

8/06

Beretning om Udenrigsministeriets administration af NGO-bistanden

Beretning fra rigsrevisor fremsendt
til Folketinget i henhold til § 18, stk. 1, i lov
om revisionen af statens regnskaber m.m.

KØBENHAVN 2007

Henvendelse vedrørende denne publikation rettes til:

Statsrevisoratet
Christiansborg
Prins Jørgens Gård 2
1240 København K
Telefon: 33 37 55 00
Fax: 33 37 59 95
E-mail: statsrevisoratet@ft.dk
Hjemmeside: www.folketinget.dk

Yderligere eksemplarer kan købes ved henvendelse til:

Schultz Information
Herstedvang 12
2620 Albertslund
Telefon: 43 63 23 00
Fax: 43 63 19 69
E-mail: schultz@schultz.dk
Hjemmeside: www.schultz.dk

ISSN 0108-3902
ISBN 87-7434-270-3

Denne beretning til Folketinget henhører under lov om revisionen af statens regnskaber § 18, stk. 1, der pålægger statsrevisorerne pligt til med deres eventuelle bemærkninger at fremsende de af rigsrevisor i henhold til samme lov § 17 udarbejdede beretninger til Folketinget og vedkommende minister.

Statsrevisoratet, den 28. marts 2007

Peder Larsen Henrik Thorup Helge Adam Møller

Johannes Lebech Svend Erik Hovmand Mogens Lykketoft

Indholdsfortegnelse

	Side
I. Undersøgelsens resultater	7
II. Indledning	10
A. Undersøgelsens baggrund.....	10
B. Undersøgelsens formål og afgrænsning	13
III. Udenrigsministeriets operationalisering af Civilsamfundsstrategien.....	13
A. Udenrigsministeriets mål for arbejdet med civilsamfundet.....	14
B. NGO'ernes folkelige forankring	15
C. Udenrigsministeriets støtteordninger.....	17
IV. Udenrigsministeriets tilsyn med rammeaftaler	18
A. Udenrigsministeriets tilsyn med rammeorganisationernes bistandsfaglige indsats	20
B. Udenrigsministeriets tilsyn med rammeorganisationernes forvaltning af ramme- midler	23
V. Udenrigsministeriets administration af enkeltprojekter	23
A. Udenrigsministeriets sagsbehandling af projektansøgninger	25
B. Udenrigsministeriets bistandsfaglige vurdering af enkeltprojekterne.....	26
C. Udenrigsministeriets vurdering af budgetterne	28
D. Udenrigsministeriets opfølgnings-, tilsyns- og evalueringsindsats	30
VI. Ambassadernes rolle i forhold til Civilsamfundsstrategien	31
A. Ambassadernes strategiske arbejde med civilsamfundet.....	32
B. Informationsudveksling.....	33
Statsrevisorernes bemærkning.....	35

Rigsrevisionen afgiver denne beretning til statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lov-
bekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997 som ændret ved lov nr. 590 af 13. juni 2006. Beretningen vedrører
§ 6. Udenrigsministeriet.

Beretning om Udenrigsministeriets administration af NGO-bistanden

I. Undersøgelsens resultater

1. Rigsrevisor afgav i 2002 efter anmodning fra statsrevisorerne et notat om Udenrigsministeriets forvaltning af tilskud gennem private organisationer (NGO'er) og tilsynet med disse. Notatet fremhævede, at ministeriet ikke havde modtaget NGO-regnskaber rettidigt, og at ministeriet ikke havde formået at færdigbehandle en stor del af de indkomne regnskaber inden for den fastsatte frist. Rigsrevisor lovede statsrevisorerne en opfølgende undersøgelse af Udenrigsministeriets tilskudsforvaltning i løbet af et par år. Ministeriet har de seneste år forbedret registrering og kontrollen af tilskudsregnskaber.

Denne undersøgelse omhandler mere generelt Udenrigsministeriets administration af støtten til civilsamfundet i udviklingslandene. Rigsrevisionen igangsatte denne undersøgelse i marts 2006.

2. Udenrigsministeriet udarbejdede i tæt dialog med NGO-miljøet en Civilsamfundsstrategi: "Strategi for dansk støtte til civilsamfundet i udviklingslandene – herunder samarbejdet med de danske NGO'er", som Folketinget tilsluttede sig i oktober 2000. Civilsamfundsstrategien udgør grundlaget for Udenrigsministeriets støtte til civilsamfundet i udviklingslandene. Civilsamfundsstrategien indgår i den samlede danske udviklingsbistand, hvor de såkaldte 2015 Mål er omdrejningspunktet.

3. Civilsamfundsstrategiens målsætninger søges implementeret gennem bevillinger til danske NGO'ers aktiviteter, gennem ambassadernes decentrale bevillingskompetence samt gennem Udenrigsministeriets almindelige bilaterale bistand, det vil bl.a. sige via sektorprogrammer.

4. Bevillingen til NGO-bistanden, som er rettet mod de danske NGO'er, var på finansloven for 2006 på 896 mio. kr., svarende til knap 8 % af den samlede danske udviklingsbistand. 95 % af NGO-bistanden ydes som støtte til organisationer med rammeaftaler med Udenrigsministeriet, de såkaldte rammeorganisationer, samt som støtte til organisationer med enkeltprojekter, de såkaldte enkeltprojektorganisationer. Rammeorganisationerne har et længerevarende samarbejde med Udenrigsministeriet, og bevillingen hertil var i 2006 512 mio. kr., svarende til 57 % af NGO-bistanden. Bevillingen til enkeltprojektorganisationer var i 2006 340 mio. kr., svarende til 38 % af NGO-bistanden. Beretningen fokuserer på disse 2 støtteordninger.

5. NGO-bevillingen administreres af Kontoret for Humanitær Bistand og NGO-samarbejde (HUM) i Udenrigsministeriet i København. Ambassaderne konsulteres i forbindelse med rammeorganisationernes årsforhandlinger og enkeltorganisationernes projektansøgninger. Styrelsen for Internationalt Udviklingssamarbejde (Styrelsen), som har en rådgivende funktion i forhold til udviklingsministeren, konsulteres ligeledes i forbindelse med arbejdet med NGO-bistanden.

6. Undersøgelsens hovedformål er at vurdere Udenrigsministeriets administration af NGO-bistanden med udgangspunkt i Civilsamfundsstrategien fra 2000. Hovedformålet vurderes ud fra følgende delformål:

- Har Udenrigsministeriet operationaliseret Civilsamfundsstrategien?
- Har Udenrigsministeriet tilrettelagt tilsynet med rammeorganisationerne tilfredsstillende?

- Har Udenrigsministeriet sikret en tilfredsstillende administration af støtten til NGO'ernes enkeltprojekter?
- Har Udenrigsministeriet arbejdet målrettet gennem ambassaderne for at støtte civilsamfundet i programsamarbejdslandene?

Undersøgelsen dækker perioden 2001-2006.

Undersøgelsens resultater

Det er Rigsrevisionens samlede vurdering, at Udenrigsministeriets administration af NGO-bistanden generelt har været tilfredsstillende. Ministeriet bør dog i højere grad inddrage NGO-bistanden i ministeriets mål- og resultatstyringssystem samt vurdere effekten af NGO-bistanden i forhold til målene for den danske udviklingsbistand.

Denne samlede vurdering er baseret på følgende:

Udenrigsministeriet har ikke udarbejdet en handlingsplan, der operationaliserer Civilsamfundsstrategien og opstiller mål for implementeringen af strategien. En handlingsplan vil efter Rigsrevisionens opfattelse kunne forbedre Udenrigsministeriets muligheder for at redegøre for effekten af NGO-bistanden i forhold til målene for den danske udviklingsbistand.

- Udenrigsministeriet har ikke udarbejdet en handlingsplan og opstillet mål for udmøntningen af Civilsamfundsstrategien. Udenrigsministeriet har i stedet valgt at sikre gennemførelsen af Civilsamfundsstrategien og vurdere udviklingen på civilsamfundsområdet gennem flere forskellige instrumenter, bl.a. kapacitetsanalyser af NGO'er, tematiske undersøgelser og statusrapporter. En handlingsplan vil efter Rigsrevisionens opfattelse kunne for-

bedre Udenrigsministeriets muligheder for at redegøre for udviklingen i udmøntningen af strategien i forhold til nærmere fastsatte mål.

- Udenrigsministeriet opererer med en række centrale mål- og resultatstyringsinstrumenter for såvel den bilaterale som den multilaterale bistand. Ministeriets indsats i forhold til NGO-bistanden er dog kun i begrænset omfang omfattet af ministeriets mål- og resultatstyringssystem. Udenrigsministeriets arbejde med resultaterne af NGO-bistanden bør systematiseres og i højere grad inddrages i ministeriets mål- og resultatstyringssystem. I den forbindelse bør det vurderes, hvordan NGO-bistanden bidrager til gennemførelsen af 2015 Målene.
- Udenrigsministeriet har arbejdet med at styrke NGO'ernes folkelige forankring.
- Civilsamfundsstrategien udmøntes gennem en række støtteordninger såsom rammeaftaler, støtte til enkeltprojekter mv. Ministeriet har undersøgt udvalgte støtteordninger, men har ikke overordnet sammenlignet resultaterne af de forskellige støtteordninger med hinanden, og hvorledes de samlet bidrager til opfyldelse af Civilsamfundsstrategiens målsætninger. Rigsrevisionen anbefaler, at en sådan undersøgelse foretages.

Udenrigsministeriets tilrettelæggelse af tilsynet med rammeorganisationerne er tilfredsstillende.

- Udenrigsministeriets tilsyn sker bl.a. gennem opfølgning på udvalgte indsatsområder ved årlige konsultationer med rammeorganisationerne samt tematiske undersøgelser af rammeorganisationerne. Dette bidrager til at sikre, at rammeorganisationerne arbejder inden for Civilsamfundsstrategiens rammer, herun-

der at aktiviteterne er fattigdomsbekæmpende, at der arbejdes med kapacitetsopbygning af lokale partnere, og at bistandsindsatsen er fokuseret på færre lande og specialiseret med udgangspunkt i organisationernes kernekompetencer.

- Udenrigsministeriet udarbejder sammenfattende vurderinger til Styrelsen for Internationalt Udviklingssamarbejde (Styrelsen) af rammeorganisationernes virke. Disse vurderinger bør efter Rigsrevisionens opfattelse være mere fokuseret på resultaterne af de konkrete bistandsaktiviteter og resultaterne af de udvalgte indsatsområder, der drøftes ved de årlige konsultationer.
- Udenrigsministeriet gennemfører årligt tilsynsbesøg ved rammeorganisationernes hovedkontorer i Danmark. Udenrigsministeriet har i perioden 2001-2006 kun foretaget stedlig besigtigelse af 2 rammeorganisationers forvaltning i et samarbejdsland. Udenrigsministeriet planlægger fra og med 2007 at foretage stedlig besigtigelse i 2 lande årligt. Rigsrevisionen finder opprioriteringen af tilsynsbesøg i rammeorganisationernes samarbejdslande tilfredsstillende.

Udenrigsministeriets administration af enkeltprojekter er generelt tilfredsstillende og lever op til ministeriets administrative retningslinjer.

- Udenrigsministeriets sagsbehandlervejledning er et godt redskab ved administrationen af enkeltprojekterne. Vejledningen kunne dog udvikles, så sagsbehandlerne får et bedre grundlag for at vurdere ansøgningerne ensartet.
- Udenrigsministeriet arbejder målrettet på at sikre, at enkeltprojekterne er fokuserede og i overensstemmelse med Civilsamfundsstrate-

gien. Rigsrevisionen finder dog, at ministeriet i højere grad bør sikre, at NGO'erne allerede på ansøgningstidspunktet planlægger en realistisk udfasning af projekterne, herunder hvordan projekternes bæredygtighed sikres.

- Udenrigsministeriet vurderer udgiftsposterne til de enkelte NGO-projekter kritisk inden godkendelsen af projekterne. Imidlertid kan budgetgennemgangen forbedres yderligere, fx ved en mere grundig vurdering af udgifter til evaluering og af udgifter til projektrelevante oplysningsaktiviteter i Danmark.
- Udenrigsministeriet har forbedret regnskabsopfølgningen både i den daglige administration og på ledelsesniveau. Udenrigsministeriet afslutter sagerne regnskabsmæssigt inden for en rimelig tidsfrist, efter at regnskaberne er modtaget.
- Udenrigsministeriets tilsyn med NGO-projekterne er generelt gennemført i henhold til de administrative retningslinjer.
- Udenrigsministeriet bør arbejde mere systematisk med resultaterne af evalueringsindsatsen, herunder i højere grad sikre en tværgående erfaringsopsamling.

Udenrigsministeriet har generelt arbejdet målrettet for at støtte civilsamfundet i programsamarbejdslandene, bl.a. gennem lokale NGO'er.

