



Notat til Statsrevisorerne om  
beretning om Danmarks bistand  
til Tanzania

Januar  
2014

e  
v  
i  
s  
i  
o  
n  
r  
e  
v  
i  
s  
i  
o  
n

revision

**Opfølgning i sagen om Danmarks bistand til Tanzania (beretning nr. 12/2009)**

10. januar 2014

RN 701/14

1. Rigsrevisionen følger i dette notat op på sagen om Danmarks bistand til Tanzania, som blev indledt med en beretning i 2010.

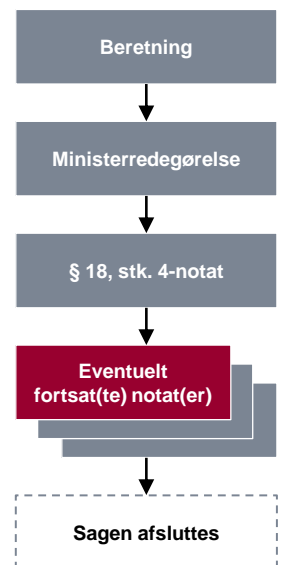
**KONKLUSION**

Udenrigsministeriet har gennemført en række ændringer i retningslinjerne for opfølgningen på bistandsprogrammer efter Rigsrevisionens beretning om Danmarks bistand til Tanzania. Ændringerne adresserer bl.a. ministeriets fastsættelse og opfølgning på mål og indikatorer for resultaterne af bistanden, krav til reviews og opfølgning på anbefalinger fra reviews og evalueringer. Desuden har ministeriet skærpet kravene til udvælgelse af konsulenter til evalueringsopgaver. Det er alle forhold, som Rigsrevisionen i forlængelse af beretningen ønskede at følge op på. Rigsrevisionen finder ministeriets initiativer tilfredsstillende og vurderer, at sagen kan afsluttes.

Rigsrevisionen baserer konklusionen på følgende:

- Udenrigsministeriet har arbejdet med at præcisere kravene til mål og indikatorer og derved styrke operationaliseringen af de opstillede mål og forbedre den afsluttende rapportering af resultaterne.
- Udenrigsministeriet har på en række områder præciseret retningslinjerne for indholdet af reviews, herunder kravene til opfølgningen på mål og indikatorer for resultaterne af bistanden, for at sikre en mere ensartet og høj kvalitet. Desuden har ministeriet skærpet kravene til opfølgning på anbefalinger fra tidligere reviews.
- Udenrigsministeriet følger mere systematisk op på anbefalinger fra evalueringerne.
- Udenrigsministeriet har ændret kravene for udvælgelse af konsulenter til evalueringsopgaver. Kravene til evaluatorene er blevet tydeligere med hensyn til inhabilitet, og begrundelsen for udvælgelsen skal fortsat dokumenteres i overensstemmelse med ministeriets procedurer for indgåelse af kontrakter.

**Sagsforløb for en større undersøgelse**



*Du kan læse mere om forløbet og de enkelte step på [www.rigsrevisionen.dk](http://www.rigsrevisionen.dk)*

## I. Baggrund

2. Rigsrevisionen afgav i juni 2010 en beretning om Danmarks bistand til Tanzania. Beretningen handlede om Udenrigsministeriets opfølgning på resultaterne af udviklingsbistanden, herunder ministeriets praksis for evalueringen af udviklingsbistanden.

Beretningen viste, at der var nogle mål i de 4 undersøgte sektorprogrammer, hvor det ikke var muligt at afgøre, om de var nået, da de var formuleret for upræcist. Beretningen viste også, at der var behov for at forbedre Udenrigsministeriets retningslinjer for reviews af programmer for at gøre kvalitetskravene til reviews klarere. Desuden var der for både reviews og evalueringer behov for en mere systematisk opfølgning på anbefalingerne.

