
RIGSREVISIONEN



Notat til Statsrevisorerne om
beretning om Udenrigsministeriets
administration af NGO-bistanden

August
2011

revision
revision
revision

**Opfølgning i sagen om Udenrigsministeriets administration af NGO-bistanden
(beretning nr. 8/06)**

1. august 2011

RN A506/11

I. Indledning

1. Jeg lovede i mit notat til Statsrevisorerne af 21. juni 2007 i henhold til rigsrevisorlovens § 18, stk. 4, om Udenrigsministeriets administration af NGO-bistanden, at jeg fortsat ville følge udviklingen i sagen på følgende punkter:

- Udenrigsministeriets videre arbejde med at opdatere og operationalisere Civilsamfundsstrategien, herunder udarbejdelse af en årlig rullende handlingsplan, hvori der opstilles mål for udmøntningen af strategien
- Udenrigsministeriets arbejde med at inddrage NGO-bistanden i ministeriets mål- og resultatstyringssystem
- udarbejdelsen af mere resultatorienterede vurderinger for rammeorganisationerne
- Udenrigsministeriets initiativer vedrørende forbedring af administrationen af enkeltprojekter
- Udenrigsministeriets initiativer vedrørende ambassadernes fortsatte fokus på og støtte til civilsamfundet i samarbejdslandene.

Notatet findes i Endelig betænkning over statsregnskabet for finansåret 2006, s. 131-132.

2. Rigsrevisionens opfølgning på sagen er baseret på brevveksling og møde med Udenrigsministeriet, gennemgang af strategier, retningslinjer, vejledninger, reviews, evalueringer, kapacitetsanalyser, oplæg til Styrelsen for Internationalt Samarbejde og referater af styrelsesmøderne.

3. Beretningen handlede om Udenrigsministeriets operationalisering af Civilsamfundsstrategien, ministeriets tilsyn med rammeorganisationerne, ministeriets administration af støtten til NGO'ernes enkeltprojekter og ministeriets arbejde med at støtte civilsamfundet i program-samarbejdslandene gennem ambassaderne.

II. Operationalisering af Civilsamfundsstrategien

4. Statsrevisorerne anførte i deres bemærkninger til beretningen bl.a., at Udenrigsministeriet burde udmønte Civilsamfundsstrategien. På baggrund heraf oplyste udviklingsministeren, at ministeriet ville opdatere strategien og operationalisere strategien ved at udarbejde en handlingsplan med konkrete målsætninger og indikatorer.

5. Udenrigsministeriet opdaterede Civilsamfundsstrategien i december 2008. Strategiens langsigtede mål er nu at bidrage til udviklingen af et stærkt, uafhængigt og mangfoldigt civilsamfund i udviklingslandene. Derudover indeholder strategien 9 overordnede strategiske mål, som derefter er nedbrudt i en række hensigtserklæringer. De strategiske mål fremgår af boks 1.

BOKS 1. DE STRATEGISKE MÅL I CIVILSAMFUNDSSTRATEGIEN

- Fremme af levende og åben debat nationalt og internationalt
- Fremme af et repræsentativt, legitimt og lokalt forankret civilsamfund
- Fremme af kapacitetsudvikling, fortalervirksomhed (dvs. lobbyarbejde rettet mod politiske beslutningstagere med det formål at forbedre udsatte gruppers vilkår) og netværksmuligheder
- Fremme af fokus på rettigheder
- Fremme af fleksible og relevante indsatser i skrøbelige stater og situationer
- Fremme af civilsamfundsstøtte i den danske bilaterale og multilaterale bistand
- Danske organisationers inddragelse i udviklingsarbejdet
- Samarbejde med andre interessenter
- Mål og resultater.

6. Folketinget tilsluttede sig i maj 2010 en ny overordnet strategi for dansk udviklingsbistand kaldet "Frihed fra Fattigdom – Frihed til Forandring". Strategien lægger op til øget koncentration af det udviklingspolitiske engagement på færre partnerlande og sektorer.

BOKS 2. FRIHED FRA FATTIGDOM – FRIHED TIL FORANDRING

Strategien indeholder følgende 5 politiske prioriteter:

- Frihed, demokrati og menneskerettigheder
- Vækst og beskæftigelse
- Ligestilling
- Stabilitet og skrøbelighed
- Miljø og klima.