- Udenrigsministeriet arbejder gennem ambassaderne i programsamarbejdslandene aktivt med at inddrage lokale NGO'er i såvel sektorprogrammer som ved anvendelse af den decentrale bevillingskompetence.
- Udenrigsministeriet har ikke fuldt ud sikret, at Civilsamfundsstrategiens mål om udarbej-

delse af analyser af civilsamfundet i program-samarbejdslandene er blevet opfyldt. Rigsrevisionen finder, at ministeriet bør prioritere det strategiske arbejde med civilsamfundet højere, så ambassadernes indsats bliver mere målrettet og derved bl.a. sikre en større kontinuitet i arbejdet med civilsamfundet.

- Civilsamfundsstrategiens mål om fælles erfarings- og informationsudveksling mellem ambassaderne og NGO'erne er ikke i alle samarbejdslande prioriteret tilstrækkeligt højt. Rigsrevisionen anbefaler, at erfarings- og informationsudvekslingen prioriteres højere.

II. Indledning

A. Undersøgelsens baggrund

7. Rigsrevisor afgav i 2002 efter anmodning fra statsrevisorerne et notat om Udenrigsministeriets forvaltning af tilskud gennem private organisationer (NGO'er) og tilsynet med disse. Notatet fremhævede, at ministeriet ikke havde modtaget NGO-regnskaber rettidigt, og at ministeriet ikke havde formået at færdigbehandle en stor del af de indkomne regnskaber inden for den fastsatte frist. Rigsrevisor lovede statsrevisorerne en opfølgende undersøgelse af Udenrigsministeriets tilskudsforvaltning i løbet af et par år. Ministeriet har de seneste år forbedret registreringen og kontrollen af tilskudsregnskaber.

Denne undersøgelse omhandler mere generelt Udenrigsministeriets administration af støtten til civilsamfundet i udviklingslandene. Rigsrevisionen igangsatte denne undersøgelse i marts 2006.

8. Civilsamfundet er betegnelsen for de organisationer, hvorigennem borgerne organiserer sig, der ligger mellem staten og den enkelte familie, og som ikke er en del af markedet.

9. Udenrigsministeriet udarbejdede i tæt dialog med danske NGO'er "Strategi for dansk støtte til civilsamfundet i udviklingslandene – herunder samarbejdet med de danske NGO'er" (Civilsamfundsstrategien), som Folketinget tilsluttede sig i oktober 2000. Strategien blev bl.a. udarbejdet på baggrund af en undersøgelse af effekten af NGO-bistanden fra 1999.

"Partnerskab 2000" og "Vilje til udvikling – regeringens udviklingspolitiske prioriteter 2007-2011" angiver for nærværende det overordnede grundlag for den danske udviklingsbistand. Civilsamfundsstrategien indgår som led i den samlede strategi for Danmarks udviklingspolitik, "Partnerskab 2000", og udstikker det mere detaljerede grundlag for Udenrigsministeriets støtte til civilsamfundet i udviklingslandene.

10. Omdrejningspunktet for Danmarks udviklingsbistand er de såkaldte 2015 Mål, som blev formuleret på baggrund af FN's årtusindeerklæring fra 2000. Målene fremgår af faktaboks 1.

Faktaboks 1 2015 Målene

1. Udrydde ekstrem fattigdom og sult.
2. Sikre primær skolegang for alle.
3. Fremme ligestilling og styrke kvinders rettigheder.
4. Nedbringe børnedødeligheden.
5. Forbedre mødres sundhed.
6. Bekæmpe hiv/aids, malaria og andre sygdomme.
7. Sikre et bæredygtigt miljø.
8. Udvikle et globalt partnerskab for udvikling.

11. Ansvar for at opfylde de første 6 mål påhviler udviklingslandene, mens det 7. mål retter sig mod alle lande. Det 8. mål retter sig mod de industrialiserede lande, donorlandene, og forpligter dem til at bistå udviklingslandene – finansielt og teknisk – i deres bestræbelser på at nå de første 6 mål.

Som andre resolutioner i FN er årtusindeerklæringen ikke juridisk forpligtende. Imidlertid

er der med tilslutningen til 2015 Målene skabt fælles politisk og moralsk forpligtelse for alle verdens lande til at arbejde for, at alle målene nås senest i 2015.

12. For dansk udviklingsbistand er der fastsat en landeindkomstgrænse for, hvilke lande der kan ydes bistand til, og som også er gældende for NGO-bistanden. P.t. ligger Danidas fattigdomsgrænse på 2.310 US\$ pr. indbygger pr. år. Grænsen justeres én gang årligt. Udenrigsministeriet kan ikke yde støtte til et land, som 2 år i træk har ligget over den gældende landeindkomstgrænse. Det er dog muligt at søge støtte til projekter

med en BNI pr. indbygger pr. år på op til 2.500 US\$, hvis projektaktiviteterne er direkte målrettet særligt udsatte befolkningsgrupper. Til aktiviteter rettet mod oprindelige folk foreligger der ikke en øvre BNI-grænse.

13. Civilsamfundsstrategiens målsætninger søges implementeret igennem bevillinger til danske NGO'ers aktiviteter, gennem ambassadernes decentrale bevillingskompetence samt gennem Udenrigsministeriets almindelige bilaterale bistand, det vil bl.a. sige via sektorprogrammer. Centrale punkter i Civilsamfundsstrategien er beskrevet i faktaboks 2.

Faktaboks 2 **Civilsamfundsstrategien**

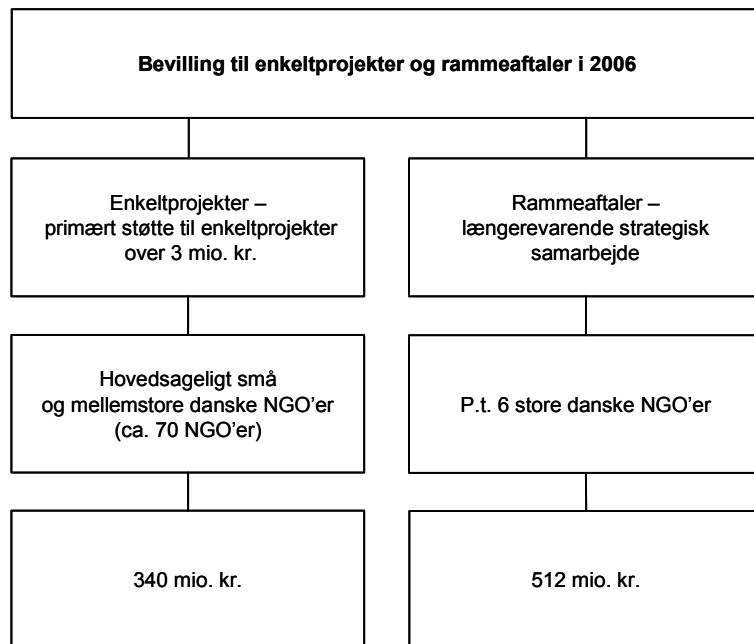
Civilsamfundsstrategiens mål er at fremme demokratisering og folkelig deltagelse i udviklingsprocessen. Strategiens vigtigste indsatsområder er at yde støtte til organisering og kapacitetsopbygning af danske NGO'ers partnerorganisationer, fremme af organisationernes evne til at gennemføre fortalervirksomhed og lobbyarbejde samt til at deltage i netværk med ligesindede organisationer.

Strategien sigter ikke på at udelukke støtte til serviceydelser, men det er vigtigt, at serviceydelser ses i sammenhæng med fortalervirksomhed og kapacitetsopbygning af lokale civilsamfundsorganisationer. *Kapacitetsopbygning* omfatter opbygning af administrativ, organisatorisk og faglig kapacitet i lokale civilsamfundsorganisationer. *Fortalervirksomhed* sigter på at støtte lokale civilsamfundsorganisationers evne til at indgå i en aktiv og kritisk dialog med de nationale myndigheder.

Det er endvidere et centralt mål for NGO-bistanden at bevare og styrke *den folkelige forankring* af udviklings-samarbejdet i den danske befolkning. Den folkelige forankring skal bl.a. sikre, at det brede kendskab i Danmark til udviklingslande og udviklingsbistanden bevares. Det er derfor et selvstændigt mål at inddrage en bred vifte af danske aktører i forvaltningen af NGO-bevillingen.

14. Bevillingen til NGO-bistanden, som er rettet mod de danske NGO'er, var på finansloven for 2006 på 896 mio. kr., svarende til knap 8 % af den samlede danske udviklingsbistand. 95 % af NGO-bistanden ydes som støtte til organisationer med rammeaftaler med Udenrigsministeriet, de såkaldte rammeorganisationer, samt som støtte til organisationer med enkeltprojekter, de såkaldte enkeltprojektorganisationer. Figur 1 illustrerer disse 2 støtteordninger, som er omfattet af denne beretning.

Figur 1. Støtten til rammeorganisationer og enkeltprojekter 2006



15. Som det fremgår af figur 1, var bevillingen til rammeaftalerne i 2006 på godt 512 mio. kr., svarende til 57 % af NGO-bistanden. Bevillingen til enkeltprojekter var i 2006 på godt 340 mio kr, svarende til 38 % af NGO-bistanden.

De resterende 5 % ydes som støtte til de såkaldte miniprogrammer, som ikke er omfattet af denne undersøgelse. Principper for rammeaftaler og enkeltprojekter er beskrevet nærmere i faktaboks 3.

Faktaboks 3 Rammeaftaler

Formålet med rammeaftalerne er at skabe sammenhæng og kontinuitet i organisationernes planlægning, større fleksibilitet i projekt gennemførelsen og mindre resursekrævende administration i Udenrigsministeriet. Grundtanken er, at rammeorganisationerne inden for de givne rammer selv identificerer, planlægger, iværksætter, gennemfører, monitorerer og evaluerer deres bistandsaktiviteter. Rammeaftalerne hviler på kapacitetsanalyser af de pågældende organisationer, herunder deres overordnede strategier, administrative kapacitet og folkelige forankring, samt en række støttekriterier for udviklingsprojekter, herunder landevalg, målgruppe, effekt og bæredygtighed. Der er rammeaftaler mellem Udenrigsministeriet og 6 danske NGO'er, nemlig Care Danmark, Dansk Røde Kors, Folkekirkens Nødhjælp, IBIS, Mellemfolkeligt Samvirke og Red Barnet.

Enkeltprojekter

Formålet med enkeltprojekter er at give små og mellemstore danske NGO'er mulighed for at gennemføre enkeltstående udviklingsprojekter i samarbejde med lokale partnere i udviklingslandene. Der støttes projekter over 3. mio. kr. Udenrigsministeriet stiller ved godkendelse af projekter krav om dokumentation af faglig ekspertise, landekendskab og hensigtsmæssig koordinering. Ud over støtte til udviklingsprojekter findes der støtteordninger til afsluttende projektformulering, evalueringer, kombinerede humanitære og udviklingsprojekter, innovative hiv-/aids-projekter, allianceprogrammer og faglige NGO-netværk i Danmark.

16. NGO-bevillingen administreres af Konto- ret for Humanitær Bistand og NGO-samarbejde (HUM) i Udenrigsministeriet i København. Ambassaderne konsulteres i forbindelse med ram- meorganisationernes årsforhandlinger og enkelt- organisationernes projektansøgninger. Styrelsen for Internationalt Udviklingssamarbejde (Sty- relsen), som har en rådgivende funktion i for- hold til udviklingsministeren, konsulteres lige- ledes i forbindelse med arbejdet med NGO-bi- standen.

17. Ud over NGO-bevillingen støtter Udenrigs- ministeriet civilsamfundet i programsamarbejds- landene gennem sektorprogrammerne og ambas- sadernes decentrale bevillingskompetence.

B. Undersøgelsens formål og afgrænsning

18. Undersøgelsens hovedformål er at vurdere Udenrigsministeriets administration af NGO-bi- standen med udgangspunkt i Civilsamfundsstra- tegien fra 2000. Hovedformålet vurderes ud fra følgende delformål:

- Har Udenrigsministeriet operationaliseret Ci- vilsamfundsstrategien?
- Har Udenrigsministeriet tilrettelagt tilsynet med rammeorganisationerne tilfredsstillen- de?
- Har Udenrigsministeriet sikret en tilfredsstil- lende administration af enkeltprojekter?
- Har Udenrigsministeriet arbejdet målrettet gennem ambassaderne for at støtte civilsam- fundet i programsamarbejdslandene?

19. Undersøgelsen dækker perioden 2001-2006. Miniprogrammerne, som i 2006 udgjorde om- kring 5 % af bistanden til de danske NGO'er, er ikke omfattet af undersøgelsen.

20. Til brug for undersøgelsen har Rigsrevisio- nen foretaget sagsgennemgang i Udenrigsmini- steriet, interviews og spørgeskemaundersøgel- ser samt besigtigelse af projekter i Uganda, Mo- zambique og Malawi.

Spørgeskemaundersøgelserne omfattede de NGO'er, der i undersøgelsesperioden administ- rede NGO-midler fra Udenrigsministeriet, samt ambassaderne i Danmarks programsamarbejds- lande.

21. Beretningen har i udkast været forelagt Uden- rigsministeriet, hvis bemærkninger er indarbejdet i beretningen.

III. Udenrigsministeriets operationali- sering af Civilsamfundsstrategien

Rigsrevisionens bemærkninger

Udenrigsministeriet har ikke udarbejdet en handlingsplan, der operationaliserer Civil- samfundsstrategien og opstiller mål for im- plementeringen af strategien. En handlings- plan vil efter Rigsrevisionens opfattelse kun- ne forbedre Udenrigsministeriets muligheder for at redegøre for effekten af NGO-bistan- den i forhold til målene for den danske ud- viklingsbistand.

