

RIGSREVISIONEN



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

November
2014

revision
revision
revision

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

3. november 2014

RN 1110/14

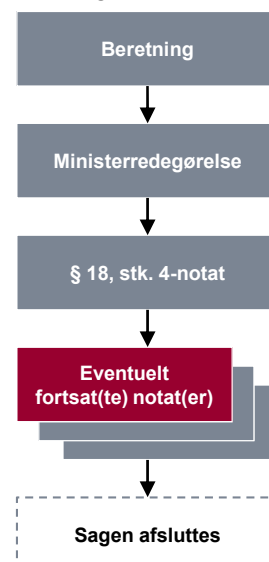
1. Rigsrevisionen følger i dette notat op på sagen om Udenrigsministeriets administration af NGO-bistanden, som blev indledt med en beretning i 2007.

KONKLUSION

Udenrigsministeriet har taget en lang række initiativer, der skal styrke mål- og resultatstyringen af NGO-bistanden og gøre vurderingerne af rammeorganisationerne mere resultatorienterede. Rigsrevisionen forventer, at ministeriet fortsætter arbejdet med at forbedre mål- og resultatstyringen af NGO-bistanden, og vurderer, at sagen kan afsluttes.

Rigsrevisionen baserer konklusionen på følgende:

- Udenrigsministeriet har udarbejdet en ny civilsamfundspolitik, der indeholder en række overordnede mål i forbindelse med partnerskaber, kapacitetsudvikling, fortalervirksomhed og skrøbelige situationer. Formålet har bl.a. været at konkretisere, hvordan den rettighedsbaserede tilgang, der ligger til grund for strategien for dansk udviklingssamarbejde, skal udmøntes på civilsamfundsområdet.
- Udenrigsministeriet vil fremover vurdere resultaterne af den danske støtte til civilsamfundsorganisationer på flere måder. For det første måler og indrapporterer civilsamfundsorganisationerne resultaterne på projekt- og programniveau i forhold til, hvordan de bidrager til udviklingen i lokale fattigdomsindikatorer. For det andet forsøger ministeriet at måle, hvordan civilsamfundsstøtten bidrager til hovedelementerne i civilsamfundspolitikken (partnerskaber, kapacitetsudvikling og fortalervirksomhed). For det tredje omfatter midtvejsevalueringerne af landeprogrammerne en vurdering af, hvordan Danmark har haft indflydelse på civilsamfundets evne til at spille en rolle i udviklingsprocesserne i de pågældende lande.
- Udenrigsministeriet har udviklet en resultatbaseret resurseallokeringsmodel, der fra 2016 skal anvendes til fordeling af finanslovsbudgettet til rammeorganisationerne, som vil understøtte, at vurderingerne af rammeorganisationerne bliver mere resultatorienterede.
- Udenrigsministeriet har udarbejdet et tilsynskoncept, der indebærer, at ministeriet hvert 4. år gennemfører faglige reviews og fører administrativt tilsyn med fokus på rammeorganisationernes procedurer og dokumentation.

Sagsforløb for en større undersøgelse

Du kan læse mere om forløbet og de enkelte step på www.rigsrevisionen.dk

I. Baggrund

2. Rigsrevisionen afgav i marts 2007 en beretning om Udenrigsministeriets administration af NGO-bistanden. Beretningen viste, at Udenrigsministeriets administration af NGO-bistanden generelt var tilfredsstillende. Rigsrevisionen vurderede dog, at ministeriet i højere grad burde inddrage NGO-bistanden i ministeriets mål- og resultatstyringssystem og vurdere effekten af NGO-bistanden i forhold til målene for den danske udviklingsbistand.

3. Da Statsrevisorerne behandlede beretningen, bemærkede de bl.a., at Udenrigsministeriet burde forbedre administrationen af området, især ved at:

- udmønte Civilsamfundsstrategien, så det kunne måles, hvordan NGO-bistanden bidrog 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.

