

Evaluering av ordningen med støtte gjennom paraplyorganisasjoner

Eksemplifisert ved støtte til
Norsk Misjons Bistandsnemnd og Atlas-alliansen



Norad

Direktoratet for utviklingssamarbeid
*Norwegian Agency for
Development Cooperation*
Pb. 8034 Dep 0030 OSLO
Ruseløkkvn. 26, Oslo, Norge

Tel: +47 22 24 20 30

Faks: +47 22 24 20 31

postmottak@norad.no

www.norad.no

Grafisk produksjon: Hatlehols AS 041388-09

Opplag: 600, september 2004

ISBN: 82-7548-150-3

Evaluering av ordningen med støtte gjennom paraplyorganisasjoner

Eksemplifisert ved støtte til
Norsk Misjons Bistandsnemnd og Atlas-alliansen

En rapport utarbeidet av

Statskonsult

Inger Johanne Sundby
Vivi Lassen
Marianne Iselin Kvalvåg
Ragnhild Øvreid

Innhold

Forkortelser	5
Fakta-ark	6
Sammendrag.....	7
1 Innledning.....	11
1.1 Bakgrunn.....	11
1.2 Tilnærming og metode	11
1.3 Presiseringer og avgrensninger	12
2 Prinsipper og retningslinjer for støtten	14
2.1 Utenriksdepartementets og Norads prinsipper for støtte til frivillige organisasjoner .	14
2.2 Støtte til det sivile samfunn gjennom frivillige organisasjoner er viktig	14
2.3 Retningslinjer og krav til de frivillige organisasjonene	14
2.4 Konsultasjoner og samhandling	15
2.5 Betingelsene i samarbeidsavtalen	16
2.6 Økonomireglementets krav til tilskuddsforvaltning.....	16
3 Paraplyorganisasjonene.....	18
3.1 Hvordan startet det?	18
3.2 Struktur og oppgaver i Bistandsnemnda og Atlas-alliansen.....	18
4 Rutiner og prosedyrer	22
4.1 Kalender for søknadsbehandling og rapportering	22
4.2 Søknadsprosedyre	23
4.3 Rapporteringsrutinene – reviderte regnskaper	25
4.4 Rapporteringsprosedyre – resultater/aktiviteter	25
4.5 Evalueringer	26
5 Funn fra spørreundersøkelsen og intervjuene	27
5.1 Fordeler og ulemper ved medlemskap	27
6 Vurderinger og utfordringer framover	33
6.1 Modellens formålseffektivitet	33
6.2 Modellens kostnadseffektivitet	36
6.3 Verdien av modellen for medlemsorganisasjonene	38
7 Konklusjoner.....	40
8 Anbefalinger	43
Vedlegg	
Vedlegg 1: Oppdragsbeskrivelse	45
Vedlegg 2: Liste over informanter (institusjoner og personer)	48
Vedlegg 3: Spørreskjema	49
Vedlegg 4: Utdrag fra økonomireglementet	51
Vedlegg 5: Organisasjonskart.....	53
Vedlegg 6: Litteraturliste	54
Figurer	
Figur 1 Analysemodell	12
Figur 2 Institusjoner som inngår i evalueringen	13
Figur 3 Kalender for søknadsbehandling og rapportering.....	22

Forkortelser

Bistandsnemnda	Norsk Misjons Bistandsnemnd
CBR	Lokalt basert rehabilitering (Community Based Rehabilitation)
DAC	Development Assistance Committee –OECD
DFEF	De Frie Evangeliske Forsamlinger
DPO	Funksjonshemmedes organisasjon (Disabled People Organization)
FFO	Funksjonshemmedes fellesorganisasjon
FOKUS	Forum for kvinner og utviklingsspørsmål
GAP	Overgangsbistand (Støtte til gjenoppbygging av land som har vært i krig)
LHL	Landsforeningen for hjerte- og lungesyke
MUL	Minst utviklede land
NFU	Norsk forbund for Utviklingshemmede
NGO	Frivillige organisasjoner (Non-governmental organisations)
NHF	Norges Handikapforbund
NLM	Norsk Luthersk Misjonssamband
NMS	Det Norske Misjonsselskap
Norad	Direktoratet for utviklingssamarbeid
ODA	Overseas Development Assistance
PRSP	Nasjonalt strategi for fattigdomsreduksjon (Poverty Reduction Strategy Paper)
PYM	De Norske Pinsemenigheters Ytremisjon
RMB	Ryggmargsbrokk- og hydrocephalusforeningen
SIK	Senter for interkulturell kommunikasjon

Fakta-ark

Direktoratet for utviklingssamarbeid (Norad) gir støtte til norske frivillige organisasjoner for å styrke det sivile samfunn som drivkraft og endringsagent for å nå nasjonale og internasjonale utviklingsmål. Støtten er på om lag 1,3 mrd. kroner i året.

Hovedproblemstillingen for denne evalueringen er å vurdere ordningen med Norads støtte til paraplyorganisasjoner, eksemplifisert gjennom støtten til Norsk Misjons Bistandsnemnd og Atlas-alliansen. En paraplyorganisasjon er en sammenslutning av frivillige organisasjoner med felles sekretariat. Norad gir støtte til tre paraplyorganisasjoner: Norsk Misjons Bistandsnemnd, Atlas-alliansen og FOKUS – Forum for kvinner og utviklingsspørsmål.

Norsk Misjons Bistandsnemnd er en paraplyorganisasjon for 16 norske misjonsorganisasjoner. Norad har inngått en treårig samarbeidsavtale med Bistandsnemnda med årlige tilskudd som i 2004 utgjør 140 mill. kroner. Omtrent 7 mill. kroner går til drift av sekretariatet og til ulike prosjektrelaterte aktiviteter. Bistandsnemnda er tilskuddsmottaker på vegne av de 16 organisasjonene med ansvar for om lag 140 prosjekter som utføres i samarbeid med 100 kirker og organisasjoner i 39 land.

Atlas-alliansen er en organisasjon av og for funksjonshemmede (DPO). Stiftelsen består av 4 grunnorganisasjoner og for tiden 5 tilknyttede organisasjoner. Norad har inngått en femårig samarbeidsavtale med Atlas-alliansen med årlige tilskudd som i 2004 utgjør 56 mill. kroner. Sekretariats budsjett utgjør om lag 4 mill. kroner. Atlas-alliansen er tilskuddsmottaker på vegne av de 9 organisasjonene med ansvar for rundt 40 prosjekter i 17 land.

Bistandsnemnda ble etablert i 1983 og Atlas-alliansen i 1994. Flere av organisasjonene som i dag tilhører de to paraplyorganisasjonene, hadde et samarbeid i forbindelse med NRKs innsamlingsaksjoner for misjonsorganisasjonene i 1982 og for støtte til funksjonshemmede i 1981, 1991 og 2002.

Sammendrag

Bakgrunn

Direktoratet for utviklingssamarbeid (Norad) gir støtte til sammenslutninger av frivillige organisasjoner med felles sekretariater, såkalte *paraplyorganisasjoner*.

Målet med denne evalueringen er å vurdere ordningen med Norads støtte til paraplyorganisasjoner, eksemplifisert ved støtten til Norsk Misjons Bistandsnemnd og Atlas-alliansen.

Hovedspørsmålet for evalueringen er om *en paraplyorganisasjon er en velegnet modell for å kanalisere prosjektstøtte til frivillige organisasjoner*. Evalueringen vurderer:

- modellens formålseffektivitet – ved å vurdere merverdien for myndighetene representert ved Utenriksdepartementet og Norad
- modellens kostnadseffektivitet – ved å vurdere om forvaltning, oppfølging og kontroll gjennomføres effektivt og i samsvar med kriteriene og retningslinjene for tilskuddet
- modellens betydning for medlemsorganisasjonene og i hvilken grad en paraplyorganisasjon er til nytte for medlemsorganisasjonene eller innebærer økte kostnader og problemer.

Evalueringen er gjennomført ved å studere dokumenter, intervjuer tjenestemenn i Utenriksdepartementet og Norad, intervjuer ansatte i paraplyorganisasjonene og medlemsorganisasjoner og spørreskjema til alle medlemsorganisasjonene. Evalueringen er foretatt i perioden 13. februar – 20. juni 2004.

Norad inngår rammeavtaler (samarbeidsavtaler) med paraplyorganisasjonene. Avtalen regulerer de overordnede prinsippene for samarbeidet mellom Norad og tilskuddsmottaker over en periode på 3–5 år. Tilskudd gis gjennom årlige tilsagnsbrev, som i tillegg til rammeavtalen fastsetter betingelser om geografiske, tematiske og andre forhold for bruk av tilskuddet. Hver enkelt medlemsorganisasjon er ansvarlig for planlegging, gjennomføring, oppfølging og kontroll av de enkelte prosjektene.

Bistandsnemnda er en paraplyorganisasjon som omfatter 16 norske misjonsorganisasjoner. Samarbeidsavtalen for 2004 utgjør 140 mill. kroner som fordeles på 14 organisasjoner og sekretariatet. I 2004 går om lag 7 mill. kroner til å finansiere sekretariatet hvorav 1,5 mill. kroner går til spesielle prosjektrelaterte programmer.

Atlas-alliansen er en stiftelse etablert av norske organisasjoner av og for funksjonshemmede, pasienter og pårørende. Samarbeidsavtalen for 2004 utgjør 56 millioner norske kroner som fordeles på 9 organisasjoner og sekretariatet. Sekretariatets budsjett utgjør om lag 4 mill. kroner.

Funn

Selv om ikke medlemsorganisasjonene knyttet til Bistandsnemnda og Atlas-alliansen er fullt ut samstemte i sine synspunkter om paraplyorganisasjonene og om Norad, kan deres synspunkter oppsummeres på følgende måte:

- Paraplyorganisasjonene representerer et nettverk for å utveksle erfaringer, diskutere felles utfordringer og utvikle kompetanse knyttet til utviklingssamarbeid.
- Paraplyorganisasjonene er viktige kompetansesentra med kunnskaper om og erfaringer fra søknads- og rapporteringsprosesser for utviklingsprosjekter i regi av frivillige organisasjoner.

- Paraplyorganisasjonene har viktige funksjoner som å koordinere, være pådrivere og øve innflytelse i kontakten med Utenriksdepartementet og Norad.
- Den største ulempen for medlemsorganisasjonene er søknadsfristene. Konsekvensen av å være del av en paraplyorganisasjon er om lag to måneder kortere tid for å forberede søknader, utforme rapporter og revidere regnskap.
- Mange av organisasjonene er av den oppfatning at paraplyorganisasjonene er strengere i sin vurdering av søknadene enn Norad ville vært om de hadde behandlet dem direkte.

Det er tett kontakt mellom medlemsorganisasjonene og paraplyorganisasjonenes sekretariater. Få av organisasjonene har hyppig kontakt med Norad direkte. Kontakten med ambassadene varierer fra land til land og fra organisasjon til organisasjon.

Norad, som spilte en aktiv rolle i forbindelse med etableringen av paraplyorganisasjonene, ser positivt på ordningen. Dette gjelder spesielt i forhold til Bistandsnemnda. Norad mener at forvaltningsordningen er tidsbesparende og at den bidrar til å sikre at prosjektene forholder seg til de mål og prinsipper som er satt for utviklingspolitikken.

Konklusjoner

Ut fra analyse av dokumenter, spørreskjema og intervjuer er vår vurdering at:

- Prosjektene er mer i samsvar med Norads prinsipper enn de ville vært uten den grundige tilleggs-vurderingen som paraplyorganisasjonene gjør. De to paraplyorganisasjonene som inngår i studien er sterkt opptatt av kvalitetssikring og av at prosjektene planlegges og gjennomføres i nært samarbeid mellom sekretariatene og den enkelte medlemsorganisasjon. Dette gjelder spesielt for Bistandsnemnda.
- Paraplyorganisasjonene har utviklet bedre systemer for oppfølging og kontroll enn det hver enkelt organisasjon ville være i stand til. De kan ut fra sin grundige kjennskap til organisasjonene og deres arbeid også stille mer direkte og kritiske spørsmål til prosjektene. Jevnlige møter med organisasjonene og feltbesøk sikrer dette.
- Paraplyorganisasjonene har sterkere fokus rettet mot Norads kriterier og retningslinjer for støtte enn det den enkelte organisasjon har.
- Søknadsbehandlingen er mer effektiv i Norad fordi de kan behandle en samlet søknad fra paraplyorganisasjonen i stedet for søknader fra hver enkelt organisasjon.
- Norad kan på en relativt enkel måte få rapporter og informasjon om prosjektene fra et stort antall organisasjoner.
- Paraplyorganisasjonene bidrar med profesjonell støtte til planlegging, gjennomføring, oppfølging og evaluering av prosjektene.
- Ordningen med paraplyorganisasjoner gjør det mulig for flere organisasjoner å delta i utviklings-samarbeid. Nye organisasjoner får hjelp fra sekretariatene og andre organisasjoner når de setter i gang utviklingsarbeid med støtte fra Norad.

De viktigste ulempene er at paraplyorganisasjonene representerer ekstra administrative kostnader for tilskuddsordningen og noe ekstra byråkrati for medlemsorganisasjonene.

Vi vil konkludere med at:

- Modellen er formåls effektiv. Paraplyorganisasjonene bidrar til å styrke måloppnåelsen for regjeringens utviklingspolitikk ved bla. å bidra til å styrke det sivile samfunn.
- Modellen er kostnadseffektiv. Gjennom grundig vurdering, oppfølging og kontroll sikrer paraplyorganisasjonene at kriterier og retningslinjer for støtte blir fulgt av medlemsorganisasjonene. Kostnadseffektiviteten kunne bli ytterligere forbedret dersom paraplyorganisasjonenes bidrag til forvaltning og oppfølging og deres kunnskaper og erfaringer blir bedre utnyttet.
- Modellen representerer en positiv verdi for medlemsorganisasjonene. Flertallet av medlemsorganisasjoner mener de har god nytte av å tilhøre en paraplyorganisasjon – spesielt på grunn av erfaringsdeling, kompetanseutvikling, styrking av kvaliteten i prosjektene og muligheten

medlemskapet gir for små organisasjoner til å delta i bistandsarbeidet. Negative sider ved medlemskapet kunne minskes gjennom forlengelse av søknads- og rapporteringsfristene.

Anbefalinger

Ordningen med paraplyorganisasjoner er et viktig virkemiddel for å sikre kvaliteten i utviklings-samarbeidet mellom frivillige organisasjoner og deres partnere i utviklingslandene. Modellen er også effektiv for Norad. Støtten gjennom paraplyorganisasjoner bør derfor fortsette.

Det er imidlertid et spørsmål om Norad utnytter fullt ut de gevinster ordningen kan gi. Vårt inntrykk er at Norad forholder seg til søknadene fra paraplyorganisasjonene på samme måte som til søknader fra enkeltorganisasjoner med samarbeidsavtale. Merverdien som paraplyorganisasjonene tilfører gjennom vurdering av søknadene, oppfølging og kontroll så vel som å bidra til å utvikle kompetanse, ferdigheter og holdninger i organisasjonene, er ikke fullt utnyttet. Dette viser mangel på tillit til paraplyorganisasjonenes virksomhet og stimulerer ikke organisasjoner til å ta i bruk organisasjonsmodellen.

Følgende punkter bør vurderes for å utvikle modellen:

Forvaltningen

- Norad bør utforme kriterier for en forenklet behandlingsprosedyre basert på paraplyorganisasjonens kvalitetssikringssystem.
- Tidsfristene bør forlenges med en måned (reviderte regnskap til 1. juli, rapportering og søknader til 1. november).
- Norad bør overholde tidsfristene angitt i Norads forvaltningskalender, noe som medfører at paraplyorganisasjonene bør motta tilsagnsbrevet innen 1. februar.
- Kontinuiteten blant saksbehandlere i Norad med ansvar for forvaltningen av støtten til organisasjonene bør sikres bedre.
- Paraplyorganisasjonen bør styrke forståelsen blant medlemsorganisasjonene for rollen den har for å kvalitetssikre utviklings-samarbeidet og bør i større grad tydeliggjøre hvordan dette kan være til nytte for medlemsorganisasjonene.

Bistandsfaglig

- Norad bør utnytte bedre den kunnskapsbase som medlemsorganisasjonene utgjør gjennom jevnlig møter med paraplyorganisasjonene.
- Ambassadene bør følge retningslinjene for kontakt med organisasjonen, evt. bør det fastsettes klarere retningslinjer for kommunikasjon knyttet til kontaktmøter, feltbesøk og rapporter.
- Norad bør utnytte organisasjonenes evalueringer bedre. Databasen på Norads internettsider gir ny og god tilgjengelighet til evalueringsrapportene, men er ikke et tilstrekkelig virkemiddel for at myndighetene skal kunne utnytte resultatene av og informasjonen fra evalueringen. Erfaringene fra evalueringer bør være et grunnlag for eventuelle nye samarbeidsavtaler og for diskusjonene mellom myndighetene og organisasjonene.
- Norad bør jevnlig oppsummere erfaringene med bruk av frivillige organisasjoner som kanal i utviklingssamarbeidet. Dette kunne dokumenteres i en årlig rapport. Ordningen med paraplyorganisasjoner bør kunne være ett tema i rapporten.
- Paraplyorganisasjonene bør stimulere til mer samarbeid og samhandling mellom medlemsorganisasjonene på tvers av geografiske, tematiske og organisasjonsmessige grenser. Paraplyorganisasjonene bør utarbeide en handlingsplan for hvordan organisasjonene kan dra større nytte av å være medlem i en paraplyorganisasjon.

Paraplyorganisasjonene er sterkt opptatt av kvalitetssikring. Norad ville kunne underbygge sitt eget kvalitetssikringssystem dersom Norad hadde større tillit til paraplyorganisasjonene og deres håndtering av søknadsprosessen, oppfølging og kontroll. Paraplyorganisasjonene på sin side måtte være beredt til periodevis inspeksjon av kvalitetssikringssystemene.

Det er et spørsmål om Norad burde oppmuntre flere organisasjoner til å etablere paraplyorganisasjoner. Dette er kun mulig dersom de aktuelle organisasjonene har et felles grunnlag for samarbeid i form av relativt like verdier og andre forhold som knytter organisasjonene sammen. Dersom paraplyorganisasjonene skal fungere effektivt, må samarbeidet være av interesse for dem selv. Norad kan imidlertid vurdere om det er grupperinger blant organisasjonene som har et felles grunnlag og gjensidig tilknytning og om det er interesse for å gå sammen i en paraplyorganisasjon.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Direktoratet for utviklingssamarbeid (Norad) støtter norske frivillige organisasjoners langsiktige utviklingsarbeid. Det legges vekt på at støtten skal bidra til å styrke det sivile samfunnets kompetanse og kapasitet.

Arbeidet er regulert gjennom årlige avtaler for bistandsstøtte og rammeavtaler for prosjekter som strekker seg over mer enn et år.

For tiden har Norad avtale med 27 organisasjoner inkludert 3 paraplyorganisasjoner: Bistandsnemnda, Atlas-alliansen og Forum for kvinner og utviklingsspørsmål (FOKUS). En paraplyorganisasjon er en sammenslutning av flere frivillige organisasjoner med et felles sekretariat.

1.2 Tilnærming og metode

Hovedformålet med evalueringen er å:

- vurdere hvilken merverdi (økonomisk, administrativ og faglig) som oppnås ved at Norad samarbeider med Bistandsnemnda og Atlas-alliansen fremfor å samarbeide direkte med enkeltorganisasjonene
- beskrive og vurdere i hvilken grad paraplyorganisasjonene bruker midlene fra Norad i henhold til gitte vilkår og kriterier, samt i hvilken grad midlene forvaltes effektivt
- beskrive og vurdere hvordan ansvarsfordelingen, koordineringen og kunnskapsoverføring mellom paraplyorganisasjonene og deres medlemsorganisasjoner fungerer og vurdere hvilken merverdi paraplyorganisasjonene representerer for sine medlemsorganisasjoner.

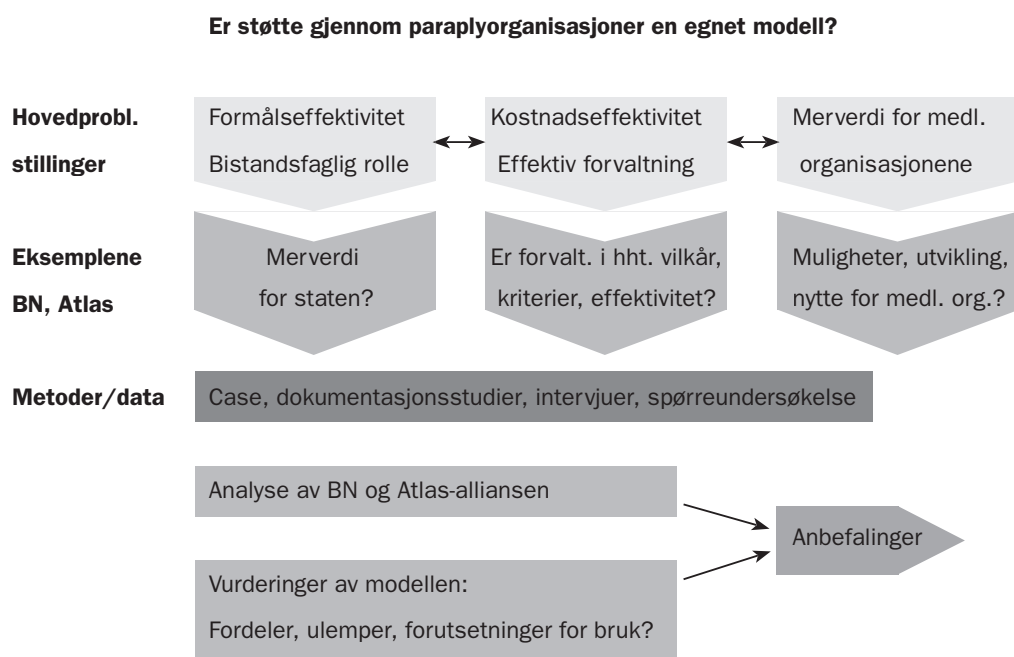
Evalueringen, som er basert på evalueringskriteriene i vedlegg 1, følger modellen i Figur 1. Hovedspørsmålet er *om en paraplyorganisasjon er en velegnet modell for å kanalisere prosjektstøtte gjennom frivillige organisasjoner*. For å svare på dette, vurderer vi

- modellens formålseffektivitet ved å se på merverdien for myndighetene representert ved Utenriksdepartementet og Norad
- modellens kostnadseffektivitet ved å se på om forvaltning, oppfølging og kontroll gjennomføres effektivt og i samsvar med kriteriene og retningslinjene for tilskuddet
- modellens betydning for medlemsorganisasjonene og i hvilken grad en paraplyorganisasjon er til nytte for medlemsorganisasjonene eller innebærer økte kostnader og problemer.