Denne vurdering er baseret på:

- Udenrigsministeriet har ikke udarbejdet en handlingsplan og opstillet mål for udmønt- ningen af Civilsamfundsstrategien. Udenrigs- ministeriet har i stedet valgt at sikre gennem- førelsen af Civilsamfundsstrategien og vur- dere udviklingen på civilsamfundsområdet gennem flere forskellige instrumenter, bl.a. kapacitetsanalyser af NGO'er, tematiske un- dersøgelser og statusrapporter. En handlings- plan vil efter Rigsrevisionens opfattelse kun-

ne forbedre Udenrigsministeriets muligheder for at redegøre for udviklingen i udmøntningen af strategien i forhold til nærmere fastsatte mål.

- Udenrigsministeriet opererer med en række centrale mål- og resultatstyringsinstrumenter for såvel den bilaterale som den multilaterale bistand. Ministeriets indsats i forhold til NGO-bistanden er dog kun i begrænset omfang omfattet af ministeriets mål- og resultatstyringssystem. Udenrigsministeriets arbejde med resultaterne af NGO-bistanden bør systematiseres og i højere grad inddrages i ministeriets mål- og resultatstyringssystem. I den forbindelse bør det vurderes, hvordan NGO-bistanden bidrager til gennemførelsen af 2015 Målene.
- Udenrigsministeriet har arbejdet med at styrke NGO'ernes folkelige forankring.
- Civilsamfundsstrategien udmøntes gennem en række støtteordninger såsom rammeaftaler, støtte til enkeltprojekter mv. Ministeriet har undersøgt udvalgte støtteordninger, men har ikke overordnet sammenlignet resultaterne af de forskellige støtteordninger med hinanden, og hvorledes de samlet bidrager til opfyldelse af Civilsamfundsstrategiens målsætninger. Rigsrevisionen anbefaler, at en sådan undersøgelse foretages.

A. Udenrigsministeriets mål for arbejdet med civilsamfundet

22. Rigsrevisionen har undersøgt, om Udenrigsministeriet har udarbejdet en handlingsplan og opsat mål for arbejdet med Civilsamfundsstrategien. Derudover har Rigsrevisionen undersøgt, i hvilket omfang NGO-bistanden indgår i Udenrigsministeriets mål- og resultatstyringssystem.

2015 Målene og NGO-bistanden

23. Det fremgår af ”Vilje til udvikling – regeringens udviklingspolitiske prioriteter 2007-2011”, at omdrejningspunktet for regeringens udviklingspolitik er at bidrage aktivt til indfrielsen af FN's 2015 Mål. Det fremgår ligeledes, at et væsentligt bidrag til opnåelse af 2015 Målene er øget bistandseffektivitet.

24. Udenrigsministeriet har siden 2003 udarbejdet en årlig statusrapport om Danmarks arbejde og bidrag til opfyldelse af 2015 Målene. Det fremgår af statusrapporten for 2005, at ansvaret for at opfylde de første 6 mål påhviler udviklingslandene, mens det 7. mål retter sig mod alle lande. Det 8. mål retter sig mod de industrialiserede lande, donorlandene, og forpligter dem til at bistå udviklingslandene – finansielt og teknisk – i deres bestræbelser på at nå de første 6 mål.

Statusrapporten beskriver en lang række initiativer, der fra dansk side er taget med henblik på at understøtte opfyldelsen af 2015 Målene. Rapporten omtaler kort NGO'ernes egenfinansiering i forbindelse med omtalen af andre finansieringskilder end den direkte bistand. Udenrigsministeriet har oplyst, at NGO'ers egenfinansiering er fremhævet i rapporten for at vise, at de penge, som NGO'erne selv samler ind og anvender i ulandsbistanden, skal regnes med i Danmarks samlede bidrag til opfyldelse af 2015 Målene.

Udenrigsministeriets mål for NGO-bistanden

25. Udenrigsministeriet har ikke udarbejdet en handlingsplan, der operationaliserer Civilsamfundsstrategien og opstiller mål for udmøntningen af strategien. Udenrigsministeriet har hertil anført, at det ikke har været hensigten med Civilsamfundsstrategien at opsætte egentlige mål for indsatsen i forhold til de overordnede udviklingspolitiske målsætninger. Der er snarere tale

om overordnede principper. Ministeriet påpeger endvidere, at der i Civilsamfundsstrategien ikke lægges op til, at der skal udarbejdes en samlet handlingsplan for udmøntningen af strategien. Vurderingen af udviklingen på civilsamfundsområdet sikres efter ministeriets opfattelse bedst ved anvendelse af forskellige monitoreringsværktøjer i forhold til de forskellige aktører og indsatsområder. Udenrigsministeriet har i stedet for at udarbejde en handlingsplan valgt at sikre udmøntningen af Civilsamfundsstrategien og vurdere udviklingen på civilsamfundsområdet gennem flere instrumenter, bl.a. kapacitetsanalyser, tematiske undersøgelser og statusrapporter.

Rigsrevisionen finder, at Udenrigsministeriet bør udarbejde en handlingsplan, der operationaliserer Civilsamfundsstrategien og opstiller mål for strategiens udmøntning. Et led i udarbejdelsen af handlingsplanen er at identificere de forskellige instrumenter og monitoreringsværktøjer, som skal bidrage til at sikre strategiens udmøntning. En sådan handlingsplan bidrager til at sikre en målrettet og fokuseret indsats, hvor ministeriet løbende kan vurdere udviklingen og resultaterne i forhold til de fastsatte mål.

26. Udenrigsministeriet har gennem de seneste år arbejdet med at udvikle et mål- og resultatstyringssystem for den samlede danske udviklingsbistand. Før 2002 bestod resultatsystemet primært af årlige gennemgange af de enkelte programmer og evalueringer af udvalgte aktiviteter. I de efterfølgende år er Udenrigsministeriets mål- og resultatstyring blevet styrket og udbygget, så ministeriet i dag opererer med en række centrale mål- og resultatstyringsinstrumenter for såvel den bilaterale som den multilaterale bistand. Udenrigsministeriets indsats i forhold til NGO-bistanden er dog kun i begrænset omfang omfattet af ministeriets mål- og resultatstyringssystem.

Rigsrevisionen finder, at Udenrigsministeriets arbejde med resultaterne af NGO-bistanden bør systematiseres og i højere grad inddra-

ges i ministeriets mål- og resultatstyringssystem. Udenrigsministeriet bør ligeledes, i lyset af at 2015 Målene er omdrejningspunktet for den samlede bistand, systematisere vurderingen af, om NGO'erne forvalter bistanden hensigtsmæssigt og omkostningseffektivt og således bidrager til fredsstillende til opnåelsen af 2015 Målene.

B. NGO'ernes folkelige forankring

27. Civilsamfundsstrategien tillægger de danske NGO'er en vigtig rolle med hensyn til at udbrede kendskabet til og skabe forståelse for udviklingslandenes problemer og betydningen af dansk deltagelse i det internationale udviklingssamarbejde. Rigsrevisionen har undersøgt, om Udenrigsministeriet har arbejdet med at sikre NGO'ernes folkelige forankring.

28. Civilsamfundsstrategiens mål om at bevare og styrke den folkelige forankring af udviklingssamarbejdet i den danske befolkning søges realiseret gennem at fastholde en bred vifte af danske NGO'er som deltagere i udviklingssamarbejdet. Derudover er kravet til de danske NGO'ers folkelige forankring, kontaktflader til andre dele af det danske samfund og oplysningsmæssige indsats i forhold til den danske befolkning skærpet.

Det fremhæves i Civilsamfundsstrategien, at NGO'ernes forankring i den danske befolkning ikke kan måles på en enkelt parameter, og eksistensen af de mange forskellige og forskelligartede private og frivillige organisationer er udtryk for den store mangfoldighed, der generelt præger den danske samfundskultur.

29. NGO'ernes folkelige forankring har i de seneste år jævnligt været analyseret og drøftet politisk. Udenrigsministeriet udarbejdede i 2003, som led i arbejdet med at styrke NGO'ernes folkelige forankring, en rapport om "De danske NGO'ers folkelige forankring 2003". Rapporten

belyser mangfoldigheden i den danske NGO-verden og vurderer særligt, hvordan de store organisationer er forankret i det danske samfund. Som led i det videre arbejde opstillede rapporten en række målsætninger om bl.a. gradvis omfordeling af midler fra rammeorganisationerne til den brede kreds af NGO'er, specifikke krav om folkelig forankring til udvalgte rammeorganisationer samt generel udbygning af dialogen om organisationernes folkelige forankring.

Målsætningen i rapporten fra 2003 om at ændre balancen i NGO-bistanden fra de få store rammeorganisationer til flere organisationer med en samlet set bredere folkelig forankring blev yderligere konkretiseret i "En verden til forskel – regeringens bud på nye prioriteter for dansk udviklingsbistand 2004-2008". Heri blev det bekendtgjort, at bevillingerne til rammeorganisationerne ville blive reduceret med ca. 5 % i 2004 stigende til 10 % i 2006. De frigivne midler skulle omprioriteres til en bredere kreds af NGO'er og andre nye samarbejdsformer mellem NGO'erne. Målsætningen om en yderligere reduktion i 2006 blev gentaget i rapporten "De danske NGO'ers folkelige forankring 2004". Ifølge Udenrigsministeriet blev denne målsætning aldrig effektueret, da udviklingsministeren i december 2004 besluttede, at bevillingerne til rammeorganisationerne skulle fortsætte på det daværende niveau. Der er truffet beslutning om fra 2007 at øge bevillingen til 2 af rammeorganisationerne.

Rapporten fra 2003 stillede ligeledes specifikke krav til 2 rammeorganisationer om et øget antal individuelle medlemmer. Ved udgangen af 2005 havde begge rammeorganisationer mere end opfyldt kravene om et stigende antal medlemmer.

30. Med virkning fra 2006 indførte Udenrigsministeriet krav om 5 % egenfinansiering for rammeorganisationerne. Egenfinansieringen vil i 2007 blive øget til 10 % af bevillingerne. Kra-

vet om egenfinansiering er udtryk for et ønske om at fremme NGO'ernes finansielle uafhængighed og folkelige forankring. Der er ikke planer om at indføre egenfinansiering for NGO'er under enkeltbevillingen.

Frem til 1993 eksisterede der ligeledes et krav om, at de større danske NGO'er ved ansøgning om støtte til udviklingsprojekter skulle bidrage med en egenfinansiering på 10 % til det enkelte projekt. Kravet om egenfinansiering blev afskaffet i 1993 til fordel for en konkret helhedsvurdering af den enkelte organisations folkelige forankring. Der har således været skiftende vurderinger af, hvorvidt et krav om egenfinansiering bidrog til at sikre en folkelig forankring af de store NGO'er, eller hvorvidt et sådant krav bl.a. bidrog til at fjerne NGO'ernes fokus fra projektsamarbejdet i udviklingslandene og hen imod primær fokus på humanitær bistand og en stærkt øget indsamlings- og lotterivirksomhed.

31. Udenrigsministeriet har oplyst, at den folkelige forankring vurderes for alle organisationer, som modtager støtte over NGO-bevillingen. Den vægtes ud fra en helhedsvurdering af medlemsbasis, egetbidrag, kontakthflader i form af samarbejdsaftaler, netværk til ikke-ulandsspecifikke organisationer i det danske samfund, oplysningsvirksomhed i Danmark samt aktiv involvering af danskere i ulandsarbejdet i Danmark. Organisationernes folkelige forankring indgår derfor ifølge Udenrigsministeriet i den konkrete vurdering af bevillingsansøgninger sammen med den øvrige vurdering af kvaliteten og effekten af de påtænkte aktiviteter i udviklingslandene.

Organisationer med rammeaftaler skal i forbindelse med deres ansøgning fremlægge en strategi- og handlingsplan for organisationernes folkelige forankring og oplysningsarbejde samt en statusrapport for de resultater, der er opnået i den foregående periode.

Organisationer, som søger om enkeltprojektbevilling, skal i forbindelse med ansøgningerne

vedlægge et skema med faktuelle oplysninger om organisationens folkelige forankring. Udenrigsministeriet anvender dette bilag som en tjekliste og rejser alene spørgsmål relateret til den ansøgende organisations folkelige forankring, hvis der findes konkret anledning hertil.

32. Rammeorganisationernes folkelige forankring drøftes løbende, bl.a. i forbindelse med de årlige konsultationer mellem rammeorganisationerne og Udenrigsministeriet. Udenrigsministeriet har i dialog med rammeorganisationerne opstillet mål for organisationernes folkelige forankring og har løbende fulgt op på disse mål. I forbindelse med sagsgennemgangen fandt Rigsrevisionen ikke dokumentation for, at folkelig forankring drøftes med enkeltprojektorganisationerne. Det var derfor uklart, i hvor høj grad folkelig forankring indgår i vurderingen af ansøgninger fra enkeltprojektorganisationerne, herunder også hvordan ministeriet vurderer, om oplysningerne om organisationernes folkelige forankring er pålidelige.