4. Som svar på beretningen afgav udviklingsministeren en redegørelse til Statsrevisorerne i juni 2007. Heri oplyste ministeren, at ministeren var enig med Statsrevisorerne i, at Civilsamfundsstrategien skulle udmøntes, så det kunne måles, hvordan NGO-bistanden bidrog til målene for dansk udviklingsbistand. Ministeren fandt det mest hensigtsmæssigt, at der i den forbindelse blev taget udgangspunkt i de mål- og resultatstyringsmetoder, som allerede anvendtes i Udenrigsministeriet.

Desuden ville ministeren tage initiativ til, at vurderingerne af rammeorganisationernes virke i højere grad blev fokuseret på resultaterne af bistandsindsatsen og de udvalgte indsatsområder.

5. På baggrund af ministerredøgørelsen afgav Rigsrevisionen i juni 2007 et notat i henhold til rigsrevisorlovens § 18, stk. 4, hvori Rigsrevisionens planer for den videre opfølgning på beretningen fremgik. Notatet findes i Endelig betænkning over statsregnskabet for 2006, s. 131-132. Det fremgik af notatet, at Rigsrevisionen ville følge udviklingen på følgende områder:

- 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.

6. Rigsrevisionen afgav i august 2011 endnu et notat til Statsrevisorerne om sagen. I notatet vurderede Rigsrevisionen, at Udenrigsministeriet med opdateringen af Civilsamfundsstrategien og med de strategiske mål havde udarbejdet en mere systematisk ramme for NGO'ernes indsats. Rigsrevisionen fandt det desuden fornuftigt, at ministeriet var i gang med at koble Civilsamfundsstrategien til den nye overordnede strategi for dansk udviklingsbistand. Rigsrevisionen forventede, at ministeriet ville fortsætte arbejdet med at konkretisere og operationalisere Civilsamfundsstrategiens strategiske mål, så vidt som det var muligt. Desuden fandt Rigsrevisionen det tilfredsstillende, at ministeriet havde taget initiativ til at skabe bedre sammenhæng mellem Civilsamfundsstrategien og støtten til civilsamfundet på den ene side og ambassadernes almindelige arbejde på den anden side.

Rammeorganisationer

- Folkekirkens Nødhjælp
- IBIS
- Røde Kors Danmark
- Mellemfolkeligt Samvirke/Action Aid Danmark
- Red Barnet
- CARE Danmark
- Ulandssekretariatet
- ADRA Danmark
- 3F
- Verdens Skove
- Danske Handicaporganisationer
- Caritas Danmark
- Danmission
- Sex & Samfund
- Vedvarende Energi.

Rigsrevisionen ville dog fortsat følge udviklingen på følgende områder:

- 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.

7. Rigsrevisionen redegør i dette notat for resultaterne af opfølgningen. Gennemgangen er baseret på møde og brevveksling med Udenrigsministeriet samt gennemgang af relevante evalueringer, strategier og politikker.

Rigsrevisionen har siden august 2011 fulgt området løbende og haft løbende kontakt med Udenrigsministeriet herom. Vi afventede i første omgang evalueringen af Civilsamfundsstrategien og har efterfølgende afventet den nye civilsamfundspolitik, som lå klar i juni 2014.

Hele sagen og dens dokumenter kan følges på www.rigsrevisionen.dk og på www.ft.dk/Statsrevisorerne.

II. Udenrigsministeriets initiativer

Udenrigsministeriets videre arbejde med at integrere NGO-bistanden i ministeriets samlede mål- og resultatstyring

8. Beretningen viste, at NGO-bistanden kun i begrænset omfang var omfattet af Udenrigsministeriets mål- og resultatstyringssystem.

