



2013:2

# Bistånd genom svenska organisationer

En översyn av ramavtalssystemet





DATUM  
2013-02-27  
ERT DATUM  
2012-03-29

DIARIENR  
2012/98-5  
ER BETECKNING  
UF2012/21821/UD/UP

Regeringen  
Utrikesdepartementet  
103 39 Stockholm

## **Översyn av ramavtalsystemet för stöd genom svenska organisationer i det civila samhället**

Statskontoret har fått i uppdrag av regeringen att göra en översyn av ramavtalsystemet ändamålsenlighet vad gäller genomförandet av strategin Stöd genom svenska organisationer i det civila samhället. I uppdraget ingår bland annat att göra en bedömning av systemet utifrån principer om effektivitet, transparens och mångfald.

Statskontoret ska lämna förslag till hur ramavtalssystemet kan utvecklas för ett effektivt genomförande av strategin.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Bistånd genom svenska organisationer*. En översyn av ramavtalssystemet (2013:2).

Generaldirektör Yvonne Gustafsson har beslutat i detta ärende. Utredningschef Erik Nyberg och utredare Gunnar Gustafsson, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Yvonne Gustafsson

Gunnar Gustafsson

## Innehåll

	<b>Sammanfattning</b>	<b>7</b>
<b>1</b>	<b>Regeringens uppdrag till Statskontoret</b>	<b>11</b>
1.1	Bistånd genom svenska civilsamhällesorganisationer	11
1.2	Frågorna i uppdraget	11
1.3	Statskontorets tolkning av uppdraget	13
1.4	Centrala styrdokument och definitioner	14
1.5	Utgångspunkter för uppdragets genomförande	15
1.6	Avgränsningar och inriktning	20
1.7	Genomförande och metod	21
1.8	Rapportens disposition	23
<b>2</b>	<b>Ramavtalssystemet för civilsamhällesorganisationer</b>	<b>25</b>
2.1	Systemets syfte och beståndsdelar	25
2.2	Organisationer med rambehörighet	27
2.3	Anslagstilldelning och finansieringskällor	33
2.4	Sammanfattande iakttagelser	35
<b>3</b>	<b>Regeringens styrning av ramavtalssystemet</b>	<b>37</b>
3.1	Övergripande mål och utgångspunkter	37
3.2	Regeringens styrning av Sida	43
3.3	Sammanfattande iakttagelser	44
<b>4</b>	<b>Sidas styrning av ramorganisationerna</b>	<b>47</b>
4.1	Mål- och resultatstyrning av ramorganisationerna	47
4.2	Sidas handläggning av stödet	52
4.3	Sidas övriga kontroll och uppföljning av ramorganisationerna	54
4.4	Kostnadseffektiviteten i systemet	58
4.5	Sidas återrapporering till regeringen	61
4.6	Kriterier för urval	62
4.7	Avtal inom det humanitära utvecklingssamarbetet	65
4.8	Sammanfattande iakttagelser	67

<b>5</b>	<b>Ramorganisationernas syn på ramavtalssystemet</b>	<b>69</b>
5.1	Långsiktighet, kontroll och dialog	69
5.2	Sammanfattande iakttagelser	76
<b>6</b>	<b>En internationell jämförelse</b>	<b>77</b>
6.1	Utgångspunkter för jämförelsen	77
6.2	Generella trender inom utvecklingssamarbetet	78
6.3	Biståndsgivarnas samverkan med det civila samhället	79
6.4	Finansiering och uppföljning	80
6.5	Kostnadseffektiviteten i de olika länderna	81
6.6	Mångfald och insyn	82
6.7	Sammanfattande iakttagelser	84
<b>7</b>	<b>Statskontorets slutsatser och förslag</b>	<b>85</b>
7.1	Övergripande slutsatser	85
7.2	Regeringens styrning	87
7.3	Sidas styrning	89
7.4	Mångfalden i stödet till det civila samhället	99
7.5	Insyn och transparens i ramavtalssystemet	105

## **Bilagor**

1	Regeringsuppdraget	109
2	Enkätfrågor till ramorganisationer	115

## Sammanfattning

Regeringen (Utrikesdepartementet) har gett Statskontoret i uppdrag att göra en översyn av det så kallade ramavtalssystemet för civilsamhällesorganisationer som bedriver biståndsarbete.

I uppdraget ingår att bedöma systemets ändamålsenlighet utifrån ett antal aspekter, bl.a. om systemet svarar mot målen i regeringens strategi på området, om uppföljningen fungerar tillfredställande, om formerna för urval av organisationer är ändamålsenliga samt om systemet möjliggör inträde av nya aktörer.

Statskontorets övergripande slutsats är att systemet med ramavtal är ett ändamålsenligt och kostnadseffektivt sätt att kanalisera stöd genom svenska organisationer i det civila samhället. De problem som Statskontoret funnit handlar i hög grad om hur styrningen av ramavtalssystemet tillämpas. Statskontoret har funnit följande svagheter i regeringens och Sidas styrning:

- Regeringens styrdokument innehåller alltför många krav om formerna för stödet, vilket bidrar till att återrapporteringen blir inriktad på inre effektivitet och kortsiktiga resultat.
- Även Sidas styrning och uppföljning är i stor utsträckning inriktad på stödets utformning, vilket lämnar lite utrymme för mer strategisk styrning.
- Sida har ett antal väl utvecklade instrument för att följa upp verksamheten. Dessa kan dock användas mer systematiskt.
- Ramavtalssystemet uppmuntrar inte innovativa lösningar eller nya aktörer tillräckligt.

Enligt Statskontoret behöver styrningen förenklas. Detta kan åstadkommas genom att regeringens styrdokument rensas från generella krav på myndighetsstyrning. Dessutom bör färre krav ställas på for-

merna för stödet. Styrningen bör också tydligare inriktas mot mål som är specifika för verksamheten.

Sida lämnar årliga rapporter till regeringen där verksamhetens resultat redovisas. Det är dock svårt att redovisa resultat för en så pass komplex och diversifierad verksamhet som det här är frågan om, i synnerhet på kort sikt. Statskontoret föreslår därför att rapporteringen ska ske mer sällan, förslagsvis vart tredje år. Årlig rapportering bör istället ske i Sidas årsredovisning.

Enligt Statskontoret bör det klargöras att avtalet är det centrala styrdokument där åtaganden mellan Sida och organisationerna ska fastställas. Alla krav på förändringar under avtalsperioden ska slås fast i tilläggsavtal. En osäkerhet om avtalens ställning har enligt Statskontoret medfört att styrsignaler kommer in i styrningen på annat sätt.

En fördel med ramavtalssystemet är att det gynnar den långsiktighet som stödet genom svenska organisationer i det civila samhället bör bygga på. Statskontoret anser därför att regeringen bör skapa förutsättningar för Sida att förlänga avtalsperioderna. Längre avtalsperioder ger enligt Statskontoret också förutsättningar för en mer systematisk uppföljning av verksamheten.

Sida har väl utvecklade instrument för uppföljning och utvärdering av organisationerna. Enligt Statskontoret har dock de många granskningsinstrumenten skapat ett omfattande och komplext system av rapportering, möten etc. Därför bör Sida enligt Statskontoret ta fram en modell för hur samverkan mellan Sida och organisationerna ska fungera där samtliga granskningsinstrument sammanvävs i en förutsägbar planering för hela avtalsperioden.

Forum Syd har en särställning i det att man vidareförmedlar medel till andra organisationer, av vilka alla inte är medlemmar. Enligt Statskontoret är Forum Syds vidareförmedlingsuppdrag alltför vagt reglerat. Sida bör därför tydligare formulera på vilka grunder Forum Syds bedömningar av organisationer ska göras.

Statskontorets övergripande slutsats är att mångfalden i ramavtalssystemet totalt sett är stor. Det finns dock anledning att förmoda att landskapet för aktiviteter och aktörer inom det civila samhället i fram-

tiden kommer att förändras. Detta bl.a. som en följd av teknikutvecklingen. Det finns därför anledning för regeringen att uppdra åt Sida att öppna en kanal för nya aktörer och nya innovativa metoder.

Statskontoret föreslår att stödet genom svenska organisationer i det civila samhället bör kanaliseras genom tre fönster eller kanaler enligt följande.

1. **Ett utvecklat ramavtalssystem för långsiktig samverkan med större etablerade organisationer.** Stödet bör avse organisationer med påvisad god kapacitet och en etablerad verksamhet. För ett sådant fönster bör inträdeskraven vara höga. Styrningen bör också kunna begränsas och bli mer strategisk. Avtalsperioderna bör förlängas till att gälla för förslagsvis 5–7 år. Detta för att skapa förutsättningar för mer långsiktighet och förutsägbarhet.
2. **Ett uppdrag för vidareförmedling till organisationer som inte naturligt är kopplade till en större ramorganisation.** Uppdraget bör utvecklas genom att Sida utarbetar tydligare kriterier för hur bedömningar av sökande organisationer ska göras. Denna verksamhet bör regleras i avtal med krav på återrapportering.
3. **Ett nytt fönster för innovativa ansatser, organisationer och aktörer.** Det finns ett värde i att fånga upp aktörer som bedriver mer innovativ verksamhet. Därför behövs ett fönster eller en kanal för detta ändamål. För ett sådant fönster bör inträdeskraven vara lägre. Det kan exempelvis innebära ett slopande av kravet på egeninsats. Det kan också handla om insatser som innebär ett större risktagande. Vidare bör avtalsperioderna vara kortare. Ansvar för att närmare följa upp en sådan verksamhet bör åligga Sida.





# 1 Regeringens uppdrag till Statskontoret

Regeringen har gett Statskontoret i uppdrag att göra en översyn av det s.k. ramavtalssystemet för organisationer i det civila samhället som bedriver biståndsverksamhet. I detta inledande kapitel beskriver vi bl.a. uppdragets utformning, dess avgränsningar och hur det har genomförts.

## 1.1 Bistånd genom svenska civilsamhällesorganisationer

Det övergripande målet för stöd genom svenska organisationer i det civila samhället i utvecklingsländer är:

”Ett livskraftigt och pluralistiskt civilt samhälle i utvecklingsländer som bidrar effektivt, med ett rättighetsbaserat arbete, till minskad fattigdom i alla dess dimensioner”

För att uppnå det övergripande målet ska verksamheten bidra till kapacitetsutveckling samt demokratisering och ökad respekt för mänskliga rättigheter i utvecklingsländer. Vidare ska den mångfald som finns beträffande tematisk kompetens och inriktning hos svenska civilsamhällesorganisationer uppmärksammas.

Sida har sedan år 1970 ingått ramavtal med ett femtontal civilsamhällesorganisationer (CSO:er). Systemet med ramavtal bygger bl.a. på upprättandet av fleråriga ramavtal samt krav på att organisationerna ska bidra med en viss ekonomisk egeninsats. År 2012 fördelade Sida drygt 1,5 miljarder kronor till organisationerna i ramavtalssystemet.

## 1.2 Frågorna i uppdraget

Statskontoret har fått regeringens uppdrag att göra bedöma ändamålsenligheten med ramavtalssystemet. Bedömningen ska göras dels utifrån principer om *effektivitet, transparens och mångfald*, dels utifrån

*systemets ändamålsenlighet* för genomförandet av regeringens *strategi Stöd genom svenska organisationer i det civila samhället 2010–2014*. Inom ramen för uppdraget ska Statskontoret:

- Bedöma ramavtalets kostnadseffektivitet genom en analys av förvaltningskostnader.
- Bedöma ändamålsenligheten i formerna och kriterierna för urval av organisationer som kan ingå ramavtal med Sida i relation till strategimålen.
- Bedöma huruvida formerna för uppföljning, inklusive bidragskontroll, inom ramavtalssystemet är ändamålsenliga.
- Bedöma för- och nackdelar med att en organisation som vidareförmedlar biståndsmedel till andra svenska civilsamhällesorganisationer även genomför egna program.
- Översiktligt bedöma huruvida en ökad grad av egenfinansiering påverkar kvalitet och resultat.
- Bedöma huruvida ramavtalssystemets tillämpning är förenad med särskilda svårigheter och fördelar.
- Bedöma huruvida systemet med ramavtal möjliggör inträdet av nya aktörer, samt hur det påverkar förutsättningarna för CSO:er att verka för strategins genomförande.
- Bedöma huruvida systemet med ramavtal påverkar insyn i verksamhetens alla delar.
- Göra en översiktlig internationell jämförelse gällande former för stöd genom inhemska CSO:er i följande givarländer: Kanada, Storbritannien, Nederländerna och Danmark.
- Göra en översiktlig jämförelse med den modell för avtal mellan Sida och civilsamhällesorganisationer som tillämpas inom det uppförda anslaget 1:1 Biståndsverksamhet, anslagspost 1 Humanitära insatser och konflikthantering inom utgiftsområde 7, Internationellt bistånd.
- Lämna förslag på förtydliganden av relationen mellan regeringen och civilsamhällesorganisationer inom svenskt utvecklingssamarbete.

Statskontorets rapport ska utgöra ett underlag till en halvtidsöversyn av den gällande strategin för Stöd genom svenska organisationer i det civila samhället 2010–2014. Utifrån sin analys ska Statskontoret lämna förslag på hur systemet kan förbättras för ett effektivt genomförande av strategin. Uppdraget återfinns i sin helhet i bilaga 1.

### 1.3 Statskontorets tolkning av uppdraget

Statskontorets uppdrag innebär att göra en översyn av ramavtalssystemets ändamålsenlighet. Som vi tolkat uppdraget innebär detta att studera huruvida systemet är utformat på ett sådant sätt att det gör det möjligt att *uppfylla målen* i strategin för Stöd genom svenska organisationer i det civila samhället 2010–2014. Fokus ligger således på att studera ändamålsenligheten i systemet som sådant. I uppdraget ingår inte att bedöma måluppfyllelse i termer av verksamhetsresultat.