7. Udenrigsministeriet har oplyst, at de gældende strategier, fx Civilsamfundsstrategien og eksisterende retningslinjer, vil blive inddraget i udmøntningen af den nye strategi. Udmøntningen vil ske i årlige handlingsplaner (kaldet køreplaner) med målsætninger, aktiviteter og indikatorer for hver af de 5 politiske prioriteter, og det er hensigten, at ministeriet over en år-række skal have favnet hele Civilsamfundsstrategien.

Opfølgningen viser, at køreplanen for 2011 inden for prioritetsområdet "Frihed, demokrati og menneskerettigheder" – ud over ministeriets generelle arbejde med gennemførelsen af den overordnede strategi inden for dette område – også afspejler de civile organisationers indsats. Derudover viser opfølgningen, at ministeriet i forbindelse med udarbejdelsen af køreplaner for 2012 planlægger at lade målsætninger fra Civilsamfundsstrategien indgå i udmøntningen af 3 af de 5 prioritetsområder.

8. Det er min vurdering, at Udenrigsministeriet med opdateringen af Civilsamfundsstrategien og med de strategiske mål har udarbejdet en mere systematisk ramme for NGO'ernes indsats. Jeg finder det desuden fornuftigt, at ministeriet er i færd med at koble Civilsamfundsstrategien til den nye overordnede strategi for dansk udviklingsbistand, og at de årlige handlingsplaner indeholder målsætninger og indikatorer. Jeg forventer, at ministeriet vil fortsætte arbejdet med at konkretisere og operationalisere Civilsamfundsstrategiens strategiske mål – så vidt som det er muligt – og anser på den baggrund punktet for afsluttet.

III. Mål- og resultatstyring af NGO-bistanden

9. Beretningen viste, at NGO-bistanden kun i begrænset omfang var omfattet af Udenrigsministeriets mål- og resultatstyringssystem, og ministeren oplyste, at ministeren var enig med Rigsrevisionen i, at det burde kunne måles, hvordan NGO-bistanden bidrager til målene for den danske udviklingsbistand.

10. Opfølgningen viser, at Udenrigsministeriet i 2010 introducerede en tværgående monitorering og rapportering af NGO-bistanden, der supplerer organisationernes resultatrapportering på projekt- og programniveau. Den tværgående rapportering bygger på en ny metode, hvor udmøntningen af Civilsamfundsstrategien belyses ved hjælp af de danske NGO'ers kvalitative indrapportering på ét eller flere temaer. Temaerne, der fremgår af boks 3, relaterer sig alle til de strategiske mål i Civilsamfundsstrategien.

BOKS 3. TEMAER I DEN TVÆRGÅENDE MONITORERING OG RAPPORTERING

- Rettighedsbaseret bistand, fortalervirksomhed og levende debat
- Bistandens effektivitet og harmonisering
- Partnerskab og repræsentative, legitime og lokalt forankrede civilsamfund
- Kapacitetsudvikling af civilsamfundsorganisationer i udviklingslande
- Skrøbelige stater og situationer.

På baggrund af NGO'ernes årlige indrapportering på ét eller flere temaer sammenfatter ministeriet NGO'ernes indrapportering på alle 5 temaer. I rapporteringen for 2010 vil der særligt blive fokuseret på temaet "Bistandens effektivitet og harmonisering". Ministeriet har oplyst, at de forventer, at rapporteringen særligt vil kunne bidrage til den tværgående mål- og resultatstyring på det overordnede strategiske niveau. Ministeriet har endvidere oplyst, at ministeriet i 2012 vil evaluere strategien og i den forbindelse vurdere, om de iværksatte tiltag er tilstrækkelige til at sikre mål- og resultatstyringen af civilsamfundsstøtten.

I boks 4 ses som eksempel ministeriets sammenfatning, der vedrører temaet "Kapacitetsudvikling af civilsamfundsorganisationer i udviklingslande" fra den tværgående rapportering for 2009.

BOKS 4. UDENRIGSMINISTERIETS SAMMENFATNING AF TEMAET "KAPACITETSUDVIKLING AF CIVILSAMFUNDSORGANISATIONER I UDVIKLINGSLANDE"

Mange anvender kurser og anden træningsvirksomhed, men der kan også gives støtte til udvikling af mere effektive systemer. Der synes ikke at være en systematisk anvendelse af kapacitetsanalyser som grundlag for støtte til kapacitetsudvikling. Der synes at være brug for en større harmonisering af støtten til kapacitetsudvikling. Mange partnere i udviklingslandene modtager støtte til kapacitetsudvikling fra flere donorer, men hvis disse ikke tilrettelægges i sammenhæng og ses i en helhed, kan effekterne minimeres.