Evalueringen er gjennomført i perioden 13. februar – 20. juni 2004 ved:

- gjennomgang av policydokumenter, retningslinjer, instruksjoner og ulike rapporter
- intervjuer med tjenestemenn i Utenriksdepartementet og Norad
- intervjuer med styremedlemmer, ledere og ansatte i sekretariatene (se vedlegg 2)
- spørreskjema til alle medlemsorganisasjonene. 22 av 25 organisasjoner svarte på undersøkelsen (se vedlegg 3)
- intervjuer med de ansvarlige for utviklingsarbeidet i 14 organisasjoner – en kombinasjon av små og større organisasjoner.

Figur 1: Analysemodell



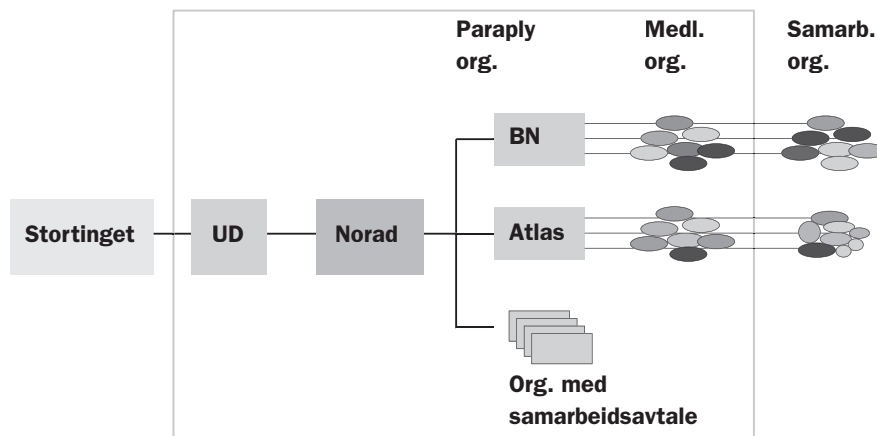
1.3 Presiseringer og avgrensninger

Myndighetene, privat sektor og det sivile samfunn er hovedarenaene for utviklingsarbeidet. Ett av prinsippene for norsk utviklingspolitikk er å støtte utviklingen i det sivile samfunn i utviklingsland ved å kanalisere støtte gjennom norske frivillige organisasjoner. Dette prinsippet legges til grunn for evalueringen.

FNs tusenårs mål, Norges handlingsplan 2015 for fattigdomsbekjempelse i utviklingsland og andre handlingsplaner og strategier danner policy grunnlaget for støtten til paraplyorganisasjonene, medlemsorganisasjoner og andre mottakere av offentlig norsk støtte til utviklingsarbeid. Vi evaluerer ikke eksplisitt paraplyorganisasjonene mot disse målene og strategiene, men refererer til de aktuelle målene og strategiene som er av særlig relevans for denne evalueringen.

Formålet med denne evalueringen er å se på paraplyorganisasjonene som en modell for å kanalisere støtte, deres relasjoner til Utenriksdepartementet og Norad på den ene siden, og relasjonene til medlemsorganisasjonene på den andre siden. Vi ser ikke på samarbeidet mellom organisasjonene og deres samarbeidspartnere ute. Men spørsmål som angår initiativ, gjennomføring, oppfølging og kontroll med prosjektene som er relevante for å forstå paraplyorganisasjonenes rolle, er tatt med. Modellen i Figur 2 illustrerer avgrensningene av evalueringen.

Figur 2: Institusjoner som inngår i evalueringen



Evalueringen omfatter bare ordningen med prosjektstøtte gjennom paraplyorganisasjoner. Støtte som gis til informasjonsvirksomhet eller overgangsbistand (GAP-midler) som går direkte til organisasjonene, omfattes ikke av evalueringen.

En annen måte å vurdere paraplyorganisasjonenes formåls- og kostnadseffektivitet på, kunne vært å foreta en sammenlignende analyse av paraplyorganisasjonene og andre store organisasjoner som har rammeavtale med Norad. Dette var ikke en del av oppdraget og er derfor ikke en del av evalueringen. En slik analyse ville imidlertid ikke fange opp samarbeidet med de mindre organisasjonene som er medlemmer av paraplyorganisasjonene og det mangfoldet dette representerer. En sammenlignende analyse av paraplyorganisasjonene og andre store organisasjoner kunne derfor vært et supplement til evalueringen som presenteres i denne rapporten.

2 Prinsipper og retningslinjer for støtten

2.1 Utenriksdepartementets og Norads prinsipper for støtte til frivillige organisasjoner

Hovedprinsippene og hovedbegrunnelsene for regjeringens støtte til frivillige organisasjoners langsiktige utviklingsarbeid er kort listet opp nedenfor. Politikken, prinsippene og de overordnede prioriteringene er uttrykt i proposisjoner og meldinger til Stortinget, gjennom strategidokumenter, retningslinjer og ulike handlingsplaner. Siden det er hensiktsmessigheten av forvaltningsmodellen med støtte gjennom paraplyorganisasjonene som er gjenstand for evalueringen, tar vi kun med det som er mest relevant i denne sammenhengen.

2.2 Støtte til det sivile samfunn gjennom frivillige organisasjoner er viktig

Støtte til det sivile samfunn er viktig for å fremme demokratisk utvikling. Støtte til utvikling av det sivile samfunn kanaliseres primært gjennom norske eller internasjonale organisasjoner.

Den nye stortingsmeldingen om utviklingspolitikken (St.meld. nr. 35 (2003–2004)) bekrefter viktigheten av å bruke frivillige organisasjoner i utviklingsarbeidet. Stortingsmeldingen er et politisk dokument som skal behandles av Stortinget høsten 2004 og som derfor først og fremst er relevant for utfordringene framover. Vi finner likevel at det som sies om støtten til frivillige organisasjoner – med noen presiseringer, bekrefter den politikken som er ført til nå. Hovedprinsippene for politikken ligger fast, men i relasjon til denne evalueringen vil vi peke på noen poenger:

- Organisasjonene oppfordres til å være tydelige på sin egenart, på sitt verdigrunnlag og hva de definerer som sin rolle og merverdi i utviklingssamarbeidet.
- En tilsvarende tydelighet forventes når det gjelder respekt for samarbeidsorganisasjonenes integritet og valgmuligheter.
- Når norske organisasjoner er engasjert på flere felt i utviklingsland, slik som misjonsorganisasjonene, er det en forutsetning at organisasjonene skiller klart mellom statlig støttet utviklingssamarbeid på den ene siden og øvrige sider ved organisasjonenes arbeid på den andre.
- Ethvert samarbeid har en begrenset målgruppe. Like fullt gjelder prinsippet om at resultatet av samarbeidet og effektene på sikt skal komme lokalbefolkningen til gode uavhengig av sosial bakgrunn, kjønn, livssyn, politisk oppfatning og etnisk eller kulturell tilhørighet.

I stortingsmeldingen fastslår regjeringen at den fortsatt vil legge stor vekt på frivillige organisasjoners bidrag i utviklingsarbeidet og holde tilskuddene til dette arbeidet på et fortsatt høyt nivå. Regjeringen ser også behovet for en grundigere drøfting av sentrale utfordringer i samarbeidet mellom myndighetene og de frivillige organisasjonene, og vil derfor ta initiativ til opprettelsen av et eget utvalg for å vurdere resultatene av bistanden gjennom frivillige organisasjoner.

2.3 Retningslinjer og krav til de frivillige organisasjonene

Det er fastsatt retningslinjer for tilskuddsordninger for norske og internasjonale frivillige aktørers humanitære bistands- og utviklingssamarbeid. Denne evalueringen konsentrerer seg om støtten til organisasjonenes langsiktige utviklingssamarbeid. En del av organisasjonene som tilhører paraplyorganisasjonene får også støtte gjennom andre tilskuddsordninger.

Retningslinjene inkluderer mål og prinsipper for støtten, krav til mulige tilskuddsmottakere, regler om ansvar, konsultasjoner og samarbeid mellom ulike aktører og norske myndigheter, og bestemmelser om søknadsprosedyrer, rapportering, verifisering og oppfølging.

Norad inngår rammeavtale med paraplyorganisasjonen. Avtalen regulerer de overordnede prinsippene for samarbeid mellom Norad og tilskuddsmottaker som gjelder tilskudd for en periode på 3–5 år. Tilskudd gis gjennom et årlig tilsagnsbrev, som i tillegg til rammeavtalen fastsetter betingelser om geografiske, tematiske eller andre forhold for bruk av tilskuddet. Norad utgir hvert år en oversikt over ulike frister for samhandlingen med organisasjonene.

For å få støtte må mottakeren være en egen juridisk enhet med egne vedtekter og et ansvarlig styre. Mottakeren må ha utarbeidet en strategi for sitt engasjement i utviklingsland, må ha et tilstrekkelig økonomisk grunnlag for det arbeidet som skal gjennomføres, og nødvendig faglig og administrativ kompetanse og kapasitet til prosjektarbeid og forvaltning. Avtaler kan inngås med en sammenslutning av flere selvstendige aktører som har etablert et felles sekretariat – det vil si en paraplyorganisasjon.

De viktigste kravene er:

- Det stilles de samme kvalitative krav til virksomhet utført av frivillige organisasjoner som til øvrig norsk utviklingssamarbeid med hensyn til mottakerorientering og mål- og resultatretting. Strategisk samspill mellom ulike utviklingsaktører for å oppnå utviklingsmålene er viktig.
- Virksomheten må planlegges og gjennomføres på en slik måte at den gir effektive og målrettede bidrag til fattigdomsreduksjon.
- Lokale ressurser skal bestemme utforming, hensikt og mål for samarbeidet både faglig og økonomisk. Hovedvekten skal legges på samarbeid med partnere i det sivile samfunn. Lokale og sentrale myndigheter i samarbeidslandet kan være samarbeidspartnere når dette bidrar til kapasitetsbygging og institusjonsutvikling innenfor deres ansvarsområde og når tilskuddsmottakeren har særlig kompetanse.
- Tiltakene skal gi nødvendige muligheter for fleksibilitet og utprøving. Samarbeidet skal ta sikte på å bygge opp kapasitet hos den lokale samarbeidspartneren. Systematisk egenlæring, utveksling av ideer og kunnskap og spredning av erfaringer skal vektlegges. Det skal legges vekt på systematisk læring hos Utenriksdepartementet og Norad blant annet gjennom regelmessige gjennomganger og evalueringer av aktiviteten.
- Virksomheten må gjennomføres på en slik måte at tiltakene ikke svekker de nasjonale myndighetenes styringsansvar og styringsevne.
- Tiltakene skal allerede fra starten av inneholde mål og planer for å oppnå nødvendig bærekraft, slik at den langsiktige virkningen av tiltaket kan opprettholdes, også etter at den eksterne bistanden er utfaset.
- Alle tiltak som får støtte, skal komme lokalbefolkningen til gode uavhengig av sosial bakgrunn, kjønn, livssyn, politisk oppfatning og etnisk eller kulturell tilhørighet.

2.4 Konsultasjoner og samhandling

Det forventes at norske aktører (eller deres partnere) kan samordne sin virksomhet med andre aktører som arbeider innenfor samme tematiske felt eller med myndigheter på forskjellig nivå i samarbeidslandet. Ambassaden skal være et sentralt møtested for konsultasjoner som kan bidra til synergier, komplementaritet og dybde i kunnskapen om utviklingen i landet. Ambassadene anbefales å ha jevnlig kontakt med organisasjonene i alle land der norske organisasjoner er aktive. I et posisjonsdokument med tittel "Direct Support to Civil Society" lagt ut på Norads internettsider, er det foreslått at kontakten i det minste bør skje kvartalsvis. På samme måten er organisasjonene forventet å holde kontakt med ambassadene og informere om arbeidet.

Det er også behov for mer kunnskap om og drøfting av de ulike måter Norge kan bidra til utvikling på i et bestemt land eller innenfor et bestemt tematisk satsningsområde. Det innebærer også samhandling mellom organisasjonene og mellom organisasjonene og Utenriksdepartementet/Norad.

2.5 Betingelsene i samarbeidsavtalen

De viktigste betingelsene i tillegg til kravene nevnt ovenfor er:

- Målene med virksomheten skal være så konkrete og målbare som mulig. Rapporteringen på oppnådde resultater vil være et vesentlig grunnlag for Norads vurdering av videre støtte til tilskuddsmottaker.
- Tilskuddsmottaker plikter å innrette virksomheten på en slik måte at korrupsjon og uregelmessigheter motvirkes.
- Bistandsvirksomhet skal gjennomføres på grunnlag av tilskuddsmottakerens:
 - verdigrunnlag
 - den merverdi de til kan tilføre, inkludert faglige og forvaltningsmessige ressurser, land- og temakompetanse
 - geografisk og tematisk prioritering
 - partnervalg/begrunnelse for valg av lokal(e) samarbeidspartner(e)
 - resultatoppfølging og evalueringer
 - forhold til norske samfunn og informasjonsarbeid i Norge.
- Kravene til det årlige tilskuddet er:
 - Norads andel av endelig prosjekt-/programutgifter (eksklusiv administrasjonsutgifter) kan utgjøre inntil 90 prosent. Tilskuddsmottaker skal dokumentere eget bidrag med kontante midler opptjent i Norge på minst 10 prosent av endelige prosjekt-/programutgifter (eksklusiv administrasjonskostnader).
 - Tilskuddsmottakeren kan innenfor rammen av det årlige tilskuddet benytte et beløp tilsvarende 8 prosent av Norads andel av endelige prosjekt-/programutgifter til dekning av administrative kostnader.
 - Innenfor rammen av det årlige tilskuddet kan tilskuddsmottaker uten Norads forhåndssamtykke foreta omdisponeringer mellom godkjente prosjekter/programmer, forutsatt at dette ikke endrer den opprinnelig godkjente geografiske eller tematiske prosjekt-/programprofil, eller er i strid med føringer i samarbeidsavtalen eller tilsagnsbrevet. Det kan omdisponeres inntil 10 prosent av det årlige tilsagnsbrevet, likevel ikke over 5 mill. kroner (Bistandsnemnda 10 mill. kroner). Norad skal omgående informeres skriftlig om slike omdisponeringer.
 - Innenfor rammen av det årlige tilskuddet kan tilskuddsmottaker uten Norads forhåndssamtykke sette i gang forundersøkelser og/eller forprosjekter med en total kostnadsramme på inntil 250 000 kroner (Norads andel), forutsatt at prosjektet/programmet ikke fører til langsiktige forpliktelser for Norad. Norad skal informeres omgående om slike vedtak.

2.6 Økonomireglementets krav til tilskuddsforvaltning

Økonomireglementet fastsetter de grunnleggende kravene til tilskuddsforvaltning (se vedlegg 4). Ansvarlig departement er forpliktet til å formulere mål og tildelingskriterier samt fastsette bestemmelser om oppfølging og kontroll og skal påse at forvaltningen av tilskuddsordningen er organisert på en effektiv og hensiktsmessig måte.

Hvis det ikke er aktuelle offentlige instanser som kan forvalte tilskuddet, kan forvaltningen overlates til en annen instans (stiftelse, privat instans) når dette anses forsvarlig og vedkommende instans er villig til det. Vedtak om slik overføring av ansvar må godkjennes av Finansdepartementet. Når tilskuddet fordeles på flere nivåer innenfor en organisasjon, må departementet ha vurdert om det sentrale leddet i organisasjonen skal stå som tilskuddsforvalter eller som tilskuddsmottaker.

Departementet skal sørge for at det fastsettes regler om nødvendig kontroll med opplysninger som legges til grunn for tildeling og som inngår i den etterfølgende rapporteringen, og tilskuddsforvalteren skal innhente rapporter fra tilskuddsmottaker som gjør det mulig å vurdere graden av måloppnåelse. Målene skal være så konkrete og presise som mulig.

Kravene til rapportering skal ikke gis større omfang enn det som er rimelig i forhold til den nytten tilskuddsmottaker har av tilskuddet.

Kontrolltiltakene skal dokumenteres på en tilfredsstillende måte. Det er viktig å vurdere hva som er de vesentligste risikofaktorene, hvor viktige de er, hva som er mulige kontrollpunkter i en stikkprøvekontroll og hvilke kontrollaktiviteter som kan utføres i den ordinære rapporteringsprosessen uten vesentlige merkostnader. Kontrollen skal tilpasses den enkelte tilskuddsordning og skal vurderes i forhold til den enkelte tilskuddsordning. Kontrollen skal ha et rimelig omfang i forhold til nytten og kostnadene ved kontrollen.

Departementet og tilskuddsforvalter skal sørge for at det gjennomføres evalueringer for å få informasjon om tilskuddsordningene er effektive i forhold til ressursbruk, organisering og fastsatte mål.

3 Paraplyorganisasjonene

3.1 Hvordan startet det?

På bakgrunn av myndighetenes initiativ økte frivillige organisasjoners engasjement i utviklings-samarbeidet gjennom 80-tallet. Organisasjoner som var engasjert i sosialt arbeid og solidaritets- og menneskerettighetsarbeid i utviklingsland og frivillige organisasjoner i Norge så dette som en mulighet. På grunn av et økende antall søknader ble det sterkt press på Norads administrasjon.

Organisasjonene som senere dannet paraplyorganisasjoner, hadde allerede et samarbeid. Misjonsorganisasjonene samarbeidet med Norad gjennom Norsk Misjonsråds kontaktutvalg. NRK arrangerte innsamlingsaksjoner til støtte for misjonsorganisasjonenes arbeid i 1982 og for funksjonshemmedes organisasjoner i 1981. Disse forholdene dannet grunnlaget for et mer permanent samarbeid mellom organisasjonene. Bistandsnemnda ble etablert i 1983 og Atlas-alliansen ble en stiftelse i 1994.

Når det kommer til spørsmålet om hvem som tok initiativet til paraplyorganisasjonene og med hvilken hensikt de ble dannet, er det helt klart at Norad hadde særlig interesse av en mer langvarig samarbeidsavtale med sammenslutninger av organisasjoner eller større organisasjoner. Søknadsbehandling og oppfølging av prosjektene ville på denne måten kvalitetssikres og gjøres enklere for Norad. Gjennomgått dokumentasjon viser tydelig at Norad spilte en særlig viktig rolle ved dannelsen av Bistandsnemnda.

Noen av organisasjonene som dannet Bistandsnemnda, var nølende til å etablere en paraplyorganisasjon fordi de fryktet at sekretariatet ville få for stor makt eller at de kunne miste sin uavhengighet. Det var også flere organisasjoner som naturlig kunne vært en del av Atlas-alliansen, men de trakk seg ut da paraplyorganisasjonen ble dannet. Siden slutten av 80-tallet og tidlig på 90-tallet er inntrykket at Norad har spilt en mer passiv rolle i å oppmuntre andre organisasjoner til å etablere paraplyorganisasjoner selv om det er mer enn 100 organisasjoner som får støtte (109 i 2002). Om lag 1,3 mrd. kroner fordeles årlig gjennom frivillige organisasjoner til utviklingssamarbeid.

3.2 Struktur og oppgaver i Bistandsnemnda og Atlas-alliansen

3.2.1 Bistandsnemnda

Bistandsnemnda er en paraplyorganisasjon som omfatter 16 norske misjonsorganisasjoner. Bistandsnemnda støtter og kvalitetssikrer medlemsorganisasjonenes diakonale utviklingsprosjekter som er finansiert av offentlige bistandsmidler. For å være medlem av Bistandsnemnda, må organisasjonen tilhøre Den norske kirke eller andre evangeliske trossamfunn/organisasjoner som er landsomfattende og har egen misjonsavdeling.

I henhold til Bistandsnemndas vedtekter er paraplyorganisasjonen opprettet for å inngå og administrere en samarbeidsavtale med Norad. Bistandsnemnda er en selvstendig organisasjon som i samsvar med samarbeidsavtalen foretar en endelig vurdering av søknader fra medlemsorganisasjonene før de blir sendt til Norad. Bistandsnemnda har sin egen bistandsstrategi og har intensjon om å være en aktiv motpart til Norad.

Planlegging, gjennomføring, oppfølging og kontroll med hvert enkelt prosjekt er imidlertid hver enkelt medlemsorganisasjons ansvar.