Centralt i uppdraget är också att bedöma systemet utifrån principer om *effektivitet, transparens och mångfald*.

Vi har tolkat uppdraget som att det avser att analysera *funktionaliteten i ett styrsystem* baserat på långsiktiga avtal, ett antal centrala styrdokument samt instrument för att följa upp verksamheten. Begreppet effektivitet kommer därför till stor del att handla om *effektiv styrning*. Analysen av effektiviteteten i styrningen fokuserar huvudsakligen på regeringens och Sidas styrning av verksamheten.

*Effektivitet* i termer av *effektiv styrning* kan tolkas på flera sätt. En tolkning är att ramavtalssystemet är effektivt om de *prioriteringar som kommer till uttryck i olika styrdokument är tydliga* för dem som ska ha dem som utgångspunkt för sitt arbete. Effektivitet i styrningen kan också tolkas som att regeringens prioriteringar slår igenom i de insatser som genomförs och i de resultat som uppnås.

Effektivitet kan emellertid också betraktas som att styrmodellen eller styrsystemet bidrar med *underlag som regeringen behöver för omprioriteringar* av verksamheten. En aspekt på effektivitet i styrningen kan också omfatta frågor som huruvida styrningen går att tillämpa i praktiken utan att kräva alltför stora resurser eller att det får andra negativa konsekvenser.

Även *mångfald* är ett begrepp som kan tolkas på flera sätt. En första distinktion är huruvida målet om mångfald i ramavtalssystemet *avser uppsättningen svenska organisationer* eller i de insatser som sammantaget genomförs i samarbetsländerna. Vår analys avser svenska civilsamhällesorganisationer och hur uppsättningen av dessa speglar en mångfald sett till dagens samhälle och dess aktörer.

*Transparens* innebär en strävan att öka insynen i verksamhetens olika delar och kan avse förbättrad insyn för såväl *skattebetalare* som för *mottagare av stödet* i samarbetsländerna. I denna granskning har vi fokuserat på insynen och transparensen i det svenska systemet.

## 1.4 Centrala styrdokument och definitioner

Organisationer kan erhålla finansiering genom Sidas anslag 1:1 Biståndsverksamhet, anslagspost 5: Stöd genom svenska organisationer i det civila samhället. Detta anslag benämns i det följande *CSO-anslaget*.

De centrala styrdokumenterna för CSO-anslaget är:

- *Pluralism*. Regeringens policy för Sveriges stöd till det civila samhället i utvecklingsländer inom svenskt utvecklingssamarbete. Denna benämns fortsättningsvis som regeringens *policy eller policyn på området*.<sup>1</sup>
- Regeringens strategi för stöd genom svenska organisationer i det civila samhället. Strategin gäller för perioden 2010–2014.<sup>2</sup> Denna benämns fortsättningsvis *regeringens strategi eller strategin på området*.
- Kriterier för civilsamhällesorganisationers behörighet som ramorganisation inom anslagsposten Stöd genom svenska organisationer i det civila samhället. Kriterierna omfattar även strategiska partnerorganisationer för humanitära insatser och konfliktrelaterad

---

<sup>1</sup> Policyn gäller fr.o.m. år 2010. Dock längst till år 2014.

<sup>2</sup> Regeringens strategi ersatte det tidigare styrdokument som var fastställt av Sida: *Policy*. Sidas stöd genom svenska organisationer i det civila samhället i svenskt utvecklingssamarbete, Sida, 2007.

verksamhet. Beslut om nya urvalskriterier har tagits år 2011. Dessa benämns fortsättningsvis *urvalskriterier* eller *kriterier för urval*.

- Sidas instruktion för bidrag ur anslagsposten Stöd genom svenska organisationer i det civila samhället. Beslutad av Sida år 2010, och reviderad år 2012. Denna benämns i det följande som *instruktionen eller instruktionen för rambidrag*.
- Avtal mellan Sida och respektive ramorganisation. Dessa benämns i rapporten som *avtal för rambidrag*, *ramavtal* eller *avtal*.

Med en civilsamhällesorganisation (CSO) avses en ideell förening, registrerat samfund, ekonomisk förening eller stiftelse som har en styrelse och skrivna fastställda stadgar. En CSO ska vara självstyrande, bygga på frivillighet och i olika avseenden vara oberoende från stat, kommun och marknad samt bedriva verksamheten utan vinstintresse, ofta utifrån en gemensam värdegrund. OECD har traditionellt använt sig av termen NGO (Non Governmental Organisation). Det finns dock ingen entydig definition för något av begreppen och ibland råder en viss förvirring på området. Termen CSO används dock oftast för att beskriva något som är vidare än en NGO och används alltmer på internationell nivå. I denna rapport använder vi oss av termen *civilsamhällesorganisationer* eller *CSO*, samt för att beskriva de organisationer som ingår i ramavtalssystemet, *ramorganisationer*.

De båda begreppen *utvecklingsamarbete* och *bistånd* används synonymt i denna rapport.

Sida (Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete) bildades år 1995 genom en sammanslagning av alla dåvarande biståndsmyndigheter varav en var SIDA.

## **1.5 Utgångspunkter för uppdragets genomförande**

Någon genomgripande översyn eller bedömning av ramavtalssystemets ändamålsenlighet har inte gjorts tidigare. I detta avsnitt redovisas ett

antal utgångspunkter och förutsättningar som har betydelse för Statskontorets analys och ställningstaganden i denna rapport.

### **1.5.1 Styrning av statlig verksamhet**

Resultatstyrningen av den statliga förvaltningen har förändrats under senare år. Regeringen har i budgetpropositionerna för åren 2009 och 2010<sup>3</sup> samt i 2010 års förvaltningspolitiska proposition<sup>4</sup> tagit ställning i frågan om myndighetsstyrning och styrning av statlig verksamhet.

Avsikten med de senaste årens förändringar är att resultatstyrningen på ett mer systematiskt vis ska anpassas till verksamhetens förutsättningar och behov. Regeringens styrning ska bli mer strategisk och verksamhetsanpassad än tidigare.<sup>5</sup> Regeringen har angett att målen bör bli färre och tydligare jämfört med tidigare för att regeringens styrsignaler ska få större genomslag i myndigheternas verksamhet.<sup>6</sup>

Regeringen har också anfört att formerna för riktade resultatanalyser och resultatskrivelser till riksdagen bör utvecklas.<sup>7</sup>

Genomgången av regeringens generella ställningstaganden om styrning visar sammanfattningsvis att regeringens styrning av statlig verksamhet ska präglas av att vara *tydlig, långsiktig, strategisk, flexibel och verksamhetsanpassad, resultatnriktad samt bestå av färre mål och återrappporteringskrav*. Dessa ställningstaganden bildar ett antal jämförelsepunkter för Statskontorets analys av stöd till det civila samhället genom svenska organisationer.

### **1.5.2 Svårigheter förknippade med resultatstyrning av biståndet**

Regeringen har uttalat sig särskilt om resultatstyrning av svenskt utvecklingssamarbete i budgetpropositionen år 2011.<sup>8</sup> I den skrivelse

---

<sup>3</sup> Prop. 2008/2009:1, uo 4 och prop. 2009/2010:1, uo 4

<sup>4</sup> Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt, prop. 2009/10:175

<sup>5</sup> Prop. 2009/10:175, s. 97 ff

<sup>6</sup> Prop. 2008/2009:1

<sup>7</sup> Prop. 2009/10:175

<sup>8</sup> Prop. 2010/11:1, UO 7

som lämnades till riksdagen år 2009 om biståndets resultat konstaterar regeringen att det är svårt att redovisa effekter av utvecklingssamarbetet, både på kort och på lång sikt.<sup>9</sup>

En sammanställning av erfarenheter från resultatstyrning av utvecklingssamarbete visar på ett antal problem och svårigheter när resultatstyrning ska genomföras i praktiken. De största problemen tycks finnas på biståndsgivarsidan.<sup>10</sup> Några av de problem som nämns är 1) svårigheter att aggregera insamlade data, 2) svårigheter att redan efter kort tid mäta effekter på medellång sikt (*outcome*) och på lång sikt (*impact*) 3) svårigheter att välja lämpliga indikatorer för att mäta de relevanta effekterna, 4) svårigheter att koppla resultaten till de biståndsfinansierade projekten och programmen. Sammanställningen visar att civilsamhällesorganisationerna ofta rapporterar att resultatstyrningsmodellen läggs ovanpå redan existerande uppföljningsmodeller och organisationsreformer, vilket resulterar i att systemen blir överkomplicerade i förhållande till tillgängliga administrativa och personalresurser. Ofta rapporteras också att den inhämtade informationen inte används för det som resultatstyrningen syftar till, nämligen att förbättra analysen, planeringen och beslutsfattandet. Enligt studien används den istället mekaniskt för ansvarsutkrävande och kontroll.

De ovanstående slutsatserna gäller biståndsutvärderingar i allmänhet och inte specifikt för stöd genom svenska organisationer i det civila samhället. Eftersom resultatkedjan i många projekt på detta område är längre än för annat bistånd, torde dock svårigheterna att visa på kopplingar mellan program eller projekt och övergripande resultat, vara minst lika stora när det gäller stöd genom det civila samhället som för övrig biståndsverksamhet. Denna insikt utgör en viktig utgångspunkt för vår analys i denna rapport.

### **1.5.3 Internationella överenskommelser**

Det finns ett antal internationella överenskommelser som Sverige har anslutit sig till när det gäller internationellt utvecklingssamarbete. Även dessa påverkar förutsättningarna för vår analys.

---

<sup>9</sup> Skr. 2009/10:214.

<sup>10</sup> Review: Result based management in development cooperation, Janet Vähämäki m.fl. Riksbankens Jubileumsfond, 2001.

FN:s millenniemål antogs år 2000. De är åtta till antalet och det första och övergripande målet är att halvera fattigdomen till år 2015. Ett annat mål är ökade biståndsvolymer, rättvisa handelsregler och lättad skuldbörda. Millenniemålen har haft en styrande effekt på såväl mottagarländer som biståndsgivare. Millenniemålen var en utgångspunkt när den svenska riksdagen år 2003 fattade beslut om en svensk samstämighetspolitik, en politik för global utveckling (PGU). Kärnan i PGU är att de politiska beslut som fattas i Sverige också ska ta hänsyn till effekterna i samarbetsländerna. Det övergripande målet för Sveriges politik för global utveckling – att bidra till en rättvis och hållbar global utveckling – gäller därför för samtliga politikområden.

I Parisdeklarationen år 2005 antogs ett antal grundläggande principer om biståndseffektivitet i form av givarnas och mottagarnas ömsesidiga ansvar för att nå utveckling, mottagarens ägarskap för insatsen, givarnas inbördes harmonisering och anpassning till mottagaren samt ökat fokus på resultat. De två påföljande högnivåmötena i Accra (år 2008) och Busan (år 2011) innebär ett större åtagande från de berörda staterna i förhållande till civilsamhällets organisationer *som oberoende utvecklingsaktörer i sin egen rätt, vilkas ansträngningar kompletteras de som görs av regeringarna och den privata sektorn*.<sup>11</sup> Slutdokumentet från högnivåmötet i Busan år 2011 innebar bland annat att regeringarna bekräftade sitt åtagande att skapa bra förutsättningar för civilsamhällesorganisationerna att arbeta *som oberoende utvecklingsaktörer i enlighet med avtal om internationella rättigheter*.<sup>12</sup> I slutdokumentet erkänns också att civilsamhällesorganisationerna spelar en viktig roll för människors möjligheter att kräva sina rättigheter, arbeta för rättighetsbaserade verksamheter samt skapa utvecklingspolicyer och partnerskap och övervaka genomförandet av dessa. Vidare framgår att civilsamhällesorganisationerna *står för tjänster på områden som kompletterar staternas verksamhet*.

I Accra gjordes även en överenskommelse om att anta initiativet International Aid Transparency Initiative (IATI), som innebär att givarländerna åtar sig att publicera information om biståndsutbetal-

---

<sup>11</sup> Accra Agenda for Action

<sup>12</sup> *Busan Outcome Document*, 2011,



ningar i syfte att öka transparensen för såväl mottagande regeringar och medborgare som för de egna skattebetalarna.

Det internationella samarbetet mellan de största givarländerna sker främst genom OECD:s biståndskommitté, DAC. DAC tar bl.a. fram vägledningar för medlemsstaterna och initierar olika studier. Även för stöd till det civila samhället har DAC vägledningar som bl.a. bygger på principer om biståndseffektivitet som ges av Parisagendan.

#### **1.5.4 Aktiviteter inom Regeringskansliet och Sida**

För närvarande pågår det en hel del arbete inom Regeringskansliet och Sida som har koppling till Statskontorets uppdrag. Detta gäller inte minst arbetet med att utveckla resultatstyrningen av svenskt utvecklingssamarbete. I detta arbete ingår bl.a. att ta fram en övergripande plattform för styrningen. Vidare pågår ett arbete med att utveckla nya strategier för det landbaserade bilaterala utvecklingssamarbetet. Syftet är att åstadkomma en tydligare resultatstyrning med ambitionen att förlänga de landbaserade strategiperioderna. För närvarande gäller samarbetsstrategierna vanligtvis för en period av fyra år.

Av budgetproposition för år 2013 framgår också att regeringen avser att skapa en ny anslagsstruktur för transparens och ökad tydlighet i utvecklingssamarbetet. Regeringens princip är att biståndet ska gå att följa från politikens inriktning och intention, via genomförandets olika steg till uppföljning och resultatanalys. För att åstadkomma detta ska några av Sidas anslagsposter slås samman. Detta väntas leda till ett effektivare och mer flexibelt resursutnyttjande.