3. Da Statsrevisorerne behandlede beretningen, bemærkede de, at det ikke var helt tilfredsstillende, at flere af målene ikke kunne opgøres, fordi de ikke var tilstrækkeligt operationelle. Statsrevisorerne bemærkede også, at Udenrigsministeriet i højere grad burde følge op på anbefalingerne fra reviews og evalueringer.

4. Som svar på beretningen afgav udviklingsministeren en redegørelse til Statsrevisorerne i oktober 2010. Udenrigsministeren oplyste samtidig, at ministeren var enig i de tiltag, som fremgik af udviklingsministerens redegørelse. Udviklingsministeren oplyste, at ministeriet bl.a. gennem forbedrede retningslinjer ville arbejde på at styrke operationaliseringen af de opstillede mål i programmerne og forbedre den afsluttende rapportering af resultaterne. Desuden ville ministeriet sørge for, at opfølgningen på anbefalinger fra tidligere reviews og evalueringer blev mere systematisk.

5. Rigsrevisionen afgav på baggrund af ministerredegørelserne et notat i oktober 2010 i henhold til rigsrevisorlovens § 18, stk. 4. Notatet findes i Endelig betænkning over statsregnskab for 2009. Det fremgik af notatet, at Rigsrevisionen ville følge udviklingen på følgende områder:

- Udenrigsministeriets arbejde med at styrke operationaliseringen af de opstillede mål i bistandsprogrammerne og forbedre den afsluttende rapportering af resultaterne
- Udenrigsministeriets udarbejdelse af kvalitetskrav for reviews, ministeriets stikprøve af reviewrapporter og ministeriets arbejde med at dokumentere opfølgningen på anbefalingerne fra reviews
- Udenrigsministeriets implementering af den nye procedure for opfølgning på evalueringer
- Udenrigsministeriets revision af retningslinjerne for evaluering, herunder retningslinjerne og praksis for at håndtere spørgsmål om de anvendte konsulents habilitet og uafhængighed.

6. Rigsrevisionen redegør i dette notat for resultaterne af opfølgningen.

Hele sagen og dens dokumenter kan følges på [www.rigsrevisionen.dk](http://www.rigsrevisionen.dk) og på [www.ft.dk/Statsrevisorerne](http://www.ft.dk/Statsrevisorerne).

## II. Udenrigsministeriets initiativer

7. Rigsrevisionen gennemgår i det følgende Udenrigsministeriets initiativer i forhold til de udestående punkter. Gennemgangen er baseret på møder med Udenrigsministeriet og en skriftlig redegørelse fra ministeriet med tilhørende dokumentation.

### Mål og opfølgning på resultater

8. Beretningen viste, at udviklingsbistanden til Tanzania generelt viste tilfredsstillende resultater i forhold til at opfylde de opstillede mål. Ingen af de 4 udvalgte sektorprogrammer havde dog opfyldt målene fuldt ud. Den manglende målopfyldelse skyldtes bl.a., at nogle af de tanzaniske myndigheder, der skulle gennemføre programmerne, ikke havde tilstrækkelig administrativ kapacitet til dette. Det havde dog i en del tilfælde ikke været muligt at vurdere målopfyldelsen, da målene ikke var operationaliserede.

9. Statsrevisorerne bemærkede, at det ikke var helt tilfredsstillende, at flere af målene ikke kunne opgøres, fordi de ikke var tilstrækkeligt operationelle.

10. Udenrigsministeriet har oplyst, at ministeriet i september 2011 præciserede kravene til operationalisering og afrapportering af mål og indikatorer i bistandsprogrammerne gennem en ændring i retningslinjerne for administrationen af bistandsprogrammer og ved at udarbejde nye retningslinjer for afsluttende rapporter, som blev offentliggjort i juli 2011. Efterfølgende har ministeriet medio 2013 offentliggjort retningslinjerne for landeprogrammer, som afløser retningslinjerne for administrationen af bistandsprogrammer i forhold til forberedelse og gennemførelse af nye aktiviteter i de såkaldte prioritetslande, der er hovedmodtagerne af dansk bilateral udviklingsbistand.