Organisasjonskartet i vedlegg 5 viser strukturen i Bistandsnemnda. Alle medlemsorganisasjonene møter i Rådet. Styret har sju medlemmer inkludert ett medlem fra de ansatte. Sekretariatet tar seg av det løpende arbeidet i Bistandsnemnda og ledes av en generalsekretær. Sekretariatet har fem rådgivere

(utdanning, helse, jordbruk og integrerte prosjekter, informasjon og økonomi) og en sekretær. Sekretariatets hovedoppgaver er administrasjon, faglig bistandsarbeid, kommunikasjon og rådgivning.

Samarbeidsavtalen for 2004 utgjør 140 mill. kroner som fordeles på 14 organisasjoner og sekretariatet. I 2004 går om lag 7 mill. kroner til å finansiere sekretariatet hvorav 1,5 mill. kroner går til spesielle prosjektrelaterte programmer. Medlemsorganisasjonene sender prosjektsøknadene til sekretariatet. Etter en grundig vurdering legger sekretariatet søknadene fram for styret. Styret foretar den endelige beslutningen om å søke Norad. Søknadene må ligge innenfor samarbeidsavtalen, men Bistandsnemnda søker vanligvis om et større beløp enn det som framgår av avtalen. Når tilsagnsbrevet er mottatt, fordeler Bistandsnemnda tilskuddet mellom medlemsorganisasjonene.

I tillegg til rollen som administrator, ser Bistandsnemnda på seg selv som et ressurscenter for medlemsorganisasjonene. Sekretariatet

- står for opplæring og seminarer
- bygger opp sin bistandsfaglige kompetanse ved å delta på tjenestereiser til prosjektene sammen med organisasjonene
- utarbeider forskjellig faglig materiale som er nyttig for organisasjonene
- utvikler og gjennomfører sine egne prosjekter
- er en samarbeidspartner med medlemsorganisasjonene
- møter myndighetene og andre relevante grupper.

Hver medlemsorganisasjon har sin egen struktur for sitt utviklingsarbeid. Antall ansatte i medlemsorganisasjonene som arbeider med utviklingssamarbeid, varierer fra 1/10 årsverk til 5 årsverk. I noen få organisasjoner blir alt arbeidet utført av frivillige. Flere av de ansatte har vanligvis utviklingssamarbeid som en del av sine oppgaver, men normalt er hovedansvaret lagt til en person. Ressurser brukt på administrasjon varierer også. I små organisasjoner bruker den ene personen som har denne oppgaven ofte 50–70 prosent av tiden til administrasjon. Ti av organisasjonene under Bistandsnemnda har personer stasjonert ute, totalt om lag 80 personer (60 årsverk) som samarbeider med lokale partnere (organisasjoner eller kirker). Antallet utestasjonerte i organisasjonene varierer mellom null og 16 årsverk (ett par utgjør 1½ årsverk).

Organisasjoner som søker om medlemskap i Bistandsnemnda, må tilfredsstille visse krav. Organisasjonene må

- ha en demokratisk struktur
- ha et policydokument for diakonalt bistandsarbeid
- samarbeide med lokale/nasjonale organisasjoner
- ha nødvendig administrativ og økonomisk kompetanse og kapasitet.

Organisasjoner kan tas opp som nye medlemmer av representantskapet med to tredels flertall etter innstilling fra styret. Nye medlemmer kan tas opp med virkning fra ny rammeavtaleperiode. Det er organisasjoner som har søkt om medlemskap, der det har vært diskusjoner om hvorvidt de tilfredsstiller kravene i Bistandsnemndas vedtekter.

Bistandsnemndas vurdering av søknader om prosjektstøtte baserer seg på:

- samarbeidsavtalen
- norads retningslinjer, stortingsmeldinger osv.
- tilsagnsbrevet
- søknadsprosedyrene i Bistandsnemnda
- rapporter fra tjenestereiser
- retningslinjene for evalueringer og evalueringsrapporter
- programavtaler og årlige avtaler
- prosjektmøter med hver organisasjon
- møter to ganger i året for alle organisasjonene.

Sekretariatet behandler søknadene og har tett kontakt med organisasjonene før anbefalingene legges fram for styret. Eksterne eksperter blir i noen grad brukt til vurdering av søknadene. Rapporter og evalueringer gjennomgås. Styret godkjenner hvilke søknader som skal sendes Norad.

Bistandsnemnda legger en risikovurdering til grunn for arbeidet, der de to rollene for paraply-organisasjonen danner grunnlaget – rollen som kvalitetssikringsinstans og rollen som ressurscenter. Som en kvalitetssikringsinstans vurderer Bistandsnemnda det bistandsfaglige og det økonomiske aspektet ved prosjektene. Noen av risikoelementene som anses kritiske for at Bistandsnemnda og deres organisasjoner skal nå sine mål, er knyttet til

- faglig nivå og kompetanse
- tilstrekkelig informasjon for å ta beslutning
- samsvar mellom krav fra Bistandsnemnda og krav fra Norad
- formåls- og kostnadseffektivitet
- dialogen med Norad og med medlemsorganisasjonene
- kostnadsnivået.

Bistandsnemnda begrenser risikoen gjennom sin organisasjonsstruktur og administrative verktøy og prosedyrer. Også som et ressurscenter definerer Bistandsnemnda risikofaktorene, for eksempel faglig kompetanse, kommunikasjon, nytteverdi for medlemmene og generell kunnskap om hvor problemene kan oppstå. Tiltak for å møte risikofaktorene er for eksempel opplæring, seminarer, tjenestereiser, diskusjoner og deltakelse i relevante møter.

3.2.2 Atlas-alliansen

Atlas-alliansen er en stiftelse etablert av norske organisasjoner av og for funksjonshemmede, pasienter og pårørende. Atlas-alliansen er basert på to typer organisasjoner – grunnorganisasjonene og tilknyttede organisasjoner. Antallet tilknyttede organisasjoner varierer på grunn av mulighetene for å søke støtte uten å være et ordinært medlem. Atlas-alliansen ble etablert med basis i midler innsamlet gjennom NRKs TV-innsamlingsaksjon "Et nytt liv" i 1991. Dette innebærer at Atlas-alliansen har midler i tillegg til de som blir kanalisert gjennom samarbeidsavtalen med Norad. I praksis dekker de innsamlede midlene kravet om 10 prosent egenandel i prosjektene. Midlene finansierer også prosjekter som ikke tilfredsstillter Norads krav med hensyn til land eller tema. Atlas-alliansen er definert som en Funksjonshemmedes organisasjon (DPO).

Som en stiftelse er Atlas-alliansen underlagt lov om stiftelser av 23. mai 1980 og dermed også underlagt tilsyn fra fylkesmannen.

Stiftelsens målsetting er å styrke og utvikle bistanden og fremme menneskerettigheter for funksjonshemmede i land utenfor Norge, og å virke som pådriver og rådgiver for myndigheter og bistandsorganisasjoner i Norge. Et viktig grunnlag for Atlas-alliansen er regjeringens politikk overfor funksjonshemmede og handlingsplanen for å inkludere funksjonshemmede i utviklingssamarbeidet som ble vedtatt av regjeringen i 1999.

Atlas-alliansen ledes av et styre, har flere rådgivende organer og et sekretariat (se vedlegg 5). Grunnorganisasjonene har rett til å sitte i stiftelsens styre, og organisasjonene velger selv hensiktsmessigheten i å utnevne enten forbundsleder eller generalsekretær. De tilknyttede organisasjonene velger ett felles medlem til styret. Beslutningen om hvilke organisasjoner som skal være henholdsvis grunnorganisasjon og tilknyttet organisasjon, må få enstemmig tilslutning i styret.

Sekretariatet er ansvarlig for det daglige arbeidet. Sekretariatet har en daglig leder, to faglige rådgivere, en økonomirådgiver, en informasjonsrådgiver og en deltidsansatt i administrativ stilling. 80 – 90 prosent av ressursene i sekretariatet går til de Norad-finansierte prosjektene. De resterende ressursene går til prosjekter fra TV-aksjonen og prosjekter fra Operasjon dagsverk. Sekretariatets budsjett er på om lag 4 mill. kroner.

Styret vedtar hvilke prosjekter som skal videresendes til Norad. Før styret foretar sin behandling, blir hvert prosjekt først vurdert av sekretariatet og deretter av Fagrådet. I Fagrådet møter lederne av internasjonale avdelinger/bistandsavdelinger fra hver av organisasjonene.

Representanter fra alle organisasjonene kan også møte i Informasjonsrådet. Økonomiansvarlige møter i Økonomigruppen. En gang i året møter inntil seks representanter fra alle organisasjonene i den rådgivende fellessamlingen for å diskutere felles saker. Rådgivende fellessamling skal gi styret råd i forhold til spørsmål og saker av prinsipiell og/eller strategisk art.

Antall ansatte i medlemsorganisasjonene som har utviklingssamarbeid som oppgave, varierer fra en femdels årsverk til seks årsverk (NHF). I noen organisasjoner (RMB) gjøres alt arbeidet av frivillige. De som har ansvaret for utviklingssamarbeidet har vanligvis dette som sitt ansvarsområde på full tid. 10-60 prosent av tiden blir brukt til administrasjon. I små organisasjoner bruker den ansvarlige 50-60 prosent av tiden på administrasjon. To av organisasjonene i Atlas-alliansen har personer stasjonert ute i samarbeidslandene. NHF har en ansatt i Palestina og en i Malawi. NFU har en ansatt i sørlige Afrika (Zimbabwe).

Blindeforbundet samarbeidet med de andre organisasjonene i TV-aksjonen, men forlot alliansen med sin andel av de innsamlede midlene. Blindeforbundet har en egen samarbeidsavtale med Norad (med årlig støtte på om lag 15 mill. kroner), men de forhandler nå om tilknytning til Atlas-alliansen. Andre små organisasjoner som Signo (del av Døveforbundet) ble tilknyttet alliansen for et par år siden. En rekke andre organisasjoner kan søke støtte fra Atlas-alliansens egne midler uten at de får støtte fra Norad. Atlas-alliansen arbeider for at flere organisasjoner skal bli tilknyttet dem.

Vurdering av søknader skjer på følgende grunnlag:

- samarbeidsavtalen med Norad
- Norads retningslinjer, stortingsmeldinger osv.
- handlingsplanen for å inkludere funksjonshemmede i bistanden (Norad 2002)
- tilsagnsbrevet
- prinsipper og retningslinjer for samarbeid med funksjonshemmede
- Atlas-alliansens plan for stiftelsens virksomhet, organisering og styring
- prinsipper og retningslinjer for bruk av tilskuddsmidler i Atlas-alliansen
- mal for vurdering av prosjektene
- retningslinjer for evaluering
- et årlig møte for alle organisasjonene.

Standardprosedyren som sekretariatet følger, er at sekretariatet vurderer hvert prosjekt faglig og økonomisk, diskuterer hvordan søknaden skal vurderes og etterspør klargjøringer fra organisasjonene og diskuterer styrker og svakheter i organisasjonenes bistandsarbeid med Fagrådet. Hovedfokus er

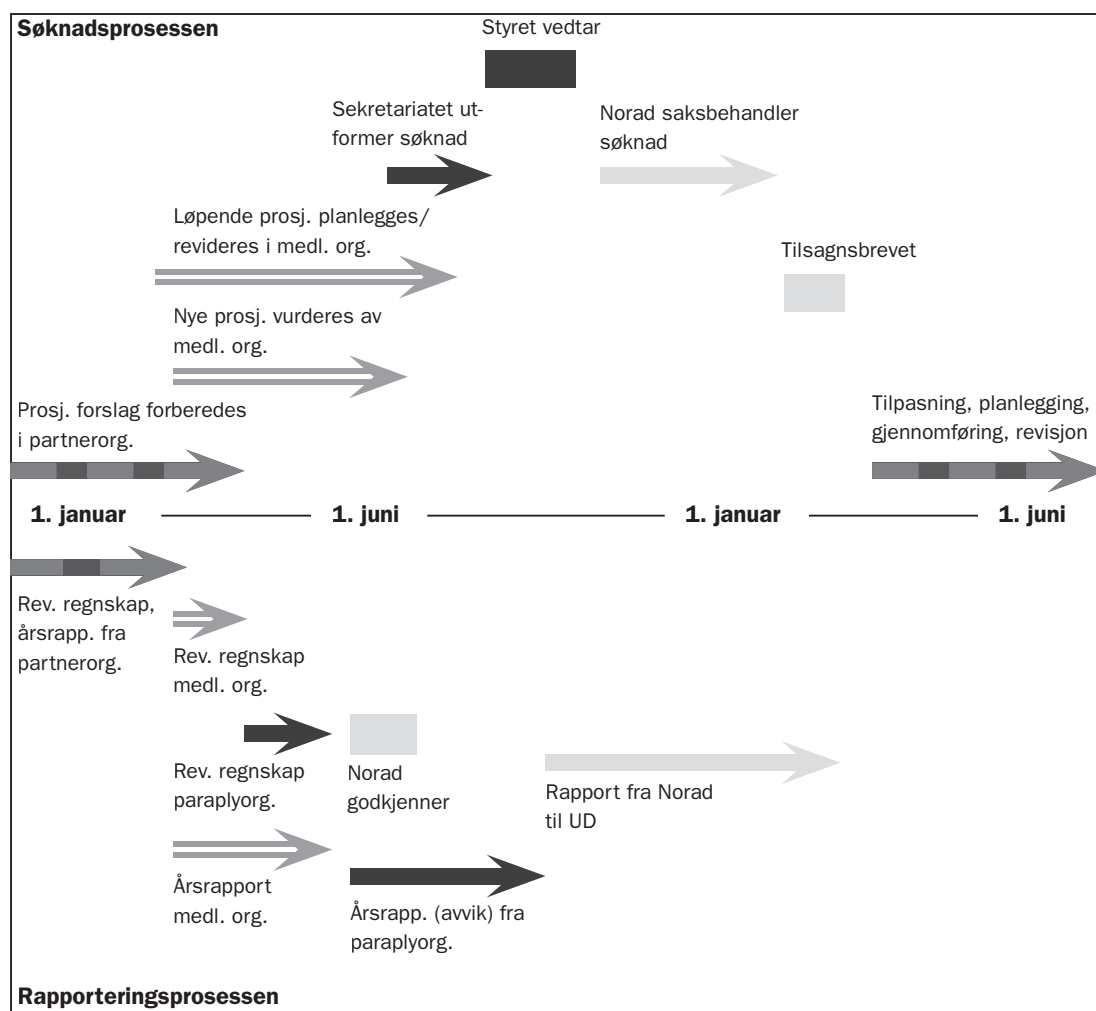
- å vurdere om retningslinjene fra Norad blir fulgt i beskrivelsen av prosjektene og i budsjettene (en kriterieliste blir fulgt)
- å vurdere om tidligere evalueringer eller kritiske rapporter er fulgt opp på en tilfredsstillende måte
- å vurdere om det er god sammenheng mellom plan og budsjett
- å vurdere om søknaden er velformulert og klar.

4 Rutiner og prosedyrer

4.1 Kalender for søknadsbehandling og rapportering

Figur 3 beskriver søknadsprosedyrene for nye og løpende prosjekter, rapporteringsrutinene for økonomi, aktiviteter og resultater. Vi vil beskrive grundigere hvordan prosessen er i medlemsorganisasjonene, i paraplyorganisasjonene og i Norad.

Figur 3: Kalender for søknadsbehandling og rapportering



4.2 Søknadsprosedyre

4.2.1 Medlemsorganisasjonene

Nye prosjekter kommer først og fremst fra lokale initiativ – enten fra lokale partnere eller fra medlemsorganisasjonene eller personer stasjonert i samarbeidslandene. Hver prosjektsøknad er forberedt av samarbeidsorganisasjonen – svært ofte i samarbeid med organisasjonen i Norge. De fleste organisasjonene har administrative ressurser til å håndtere søknadene. Noen få organisasjoner bruker frivillige til dette.

Hovedansvaret for organisasjonene er å være sikre på at

- prosjektene tilfredsstiller Norads målsettinger og retningslinjer
- prosjektene tilfredsstiller paraplyorganisasjonenes strategier
- prosjektene ligger innenfor medlemsorganisasjonenes prioriteringer.

Organisasjonene er særlig opptatt av lokalt eierskap og bærekraft og at prosjektene når målgruppene. Ganske ofte er det gjennomført foranalyser av en eller annen art for å sjekke ut lokale partnere, bærekraften i prosjektet eller andre spørsmål av viktighet for å lage et godt prosjekt. I slike tilfeller bruker organisasjonene fagfolk fra universiteter, institutter eller konsulentfirmaer.

I forberedelsen til nye prosjekter er det ofte kontakt mellom organisasjonen og paraplyorganisasjonens sekretariat. På denne måten kan organisasjonen sjekke ut på forhånd om det er sannsynlig at prosjektet blir godkjent av sekretariatet eller om det er visse spørsmål som bør avklares på forhånd.

De fleste prosjektene planlegges for mer enn ett år og løpende prosjekter blir behandlet på en enklere måte. Ettersom prosjekter tidligere er godkjent, danner rapporter, regnskap og evalueringer basis for den årlige søknaden. Søknadsprosedyren kan derfor ses på som forenklet. Det viktigste er å sjekke om prosjektet følger de oppsatte planer og budsjetter og påse at krav og forutsetninger satt av styret i paraplyorganisasjonene blir fulgt.

Hvordan søknadene blir behandlet i hver enkelt organisasjon varierer mellom organisasjonene. I noen organisasjoner blir nye prosjekter behandlet av de besluttsende organer i organisasjonen, i andre organisasjoner blir de behandlet av sekretariatene. Et annet eksempel er Frelsesarmeen, der søknadene også blir behandlet av den internasjonale delen av organisasjonen som ligger i England.

4.2.2 Paraplyorganisasjonene

Søknadene for det kommende året skal sendes Bistandsnemnda innen 1. august for nye prosjekter og innen 16. august for pågående prosjekter. For Atlas-alliansen er fristene 1. september for nye og 15. september for pågående prosjekter.

Bistandsnemnda

I Bistandsnemnda blir søknadene først behandlet i sekretariatet. For nye søknader vurderer sekretariatet beskrivelsen av prosjektet og det utfylte søknadsskjemaet.

Hver søknad blir vurdert i forhold til Norads og Bistandsnemndas krav og strategier og andre dokumenter listet opp ovenfor. I tillegg blir budsjettkonsekvensene grundig vurdert.

Sekretariatet har dialog med medlemsorganisasjonene etter behov. Det kan også være konsultasjoner med eksterne fagfolk hvis prosjektet dekker fagområder sekretariatet ikke har tilstrekkelig kompetanse på. Sekretariatene kan også etter dialog med organisasjonene foreslå at søknaden trekkes tilbake.

Styret i Bistandsnemnda mottar alle søknadene fra sekretariatet på sine møter i slutten av august og i slutten av september. Styret vurderer særlig nye prosjekter og kan også anbefale eventuell støtte på gitte betingelser. Det er eksempler på at styret har avslått nye prosjekter eller besluttet at de skal utsettes.

Medlemsorganisasjonene kan påklage avslag til Rådet. Det er sjelden at vedtak blir påklaget.

Atlas-alliansen

Søknader om støtte fra medlemsorganisasjonene blir behandlet av sekretariatet. Det vurderes om søknadene tilfredsstillende Atlas-alliansens og Norads fastsatte krav og strategier og foreslått budsjett blir grundig vurdert.

Det er dialog mellom organisasjonene og sekretariatet hvis nødvendig. Svært ofte er sekretariatet konsultert i løpet av planleggingsprosessen.

Resultatet av sekretariatets vurdering er

- godkjenning av prosjektene
- eventuelt forslag om kutt i kostnader
- eventuelt konkrete betingelser for at støtte skal gis
- beskrivelse av arbeidet som alliansen står foran i året som kommer
- en overordnet søknad til Norad om støtte.

Sekretariatet forbereder dokumentene for behandling i fagrådet. Etter fagrådets behandling sendes de videre til styret. Fagrådet kan ha spørsmål om enkeltprosjekter eller betingelser foreslått av sekretariatet. Selv om fagrådet er et rådgivende organ, synes det som om det er her den reelle diskusjonen foregår. Anbefalingene fra fagrådet blir i de fleste tilfellene bekreftet av styret når styret fatter sin beslutning.

Hovedforskjellene mellom de to paraplyorganisasjonene når det gjelder søknadsbehandlingen

I begge paraplyorganisasjonene er det styret som fatter endelig beslutning om hvilke prosjekter som skal inngå i den endelige søknaden til Norad. Det er hyppig kontakt mellom sekretariatene og medlemsorganisasjonene i forberedelsen av søknadene og mer kontakt mellom Bistandsnemnda og deres organisasjoner enn mellom Atlas-alliansen og deres organisasjoner.

Hovedforskjellen mellom Bistandsnemnda og Atlas-alliansen ligger i sekretariatenes rolle og Fagrådets rolle i Atlas-alliansen. I Bistandsnemnda er det sekretariatet som vurderer, kontrollerer og forbereder søknadene og legger dem fram for beslutning i styret. I Atlas-alliansen spiller Fagrådet, der alle organisasjonene er representert, en aktiv rolle i vurderingen av søknadene etter at sekretariatet har vurdert dem.

Medlemsorganisasjonene i Bistandsnemnda har en klagemulighet til overordnet organ (Rådet) hvis deres forslag er avslått av styret. I Atlas-alliansen er det ingen slik klagemulighet.

Norad

Retningslinjer for behandling av søknader, rapporter, regnskap, utbetalinger osv. som er relevant for tilskuddsforvaltningen, er grundig dokumentert i en 45 siders forvaltningshåndbok.

Paraplyorganisasjonene har de samme søknadsfristene som andre søkere. Organisasjonene skal levere søknad og årlig rapport 1. oktober.