11. Det er min vurdering, at den tværgående monitorering og rapportering er velegnet til at skabe en fremadrettet fælles forståelse for muligheder og begrænsninger i forhold til at støtte civilsamfundet.

Jeg finder dog ikke, at rapporteringen – som den fx fremgår af Udenrigsministeriets sammenfatning af temaet "Kapacitetsudvikling af civilsamfundsorganisationer i udviklingslande" – indeholder en samlet vurdering af, hvordan indsatsen bidrager til målene for den danske udviklingsbistand. Jeg vil derfor følge sagen og orientere Statsrevisorerne, når evalueringen er gennemført, og ministeriet har taget stilling til, om den tværgående rapportering er tilstrækkelig til at sikre mål- og resultatstyring af NGO-bistanden.

IV. Rammeorganisationerne

12. Beretningen viste, at Udenrigsministeriets vurderinger af rammeorganisationernes virke ikke i tilstrækkelig grad var fokuseret på resultaterne af de konkrete bistandsaktiviteter og indsatsområderne. Ministeren oplyste derfor, at ministeriets vurderinger fremover i højere grad ville blive fokuseret på resultaterne af bistanden i forbindelse med konsultationerne med rammeorganisationerne og den efterfølgende rapportering til Styrelsen for Internationalt Samarbejde.

BOKS 5. RAMMEORGANISATIONER

Der er indgået rammeaftaler mellem Udenrigsministeriet og 6 danske civilsamfundsorganisationer: Care Danmark, Dansk Røde Kors, Folkekirkens Nødhjælp, Ibis, Mellempfolkeligt Samvirke og Red Barnet.

Rammeorganisationerne planlægger, iværksætter, gennemfører, monitorerer og evaluerer selv deres bistandsaktiviteter.

Ifølge Udenrigsministeriet reguleres tilskuddet til rammeorganisationerne i henhold til de opnåede resultater vurderet i sammenhæng med de bistandspolitiske målsætninger og principper.

Rigsrevisionens opfølgning viser, at ministeriets konsultationer med rammeorganisationerne og den efterfølgende rapportering til Styrelsen for Internationalt Samarbejde stadig kun i begrænset omfang er fokuseret på resultaterne af rammeorganisationernes indsats. Rapporteringen har i stedet et fremadrettet sigte og handler primært om de udfordringer, som rammeorganisationerne står over for i forbindelse med udvikling af civilsamfundet i udviklingslandene, fx kapacitetsopbygning af de lokale NGO'er og projekternes bæredygtighed.

13. Udenrigsministeriet har oplyst, at ministeriet forventer, at den tværgående monitorering, den kommende evaluering af Civilsamfundsstrategien og de tematiske evalueringer af NGO-indsatsen vil medføre, at dialogen med rammeorganisationerne bliver mere fokuseret på organisationernes arbejde med resultater, hvilket giver ministeriet et bedre grundlag for at foretage en sammenfattende vurdering af rammeorganisationernes virke. Ministeriet holder fremover konsultationer med rammeorganisationerne hvert 2. år, og næste konsultation finder sted i slutningen af 2011.

Jeg vil derfor følge området og på den baggrund vurdere, om Udenrigsministeriets vurderinger af rammeorganisationerne er blevet mere resultatorienterede.

V. Administration af enkeltprojekter

14. Statsrevisorerne bemærkede, at Udenrigsministeriet havde forbedret regnskabsopfølgningen og tilsynet på tilskudsområdet, og at ministeriet generelt havde administreret NGO-bistanden tilfredsstillende. De fandt dog samtidig, at ministeriet burde forbedre administrationen ved at:

- 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.

Udenrigsministeren oplyste på baggrund heraf, at ministeriet var i gang med at:

- opdatere sagsbehandlervejledningen og de administrative retningslinjer for at sikre, at indkomne ansøgninger fremover ville blive behandlet ensartet
- revidere projektansøgningsformatet, så kravet til NGO'erne om en realistisk udfasning af projekter blev skærpet
- udarbejde en udførlig budgetvejledning, som skulle fremme ensartet budgetteringspraksis og ministeriets mulighed for at sammenligne udgiftsposter på tværs af ansøgninger
- opkvalificere evalueringsområdet, herunder se på mulighederne for at iværksætte tematiske evalueringer, sikre systematisk indsamling og registrering af gennemførte evalueringer samt opstille formelle krav til gennemførelsen af evalueringer.