Udenrigsministeriet har oplyst, at retningslinjerne for landeprogrammer angiver et præcist format for forberedelse af og opfølgning på mål og indikatorer for programmerne. Formålet med ændringen af retningslinjerne har bl.a. været at skabe en stringent sammenhæng mellem den løbende rapportering under implementeringen af programmer og den afsluttende opfølgning på programmerne. Den samlede resultatramme for et landeprogram skal præsenteres som en del af bevillingsgrundlaget for et landeprogram. Ministeriet er i gang med at forberede nye retningslinjer for projekter og programmer, der ikke er del af et landeprogram.

11. Rigsrevisionen har gennemgået Udenrigsministeriets tiltag for at forbedre fastsættelsen og opfølgningen på mål og indikatorer for resultaterne af bistanden og finder det tilfredsstillende, at ministeriet har arbejdet med at præcisere kravene til mål og indikatorer og derved styrke operationaliseringen af de opstillede mål og forbedre den afsluttende rapportering af resultaterne. Effekterne af dansk bistand er en central del af vurderingen af, i hvilket omfang bistanden bidrager til Folketingets overordnede mål for Danmarks internationale udviklingsarbejde, herunder bekæmpelse af fattigdom og fremme af menneskerettigheder, demokrati, bæredygtig udvikling, fred og stabilitet. Rigsrevisionen vil derfor også fremover have et løbende fokus på ministeriets opfølgning på effekterne af dansk bistand.

### Kvalitetskrav for og opfølgning på reviews

12. Beretningen viste, at Udenrigsministeriets retningslinjer og praksis for reviews generelt understøttede, at ministeriet systematisk fulgte op på, om bistanden forløb som planlagt. Ministeriet burde dog gøre kvalitetskravene til reviews klarere i sine retningslinjer og systematisere opfølgningen på anbefalinger fra reviews yderligere.

13. Statsrevisorerne bemærkede, at det var positivt, at Udenrigsministeriet gennem systematiske reviews og evalueringer af udviklingsbistanden fik viden om, hvilke indsatser der gav de bedste resultater – en viden, der kan nyttiggøres i den fremtidige indsats. Statsrevisorerne bemærkede dog, at ministeriet i højere grad burde systematisere og følge op på anbefalingerne fra reviews og evalueringer.

14. Udenrigsministeriet har oplyst, at der er blevet fulgt op på de punkter vedrørende anbefalinger fra reviews, som Rigsrevisionen havde påpeget, at ministeriet burde ændre. Ministeriet har oplyst, at kvalitetskravene til reviews er blevet præciseret, at ministeriet har gennemført en stikprøveanalyse af reviews, og at der er sikret en systematisk opfølgning på anbefalinger fra tidligere reviews.

15. Rigsrevisionen har gennemgået retningslinjerne for administrationen af bistandsprogrammer fra 2011 og kan konstatere, at der er foretaget en række præciseringer af kravene til indholdet i reviews. Det fremgår bl.a. af de reviderede retningslinjer, at udviklingen i kapacitetsopbygningen skal vurderes, at der skal foretages en vurdering af, om den måde, bistanden gives på, fungerer, og at der skal følges op på anbefalinger fra tidligere reviews. Det er alle tilføjelser i forhold til de retningslinjer fra 2007, som Rigsrevisionen i beretningen vurderede, at Udenrigsministeriet burde præcisere. Retningslinjerne slår desuden fast, at Danmark skal arbejde for, at kvalitetskravene til bilaterale reviews også indgår i fælles reviews.

Rigsrevisionen har ligeledes gennemgået kravene til reviews i retningslinjerne for landeprogrammer fra 2013 og kan konstatere, at retningslinjerne for administrationen af bistandsprogrammer fra 2011 er overført til de nye retningslinjer for landeprogrammer. Det fremgår desuden af retningslinjerne for landeprogrammer, at kravene til indholdet af reviews er blevet yderligere præciseret. Fx er der tilføjet krav, som skal give en mere præcis opfølgning på resultater, krav om en vurdering af exitstrategien og krav om anbefalinger vedrørende eventuelle uforbrugte midler.