Når Norad mottar søknaden skal saksbehandler registrere den i ulike systemer (arkiv og budsjett-system) i Norad. Søkeren får et brev som bekrefter at søknaden er mottatt. Innen ti dager (10. oktober) skal Norad sende søknadene om nye prosjekter til relevante ambassader og avdelinger i Norad for kommentarer. De har en måneds frist og skal ha sendt sine synspunkter innen 10. november.

Etter kommentarrunden er saksbehandler ansvarlig for å vurdere søknadene i forhold til organisatoriske og utviklingsfaglige krav. Ettersom paraplyorganisasjonene har en samarbeidsavtale, tar Norad stilling til avvik fra de opprinnelige planene og til nye prosjekter. Vanligvis blir nye prosjekter vurdert som å ligge innenfor den strategien som avtalen er basert på. Det er likevel eksempler på at innsigelser fra ambassadene (for eksempel Kina) eller fra eksperthold (skoler i India) har ført til avslag. Et beslutningsdokument skal utarbeides før 10. desember og forelegges Norads direktør for godkjenning innen 20. desember.

Tilsagnsbrev skal skrives og sendes paraplyorganisasjonene senest 31. januar. Denne tidsplanen blir likevel ikke alltid overholdt. I 2004 ble tilsagnsbrevet sendt i begynnelsen av mars og i 2003 ble det sendt i slutten av februar. Norad sender tilsagnsbrevet etter at nødvendige fullmakter fra Utenriksdepartementet er mottatt. En av grunnene til forsinkelsene kan være at tildelingsbrevet fra departementet til Norad har kommet sent.

Tilskuddsmottaker kan påklage avgjørelsen innen tre uker. Alle klager sendes Norad. Hvis Norad ikke endrer vedtaket behandles klagen av Utenriksdepartementet. Det er få klager fra frivillige organisasjoner, og ingen fra paraplyorganisasjonene de seneste årene. I 2000 klaget imidlertid Bistandsnemnda og Atlas-alliansen på grunn av reduksjoner i totalrammen til hver av paraplyorganisasjonene.

4.3 Rapporteringsrutinene – reviderte regnskaper

4.3.1 Medlemsorganisasjonene

Alle organisasjoner skal innen 15. april levere regnskaper for hvert prosjekt. De lokale samarbeidspartnere er ansvarlige for regnskap og revisjon. Når medlemsorganisasjonene i Norge har mottatt rapportene fra sine samarbeidspartnere sendes de til egen revisor. Organisasjonene bruker generelt velkjente revisjonsfirmaer. Revisjonen følger skjemaet som er utarbeidet av Norad.

4.3.2 Paraplyorganisasjonene

Paraplyorganisasjonene kontrollerer regnskapsrapporter oversendt fra medlemsorganisasjonene. Ofte har økonomirådgiveren spørsmål til regnskapet og spørsmål avklares mellom sekretariatet og organisasjonen før paraplyorganisasjonen godkjenner regnskapet og sender det til Norad. Fristen er 31. mai.

4.3.3 Norad

Når Norad mottar regnskapet gjennomgås det av saksbehandler. Det er et krav at regnskapet skal være godkjent før utbetaling av 2. termin og før nye søknader blir realitetsbehandlet. Denne vurderingen av regnskapet pågår fra 1. juni inntil det er ferdig. Eventuelle ubrukte midler fra forrige år skal avregnes mot utbetalingen av et restbeløp i oktober. Hvis det er vesentlige mangler skal bruk av sanksjoner vurderes. Hvis det er aktuelt å bruke sanksjoner skal ledelsen i Norad underrettes.

4.4 Rapporteringsprosedyre – resultater/aktiviteter

4.4.1 Medlemsorganisasjonene

Den lokale partner er ansvarlig for å utarbeide årlig rapport om resultater og aktiviteter i prosjektet. Norad krever nå avviksrapportering og har utarbeidet et eget skjema for dette. De fleste organisasjonene og paraplyorganisasjonene trenger imidlertid rapportering på prosjektene utover dette for å dekke behovet for en mer samlet fremstilling om fremdrift og resultater. Fristen for den årlige rapporteringen til Norad er den samme som for søknader – 1. oktober.

4.4.2 Paraplyorganisasjonene

Paraplyorganisasjonene går nøye gjennom rapportene. Rapportene er et viktig verktøy for å vurdere behovet for videre støtte og for å følge opp utviklingen på prosjektnivå. Rapportene brukes som sjekkpunkter for beslutninger om utbetaling, kontroll av om tidligere beslutninger er fulgt opp, behov for prosjektbesøk og for evalueringer.

4.4.3 Norad

Resultatrapportene er sammen med regnskapet grunnlaget for beslutninger om oppfølging av avtalene. Hvis prosjektene følger planen er det få innsigelser. Hovedfokuset i Norad ligger nå på nye prosjekter.

4.5 Evalueringer

Ett av kravene for å få en samarbeidsavtale er at paraplyorganisasjonene har en evalueringsstrategi. Både Bistandsnemnda og Atlas-alliansen har slike strategier.

Bistandsnemndas strategi er nedfelt i et dokument som bygger på velkjente evalueringsprinsipper. Bistandsnemnda gjør også et skille mellom oppfølging og evaluering. Alle prosjekter skal følges opp jevnlig, mens evaluering skal gjennomføres for eksempel som en midtveiseevaluering og en sluttevaluering. Bistandsnemnda har ansvaret for å forberede en felles evalueringsplan som innebærer blant annet

- å sikre at medlemsorganisasjonene planlegger, gjennomfører og følger opp sin del av prosjekt- og programevalueringer
- å godkjenne alle oppdragsbeskrivelser for evalueringer og sørge for at rapporter og anbefalinger følges opp
- å ta initiativ til og gjennomføre tverrgående evalueringer
- å foreta feltbesøk sammen med de norske organisasjonene for å følge opp evalueringer og også vurdere samarbeidsorganisasjonene og deres prosjekter
- å bistå organisasjonene med å planlegge evalueringer, foreslå konsulenter og gi opplæring og veiledning.

Organisasjonene i Bistandsnemnda tar initiativ til om lag 20 evalueringer hvert år. I tillegg setter sekretariatet i gang enkelte tverrgående evalueringer på tema, for eksempel utdanning og integrerte prosjekter som dekker flere land.

Evalueringene skal ledes – og blir i praksis ledet – av uavhengige evaluatorene. De som blir engasjert kommer fra forskningsinstitutter, konsulentselskaper, universiteter eller andre institusjoner for høyere utdanning. Mange av organisasjonene har ambisjoner om å inkludere lokal kompetanse i evalueringsteamene.

Retningslinjene for Atlas-alliansen inneholder noen punkter for hvordan evalueringer skal gjennomføres. Det er hver enkelt organisasjons ansvar å utarbeide en helhetlig plan for evalueringer av egen organisasjons bistandsarbeid. Alle evalueringer må klargjøre rollefordelingen mellom ”ute-” og ”hjemmesiden” i selve evalueringsarbeidet. Bruk av lokale ressurspersoner/organisasjoner skal gis prioritet i evalueringsarbeidet. Evalueringene skal brukes som grunnlag for felles læring og kunnskapsutvikling. Sekretariatet har et spesielt ansvar for å skape felles møteplasser for diskusjon av evalueringer.

Evalueringene blir sendt til sekretariatene og det er nå fastsatt i tilsagnsbrevet at evalueringene skal videresendes til Norad. Norad er i ferd med å etablere en kunnskapsbank på internett for evalueringer.

Evalueringene blir brukt både til kontroll og til læring. Så vel metode som resultater fra evalueringene blir fra tid til annen presentert for andre organisasjoner innenfor en paraplyorganisasjon eller for alle organisasjonene tilknyttet Bistandstorget.

5 Funn fra spørreundersøkelsen og intervjuene

5.1 Fordeler og ulemper ved medlemskap

Medlemsorganisasjonene ble i spørreskjemaet spurt om å liste opp fordelene og ulempene ved å være medlem av en paraplyorganisasjon (se vedlegg 3). Dette ble fulgt opp gjennom intervjuer. Resultatene viser enkelte forskjeller mellom medlemmene av Bistandsnemnda og Atlas-alliansen. Den viktigste fordelene nevnt av Atlas-organisasjonene var muligheten til å bruke et *felles nettverk* for å utveksle erfaringer og diskutere felles utfordringer og kompetanse. I tillegg ble bedre muligheter for koordinering både faglig og organisatorisk nevnt.

Disse temaene var også viktige for Bistandsnemndas medlemmer, men de påpekte sterkere paraplyorganisasjonens rolle som et rådgivnings- og kompetanseorgan. Det som ble sett som de viktigste fordelene, var Bistandsnemndas mulighet til å holde seg oppdatert, gi informasjon og rådgivning om ulike temaer innenfor bistand, kvalitetssikre prosjektene – med særlig ekspertise på å behandle søknadene, prosjektrapportene og planlegging og utforming av evalueringer. I tillegg ble utviklingen av kompetanse og kunnskap gjennom felles seminarer nevnt. 39 utsagn fra medlemmene i Bistandsnemnda kan knyttes til paraplyorganisasjonen som *et kompetansesenter*, mens bare 5 utsagn fra Atlas-medlemmene påpekte viktigheten av dette.

En annen viktig fordel knytter seg til *koordinering, påvirkning og innflytelse* i samarbeidet med Utenriksdepartementet og Norad. Både Bistandsnemndas og Atlas-alliansens organisasjoner vektlegger viktigheten av en felles samarbeidsavtale og felles forhandlinger. Særlig de små organisasjonene ser fordelene av å være medlem av en større organisasjon når det kommer til lobbying og innflytelse på politikktutforming og overfor beslutningstakere. I intervjuene bekrefter organisasjonene at dette er viktig. Særlig de funksjonshemmedes organisasjoner vektlegger den rollen både Atlas-alliansen og de større enkeltorganisasjonene spiller i politikktutforming og som pådriver for bedre betingelser og aktiviteter for deres målgrupper.

Mange av organisasjonene, særlig de små, ser ingen ulemper ved å være medlem av en paraplyorganisasjon. Likevel er *tidsfristene* den viktigste ulempen som har blitt trukket fram både i spørreundersøkelsen og intervjuene. En konsekvens av å være medlem av en paraplyorganisasjon er omtrent to måneders kortere tid til å levere søknader, foreberede rapporter og revidere regnskap. Tidsfristen for innsending av søknader og rapporter til Norad ble i 2002 endret fra 1. november til 1. oktober, noe som forverret situasjonen. Kortere tid kan ha negativ innvirkning på kvaliteten på partnerorganisasjonenes arbeid. For mange av disse organisasjonene kan utviklingen av gode rutiner og systemer for ledelse og administrasjon bli vanskeliggjort når organisasjonen bare har halvannen måned på å få ferdig regnskap og revisjon.

En annen ulempe som ble nevnt av noen få organisasjoner, er at organisasjonene må konkurrere med hverandre innenfor paraplyorganisasjonens totale ramme. Verken i svarene på spørreskjemaet eller i intervjuene har det vært reist kritikk av at administrasjonen av paraplyorganisasjonene dekkes av tilskuddet og dermed kan ses på som en reduksjon av støtten til organisasjonene. Tvert i mot nevner noen at sekretariatene synes å fungere effektivt. I Atlas-alliansen er det imidlertid noe diskusjon om kriteriene for støtten til prosjekt-administrasjonen utført av den enkelte organisasjon. De små organisasjonene er bekymret for at deres andel blir redusert. Noen påpeker også at hensikten med paraplyorganisasjonene var å forenkle byråkratiet.

Atlas-alliansens organisasjoner nevner særlig ulempene ved at de mister den direkte kontakten og kommunikasjonen med myndighetene/Norad. De små organisasjonene, men også enkelte større, føler at de blir mindre synlige og at formidling om deres kompetanse og aktiviteter ville være bedre dersom

de kunne representere seg selv og ha direkte kontakt. Fagområdene og tilnæringsmåten for organisasjonene innenfor Atlas-alliansen er mangeartede. For enkeltorganisasjonene er den kategorien de blir satt i av Norad – helse eller funksjonshemmede – viktig både for kommunikasjon og kontakt med ansvarlige i Norad. Ett eksempel er LHL som arbeider med bekjempelse av tuberkulose og som Norad har plassert i kategorien for funksjonshemmedes organisasjoner.

Innenfor paraplyorganisasjonen kan det også være vanskelig for små organisasjoner å bli hørt. Større organisasjoner dominerer lett arbeidet. Det faktum at det er to ulike kategorier medlemmer i Atlas-alliansen (grunnorganisasjoner og tilknyttede organisasjoner) gir også organisasjonene ulik innflytelse og posisjoner.

5.1.1 Paraplyorganisasjonenes rolle som kompetanseutvikler

Det arrangeres en rekke seminarer, konferanser og work-shops for medlemsorganisasjonene – enten i regi av paraplyorganisasjonene eller av en av de store medlemsorganisasjonene. I tillegg er det mange kompetanseutviklingstiltak i regi av Bistandstorget, som er et faglig nettverk av norske frivillige bistandsorganisasjoner. Misjonsorganisasjoner som er knyttet til internasjonale organisasjoner/kirker deltar også på seminarer, kurs og trening i utlandet.

Hyppeggheten og antallet kompetansetiltak synes å være høyere i Bistandsnemnda enn i Atlas-alliansen. En rekke kurs og seminarer er nevnt, for eksempel om bærekraft, fattigdomsreduksjon, mikrokreditt, hiv/aids, organisasjons- og institusjonsbygging, evalueringsmetoder, korrupsjon, miljø, kjønn og likestilling.

Atlas-alliansen tar også initiativ til seminarer og work-shops og setter aktuelle temaer på dagsorden på møter med medlemsorganisasjonene, men det ser ut som formelt organisert kompetanseutvikling er mer begrenset. Imidlertid er det avholdt seminarer som gjelder Malawi, der flere av medlemsorganisasjonene har prosjekter. De planlegger nå lignende aktiviteter for organisasjoner med prosjekter i Nepal. Målet er å styrke samarbeidet mellom de involverte prosjektene og samarbeidspartnerne. De største organisasjonene har egne kompetanseutviklingstiltak eller samarbeid med internasjonale organisasjoner som har ansvar for samme område, for eksempel når det gjelder lokalt basert rehabilitering (CBR).

Det varierer hvordan organisasjonene utnytter mulighetene til kompetanseutvikling. Noen sender ansatte eller prosjektledere regelmessig på seminarer og konferanser. En organisasjon har et obligatorisk seksukers treningsopplegg for alle som skal drive utviklingsarbeid. Noen små organisasjoner kan ikke prioritere deltakelse fordi det tar for mye tid eller tidspunktene passer dårlig. Men generelt ser det ut til at de små organisasjonene utnytter de opplæringsmulighetene som gis enten av paraplyorganisasjonene eller av de større organisasjonene.

Arbeidet med å øke kunnskap og kompetanse i medlemsorganisasjonene er integrert i de ulike søknads- og rapporteringsprosessene. Dette inkluderer både relevante temaer knyttet til strategiske prioriteringer, mål og prinsipper for utviklingssamarbeidet og til økonomisk/ administrative prosedyrer og systemer. Kompetansen i medlemsorganisasjonene styrkes gjennom spørsmål og dialog, møter og samlinger, skriftlig informasjon og gjennom bruken av verktøy og metoder, rutiner og veiledningsmateriale utviklet av paraplyorganisasjonene.

Særlig Bistandsnemndas organisasjoner nevner hvor viktig diskusjoner med og rådgivning fra sekretariatet er for å utvikle kompetansen. Også diskusjoner og rådgivning i forbindelse med planlegging av evalueringer fungerer som kompetanseutvikling. Diskusjoner i Fagrådet i forbindelse med vurdering av søknadene fra Atlas-alliansen, der alle organisasjonene har rett til å møte, og møtene og aktivitetene i informasjonsgruppen og økonomigruppen fungerer på samme måte.

Tjenestereisene, der ansatte i sekretariatene besøker prosjektene sammen med representanter for organisasjonene, blir sett på som verdifulle kompetanseoppbyggingsaktiviteter også av de ansatte i sekretariatene. Hver ansatt i Bistandsnemnda reiser gjennomsnittlig to ganger i året, de ansatte i Atlas-alliansen reiser noe mindre.

5.1.2 Kontakten mellom aktørene

Vi spurte medlemsorganisasjonene om hyppigheten av kontakten med sekretariatet, styret og de ulike organene i paraplyorganisasjonen, andre medlemsorganisasjoner, Utenriksdepartementet, Norad og ambassadene. Tabell 1 viser resultatet.

Tabell 1

Hyppigheten av kontakt siste år ¹

Aktør	Atlas-alliansen	Bistandsnemnda
Sekretariatet	- Majoritet: ukentlig (5) - En: ikke kontakt	- Majoritet (10): ukentlig/flere ganger i uken - Månedlig/hver annen måned (6)
Styret	- 6 – 8 ganger/månedlig(4) - 2 ganger i året	- 2 – 3 ganger i året
Organer Generalforsamling, råd osv.)	- Hver annen måned (Fagrådet)	- To ganger årlig - Ulike grupper - Organisasjonsmøter
Andre	Sjelden med unntak av møtene i Atlas-alliansens organer	Varierer fra 30 – 50 ganger til 2 ganger i året
Norad	Fra null til 6 – 8 ganger i året	Fra sjelden til 4 – 5 ganger (avhengig av om prosjektene får direkte støtte) Møter Norad på seminarer, konferanser
Utenriksdepartementet	Varierer – enkelte møter i komiteen for funksjonshemmede, noen ved direkte støtte til humanitære hjelpeprosjekter/GAP	Varierer – de med direkte støtte til humanitær støtte/GAP har kontakt 3 – 4 ganger
Ambassadene	Varierer fra 1 til 12 – 14 ganger i året	Varierer mellom organisasjonene – fra sjelden til hver gang de besøker landet. Varierer mellom ambassadene.

Kontakten mellom den enkelte organisasjon og de ulike aktørene varierer. Organisasjonene tilknyttet Atlas-alliansen har hyppig kontakt med styret og de ulike organene i paraplyorganisasjonen – Fagrådet, økonomigruppen og informasjonsgruppen. Alle organisasjonene har rett til å ha medlemmer i disse foraene. De fleste medlemsorganisasjonene i Bistandsnemnda har mye kontakt med sekretariatet. Disse organisasjonene møter også ofte andre organisasjoner.

Hyppigheten av kontakt med Norad og Utenriksdepartementet er mer avhengig av prosjektene eller aktiviteter utenom samarbeidsavtalens område. Informantene opplyser at all kontakt om samarbeidsavtalen går gjennom sekretariatet eller eventuelt tas opp i møter mellom Norad og styret/styreleder. Samarbeidskomiteen for funksjonshemmede i utviklingssamarbeidet er et viktig forum for Atlas-alliansen og for medlemsorganisasjonene.

Både departementet og Norad anser kontakten og samhandlingen med paraplyorganisasjonene (og de frivillige organisasjonene generelt) som viktig. Organisasjonsendringene i Norad antas å føre til et mer faglig samarbeid og en styrket kontakt med organisasjonene. Medlemsorganisasjonene, særlig innenfor Atlas-alliansen, ønsker seg et mer aktivt samarbeid med Norad. De håper at det blir mer fokus på det bistandsfaglige og ikke bare på forvaltningsordningen og administrasjon.

¹ Ikke alle organisasjonene har svart

Kontakten med ambassadene varierer mye for den enkelte organisasjon så vel som for den enkelte ambassade. Enkelte organisasjoner kontakter alltid ambassaden om sine besøk, andre føler at det ikke alltid er så lett å kontakte ambassaden. Enkelte organisasjoner sender også prosjektrapporter til ambassaden. Noen ambassader har jevnlig møter med de ansvarlige for prosjektene i sitt land, for eksempel har ambassaden i Uganda kvartalsmøter, i Kina en gang per år og i Vietnam to ganger per år, mens andre ikke har noen systematisk kontakt.

Informantene sier at nytten av kontakten med ambassadene varierer mye. Ifølge informantene kan det synes som om variasjonen har å gjøre med interessen og kunnskapen om utviklingssamarbeid hos de ansatte i ambassadene. Ambassadepersonell med erfaring fra utviklingssamarbeid er mer ivrige til å lære mer om situasjonen og problemer knyttet til prosjekter drevet av organisasjonene. Rådgiverne i sekretariatene og representantene for organisasjonene setter pris på kontakten med ambassadene. På den annen side påpeker de manglende interesse og spør hvorfor ambassadene ikke utnytter bedre den informasjon og kunnskap som organisasjonene og deres samarbeidspartnere lokalt har.

5.1.3 Prosjektsamarbeid mellom organisasjonene

Sekretariatene har til en viss grad stimulert til samarbeid mellom organisasjonene. Et eksempel er kontakten mellom samarbeidspartnere og prosjekter under Atlas-alliansen i Malawi. Her ser organisasjonene også fordelen av å ha en felles prosjektkoordinator. NHF og Signo samarbeider i Palestina, og NHF var Signos fadder i de første fire årene Signo drev utviklingsarbeid.

Sekretariatet i Bistandsnemnda har aktivt medvirket til et organisasjonsutviklingsprosjekt som involverer fem norske organisasjoner og fire samarbeidspartnere i utviklingslandene. Sekretariatet har også initiert samarbeid mellom organisasjonene som er engasjert i Etiopia.

Det er også eksempler på evalueringer som gjelder flere organisasjoner, for eksempel *Utdanning som utvikling for marginaliserte grupper* – en evaluering av skoleprosjekter i India som støttes av norske misjonsorganisasjoner.