9. Statsrevisorerne bemærkede i den forbindelse, at Udenrigsministeriet burde udmønte Civilsamfundsstrategien, så det kunne måles, hvordan NGO-bistanden bidrog til målene for dansk udviklingsbistand, herunder 2015-målene. Udviklingsministeren oplyste i sin redegørelse, at ministeren var enig i, at det burde kunne måles, hvordan NGO-bistanden bidrog til målene for den danske udviklingsbistand.

Tværgående rapportering

10. Det fremgår af Rigsrevisionens notat fra august 2011, at Udenrigsministeriet i 2010 introducerede en tværgående monitorering og rapportering af NGO-bistanden, der skulle supplere organisationernes resultatrapportering på projekt- og programniveau. Ministeriet forventede, at rapporteringen særligt ville kunne bidrage til den tværgående mål- og resultatstyring på det overordnede strategiske niveau, og oplyste, at ministeriet i 2012 ville evaluere strategien og i den forbindelse vurdere, om de iværksatte tiltag var tilstrækkelige til at sikre mål- og resultatstyringen af civilsamfundsstøtten.

Rigsrevisionen fandt på det foreliggende grundlag ikke, at rapporteringen indeholdt en samlet vurdering af, hvordan indsatsen bidrager til målene for den danske udviklingsbistand, og ville derfor følge sagen og orientere Statsrevisorerne, når evalueringen var gennemført, og ministeriet havde taget stilling til, om den tværgående rapportering var tilstrækkelig til at sikre mål- og resultatstyring af NGO-bistanden.

11. Udenrigsministeriet har på Rigsrevisionens foranledning oplyst, at ministeriet vurderede, at Civilsamfundsstrategien ikke kunne sikre mål- og resultatstyringen af NGO-bistanden, idet det ville have krævet en væsentlig investering af finansiel og personalemæssig karakter at etablere de planlægnings- og rapporteringssystemer, som var nødvendige for at operationalisere og monitorere en sådan strategi for hele civilsamfundsområdet, hvilket ministeriet hverken fandt praktisk eller hensigtsmæssigt.

Det globale syd er en betegnelse for alle de lande, hvor det danske udviklingssamarbejde implementeres enten direkte via danske repræsentationer eller via partnere, herunder i Mellemøsten og Østeuropa.

Evaluering af Civilsamfundsstrategien

12. Evalueringen af Civilsamfundsstrategien blev afsluttet i maj 2013 og konkluderede, at både rammeorganisationerne og de mindre udviklingsorganisationer i Danmark spiller en vigtig rolle i den danske støtte til civilsamfundet i det globale syd. Evalueringen opfordrede samtidig Danida til at fastholde kapacitet – både i Udenrigsministeriet og på de danske ambassader – til på kvalificeret vis at øve indflydelse på den bilaterale og multilaterale civilsamfundsstøtte og til at fastholde en bred vifte af støttemuligheder.

Evalueringen anbefalede desuden, at Civilsamfundsstrategien blev erstattet med en civilsamfundspolitik, der klargjorde, hvordan Danmarks støtte til civilsamfundsorganisationer i det globale syd kunne bidrage til målsætningerne i strategien for Danmarks udviklingssamarbejde "Retten til et bedre liv" fra 2012.

13. Den nye civilsamfundspolitik "Politik for dansk støtte til civilsamfundet" lå klar i juni 2014.

Ifølge den nye civilsamfundspolitik er formålet med Danmarks støtte at sikre, at civilsamfundet i det globale syd har råderum og kapacitet til at opnå indflydelse til at bekæmpe fattigdom og ulighed samt fremme menneskerettigheder og bæredygtig udvikling på en ansvarlig, inkluderende og transparent måde, særligt til gavn for fattige og ekskluderede grupper.

14. Evalueringen af Civilsamfundsstrategien konkluderede bl.a., at det ikke var muligt at vurdere effekten på grund af manglende operationalisering, monitorering og rapportering i forhold til Civilsamfundsstrategien. Rigsrevisionen har derfor bedt Udenrigsministeriet redegøre for, hvordan ministeriet vil sikre, at den kommende evaluering af civilsamfundspolitikken i 2020 også kan belyse effekten.