Udenrigsministeriet har hertil oplyst, at spørgsmålet om folkelig forankring indgår med vægt i forbindelse med vurderingen af enkeltprojekter. Ved ansøgning om enkeltprojekter er der imidlertid ofte tale om velkendte organisationer. Derfor er drøftelser om folkelig forankring ikke så fremtrædende, medmindre der er sket ændringer i den ansøgende organisations profil. Ministeriet har ligeledes påpeget, at der sker et omfattende arbejde med spørgsmålet om den folkelige forankring for de mindre NGO'er, der støttes via miniprogrammerne. Dette arbejde har betydet, at bredere kredse af det danske civilsamfund er blevet søgt inddraget i udviklingsarbejdet, fx flygtninge-/indvandrerorganisationer, der ofte har et betydeligt netværk i udviklingslandene.

33. Rigsrevisionen finder det positivt, at Udenrigsministeriet har arbejdet med at styrke NGO'er-

nes folkelige forankring. Ministeriet har i dette arbejde bl.a. haft fokus på rammeorganisationernes medlemstal og egenfinansiering samt arbejdet for at inddrage nye kredse af det danske civilsamfund i udviklingsarbejdet.

C. Udenrigsministeriets støtteordninger

34. Udenrigsministeriets støtte til de danske NGO'er er opdelt i tilskud til miniprogrammer, enkeltprojekter og rammeorganisationer.

Under miniprogrammer kan der foruden støtte til miniprogrammer med udvalgte organisationer ydes støtte til danske organisationer til renovering og forsendelse af brugbart udstyr til brug for udviklingslande samt støtte til projekter under 3 mio. kr. over Minipuljen, der administreres af projektrådgivningen. Under enkeltprojekter kan der foruden støtte til projekter ydes støtte til faglige netværk, evalueringer mv. Støtte til rammeorganisationer anvendes primært til gennemførelse af projekt- og programaktiviteter.

35. Tanken bag opdelingen i forskellige støtteordninger er at kunne inddrage danske NGO'er med forskellig kapacitet i udviklingsarbejdet. Renoverings- og forsendelsesbevillingen er en støtteordning for enkeltpersoner eller små og/eller uerfarne organisationer, der ønsker at bidrage til udviklingsarbejdet uden egentlig at være projektbærende. Minipuljen skal bidrage til at opbygge de danske organisationers kapacitet til at udvikle aktiviteter i ulandene. Organisationer, der af Udenrigsministeriet vurderes at have den fornødne kapacitet, har mulighed for at få støtte til projekter over 3 mio. kr. over enkeltprojektbevillingen. Der bliver stillet mere omfattende krav til faglig og administrativ kapacitet hos organisationer, der får støtte over enkeltprojektbevillingen, end dem der får støtte over Minipuljen. Endelig yder Udenrigsministeriet støtte i form af rammebevillinger til udvalgte danske NGO'er, der over længere tid har demonstreret den nød-

vendige faglige og administrative kapacitet til at planlægge og gennemføre større bistandsaktiviteter.

De forskellige støtteordninger under NGO-bevillingen har i nogle tilfælde vist sig at fungere som en trappe, hvor en uerfaren NGO starter sit ulandsarbejde nederst med at søge støtte over renoverings- og forsendelsesbevillingen eller Minipuljen. NGO'en kan over tid arbejde sig op og blive i stand til at administrere mere ambitiøse projekter. Det er dog ikke meningen, at alle NGO'er nødvendigvis på sigt skal administrere større projekter.

36. Der er løbende foretaget undersøgelser af udvalgte støtteordninger, fx af Minipuljen. Kendetegnende for disse analyser er, at delelementer af NGO-bistanden gennemgås isoleret set, mens omkostningseffektiviteten og det relative udbytte i forhold til de andre støtteordningers bidrag til opfyldelsen af Civilsamfundsstrategiens mål ikke har været inddraget som en parameter i undersøgelserne.

I henhold til Civilsamfundsstrategien er hensigten at kunne inddrage en bred vifte af danske organisationer i udviklingsarbejdet samt medvirke til at styrke den faglige kapacitet og koordinering blandt danske NGO'er. De forskellige støtteordninger skal ifølge Udenrigsministeriet ses som muligheder, der kan anvendes med dette for øje, frem for at blive set på i forhold til, hvilke der bedst bidrager til opfyldelse af Civilsamfundsstrategien.

37. Civilsamfundsstrategien udmøntes gennem en række støtteordninger såsom rammeaftaler, støtte til enkeltprojekter mv. Ministeriet har undersøgt udvalgte støtteordninger, men har ikke overordnet sammenlignet resultaterne af de forskellige støtteordninger med hinanden, og hvorledes de samlet bidrager til opfyldelse af Civilsamfundsstrategiens målsætninger. Rigsrevisionen anbefaler, at en sådan undersøgelse foretages.

IV. Udenrigsministeriets tilsyn med rammeaftaler

Rigsrevisionens bemærkninger

Udenrigsministeriets tilrettelæggelse af tilsynet med rammeorganisationerne er tilfredsstillende.

Denne vurdering er baseret på:

- Udenrigsministeriets tilsyn sker bl.a. gennem opfølgning på udvalgte indsatsområder ved årlige konsultationer med rammeorganisationerne samt tematiske undersøgelser af rammeorganisationerne. Dette bidrager til at sikre, at rammeorganisationerne arbejder inden for Civilsamfundsstrategiens rammer, herunder at aktiviteterne er fattigdomsbekæmpende, at der arbejdes med kapacitetsopbygning af lokale partnere, og at bistandsindsatsen er fokuseret på færre lande og specialiseret med udgangspunkt i organisationernes kernekompetencer.
- Udenrigsministeriet udarbejder sammenfattende vurderinger til Styrelsen for Internationalt Udviklingssamarbejde (Styrelsen) af rammeorganisationernes virke. Disse vurderinger bør efter Rigsrevisionens opfattelse være mere fokuseret på resultaterne af de konkrete bistandsaktiviteter og resultaterne af de udvalgte indsatsområder, der drøftes ved de årlige konsultationer.
- Udenrigsministeriet gennemfører årligt tilsynsbesøg ved rammeorganisationernes hovedkontorer i Danmark. Udenrigsministeriet har i perioden 2001-2006 kun foretaget stedlig besigtigelse af 2 rammeorganisationers forvaltning i et samarbejdsland. Udenrigsministeriet planlægger fra og med 2007 at foretage stedlig besigtigelse i 2 lande årligt. Rigs-

revisionen finder opprioriteringen af tilsynsbesøg i rammeorganisationernes samarbejdslande tilfredsstillende.

38. Den største post på NGO-bevillingen er støtten til rammeorganisationerne, som udgjorde 512 mio. kr. i 2006. Rammeaftalerne er flerårige, og formålet er at sætte rammeorganisationerne i stand til over en længere periode at gennemføre udvik-

lingsaktiviteter i udviklingslande til gavn for disse landes befolkninger i overensstemmelse med gældende danske bistandspolitiske målsætninger og strategier. Den enkelte organisations rammebevilling fastsættes årligt på finansloven, og fastlæggelsen sker på baggrund af årlige statusmøder mellem Udenrigsministeriet og rammeorganisationen – såkaldte rammekonsultationer. De 6 rammeorganisationer er beskrevet i faktaboks 4.

Faktaboks 4 **De 6 rammeorganisationer**

Mellemfolkeligt Samvirke

Arbejder især med demokrati og menneskerettigheder, og aktiviteterne er ikke direkte baseret på et fagligt sektorvalg. Mellemfolkeligt Samvirke arbejder i Mellemamerika, Afrika og Asien. Rammebevilling på 156 mio. kr. i 2006.

Ulandsorganisationen Ibis

Arbejder globalt, nationalt og lokalt for at sikre mennesker i Afrika og Latinamerika lige adgang til uddannelse, indflydelse og resurser. Rammebevilling på 113 mio. kr. i 2006.

Folkekirkens Nødhjælp

Arbejder for at hjælpe nødlidende og undertrykte befolkningsgrupper i samarbejde med lokale kirker og kirkelige og folkelige organisationer. Der arbejdes bl.a. med fødevarerikkerhedsprogrammer og retten til basal social service, hovedsageligt i Afrika, Mellemamerika og Asien. Rammebevilling på 110 mio. kr. i 2006.

Dansk Røde Kors

Arbejder for at forbedre situationen for de mest sårbare befolkningsgrupper, bl.a. gennem katastrofeberedskab, katastrofebygning og lokalforankret sundhedsarbejde i Afrika og Asien. Rammebevilling på 66 mio. kr. i 2006.

Red Barnet

Arbejder for at forbedre børns stilling og for at opbygge et samfund, der anerkender og respekterer børns rettigheder. Aktiviteterne foregår hovedsageligt i Asien og Afrika. Rammebevilling på 34 mio. kr. i 2006.

CARE Danmark

Arbejder for at forbedre levevilkårene for de fattige dele af landbefolkningen. Aktiviteterne gennemføres inden for landbrug og naturresurseforvaltning i Afrika og Asien. Rammebevilling på 33 mio. kr. i 2006.

39. Ansvar for administrationen af rammebevillingen påhviler den enkelte rammeorganisation. Ansvar omfatter identifikation, forberedelse, iværksættelse, gennemførelse, monitorering og evaluering af de planlagte aktiviteter. Som led heri skal rammeorganisationen sikre, at programmer, projekter og øvrige aktiviteter iværksættes i

overensstemmelse med Udenrigsministeriets strategier, principper og retningslinjer for den danske udviklingspolitik.

40. Udenrigsministeriet fører løbende tilsyn med rammeorganisationernes opfyldelse af rammeaftalen, herunder rammeorganisationernes forvalt-

ning af tilskudsmidlerne. Tilsynet sker gennem vurdering af rammeorganisationens rapportering og regnskabsaflæggelse i forbindelse med de årlige rammekonsultationer, gennem årlige tilsynsbesøg og ved tematiske undersøgelser af rammeorganisationernes virke, der gennemføres hvert 2.-3. år.

Tilsynet gennemføres som en løbende dialog med organisationerne, hvor udgangspunktet er organisationernes egne visioner og målsætninger. Udenrigsministeriets fortolkning af rammekonceptet betyder, at der i samarbejdet med organisationerne overvejende fokuseres på det overordnede strategiske niveau i denne dialog. Detaljestyringen overlades til organisationerne selv. Ved rammekonsultationerne drøftes organisationens strategier og prioriteter for organisationens internationale arbejde såvel som for indsatser i Danmark med henblik på at øge den folkelige forankring af bistandsarbejdet. Udenrigsministeriet vurderer ved rammekonsultationerne, om der har været en tilfredsstillende opfyldelse af rammeorganisationens mål for det internationale udviklingsarbejde såvel som for organisationens strategiske og organisatoriske udvikling, og der opnås enighed om nye målsætninger eller om justeringer af eksisterende mål.

A. Udenrigsministeriets tilsyn med rammeorganisationernes bistandsfaglige indsats

41. For at vurdere om Udenrigsministeriet har sikret, at rammeorganisationernes aktiviteter er i overensstemmelse med Civilsamfundsstrategien, har Rigsrevisionen udvalgt nogle centrale områder af Civilsamfundsstrategien, der vedrører ministeriets overordnede krav til NGO'erne, samt hvilke indsatser der kan støttes. Rigsrevisionen har undersøgt, om Udenrigsministeriet sikrer, at rammeorganisationernes aktiviteter bidrager til fattigdomsbekæmpelse, om rammeorganisationerne samarbejder med kapacitetsopbygning af lokale partnere og endelig, om rammeorganisa-

tionernes arbejde er fokuseret og specialiseret i forhold til landevalg og inden for organisationens kompetenceområde.

Fattigdomsbekæmpelse

42. Gennemgangen af rammeorganisationernes landevalg viste, at rammeaktiviteter gennemføres i lande, der er under den gældende landeindkomstgrænse, med enkelte undtagelser. I disse tilfælde var der dog tale om aktiviteter målrettet oprindelige folk, hvor aktiviteterne ikke er underlagt den generelle landeindkomstgrænse, eller der var tale om lande, hvor det var første år, at landeindkomstgrænsen var overskredet. Enkelte organisationer blev ved årsforhandlingerne gjort opmærksom på, at et samarbejdsland nærmede sig indkomstgrænsen, og at dette forhold skal indgå ved planlægningen af fremtidige aktiviteter.

43. Udenrigsministeriets vurdering af den enkelte rammeorganisations fattigdomsorientering beror på organisationernes egne strategier for udviklingsarbejdet, hvor det fremgår, hvilke konkrete befolkningsgrupper og sektorer organisationens arbejde vil være rettet mod. Endvidere stiller Udenrigsministeriet krav om, at udviklingsprogrammer finansieret over rammeaftalerne relaterer sig til de nationale strategier for fattigdomsbekæmpelse i samarbejdslandene.

I den løbende dialog følger Udenrigsministeriet organisationernes arbejde med at reducere fattigdom blandt udvalgte målgrupper. Dialogen med rammeorganisationerne om deres overordnede målsætninger og valg af målgrupper og sektorindsatser skal sikre en klar fattigdomsorientering i organisationernes strategiske styring.