Inom Sida pågår också en kartläggning av Sidas stöd till det civila samhället. Denna kartläggning inkluderar stöd som ges via andra anslag än CSO-anslaget.

Nya urvalskriterier för bedömningar av civilsamhällesorganisationer har beslutats av Sida efter samråd med UD. Utifrån dessa kriterier pågår för närvarande ett arbete med att bedöma organisationer som har ansökt om ramavtalsstatus. Även de ramorganisationer som tidigare har erhållit ramavtalsstatus kommer att bedömas utifrån de nya urvalskriterierna. Sist men inte minst ska det påpekas att Sida för närvarande

också genomför en flerårig resultatutvärdering av strategins genomförande.

## **1.6 Avgränsningar och inriktning**

Regeringens strategi kan rimligen endast ha fått genomslag från och med verksamhetsåret 2011. Detta innebär en begränsad möjlighet att t.ex. bedöma måluppfyllelse i förhållande till strategin. Statskontoret har i uppdraget utgått från att ramavtalssystemet i huvudsak har haft samma utformning även innan strategins införande. Ett antagande är således att det är möjligt att basera iakttagelser och bedömningar på förhållanden som gällde även innan strategin hade fått genomslag.

I uppdraget ingår att bedöma urvalskriterierna för ramavtalssystemet. Sida beslutade om de nya urvalskriterierna år 2011. Dessa har dock ännu inte börjat tillämpas. Vi ska också göra en internationell jämförelse av former för stöd genom inhemska civilsamhällesorganisationer i ett antal länder. Vidare ingår att jämföra de ramavtal som tillämpas mellan Sida-Civsam och civilsamhällesorganisationer med de avtal för strategiska partnerorganisationer för vissa insatser som tillämpas mellan dessa och Sida-Hum inom ramen för det humanitära biståndet. Enligt överenskommelse med uppdragsgivaren ska dessa två frågeställningar belysas på en övergripande nivå.

Regeringens uppdrag till Statskontoret är främst inriktat på den verksamhet som bedrivs med medel från CSO-anslaget och som styrs av särskild strategi. Anslaget uppgick år 2012 till drygt 1,5 miljarder kronor. Sida samarbetar dock med svenska civilsamhällesorganisationer för aktiviteter finansierade från andra anslagposter motsvarande ytterligare ca 4 miljarder kronor per år. Svenska civilsamhällesorganisationer samarbetar dessutom med multilaterala organ samt med EU-kommissionen. Statskontorets granskning inriktas primärt på den verksamhet som styrs av strategin på området. För att erhålla en samlad bild av stödet till det civila samhället genom svenska organisationer har vi sett det nödvändigt att, där så är relevant, belysa verksamheten även i ett vidare perspektiv.

Svenska civilsamhällesorganisationer erhåller även medel för att bedriva information om svenskt utvecklingssamarbete från ett särskilt informationsanslag. Denna verksamhet behandlas inte i denna rapport.

## **1.7 Genomförande och metod**

För att kunna svara på frågorna i detta uppdrag har vi använt oss av en rad olika metoder. På ett tidigt stadium i utredningen inbjöd Statskontoret samtliga 15 ramorganisationer till en hearing. Vid detta tillfälle ställde vi frågor till organisationerna och redogjorde för vår tolkning av uppdraget samt hur vi avsåg att genomföra det. Vi såg det också som viktigt att i ett tidigt skede av utredningen ge ramorganisationerna möjlighet att få komma till tals och ge sin syn på uppdraget. Exempel på frågeställningar som avhandlades på hearingen var hur ramorganisationerna uppfattar styrningen av verksamheten, vilket mervärde som stödet anses ge samt vilka utmaningar som organisationerna anser sig stå inför i framtiden. Hearingen utgjorde också en möjlighet för Statskontoret att testa relevansen av ett antal frågor som vi avsåg att ställa till ramorganisationerna i en enkät.

Under hela uppdragets gång har vi studerat förekommande dokument på området, både på nationell och internationell nivå. En annan central källa för inhämtandet av information har varit ett flertal intervjuer på UD och Sida. När det gäller Sida avser detta framför den enhet på Sida som handlägger CSO-stödet (Sida-Civsam) samt den enhet som handlägger humanärt bistånd (Sida-Hum). Intervjuer har också genomförts med Sidans ledning samt med företrädare för myndighetens styrelse.

En ytterligare central källa att hämta information för uppdragets genomförande från har varit den enkät som Statskontoret tillsänt samtliga ramorganisationer. Enkäten har uteslutande bestått av kvalitativa frågor som utformats utifrån uppdragets frågeställningar. För att komplettera enkäten har intervjuer genomförts vid flertalet ramorganisationer. Syftet med intervjuerna har främst varit att utifrån enkätsvaren förtydliga och fördjupa vissa frågeställningar. Dessutom har företrädare för organisationen Hand in Hand intervjuats. Vidare har en intervju gjorts med SIPU International.

Statskontoret har även gjort ett fältbesök i Kenya. Vid besöket intervjuade vi tjänstemän vid den svenska ambassaden samt företrädare för tre ramorganisationer. Vi intervjuade också utsända företrädare för Diakonia samt ett antal av organisationens lokala samarbetspartners. När det gäller Kooperation utan gränser intervjuade vi utsända samt lokalanställda och beträffande Forum Syd genomfördes intervjuer med lokalanställda. Det huvudsakliga syftet med fältbesöket var att skaffa oss en bild av hur mottagarna av stödet upplever det samt att skapa oss en uppfattning om innebörden av stöd som ges för att utveckla demokrati och mänskliga rättigheter och som bygger på ett rättighetsbaserat arbetssätt. Genom besöket i Kenya fick vi möjlighet att träffa några av de slutliga mottagarna av stödet till det civila samhället, dvs. människor vars levnadssituation är tänkt att påverkas i någon bemärkelse. Utifrån detta perspektiv besöktes ett av Diakonia finansierat projekt. Projektet avsåg stöd till lokalt ansvarsutkrävande i samband med öppnandet av en hälsoklinik i provinsen Githunguri. Lokal samarbetspartner har varit NCKK (National Council of Churches in Kenya).

Uppdraget att göra en internationell jämförelse har genomförts framför allt genom studier av respektive lands webbplatser för biståndsverksamheten och genom dokumentstudier. Dessutom har vi gjort intervjuer och/eller telefonintervjuer med representanter för antingen Utrikesdepartementet eller biståndsorgan. Jämförelsen speglar den situation som rådde då materialet samlades in i september–november år 2012. De länder som har studerats är Storbritannien, Kanada, Nederländerna, Danmark samt Norge.

Statskontoret har anlitat två konsulter inom ramen för detta uppdrag. En konsult har haft i uppdrag att tillsammans med Statskontoret göra en historisk tillbakablick över utvecklingen av svenskt bistånd genom det civila samhället. I uppdraget har även ingått att beskriva utvecklingstrender på området. En annan konsult haft Statskontorets uppdrag att belysa hur och i vilken utsträckning återrapportering och bedömningar i ett antal väsentliga dokument är relevanta i förhållande till mål och andra krav i den strategi som styr verksamheten. Konsulternas arbete har i delar inarbetats i rapporttexten.

Ett utkast till denna rapport har granskats av Sida-Civsam samt av fyra ramorganisationer. Likaså har en av våra konsulter, Bertil Odén, lämnat synpunkter på rapportens innehåll och slutsatser.

Uppdraget har utförts av en projektgrupp bestående av Gunnar Gustafsson (projektledare), Charlotta Edholm, Gunilla Hesselmark och Maya Abdulla.

## **1.8 Rapportens disposition**

I kapitel 2 redovisas syftet med ramavtalssystemet samt dess huvudsakliga beståndsdelar. Vidare beskriver vi de civilsamhällesorganisationer som idag har så kallad rambehörighet. Dessutom redovisas ramorganisationernas anlagstilldelning samt övrig finansiering av verksamheten.

I kapitel 3 redogör vi för regeringens styrning. Kapitlet innefattar en redogörelse av regeringens centrala styrdokument samt regeringens styrning av Sida.

Kapitel 4 innehåller en redogörelse för Sidas styrning av ramorganisationerna. Vi redogör för principerna för mål- och resultatstyrning av ramorganisationerna och för Sidas handläggning av stödet. Vidare redogörs för Sidas kontroll och uppföljning. Kapitlet innehåller också en redogörelse av kostnadseffektiviteten i systemet, Sidas återrapporering till regeringen samt kriterier för urval. Kapitlet avslutas med en redogörelse för ramavtalen inom det humanitära utvecklingssamarbetet.

I kapitel 5 beskrivs och redogörs för ramorganisationernas syn ramavtalssystemet. Kapitlet bygger på en sammanställning av Statskontorets enkät till samtliga ramorganisationer. Ramorganisationernas synpunkter utifrån vår enkät och våra intervjuer återges dock även på andra ställen i rapporten.

I kapitel 6 redovisas den översiktliga internationella jämförelsen av hur ett antal länder har valt att utforma stödet genom inhemska civilsamhällesorganisationer som Statskontoret har gjort.

I kapitel 7 återfinns Statskontorets slutsatser och förslag.

I bilaga 1 återfinns Statskontorets uppdrag.

I bilaga 2 redovisas Statskontorets enkätfrågor.

Den rapport som har utarbetats av Bertil Odén på uppdrag av Statskontoret, finns som en länk på Statskontorets hemsida. Där återfinns även Statskontoret internationella jämförelser i sin helhet.

## 2 Ramavtalssystemet för civilsamhällesorganisationer

I detta kapitel beskriver vi kortfattat bakgrunden till och syftet med ramavtalssystemet. Vi redogör också för de organisationer som idag har s.k. rambehörighet samt för hur verksamheten finansieras.

### 2.1 Systemets syfte och beståndsdelar

Bakgrunden till att ramavtalssystemet infördes på 1970-talet var att det snabbt växande stödet till enskilda organisationer krävde en administrativt mer rationell samarbetsform mellan dåvarande SIDA och organisationerna. Istället för att söka bidrag för enskilda projekt kunde organisationerna nu söka en sammanhållen finansiering till hela sin biståndsverksamhet. SIDA skrev därefter breda samarbetsavtal, som kallades ramavtal med de större organisationerna. Man behöll dock inledningsvis en möjlighet för mindre organisationer att söka bidrag för enskilda projekt.<sup>13</sup> Denna uppgift övergick senare till Forum Syd.

Systemet med ramavtal bygger bl.a. på följande komponenter:

- Upprättandet av fleråriga ramavtal mellan Sida och svenska civilsamhällesorganisationer
- Begränsad geografisk och tematisk styrning
- Krav på att svenska civilsamhällesorganisationer, till skillnad från verksamhet inom andra anslagsposter, ska bidra till med en egeninsats
- Sidas vägledande dokument för genomförandet av strategin, samt
- Kriterier för urval av civilsamhällesorganisationers behörighet som ramorganisation.

---

<sup>13</sup> Sida 2007a, sid. 4.

### 2.1.1 Motiv för stöd genom det civila samhället

Enligt policyn för stöd till det civila samhället erkänns civilsamhällesorganisationer idag som självklara aktörer inom utvecklingssamarbetet.<sup>14</sup> Därför genomförs en betydande del av svenskt bistånd i samarbete med organisationer inom det civila samhället på såväl global, nationell, regional som lokal nivå. Som framgår nedan finns det en rad motiv och skäl för att förmedla stöd genom det civila samhället.

Ett motiv som ofta anförs är att stöd genom civilsamhällesorganisationer bidrar till effektivitet. Inte minst brukar det framhållas att småskaligt bistånd som utformas på lokal nivå, och med involvering av dem som ska påverkas av den biståndsstödda verksamheten, ger bättre kunskap om hur problemen ska lösas. Stöd till det civila samhället är dessutom ofta den enda möjligheten när de offentliga institutionerna i ett land är mycket svaga. Då handlar det ofta om att komplettera den offentliga sektorn genom att förstärka de offentliga institutionerna med andra och åtminstone på kort sikt effektivare aktörer. Detsamma gäller vid bistånd till länder med regeringar som det biståndsgivande landets regering av politiska eller andra skäl inte önskar samarbeta med. Utveckling av det civila samhället i ett land utgör i sig också en viktig del av demokratiutvecklingen och det civila samhällets organisationer ses som lämpliga för att bevaka att demokrati och mänskliga rättigheter följs.

Stöd genom svenska organisationer i det civila samhället är ofta även ett förhållandevis effektivt sätt att få fram humanitärt bistånd i situationer då det krävs förmåga att agera snabbt, inte minst vid katastrofsituationer. Ett annat motiv är att stöd genom CSO:er bidrar till innovationer och möjligheter att utarbeta försöksprojekt som senare kan genomföras i större skala. Genom att samarbeta internationellt kan civilsamhällesorganisationer dessutom påverka den internationella biståndsarkitekturen och bidra till att internationella och nationella biståndsorganisationer uppmärksammar frågor de annars tenderar att ignorera.

---

<sup>14</sup> *Pluralism*, policy för Sveriges stöd till det civila samhället i utvecklingsländer inom svenskt utvecklingssamarbete.



## **2.2 Organisationer med rambehörighet**

Sida har idag ramavtal med 15 ramorganisationer inom den aktuella anslagsposten. Dessa samarbetar i sin tur med drygt 300 svenska och över 1 400 civilsamhällesorganisationer i av OECD-DAC klassificerade samarbetsländer.