Sekretariatene og noen av organisasjonene under Bistandsnemnda og Atlas-alliansen mener det er potensiale for mer samarbeid mellom organisasjonene.

5.1.4 Synspunkter på krav og prosedyrer i søknadsprosessen

Organisasjonene ble spurt om kvaliteten på og effektiviteten av paraplyorganisasjonenes håndtering av søknader, rapportering og andre oppgaver som knytter seg til prosjektene.

Kriteriene for støtte anses å være klare og i samsvar med kriterier og prinsipper som er fastsatt av departementet og Norad. Vi spurte om kriteriene for støtte fra paraplyorganisasjonene var mildere, like eller strengere enn de som er fastsatt av Norad. Alle Atlas-organisasjonene anså dem å være like, men organisasjonene i Bistandsnemnda hadde noen tilleggskommentarer til dette spørsmålet. De fleste mente kriteriene var like, men Bistandsnemnda ble ansett for å være strengere og mer kritisk enn Norad i vurderingen av prosjektene.

Bistandsnemndas sekretariat har dybdekunnskap om prosjektene som får støtte, de organisasjonene som er involvert og deres samarbeidspartnere. De kan derfor stille relevante og kritiske spørsmål om prosjektene. Informantene mener også at Bistandsnemnda særlig følger opp kravene om bærekraft og målet om langvarig effekt. Bistandsnemnda er nølende til å anbefale prosjekter der tjenesteyting er sluttresultatet. Prosjektene skal alltid ha et element av organisasjonsutvikling og kapasitetsbygging. Dette blir forstått av medlemsorganisasjonene, men ikke alltid akseptert. I særlig fattige områder med svake offentlige og private organisasjoner, er det vanskelig å henvise til hvordan samarbeidspartnere skal kunne levere høyst nødvendig utdannings- og helsetjenester i nær framtid.

Et annet tema med høy relevans er spørsmålet om muligheten for bruk av midler til evangelisering. Bistandsnemnda er spesielt varsom med hensyn til prosjekter som kan betraktes som grensetilfeller, for eksempel støtte til trykkerier og utvikling av radiostasjoner. Enkelte av organisasjonene føler at Bistandsnemnda kan være for streng og varsom på dette området.

Generelt sier organisasjonene både i Atlas-alliansen og Bistandsnemnda at sekretariatene og styrene

- har en grundig gjennomgang av søknadene
- har en effektiv innsamling og bearbeiding av informasjon i forhold til tidsfristene
- har en god, profesjonell forståelse av prosjektene (noen få sier at dette kan variere)
- sørger for kvalitet i innhold og presentasjon av søknadene
- sørger for god kommunikasjon med organisasjonene.

5.1.5 Synspunkter på krav og prosedyrer i søknadsprosessen

Vi spurte organisasjonene om deres synspunkter på og erfaringer med oppfølgingssystemene for resultater, effekter og økonomi. Nesten alle organisasjonene anser kravene som klare selv om hyppige endringer fra Norad hadde medført noen problemer. Mange organisasjoner mente at kravene var realistiske i den forstand at det var mulig å handle i samsvar med dem.

Likevel var tidsfristene vanskelig å holde for mange. Tidsfristen for reviderte regnskap er særlig vanskelig for samarbeidspartnerne ute. I noen land må aktivitetene stoppe i god tid før utgangen av året for å klare og slutføre regnskapet. Det kan også være vanskelig å finne kompetente, godkjente revisorer. I land der regnskapsåret fraviker vårt, sier noen informanter at det er umulig å holde tidsfristen.

Noen ser mulighetene til å overføre midler fra ett år til et annet som en mulighet til å løse noen av disse problemene.

5.1.6 Avslag

I begge paraplyorganisasjonene er det eksempler på prosjekter som styrene formelt har avslått. Dette gjelder imidlertid få prosjekter – primært på grunn av den tette kontakten på forhånd mellom sekretariatene og organisasjonene. I intervjuene sier organisasjonene at de aksepterer disse avslagene. Hvis et prosjekt blir avslått i Atlas-alliansen er det ingen klageadgang. I Bistandsnemnda kan avslag påklages til Rådet selv om ingen organisasjoner har gjort det. Den viktigste grunnen til avslag er at prosjektene ikke tilfredsstillter Norads målsettinger og krav, for eksempel at målgruppen ikke er blant de prioriterte eller at man anser bærekraften å være for svak. Noen av organisasjonene er av den mening at sekretariatene kunne ha en sterkere innflytelse på Norad i slike saker og at det kan være gode grunner til å søke om prosjektstøtte uansett.

5.1.7 Direkte støtte fra Norad eller gjennom paraplyorganisasjonene?

Nesten alle organisasjonene mener at de ville fått støtte fra Norad til sine prosjekter selv om de hadde søkt som enkeltorganisasjon og ikke som medlem av paraplyorganisasjonen. Hvor realistiske disse forventningene er, er ikke en del av vår evaluering, men det viser at organisasjonene har tiltro til sine egne evner og muligheter.

Mange organisasjoner har hatt erfaring med direkte avtaler med Utenriksdepartementet eller Norad. Noen mottar direkte støtte gjennom andre programmer i dag, og noen har hatt det før. Vi spurte om de kunne sammenligne hvordan det var å ha direkte støtte fra Norad med det å få støtte gjennom paraplyorganisasjonen. Selv om det var ulike oppfatninger om dette, var fordelene med direkte støtte mindre konkurranse om midler og i noen tilfeller direkte kontakt med en saksbehandler i Norad. På en annen side ble det framhevet at det er manglende kontinuitet blant saksbehandlerne i Norad. Hyppig skifte av ansatte reduserer kompetansen og kunnskapen om prosjektene og organisasjonenes arbeid. Deres erfaring var at det var vanskelig å få kontakt med ansvarlig person, de følte at det var liten forutsigbarhet, svake rutiner, mindre oppfølging av prosjektene og liten forutsigbarhet i søknadsbehandlingen.

Hvis Norad skulle overta saksbehandlingen av hvert enkelt prosjekt fra den enkelte organisasjon mente mange at saksbehandlingen ville ta lengre tid, at presset på ressursene i Norad ville bli større, at organisasjonene ville få mindre veiledning og mange mente også at søknadsbehandlingen ikke ville bli så grundig. Organisasjonene ville få mindre muligheter til å rette opp eventuelle feil og mangler i søknader og rapporter. Paraplyorganisasjonene har mer dybdekunnskap om organisasjonenes styrker og svakheter, deres partnere og prosjekter. De kan derfor letter identifisere risikofaktorene og peke på hva som bør utvikles, endres eller forsterkes.

Paraplyorganisasjonene – særlig Bistandsnemnda – har et rykte på seg for å være strenge og i noen tilfeller for strenge. Enkelte organisasjoner stiller spørsmålet om formålet med paraplyorganisasjonene er å tjene medlemsorganisasjonene eller å være politi for Norad.

Generelt er Norad positiv til paraplyorganisasjonene. Norad spilte også en sentral rolle da de ble etablert. Fra Norads synspunkt er bruken av paraplyorganisasjoner tidsbesparende og Norad er sikrere på at prosjektene er innenfor mål og retningslinjer for utviklingssamarbeidet. Det er likevel litt ulike synspunkter på hvor profesjonelle og presise organisasjonene er i forhold til de administrative kravene. På en annen side stiller organisasjonene spørsmål ved hvor gode Norad er på forvaltning av prosjektstøtten.

6 Vurderinger og utfordringer framover

Hovedspørsmålet i denne evalueringen er om en paraplyorganisasjon er en hensiktsmessig modell for å kanalisere støtte til prosjekter som drives av frivillige organisasjoner. For å svare på dette vurderer vi:

- modellens formålseffektivitet ved å se på ulike aspekter som kan føre til merverdi for myndighetene Utenriksdepartementet og Norad
- modellens kostnadseffektivitet ved å se på ledelse, administrasjon, oppfølging og kontroll som blir utført av de ulike aktørene
- modellens effekt på medlemsorganisasjonene ved å spørre på hvilke måte det å være medlem av en paraplyorganisasjon er til fordel for enkeltorganisasjonene og hvilke problemer og ulemper det medfører.

I dette kapitlet analyseres det innsamlede materialet og resultatene fra spørreundersøkelsen i lyset av disse tre hovedperspektivene.

6.1 Modellens formålseffektivitet

Én effekt av å bruke paraplyorganisasjonene bør være å ha bedre måloppnåelse med hensyn til målene for norsk utviklingssamarbeid enn om støtten hadde gått direkte til den enkelte organisasjon. En annen effekt bør være at prinsippene for utviklingssamarbeidet er bedre kjent, forstått, akseptert og fulgt – særlig blant de organisasjonene som har mer begrenset erfaring fra utviklingssamarbeid.

I denne evalueringen har vi ikke hatt mulighet til å sammenligne paraplyorganisasjonene med enkeltorganisasjoner med samarbeidsavtale. Det kunne også ha vært gjennomført en sammenligning mellom organisasjoner tilhørende en paraplyorganisasjon og organisasjoner som ikke er medlem av en paraplyorganisasjon, men som enten har årlige avtaler eller samarbeidsavtale. Verdien av å bruke paraplyorganisasjoner ville antakelig bli grundigere belyst gjennom en slik sammenligning. Opplegget for denne evalueringen har imidlertid vært å se på paraplyorganisasjonene som en administrativ modell, sekretariatenes rolle og forholdet mellom sekretariatene og medlemsorganisasjonene.

For å vurdere formålseffektiviteten har vi derfor vurdert

- hva paraplyorganisasjonene gjør for å utvikle relevant kompetanse
- hvilke vurderinger paraplyorganisasjonene gjør i forbindelse med søknadsbehandlingen, regnskapene og rapporteringen i forhold til noen viktige bistandsmål og prinsipper for utviklingssamarbeidet. Vi anser dette som indikatorer på hvordan paraplyorganisasjonene bidrar til å innfri enkelte overordnede prioriteringer.

6.1.1 Paraplyorganisasjonenes arbeid for å utvikle relevant kompetanse

Funnene viser at de to paraplyorganisasjonene er vel kjent med strategier, mål og prinsipper for regjeringens politikk, og at de opptrer som en effektiv formidler av fakta, kunnskap og forståelse av utviklingspolitikken til sine medlemsorganisasjoner. Et viktig aspekt er at denne kunnskapen ikke bare blir spredd gjennom seminarer og konferanser, men at den er integrert i kommunikasjonen og diskusjonene omkring prosjektene. Denne kommunikasjonen styrker bevisstheten om og forståelsen av implikasjonene av målene og prinsippene og bidrar til erfaringsbasert læring med hensyn til hva oppfølging av disse betyr i praksis. Dette kommer tydelig fram når et prosjekt blir avslått på grunn av at det ikke er i samsvar med prioriteringer, mål og krav.

Det er klare forskjeller mellom de to paraplyorganisasjonene når det gjelder hvilken enhet som har ekspertise på de ulike delene av utviklingssamarbeidet. De ansatte i sekretariatet i Bistandsnemnda har god dybdekunnskap om utviklingssamarbeid generelt og på spesielle områder som helse, utdanning, jordbruk og integrerte utviklingsprosjekter. Denne kompetansen er utviklet gjennom mange års erfaring og lang kontinuitet i staben. I Atlas-alliansen møter rådgivere og konsulenter fra medlemsorganisasjonene i Fagrådet. Det er dette organet som har den mest kollektive kunnskap og ekspertise på medlemsorganisasjonenes ulike områder. Kompetanse på generelt utviklingssamarbeid er fordelt mellom enkeltpersoner i medlemsorganisasjonene og sekretariatet. Det er flere grunner til disse forskjellene mellom de to paraplyorganisasjonene.

Bistandsnemnda er en større og eldre organisasjon (20 år), der mange av medlemsorganisasjonene har tiår (noen mer enn 100 år) med praktisk erfaring. Organisasjonene har en felles basis i kristendommen og misjonsarbeid. Kunnskapen og forståelsen for kravene, målene og prinsippene som er satt av Utenriksdepartementet og Norad og nødvendigheten av å følge disse for å få støtte, kan likevel være svak. Prosjektene blir også spredd på mange sektorer, noe som krever ekspertise på ulike områder. Mange av organisasjonene som er knyttet til Bistandsnemnda ser derfor behovet for og stoler på ekspertisen i sekretariatet.

Fire av organisasjonene i Atlas-alliansen er store. En av organisasjonene er en paraplyorganisasjon i seg selv. Størrelse betyr ikke nødvendigvis at de har mye erfaring og kompetanse i utviklingssamarbeid. Vanligvis er det bare en mindre enhet i organisasjonen som har dette som sitt hovedansvarsområde. Hovedmålet for organisasjonene var opprinnelig å sikre interessene og levevilkårene for sine medlemmer eller målgrupper i Norge. Noen organisasjoner har mye erfaring fra arbeid i utviklingsland, andre – særlig mindre organisasjoner – har lite erfaring. Den felles kjerne er å utvikle organisasjoner og strukturer, muligheter og rettigheter som kan fremme inkludering av deres målgrupper i utviklingsprosesser og i samfunnet. Den viktigste fordel er å tilhøre et nettverk som legger til rette for felles aksjoner, lobbying og deling av erfaringer. Sekretariatet er viktig som tilrettelegger, men mer administrativt enn utviklingsfaglig. For små og tilknyttede organisasjoner representerer paraplyorganisasjonen ekspertise og støtte, noe som er helt essensielt for at de i det hele tatt skal få støtte.

Selv om de to paraplyorganisasjonene er organisert forskjellig og selv om Bistandsnemnda organiserer mer opplæringsvirksomhet enn Atlas-alliansen, spiller begge organisasjonene en viktig rolle for kompetanseutviklingen blant medlemmene.

6.1.2 Paraplyorganisasjonenes bidrag til virkeliggjøringen av enkelte overordnede prioriteringer, mål og prinsipper

Det ligger utenfor denne evalueringen å vurdere i hvilken grad de to paraplyorganisasjonene og deres medlemsorganisasjoner oppfyller hver enkelt overordnet prioritering, mål eller prinsipp som er fastsatt for utviklingssamarbeidet. I stedet vil vi illustrere hvordan paraplyorganisasjonene bidrar til oppfyllelsen av noen overordnede prioriteringer gjennom å vise hvordan de forholder seg til noen spørsmål av høy relevans.

- *Minst 40 prosent av støtten skal kanaliseres til de minst utviklede landene (MUL-land).* Dette er et tema for diskusjon og overveielser både mellom organisasjonene og paraplyorganisasjonene og mellom Norad og paraplyorganisasjonene. Paraplyorganisasjonene som helhet klarer å nå dette målet. Noen av organisasjonene har hovedvekten av sine prosjekter i land som ikke er kategorisert som MUL-land, mens andre har nesten alle sine prosjekter i slike land. De som ikke når målet påpeker at de arbeider med og blant urfolk eller minoriteter som er et tilleggsmål. Det er et press på paraplyorganisasjonene for å sikre at målet blir nådd. Vi vil hevde at paraplyorganisasjonene bidrar til måloppnåelsen ved å legge press på medlemsorganisasjonene til å engasjere seg i prosjekter i land og blant målgrupper som er prioritert.
- *Demokratibyggning og arbeid for økt likestilling.* Organisasjonene selv, både lokale partnere og medlemsorganisasjonene, skal tjene som gode eksempler for slike verdier og prinsipper. Diskusjonene i forbindelse med søknad om medlemskap fra nye organisasjoner har omfattet disse temaene. Organisasjoner med en struktur og et grunnlag som ikke innebærer demokratiske valg til styrende organer, blir ikke akseptert. Det har også vært reist spørsmål om organisasjoner som ikke

aksepterer kvinner i ledende stillinger, bør utelukkes. Slike diskusjoner hever bevisstheten og kan endre holdninger i medlemsorganisasjonene og er en effekt av å tilhøre en paraplyorganisasjon.

- *Bærekraft og langvarige effekter.* Som nevnt er dette viktige kriterier for Bistandsnemnda i deres vurdering av prosjektene. Nye prosjekter kan bli avslått eller løpende prosjekter som har vist svake resultater når det gjelder kapasitetbygging og institusjonsutvikling, kan bli avsluttet. I noen prosjekter kan det være svært vanskelig å nå dette målet, for eksempel for hiv/aids-prosjekter og utdanningsprosjekter i veldig fattige og tilbakeliggende områder. Mulighetene for å oppnå bærekraft i nær framtid kan være svak, men behovet for støtte og hjelp er stort. Diskusjoner og dilemmaer knyttet til tjenesteproduksjon versus målet om å oppnå institusjonsutvikling og langvarige effekter, øker forståelsen og bevisstheten i medlemsorganisasjonene.
For de fleste av prosjektene som er støttet gjennom Atlas-alliansen er organisasjonsutvikling det overordnede målet. Prioriteringer i forhold til dette målet blir derfor ikke ansett som et dilemma. Siden lokal institusjonsutvikling tar tid er spørsmålet heller hvor langsiktig et prosjekt bør være for å oppnå effekt.
- *Fremme funksjonshemmedes rettigheter.* Dette målet er selvfølgelig det fremste for Atlas-alliansen og deres organisasjoner. Kjerneaktivitetene i de fleste organisasjonene er knyttet til dette målet. Rollen paraplyorganisasjonen spiller som pådriver i forhold til dette målet er viktig. De skal sikre inkludering av funksjonshemmede og integrering av dette målet i utviklingsarbeidet i både offentlige og private organisasjoner. Paraplyorganisasjonen gjør det mulig for små organisasjoner å være aktive, drive lobbyvirksomhet og informere på vegne av sine målgrupper både i Norge og i samarbeidslandene. Likevel føler ofte de små organisasjonene at de store dominerer på dette området.
- *Resultatene av alle tiltak skal komme lokalbefolkningen til gode uavhengig av sosial bakgrunn, kjønn, livssyn, politisk oppfatning og etnisk eller kulturell tilhørighet.* Ingen av organisasjonene stiller spørsmål ved dette prinsippet, men det er lettere i teorien enn i praksis. Det har vært en diskusjon i media om bruk av midler til evangelisering. Dette har – så vidt vi har registrert – vært lite diskutert i organisasjonene i Bistandsnemnda. Paraplyorganisasjonen mener at det ikke er vanskelig å skille utviklingsprosjekter fra evangelisering, men er på en annen side veldig oppmerksom på dette spørsmålet. Bistandsnemnda anbefaler derfor ikke støtte til visse prosjekter som for eksempel trykkeri, radiokanal eller oversettelsesprosjekter – for å unngå å bli anklaget for å bruke midler til å spre et religiøst budskap. Noen av medlemsorganisasjonene anser Bistandsnemnda for å være mer varsom og streng enn det Norad ville ha vært.
Misjonsorganisasjonenes partnere er ofte kirker eller andre kristne organisasjoner. De skal i henhold til dette kriteriet tilby aktiviteter og tjenester til alle uavhengig av religion, kjønn og lignende. Vi har ikke hatt mulighet til å kontrollere om det skjer i praksis. Men vi kan si at Bistandsnemnda som paraplyorganisasjon gjennom sine rutiner synes å ta ansvar for avklaring og forsikring om at tilskuddene blir brukt i henhold til kriteriet.
- *Et mangfoldig og representativt sivilt samfunn.* Støtte gjennom frivillige organisasjoner skal fremme utvikling av det sivile samfunn. Mangfold og pluralisme blant organisasjonene blir ansett for å være viktige virkemidler for å nå prioriterte målgrupper og for å kunne utnytte nettverk. Paraplyorganisasjonene gjør de mindre medlemsorganisasjonene i stand til å delta i utviklings-samarbeidet. Mange mindre organisasjoner ville verken hatt kapasitet eller kompetanse til å utvikle godt planlagte og formulerte søknader på egen hånd. Paraplyorganisasjonene fremmer interessen, motivasjonen og engasjementet i de norske organisasjonene og fremmer mulighetene for å nå ulike målgrupper og bruke kompetansen som mindre organisasjoner har.
- *Kunnskapsgenerering og spredning av informasjon, særlig til Norad og ambassadene.* Hver enkelt organisasjon sprer informasjon både til sine medlemmer og til den norske offentligheten. Paraplyorganisasjonene bidrar også, men deres fokus er mer rettet mot myndighetene – inkludert Stortinget. De ønsker å bruke sin kunnskap og til å påvirke politikktutviklingen. De ønsker også å ha nærmere kontakt med Norad og ambassadene for å diskutere felles problemstillinger knyttet til utviklings-samarbeid og situasjonen, hindringer og muligheter i de enkelte land og sektorer. De håper derfor at dette kan bli en positiv konsekvens av de organisatoriske endringene i Utenriksdepartementet, Norad og ambassadene. Erfaringene så langt har ikke vært fullt ut tilfredsstillende. Bare et fåtall av ambassadene følger anbefalingene om å ha jevnlig møter med de frivillige organisasjonene som er i området. Det er også en vanlig oppfatning at kompetansen og forståelsen av utfordringene i utviklingssamarbeidet varierer mye mellom ambassadene.

Hovedinntrykket er at selv om en paraplyorganisasjon er en sammenslutning av organisasjoner som i stor grad har sammenfallende verdier, kan organisasjonene være uenige og ha ulike synspunkter på ulike spørsmål knyttet til utviklingssamarbeid. Man står overfor mange dilemmaer og også motsetninger i dette arbeidet. Inntrykket er at paraplyorganisasjonene ikke prøver å unngå slike diskusjoner. Tvert i mot blir problemer og dilemmaer tatt opp i søknadsprosessen i forbindelse med vurderingen av om man skal anbefale å gi prosjektet støtte. I Bistandsnemnda blir disse diskusjonene tatt mellom sekretariatet og organisasjonene. De blir også tatt opp i styret og på de årlige møtene for alle organisasjonene. I Atlas-alliansen tas diskusjonene først og fremst i Fagrådet, men til en viss grad også i andre møter. I følge intervjuene som er foretatt virker det som slike dilemmaer oftere er på dagsorden i Bistandsnemnda enn i Atlas-alliansen.