Udenrigsministeriet har i den forbindelse oplyst, at ministeriet generelt har øget fokus på at udbrede en resultatorienteret kultur, ligesom ministeriet har opdateret retningslinjerne for måling af resultater og effekter af udviklingssamarbejdet.

Den fremtidige måling af resultaterne af civilsamfundsstøtten

15. Udenrigsministeriet har oplyst, at mange af ministeriets udviklingspolitiske målsætninger forsøges opnået gennem støtte til civilsamfundsaktørers indsatser. Bl.a. udmøntes dele af den humanitære ramme til civilsamfundsorganisationer, der gennemfører aktiviteter inden for deres særlige specialområder, fx aktiviteter for børn og unge, aktiviteter for flygtninge og sundhedsaktiviteter. Dette sker via mange forskellige bevillinger til civilsamfundsorganisationer og projekter med meget forskellige formål. Det er derfor ministeriets vurdering, at der ikke kan foretages en stor aggregeret måling på den danske civilsamfundsstøtte.

Udenrigsministeriet har dog samtidig oplyst, at resultaterne af civilsamfundsstøtten indgår i den samlede rapportering på flere måder.

For det første måles resultaterne på projekt- og programniveau, hvilket bl.a. offentliggøres på www.openaid.dk, som erstatter den tidligere Program- og Projektorientering (PPO). Målingerne af resultater på dette niveau sker primært ved anvendelse af lokalt forankrede indikatorer, som knytter an til forbedringer for fattige og ekskluderede grupper – målgrupperne for Danmarks støtte til civilsamfundet.

For det andet måles resultaterne af civilsamfundsstøtten i forhold til hovedelementerne i civilsamfundspolitikken (partnerskaber, kapacitetsopbygning og fortalervirksomhed).

For det tredje skal midtvejsevalueringer af landeprogrammer omfatte en vurdering af, hvordan Danmark har været med til at skabe øget råderum for et uafhængigt civilsamfunds stemme og aktiviteter, og hvordan Danmark har haft indflydelse på civilsamfundets evne til at spille en rolle i udviklingsprocesserne i de pågældende lande.

16. Rigsrevisionens opfølgning har vist, at Udenrigsministeriet siden 2006 har afprøvet forskellige mål- og resultatstyringsmodeller i forhold til civilsamfundsstøtten og de skiftende strategier og prioriteringer hen over perioden. Rigsrevisionen vurderer, at de initiativer, som ministeriet har igangsat siden beretningen, viser, at ministeriet er opmærksom på, at det er væsentligt at integrere civilsamfundsstøtten i den samlede mål- og resultatstyring. Rigsrevisionen forventer dog samtidig, at ministeriet fortsætter dette arbejde med henblik på at skabe størst mulig sammenhæng og overblik over resultaterne af den danske udviklingsbistand.

Udenrigsministeriets videre arbejde med at gøre vurderingerne af rammeorganisationerne mere resultatorienterede

Konsultation med rammeorganisationerne

17. Beretningen viste, at Udenrigsministeriets vurderinger af rammeorganisationernes virke ikke i tilstrækkelig grad var fokuseret på resultaterne af de konkrete bistandsaktiviteter og indsatsområder. Udviklingsministeren oplyste derfor i sin redegørelse, 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 Udviklingssamarbejde.

18. Rigsrevisionens opfølgning i forbindelse med notatet fra august 2011 viste, at Udenrigsministeriets konsultationer med rammeorganisationerne og den efterfølgende rapportering til Styrelsen for Internationalt Udviklingssamarbejde stadig kun i begrænset omfang var fokuseret på resultaterne af rammeorganisationernes indsats. Rapporteringen havde i stedet et fremadrettet sigte og handlede primært om de udfordringer, som rammeorganisationerne stod over for i forbindelse med udvikling af civilsamfundet i udviklingslandene. Rigsrevisionen ville derfor følge området og på den baggrund vurdere, om ministeriets vurderinger af rammeorganisationerne blev mere resultatorienterede.