### **2.2.1 En heterogen grupp**

De 15 ramorganisationerna kan grovt delas in i tre olika typer:

- Organisationer som utvecklar och bedriver egna utvecklings- och samarbetsprogram och projekt samt tecknar avtal direkt med samarbetspartner i samarbetsländer.
- Paraplyorganisationer som bereder och vidareförmedlar stöd till medlemsorganisationer och/eller till sökande icke-medlemsorganisationer. Det är i detta fall de senare som tecknar avtal och samarbetar med samarbetspartner i samarbetsländerna. I något fall bedriver dessa paraplyorganisationer även egen verksamhet.
- Organisationer som utgör en integrerad del av en internationell organisation.

De organisationer som idag har ramavtal med Sida framgår av tabellen nedan.

**Tabell 1 Dagens ramorganisationer. Erhållna medel år 2012, vidareförmedling, m.m.**

Organisation	Ramavtal sedan	Erhållna medel CSO-anslaget 2012, tkr	Vidareförmedlar bidrag	Förmedlar bidrag via internationella organisationer	Genomför egna program**
Afrika-grupperna	1992 (1980)*	34 807	Nej	Nej	Ja
Diakonia	1984	138 133	Nej	Nej	Ja
Forum Syd	1995(1983 o 1986)	165 336	Ja	Nej	Ja***
Coop	1978	157 655	Nej****	Nej	Ja
LO-TCO	1977	93 930	Ja	Ja	Nej
SNF	1990	50 285	Nej	Nej	Ja
Olof Palme Centret (PMU Interlife)	1992	51 234	Ja	Nej	Ja
Plan Sverige	1980	75 300	Nej	Nej	Ja
Plan Sverige	2006	66 957	Nej	Ja	Nej
RFSU	2010	27 318	Nej	Nej	Ja
Rädda barnen	1989	185 546	Nej	Ja	Nej
MyRight*****	1981	29 770	Ja	Nej	Ja
Svenska Kyrkan	1993	147 809	Nej	I undantagsfall	Ja
SMR	1980	112 371	Ja	I undantagsfall	Ja
WWF	2009	57 684	Nej	Ja	Nej

Av tabellen framgår bl.a. hur länge organisationerna har haft rambehörighet, vilka organisationer som vidareförmedlar bidrag, vilka som tillhör en internationell organisation samt erhållna medel för år 2012.

- 
- \* Parentesen innebär att organisationen tidigare har ingått ramavtal i annan form  
 \*\* Dvs. har direkta avtal med lokal CSO  
 \*\*\* Dock ej med medel från ramanslaget  
 \*\*\*\* Förmedlar endast bidrag till stiftelsen VI-skogen  
 \*\*\*\*\* MyRight har nyligen bytt namn. Organisationen hette tidigare SHIA.

Uppsättningen av organisationer som beviljats rambehörighet har varit tämligen konstant över tid. Under den senaste tioårsperioden har en organisation (UBV – Utbildning för biståndsverksamhet i Latinamerikagrupperna) fallit bort medan tre (Plan Sverige, Världsnaturfonden och RFSU) har tillkommit. Uppsättningen organisationer ska enligt strategin sammantaget spegla den mångfald och bredd som finns beträffande tematisk kompetens och inriktning hos svenska civilsamhällesorganisationer. De 15 organisationer som har rambehörighet är en mycket heterogen grupp. Skillnaderna är avsevärda beträffande bl.a. storlek, hur länge man verkat som ramorganisation, andel egeninsamlade medel och antal medlemsorganisationer, verksamhetens bredd beträffande målgrupper, sektorer och geografisk spridning.

Flera ramorganisationer har en konfessionell värdegrund. Två organisationer, Rädda Barnen och Plan Sverige, har främst barn och ungdomar som målgrupp. LO-TCO:s bistånds nämnd stödjer facklig organisations- och kapacitetsutveckling. Palmecentret stödjer utveckling av medborgerliga rättigheter samt facklig-politisk samverkan. MyRight:s målgrupp är personer med funktionshinder. WWF och Svenska Naturskyddsföreningen är främst inriktade på klimatfrågor och naturvård. Afrikagrupperna arbetar med att stödja ett mindre antal länder i östra och södra Afrika. En utgångspunkt för Afrikagrupperna var stöd till den befrielsekamp som pågick i östra och södra Afrika på 1970-talet. RFSU:s arbete är primärt riktat frågor om sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter (SRHR-frågor).

Forum Syd har en tämligen bred verksamhet, bl.a. som ett utslag av det stora antalet medlemsorganisationer, ca 160 stycken. Medlemskapet är dock inte en grund för vidareförmedlingsuppdraget utan medel vidareförmedlas även till icke-medlemmar. Forum Syd är samtidigt en intresseorganisation för svenska CSO:er. Om man i ramavtalssystemet inkluderar alla de organisationer som erhåller medel från Forum Syd är det en tämligen bred flora av organisationer som ingår i systemet. Mångfalden får i detta perspektiv betecknas som stor.

## **2.2.2 Organisationer som tillhör en internationell organisation**

Flera av organisationerna utgör en del av en stor internationell organisation med en egen agenda och egna mål. Det gäller Rädda Barnen, LO-TCO:s biståndsnämnd, Plan Sverige, WWF och i någon mån Svenska Kyrkan. Exempelvis baseras Rädda Barnens system för styrning, uppföljning och intern kontroll på en fyraårig strategisk planeringscykel och en ettårig planerings- och uppföljningscykel. De grundläggande beståndsdelarna av systemet är harmoniserade inom internationella Rädda Barnen. LO-TCO:s biståndsnämnd har att förhålla sig till det fackliga världssamfundet som har egna principer för utvecklingseffektivitet och som samarbetar kring utvecklingen av egna styrsystem, metoder och strategier för att uppnå egna utvecklingsmål.

## **2.2.3 Vidareförmedlande organisationer**

De ramorganisationer som vidareförmedlar bidrag till svenska organisationer är Forum Syd med 163 medlemsorganisationer, Svenska Missionsrådet och Afrikagrupperna med 36 respektive 29 medlemsorganisationer. Antalet medlemsorganisationer för Palmecentret och MyRight är 27 respektive 29. LO-TCO:s biståndsnämnd förmedlar medel till ett stort antal fackliga organisationer i ett 90-tal länder. Kooperation utan gränser vidareförmedlar inte bidrag till medlemsorganisationer men till stiftelsen VI-skogen. Palmecentret och Forum Syd har en särställning bland dem som vidareförmedlar till andra svenska organisationer så till vida att man både vidareförmedlar medel till svenska organisationer och utför egen verksamhet.

Alla vidareförmedlande ramorganisationer ansvarar i relation till sina ansökande eller bidragsmottagande organisationer bl.a. för kvalitets-säkring av Sida-bidraget, för rådgivning samt för att stödja bidragsmottagande organisationers kapacitetsutveckling.

### **Forum Syd har en särställning**

Forum Syd har en särskild ställning som vidareförmedlande organisation genom man har ingått avtal med Sida om att ha en vidareförmedlande funktion för civilsamhällesorganisationer som inte har någon koppling till någon annan ramorganisation. Det åligger Forum Syd att

göra bedömningar av dessa organisationer samt att föreslå vilka organisationer som ska erhålla medel. Det formella beslutet tas dock av Sida.

Förutom att vidareförmedla medel till medlemsorganisationer och icke-medlemsorganisationer bedriver Forum Syd även egen programverksamhet. Denna verksamhet finansieras dock inte med medel från ramanslaget. Organisationen har också en roll som samarbets- och intresseorganisation för civilsamhällesorganisationerna.

Forum Syd ska, liksom övriga vidareförmedlande civilsamhällesorganisationer ansvara för att kvalitetssäkra verksamheten, ge råd och stöd till sökande organisationers kapacitetsutveckling samt fungera som kommunikationslänk mellan Sida och de mottagande organisationerna.

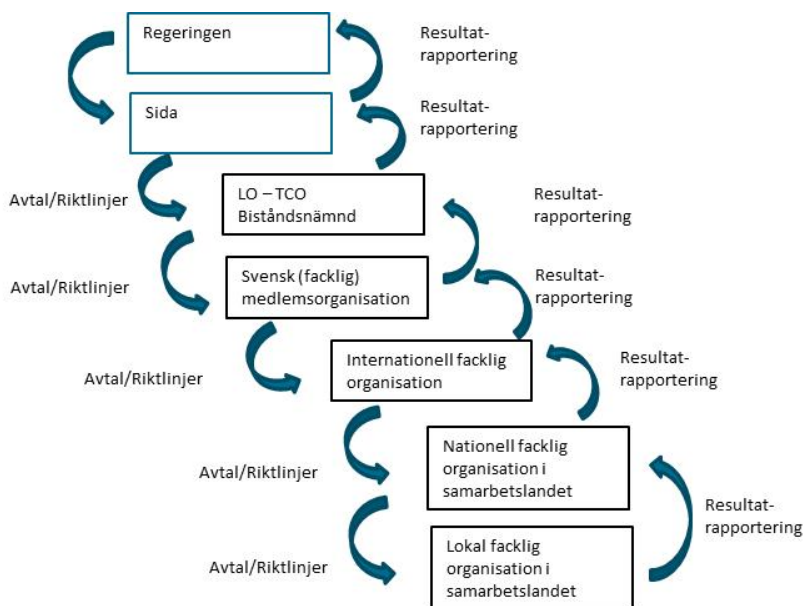
Några av de stora organisationer som får bidrag via Forum Syd idag söker ramstatus medan en annan tidigare har haft det. Forum Syd lämnar i oktober varje år en ansökan till Sida där man föreslår vilka organisationer som bör få bidrag. År 2012 var det totalt 140 sökande organisationer varav närmare 80 stycken sedermera beviljades bidrag. Antal beviljade projekt var 100 då flera organisationer kan söka för flera projekt.

#### **2.2.4 Styrning i flera led**

Kännetecknande för systemet med ramavtal är en styrning i flera led. Samtliga ramorganisationer har i sin tur avtal med andra organisationer i åtminstone ett led, ofta i flera led. Vissa organisationer, exempelvis Afrikagrupperna och MyRight, ger stöd direkt till lokala samarbetspartners i samarbetsländerna. För andra organisationer är styrkedjorna längre. Kooperation utan gränser styr sin verksamhet i flera led, från huvudkontoret via regionkontor till landkontor. I vissa fall går styrningen därutöver via ett projektkontor innan det når ut till de enskilda samarbetsorganisationerna. Bilden nedan illustrerar det stöd som förmedlas via LO-TCO:s biståndsnämnd. Stödet kan vara antingen bilateralt eller multilateralt. I det första fallet går stödet via en svensk facklig organisation som i sin tur avtalar med en eller flera partnerorganisationer i samarbetsländerna. I det andra fallet styrs det via svenska fackliga organisationer som avtalar med sina respektive

fackliga internationella motsvarigheter som i sin tur avtalar med en eller flera lokala organisationer. Det är inom LO/TCO som man finner de längsta styrkedjorna.

**Bild 1** Styrkedjor för LO/TCO:s biståndsnämnd.



De långa styrkedjorna innebär att styrning och återrapportering blir mycket komplex. En konsekvens är också att det tar tid innan styr-signaler når ut.

### 2.2.5 Den särskilda barn- och ungdomssatsningen

Genom CSO-anslaget stöds också ett antal internationella organisationer och nätverk direkt. Vidare har regeringens särskilda satsning för barn och ungdomars rätt till hälsa och utbildning år 2011 finansierats genom CSO-anslaget. För denna satsning inbjöds, förutom ramorganisationerna, särskilt utvalda civilsamhällesorganisationer att komma in

med ansökningar. I samband med satsningen gav regeringen Sida rätt att ingå avtal även med internationella organisationer.<sup>15</sup>

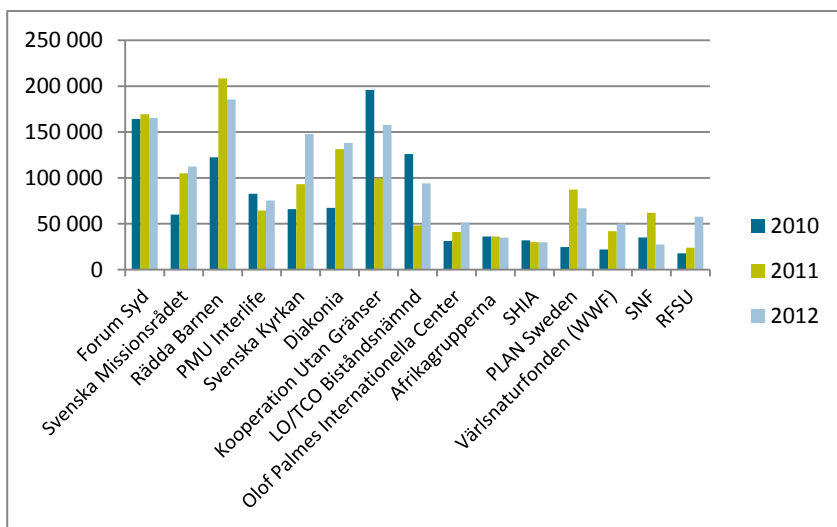
## 2.3 Anslagstilldelning och finansieringskällor

År 2012 fördelades drygt 1,5 miljarder kronor i stöd till det civila samhället genom CSO-anslaget. Därutöver erhåller svenska civilsamhällsorganisationer ytterligare cirka 4 miljarder kronor i bidrag varje år (se nedan).

### 2.3.1 CSO-anslaget

Av diagram 1 framgår hur mycket bidrag de 15 ramorganisationerna har erhållit genom CSO-anslaget under perioden 2010–2012.

Diagram 1 Utbetalade bidrag från CSO-anslaget för perioden 2010-2012 (tkr).