6.2 Modellens kostnadseffektivitet

Vurderingen av kostnadseffektiviteten inkluderer også en vurdering av hvilken innflytelse og effekt paraplyorganisasjonenes medvirkning i forvaltningen av tilskuddet har. Spørsmålet er om og i hvilken grad paraplyorganisasjonene bidrar til merverdi i form av bedre kvalitet til en akseptabel bruk av ressurser. Denne vurderingen er basert på bestemmelsene i økonomireglementets krav til tilskuddsforvaltning (jf. 2.1.4) og kravene som er stilt til frivillige organisasjoner og i samarbeidsavtalen (jf. 2.1.5).

6.2.1 Mål, tildelingskriterier og forvaltning av tilskuddet

Departementet er ansvarlig for å

- formulere mål som gjør det klart for Stortinget hva som skal oppnås
- fastsette kriterier for måloppnåelse og tildeling
- forsikre seg om at forvaltningen av ordningen er adekvat og effektivt organisert.

Paraplyorganisasjonene har fulgt opp dette ved å fastsette kriterier som er i samsvar med det Norad har for slik støtte. Som denne evalueringen viser, er søknadsprosessen før eventuell godkjenning av styrene grundig. Vi har også sett hvordan tidsfristene presser både organisasjonene og paraplyorganisasjonene (sekretariatene, Fagrådet og styrene). Dette kan ha en negativ effekt på søknadene. Tidsfristene er de samme for alle organisasjoner med samarbeidsavtaler – paraplyorganisasjonene får ikke noe ekstra tid til å behandle søknadene.

Det er forståelig og nødvendig at Norad må koordinere de ulike søknadene og særlig innhente synspunkter på nye prosjekter fra relevante avdelinger i Norad og fra ambassadene. Men det er uklart hvor omfattende vurderingene er i Norad. Det er særlig uklart hvor omfattende vurderingen av søknadene fra paraplyorganisasjonene er i forhold til andre store eller små organisasjoner. Det er også uklart om det er lik behandling av organisasjoner med samarbeidsavtaler enten de er paraplyorganisasjoner eller ikke. Hvis ressursbruken i Norad er den samme for alle søknadstyper er kostnadseffektiviteten ved å bruke paraplyorganisasjonene liten. Merverdien av å bruke paraplyorganisasjonen reflekteres eventuelt i kvaliteten på prosjektene, men med bruk av mer ressurser enn nødvendig.

6.2.2 Rapportering, kontroll og evalueringer

Noen av kravene til rapportering og kontroll er:

- Rapportene fra mottaker skal gjøre tilskuddsforvalteren i stand til å vurdere om målene blir nådd.
- Rapporteringskravene skal være hensiktsmessige og må ses på i forhold til nytten for mottaker. Den praktiske muligheten for mottakeren til å skaffe informasjonen må også tas med i betraktning.
- Kontrollrutinene må tilpasses de ulike tilskuddsordningene, og de må være rimelige i forhold til nytten.
- Generelt må kontrolltiltakene være tilpasset behovet for kontroll, muligheten for kontroll og kostnadene med kontrollen. Arbeidet som kontrollen medfører, må stå i rimelig forhold til tilskuddsordningens størrelse. Kontrollrutinene krever ressurser og det er derfor viktig at kontrollpraksis er dimensjonert i forhold til en kostnads-/nyttevurdering.
- Departementet og tilskuddsforvalter skal sørge for at det gjennomføres evalueringer for å få informasjon om tilskuddsordningen er effektiv i forhold til ressursbruk, organisering og fastsatte mål.

Rapporteringen og kontrollrutinene ser ut til å være grundige. Begge paraplyorganisasjonene har rutiner for å kontrollere organisasjonenes bruk av midler og aktiviteter. Bistandsnemnda har i tillegg utviklet et risikostyringssystem. Det er flere eksempler på at paraplyorganisasjonene har handlet på grunnlag av mistanke om misbruk av midler eller korrupsjon. Noen av organisasjonene mener at de har handlet for raskt.

Problemer og utfordringer når det gjelder kontroll og rapportering er igjen knyttet til tidspres med hensyn til regnskapsrevisjon på tre nivåer: av partner i samarbeidslandet (på prosjektnivå), i den enkelte organisasjon og i paraplyorganisasjonen. Spørsmålet er ikke omfanget av kontrollen, men om kvaliteten er god nok. Paraplyorganisasjonene er svært bevisste på å sikre høy kvalitet. Noen av medlemmene, særlig innenfor Bistandsnemnda, mener dette er i meste laget særlig når det gjelder små prosjekter. Paraplyorganisasjonene er imidlertid opptatt av hvilke negative konsekvenser omtale av misbruk, korrupsjon og mislykte prosjekter kan ha for de aktuelle organisasjonene og paraplyorganisasjonen.

Rapportering kun på avvik kan ses på som en forenkling, men slik rapportering er ikke tilstrekkelig for organisasjonene. Utfordringen både for Norad og organisasjonene er å utvikle og bruke indikatorer som kan si noe om tilskuddet gir resultater og har den forventede effekt. Dette er en pågående prosess som også Norad prioriterer høyt.

Det gjennomføres mange evalueringer som brukes i kontrolløyemed, i forbindelse med behandlingen av nye søknader og også for læring i pågående prosjekter. Det er et potensial i å gjennomføre flere evalueringer på temaer som dekker mer enn et enkelt prosjekt. Det er et spørsmål om evalueringene blir godt nok utnyttet av Utenriksdepartementet, Norad og andre.

Etter vår oppfatning er paraplyorganisasjonenes arbeid knyttet til kontroll og rapportering gjennomgående god. Utfordringene er å finne måter som øker effektiviteten i systemet og som letter presset på grunn av korte tidsfrister samtidig som man fortsatt har tilstrekkelig kvalitet på kontrollen av høyrisikofaktorene.

6.2.3 Dels tilskuddsmottaker og dels tilskuddsforvalter

Paraplyorganisasjonene har undertegnet en samarbeidsavtale med Norad om økonomisk støtte som finansierer enkeltprosjekter i medlemsorganisasjonene. Paraplyorganisasjonen er mottakeren av støtten. Juridisk er derfor paraplyorganisasjonen ansvarlig for midlene, resultatene og kontrollen av tilskuddet. På en annen side innebærer organisasjonenes avtaler med Atlas-alliansen og kontraktene med Bistandsnemnda at organisasjonene er ansvarlige overfor paraplyorganisasjonene for det enkelte prosjekt. Ved spørsmål om misbruk av midler eller andre uregelmessigheter holder paraplyorganisasjonene den enkelte organisasjon ansvarlig. Selv om det er klart at den enkelte organisasjon er ansvarlig for sine prosjekter, er det bare paraplyorganisasjonen som er ansvarlig avtalepart med Norad. Hvilket ansvar dette innebærer for paraplyorganisasjonen versus medlemsorganisasjonene, er ikke helt klart.

Paraplyorganisasjonen forvalter og administrerer tilskuddet. Dette er funksjoner som uten en paraplyorganisasjon måtte utføres av Norad. I en slik forstand er paraplyorganisasjonen tilskuddsforvalter. Spørsmålet om hvorvidt paraplyorganisasjonen burde endre rollen til en ren tilskuddsforvalter, er reist. Utenriksdepartementet måtte i så fall delegere ansvaret for fordeling, oppfølging og kontroll av tilskuddet til paraplyorganisasjonen. Paraplyorganisasjonen ville da ha samme funksjon og rolle som Norad når det gjelder fordeling av midlene. Organisasjonene ville bli tilskuddsmottakere. Økonomiregelverket åpner for at ikke-offentlige/private organisasjoner kan være tilskuddsforvaltere hvis det ikke er andre passende offentlige organisasjoner som kan gjøre det og den private organisasjonen er villig.

Slik det fungerer i dag har paraplyorganisasjonene i praksis påtatt seg ansvaret som tilskuddsforvalter. De har ikke ansvaret fullt ut siden ansvaret for hvilket prosjekt som skal få støtte, fortsatt ligger i Norad. Men de dekker funksjoner som skulle bety at Norad kan bruke mindre ressurser på å vurdere søknadene og rapportene i detalj. De problemer som organisasjonene har med tilskuddet, er ikke nødvendigvis en følge av statusen som tilskuddsmottaker, men skyldes andre forhold, for eksempel tidsfrister. Det er også for lite informasjon om hva som skjer med søknadene i løpet av den tomåneders

perioden de blir behandlet av Norad, og det er en viss usikkerhet knyttet til frister og tilsagnsbrev. En modell med paraplyorganisasjonen som tilskuddsforvalter ville redusere antall nivåer, og tidspresset ville kunne bli mindre.

Det er imidlertid et problem at paraplyorganisasjonene bare administrerer en liten del av tilskuddet til frivillige organisasjoner. Norads koordinering av tilskuddet til de frivillige organisasjoner så vel som tilskudd og støtte gjennom andre kanaler, ville bli vanskelig. Utviklingssamarbeid er et viktig politisk område og departementet må være sikret tilstrekkelig kontroll.

Vi tror ikke at det vil være en god løsning å endre paraplyorganisasjonenes rolle til en rendyrket tilskuddsmottaker eller tilskuddsforvalter for å øke effektiviteten i tilskuddsordningen. Vi mener det er nødvendig å akseptere at modellen innebærer en blanding av å være tilskuddsmottaker i juridisk forstand og tilskuddsforvalter i praksis. Men dette innebærer enkelte utfordringer som må møtes:

- Roller og ansvar mellom paraplyorganisasjonen og medlemsorganisasjonen med hensyn til betingelser og ansvar for det enkelte prosjekt må avklares.
- Norad må tilpasse systemene og rutineene bedre for å imøtekomme paraplyorganisasjonene som en egen modell i utviklingssamarbeidet. Det bør være en modell som har preg av å være tilskuddsforvalter. Det er behov for å utnytte paraplyorganisasjonenes kompetanse og arbeid for å øke effektiviteten i den administrative prosessen.

6.3 Verdien av modellen for medlemsorganisasjonene

Det å være medlem av en paraplyorganisasjon representerer en verdi for organisasjonene i deres utviklingssamarbeidsprosjekter og aktiviteter. Viktigheten og verdien av medlemskapet varierer mellom paraplyorganisasjonene – avhengig av hva som er paraplyorganisasjonens sterke sider og om dette samsvarer med de behov medlemsorganisasjonene har – i tillegg til deres egen størrelse, kompetanse og erfaring.

6.3.1 Styrker og svakheter ved paraplyorganisasjonene sett fra medlemsorganisasjonene

Historien, formålet og kjerneaktivitetene i de to paraplyorganisasjonene er forskjellige. Organisasjonene som tilhører paraplyorganisasjonene har også ulike behov for støtte. Deres krav og forventninger er avhengig av deres egen kompetanse, sterke og svake sider og historie. Paraplyorganisasjonene er også kjennetegnet av at de har sterke og mindre sterke sider. Disse er illustrert i tabellen nedenfor. Vurderingen er basert på et generelt inntrykk fra intervjuene med medlemsorganisasjonene og representerer ikke sammenligning mellom organisasjonene. (Hvis det skulle vært gjort, måtte de samme organisasjonene vurdere begge paraplyorganisasjonene.)

Kjennetegn	Atlas-alliansen	Bistandsnemnda
Bistandsfaglig kompetanse	Mindre sterk (Fagrådet er sterkere)	Meget sterk Meget viktig
Administrasjon, prosedyrer, rutiner og lignende	Tilstrekkelig	Meget sterk Meget viktig
Lobbying, informasjon, innflytelse	Meget sterk	Kunne vært sterkere
Nettverk, erfaringsutveksling	Viktig	Viktig

6.3.2 Verdi for medlemsorganisasjonene

Det er åpenbart at små organisasjoner har forholdsvis mer å vinne på et medlemskap enn mange av de store. Paraplyorganisasjonene har gitt dem en mulighet til å delta. Selv om de har hatt erfaring fra utviklingsprosjekter, ville de hatt problemer med å forholde seg til kravene til søknadsbehandling, rapportering og kontroll. Små organisasjoner med begrensede administrative ressurser har problemer selv som medlem av en paraplyorganisasjon.

For noen av de store organisasjonene er ikke fordelene med medlemskap like åpenbar. Noen sier at de kommer i skyggen, blir mindre synlige og blir hindret i å ha direkte tilgang til for eksempel Norad, Stortinget og lignende organer fordi denne oppgaven blir ivaretatt av paraplyorganisasjonen.

Opplæring, forståelse og veiledning som øker kompetansen blir verdsatt i alle organisasjonene. Selv om paraplyorganisasjonene fungerer forskjellig, legger begge stor vekt på paraplyorganisasjonen som et ressurscenter. Etter vår mening er også dette av stor betydning, og denne rollen kan forsterkes. Det vil være nyttig å ha sterkere fokus på tverrorganisatoriske temaer og å dele felles erfaringer. Et eksempel på tema kan være hvordan man i prosjektene kan gi funksjonshemmede mer direkte ansvar i organisasjonenes arbeid. Det bør også legges større vekt på å dele evalueringsresultatene og ikke bare metodene. Vi mener det er et stort potensial i å samarbeide nærmere organisatorisk, tematisk og regionalt.

Forholdet mellom paraplyorganisasjonene og noen av medlemsorganisasjonene kan i noen tilfeller være noe anstrengt. Noen stiller spørsmålet om i hvis interesse paraplyorganisasjonen er etablert og eksisterer – er den til for organisasjonene eller for Norad? Det er først og fremst de organisasjonene som føler at paraplyorganisasjonene handler for raskt ved mistanke om misbruk av midler, som stiller slike spørsmål. Det er også noen som anser paraplyorganisasjonene for å være for svake fordi de aksepterer betingelsene fra Norad for lett. Noen omtaler paraplyorganisasjonen som Norads politi. Vi vil fremheve at disse synspunktene bare er representative for et fåtall av organisasjonene, men det kan være interessant å analysere dette noe nærmere for å forstå utfordringene i relasjonene mellom paraplyorganisasjonene og medlemsorganisasjonene.

Vårt inntrykk fra det innsamlede materialet er at begge paraplyorganisasjonene opptrer meget ansvarlig. Særlig Bistandsnemnda påpeker viktigheten av å følge kravene og prosedyrene og det å følge opp politikken og prinsippene for utviklingssamarbeidet. Omdømme er viktig, og paraplyorganisasjonene og hver enkelt medlemsorganisasjon er gjensidig avhengig av hverandres omdømme. Et dårlig rykte kan ødelegge for både den direkte støtten og for den innflytelse de har som kompetente organisasjoner. På en annen side må sekretariatene og de utøvende organene svare for seg overfor organisasjonene og er således avhengig av deres tillit. En del av dette er å se hva som er i organisasjonenes interesse, noe som kan variere fra én organisasjon til en annen. Paraplyorganisasjonene må være i stand til å balansere, men kan også føle seg presset mellom krav og forventninger fra myndighetene og fra organisasjonene. Det de ser som felles interesser for medlemsorganisasjonene kan bli oppfattet som å være i motstrid til enkeltmedlemmers interesser. Det er et behov for paraplyorganisasjonene å sette sin rolleforståelse på dagsorden sammen med medlemsorganisasjonene.

7 Konklusjoner

Hovedspørsmålet som denne rapporten behandler, er om ordningen med paraplyorganisasjoner er en velegnet modell for å kanalisere støtte til prosjekter i regi av frivillige organisasjoner. For å besvare dette, har vi vurdert ordningen ut fra tre innfallsvinkler: Modellens formålseffektivitet, modellens kostnadseffektivitet og verdien av ordningen for medlemsorganisasjonene

Ut fra analyse av dokumenter, spørreskjema og intervjuer er vår vurdering at de viktigste fordelene ved modellen er:

- Prosjektene er mer i samsvar med Norads prinsipper enn de ville vært uten den grundige tilleggs-vurderingen som paraplyorganisasjonene gjør. De to paraplyorganisasjonene som inngår i studien er sterkt opptatt av kvalitetssikring. Prosjektene planlegges og gjennomføres i nært samarbeid mellom sekretariatene og den enkelte medlemsorganisasjon. Spesielt gjelder dette for Bistandsnemnda.
- Paraplyorganisasjonene har utviklet bedre systemer for oppfølging og kontroll enn det hver enkelt organisasjon ville være i stand til. De kan ut fra sin grundige kjennskap til organisasjonene og deres arbeid også stille relevante og kritiske spørsmål til prosjektene. Jevnlige møter med organisasjonene og besøk til prosjektene sikrer dette.
- Paraplyorganisasjonene har større oppmerksomhet rettet mot kriteriene og retningslinjene for støtte enn det den enkelte organisasjon har.
- Søknadsbehandlingen er mer effektiv i Norad fordi søknadene fra paraplyorganisasjonene blir behandlet som én søknad til forskjell fra å behandle hver enkelt.
- Norad kan på en relativ enkel måte få rapporter og informasjon om prosjektene fra et stort antall organisasjoner.
- Paraplyorganisasjonene bidrar med profesjonell støtte til planlegging, gjennomføring, oppfølging og evaluering av prosjektene.
- Ordningen med paraplyorganisasjoner gjør det mulig for flere organisasjoner å delta i utviklings-samarbeid. Nye organisasjoner får hjelp fra sekretariatene og andre organisasjoner når de setter i gang utviklingsarbeid støttet av Norad.

De viktigste ulempene er:

- Paraplyorganisasjonene representerer ekstra administrative kostnader for tilskuddsordningen. Spørsmålet er om nytten bistandsforvaltningen og medlemsorganisasjonene har av ordningen veier opp for kostnadene.
- Paraplyorganisasjonene representerer noe ekstra byråkrati for medlemsorganisasjonene pga. en strengere vurdering av hvert prosjekt hvor der det stilles flere kritiske spørsmål enn det vi antar at Norad ville være i stand til.

De viktigste fordelene ved modellen er bedre kvalitet i prosjektene, mer samarbeid mellom organisasjonene og letter tilgang til informasjon fra og til Norad. Til tross for kritikk og frustrasjon over tidspresset mener organisasjonene at ordningen med paraplyorganisasjoner er en fordel. De synes det er rimelig at driften av paraplyorganisasjonene dekkes fra tilskuddet som ellers i sin helhet ville gått til organisasjonenes prosjekter.

Paraplyorganisasjonene bidrar til å nå målene for utviklingssamarbeidet og sikrer at aktiviteten er mer i samsvar med prinsippene og kravene for støtten til frivillige organisasjoner. De bidrar også til risikoreduksjon. Paraplyorganisasjonenes risikoreducerende rolle og de konsekvenser dette har for forholdet mellom paraplyorganisasjonene og deres medlemsorganisasjoner bør imidlertid diskuteres. Paraplyorganisasjonens og medlemsorganisasjonenes juridiske ansvar bør også bli klarere.

Det er flere mål for ordningen med støtte til utviklingsarbeid gjennom frivillige organisasjoner. Ett mål er informasjon til det norske samfunnet, økt allmenn oppslutning og internasjonal solidaritet. Et virkemiddel for å nå dette er bredt engasjement fra mange ulike organisasjoner. Paraplyorganisasjonen legger til rette for og gjør deltakelse mulig også for små organisasjoner.

Et spørsmål er om Norad tar ut tilstrekkelig av det gevinstpotensialet som modellen representerer. Dersom Norad behandler søknadene fra paraplyorganisasjonene på samme måte som søknadene fra enkeltorganisasjoner med samarbeidsavtale behandles, ligger nytten for Norad primært i å motta en samlet søknad. Verdien i form av økt kvalitet tilført av paraplyorganisasjonens sekretariat og andre enheter som bidrar i prosessen blir ikke fullt utnyttet.

Kostnadseffektiviteten kan teoretisk sett økes ved å overføre flere fullmakter til paraplyorganisasjonen gjennom å endre status fra tilskuddsmottaker til tilskuddsforvalter. Forutsetningen er imidlertid at det ikke finnes en egnet offentlig organisasjon som kan forvalte tilskuddet. Det er åpenbart at Norad både gjør og kan gjøre dette. En klarere rolle og status som tilskuddsforvalter for paraplyorganisasjonene ville kunne føre til vanskeligheter for Norad med å koordinere de ulike tilskuddsordningene på dette feltet. Totaleffekten av støtten til de frivillige organisasjonene kunne bli svakere.

En bedre løsning er å akseptere at ordningen med paraplyorganisasjoner kombinerer – ikke juridisk, men praktisk – rollene som tilskuddsmottaker og tilskuddsforvalter. Norad må imidlertid tilpasse søknadsprosedyrene bedre til denne modellen. Dette vil gi Norad en bedre mulighet til å sette fokus på resultatene av organisasjonenes aktiviteter – heller enn å gå inn i detaljer i søknadene. Norad vil kunne styrke utviklingen av egnede rammebetingelser og resultatindikatorer. Dette bør gjøres i samarbeid mellom Norad og paraplyorganisasjonene.

Søknadene om nye prosjekter er de mest interessante for Norad. Norad vurderer om prosjektet er i samsvar med hovedprinsippene for utviklingssamarbeid eller om det er spesielle grunner til å ikke støtte prosjektet. Avslag av allerede planlagte prosjekter skaper frustrasjon og problemer for samarbeidspartnere selv om de er fullt klar over muligheten for avslag. Et spørsmål er om Norad kan gi signaler om mulig avslag tidligere og ikke vente med dette til utsendelse av tilsagnsbrevet. Hvis årsakene til avslag er knyttet til forhold i samarbeidslandet kan det være spesielt viktig å få fram informasjonen tidligere.