Udenrigsministeriet gennemførte i 2011 en stikprøveundersøgelse af reviewrapporterne. Ministeriet har oplyst, at stikprøveundersøgelsen bl.a. viste, at der var behov for at præcisere de obligatoriske krav til reviews. Stikprøveundersøgelsen viste også, at det kan være en udfordring at følge op på anbefalingerne fra store fælles reviews, da anbefalingerne ofte er på et så overordnet niveau, at der ikke er konkrete resultater og punkter, som der kan følges op på. Desuden viste stikprøveundersøgelsen, at der var behov for at gennemtænke principperne for inddragelsen af ministeriets Udviklingsfaglige Tjeneste (UFT) i reviews.

Resultaterne af stikprøven indgik i en større effektiviseringsproces, som blev gennemført i Udenrigsministeriet i foråret 2012. Den medførte bl.a., at der i retningslinjerne for landeprogrammer bliver lagt op til, at der skal gennemføres et større midtvejsreview af UFT, hvor flere fagekspertter fra UFT vil deltage. Derimod vil UFT kun i særlige tilfælde deltage i de tekniske reviews, som finder sted i løbet af et program. UFT's fokus på midtvejsreviewet vil ifølge ministeriet kunne bidrage til at sikre konkrete resultater og punkter til opfølgning.

Udenrigsministeriet har oplyst, at en mere systematisk opfølgning på anbefalinger fra tidligere reviews er sikret gennem eksplicit at gøre opmærksom på netop dette i de krav til reviews, som fremgår af retningslinjerne for administrationen af bistandsprogrammer. Desuden er det hensigten, at nye krav om reviewplaner skal bidrage til dette. En reviewplan beskriver, hvornår de enkelte reviews skal finde sted og eventuelt, hvem de skal udarbejdes sammen med. I retningslinjerne for landeprogrammer fremgår det også, at ambassaden skal sikre, at der bliver fulgt op på større problemer påpeget i tidligere reviews. Det kan fx være gennem en mere dybdegående analyse af problemet i midtvejsreviewet.

16. Rigsrevisionens gennemgang af retningslinjerne for reviews viste, at Udenrigsministeriet på en række områder har præciseret retningslinjerne for indholdet af reviews for at sikre en mere ensartet og høj kvalitet. Det finder Rigsrevisionen tilfredsstillende. Det er ligeledes positivt, at ministeriet stiller krav om, at der bliver fulgt op på anbefalinger fra tidligere reviews.

### Nye procedurer for opfølgning på evalueringer

17. Beretningen viste, at Udenrigsministeriets retningslinjer for evaluering fulgte god praksis på området, og at ministeriet generelt fulgte retningslinjerne. Ministeriet fulgte dog ikke systematisk op på, om anbefalingerne fra evalueringerne blev fulgt, men i marts 2010 indførte ministeriet et nyt system til at monitorere opfølgningen på evalueringerne.

18. Statsrevisorerne bemærkede som tidligere nævnt, at Udenrigsministeriet i højere grad burde systematisere og følge op på anbefalingerne fra evalueringer.

19. Udenrigsministeriet har oplyst, at Kontoret for Kvalitetssikring udarbejder en oversigt over anbefalinger fra evalueringerne, som der skal følges op på. Herefter redegør enten den ansvarlige ambassade eller et kontor i ministeriet med ansvar for den evaluerede aktivitet for opfølgningen. Ministeriet gennemfører hvert 2. år en undersøgelse af, hvorvidt og hvordan der er blevet fulgt op på de evalueringer, som er offentliggjort i den forudgående 2-årige periode. Resultatet bliver forelagt Udenrigsministeriets Programkomité.