Källa: Sidas årsredovisning

<sup>15</sup> Ändring av strategi för stöd genom svenska organisationer i det civila samhället, regeringsbeslut, UF2011/37797/UD/UP, 2011-06-22.

Som framgår av diagrammet har anslagen till flera av organisationerna varierat under perioden 2009–2011. Variationerna har flera orsaker, men den ökning för år 2011 och år 2012 som kan avläsas för vissa ramorganisationer beror huvudsakligen på att flera organisationer då erhöll medel för den särskilda barn- och ungdomssatsningen. Anslagsposten ökade med 350 miljoner kronor totalt och en stor del av ökningen gick till barn- och ungdomssatsningen.

### **2.3.2 Övrig anslagsfinansiering**

En civilsamhällesorganisation kan förutom CSO-anslaget erhålla särskilda medel för informationsinsatser. Syftet med dessa medel är att organisationerna ska skapa engagemang för och informera om svensk biståndspolitik och i synnerhet om stöd till det civila samhället. Som framgick i kapitel 1 har vi inte fördjupat oss närmare i hur dessa medel används.

Förutom från CSO-anslaget kan ramorganisationerna erhålla medel genom att ingå avtal om aktiviteter finansierade från andra Sida-anslag samt direkt från svenska, och även från andra, utlandsmyndigheter. Dessutom kan ramorganisationerna ansöka om medel från EU och i samband med det få stöd från Sida för att finansiera egensatsen.

Sverige, liksom andra biståndsgivare, stödjer genom sina ambassader ett antal lokala CSO:er i olika samarbetsländer efter direktkontakt med dessa och inom ramen för det bilaterala biståndet. I dessa fall ansöker svenska CSO:er i konkurrens med andra genomförande aktörer. I vissa länder slussas visst landbaserat bistånd också genom svenska CSO:ers lokala strukturer, som får i uppdrag att stödja lokala civilsamhällesorganisationer för ändamål som är i enlighet med samarbetsstrategin för landet i fråga. Det innebär att i ett antal samarbetsländer bedriver samma svenska civilsamhällesorganisationer likartade verksamheter, dels med finansiering från CSO-anslaget, dels som en del av genomförandet av en samarbetsstrategi.

Svenska Kyrkan och Rädda Barnen har valt att arbeta på ett sätt som innebär att andelen av deras finansiering från Sida har varit avsevärt lägre än de övrigas. De senare tillkomna – Plan Sverige, RFSU och



WWF- har också väsentliga delar av intäkterna från andra källor än Sida-anslag.

Två trender som drar åt olika håll har märkts under senare år. Flera organisationer försöker komplettera sin egen traditionella insamlingsverksamhet och medlemsvärvning med mer aktivt sökande efter sponsring i andra former, vilket på sikt kan göra dem mindre beroende av Sida-stöd. Å andra sidan har flera organisationer i ökad utsträckning blivit utförare av Sida-verksamhet med 100 procents finansiering, och därmed mer beroende av Sida-finansiering.

### **2.3.3 Krav på egeninsats**

Ett krav på ramorganisationernas verksamhet är att den ska finansieras med en egeninsats på 10 procent eller med minst 5 miljoner kronor.<sup>16</sup> Egeninsatsen ska utgöras av kontant insamlade medel i Sverige och kan utgöras av gåvor från allmänheten, företag, organisationer, samfund samt sponsring. Till insamlade medel räknas även medlemsavgifter, testamentgåvor, donationer, lotteriintäkter samt intäkter från försäljning av varor och insamlade medel med gåvobevis. Medel som kommer från andra offentliga bidrag i Sverige eller utlandet får dock inte räknas som egeninsats.

## **2.4 Sammanfattande iakttagelser**

De femton ramorganisationerna utgör en tämligen heterogen grupp. De organisationer som har erhållit rambehörighet har var tämligen oförändrad över tid. Under senare år har dock ett antal nya ramorganisationer tillkommit.

Om alla de organisationer som erhåller medel från Forum Syd inkluderas i systemet får mångfalden betecknas som stor.

Verksamheten innebär en styrning i flera led, vilket bl.a. innebär att det tar tid för styrsignaler att nå ut.

---

<sup>16</sup> Enligt de urvalskriterier för rambehörighet som Sida beslutade om år 2011. Mindre organisationer kan söka bidrag från Forum Syd och då gäller en egeninsats på 10 procent.

Ramorganisationerna kan genom ingå avtal om aktiviteter finansierade från andra Sida-anslag. Vidare kan ramorganisationerna genom upphandling i konkurrens med andra aktörer erhålla medel från utlandsmyndigheter.

Regeringens särskilda barn- och ungdomssatsningen har gett Sida möjlighet att teckna fleråriga avtal med internationella civilsamhällesorganisationer.

## 3 Regeringens styrning av ramavtalssystemet

I detta kapitel kommer vi att behandla de två specifika styrdokument som gäller för stöd till det civila samhället, regeringens policy respektive strategi på området. Kapitlet avslutas med ett avsnitt om regeringens myndighetsstyrning av Sida.

### 3.1 Övergripande mål och utgångspunkter

I detta avsnitt redovisas regeringens övergripande mål och utgångspunkter för styrningen av stödet till det civila samhället. Avsnittet bygger framför allt på vad regeringen uttrycker i sin policy respektive strategi på området.

#### 3.1.1 Regeringens policy för stöd till det civila samhället

I policyn *Pluralism. Policy för Sveriges stöd till det civila samhället i utvecklingsländer inom svenskt utvecklingssamarbete* uttrycker regeringen sina övergripande ambitioner. Policyn gäller generellt för allt stöd till det civila samhället och är inte direkt kopplad till en verksamhet eller en särskild anslagspost. Det övergripande målet för stödet till det civila samhället är enligt policyn:

”Ett livskraftigt och pluralistiskt civilt samhälle i utvecklingsländer som bidrar effektivt, med ett rättighetsbaserat arbete, till minskad fattigdom i alla dess dimensioner.”<sup>17</sup>

Det svenska stödet ska främja representativa, legitima och självständiga aktörer i det civila samhället. Stödet ska stärka organisationernas kapacitet att arbeta för att fattiga och diskriminerade människor kan göra sina röster hörda, mobilisera och påverka samhällsutvecklingen.

---

<sup>17</sup> *Pluralism. Policy för Sveriges stöd till det civila samhället i utvecklingsländer inom svenskt utvecklingssamarbete*, Utrikesdepartementet, 2009, s. 12.

Stödet ska ges utifrån organisationernas egna prioriteringar och ytterst bidra till fattigdomsminskning.<sup>18</sup>

I policyn anger regeringen att svenska civilsamhällesorganisationer har komparativa fördelar när det gäller samarbete med aktörer i det civila samhället i samarbetsländerna.

### **3.1.2 Strategin för stöd till det civila samhället<sup>19</sup>**

Regeringens strategin skiljer sig Sidas från övriga strategier i och med att den tar sikte på *en kanal* för bistånd, svenska civilsamhällesorganisationer, till skillnad från övriga strategier som styr biståndet geografiskt eller tematiskt.

I strategin har regeringen, utöver det övergripande målet, formulerat två delmål. Det första delmålet rör stöd till kapacitetsutveckling och det andra demokratisering.

1. ”Stärkt kapacitet hos aktörer i det civila samhället i utvecklingsländer att arbeta rättighetsbaserat i sina roller som röstbärare och organisatör av tjänster”
2. ”Stärkt demokratisering och ökad respekt för fattiga och diskriminerade människors mänskliga rättigheter”

Målen ska ses som en kedja där det första målet handlar om att skapa bättre förutsättningar för att kunna nå resultat när det gäller det andra. Ett *rättighetsbaserat arbete* innebär enligt strategin ett arbetssätt som präglas av:

- deltagande
- icke-diskriminering,
- öppenhet och insyn samt
- ansvarstagande och ansvarsutkrävande.

---

<sup>18</sup> *Pluralism*. Policy för Sveriges stöd till det civila samhället i utvecklingsländer inom svenskt utvecklingssamarbete, Utrikesdepartementet, 2009, s. 7.

<sup>19</sup> Om inget annat anges, är faktauppgifterna som presenteras i detta avsnitt hämtade från Strategi för stöd genom svenska organisationer i det civila samhället 2010–2014, regeringsbeslut, UF2009/28632/UP, 2009-09-10, s. 3-6.

Dessa fyra principer är hämtade från FN:s deklaration om de mänskliga rättigheterna. Samma fyra principer underbygger det så kallade rättighetsperspektivet i Sveriges politik för global utveckling (PGU). Regeringen hänvisar till policyn för definitioner av civilsamhällesaktörernas roller som röstbärare respektive organisatörer av tjänster.<sup>20</sup>

Utöver policyn och strategin ska även regeringens tre tematiska prioriteringar för utvecklingssamarbetet beaktas.<sup>21</sup> Regeringens demokratiskrivelse<sup>22</sup> ska enligt strategin också vara vägledande.

Regeringen anger i anslutning till målen, samt på andra ställen i strategin under olika rubriker, ett antal krav som handlar om vad som ska karaktärisera de aktörer och den verksamhet som stöds i mottagarländerna, hur detta stöd ska utformas samt vad som ska utmärka de svenska civilsamhällesorganisationerna. Flera likartade krav återkommer med lite olika formuleringar på olika ställen i strategin och många av dem återfinns också i policyn.

Strategin anger att den verksamhet som stöds ska ha en tydlig koppling till att ”öka respekten för individers medborgerliga och politiska rättigheter men även till sociala, ekonomiska och/eller kulturella mänskliga rättigheter som uppnår fattigdomsminskande effekter, inklusive demokratisering”. Verksamheten kan t.ex. handla om folkbildning eller om att granska regeringen i samarbetslandet. Detta är dock kortfattat beskrivet. Policyn ger därutöver viss ytterligare vägledning för hur stödet

---

<sup>20</sup> En röstbärare är en organisation (eller en grupp) som ger möjlighet för människor att samlas och gemensamt påverka makthavare i frågor som är angelägna för fattiga eller diskriminerade människor. Det kan handla om en organisation som granskar hur den politik som bedrivs av de aktuella ländernas regeringar påverkar fattiga människor i olika avseenden. En organisatör av tjänster kan i detta sammanhang vara en organisation som utbildar fattiga människor så att de blir medvetna om sina rättigheter och finner sätt att samverka för att nå sina mål. Källa: *Pluralism. Policy för Sveriges stöd till det civila samhället i utvecklingsländer inom svenskt utvecklingssamarbete*, Utrikesdepartementet, 2009, s. 3.

<sup>21</sup> Demokrati och mänskliga rättigheter, miljö och klimat samt jämställdhet och kvinnors roll i utveckling.

<sup>22</sup> Frihet från förtryck, skr. 20085/09:11.

ska utformas i olika kontexter, t.ex. vad som bör beaktas om det handlar om en demokrati eller ett land i en post-konfliktsituation.<sup>23</sup>

Regeringen anger i strategin att Sida ska prioritera stöd till svenska civilsamhällesorganisationer som bidrar till kapacitetsutveckling hos *aktörer* som agerar utifrån fattiga och/eller diskriminerade människor, särskilt för flickor och kvinnors räkning. Stödet ska innebära att mångfalden av aktörer i det civila samhället i samarbetsländerna främjas, både vad gäller organisationernas karaktär och storlek. Sida ska också ”uppmärksamma relationen mellan det civila samhällets aktörer inom t.ex. stat, kommun och marknad”.<sup>24</sup>

Vidare anger regeringen i strategin att hållbara resultat innebär att de aktörer som stöds bör vara representativa och legitima inom sina respektive områden. Deras interna demokrati ska beaktas. Lokala former för organisering ska vara en utgångspunkt när insatserna utformas, men nya former för samverkan som möjliggörs av t.ex. informationsteknologi ska också uppmärksammas. De som berörs ska så långt som möjligt också ha inflytande över stödet och vara drivande.

### **3.1.3 Krav på de svenska organisationerna<sup>25</sup>**

Regeringen anger att strategins mål och inriktning fordrar att samarbetet mellan svenska civilsamhällesorganisationer och deras samarbetsorganisationer baseras på långsiktighet, vilket i sin tur kräver jämförelsevis långa avtalsperioder mellan Sida och de svenska civilsamhällesorganisationerna. Regeringen anger därför i strategin att ramavtalssystemet bör vara kvar.

I anslutning till det övergripande målet anger regeringen att stödet ska innebära att den mångfald som finns hos svenska civilsamhällesorganisationer beträffande tematisk kompetens och inriktning uppmärksammas. Vidare ska småskalighet inte utgöra ett hinder. Regeringen anser

---

<sup>23</sup> *Pluralism*. Policy för Sveriges stöd till det civila samhället i utvecklingsländer inom svenskt utvecklingssamarbete, Utrikesdepartementet, 2009, s. 17–21.

<sup>24</sup> Strategi för stöd genom svenska organisationer i det civila samhället 2010–2014, regeringsbeslut, UF2009/28632/UP, 2009-09-10, s. 6.

<sup>25</sup> Om inget annat anges, är faktauppgifterna som presenteras i detta avsnitt hämtade från Strategi för stöd genom svenska organisationer i det civila samhället 2010–2014, regeringsbeslut, UF2009/28632/UP, 2009-09-10, s. 3–12.

också att det är eftersträvansvärt med en ökad konkurrens om stödet mellan de svenska civilsamhällesorganisationerna.