Tematiske undersøgelser af rammeorganisationernes arbejde giver desuden ministeriet mulighed for at foretage en mere grundig afdækning af udvalgte aspekter af organisationernes arbejde, herunder også organisationernes fattigdomsorientering.

44. Udenrigsministeriet og rammeorganisationerne har ikke tidligere eksplicit drøftet, hvordan rammeorganisationernes udviklingsaktiviteter bidrager til opfyldelsen af 2015 Målene, der alle har fattigdomsbekæmpelse som omdrejningspunkt.

Rammeorganisationerne henviser ofte selv til 2015 Målene. Fx inddrager Dansk Røde Kors 2015 Målene i organisationens egne mål, og en stor del af Ibis' arbejde er inden for rammerne af 2015 Målene. Dette kunne efter Rigsrevisionens vurdering systematiseres mere inden for det nuværende rammekoncept, så Udenrigsministeriet fik mulighed for at vurdere, om rammemidlerne bidrager til, at udviklingslandene kan opfylde deres forpligtelser i forbindelse med 2015 Målene.

Som nævnt i pkt. 23 skal den danske bistand bidrage til, at udviklingslandene kan opfylde deres forpligtelser i forbindelse med opnåelse af 2015 Målene. Rammeorganisationerne skal gennemføre programmer og andre aktiviteter i udviklingslandene til gavn for disse landes befolkninger i overensstemmelse med gældende danske bistandspolitiske målsætninger og strategier. Udenrigsministeriet bør derfor fremover i dialogen med rammeorganisationerne drøfte, hvordan rammeorganisationernes aktiviteter bidrager til opfyldelse af 2015 Målene, selv om der ikke er noget formelt krav om dette.

Kapacitetsopbygning og partnerskaber

45. Alle rammeorganisationer arbejder med lokale partnere. På de projekter, Rigsrevisionen besøgte i Malawi, Mozambique og Uganda, var der dog stor forskel i de lokale partners kapacitet til fx selv at gennemføre projektaktiviteter. Dette betød, at de lokale partnere i nogle tilfælde ikke havde kapacitet til selvstændigt at implementere projekterne. Det er Rigsrevisionens vurdering, at rammeorganisationerne arbejder på at overdrage ansvaret for projektgennemførelsen til lokale partnere.

Flere organisationer har særskilte strategier for deres arbejde med partnere, og Civilsamarbejdsstrategien har medvirket til, at alle rammeorganisationerne nu arbejder med lokale partnere.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at rammeorganisationerne arbejder målrettet med partnerskaber, og at organisationerne støtter kapacitetsopbygning af deres partnerorganisationer.

Fokusering og specialisering

46. Rammeorganisationerne skal i henhold til Udenrigsministeriets krav koncentrere indsatsen finansieret over rammen i et begrænset antal lande. Udenrigsministeriet kommenterer bl.a. ved rammeforhandlingerne udviklingen i antal af samarbejdslande samt organisationernes overvejelser om nye samarbejdslande. Målet er at sikre en fokusering af aktiviteter og effektiv brug af danske midler, og flere organisationer har i de senere år koncentreret deres indsats. Den endelige beslutning om samarbejdslande er dog i princippet rammeorganisationernes.

I lyset af de generelle strategier for den bilaterale bistand og den generelle enighed i donor-/modtagerkredse om at mindske antallet af donorer og fokusere indsatsen finder Rigsrevisionen det positivt, at Udenrigsministeriet gennem den løbende dialog med rammeorganisationerne sikrer, at de enkelte organisationer ikke gennemfører rammefinansierede aktiviteter i for mange lande.

47. I slutningen af 2002 begyndte Udenrigsministeriet at gennemføre tematiske undersøgelser af rammeorganisationerne bl.a. med henblik på at fremme den faglige dialog med organisationerne og for løbende at vurdere deres kernekompetencer. Konklusionerne og anbefalingerne fra disse undersøgelser er blevet brugt i forhandlingerne med organisationerne om de fremtidige indsats, herunder specialisering af organisationernes

indsatser i forhold til deres respektive kompetenceområder. Udenrigsministeriet planlægger i perioden 2006-2008 at gennemføre tematiske undersøgelser af alle 6 rammeorganisationer.

48. Ved de årlige rammekonsultationer drøftes udviklingen på i reglen 3 indsatsområder fastsat af den enkelte rammeorganisation, ofte med udgangspunkt i organisationernes egne mål for det kommende år. Eksempler på områder, der vælges til opfølgning, er en organisations arbejde med udarbejdelse af politikpapir for evaluering og implementering af dette eller en organisations arbejde med gennemførelsen af et resultatmålingssystem. Udviklingen på de udvalgte områder rapporteres til Styrelsen. Områderne, der udvælges til opfølgning, bliver ikke defineret som mål med succeskriterier for målopfyldelse, og det er derfor svært at vurdere, hvornår ministeriet finder, at organisationernes udvikling på de udvalgte områder er tilfredsstillende. I rapporteringen vedrørende årsforhandlingerne 2006 roser Udenrigsministeriet en organisation for at have opfyldt alle 3 målsætninger. 2 andre vurderes generelt at have en tilfredsstillende fremgang på de udvalgte områder, en organisation nåede ikke helt en af de udvalgte målsætninger, og endelig er det uklart, om ministeriet mener, at de resterende 2 organisationers arbejde på de udvalgte områder generelt har været tilfredsstillende. Ministeriet kunne med fordel udarbejde en mere ensartet rapportering vedrørende udviklingen på de områder, som ministeriet vælger at følge.

Selv om rammeorganisationerne er forskellige i størrelse, bistandsfagligt fokus og organisatorisk opbygning, er der en række områder, som alle rammeorganisationer skal arbejde med. Det vil forbedre ministeriets strategiske styring af rammeorganisationerne, hvis ministeriet årligt udpegede ét fælles mål eller tematisk område, som alle rammeorganisationerne skulle arbejde med, ud over de 3 områder, som organisationerne selv udpeger. Det kunne fx være organisatio-

nernes arbejde med implementering af kønsstrategier, fortalervirksomhed, competenceudvikling af medarbejdere o.l.

Opfølgningen på rammeorganisationernes virke bør sikre, at Udenrigsministeriet er i stand til at vurdere organisationernes faglige og organisatoriske udvikling over tid. Dette kan fx ske ved, at Udenrigsministeriet vurderer, hvordan de enkelte organisationer bidrager til de overordnede målsætninger for den danske bistand, herunder 2015 Målene, samt om de opfylder de mål, ministeriet og den enkelte organisation udvælger. Det kunne også give Udenrigsministeriet et bedre grundlag for at vurdere, om udviklingen i en given organisation var som forventet og lå på linje med de andre rammeorganisationer.

49. Det er Rigsrevisionens vurdering, at tematiske undersøgelser og opfølgningen på udvalgte mål ved de årlige konsultationer bruges til at justere rammeorganisationernes aktiviteter, så arbejdet fokuseres og specialiseres. Derudover er det Rigsrevisionens vurdering, at Udenrigsministeriet løbende sikrer, at kvaliteten i udviklingsindsatserne og i rammeorganisationernes strategiske virke forbedres.

Udenrigsministeriet foretager en sammenfattende vurdering af rammeorganisationernes virke i forbindelse med afrapportering af årsforhandlingerne til Styrelsen på områder af aktuel og central relevans. Således er organisationernes folkelige forankring og arbejde med faglige kompetenceområder blevet berørt i rapporteringen vedrørende årsforhandlingerne i 2006. Det er Rigsrevisionens vurdering, at Udenrigsministeriets sammenfattende vurderinger bør være mere fokuseret på resultaterne af de konkrete bistandsaktiviteter og resultaterne af de udvalgte indsatsområder, der drøftes ved de årlige konsultationer. Udenrigsministeriet har oplyst, at ministeriet vil arbejde videre med forslag til, hvordan disse sammenfattende vurderinger kan videreudvikles inden for rammestyringskonceptet.

B. Udenrigsministeriets tilsyn med rammeorganisationernes forvaltning af rammemidler

50. Rigsrevisionen har undersøgt hyppigheden af Udenrigsministeriets tilsyn med rammeorganisationerne, og om tilsynet er gennemført i overensstemmelse med de administrative retningslinjer.

51. Det fremgår af Udenrigsministeriets administrative retningslinjer, at tilsyn i form af besigtigelse af rammeorganisationernes forvaltning generelt bør foretages én gang årligt på organisationernes hovedkontor i København. Foruden tilsynsbesøgene på hovedkontorerne kan tilsynet ske gennem besigtigelse af rammeorganisationernes forvaltning i samarbejdslandene, herunder besigtigelse af NGO'ens aktiviteter i marken.

52. Udenrigsministeriets retningslinjer fastlægger, hvilke områder de årlige tilsynsbesøg som minimum skal omfatte. Tilsynsrapporterne er dog så uensartede, at det fx ikke er muligt at vurdere, om alle tilsynsbesøgene har omfattet alle de nævnte områder, fx om der er foretaget en stikprøvevis kontrol med overholdelse af rammeorganisationens regler for tidsregistrering, beregning af overhead og skelnen mellem generelle administrationsudgifter og programspecifikke udgifter. Det fremgår heller ikke systematisk i rapporterne, om ministeriet ved tilsynsbesøget har gennemgået en oversigt over nye programmer/aktiviteter med henblik på at vurdere, om aktiviteter følger rammeaftalen, som det er foreskrevet i de administrative retningslinjer. Udenrigsministeriet har tilkendegivet, at ministeriet vil arbejde videre med formatet for tilsynsrapporterne, herunder hvilke punkter der er behandlet i forbindelse med tilsynsbesøget.

Ifølge Udenrigsministeriets tilsynsrapporter er der påpeget enkelte tilfælde, hvor organisationen bør foretage administrative opstramninger. Udenrigsministeriet vurderer generelt, at rammeorganisationernes forvaltning er solid, og at organisa-

tionerne løbende arbejder med at effektivisere den daglige administration.

53. Flere af rammeorganisationerne er decentraliserede, hvilket betyder, at de administrative systemer skal fungere på landekontorerne, for at hovedkontorerne kan give en retvisende rapportering af rammeaktiviteterne. Udenrigsministeriet har i tilsynsrapporterne bl.a. fremhævet, at hovedkontorerne tæt skal følge, at landekontorerne overholder de givne forskrifter, og at de administrative systemer fungerer efter hensigten.

54. Udenrigsministeriet har været på tilsynsbesøg ved alle rammeorganisationernes hovedkontorer i perioden december 2005 - marts 2006. Udenrigsministeriet har forklaret, at der af resursemæssige grunde i perioden 2001-2006 kun har været foretaget besigtigelse af 2 rammeorganisationers forvaltning i et samarbejdsland (Ghana). Udenrigsministeriet planlægger fra og med 2007 at foretage stedlig besigtigelse i 2 lande årligt. Bl.a. i lyset af at flere rammeorganisationer har decentraliseret betydelige dele af administrationen af bistandsaktiviteterne til landekontorer, finder Rigsrevisionen opprioriteringen af tilsynsbesøg i rammeorganisationernes samarbejdslande tilfredsstillende.

V. Udenrigsministeriets administration af enkeltprojekter

Rigsrevisionens bemærkninger

Udenrigsministeriets administration af enkeltprojekter er generelt tilfredsstillende og lever op til ministeriets administrative retningslinjer.

Denne vurdering er baseret på:

- Udenrigsministeriets sagsbehandlervejledning er et godt redskab ved administrationen af en-

keltprojekterne. Vejledningen kunne dog udvikles, så sagsbehandlerne får et bedre grundlag for at vurdere ansøgningerne ensartet.

- Udenrigsministeriet arbejder målrettet på at sikre, at enkeltprojekterne er fokuserede og i overensstemmelse med Civilsamfundsstrategien. Rigsrevisionen finder dog, at ministeriet i højere grad bør sikre, at NGO'erne allerede på ansøgningstidspunktet planlægger en realistisk udfasning af projekterne, herunder hvordan projekternes bæredygtighed sikres.
- Udenrigsministeriet vurderer udgiftsposterne til de enkelte NGO-projekter kritisk inden godkendelsen af projekterne. Imidlertid kan budgetgennemgangen forbedres yderligere, fx ved en mere grundig vurdering af udgifter til evaluering og af udgifter til projektrelevante oplysningsaktiviteter i Danmark.
- Udenrigsministeriet har forbedret regnskabsopfølgningen både i den daglige administration og på ledelsesniveau. Udenrigsministeriet afslutter sagerne regnskabsmæssigt inden for en rimelig tidsfrist, efter at regnskaberne er modtaget.
- Udenrigsministeriets tilsyn med NGO-projekterne er generelt gennemført i henhold til de administrative retningslinjer.
- Udenrigsministeriet bør arbejde mere systematisk med resultaterne af evalueringsindsatsen, herunder i højere grad sikre en tværgående erfaringsopsamling.

55. Den næststørste post på NGO-bevillingen er enkeltbevillingen, som udgjorde 340 mio. kr. i 2006. HUM varetager sagsbehandlingen og indstiller til Styrelsen, hvilke projekter der skal godkendes. HUM orienterer desuden Styrelsen om,

hvilke ansøgninger der bliver genstand for en forundersøgelse, og hvilke projekter der bliver afslået. Finansudvalget foretager den endelige godkendelse af projekterne.