Den første forelæggelse efter de nye procedurer fandt sted i september 2011 og dækkede evalueringer, som havde været forelagt Programkomitéen i perioden 2007-2009. Forelæggelsen viste, at 194 af 229 anbefalinger var blevet gennemført. De 2 vigtigste årsager til, at anbefalinger ikke blev gennemført, var for det første, at anbefalingerne rettede sig mod andre end Udenrigsministeriet, og ministeriet havde derfor ikke direkte indflydelse på gennemførelsen. For det andet var anbefalingerne blevet irrelevante som følge af overordnede beslutninger om ny strategi, udfasning o.l.

Den seneste forelæggelse for Programkomitéen af resultatet på opfølgningen på evalueringer fandt sted den 17. december 2013. Evalueringerne var fra perioden 2010-2012. I evalueringerne var der i alt 158 anbefalinger, der varierede betydeligt i karakter, målgruppe og omfang, strækkende sig fra målrettede anbefalinger vedrørende konkrete projekter og programmer til brede anbefalinger vedrørende udmøntning af strategier og policytilgang. Der var blevet fulgt op på 127 anbefalinger. Udenrigsministeriet har oplyst, at fraværet af opfølgning på differencen skyldtes, at disse anbefalinger var rettet mod samarbejdslande og sektorer, i hvilke Danida ikke længere er engageret, herunder Danida-støttede programmer i Benin, Zambia og Nicaragua. I sådanne tilfælde er anbefalingerne tilgået tidligere samarbejdspartnere med henblik på læring og mulig opfølgning.

20. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Udenrigsministeriet har udviklet en model, som sikrer en mere systematisk opfølgning på anbefalinger fra evalueringerne.

### Retningslinjer for evalueringer

21. Beretningen viste, at i 2 af 3 evalueringer, som Rigsrevisionen havde gennemgået, havde medlemmerne af evalueringsteamet tidligere været involveret i de aktiviteter, der blev evalueret. Dette var ikke i overensstemmelse med Udenrigsministeriets retningslinjer for evalueringer fra 2006, som skulle sikre evaluatorernes uafhængighed. Men ministeriet oplyste, at ministeriet havde foretaget en konkret vurdering i de 2 tilfælde og var kommet frem til, at der ikke var et problem med konsulenternes uafhængighed. Udenrigsministeriets retningslinjer for evalueringer er baseret på OECD's Development Assistance Committees (DAC) kvalitetsstandarder for evaluering. Ifølge DAC skal evalueringsrapporten indikere konsulenternes uafhængighed, men i de 3 undersøgte evalueringer var dette ikke tilfældet.

22. Statsrevisorerne bemærkede, at Rigsrevisionen konstaterer, at Udenrigsministeriet løbende har vurderet, om de konsulenter, der skal evaluere, er uafhængige.

23. Udenrigsministeriet har i forbindelse med Rigsrevisionens opfølgning oplyst, at formuleringerne i retningslinjerne for evalueringer er blevet ændret, bl.a. i forhold til spørgsmålet om vurdering af konsulenteres uafhængighed. Retningslinjerne blev ændret i januar 2012.

24. Rigsrevisionen kan ved gennemgang af retningslinjerne konstatere, at retningslinjerne vedrørende vurderingen af konsulenters uafhængighed er blevet tydeligere. Det fremgår bl.a. tydeligt af retningslinjerne, at uafhængigheden bliver vurderet i forbindelse med udbud af opgaven. Det er således udbudskomiteén, som har ansvaret for at vurdere konsulenternes uafhængighed. Firmaer og enkeltkonsulenter, der afgiver tilbud, skal i forbindelse med afgivelse af tilbud informere om eventuel risiko for inhabilitet. Udenrigsministeriet oplyser, at de gældende udbudsregler for kontrakter på evalueringsopgaver er medvirkende til at sikre dokumentationen for udvælgelsen af konsulenter.

25. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at ministeriet har tydeliggjort kravene til evaluatorene med hensyn til inhabilitet, og at der er krav om, at begrundelsen for udvælgelsen af konsulenter bliver dokumenteret.

### **III. Afslutning**

26. Rigsrevisionen finder Udenrigsministeriets initiativer tilfredsstillende og vurderer, at sagen kan afsluttes.

Lone Strøm