De svenska CSO:erna ska utgå från sina samarbetsorganisationers prioriteringar och stödet ska vidare vara ett bidrag till dessa organisationers reguljära verksamhet. Sida bidrar sedan i sin tur till finansiering av verksamhet som bedrivs i de självständiga svenska civilsamhällesorganisationernas egen regi. De svenska civilsamhällesorganisationerna ska till minst tio procent finansiera insatserna med egna insamlade medel.<sup>26</sup>

De svenska civilsamhällesorganisationerna ska enligt strategin själva ansvara för innehåll och utformning av stödet inom ramen för befintliga regelverk. Principerna om biståndseffektivitet ska tillämpas. Verksamheten ska varken styras tematiskt eller geografiskt och den ska inte heller detaljstyras vad gäller formen. I policyn markeras också att stödet till civilsamhället ska ha en sådan form att det inte bidrar till att försvaga organisationerna eller till att det mervärde som från början gjorde dem lämpliga att stödja, går förlorat. Bland annat sägs att en alltför hög grad av detaljstyrning kan underminera organisationernas ägarskap. Där står också att bidragssystem och upphandlingar ska utformas på ett sådant sätt att samarbete, och inte konkurrens, främjas.<sup>27</sup> Däremot innehåller policyn inte krav avseende bidragskontroll etc.

Svenska CSO:er måste enligt strategin vidare ha hög kvalitet i sina system för styrning (inklusive analys och hantering av risker), uppföljning och kontroll. Sidans av kontroll av de bidrag som förmedlas via organisationerna ska vara ”effektiv och betryggande”. De brister som uppmärksammats i bl.a. Riksrevisionens granskningar<sup>28</sup> ska åtgärdas. Sida ska vidareutveckla sina system för uppföljning och kontroll. Sida ska

---

<sup>26</sup> Strategi för stöd genom svenska organisationer i det civila samhället 2010–2014, regeringsbeslut, UF2009/28632/UP, 2009-09-10, s. 7. Tidigare var egeninsatsen 20 procent men den sänktes till 10 procent 2005. Det framgår av budgetpropositionen (utgiftsområde 7, s. 19) samt Sidans regleringsbrev för år 2005.

<sup>27</sup> *Pluralism*. Policy för Sveriges stöd till det civila samhället i utvecklingsländer inom svenskt utvecklingssamarbete, Utrikesdepartementet, 2009, s. 24.

<sup>28</sup> Se t.ex. Oegentligheter inom bistånd. Är Sidans kontroll av biståndsinsatser via enskilda organisationer tillräcklig? RiR 2007:20.

se till att villkoren för stöd efterlevs genom hela styrkedjan. Liknande krav upprepas på flera ställen i strategin.

### **3.1.4 Lärdomar av tidigare stöd<sup>29</sup>**

Det var först år 2010 som regeringen utformade en särskild strategi för samarbetet med svenska civilsamhällesorganisationer. Regeringen konstaterar dock att det övergripande målet för anslagsposten sedan år 1998 varit inriktat på att främja ett livskraftigt och pluralistiskt samhälle. Regeringen lyfter i strategin fram några lärdomar från tidigare perioder:

- Stödet bedöms i allmänhet ha varit kostnadseffektivt eftersom det bidragit till kapacitetsutveckling i ett stort antal organisationer och på flera nivåer.
- Långsiktighet och dialog har varit framgångsfaktorer.

Detta leder regeringen till följande slutsatser inför kommande period:

- Insatserna behöver i högre grad inriktas mot fattigdomsminskning
- Insatserna bör få en utformning som ger bättre förutsättningar för långsiktigt hållbara resultat.
- De svenska civilsamhällesorganisationerna bör minska antalet samarbetspartners, eftersom detta skulle bidra till att samarbetet blev effektivare.

Regeringen konstaterar också att det finns samarbeten där deltagandet och insynen från målgrupperna är svagt. Analysen av miljö- respektive jämställdhetsperspektiven behöver därutöver fördjupas.

---

<sup>29</sup> Om inget annat anges, är faktauppgifterna som presenteras i detta avsnitt hämtade från Strategi för stöd genom svenska organisationer i det civila samhället 2010–2014, regeringsbeslut, UF2009/28632/UP, 2009-09-10, s. 8–11.



### 3.1.5 Genomförande av strategin<sup>30</sup>

Regeringen understryker i strategin att Sida ansvarar för att genomföra, följa upp och utvärdera den verksamhet som bedrivs inom ramen för strategin. Samtidigt anger regeringen att Sida ska anpassa sig till de svenska civilsamhällesorganisationernas system och i sin tur underlätta deras anpassning till sina samarbetsorganisationers system.

Sida ska se till att det för strategin finns resultatindikatorer som har fokus på effekter på medellång och lång sikt. Regeringen preciserar dock inte närmare vilka tidshorisonter som avses med detta. Men regeringen anger att resultat ska kunna redovisas utifrån strategin från och med år 2011. Regeringen efterfrågar också en genomgripande resultatutvärdering av strategin som, enligt regeringen ska påbörjas tidigt under strategiperioden. Utvärderingen ska fokusera på resultat på medellång sikt. Utöver detta anger inte regeringen hur Sida ska återrapportera till regeringen, men av regeringens riktlinjer för samarbetsstrategier framgår att Sida ska återrapportera resultat i årliga strategirapporter.<sup>31</sup>

## 3.2 Regeringens styrning av Sida

### 3.2.1 Instruktionen och övriga generella krav

Av regeringens instruktion till Sida framgår att det huvudsakliga uppdraget för myndigheten är att hantera biståndsinsatser som på ett kostnadseffektivt sätt bidrar till att de biståndspolitiska målen nås.<sup>32</sup> Detta ska Sida göra genom att:

- skapa utrymme för flexibilitet och innovation,
- beakta skilda förutsättningar och behov i olika miljöer,
- motverka oegentligheter och korruption,

---

<sup>30</sup> Om inget annat anges, är faktauppgifterna som presenteras i detta avsnitt hämtade från Strategi för stöd genom svenska organisationer i det civila samhället 2010–2014, regeringsbeslut, UF2009/28632/UP, 2009-09-10, s.6–8.

<sup>31</sup> Riktlinjer för samarbetsstrategier, Utrikesdepartementet, juni 2010, s. 27–28. Riktlinjerna revideras för närvarande.

<sup>32</sup> Förordning (2010:1080) med instruktion för Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida).

- komplettera och stimulera andra finansiella resurser som kan bidra till fattigdomsbekämpning och långsiktigt hållbar utveckling samt
- bidra till att regeringens internationella åtaganden för biståndseffektivitet följs.

Förutom myndighetsförordningen ska Sida följa förordningen om intern styrning och kontroll (FISK).<sup>33</sup> Denna tar sin utgångspunkt i myndighetsförordningens s.k. verksamhetskrav. Dessa handlar bl.a. om att myndigheten ska följa lagar och regler, att verksamheten ska bedrivas på ett effektivt sätt och att redovisningen ska vara rättvisande. Förordningen innebär krav på att myndigheten utifrån ovan nämnda verksamhetskrav ska analysera risker i verksamheten, vidta åtgärder och följa upp dessa.

### **3.2.2 Regleringsbrev, anslagsvillkor och bemyndiganden**

Den totala anslagsramen anges årligen i Sidas regleringsbrev. Där framgår även bemyndiganderamen, dvs. vilka framtida finansiella åtaganden som Sida kan ingå. I regleringsbrevet anger regeringen också att Sida mot slutet av en strategiperiod ska undvika att teckna större och/eller längre avtal. Ett år efter det att en strategiperiod löper ut ska minst 50 procent av årsvolymen vara oin-tecknad, efter två år ska den öppna volymen uppgå till 75 procent. Regleringsbrevet medger också att Sida får finansiera viss metodutveckling, studier, utvärderingar och erfarenhetsredovisningar samt revisioner inom sakanslagsramen.<sup>34</sup>

## **3.3 Sammanfattande iakttagelser**

Regeringens två centrala styrdokument för stöd via svenska civilsamhällesorganisationer, en policy och en strategi, innehåller mål och ett antal ställningstaganden på en övergripande nivå. Policyn och strategin är i stor utsträckning innehållsmässigt överlappande. Styrdokumenterna innehåller vidare många krav som avser formerna för stödet.

---

<sup>33</sup> Myndighetsförordning (2007:515) samt Förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll.

<sup>34</sup> Regleringsbrev för Sida år 2012, 2011-12-22, s. 6.

Utöver policyn och strategin ska även andra styrdokument, såsom regeringens tematiska prioriteringar, regeringens demokratiskrivelse samt regeringens politik för global utveckling, beaktas.

Regeringens strategi på området skiljer sig från Sidas andra tematiska strategier och landbaserade samarbetsstrategier genom att den tar sikte på en specifik *kanal* för biståndet.

Regeringens generella styrning i regleringsbrevet begränsar i vilken omfattning Sida kan ingå längre avtal.

Statskontoret konstaterar att Sida har möjlighet att finansiera vissa förvaltningsnära utgifter med sakanslaget.



## 4 Sidas styrning av ramorganisationerna

Syftet med detta kapitel är att redogöra för Sidas styrning och uppföljning av ramorganisationerna. Vi inleder med att redovisa hur Sida preciserat regeringens övergripande mål i policyn och strategin på området och hur detta kommer till uttryck i myndighetens bedömning av organisationernas ansökningar och rapporter. Vi går därefter igenom vilka övriga krav som Sida ställer på ramorganisationerna. De båda avsnitten baseras främst på Sidas instruktion för rambidrag samt avtalsmall för rambidrag.

I de följande avsnitten beskriver vi Sidas handläggning av rambidrag samt hur myndigheten kontrollerar, följer upp och utvärderar verksamheten. Vi redovisar även hur Sida styr och följer upp kostnadseffektivitet. Därefter presenteras Sidas urvalskriterier som används för att bedöma behörigheten att vara ramorganisation samt en översiktlig beskrivning av det ramavtalsarbete som sker inom Sidas humanitära biståndsverksamhet. Kapitlet avslutas med sammanfattande iakttagelser där vi även bedömer hur väl måluppfyllelsen återspeglas i Sidas åiterrapportering till regeringen.

### 4.1 Mål- och resultatstyrning av ramorganisationerna<sup>35</sup>

I Sidas *Instruktion för bidrag ur anslagsposten Stöd genom svenska organisationer i det civila samhället* anger myndigheten vilka krav man ställer på organisationernas ansökningar och rapporter. Mål och delmål återges i instruktionen på ungefär samma abstraktionsnivå som

---

<sup>35</sup> Detta avsnitt baseras på Sidas instruktion för bidrag ur anslagsposten Stöd genom svenska organisationer i det civila samhället, Sida, mars 2010 (med rättelser i juli 2010) reviderad april 2012.

i strategin. Av instruktionen framgår också vilka ställningstaganden i strategin som man fokuserar på i organisationernas rapporter och redovisningar när det gäller måluppfyllelsen.

Sida tydliggör i instruktionen att stöd till kapacitetsutveckling (strategins delmål 1) måste ingå i en organisations alla insatser. Sidas bedömning av hur väl detta delmål uppfylls utgår från i vilken utsträckning insatserna bidrar till stärkt kapacitet och ett mer rättighetsbaserat arbete i utvecklingsländerna.

Sidas bedömning av det andra delmålet i strategin (stärkt demokratisering m.m.) handlar om en värdering av de effekter som nås på kort och medellång sikt genom civilsamhällesorganisationernas arbete som röstbärande eller organisatörer av samhällstjänster, dvs. i vilken utsträckning som fattiga eller diskriminerade människors rättigheter förverkligas. Sida definierar dock inte närmare vad som avses med ”effekter på kort och medellång sikt”. Vidare anger Sida att tillhandahållandet av samhällsnyttiga tjänster är relevant i länder där den sociala infrastrukturen är begränsad, t.ex. i länder som befinner sig i återuppbyggnadsfas efter en konflikt, och då bara om stödet också inbegriper att människor ges kapacitet att förändra sin livssituation. Därutöver återger Sida i instruktionen vad strategin säger om hur stödet kan utformas; att det kan bidra till att förbättra civilsamhällets funktion när det gäller att t.ex. skapa mötesplatser för samverkan, erbjuda folkbildning eller kritiskt granska maktutövning. Sidas instruktion behandlar inte samtliga krav från strategin.

Sida påminner i instruktionen också om principerna för biståndseffektivitet och anger att dessa, inklusive programbaserade ansatser, ska tillämpas i så stor utsträckning som möjligt. Insatserna ska ha ett tydligt lokalt ägarskap. Stödet ska anpassas till lokala samarbetspartners kapacitet och system. Ramorganisationerna ska också sträva efter att finna rutiner för rapportering som är gemensamma med andra givare och till sist ska stödet vara så förutsägbart som möjligt genom fleråriga avtalsperioder. Ramorganisationerna ska undvika att stödja lokala organisationer som samtidigt erhåller stöd från andra svenska givare.

#### **4.1.1 Krav på att redovisa vilka resultat som eftersträvas**

Ramorganisationerna ska i ansökan redogöra för vilka resultat som eftersträvas och hur dessa ska nås. Organisationerna ska också redovisa vilka system man har för planering, genomförande, uppföljning, riskhantering och utvärdering. Fokus ska ligga på programnivå där organisationerna ska redogöra för analyser av fattigdomssituationen inklusive en analys av de aktörer som bedöms ha relevans för måluppfyllelsen inom ramen för programmet. Det ska finnas en geografisk avgränsning och utvecklingsmål ska formuleras för programmet på effektnivå. Ansökan ska även innehålla indikatorer för att mäta måluppfyllelse. Indikatorerna ska utgå från nuvarande situation (s.k. baselines). Detta ska struktureras i en resultatmodell.

En organisationsbedömning av en lokal samarbetspartner ska ingå. Det ska också finnas en riskanalys inklusive riskhantering. En plan för utfasning ska också göras, liksom en analys av hur biståndseffektiviteten kan förbättras inom programmet.

