennomføringen av evalueringen. Denne siste tilnærmingen vil særlig kunne være aktuell ved omfattende evalueringssopdrag.

9.2 Om utforming av kravspesifikasjon og valg av leverandør

Hvor vellykket en evaluering anskaffet fra en ekstern leverandør blir, avhenger av at det resultatet som leveres besvarer evalueringsspørsmålene. Forventningene vil vanligvis være knyttet til hva som skal evalueres, og som regel også til hvordan evalueringen skal gjennomføres. Om produktet blir som forventet, avhenger i hovedsak av to forhold. For det første av bestillers egen evne til å beskrive og reflektere rundt hva som skal evalueres og hvordan. For det andre vil det avhenge av evaluators kompetanse.

Både evalueringsspørsmålene, krav til metode og krav til evaluators kompetanse, må beskrives i konkurransegrunnlaget. Disse knyttes i sin tur til kvalifikasjons- og tildelingskriteriene som legges til grunn for hvilken leverandør som vinner konkurransen. Om resultatet som leveres svarer til forventningene, vil avhenge av bestillers egen kompetanse og evne til å utforme et konkurransegrunnlag med tydelige evalueringsspørsmål, relevante krav til bruk av metode og til evaluators kompetanse.

6 Lov om offentlige anskaffelser, 16.7.1999 nr. 69 med tilhørende forskrifter

7 http://odin.dep.no/nhd/norsk/dok/andre_dok/veiledninger/024081-120019/dok-bn.html

8 <http://www.statskonsult.no>

Vedlegg: Kilder til kunnskap om evalueringsprosessen

Innholdet i veilederen bygger på flere ulike typer av litteratur om evaluering og erfaringer fra gjennomførte evalueringer.

Sentrale referanser:

Almås, Reidar (1990): "Evaluering på norsk." Universitetsforlaget.

Bistandsnemnda (2001): "Evalueringsstrategi for bistandsnemnda (BN) og norske misjonsorganisasjoner. Tilnærminger og retningslinjer." Oslo, september 2001. Bistandsnemnda.

Stensaker (red.) (2002): "Kunnskap- og teknologivurderinger. Perspektiver, metoder og refleksjoner". Cappelen Akademisk forlag.

OECD (1999): "Improving Evaluation Practices. Best Practice Guidelines for Evaluation and Background Paper." Publication Service. PUMA/PA (99)1.

Mehlbye, Jill, Olaf Rieper og Mikael Tøgeby (1993): "Håndbog i evaluering." København: Amternes og kommunernes Forskningsinstitutt/AKF forlaget.

Norges forskningsråd (1995): "Evalueringshåndbok for Norges forskningsråd "

Statskonsultrapport 1997:13 "Evalueringspraksis i departementa"

Statskonsultnotat 2003:1 "Departementenes bruk av evalueringer"

Utenriksdepartementet (1993): "Evaluering og resultatvurdering i bistand: Håndbok for utøvere og beslutningstagere." ISBN 82-7177-365-8.

Vedung, Evert (1991): "Utvardering i politik och forvaltning."

Vedung, Evert (2002): "Utveclingsdrag i utvardering." Uppsala Universitet, Institutt for bostads- og urbanforskning (IBF).

Andre referanser:

Albæk, Erik (1993): "Evalueringsforskning i Norden." I Politica, 25, 1:6-26.

Baklien, B. og Yngve Carlsson (1993): "Evalueringsforskning i Norge." Tidsskrift for samfunnsforskning vol. 34, s. 261-274.

Baldersheim, Harald og Morten Ødegård (1997). "Evaluering i kommunal organisasjonsutvikling." Teorier, metoder og praksis. Forskningsrapport 01/97, Institutt for statsvitenskap, Oslo.

Dahler-Larsen, Peter och Hanne Kathrine Krogstrup (2001) red: "Tendenser i evaluering." Odense Universitetsforlag.

"Evaluation of national performance in basic research." ABRC Science policy studies, no 1, c1986 – ISBN 0-7102-0467-1.

"Evaluation of research: A Selection of Current practices." OECD, ISBN 92-64-12981-2.

Peter Dahler-Larsen og Hanne Krogstrup, (red.) (2001): "Tendenser i Evaluering." Odense Universitetsforlag.

Foss, Olav og Jan Mønnesland (red.) (2000): "Evaluering av offentlig virksomhet." Norsk institutt for by- og regionforskning. NIBRs Pluss-serie 4:2000.

Furubo, Jan-Eric, Ray C. Rist og Rolf Sandahl (ed.) (2002): "International atlas of evaluation." New Brunswick, NJ. Transaction Publishers.

Hansen, Anja og Hanne Foss Hansen (2000): "Evaluering I Danmark" Nordisk Administrativt Tidsskrift. Nr. 2 juni 2000, 157-178.

Hellevik, Ottar: "Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap." Universitetsforlaget 1992.

Jacobsen, Dag Ingvar (2000): "Hvordan gjennomføres undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode." Høyskole Forlaget. Norwegian Academic Press.

Karlsson, Ove (1999): "Utvarderingsforskning – en oversikt." Svenska kommunförbund: Kommentus. Stocholm. ISBN: 91-7099-820-5

Nachmias, David (1979): "Public Policy Evaluation." Approaches and Methods.

Patton, M. Q. (1984): "Utilization-focused Evaluation." Beverly Hill. Sage.

Patton, M. Q. (1990): "Qualitative Evaluation and Research Methods." Beverly Hills:Sage.

Rist, Ray C (ed.) (1990): "Program Evaluation and the Management of Government: Patterns and Prospects across Eight Nations." London: Transaction. Publishers.

Sandal, Rolf (1992): "Evaluation at the Swedish National Audit Bureau", in John Mayne, Marie-Louise Bemelmans-Videc, Joe Hudson & Ross Conner, eds. Advancing Public Policy Evaluation: Learning from International Experiences, (s, 115-121) Amsterdam: Elsevier Sciences Publishers.

Statskonsultrapport 1996:2 "Opplegg for evaluering av virksomheter under Sosial- og helsedepartementet"

Vedung, Evert (1994): "Forskningens relevans, anvendbarhet, anvandning och nytte". Byggeforskningsrådet, NOGAs skriftsserie 1994:1, ISBN 91-540-5643-8.