Paraplyorganisasjonene og deres medlemsorganisasjoner bør initiere og gjennomføre flere tverrgående aktiviteter, prosjekter og evalueringer. Dette potensialet er ikke fullt utnyttet.

De frivillige organisasjonenes kunnskaper og erfaringer er ikke fullt utnyttet verken av Norad eller av ambassadene. Den anbefalte frekvensen av kontaktmøter (hvert kvartal) mellom organisasjonene og ambassadene følges sjelden. Det er et behov for mer erfaring og kunnskapsdeling om bistandsfaglige og utviklingsrelaterte temaer. Dette er viktig for å kunne utvikle strategier for utviklingssamarbeid både på nasjonalt nivå og i forhold til hvert samarbeidsland.

Ambassadene skal ifølge endringene i bistandsforvaltningen ha en mer aktiv rolle. De kontaktnettverk og den kunnskap som paraplyorganisasjonene så vel som medlemsorganisasjoner og deres partnere har bør kunne utnyttes bedre av ambassadene. Mer kontakt vil kunne være en fordel for ambassadene ved at det kan bidra til økt forståelse av det sivile samfunn som bl.a. kan være nyttig i kontakten med myndighetene.

Det er også behov for å diskutere og få fram synspunkter på hvordan de administrative systemene fungerer og organisasjonenes rolle og ansvar. Det bør etableres faste møter mellom Norad og paraplyorganisasjonene om samarbeidet, rollene og arbeidsfordelingen. Det har vært en ambisjon å arrangere denne typen møter, men det synes som om de ikke har fått den ønskede regularitet. Tema for møtene kan også være utfordringer for arbeidet i kommende år og spesielle forhold i samarbeidslandene som organisasjonen må ta med i sine vurderinger av søknadene.

Selv om ordningen med paraplyorganisasjoner ble etablert for blant annet å oppnå økt effektivitet i Norad, har få nye paraplyorganisasjoner blitt etablert. Evalueringen viser at en paraplyorganisasjon kan være både formåls- og kostnadseffektiv, men at det er behov for å endre noe rundt ordningen. Dersom nye paraplyorganisasjoner skal etableres, er det visse forutsetninger og forhold som bør være til stede.

En forutsetning for etablering av en velfungerende paraplyorganisasjon er at den har en basis bestående av felles verdier, relativt sammenfallende målgrupper og en gjensidig interesse av å dele og spre erfaringer, kunnskap og kompetanse. En velfungerende paraplyorganisasjon forutsetter at ordningen er av interesse for organisasjonene selv.

Vi vil konkludere med at:

- Modellen er formåls effektiv. Paraplyorganisasjonene bidrar til å styrke måloppnåelsen for regjeringens utviklingspolitikk generelt og bidrar til å nå målene for å styrke det sivile samfunn ved støtte gjennom frivillige organisasjoner.
- Modellen er kostnadseffektiv. Gjennom grundig vurdering, oppfølging og kontroll sikrer paraplyorganisasjonene at kriterier og retningslinjer for støtte blir fulgt av medlemsorganisasjonene. Kostnadseffektiviteten kunne bli ytterligere forbedret dersom paraplyorganisasjonenes bidrag til forvaltning og oppfølging og deres kunnskaper og erfaringer ble bedre utnyttet.
- Modellen representerer en positiv verdi for medlemsorganisasjonene. Flertallet av medlemsorganisasjoner mener de har god nytte av å tilhøre en paraplyorganisasjon – spesielt på grunn av erfaringsdeling, kompetanseutvikling, styrking av kvaliteten i prosjektene og muligheten medlemskapet gir for små organisasjoner til å delta i utviklingsarbeid. Negative sider ved medlemskapet kunne minskes gjennom forlengelse av søknads- og rapporteringsfristene.

8 Anbefalinger

Ordningen med paraplyorganisasjoner er et viktig virkemiddel for å sikre kvaliteten i utviklings-samarbeidet mellom frivillige organisasjoner og deres partnere i utviklingslandene. Modellen er også effektiv for Norad. Ordningen med støtte gjennom paraplyorganisasjoner bør derfor videreføres.

Paraplyorganisasjonen er juridisk sett en tilskuddsmottaker på vegne av medlemsorganisasjonene og spiller også en rolle som tilskuddsforvalter. Det er et spørsmål om Norad fullt ut utnytter de gevinstene ordningen kan gi. Vårt inntrykk er at Norad forholder seg til søknadene fra paraplyorganisasjonene på samme måte som til søknader fra enkeltorganisasjoner med samarbeidsavtale. Merverdien som paraplyorganisasjonene tilfører gjennom vurdering av søknadene, oppfølging og kontroll så vel som bidrag til å utvikle kompetanse, ferdigheter og holdninger i organisasjonene, er ikke fullt utnyttet. Dette viser mangel på tillit til paraplyorganisasjonenes virksomhet, og stimulerer ikke organisasjoner til å ta i bruk paraplyorganisasjonsmodellen.

Følgende punkter bør vurderes for å utvikle modellen:

Forvaltningen

- Det bør utvikles en forenklet søknadsbehandling. Norad bør basere kriteriene for en forenklet behandlingsprosedyre på paraplyorganisasjonens kvalitetssikringssystem.
- Fristene bør forlenges med en måned (reviderte regnskap til 1. juli og rapportering og søknader til 1. november).
- Norad bør overholde egne tidsfrister, noe som innebærer at paraplyorganisasjonene bør motta tilsagnsbrevet innen 1. februar.
- Kontinuiteten blant saksbehandlere med ansvar for støtten gjennom frivillige organisasjoner bør sikres.
- Paraplyorganisasjonene bør styrke forståelsen blant medlemsorganisasjonene for den rollen som paraplyorganisasjonen kan spille ved å redusere risiko og kvalitetssikre utviklingssamarbeidet og tydeliggjøre hvordan dette kan være til nytte for organisasjonene.

Bistandsfaglig

- Norad bør utnytte bedre medlemsorganisasjonenes kunnskapsbase gjennom jevnlig møter med paraplyorganisasjonene.
- Ambassadene bør følge retningslinjer for kontakt med organisasjonene, evt. bør det fastsettes klarere retningslinjer for kommunikasjon knyttet til møter, prosjektbesøk og rapporter.
- Norad bør utnytte organisasjonenes evalueringer bedre. Databasen på Norads internettsider vil gi ny og god tilgjengelighet til evalueringsrapportene, men er ikke tilstrekkelig for at myndighetene skal kunne utnytte resultatene av og informasjonen fra evalueringen. Erfaringene fra evalueringene bør være et grunnlag for å vurdere eventuelle nye samarbeidsavtaler og for diskusjonene mellom myndighetene og organisasjonene.
- Norad bør jevnlig oppsummere erfaringene med bruk av frivillige organisasjoner i utviklings-samarbeidet. Dette kunne dokumenteres i en årlig rapport. Ordningen med paraplyorganisasjoner bør kunne være et tema i rapporten. Dette er diskusjonstema i det foreslåtte utvalget som skal vurdere resultatene av bistanden gjennom frivillige organisasjoner, jf. Stortingsmelding 35 (2003–2004).
- Paraplyorganisasjonene bør stimulere til mer samarbeid og samhandling mellom medlemsorganisasjonene på tvers av geografiske, tematiske og organisasjonsmessige grenser. Paraplyorganisasjonene bør utarbeide en plan for hvordan organisasjonene kan dra større nytte av å være medlem i en paraplyorganisasjon.

Paraplyorganisasjonene er sterkt opptatt av kvalitetssikring. Norad vil kunne underbygge sitt eget kvalitetssikringssystem dersom Norad hadde større tillit til paraplyorganisasjonenes håndtering av søknadsprosessen, oppfølging og kontroll. Paraplyorganisasjonene på sin side må være beredt til periodevis inspeksjon av kvalitetssikringssystemene.

Det er et spørsmål om Norad burde oppmuntre flere organisasjoner til å etablere paraplyorganisasjoner. Dette er kun mulig dersom de aktuelle organisasjonene har et felles grunnlag for samarbeid i form av relativt like verdier og andre forhold som knytter organisasjonene sammen. Dersom paraplyorganisasjonene skal fungere effektivt må samarbeidet være av interesse for dem selv. Norad kan imidlertid initiere en vurdering av om det er grupperinger blant organisasjonene med et slikt felles grunnlag og gjensidig tilknytning og om disse kan være interessert i å gå sammen i en paraplyorganisasjon.

Vedlegg 1

Oppdragsbeskrivelse for evaluering av ordningen med støtte gjennom paraplyorganisasjoner, eksemplifisert ved støtte til Norsk Misjons Bistandsnemnd og Atlas-alliansen

1. Oppdragets bakgrunn og målsetning

Direktoratet for utviklingssamarbeid (Norad) gir støtte til sammenslutninger av frivillige organisasjoner med felles sekretariater, såkalte paraplyorganisasjoner. Føringerne for slik støtte er nedfelt i Utenriksdepartementet (UD) og Norads tilskuddsordninger for norske og frivillige aktørers humanitære bistands- og utviklingssamarbeid (2001).

Målet med evalueringen er å vurdere ordningen med Norads støtte til paraplyorganisasjoner, eksemplifisert gjennom avtalen med Norsk Misjons Bistandsnemnd og Atlas-alliansen. Evalueringen skal vurdere paraplyorganisasjoner som forvaltningsmodell, sekretariatenes bistandsfaglige rolle, samt forholdet mellom sekretariat og underorganisasjoner.

Norsk Misjons Bistandsnemnd (BN) ble etablert i 1983 i samarbeid mellom NORAD og Norsk Misjonsråd. BN vil styrke det sivile samfunn gjennom støtte til prosjekter blant annet innen helse, sosialarbeid, undervisning, jordbruk, likestilling, menneskerettigheter, demokratisering og mikro-kreditter. BN har 16 medlemsorganisasjoner og til sammen 138 prosjekter i 39 utviklingsland.

BN har inngått en flerårig samarbeidsavtale/rammeavtale med Norad om økonomisk støtte, som gir anledning til å finansiere enkeltprosjekter i regi av medlemsorganisasjonene. Beslutninger om bistandstiltak tas i de respektive medlemsorganisasjonene, mens det er BNs styre som vurderer og godkjenner prosjektenes bistandsfaglige innhold. BN saksbehandler medlemsorganisasjonenes søknader og oversender søknadene til Norad for beslutning.

Atlas-alliansen er de funksjonshemmedes egen bistandsorganisasjon og arbeider med bistand til funksjonshemmede. Alliansens arbeid fokuserer på tre innsatsområder: utvikling av søsterorganisasjoner, lokale rehabiliteringsprogram og tuberkuloseprogram. Atlas-alliansen har i overkant av 40 prosjekter i nærmere 20 utviklingsland.

I 1994 ble stiftelsen Funksjonshemmedes Bistandsstiftelse opprettet, og det ble etablert et eget sekretariat. I 1999 skiftet stiftelsen navn til Atlas-alliansen. Alliansen har nå ni medlemsorganisasjoner i tillegg til enkeltavtaler med relevante organisasjoner. I likhet med BN har Atlas-alliansen også rammeavtale med Norad. Det er styret i Atlas-alliansen som fatter beslutninger om overordnede bistandstiltak i forbindelse med strategiutvikling, årsplanlegging og årsrapportering/regnskap. Atlas-alliansen saksbehandler medlemsorganisasjonenes søknader om støtte før søknadene oversendes Norad for beslutning. Sekretariatet har ansvaret for kvalitetssikring av bistandstiltak opp mot planer og retningslinjer. Enkeltorganisasjonene har ansvaret for det løpende samarbeidet med og oppfølgingen av lokale samarbeidspartnere.

Oppdragsbeskrivelse

Formål med oppdraget

Hovedformålene ved denne evalueringen er å:

1. Vurdere hvilken merverdi (økonomisk, administrativ og faglig) som oppnås ved at Norad samarbeider med paraplyorganisasjonene Bistandsnemnda og Atlas-alliansen fremfor å samarbeide direkte med enkeltorganisasjonene.
2. Beskrive og vurdere i hvilken grad paraplyorganisasjonene bruker midlene fra Norad i henhold til gitte vilkår og kriterier, samt i hvilken grad midlene forvaltes effektivt.

3. Beskrive og vurdere hvordan ansvarsfordelingen, koordineringen og kunnskapsoverføring mellom paraplyorganisasjonene og deres medlemsorganisasjoner fungerer og vurdere hvilken merverdi paraplyorganisasjonene representerer for sine medlemsorganisasjoner.

En viktig referanse for evalueringen vil være de nye retningslinjene for tilskudd til frivillige organisasjoner, samt ytterligere føringer gitt i de årlige budsjettproposisjonene. Fra og med 2002, jfr. Stortingsproposisjon nr. 1 (2002-2003), vil avtaler med norske frivillige organisasjoner bli erstattet av flerårige samarbeidsavtaler. I de nye samarbeidsavtalene vil blant annet krav til målstyring, resultater, regnskap og revisjon i større grad enn tidligere integreres. I tillegg vil det bli lagt inn en forutsetning om forvaltningens og Riksrevisjonens kontrolladgang.

Problemstillinger

I tilknytning til det første hovedformålet skal evalueringsteamet beskrive og vurdere i hvilken grad bistanden, som kanaliseres gjennom paraplyorganisasjonene, brukes i tråd med overordnede norske utviklingspolitiske føringer. Konsulenten skal særlig vurdere i hvilken grad samarbeidet mellom Norad og paraplyorganisasjonene representerer en effektivisering av bistandsvirksomheten, herunder Norads arbeid, og se på hvilke fordeler det representerer for Norad at et sekretariat behandler organisasjonenes prosjektsøknader.

I denne forbindelse er det også nødvendig å vurdere hvorvidt Norad får tilstrekkelig informasjon, slik at de kan rapportere tilfredsstillende til UD om støtten til paraplyorganisasjonene. Herunder bør det også vurderes om det foreligger systematiske kriterier (særskilte eller generelle) for hvordan Norad saksbehandler søknader og følger opp virksomheten til paraplyorganisasjonene, samt i hvilken grad det foretas kontroll av iverksatte prosjekter.

Det andre hovedformålet med studien er å vurdere i hvilken grad sekretariatene makter å kvalitets sikre den faglige og økonomiske forvaltningen av bistanden. Konsulenten skal i tilknytning til den andre problemstillingen derfor beskrive og vurdere rutinene sekretariatene har for å sikre at de generelle krav til faglig vurdering, forvaltning og revisjon imøtekommes samt vurdere sekretariatenes faglige kompetanse. I tillegg skal konsulenten gjennomgå systemene for budsjettstyringen av prosjekter finansiert gjennom sekretariatene, samt se nærmere på hvordan paraplyorganisasjonene sikrer måloppnåelse etter rammeavtalen.

Det vil i forbindelse med det tredje hovedformålet, være nødvendig å beskrive og vurdere ansvarsfordelingen mellom paraplyorganisasjon og dets medlemsorganisasjoner, samt i hvilken grad sekretariatene tilfredsstillende forventninger og behov som enkeltorganisasjonene har. Herunder vil det være nødvendig å se nærmere på i hvilken grad medlemsorganisasjonene under samme "paraply" koordinerer sitt engasjement, og hvorvidt rapportering og koordinering mellom den enkelte medlemsorganisasjon og paraplyorganisasjonen er god og relevant.

Omfang og metode

Relevante dokumenter fra Utenriksdepartementet og Norad fra 1995 og frem til i dag skal gjennomgås. Evalueringsteamet må i tillegg studere relevant skriftlig materiale i organisasjonene, samt intervju aktuelle personer blant bistandsmyndighetene, paraplyorganisasjonene og de ulike medlemsorganisasjonene.

Studien skal både se på evalueringer og systemer for aktivitets- og budsjettoppfølging som eksisterer i organisasjonene, og hva som ligger til grunn for Norads inngåelse av rammeavtaler med disse paraplyorganisasjonene. Herunder krav til prosjektbeskrivelser/ områdebeskrivelser, søknadsprosedyrer, bestemmelser om resultatrapportering, økonomi osv.

Evalueringen skal munne ut i anbefalinger om hvorvidt denne type samarbeidsform er hensiktsmessig, og hvordan ordningen eventuelt kan videreutvikles.

Konsulenten legger frem sine funn og leverer en foreløpig rapport til UD ved Evalueringssesksjonen* innen 15. mars 2004 (*endret, se revidert fremdriftsplan nedenfor*).

* Evalueringssesksjonen i Utenriksdepartementet ble overført til Norad i februar 2004.

Rapporten skal være på engelsk og ikke overstige 40 sider. Eventuelle vedlegg kommer i tillegg. Den skal leveres korrekturlest og språkvasket. Rapportoppsettet skal følge Evalueringsseksjonens veiledende oppsett for sluttrapportens form og innhold.

Frister og fremdriftsplan (revidert)

<i>Dato:</i>	<i>Aktivitet</i>
13. februar 2004	Oppstart
10. mai 2004	Første rapportutkast
20. juni 2004	Endelig rapport

Det avholdes presentasjonsmøter med oppdragsgiver og andre eventuelt inviterte underveis i evalueringsprosessen etter nærmere avtale.

Vedlegg 2

Liste over informanter (institusjoner og personer)

Atlas-alliansen	Rikke Bekkevold Anne Jensrud Berthe Stenberg Knut Harald Ulland Lars Ødegård
De Frie Evangeliske Forsamlinger (DFEF)	Mirjam Bergh
De Norske Pinsemenigheters Ytremisjon (PYM)	Sigve Ånderå
Den norske Misjonsalliansen (NMA)	Jørgen Haug Hanne Homberg Chavez
Det Norske Baptistsamfunn	Arild Harvik
Det Norske Misjonsselskap (NMS)	Anne Karin Kristensen
Direktoratet for utviklingssamarbeid (Norad)	Sveinung Fjose Kikkan Haugen Trine Mathisen Leif Sauvik Tore Toreng
Frelsesarmeen (FA)	Inger Marit Nygård
Funksjonshemmedes fellesorganisasjon (FFO)	Liv Arum
Landsforeningen for hjerte-og lungesyke (LHL)	Ted Torfoss
Metodistkirkens Misjonsselskap	Tove Odland
Norges Handikapforbund (NHF)	Lissen Bruce
Normisjon	Oddvar Holmedal Nils Magnar Sture
Norsk Forbund for Utviklingshemmede (NFU)	Knut Roger Andersen
Norsk Luthersk Misjonssamband (NLM)	Inger Rismyhr
Norsk Misjons Bistandsnemnd (BN)	Oddvar Espegren Birger Helland Gaute Hetland Margrete Haga Lindeland Astrid Vaaler Lundstrøm Arne Kjell Raustøl Anna Strandenæs
Signo/Norges Døveforbund	Jarle Kottmann
Utenriksdepartementet (UD)	Kristian Ødegaard Torleif Kveim

Vedlegg 3

Spørreskjema til organisasjonene

I. Bakgrunnsopplysninger

1. Navn på organisasjonen
2. Hvor mye ressurser i årsverk brukes til utviklingsprosjektene finansiert av Norad?
 - a. I Norge
 - b. Eventuelt i samarbeidsland fra egen norsk institusjon (Ikke inkluder ressurser fra samarbeidspart)
 - c. Kan dere angi hvor mye av dette (i prosent) som går til administrasjon vs. faglig prosjektgjennomføring og utvikling
3. Beskriv kort hvordan arbeidet i organisasjonen er organisert, for eksempel egen enhet, en eller flere personer med dette som hovedarbeidsområde.

II. Generell vurdering av ordningen med paraplyorganisasjon

4. Hvilke fordeler er det for organisasjonen å være med i paraplyorganisasjonen?
(Oppgi inntil fem fordeler)
 - a.
 - b.
 - c.
 - d.
 - e.
5. Hvilke ulemper er det for organisasjonen å være med i paraplyorganisasjonen?
(Oppgi inntil fem ulemper)
 - a.
 - b.
 - c.
 - d.
 - e.
6. Hvilke muligheter har medlemskap/tilknytning til paraplyorganisasjonen gitt både mht prosjektene, kunnskaper, erfaringer fra andre etc?
7. Har organisasjonen erfaringer fra å få prosjektstøtte direkte fra Norad?
 - a. Beskriv kort hvilke typer prosjekter, i hvilken periode, om dette var eller er parallelt med støtten gjennom paraplyorganisasjonen,
 - b. Hvilke fordeler eller ulemper opplevde dere med dette i forhold til støtten gjennom paraplyorganisasjonen?