56. Udgifterne til de enkelte projekter svinger typisk mellem 3 mio. kr. og 10 mio. kr. Af de 43 projekter godkendt i 2005 og 2006 modtog kun 4 en bevilling på mere end 10 mio. kr. ADRA Danmark modtog den største enkeltbevilling på 20 mio. kr. til et projekt, der skal forebygge spredning af aids i Malawi. Projektet ligger i forlængelse af en række aids-projekter, som ADRA har gennemført i Malawi siden 1991. Projektperioderne er typisk på 3-4 år, men mange projekter fortsætter dog i yderligere 1 eller 2 faser.

Den enkelte NGO kan have flere projekter under enkeltbevillingen. Organisationerne fik i 2005 udbetalt fra under 1 mio. kr. til knap 40 mio. kr. i samlet projektstøtte.

I eksempelbox 1 er en kort beskrivelse af indholdet af 2 projekter i henholdsvis Malawi og Uganda.

Eksempelboks 1
Danmarks Jægerforbund i Malawi

Baggrunden for projektet er et stort pres på vildtresurserne i Malawi, som eroderes ved ikke-bæredygtig udnyttelse. Projektet har til formål at reducere fattigdommen ved at etablere lokal bæredygtig vildtforvaltning gennem koordinering mellem myndigheder, NGO'er og lokale aktører i en nationalpark i Malawi. Erfaringer og principper fra programmet skal spredes til andre områder af landet gennem uddannelses- og træningsprogrammer.

Sex og samfund i Uganda

Projektets overordnede mål er at reducere antallet af nye hiv-infektioner blandt unge mænd og kvinder mellem 10 og 24 år i et slumområde i det sydvestlige Uganda. Formålet skal opnås gennem: 1) kapacitetsopbygning af lokale partnere og ung-til-ung-formidlere 2) oplysningsvirksomhed gennem brug af ung-til-ung-formidlere og anvendelse af radio, drama, oplysningsmaterialer mv. 3) levering af sundhedstilbud, bl.a. på en lokal klinik og et lokalt ungdomscenter 4) fortalerarbejde i samarbejde med andre organisationer rettet mod lokale beslutningstagere og meningsdannere.

A. Udenrigsministeriets sagsbehandling af projektansøgninger

57. Sagsbehandleren foretager en vurdering af både projektets faglige indhold og NGO'ens faglige og administrative kapacitet. Som led i vurderingen sendes ansøgningerne til høring på ambassaderne med kopi til landekontorerne. Det er Rigsrevisionens vurdering, at tilbagemeldingerne fra ambassaderne er vigtige i den videre sagsbehandling af projekterne, og at ambassadernes indvendinger bliver drøftet med den ansøgende NGO og indgår i den videre sagsbehandling.

58. Særligt store og/eller teknisk komplicerede ansøgninger sendes i høring i Udenrigsministeriets bistandsfaglige ekspertenhed, Bistandsfaglig Tjeneste (BFT). Det drejer sig som regel kun om projekter over 10 mio. kr., og som vedrører miljø, landbrug, erhvervssektoren eller hiv/aids. HUM's belastning af BFT er blevet reduceret siden 2002. Kun 2 af 24 sager, som Rigsrevisionen gennemgik, blev sendt til høring i BFT. Rigsrevisionen finder, at Udenrigsministeriet bør vurdere, om ministeriets egne eksperter i højere grad kan bruges i vurderingen af NGO-ansøgningerne, bl.a. i de tilfælde, hvor der ikke er en dansk ambassade i det pågældende land. Udenrigsministeriet har hertil oplyst, at der er truffet beslutning om at genoverveje brugen af BFT med hen-

blik på i højere grad, end det har været tilfældet i de seneste år, at udnytte den viden og faglige ekspertise, der findes i BFT, herunder også i forbindelse med projekter i ikke-programsamarbejdslande.

59. Den enkelte sagsbehandlers faglige vurderinger kan ikke fuldstændigt systematiseres, fordi projekterne og NGO'erne er meget forskellige. Udenrigsministeriet har tilkendegivet, at det tager tid at blive god til at vurdere ansøgningerne i forhold til, hvad der er "det gode projekt", og hvornår en ansøgning skal strammes op. Flere NGO'er oplyste over for Rigsrevisionen, at der er en stor rotation af sagsbehandlere i HUM, og at sagsbehandlingen indimellem bærer præg af den enkelte sagsbehandlers holdning. Andre NGO'er gav udtryk for, at administrationen var tilfredsstillende, og at der er en god kontakt mellem HUM og NGO'erne.

Udenrigsministeriet har i 2007 fået udarbejdet en tilfredshedsundersøgelse blandt ministeriets samarbejdspartnere. Den overordnede konklusion vedrørende HUM er, at HUM's samarbejdspartnere vurderer, at samarbejdet med HUM er relevant, professionelt og kompetent. Over 75 % af samarbejdspartnerne vurderer, at samarbejdet er status quo eller blevet bedre over de seneste år. Der er dog områder, hvor der kunne ske forbedring, herunder en styrkelse af ministe-

riets kontaktpersoners indsigt i samarbejdspartnernes organisationer og arbejdsområder samt større åbenhed.

Det er Rigsrevisionens vurdering, bl.a. i lyset af at Udenrigsministeriet ofte rokerer medarbejdere, at ministeriet bør overveje, hvordan en mere ensartet vurdering af ansøgningerne sikres. NGO'erne bør ikke opleve for store forskelle på, hvordan sagsbehandlingen opleves af den enkelte NGO, afhængigt af hvilken sagsbehandler der er tildelt sagen. Udenrigsministeriet har hertil anført, at alle ansøgninger drøftes på tværs mellem sagsbehandlerne og NGO-koordinatoren med henblik på en ensartet behandling af organisationerne. Ministeriet vurderer derfor ikke, at personalerokeringer i nævneværdig grad har påvirket en ensartet vurdering af NGO-ansøgningerne. Ministeriet har endvidere oplyst, at ministeriet vil udarbejde tjeklister i sagsbehandlervejledningen til at understøtte den enkelte sagsbehandlers arbejde. Rigsrevisionen finder dette positivt.

B. Udenrigsministeriet bistandsfaglige vurdering af enkeltprojekterne

60. Rigsrevisionen har undersøgt, om Udenrigsministeriet har sikret, at bevillingerne til enkeltprojekterne er i overensstemmelse med de mest centrale punkter i Civilsamfundsstrategien. Rigsrevisionen har lagt vægt på, om Udenrigsministeriet ved godkendelse af ansøgninger fokuserer på, om organisationerne arbejder fokuseret og specialiseret, og om der er fokus på fattigdomsbekæmpelse, kapacitetsopbygning, fortalervirksomhed, partnerskaber og exitstrategier i de godkendte projekter.

Fokusering af enkeltprojekternes bistandsindsats

61. Civilsamfundsstrategien opstiller ikke grænser for, hvor mange lande en NGO med enkeltbe-

villing kan have projekter i. Udenrigsministeriet har dog løbende arbejdet på, at NGO'erne fokuserer og specialiserer sig med hensyn til landekendskab, sektorer og temaer for herigenem at styrke de enkelte organisationers kapacitet og professionalisme. Det er Udenrigsministeriets holdning, at fokuseringen af enkeltprojekterne må ske i forhold til den enkelte organisations kapacitet. Udenrigsministeriet gennemfører derfor jævnligt kapacitets- og forundersøgelser af NGO'er, der er i færd med at udbygge projektporteføljen.

Rigsrevisionen har konstateret, at der kan være en del startomkostninger forbundet med at starte projektaktiviteter op i et nyt land, og det bør efter Rigsrevisionens vurdering betyde, at udbygning af projektportefølje til nye lande skal have særligt gode begrundelser. Hertil har Udenrigsministeriet oplyst, at hvis en NGO søger om støtte til et nyt land, vurderer Udenrigsministeriet – ud fra de givne oplysninger og høring af ambassade og det løbende kendskab til organisationen – om denne og den lokale partner samlet set har det fornødne kendskab. Herunder vejer længden af partnerskabet mellem den danske og den lokale NGO tungt.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at Udenrigsministeriet bør klargøre, hvilke krav der skal være opfyldt, før en organisation starter projektaktiviteter i et nyt land. Det er Rigsrevisionens vurdering, at der er en risiko for, at NGO'erne bruger unødigt tid på ansøgninger, der alligevel ikke kan imødekommes, fordi ministeriet vurderer, at organisationen spreder sig for meget. Udenrigsministeriet har oplyst, at det er vanskeligt at opstille en liste over faste kriterier, der skal være opfyldt, før en ansøgning kan realitetsbehandles. Udenrigsministeriet forsøger i den løbende dialog med de NGO'er, der har igangværende projekter, åbent at tilkendegive, når ministeriet ser tendenser til for stor spredning på lande og sektorer. Rigsrevisionen finder det positivt, at Udenrigsministeriet vil undersøge, hvor-

dan ovennævnte overvejelser og hensyn mere specifikt kan afspejles i retningslinjerne.

62. Det er Rigsrevisionens vurdering, at NGO'erne arbejder med at opsætte mål og indikatorer for udviklingsaktiviteterne. Gennemgangen af ansøgningerne viste, at der indimellem er opsat mål, der vil være svære at følge op på. Ligeledes er der meget lidt fokus i ansøgningerne på at forklare, hvilke metoder organisationen bruger i gennemførelsen af aktiviteter.

63. Sagsgennemgangen viste, at Udenrigsministeriet i flere tilfælde beder NGO'erne om at forbedre projektet, før det kan godkendes. Samtidig er der ansøgninger, som bliver behandlet 2 gange af HUM, da de har fået afslag i en tidligere runde.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at dialogen vedrørende ansøgningerne mellem Udenrigsministeriet og NGO'erne bidrager til, at projekterne bliver mere målrettede, fx at dele af projektet udelades, for at projekterne ikke bliver urealistisk ambitiøse, eller at projekterne bliver mere specifikke i beskrivelsen af målgruppen for aktiviteterne.

Fattigdomsbekæmpelse, kapacitetsopbygning, fortalervirksomhed og partnerskaber

64. Gennemgangen af projektansøgninger viste, at projekterne fremstår fattigdomsorienterede, og mange projekter inddrager kønsaspekter i udviklingsprocesserne. Rigsrevisionen finder dog, at der kunne gøres mere ud af beskrivelsen af projekternes bidrag i forhold til det pågældende lands fattigdomsstrategi i fx orienteringen til Styrelsen og den årlige NGO-beretning.

65. Sagsgennemgangen og projektbesøg i Malawi, Mozambique og Uganda viste, at kapacitetsopbygning af lokale partnerorganisationer indgår i alle projekter. Fortalervirksomhed er også inkluderet i projekterne, men der er dog flere af

projekterne, hvor der endnu er tale om spæde skridt. Udenrigsministeriet er opmærksom på projektaktiviteternes svagheder i forhold til fortalervirksomhed. Ministeriet støtter derfor en række initiativer med henblik på at styrke NGO'ernes kompetencer inden for bl.a. fortalervirksomhed, kapacitetsopbygning samt monitorering og evaluering.

Der er forskel på, hvor stor en rolle den danske NGO har i implementeringen af projektaktiviteterne, hvilket kan bero på forskelle i kapacitet i de enkelte organisationer samt civilsamfundet generelt i de lande, der samarbejdes med.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at Udenrigsministeriet har fokus på, at partnerorganisationerne ikke blot bruges som administratorer af projekter, men også reelt som fortalere for deres interessenter.

Udfasning af projekter

66. For at sikre projekternes bæredygtighed er det nødvendigt, at NGO'erne tidligt vurderer, hvordan projektet afsluttes. Det er Rigsrevisionens vurdering, at ca. halvdelen af de godkendte projektansøgninger ikke tilstrækkeligt præcist beskriver en strategi for udfasningen af projektet. Dette kan være en plan for, hvordan projektet afsluttes og overdrages til den lokale samarbejdspartner på en måde, hvor flest mulige effekter bevares. Flere af de godkendte projektansøgninger har ingen plan for udfasningen, fordi det forventes, at projektet skal fortsætte i endnu en fase, hvor der vil blive fokuseret på konsolidering af aktiviteterne og udfasningen.

Udenrigsministeriet har anført, at manglende bæredygtighed af projekter og manglende udfasningsstrategier er aspekter, som lægges til grund i flere af de givne afslag. Ministeriet vil overveje, hvorledes fokus på bæredygtighedsaspekterne – herunder tilstedeværelsen af realistiske strategier for udfasning – yderligere kan understreges i vejledningen til NGO'erne.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at Udenrigsministeriet i højere grad bør sikre, at NGO'erne tidligt begynder at overveje bæredygtighed af projekterne samt planer for udfasningen, også selv om projektet forventes at fortsætte i yderligere faser.