Ensartet behandling af projektansøgninger

15. Rigsrevisionens opfølgning viser, at ministeriet – for at opnå en ensartet behandling af projektansøgningerne – har udarbejdet et bedømmelsesskema, der skal sikre, at sagsbehandlerne vurderer, i hvilken grad projektansøgningerne lever op til målsætningerne i den overordnede strategi for dansk udviklingsbistand og målsætningerne i Civilsamfundsstrategien. Boks 6 viser, hvilke spørgsmål sagsbehandlerne skal besvare i forbindelse med budget, finansiell styring og omkostningseffektivitet, når de vurderer projektansøgninger om enkeltbevillinger.

BOKS 6. UDENRIGSMINISTERIETS VURDERING AF BUDGET, FINANSIEL STYRING OG OMKOSTNINGSEFFEKTIVITET VED ANSØGNING OM ENKELTBEVILLINGER

- Er Danidas budgetvejledning fulgt?
- Er der sammenhæng mellem projektbeskrivelse og budget? Er budgettet realistisk?
- Står udgifterne mål med forventede resultater? Er projektet omkostningseffektivt, og omfanget velbegrunderet?
- Hvor stor en andel går til henholdsvis lokalt personale, lokal administration, udsendte, projekttilsyn, evaluering og information i Danmark?
- Er partnerorganisationens finansielle styringskapacitet og systemer beskrevet i projektansøgningen?
- Er rapporterings-, regnskabs- og revisionskravene beskrevet?

Udfasning af projekterne

16. Med hensyn til udfasning af projekterne har opfølgningen vist, at Udenrigsministeriet nu stiller krav om, at NGO'en skal have overvejet bæredygtigheden af projektet og formuleret en exitstrategi. Derudover fremgår det af de generelle principper, at den danske organisation fra begyndelsen skal have gjort sig perspektiverne og tidshorisonten for projektet klart.

Ensartet budgetteringspraksis

17. Beretningen viste, at Udenrigsministeriets gennemgang af NGO'ernes budgetter kunne forbedres, fx ved en grundigere vurdering af udgifter til evaluering og projektrelaterede oplysningsaktiviteter i Danmark.

Rigsrevisionens opfølgning viser, at ministeriet har revideret Danidas budgetvejledning, så det nu fremgår, at eventuelle udgifter i budgettet til gennemførelse af evalueringer skal begrundes i ansøgningen. Desuden har ministeriet oplyst, at ansøgninger med udgifter til evalueringer vurderes af ministeriets evalueringskontor.

I forbindelse med oplysningsaktiviteter fremgår det nu af budgetvejledningen, at støtten til projektrelateret oplysning i Danmark højst må udgøre 2 % af projektstøtten. Derudover har ministeriet indføjet i de generelle principper for støtte til udviklingsaktiviteter gennem danske civilsamfundsorganisationer, at ministeriet vurderer organisationernes oplysningsvirksomhed på baggrund af følgende:

- oplysningsaktiviteternes karakter, kendskab til målgrupperne og deres behov samt antal personer, der berøres
- form for involvering/deltagelse, herunder indsatsernes nyskabende karakter
- resultater med hensyn til informationsformidling.

Opkvalificering af evalueringsområdet

18. Rigsrevisionens gennemgang viser, at Udenrigsministeriet er begyndt at gennemføre tematiske evalueringer af NGO-indsatsen – i første omgang af indsatsen i Ghana og Etiopien, jf. boks 7.

BOKS 7. EVALUERING AF DANSKE NGO'ERS INDSATS I GHANA OG ETIOPIEN

Den første tematiske evaluering fra 2009 handlede om danske NGO'ers indsats i Ghana og Etiopien under temaet "Demokratisk udvikling og folkelig deltagelse". Evalueringen fandt bl.a., at der var skabt en bred vifte af resultater, som særligt på lokalt niveau bidrog til at styrke folkelig deltagelse og demokratisk udvikling, men at det var svært at måle, hvor meget det havde bidraget til at mindske fattigdommen i de 2 lande.

Den næste tematiske evaluering er en fælles donorevaluering, der på dansk initiativ gennemføres i samarbejde med 5 andre donorer, og som vil se på den rolle, civilsamfundsorganisationerne spiller i policy-dialogen nationalt og lokalt. Evalueringen gennemføres i perioden maj 2011 – juni 2012 med forventet offentliggørelse omkring september 2012 og vil blive baseret på få udvalgte policy-processer i henholdsvis Bangladesh, Mozambique og Uganda.