III. Paraplyorganisasjonens bidrag til økt kompetanse i organisasjonen

8. Nevn eksempler på tiltak i regi av paraplyorganisasjonen som har bidratt til å styrke kunnskap, kompetanse og forståelse om
 - a. utviklingspolitikk, strategier og utviklingssamarbeid generelt
 - b. spesielle faglige temaer f.eks institusjons-/organisasjonsutvikling, likestilling, miljø, bærekraft, korrupsjon etc.
 - c. utfordringer i gjennomføring av prosjekter bl.a. gjennom erfaringsdeling
 - d. eventuelt andre temaer

9. Settes det i gang tiltak i egen organisasjon for å øke kompetansen som paraplyorganisasjonen kunne tatt ansvaret for? Hvorfor gjør dere dette selv?
10. Kan dere kort beskrive om og eventuelt hvordan dere utnytter sekretariats kunnskaper og eventuelt paraplyorganisasjonens informasjon og dokumentasjon i det daglige?
11. Hvor ofte i løpet av ett år vil dere si at organisasjonen/representanter for organisasjonen har kontakt med:
 - a. Sekretariatet
 - b. Styret
 - c. Andre organer (råd, representantskap, faggrupper)
 - d. Andre medlemmer under paraplyorganisasjonen
 - e. Norad
 - f. UD
 - g. Ambassadene

IV. Paraplyorganisasjonens bidrag til effektiv forvaltning av støtten

12. Hvordan vurderes paraplyorganisasjonens kriterier for støtte?
 - a. Er kriteriene klare?
 - b. Er det samsvar mellom kriteriene til Norad og paraplyorganisasjonen?
 - c. Er paraplyorganisasjonens kriterier strengere, like eller mildere enn Norads kriterier?
13. Hvordan vurderer organisasjonen hhv sekretariatets og styrets behandling av søknadene i fht:
 - a. Grundighet
 - b. Tidsbruk
 - c. Faglig forståelse av prosjektet
 - d. Kvalitetssikring av form på søknaden
 - e. Kvalitetssikring av faglig innhold (planlegging, organisering, gjennomføring, risikohåndtering etc.)
 - f. Kommunikasjon med søker underveis
14. Dersom søknaden var sendt direkte til Norad, tror dere at behandlingen ville vært annerledes? Tror dere flere eller færre søknader ville gått igjennom og fått støtte? Ville det vært mer eller mindre arbeid med event. endring, innhenting av tilleggsopplysninger etc?
15. Hvordan vurderer organisasjonen paraplyorganisasjonens formelle krav til rapportering, kontroll, revisjon og evaluering og praktiseringen av dem?
 - a. Er kravene klare?
 - b. Er kravene realistiske og mulig å følge opp?
 - c. Er kravene til paraplyorganisasjonen i samsvar med Norads krav? Er de strengere, like eller mildere?
 - d. Er kravene alt i alt for strenge?
16. Dersom det skulle rapporteres direkte til Norad, tror dere at dere vil bruke mer eller mindre tid og ressurser på rapportering, kontroll, revisjon og evaluering?
17. Har dere noen synspunkter på tidsplan og tidsfrister for søknader og rapportering som det er lagt opp til i løpet av året av hhv paraplyorganisasjonen og Norad?

V. Generelle synspunkter og kommentarer

18. Ville organisasjonen vært engasjert i utviklingsprosjekter/bistand med Norad støtte dersom dere ikke hadde vært medlem/tilknyttet en paraplyorganisasjon?
19. Eventuelle ideer, synspunkter og kommentarer med relevans til bruk av paraplyorganisasjoner som en ordning for å kanalisere støtte gjennom frivillige organisasjoner. Er det f.eks regler, rutiner og systemer som dere syns kunne forenkles? Er det tiltak for å styrke det bistandsfaglige som burde i verksettes?
20. Kommentarer til spørreskjemaet

Skjemaet returneres elektronisk til inger-johanne.sundby@statskonsult.no innen 19. mars 2004.

Vedlegg 4

Utdrag fra reglementet for økonomistyring i statens krav til tilskuddsforvaltning

Innholdet i dette vedlegget er basert på:

- Reglement for økonomistyring i staten fastsatt ved kronprinsregentens resolusjon 12. desember 2003
- Bestemmelser om økonomistyring i staten fastsatt av Finansdepartementet 12. desember 2003. Kapittel 6 Forvaltning av tilskuddsordninger
- Veileder – Om etablering og forvaltning av tilskuddsordninger i staten. Finansavdelingen juni 2004.

Mål og tildelingskriterier

De ansvarlige departementene skal i tilknytning til bevilgningsforslaget formulere mål for ordningen. Departementet skal utarbeide kriterier for måloppnåelse. Målene må beskrives på en slik måte at det er klart for Stortinget hva som ønskes oppnådd gjennom tilskuddet.

Departementet skal utarbeide kriterier for tildelingen av tilskuddet. Organisasjoner som statlige tilskudd skal motta et tilskuddsbrev som bekrefter dette.(§6.3.3).

Departementet skal påse at forvaltningen av ordningen er organisert på en effektiv og hensiktsmessig måte.

Dersom det ikke er aktuelle offentlig instanser å overlate forvaltningsansvaret til, kan forvaltningen overlates til en ikke-statlig/privat instans når dette anses som forsvarlig og den aktuelle organisasjon er villig til det.

Når tilskuddet fordeles på flere nivåer innenfor en organisasjon må departementet ha vurdert om det sentrale leddet i organisasjonen skal stå som tilskuddsforvalter eller som tilskuddsmottaker (§6.2.2.4).

Vedtak om å overlate forvaltningsansvaret for tilskuddsordninger til ikke statlige virksomheter må godkjennes av Finansdepartementet og omtales i bevilgningsforslaget fra departementet.

Hvis tilskuddsordningen er godkjent skal departementet utarbeide et oppdragsbrev der kravene som følger av reglementet (§ 6.2.1.1), eventuelt med henvisning til særskilt regelverk for ordningen.

Rapportering – informasjon om måloppnåelse

Det ansvarlige departementet skal fastsette hvilke opplysninger som skal innhentes fra tilskuddsmottaker eller eventuelt andre kilder for å belyse måloppnåelsen (§ 6.2.1).

Tilskuddsforvalter skal innhente rapporter fra tilskuddsmottakere som gjør det mulig å vurdere graden av måloppnåelse. Kriteriene for måloppnåelse skal være i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger. Kriteriene skal være så konkrete og presist utformet at det kan foretas oppfølging uten uforholdsmessige store kostnader. Tilskuddsmottakere må pålegges å sende inn rapport i henhold til disse kriteriene.

Kravene til rapportering skal ikke gis større omfang enn det som er rimelig i forhold til nytten tilskuddsmottaker har av tilskuddet. Det skal også tas hensyn til de praktiske mulighetene hver enkelt mottaker har for å fremskaffe informasjon. Rapportering fra tilskuddsmottaker kan erstattes eller suppleres med informasjon fra andre kilder hvis disse gir relevant og tilfredsstillende informasjon.

Tilskuddsforvaltere innenfor statsforvaltningen skal rapportere i tråd med kravene som er fastsatt av departementet i tildelingsbrevet eller i særskilt regelverk for tilskuddsordningen. Øvrige tilskuddsforvalte skal rapportere i tråd med kravene som er fastsatt av departementet i oppdragsbrevet eller i særskilt regelverk for tilskuddsordningen.

Oppfølging og kontroll

Departementet skal sørge for at det blir fastsatt regler om nødvendig kontroll med opplysninger som legges til grunn for tildeling og som inngår i den etterfølgende rapporteringen. Tilskuddsforvalter skal kontrollere informasjonen mottakeren sender inn som har betydning for tilskuddsforvalters beregning av tilskuddsbeløp og tildeling.

Et departement som er tilskuddsforvalter kan delegere kontrollmyndigheten til underliggende virksomhet(er) (Norad).

I økonomireglementet understrekes det at oppfølging og kontroll må tilpasses den enkelte tilskuddsordning og ha et rimelig omfang i forhold til den nytte den gir.

Oppfølging og kontroll av tilskuddsmottakere består dels i å konstatere at avtalte rapporter faktisk kommer inn, og dels å undersøke om det som står i rapportene er korrekt. Som tilskuddsforvalter må staten sørge for at det foretas hensiktsmessige kontroller av kvaliteten på informasjon som påvirker størrelsen på tilskuddet, og som belyser tilskuddsmottakers måloppnåelse. Gjennomførte kontrolltiltak skal dokumenteres på en tilfredsstillende måte. Tilskuddsforvalter skal videre kontrollere rapporter som tilskuddsmottaker sender inn om måloppnåelsen.

Generelt kan kontrolltiltak grupperes i følgende hovedalternativ:

1. Generell formalia- og rimelighetskontroll, dvs at rapportene er signert og attestert og at tallmaterialet ikke virker usannsynlig
2. Stikkprøvekontroll for prøving av data i innrapportert informasjon
3. Gjennomgang og vurdering av innrapportert informasjon

Punkt 3 er mest aktuelt for ordninger der tilskuddet gis som en andel av regnskapsførte utgifter.

For at kontrollen skal få et rimelig omfang og ikke medføre unødige kostnader bør kontrollen vurderes allerede ved planleggingen av en ny tilskuddsordning.

Tilskuddsforvalter skal kartlegge henholdsvis risiko for at det oppstår *feil* på grunn av problemer med fortolkning av tilskuddsvilkårene, og risiko for *uregelmessigheter*. Ut fra en vurdering av det samlede risikonivå, og hva som er de vesentligste risikomomentene, skal det fastsettes hvilke kontrollpunkter som er mest aktuelle, og hvem som skal foreta kontrollen.

Tilskuddsforvalter må vurdere følgende:

- *hvilke risikofaktorer foreligger*
- *hvor vesentlige er disse*
- *mulige kontrollpunkter ved en stikkprøvekontroll*
- *kontrollhandlinger som kan iverksettes som ledd i den løpende rapportering uten uforholdsmessige kostnader*

Det enkelte departement må vurdere i hvilken utstrekning informasjon i rapporter fra tilskuddsmottaker skal være attestert av statsautorisert eller registrert revisor (§6.3.8.3).

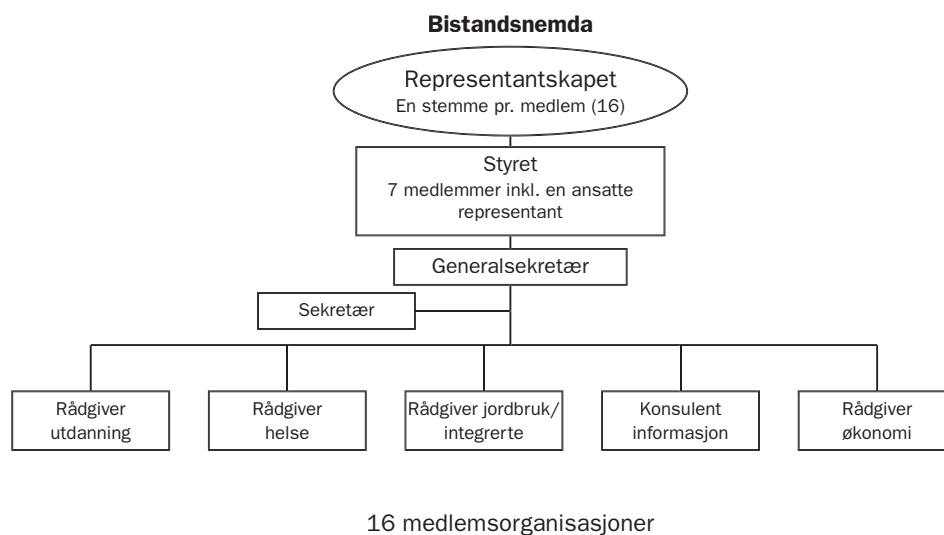
Tilskuddsforvalter må vurdere om det skal kreves attestasjon fra statsautorisert revisor eller registrert revisor av økonomiske rapporter eller rapporter om faktiske størrelser som inngår i tildelingskriterier og kriterier for måloppnåelse. I dette inngår en vurdering av hvilken type informasjon som revisor har praktisk mulighet for å undersøke og hvilke kontrollhandlinger som er nødvendige.

Generelt bør kontrolltiltak være i samsvar med behovet for, mulighetene for og kostnadene av kontroll. Rapportering og kontroll tiltak må ha et rimelig omfang i forhold til verdien de representerer. Gjennomføring av kontrollrutiner krever ressurser og det er derfor viktig av kontrollpraksis er dimensjonert i forhold til en kostnads-nytte vurdering.

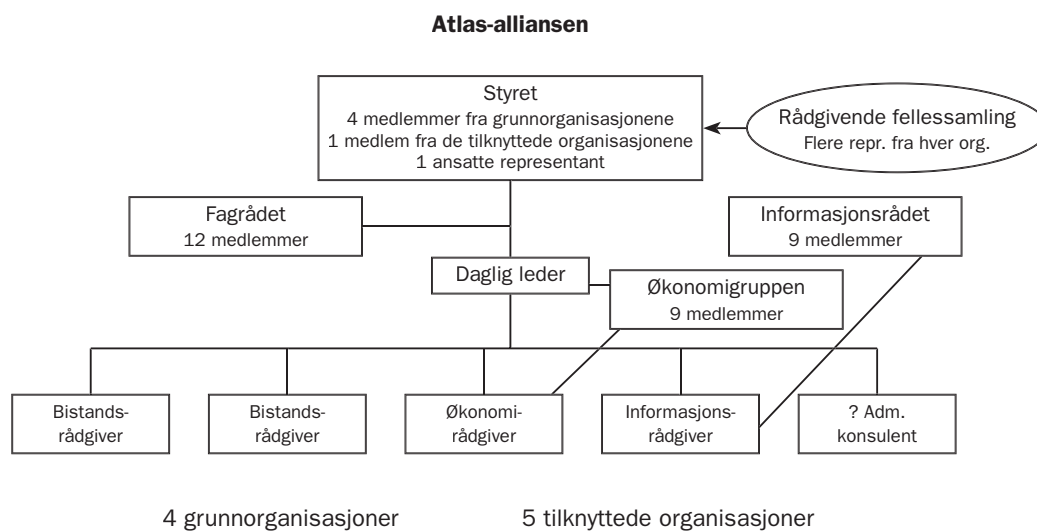
Evaluerings

Departementet og tilskuddsforvalter skal sørge for at det gjennomføres evalueringer for å få informasjon om tilskuddsordninger er effektive i forhold til ressursbruk, organisering og fastsatte mål.(§6.5)

Vedlegg 5 Organisasjonskart



Omlag 140 prosjekter i samarbeid med 100 kirker og organisasjoner i 39 land



Omlag 40 prosjekter i 17 land

Vedlegg 6

Litteraturliste

- | | | |
|--|------|---|
| 1. Atlas-alliansen | 2004 | Atlas-alliansens årsplan 2002 |
| 2. Atlas-alliansen | 2004 | Atlas-alliansens årsplan 2004 |
| 3. Atlas-alliansen | 2003 | 10 år for de fattigste av de fattige, 10-års strategi for Atlas-alliansen |
| 4. Atlas-alliansen | 2003 | Årsrapport og regnskap for bistandsvirksomheten 2002 |
| 5. Atlas-alliansen | 2003 | Atlas sekretariatets rolle, oppgaver og kompetanse |
| 6. Atlas-alliansen | 2003 | Flerårig plan for Atlas-alliansens bistandsarbeid 2003-2007 |
| 7. Atlas-alliansen | 2002 | Årsrapport og regnskap for bistandsvirksomheten 2001 |
| 8. Atlas-alliansen | 2002 | Vedtekter for Atlas-alliansen |
| 9. Atlas-alliansen | 1999 | Mal for vurdering av det enkelte prosjekt |
| 10. Atlas-alliansen | 1999 | Plan for virksomhet, organisering og styring |
| 11. Atlas-alliansen | 1999 | Prinsipper og retningslinjer for bruk av midler |
| 12. Bergh, Mirjam | 1995 | Caring, Sharing, Daring – Development Work in Transition, A Manual for Field Workers and Decision Makers |
| 13. Bø, Ingar, Hennig, T. and Stoufer, R. | 2003 | Evaluation Report – The Energy and Development Project – Qomolangma Nature Preserve, Tibet |
| 14. Bye, Vegard – Norlat AS | 2003 | Evaluering av Bistandstorgets Evalueringsnettverk
Evalueringsrapport 3/2003 fra Utenriksdepartementet |
| 15. Finansdepartementet | 2003 | Reglement for økonomistyring i staten |
| 16. Funksjonshemmedes fellesorganisasjon | 2001 | Impact Assessment – Rehabilitation Program in Palestine |
| 17. Gudvangen, Stein | 1996 | Fra SKEPSIS til TILLIT – Norsk Misjonsråds bistandsnemnd 1983-96 |
| 18. Haus, Sigurd and Skjortnes, M (SIK) | 1992 | Utvikling av bistandsfaglig kompetanse i misjonsorganisasjonene - Sluttrapport |
| 19. Jethro Consult- International Organisational Development | 1999 | Norsk Misjonsråds Bistandsnemnd – BNs fremtid |
| 20. Krokeide, Nils Atle | 2002 | The United Methodist Church in Angola – Evaluation of Posoca |
| 21. Kruse, Stein-Erik | 1999 | How to Assess NGO Capacity |
| 22. Kruse, Stein-Erik (HeSo), Bhat, M.K. (DSI), Raustøl, A.K. (BN) | 2002 | Education as Development for Marginalised Groups – An Evaluation of School Projects in India Supported by Norwegian Mission Organisations |

23.	Norad	2004	Beslutningsdokument for samarbeidorganisasjoner med løpende avtaler (Atlas-alliansen og Norad)
24.	Norad	2004	GLO-0614 Tilsagnsbrev – Avtaleforhold 2004
25.	Norad	2004	GLO-0641 Revidert og oppdatert tilsagnsbrev for Atlas-alliansen
26.	Norad	2003	Forvaltningshåndsboka
27.	Norad	2003	Samarbeidsavtale Norad - Atlas-alliansen
28.	Norad	2003	Samarbeidsavtale Norad – Norsk Misjons Bistandsnemnd (BN)
29.	Norad	2002	Cooperation Agreement (General)
30.	Norad	2002	GLO-0641 Rammeavtale Atlas-alliansen- Tilsagnsbrev for 2002
31.	Norad	2002	Kompetanseprofil for frivillige organisasjoner med samarbeidsavtale med Norad
32.	Norad	2001	Guide for Institutional Cooperation
33.	Norad	1999	Norad investerer i framtida, Norad strategi mot år 2005
34.	Norsk Misjons Bistandsnemnd (BN)	2004	Rapport fra tjenestereise til India 28. januar til 8.februar 2004
35.	Norsk Misjons Bistandsnemnd (BN)	2003	Årsmelding 2002- “Nye muligheter til utvikling”
36.	Norsk Misjons Bistandsnemnd (BN)	2002	Årsmelding 2001- “Vi er til for hverandre”
37.	Norsk Misjons Bistandsnemnd (BN)	2002	Bistandsnemndas overordnede strategi
38.	Norsk Misjons Bistandsnemnd (BN)	2002	Rapportering på BNs aktivitetsplan 2001- pr. 31.12
39.	Norsk Misjons Bistandsnemnd (BN)	2001	Evalueringstrategi for Bistandsnemnda (BN) og norske misjonsorganisasjoner
40.	Norsk Misjons Bistandsnemnd (BN)		Bistandsnemndas kriterier for søknadsbehandling
41.	Norsk Misjons Bistandsnemnd (BN)		Retningslinjer for tjenestereiser
42.	Olsen, Ingvar Theo (HeSo), Skjelmerud, A., Lode, K., Kristensen, K., Eide, Ø.	2003	Hope in Africa – The Role of the Churches in Development of Civil Society
43.	Raustøl, Arne Kjell and Eide, K.E.	2003	Tjenestereise til Angola – Metodistkirkens Misjonsselskap
44.	Statskonsult	2001	Notat 2001:5: Statlig tilskudd til frivillige organisasjoner – et diskusjonsgrunnlag
45.	Statskonsult	2000	Temahefte: Statlige tilskudd – Utforming og forvaltning av statlige tilskuddsordninger

- | | | |
|---------------------------------|------|--|
| 46. Statskonsult | 1998 | Direktorater i institusjonelt samarbeid, Forvaltningsmessige sider ved bruk av norske direktorater i institusjonelt bistands-samarbeid |
| 47. Stubbs, Sue | 2002 | Inclusive Education – Where There Are Few Resources |
| 48. Udenrigsministriet – DANIDA | 2003 | Danidas NGO-samarbejde 2002 |
| 49. Utenriksdepartementet | 2004 | Statsbudsjettet 2004 – Tildelingsbrev nr. 2/2004 |
| 50. Utenriksdepartementet | 2004 | White Paper No. 35, 2003-2004 <i>Fighting Poverty Together</i> |
| 51. Utenriksdepartementet | 2003 | St.prp.nr.1 (2003-2004) For budsjetterminen 2004 |
| 52. Utenriksdepartementet | 2003 | Statsbudsjettet 2003 – Tildelingsbrev nr. 1/2003 |
| 53. Utenriksdepartementet | 2002 | Kamp mot fattigdom! Regjeringens handlingsplan for bekjempelse av fattigdom i sør mot 2015 |
| 54. Utenriksdepartementet | 2001 | Grant Schemes for Humanitarian Assistance and Development Cooperation by Norwegian and International Voluntary Actors – Guidelines |
| 55. Utenriksdepartementet | 2000 | En kartlegging av erfaringer med norsk bistand gjennom frivillige organisasjoner 1987-1999. Evalueringsrapport 4/2000 av NORLAT AS, Vegard Bye |
| 56. Utenriksdepartementet | 1999 | Plan for arbeidet med mennesker med funksjonshemming i bistanden |
| 57. Utenriksdepartementet | 1998 | Institutional Development promoted by Norwegian Non-Governmental Organisations – Development through Institutions Sub-study 4 by The North-South Institute, Canada |
| 58. Utenriksdepartementet | 1995 | NGOs as a Channel in Development Aid – The Norwegian System by Centre for Development Studies, University of Bergen |

Norad

Direktoratet for utviklingssamarbeid
*Norwegian Agency for
Development Cooperation*
Pb. 8034 Dep 0030 OSLO
Ruseløkkvn. 26, Oslo, Norge

Tel: +47 22 24 20 30

Faks: +47 22 24 20 31

postmottak@norad.no
www.norad.no

Opplag: 600

Utgitt: september 2004

ISBN-82-7548-150-3