C. Udenrigsministeriets vurdering af budgetterne

67. Rigsrevisionen har undersøgt, hvordan NGO'ernes budgetter er tilrettelagt, og om Uden-

rigsministeriet vurderer, om de budgetterede udgifter forekommer rimelige og omkostningsbevidste. Der er ikke i Udenrigsministeriets retningslinjer en præcisering af, hvilke kriterier der skal vurderes ud fra, fx i forhold til om et budget forekommer rimeligt.

68. Rigsrevisionen har på baggrund af budgetterne, som Styrelsen godkendte i 2. runde i 2005, beregnet andelen af udgifter til de enkelte budgetposter. Beregningen fremgår af tabel 1.

Tabel 1. Andel af udgifter fordelt på de enkelte budgetposter i % i 2005

Hovedformål	Laveste andel	Højeste andel	Gennemsnit
	----- % -----		
Aktiviteter	10,5	64,6	44,2
Investeringer	1,2	39,8	10,0
Udsendte medarbejdere	0,0	13,0	3,0
Lokale medarbejdere	0,0	44,4	21,4
Lokal administration	3,3	18,9	7,0
Programrelateret oplysning	0,0	12,5	2,6
Projekttilsyn	0,0	5,9	2,9
Evaluerings	0,4	7,4	2,4
Administration i Danmark	1,8	7,2	6,6

69. Det fremgår af tabel 1, at udgifterne til de enkelte hovedformål varierer betydeligt. Fx varierer udgiften til budgetposten aktiviteter fra 10,5 % til 64,6 %. Et andet eksempel er udgifterne til lokale medarbejdere, som varierer fra, at der ikke er budgetteret med udgifter hertil, til at 44,0 % af udgifterne forventes anvendt til dette formål.

De store variationer er delvis udtryk for, at Udenrigsministeriet ikke har klare retningslinjer for, hvilke udgiftsposter der kan medtages under de enkelte hovedformål. Der er fx stor forskel på, hvordan udgifter til lokalt ansatte budgetteres, primært i hvilken udstrækning sådanne udgifter medtages under aktivitetsomkostninger.

Ud over den forskellige praksis for budgettering på hovedformål er der meget store forskelle på, i hvilken udstrækning udgifterne til de enkelte hovedformål er specificeret. Fx specificeres udgifterne til lokal administration på nogle projekter meget grundigt (kontorleje, el, vand, telefon og internet osv.), i andre tilfælde budgetteres med udgifter på over 300.000 kr., uden at det fremgår, hvilke udgifter der skal afholdes.

70. Rigsrevisionen finder, at Udenrigsministeriet i retningslinjerne bør præcisere, hvilke udgiftsposter der kan medtages under de enkelte hovedformål. Desuden bør Udenrigsministeriet præcisere, hvordan udgifterne til det enkelte hovedformål skal specificeres.

71. HUM har oplyst, at projektbudgetterne vurderes med udgangspunkt i en rimelighedsbetragtning med hensyn til priser og satser i forhold til land og valgte aktiviteter. En nærmere specificering af, hvordan budgetterne skal vurderes, findes ikke. Lokale udgifter, fx til lønninger, bliver vurderet med udgangspunkt i ambassadernes tilbage melding. I lande, hvor Danmark ikke har en ambassade, vurderer HUM udgiftsniveauet med udgangspunkt i andre NGO-projekter i samme land.

72. Gennemgangen af ansøgninger viste, at HUM sikrer, at budgetterne ofte justeres betragteligt, før ansøgningerne kan fremmes. Der er dog, efter Rigsrevisionens opfattelse, stadig mulighed for på enkelte budgetter at reducere udgifterne yderligere. Da der i alle budgetter er medtaget en budgetmargin på op til 10 %, er der ikke behov for, at budgetterne opererer med en buffer til uforudsete lønstigninger, stigninger i brændstofpriser e.l.

73. Ud over at der generelt stadig er mulighed for på enkelte budgetter at reducere udgifterne yderligere, er der 2 budgetposter, hvor Udenrigsministeriet mere generelt bør stramme budgetpraksis.

For det første inkluderer udgifterne til projektrelateret oplysning ofte betaling for etablering eller vedligeholdelse af hjemmesider samt artikler i fag- og medlemsblade. Rigsrevisionen finder, at dette er aktiviteter, som organisationerne selv skal bidrage med som et led i dokumentationen af den folkelige forankring. Hertil kommer, at udgivelsen af fag- og medlemsblade typisk er en del af, hvad organisationerne stiller medlemmerne i udsigt som en del af medlemskabet.

Udenrigsministeriets kommunikationsenhed har i et hørings svar vedrørende projektansøgningerne bemærket, at for mange af organisationerne har deres egne medlemmer som målgruppe, hvilket ikke er formålet med projektrelateret oplysning. Ligeledes er målgruppen ofte for snæ

ver, selv når den når ud over organisationens egne medlemmer.

Udenrigsministeriet er enig i, at der generelt bør vises tilbageholdenhed med støtte til artikler i fag- og medlemsblade, men vurderer dog samtidig, at trykning af særnumre om et projekt kan have en stor oplysningseffekt. Rigsrevisionen finder, at Udenrigsministeriet i højere grad end nu bør sikre, at godkendte oplysningsaktiviteter er fokuseret i forhold til formålet med projektrelateret oplysning, fx gennem en yderligere præcisering i de administrative retningslinjer af, hvilke projektrelaterede oplysningsaktiviteter der understøtter formålet.

For det andet viste sagsgennemgangen, at udgifterne til evaluering varierer relativt meget, idet projekterne havde udgifter hertil fra 16.000 kr. til 500.000 kr. eller fra 0,4 % til 7,5 % af udgifterne til projektet. For hovedparten af projekterne er udgifterne til evaluering på mellem 100.000 kr. og 200.000 kr., svarende til 2,5-4 % af projektbevillingen. Der er ikke sammenhæng mellem projekternes størrelse og udgifterne til evaluering. Endvidere er der ud over evaluering udgifterne typisk betydelige udgifter til projekttilsyn. I budgetterne for 2. runde i 2005 var udgifterne til denne post i gennemsnit 2,9 %.

Udenrigsministeriet har oplyst, at resultatet af de evalueringer, der indgår i projektbudgetterne, først og fremmest tjener NGO'ernes egne formål bl.a. med henblik på at uddrage erfaringer med de gennemførte aktiviteter til brug ved fremtidige projekter. Det er som udgangspunkt op til NGO'erne selv at vurdere, om der er behov for evaluering, og hvilken form for monitorering der er behov for. Dette betyder også, at organisationen selv kan forestå evalueringen.

Rigsrevisionen finder, at det er muligt at begrænse udgifterne til evalueringer, idet formålet med disse i øjeblikket er begrænset til NGO'ernes egen interne læring. Udenrigsministeriets tilrettelæggelse af kontrol og evalueringer er uddybende behandlet i afsnit D nedenfor.

D. Udenrigsministeriets opfølgnings-, tilsyns- og evalueringsindsats

74. Udenrigsministeriets tilsyn med NGO'ernes forvaltning af tilskudsmidler foregår primært ved vurderingen af NGO'ernes statusrapporter, afsluttende rapporter og regnskabsaflæggelse. Herudover gennemfører HUM kapacitetsanalyser af enkeltorganisationer. I 2005 blev der iværksat kapacitetsanalyser af 3 enkeltbevillingsorganisationer.

Vurderingen af statusrapporter, afsluttende rapporter, årsregnskaber og afsluttende regnskaber

75. I de årlige statusrapporter skal NGO'erne bl.a. beskrive fremdriften i projektgennemførelsen. Rapporterne skal redegøre for eventuelle problemer og for, hvilke skridt der er taget med henblik på at løse disse. Sagsgennemgangen viste, at statusrapporterne modtages og bliver gennemgået af HUM, som typisk kun har kommentarer, hvis der er tale om anmodning om anvendelse af budgetmargin eller forlængelse af projektperioden. Udenrigsministeriet har oplyst, at resultaterne fra statusrapporterne indgår i den løbende dialog med de enkelte organisationer, herunder i forbindelse med nye ansøgninger. 85 % af NGO'erne tilkendegav i Rigsrevisionens spørgeskemaundersøgelse, at udarbejdelsen af statusrapporter var nyttig for organisationen.

76. Den finansielle kontrol foretages for enkeltprojekter på baggrund af reviderede regnskaber samt ved gennemgang af afsluttende rapporter. Budget- og regnskabsgruppen samt den ansvarlige sagsbehandler i HUM gennemgår årsregnskaber og afsluttende projektregnskaber med tilhørende revisionsprotokollater ud fra detaljerede tjeklister. Rigsrevisionen finder, at tjeklisten er et godt udgangspunkt for at sikre, at gennemgangen af regnskaberne og revisionsprotokollaterne bliver ensartet.

Rigsrevisionens gennemgang af de afsluttede projekter har vist, at regnskaberne er afsluttet og gennemgået i henhold til tjeklisten. Oplysningerne fra regnskabsgennemgangen indgår tilsyneladende ved vurderingen af nye ansøgninger.

77. Den afsluttende rapport skal indsendes senest 6 måneder efter projektets afslutning. Sagsbehandleren skal bl.a. vurdere, om projektets overordnede målsætninger blev opfyldt, og om de planlagte aktiviteter er gennemført. Af Udenrigsministeriets administrative retningslinjer fremgår det ikke, om sagsbehandleren skal tage særlige skridt, hvis dette ikke er tilfældet.

Udenrigsministeriet har oplyst, at ministeriet vil sikre, at det fremgår mere tydeligt af ministeriets retningslinjer, at såfremt der opstår væsentlige problemer i gennemførelsen af aktiviteter, vil ministeriet drøfte projektets fremtid med den pågældende organisation.

78. Når et projekt er afsluttet, sendes den afsluttende rapport til Danidas Evalueringsenhed. Udenrigsministeriet har oplyst, at Evalueringsenheden i den nærmeste fremtid vil foretage en samlet analyse af de afsluttende rapporter.

Evaluering af enkeltprojekter

79. Udenrigsministeriet gennemfører ikke tværgående evalueringer af enkeltprojekterne. Da NGO'erne beskæftiger sig med mange af de samme emner (fx kapacitetsopbygning) i forskellige sektorer og lande, ville komparative evalueringer kunne bidrage til mere erfaringsopsamling end enkeltevalueringer af særskilte projekter.

Udenrigsministeriet bør efter Rigsrevisionens opfattelse overveje at iværksætte tematiske evalueringer. Udenrigsministeriet er enig med Rigsrevisionen i værdien af tematiske evalueringer. Danidas Evalueringsenhed har i de senere år gennemført adskillige tematiske evalueringer, der

omfatter NGO-aktiviteter. Fokus har dog primært været på det humanitære område. Evalueringsenheden vil ved planlægning af tematiske evalueringer i de kommende år se på mulighederne for tematiske evalueringer af andre former for NGO-bistand.

80. Udenrigsministeriet har ikke formelle krav til, hvad formålet med evalueringen af det enkelte projekt er, hvem der skal forestå evalueringerne (i visse tilfælde er det NGO'en selv) etc. Ministeriet har oplyst, at resultatet af de evalueringer, der indgår i projektbudgetterne, først og fremmest tjener NGO'ernes egne formål bl.a. med henblik på at uddrage erfaringer med de gennemførte aktiviteter til brug ved fremtidige projekter. Det forudsættes ligeledes, at NGO'erne deler deres erfaringer indbyrdes, fx gennem deltagelse i de faglige netværk. Udenrigsministeriet vil i fremtiden sikre dette gennem udarbejdelsen af formelle krav til evalueringerne. Ministeriet har desuden oplyst, at det vil blive præciseret i retningslinjerne, at alle evalueringsrapporter skal indsendes til Udenrigsministeriet som led i den afsluttende rapportering, og at disse vil blive lagt på sagerne i det elektroniske arkiv samt blive videresendt til Evalueringsenheden.

81. Som det fremgår af pkt. 73 ovenfor, er der betydelige udgifter til evaluering, der som nævnt i overvejende grad tjener til læring internt i NGO'erne. Rigsrevisionen finder derfor, at evalueringerne bør anvendes mere aktivt i Udenrigsministeriets tilsyn, hvis det nuværende udgiftsniveau til formålet opretholdes. Dels kunne evalueringerne i højere grad anvendes ved vurdering af nye projekter, dels kunne de indgå i de tematiske evalueringer. Dette vil efter Rigsrevisionens opfattelse kræve, at Udenrigsministeriet sikrer, at evalueringerne altid gennemføres af en uafhængig evaluator, eventuelt udpeget af ministeriet, hvis projektudgifterne ligger over en given grænse, fx 5 mio. kr.

82. Udenrigsministeriet har tilkendegivet, at der med fordel kunne opstilles nogle mere formelle krav til evalueringer, med afsæt i Udenrigsministeriets generelle evalueringspolitik, og at ministeriet i lyset heraf vil tage initiativ til, at retningslinjerne for evalueringerne udbygges.

VI. Ambassadernes rolle i forhold til Civilsamfundsstrategien

Rigsrevisionens bemærkninger

Udenrigsministeriet har generelt arbejdet målrettet for at støtte civilsamfundet i programsamarbejdslandene, bl.a. gennem lokale NGO'er.