#### **4.1.2 Sidas resultatmodell för att förtydliga målen**

När det gäller bedömningen av organisationernas resultat använder sig Sida sedan år 2012 av en särskild resultatmodell.<sup>36</sup> Där försöker Sida förtydliga hur delmålen i strategin hänger ihop sinsemellan och med det övergripande målet. Resultatmodellen är tämligen konkret och innehåller exempel på resultat kopplade till målen. Den nya resultatmodellen har kommunicerats med organisationerna, men utgör formellt sett inte ett styrdokument. Syftet är att den ska bidra till att Sida kan göra en mer enhetlig bedömning av ramorganisationernas arbete och resultat. Resultatmodellen utgör också Sidas svar på uppdraget i regeringens strategi att utveckla resultatindikatorer.

#### **4.1.3 Organisationernas återrapportering av resultat**

Ramorganisationerna ska årligen lämna kortfattade, avvikelsoorienterade lägesrapporter. En slutrapport ska lämnas efter en avslutad treårig avtalsperiod (avtalsperioden kan dock också vara kortare än tre år). Slutrapporten ska baseras på organisationens ansökan och resultaten

---

<sup>36</sup> Sida-Civsams resultatmodell, 2012-07-09

som presenteras ska analyseras på effektnivå (outcome) med lärdomar. Organisationerna ska tydliggöra hur resultaten uppnåtts och vilken roll som ramorganisationerna och deras samarbetsorganisationer spelat för att nå de aktuella resultaten, dvs. resultaten måste kunna härledas från insatsen. Genomförda aktiviteter (outputs) får endast beskrivas i den utsträckning de förklarar hur resultaten uppnåtts. Rapporteringen får gärna innehålla exempel (s.k. storytelling) så länge dessa grundar sig på en systematisk erfarenhet. Den analys som görs på den övergripande nivån bör ha en jämförande ansats där resultat för olika program och/eller regioner diskuteras med avseende på effekter (förväntade och icke förväntade, positiva och negativa) och relateras till organisationens resultatmodell.

I princip ska motsvarande analys av resultat (effekter) också göras på respektive programnivå. Det ska här finnas en analys av vilka faktorer som påverkat programmets genomförande. Dessa ska relateras till den riskanalys som ska göras initialt. Redogörelsen ska vidare, med utgångspunkt i eventuella utvärderingar, inkludera en analys av hur lokala samarbetspartners och målgrupper påverkats av programmet. Programmets bärkraftighet ska bedömas, liksom hur väl principerna för biståndseffektivitet har tillämpats inom programmet.

Genomförda utvärderingar ska presenteras och analyseras. Dessutom ska organisationen bedöma hur väl resultatmodellen samt systemen för planering och uppföljning (inklusive utvärdering) fungerat. Därutöver ska organisationen redovisa hur man arbetat med att förbättra biståndseffektiviteten. Till sist ska det också i denna del framgå hur organisationen kvalitetssäkrat sin rapportering.

Sidas krav på organisationernas resultatstyrning vad gäller resultatmodeller preciserades när rambidragsinstruktionen fastställdes år 2010.<sup>37</sup>

#### **4.1.4 Sidas övriga krav på ramorganisationerna**

I Sidas instruktion för bidrag till ramorganisationer anges även ett antal särskilda krav, regler och riktlinjer för stödet. Dessa innefattar bl.a. att

---

<sup>37</sup> Tidigare gällde Anvisningar för bidrag från anslagsposten enskilda organisationer, Sida, 2007.



bidraget ska avse en verksamhet som sker på de svenska civilsamhällesorganisationernas eget initiativ och utifrån lokala samarbetspartners behov. Ramorganisationerna har också ansvar för att villkoren efterlevs av organisationer i efterföljande led i avtalskedjan, inklusive hos internationell samarbetspart i de fall detta är aktuellt. Ramorganisationen ska vidare tillämpa ett internationellt fastställt regelverk för intern styrning och kontroll. Den årliga rapporteringen ska inkludera en redogörelse för hur detta arbete fortskrider, inklusive genomförda riskanalyser och en redogörelse för organisationens anti-korruptionsarbete.

#### **4.1.5 Särskilda krav på vidareförmedlande organisationer**

I instruktionen preciseras ansvaret för ramorganisationer som vidareförmedlar medel till andra organisationer. Det handlar bl.a. om att de vidareförmedlande organisationerna ska kvalitetssäkra användningen av bidraget, ge råd i regelfrågor, ge stöd i kapacitetsutvecklingsarbetet samt vara en informationslänk mellan Sida och bidragsmottagande organisationer.

Forum Syd har idag i uppdrag att vidareförmedla bidrag till organisationer som inte når ramavtalsstatus och saknar hemvist hos annan ramorganisation. Detta uppdrag har dock inte närmare preciserats, t.ex. beträffande vilka urvalskriterier som ska tillämpas eller hur övriga generella krav ska tillämpas. Det åligger Forum Syd att göra bedömningar av alla organisationer och deras respektive samarbetspartner i mottagarländerna. Forum Syd föreslår sedan för Sida vilka organisationer som ska få bidrag. Sida tar det formella tilldelningsbeslutet och myndigheten följer oftast, enligt vad Statskontoret erfar, Forum Syds förslag.

#### **4.1.6 Rapportering av statistik**

Sida kräver även att organisationerna löpande ska rapportera statistik per insats till Sidas särskilda projektdatabas (CSO-databasen) för information om bidrag från CSO-anlagsposten. Detta krav återfinns inte i

instruktionen, men det framgår av Sidas mall för avtal för rambidrag.<sup>38</sup> Databasen finns tillgänglig via Sidas webbplats.<sup>39</sup>

## 4.2 Sidas handläggning av stödet

Stödet till svenska civilsamhällesorganisationer handläggs inom Sidas enhet för det civila samhället (Sida-Civsam) som ingår i Sidas avdelning för globalt samarbete. Sida-Civsam har det övergripande ansvaret för Sidas samverkan med svenska enskilda organisationer. Enheten har också ett generellt policy- och ämnesansvar inom Sida kring frågor om det civila samhällets roll inom utvecklingssamarbetet. Inom enheten hanteras också regeringens särskilda strategi för demokratisering och yttrandefrihet. Enheten hade år 2012 cirka 14 årsarbetskrafter.<sup>40</sup> Personalomsättningen på Sida-Civsam var under perioden 2010–2012 i genomsnitt nära 40 procent.<sup>41</sup>

### 4.2.1 Interna krav och utveckling av insatshanteringen

Sidas beredning av insatser, inklusive bidrag till ramorganisationerna styrs av Sidas *regel för insatshantering*. Insatsregeln uppdaterades år 2012. I arbetet med att förenkla interna regler och riktlinjer för processen har ambitionen höjts i fråga om resultatstyrning och riskanalys.

Sida arbetar med avtalsmallar för att så långt möjligt skapa enhetlighet och tydlighet. Mallarna utvecklas kontinuerligt och det innebär att insatsavtal med olika aktörer kan vara olika eftersom de är utformade enligt den mall som gällde när respektive avtal ingicks. Sidas grundprincip är att förändringar inte genomförs förrän ett nytt avtal tecknas. Om det görs förändringar av sådan dignitet att man önskar att alla aktörer ska omfattas ska avtalstillägg göras efter överenskommelse mellan respektive aktör och Sida.

---

<sup>38</sup> Mall för avtal om rambidrag mellan Sida och ramorganisationer 2012, artikel 10.

<sup>39</sup> Sidas projektdatabas finns på <http://www2.sida.se/sida/jsp/sida.jsp?d=390&a=1243>

<sup>40</sup> Inklusive enhetsledning.

<sup>41</sup> Uppgift erhållen per mejl från Sida 2013-02-11.

## 4.2.2 Årscykeln för hantering av stödet

Ramorganisationerna lämnar *ansökningar inför en ny treårig avtalsperiod* (eller en ettårig förlängning) senast den 1 oktober varje år. Därefter gör Sida en *bedömning av ansökan*. Bedömningen, inklusive förslag på hur mycket pengar organisationen ska tilldelas, görs av den handläggare som har ansvaret för den aktuella organisationen. Bedömningen diskuteras sedan inom enheten och organisationens ansökan jämförs med andra organisationers ansökningar. Utifrån en samlad bedömning av organisationerna fattas sedan beslut om att bevilja medel och ingå avtal. Sidas beslut avgör hur stort bidraget ska vara totalt samt hur bidraget ska fördelas på programnivå (eller motsvarande) hos ramorganisationen. Avtal med organisationerna tecknas strax efter årsskiftet.

Organisationens ansökan om medel från anslagsposten för informations- och kommunikationsverksamhet bedöms också under hösten. Om organisationen har brister i verksamheten har Sida flera sätt att hantera detta. Bland annat kan myndigheten lägga till särskilda villkor i avtalet eller förkorta avtalsperioden. Sida kan även minska medelstilldelningen. När det gäller det sistnämnda gäller också motsatsen, även om Sida försöker undvika alltför kraftiga förändringar mellan enskilda år.

Under verksamhetsåret genomför Sida, utöver beredning och granskning av ansökningar och rapporter, olika kontroll- och uppföljningsaktiviteter, ofta i samarbete med ramorganisationerna. De styrinstrument som då används beskrivs närmare i nästa avsnitt. De brister eller utvecklingsmöjligheter som framkommer i granskningarna ska sedan hanteras av ramorganisationerna i åtgärdsplaner som de skickar till Sida.

Ramorganisationernas årliga respektive slutliga rapporter skickas till Sida under april–maj. Dessa granskas sedan av Sida som dokumenterar värderingen i en granskningspromemoria. Granskningspromemorian bildar sedan tillsammans med ett protokollfört årsmöte underlag för Sidas utfärdande av ett s.k. godkännandebrev där ramorganisationens rapportering i enlighet med avtalet godkänns. Sida har utöver årsmöten

med ramorganisationerna, även kvartalsvisa möten och andra möten vid behov.

### 4.3 Sidas övriga kontroll och uppföljning av ramorganisationerna<sup>42</sup>

Förutom den avtalsfästa uppföljning som redovisades i avsnitt 4.2.2 använder sig Sida-Civsam även av andra instrument för kontroll och uppföljning.

Sedan år 2010 har Sida-Civsam en treårig rullande utvärderingsplan som uppdateras varje år. Utvärderingsplanen omfattar så väl mer resultatorienterade utvärderingar som granskningar av organisationernas system. Syftet med utvärderingsplanen är att tydliggöra vilka granskningar och utvärderingar som ska prioriteras och varför dessa anses som angelägna. Avsikten är att inom en sexårsperiod ska varje ramorganisation ha utvärderats systematiskt och granskats med hjälp av tillgängliga granskningsinstrument. Insatserna ska anpassas till avtalscykeln och användas som underlag för bedömning och lärande. I utvärderingsplanen sägs också att Sida uppmuntrar organisationerna att genomföra egna utvärderingar. Som framgått tidigare i denna rapport har därutöver ramorganisationerna själva ett ansvar för att utvärdera sin verksamhet.

#### 4.3.1 Verktyg för granskning, uppföljning och utvärdering

Sida-Civsam har följande verktyg för granskning, uppföljning och utvärdering av ramorganisationerna:

- **Systemrevision.** Analys av om organisationens interna verksamhets- och kontrollsystem kan garantera kvaliteten och tillförlitligheten i dokumentationen. På en övergripande nivå granskas om organisationen har lämpliga system och rutiner för att styra verksamheten mot målen. Syftet är att uppnå ökad effektivitet genom bättre kvalitet i insatscykeln, inkl. rapportering och uppföljning av

---

<sup>42</sup> Detta avsnitt baseras, om inte annat anges, på Sida-Civsams utvärderingsplan 2010–2014, uppdaterad 2012-08-20.

prestanda. Därutöver ingår det att bedöma organisationens formella struktur, mandat, stadgar, delegeringsordning, verksamhetsplaner, program, rapporter, årsredovisning mm. Sida-Civsam har en utarbetad rutin för dessa systemrevisioner.<sup>43</sup>

- **Stickprovsrevision.** Syftet med stickprovsrevisioner är att utifrån ett begränsat urval bedöma om Sida-medel hanteras i enlighet med avtal, inklusive att aktiviteter genomförs som planerat. Revisionen ger också möjlighet att kontrollera att de lokala organisationerna har tillräckliga finansiella system, så som rutiner för redovisning och revision. Instrumentet utvecklades efter kritik från Riksrevisionen. Sida har en utarbetad rutin även för denna typ av revision.<sup>44</sup>
- **Fältbesök.** Varje handläggare genomför 1–2 fältbesök per år. De ramorganisationer som står inför en ny beredning prioriteras i detta arbete. Metoderna som används för fältbesöket varierar, men relevans och måluppfyllelse värderas alltid.<sup>45</sup>
- **Utvärdering.** Sida genomför utvärderingar efter behov. Sida har tagit fram ett särskilt verktyg för utvärdering av insatsernas relevans i förhållande till regeringens strategi. Verktyget har godkänts, men behöver anpassas för att bli fullt användbart.<sup>46</sup>

I tabell 2 framgår vilka system- och stickprovsrevisioner som Sida-Civsam genomfört av organisationerna under senare år. I tabellen redovisas också de så kallade avtalsrevisioner (formell granskning av avtalsefterlevnad) som gjordes 2007–2008.

---

<sup>43</sup> Terms of reference for a system-based audit, 2010. Erhållen i mejl från Sida 2013-01-09.

<sup>44</sup> Terms of reference for project reviews within Sidas framework organisations, 2010-09-01.

<sup>45</sup> Mejl från Sida 2013-01-16.

<sup>46</sup> Protokoll från samråd mellan UD och Sida, 2011-06-07, samt mejl från Sida 2013-01-16.