Derudover har ministeriet taget initiativ til at indsamle NGO'ernes evalueringer med henblik på at fremme en tværgående erfaringsopsamling. Resultaterne af disse evalueringer vil sammen med ovennævnte tematiske evalueringer indgå som et væsentligt bidrag til førnævnte evaluering af Civilsamfundsstrategien i slutningen af 2012.

Endelig har ministeriet opstillet formelle krav til NGO'ernes gennemførelse af evalueringer, der følger de principper for evaluering af udviklingsbistand, som DAC (Development Assistance Committee) har udarbejdet, herunder upartiskhed, uafhængighed, troværdighed og brugbarhed.

19. Jeg finder Udenrigsministeriets initiativer med hensyn til administration af enkeltprojekter tilfredsstillende og anser punktet for afsluttet.

VI. Ambassadernes rolle

20. Beretningen viste, at Udenrigsministeriet ikke har sikret, at Civilsamfundsstrategiens mål om udarbejdelse af analyser af civilsamfundet i programsamarbejdslandene er blevet opfyldt, og at målet om fælles erfarings- og informationsudveksling mellem ambassader og NGO'er ikke prioriteres tilstrækkeligt højt i alle programsamarbejdslande. På baggrund heraf fandt Statsrevisorerne, at ministeriet burde styrke udvekslingen af informationer og erfaringer mellem ambassader og NGO'er i programsamarbejdslandene.

Ministeren oplyste dernæst, at ministeriet ville forholde sig til Rigsrevisionens og Statsrevisorernes anbefalinger om ambassadernes involvering i støtte til civilsamfund i forbindelse med opdateringen af Civilsamfundsstrategien og udarbejdelsen af ambassadernes rapporteringsformat.

21. Det fremgår af den opdaterede civilsamfundsstrategi, at ambassaderne vil anvende analyser af civilsamfundet som bidrag til landestrategier og i tilrettelæggelsen af den mest hensigtsmæssige civilsamfundsstøtte.

Derudover har Udenrigsministeriet oplyst, at Projektrådgivningen, der er en paraplyorganisation for små og mellemstore NGO'er i Danmark, på ministeriets vegne siden 2009 har besøgt en række ambassader med henblik på at afdække ambassadernes praksis i forhold til Civilsamfundsstrategien. Ifølge rapporten fra de første landebesøg i Bolivia, Nepal og Tanzania var implementeringen af Civilsamfundsstrategien forholdsvis lavt prioriteret på de 3 ambassader, hvilket ifølge rapporten hang sammen med, at strategien var lavt prioriteret i ministeriet. Projektrådgivningen anbefalede derfor, at ministeriet sørgede for, at strategien fik en mere fremtrædende placering i ambassadernes årlige afrapportering.

I sammenhæng hermed har ministeriet oplyst, at ministeriet for første gang i 2010 stillede krav til ambassaderne om, at de skulle rapportere i forhold til Civilsamfundsstrategien i forbindelse med deres landevurderinger. Ambassaderne skal således fremover vurdere de lokale rammebetingelser for civilsamfundet, de lokale NGO'ers involvering i den danske bilaterale bistand samt den danske ambassades støtte til og dialog med civilsamfundet.

22. Selv om initiativet har været længe undervejs, finder jeg det tilfredsstillende, at Udenrigsministeriet har taget initiativ til at skabe bedre sammenhæng mellem Civilsamfundsstrategien og støtten til civilsamfundet på den ene side og ambassadernes almindelige arbejde på den anden. Jeg anser derfor punktet for afsluttet.

VII. Sammenfatning

23. Jeg finder det tilfredsstillende, at Udenrigsministeriet på flere måder arbejder på at blive bedre til at få NGO'erne til at målrette deres indsats og efterfølgende vurdere, om de understøtter en udvikling i civilsamfundet inden for rammerne af de overordnede mål for dansk udviklingsbistand.

Jeg vil dog fortsat følge:

- Udenrigsministeriets videre arbejde med at integrere NGO-bistanden i ministeriets samlede mål- og resultatstyring
- Udenrigsministeriets videre arbejde med at gøre vurderingerne af rammeorganisationerne mere resultatorienterede.

Jeg vil orientere Statsrevisorerne om resultatet af min opfølgning.

Henrik Otbo