Denne vurdering er baseret på:

- Udenrigsministeriet arbejder gennem ambassaderne i programsamarbejdslandene aktivt med at inddrage lokale NGO'er i såvel sektorprogrammer som ved anvendelse af den decentrale bevillingskompetence.
- Udenrigsministeriet har ikke fuldt ud sikret, at Civilsamfundsstrategiens mål om udarbejdelse af analyser af civilsamfundet i programsamarbejdslandene er blevet opfyldt. Rigsrevisionen finder, at ministeriet bør prioritere det strategiske arbejde med civilsamfundet højere, så ambassadernes indsats bliver mere målrettet og derved bl.a. sikre en større kontinuitet i arbejdet med civilsamfundet.
- Civilsamfundsstrategiens mål om fælles erfarings- og informationsudveksling mellem ambassaderne og NGO'erne er ikke i alle samarbejdslande prioriteret tilstrækkeligt højt. Rigsrevisionen anbefaler, at erfarings- og informationsudvekslingen prioriteres højere.

83. Ambassaderne har en væsentlig rolle i forhold til Civilsamfundsstrategien, bl.a. gennem inddragelse af NGO'erne i sektorprogrammerne, etablering af koordineringsmekanismer, såkaldte landefora, og ved anvendelse af den decentrale bevillingskompetence.

Som led i Udenrigsministeriets decentralisering er det ambassaderne, der har det daglige ansvar for, at civilsamfundet i modtagerlandene inddrages på relevant vis i udarbejdelse af landestrategier og programmer.

A. Ambassadernes strategiske arbejde med civilsamfundet

84. Rigsrevisionen har ved vurderingen af Udenrigsministeriets indsats i programsamarbejdslandene lagt vægt på at vurdere, om hensyn til udvikling af civilsamfundet har indgået i planlægningen af ambassadernes aktiviteter, herunder om Civilsamfundsstrategien er operationaliseret lokalt.

85. Det fremgår af Civilsamfundsstrategien, at landestrategierne for de danske programsamarbejdslande, i det omfang det er muligt, skal omfatte en analyse af spillet mellem stat og samfund samt de lovgivningsmæssige rammer, som civilsamfundet fungerer under. I den generelle forberedelse af programsamarbejdet skal potentielle samarbejdspartnere på de forskellige indsatsområder og -niveauer endvidere identificeres, og der skal gennemføres en vurdering af disse partners folkelige legitimitet, organisationsform, medlemsbase og målsætning.

86. Rigsrevisionens spørgeskemaundersøgelse blandt ambassaderne i programsamarbejdslandene viste, at kun få ambassader i forbindelse med formuleringen af landestrategien havde foretaget en sådan systematisk gennemgang af landenes "civilsamfundslandskab". Ambassaderne gjorde gældende, at det særligt er i forberedelsen af sek-

torprogrammerne, at en sådan kortlægning finder sted. Ved formuleringen af sektorprogrammerne har ambassaderne oplyst, at der typisk tages stilling til, hvilken rolle NGO'er skal have, og hvordan de eventuelt kan inddrages i det konkrete program. Fx bidrog en lokal NGO til gennemførelsen af en delkomponent af vejsektorprogrammet i Uganda, bl.a. med uddannelse af lokale råd i planlægning, gennemførelse og monitorering af forbedringer i det lokale transportsystem.

87. Rigsrevisionen finder, at analyser af NGO-området bør foretages i den sammenhæng, som ambassaderne finder væsentlig i forhold til den samlede landeindsats og ikke udelukkende for at opfylde målene i Civilsamfundsstrategien. Rigsrevisionen finder dog, at når en sådan kortlægning kun foretages i forbindelse med sektorprogrammerne, kan det betyde, at civilsamfundsindsatsen ikke bliver prioriteret i tilstrækkeligt omfang. Dette finder Rigsrevisionen uhensigtsmæssigt, da civilsamfundsindsatsen er et centralt element i den danske bistandspolitik, og ambassaderne har fået tildelt en central rolle i implementeringen af Civilsamfundsstrategien.

88. Ud over støtte til civilsamfundet gennem sektorprogrammer kan ambassaderne bevilge op til 5 mio. kr. til enkeltprojekter over den decentrale bevillingskompetence. Den decentrale bevillingskompetence anvendes bredt til støtte af udviklingsaktiviteter i landet, herunder til at understøtte Civilsamfundsstrategiens målsætninger. Den samlede udgift over den decentrale bevillingskompetence var i 2005 på 163 mio. kr. Rigsrevisionen har skønnet, at op mod halvdelen af den decentrale bevillingskompetence kanaliseres igennem NGO'er. Ud over projekter administreret af NGO'er er der et større antal projekter finansieret af den decentrale bevillingskompetence, som ikke går til NGO'er, men som har til formål at støtte et gunstigt civilsamfundsklima. Det kan fx være støtte til medieområdet eller retsvæsenet.

Eksempelboks 2 viser et NGO-projekt støttet af ambassaden i Uganda.

Eksempelboks 2
NGO-projekt støttet af ambassaden i Uganda
Rwenzori Antikorrupsionskoalition (RAC)

En lokal NGO (RAC) blev etableret efter et lokalt borgermøde, hvor korruption blev identificeret som en af de største barrierer for udvikling i Rwenzori-regionen i Uganda. Formålet med RAC er at mobilisere antikorrupsionsaktivister i regionen for at bekæmpe korruption gennem informationsudveksling, fortalervirksomhed og gennem støtte til lokale antikorrupsionsgrupper, der arbejder for at bekæmpe korruption i deres lokalsamfund. Antikorrupsionsarbejdet foregår bl.a. ved, at lokale grupper indsamler information vedrørende offentligt finansierede projekter og derefter undersøger, om de pågældende projekter er blevet gennemført efter planen. Dette arbejde har resulteret i, at flere offentlige byggerier, fx skolebyggerier, er blevet forbedret, og embedsmænd samt politikere er søgt stillet til ansvar for dårligt udført arbejde på offentlige møder.

89. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at der er stor forskel i ambassadernes anvendelse af den decentrale bevillingskompetence. Dette skyldes bl.a., at det er en del af formålet med ordningen, at ambassaderne hurtigt kan reagere på behov, som opstår pludseligt. Derudover har ambassaderne forskellig tilgang til anvendelsen af instrumentet, herunder hvilken rolle den decentrale bevillingskompetence skal spille i forhold til sektorprogrammerne.

En ambassade forklarede fx over for Rigsrevisionen, at den decentrale bevillingskompetence blev anvendt restriktivt, idet ambassaden ønskede at fokusere indsatsen på de sektorer, hvor Danmark har et sektorprogram eller understøtter god regeringsførelse i form af temaprogrammer. En anden ambassade gav udtryk for, at når udviklingstendensen er, at landeprogrammet skal være mere fokuseret med færre sektorprogrammer, færre komponenter i programmerne, er der et stigende behov for at støtte indsatser, der falder uden for sektorprogrammerne, men som kan bidrage til at opnå landestrategiens målsætninger.

90. Udenrigsministeriet har ikke fuldt ud sikret, at Civilsamlingsstrategiens mål om udarbejdelse af analyser af civilsamlingsfundet i programsamarbejdslandene er blevet opfyldt.

Rigsrevisionen anbefaler, at der udarbejdes et lokalt prioritetspapir, der kan fungere som et

uformelt arbejdsblad, som bl.a. kan understøtte kontinuiteten i den enkelte ambassades arbejde på civilsamlingsområdet. Prioritetspapiret bør indeholde en analyse af, hvordan samarbejdet med NGO'erne skal indgå i ambassadernes arbejde. Et sådant prioritetspapir bør i videst muligt omfang udarbejdes i samarbejde med andre donorer. Prioritetspapiret kunne fx omhandle:

- Civilsamlingsindsatsen i forhold til landenes fattigdomsstrategier.
- Danske NGO'ers roller dels generelt, dels i forhold til sektorprogrammerne.
- Kapacitetsopbygning/ fortalervirksomhed. Hvad er realistisk i forhold til rammebetingelserne i det enkelte land?
- Landeforummets rolle.

B. Informationsudveksling

91. Rigsrevisionen har lagt til grund for vurderingen af informationsudveksling, at der som forudsat i Civilsamlingsstrategien er etableret landefora i Danmarks programsamarbejdslande.

92. Det fremgår af Civilsamlingsstrategien, at der i Danmarks programsamarbejdslande samt NGO-hovedsamarbejdslande skal etableres et NGO-landeforum med deltagelse af de i landet aktive danske NGO'er og den danske ambassa-

de. Landeforummet skal mødes mindst 2 gange årligt med henblik på fælles erfarings- og informationsudveksling. Afhængigt af udviklingen i dette samarbejde kan det i henhold til strategien overvejes at inddrage nationale organisationer i denne kreds for at fremme målet om overførsel af kontrol og ejerskab til civilsamfundsorganisationerne i udviklingslandene.

93. Der er oprettet landefora i programsamarbejdslandene med undtagelse af enkelte lande, hvor det på grund af begrænsede danske NGO-aktiviteter ikke er relevant at etablere et landeforum. Informationsudvekslingen mellem ambassaderne og NGO'erne er ikke i alle samarbejdslande prioriteret tilstrækkeligt højt. Det varierer derfor meget fra land til land, hvordan landeforaene fungerer, ligesom NGO'erne har tilkendegivet, at det også i det enkelte land varierer over tid. En afgørende faktor er her tilsyneladende, om den ansvarlige fra ambassaden er engageret i arbejdet med landeforummet. Herudover er det efter Rigsrevisionens opfattelse væsentligt, at NGO'erne aktivt understøtter arbejdet i landeforaene, hvis disse skal fungere.

94. I Bolivia har ambassaden valgt at gribe landeforummet mindre traditionelt an. Ambassaden har i en årrække, senest i samarbejde med en rammeorganisation, organiseret et årligt seminar med repræsentanter for danske NGO'er i landet, lokale NGO'er, sammenslutningen af landets NGO'er, Danidarådgivere og ambassadens programansvarlige. På møderne har temaer som institutions- og organisationsudvikling samt fortalervirksomhed versus levering af serviceydel-

ser været drøftet. Ambassaden tilkendegav, at der generelt har været et godt udbytte af møderne.

95. NGO'erne efterspørger generelt, at landeforaene kommer til at fungere bedre, herunder at ambassaderne prioriterer arbejdet med landeforaene. Der peges på, at dagsordenerne for møderne kunne gøres mere interessante. Dagsordenerne for møderne omfatter typisk en orientering fra ambassaden om nyt siden sidst samt en runde, hvor NGO'erne orienterer om nyt. Rigsrevisionen finder, at eksemplet fra Bolivia viser, at eksperimenter med form og indhold kan bidrage til at øge relevansen af landeforaene.

Rigsrevisionen anbefaler, at ambassaderne, i samarbejde med de danske NGO'er, prioriterer den fælles erfarings- og informationsudveksling højere.

96. Udenrigsministeriet har erkendt, at erfaringerne med landefora har vist, at der er stor forskel på, hvordan kontakten mellem ambassaderne og de danske NGO'er gennemføres i de enkelte programsamarbejdslande. Udenrigsministeriet har planer om, at ambassadernes årlige landerapportering fra og med 2008 skal indeholde en vurdering af status for civilsamfundet i det pågældende land, herunder også status for kontakten til de danske NGO'er.

97. Undersøgelsen har vist, at Civilsamfundsstrategiens mål om fælles erfarings- og informationsudveksling mellem ambassaderne og NGO'erne ikke i alle samarbejdslande er prioriteret tilstrækkeligt højt. Rigsrevisionen anbefaler, at erfarings- og informationsudvekslingen prioriteres højere.

Rigsrevisionen, den 21. marts 2007

Henrik Otbo

/Jens Risbjerg
fg.

Statsrevisorernes bemærkning

Denne beretning er undergivet rigsrevisorlovens regler om en efterfølgende redegørelse fra ministre og rigsrevisors bemærkninger hertil. Statsrevisorernes endelige stillingtagen vil finde sted i forbindelse med afgivelsen til Folketinget af den endelige betænkning over statsregnskabet.

Knap 8 % af den danske udviklingsbistand blev i 2006 ydet som tilskud til aktiviteter, der udføres af private organisationer (NGO'er). De danske NGO'ers indsats indgår i den såkaldte Civilsamfundsstrategi, der har til formål at støtte civilsamfundet i udviklingslandene.

Statsrevisorerne bemærker, at Udenrigsministeriet siden 2002 har forbedret regnskabsopfølgningen og tilsynet på tilskudsområdet – og at Udenrigsministeriet generelt har administreret NGO-bistanden tilfredsstillende. Udenrigsministeriet bør dog fortsat forbedre administrationen, især ved på følgende områder at:

- *udmønte Civilsamfundsstrategien, så det kan måles, hvordan NGO-bistanden bidrager til målene for dansk udviklingsbistand, herunder 2015 Målene*
- *vurdere NGO'ers budgetter og ansøgninger om enkeltprojekter mere kritisk og efter mere ensartede kriterier*
- *anvende NGO'ernes evalueringer mere aktivt, systematisk og tværgående på basis af mere ensartede tilsynsrapporter*
- *styrke udvekslingen af informationer og erfaringer mellem ambassader og NGO'er i samarbejdslandene.*