19. Udenrigsministeriet oplyste i notatet, at ministeriet forventede, at den tværgående monitorering, den kommende evaluering af Civilsamfundsstrategien og de tematiske evalueringer af NGO-indsatsen ville medføre, at dialogen med rammeorganisationerne ville blive mere fokuseret på organisationernes arbejde med resultater, hvilket ville give ministeriet et bedre grundlag for at foretage en sammenfattende vurdering af rammeorganisationernes virke.

Ny resurseallokeringsmodel

20. Rigsrevisionens opfølgning viser, at Udenrigsministeriet har udviklet en incitamentsbaseret resurseallokeringsmodel (RAM) for danske folkelige organisationer, der modtager rammemidler fra civilsamfundsrammen. Modellen skal anvendes første gang i 2014 til fordeling af finanslovsbudgettet fra og med 2016 til rammeorganisationerne.

RAM er en resultatbaseret model til justering af bevillingerne til rammeorganisationerne. Modellen indeholder både elementer, der skal vurdere organisationernes overordnede kapacitet, og elementer, der skal vurdere organisationernes resultater i forhold til deres særlige speciale/tematiske område og i forhold til civilsamfundspolitikens hovedelementer (partnerskaber, kapacitetsopbygning og fortalervirksomhed). Det udviklingsstrategiske sigte med RAM er bl.a. at gøre vurderingerne af rammeorganisationerne mere resultatorienterede, sikre transparens omkring allokeringen af de årlige tilsagnsrammer og belønne de rammeorganisationer, der leverer de bedste resultater.

RAM består af 24 standarder, som organisationerne skal afrapportere deres resultater i forhold til, og organisationernes afrapportering vil derefter blive vurderet af 2 medarbejdere fra Udenrigsministeriet. Ministeriets vurderinger vil fremover danne grundlag for de kommende bevillinger til organisationerne.

RAM er baseret på en forholdstalsfordeling, så stigende bevillinger til nogle organisationer afstedkommer faldende bevillinger til andre. Justeringerne i rammebevillingerne foretages med en kadence på 4 år og indeholder desuden en stabiliseringsmekanisme i form af et loft over, hvor meget rammebevillingerne kan op- eller nedjusteres fra år til år.

Den første RAM-vurdering finder sted i slutningen af 2014 og vedrører de 11 organisationer, der havde rammeaftaler med Udenrigsministeriet i 2013. Justeringer af organisationernes rammer skrives i foråret 2015 ind i finanslovsforslaget for 2016 med henblik på en justering af hver organisations ramme fra og med 2016. Næste RAM-vurdering vil finde sted i 2018 med henblik på en ny rammejustering fra og med 2020.

Nyt tilsynskoncept

21. For alle civilsamfundsorganisationer, der modtager midler fra Udenrigsministeriet, inkl. rammeorganisationerne, vil ministeriet fortsat foretage kapacitetsanalyser af eventuelle nye ramme- eller partnerskabsorganisationer. Ministeriet vil også mindst hvert 4. år gennemføre et fagligt review og et administrativt tilsyn med fokus på organisationernes procedurer og dokumentation. Derudover vil ministeriets kvalitetssikringskontor gennemføre særlige tilsyn, når dette skønnes nødvendigt.

22. Rigsrevisionen finder, at Udenrigsministeriet med udviklingen af den nye resurseallokeringsmodel og det nye tilsynskoncept har vist, at ministeriet arbejder målrettet med at styrke en resultatorienteret vurdering af rammeorganisationerne. Rigsrevisionen forventer, at ministeriet fortsætter dette arbejde.

III. Afslutning

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

Lone Strøm