**Tabell 2 Granskningar och utvärderingar initierade av Sida**

	Senaste avtalsperiod	Senaste systemrevision	Avtalsrevision* 2007–2008 (ja/nej)	Stickprovsrevisioner 2009–2012 (ja/nej)	Särskilda utvärderingar 2007–2012
Forum Syd	2010-2012	2011	Ja	Ja	Ja
Rädda Barnen	2012	2008	Nej	Ja	Ja
Koop. Utan Gränser	2010-2012	2003	Ja	Nej	Ja
LO-TCO	2010-2012	2009	Nej	Ja	Ja
Svenska Missionsrådet	2012	1999	Ja	Ja	Ja**
Svenska Kyrkan	2010-2012	2002	Ja	Ja	Nej
Diakonia	2012-2014	2010	Ja	Nej	Ja
SNF	2012	2010	Nej	Nej	Ja
Afrika-grupperna	2012	2009	Nej	Nej	Ja
Plan Sverige	2011-2013	2010	Ja	Ja	Ja
PMU Interlife	2010-2012	2010	Ja	Ja	Ja
WWF	2010-2012	2009	Nej	Ja	Nej
Palmecentret	2012-2014	2009	Ja	Ja	Ja
MyRight	2011-2012	2011	Ja	Ja	Ja***
RFSU	2010-2012	2009	Nej	Nej	Nej

\* Fr.o.m. år 2009 ingår avtalsrevision i systemrevision.

\*\* En planerad Sida-initierad utvärdering ersattes av en i Svenska Missionsrådets egen regi.

\*\*\* Genomfördes under 2006.

Källor: Uppgifter erhållna från Sida per mejl 2012-10-30 samt per telefon 2012-12-20.

### 4.3.2 Sidans system- och stickprovsrevisioner

Som framgår av tabell 2 genomfördes år 2009 systemrevision av RFSU, WWF Sverige, LO-TCO:s biståndsnämnd och Palmecentret. Plan Sverige, MyRight, Diakonia, PMU Interlife, Naturskyddsföreningen (SNF) samt Afrikagrupperna var föremål för systemrevisioner under år 2010 och Forum Syd granskades år 2011. Tre organisationer – Svenska Kyrkan, Kooperation utan gränser och Svenska Missionsrådet

– har inte granskats genom systemrevisioner under den senaste sexårsperioden. Dessa organisationer skulle ha genomgått systemrevision år 2011, men granskningarna sköts upp eftersom en systemrevision ingår i den bedömning som ska göras utifrån de nya urvalskriterierna. Vid dessa organisationer har gjorts en avtalsrevision som är en mindre omfattande granskning.

Stickprovsrevisioner har åren 2009–2012 genomförts för insatser i specifika länder för Forum Syd, Rädda Barnen, Svenska Missionsrådet, WWF Sverige, Plan Sverige, MyRight, Svenska Kyrkan, PMU Interlife, LO-TCO:s biståndsnämnd samt Palmecentret.

### **4.3.3 Sidans utvärderingar av ramorganisationerna**

Som framgår av tabell 2 har Sida-Civsam under perioden 2007–2012 genomfört utvärderingar av hela eller delar av samtliga ramorganisationers verksamhet, utom Svenska Kyrkan, WWF och RFSU.<sup>47</sup> Det ska dock påpekas att WWF och RFSU är tämligen nya ramorganisationer. Utvärderingar av den verksamhet som genomförs av Rädda Barnen och Svenska Naturskyddsföreningen pågår när denna rapport skrivs.

Utvärderingarna har haft olika fokus. Vissa utvärderingar, t.ex. den av Palmecentret, har varit inriktade på kostnadseffektivitet, medan andra, t.ex. utvärderingen av PMU Interlife, varit en s.k. relevansutvärdering. Sidans utvärderingsplan tar hänsyn till den utvärderingsverksamhet som ramorganisationerna bedriver, vilket kan innebära att planerade Sida-initierade utvärderingar ersätts av utvärderingar i ramorganisationernas regi, vilket t.ex. var fallet beträffande Svenska Missionsrådet under år 2012.

Sida har under perioden 2010–2012 också deltagit eller varit ledande givare i två internationella studier som berör stöd till civilsamhällesorganisationer. Den första som handlade om att kartlägga olika givares villkor när det gäller stöd till civilsamhällesorganisationer genomfördes under år 2010. Den andra slutfördes under hösten 2012 och var en utvärdering som behandlade resultat av dialogbaserade insatser.

---

<sup>47</sup> Uppgifter i mejl från Sida 2012-10-30. Utvärderingen av MyRight slutfördes i december 2006.

**Utvärderingar har inte genomförts i den omfattning som planerats** Sida-Civsam anger i sin utvärderingsplan att man har en ambition att lägga mer resurser på resultatorienterade övergripande utvärderingar, och minska de resurser som läggs på organisationsspecifika utvärderingar och granskningar. Sida-Civsam konstaterade dock i verksamhetsplanen för år 2012 att den stora anslagsökningen under år 2011 inneburit att man fått lägga mycket tid på ett omfattande arbete med att bereda ansökningar, och att detta skett på bekostnad av arbetet med uppföljning och utvärdering. Dessutom har den genomgripande resultatutvärdering som regeringen beställde i strategin kraftigt försenats. Först sköts den upp av resursskäl till år 2011, varpå den försenades ytterligare när upphandlingen sedan överklagades. Arbetet har nu kommit igång och den första utvärderingsfasen (då s.k. ”baselines” ska etableras) genomförs under hösten år 2012. Utvärderingen kommer att pågå t.o.m. år 2014.

## **4.4 Kostnadseffektiviteten i systemet**

### **4.4.1 Nyckeltal för utbetalade medel**

När Sida i verksamhetsplaneringen fördelar förvaltningsresurser mellan olika enheter utgår Sida från föregående års fördelning och prövar sedan denna mot eventuellt förändrade arbetsuppgifter för enheterna. Förvaltningskostnaderna för hanteringen av strategin Stöd genom svenska organisationer i det civila samhället har ökat från 18,4 miljoner kronor till 21,9 miljoner kronor under perioden 2010–2012. Detta utgör en förhållandevis liten del av Sidas förvaltningsanslag vars utfall år 2012 uppgick till 926 miljoner kronor. Det innebar en minskning med drygt 1 procent jämfört med år 2010 då motsvarande utfall var 937 miljoner kronor. Det totala biståndsanslaget har samtidigt ökat med knappt 14 procent.

Sida har nyckeltal för att göra jämförelser av effektiviteten i hanteringen av olika strategistyrda verksamheter (anslagsposter). Ett sådant nyckeltal är antalet utbetalade biståndskronor per förvaltningskrona. Detta nyckeltal låg på 71 kronor år 2012 för Stöd till svenska organisationer i det civila samhället, vilket var högst bland samtliga strategi-



styrda verksamheter detta år. Genomsnittet var 19 kronor.<sup>48</sup> Jämförelsen är giltig även för åren 2010–2011.<sup>49</sup> Enligt Sida beror detta på att det är en verksamhetsform som relativt sett kräver mindre handläggningstid än andra för att nyttiggöra ett stadigt ökande biståndsanslag. En annan orsak är att det relativt sett är dyrare att hantera geografiskt styrda strategier eftersom en stor del av dessa handläggare är stationerade utomlands. Även andra skillnader i handläggningen kan påverka utfallet. Därutöver finns det en osäkerhet eftersom beräkningarna bygger på schabloner.<sup>50</sup>

Ytterligare en faktor som komplicerar jämförbarheten är att Sida, enligt regleringsbrevet, har möjlighet att finansiera vissa förvaltningsnära uppgifter på sakanslag. Detta utnyttjades relativt sett mer för CSO-anslagsposten under både år 2010 och år 2011 än för andra strategistyrda anslagsposter.<sup>51</sup> Även kostnaderna för bedömning av organisationer enligt de nya urvalskriterierna, som totalt uppgår till 17 miljoner kronor, belastar sakanslaget.

Därutöver belastar även vidareförmedling av medel till andra organisationer sakanslaget. För hantering av bidragsförmedling erhöll t.ex. Forum Syd enligt avtal år 2012 drygt 29 miljoner kronor.

#### **4.4.2 Sidas krav på kostnadseffektivitet**

Ramorganisationerna ska säkerställa att utvecklingssamarbetet bedrivs på ett kostnadseffektivt sätt och att kostnaderna för administration hålls nere. Vad som avses med kostnadseffektivitet i detta sammanhang definieras inte explicit av Sida. Sida anger dock att en så stor del som möjligt av det finansiella bidraget ska kanaliseras till verksamhet i utvecklingsländerna och vid olika bedömningar av arbetet tas särskild hänsyn till organisationernas kapacitet att säkerställa detta.

---

<sup>48</sup> Uppgifter erhållna i mejl från Sida 2013-02-01. Beräkningarna är gjorda av Statskontoret utifrån ett underlag som hämtats från Sidas kommande årsredovisning 2012.

<sup>49</sup> Undantaget år 2010 då Humanitärt bistånd uppvisar det högsta nyckeltalet.

<sup>50</sup> Sidas årsredovisning år 2011.

<sup>51</sup> Av Sidas årsredovisning för 2011 framgår att sakanslag totalt användes för förvaltningsnära uppgifter för ca 55 miljoner år 2011, varav 4,8 miljoner kronor rörde CSO-anslagsposten. För år 2010 var motsvarande siffror ca 47,7 miljoner kronor respektive 2,9 miljoner kronor.

För administrativa kostnader, dvs. kostnader som uppstår hos organisationerna för att hantera bidraget från Sida (ansökan, rapportering, uppföljning, revision etc.), utbetalas schablonmässigt ett bidrag på åtta procent av det beviljade beloppet. Bidrag medges till investeringar endast om dessa inte är huvudmålet med insatsen. Bidrag ges inte till exempelvis s.k. fact finding-resor, dvs. resor i syfte att finna nya samarbetspartners i utvecklingsländer.

Sidas krav på organisationerna inkluderar också att lönekostnader ska fördelas på program och bokföras löpande, att alla kostnader ska kunna verifieras samt att det för varje led har tydliggjorts hur mycket medel som utbetalats vidare till nästa led (en budgetanalys ska göras för varje led för att säkerställa kostnadseffektivitet). Även detta kan i förlängningen bidra till ökad kostnadseffektivitet.

Organisationen ska i sin slutrapport också koppla sin analys av kostnadseffektivitet till målpåfyllelse.<sup>52</sup>

#### **4.4.3 Sidas uppföljning av kostnadseffektivitet**

För att bedöma kostnadseffektivitet gör Sida en analys där man bl.a. särskilt granskar hur stor andel av tilldelade medel som genom organisationernas försorg betalats ut till lokala partnerorganisationer. Sida-Civsam har successivt utvecklat kriterierna för hur detta ska rapporteras, men det är först inför år 2011 som detta krav uttryckligen har ställts på organisationerna. Statskontoret har tagit del av denna information, men det är Statskontorets och Sidas bedömning att informationen måste kvalitetssäkras innan den kan användas för jämförelser.<sup>53</sup> Sådana jämförelser bör i vilket fall som helst göras med försiktighet och har kanske sitt största värde i mätningar för samma organisation över tid, eller möjligen för jämförelser mellan organisationer med liknande styrkedjor. En annan anledning till att denna andel ska vara så hög som möjligt är att den speglar hur mycket som når ”ända ut” och därmed kan nyttiggöras av de lokala organisationerna, en annan är att det främjar ägandeskap om organisationerna i så stor utsträckning som

---

<sup>52</sup> Sidas instruktion för bidrag ur anslagsposten Stöd genom svenska organisationer i det civila samhället, Sida, mars 2010 (med rättelser i juli 2010) reviderad april 2012, s. 19-21.

<sup>53</sup> Mejl från Sida 2013-01-16.

möjligt själva disponerar finansiella resurser. Samtidigt finns det lokala organisationer som har svag kapacitet och dit det inte är möjligt att betala ut pengar direkt. Sådana organisationer behöver särskilt stöd för att utveckla sin finansiella styrning, vilket bidrar till relativt sett högre verksamhetskostnader hos de svenska organisationerna. Två av organisationerna har, enligt Statskontorets enkät, som mål att andelen som förmedlas vidare till lokala organisationer ska vara minst 70 procent.

## 4.5 Sidas återrapportering till regeringen

Sida ska lämna årliga rapporter till regeringen som avser genomförandet av strategin. Regeringen har dock inte specificerat närmare hur man vill att resultatrapporteringen ska se ut. Sida har lämnat strategirapporter för år 2010, 2011 och år 2012. De senare rapporterna baseras på organisationernas rapportering avseende år 2011 samt Sidas övriga underlag i form av bl.a. studier och fältbesök.<sup>54</sup>

Resultatredovisningen ligger på en övergripande nivå. Vidare återges resultaten ofta i processtermer, dvs. att Sida bedömer att en viss företeelse har ökat, utan att utgångsläget anges. Innehållet i den senaste strategirapporten påminner mycket om innehållet i tidigare strategirapporter. Det framgår sällan i strategirapporterna hur stor del av verksamheten som utgör underlag för Sidas bedömning av uppnådda resultat och uppfyllnad av andra krav inom strategin.

Sida bedömer i 2012 års strategirapport att insatsernas relevans i förhållande till strategin har ökat och ligger på en hög nivå. Man menar att det är tydligt att stödet bidragit till ökat medvetande om frågor som rör olika diskriminerade grupper i samhället. Samtidigt menar Sida att det exempelvis är svårt att bedöma vilka effekter som verksamheten har på samarbetsländernas myndigheter när det gäller deras ansvar att respektera mänskliga rättigheter. Sida bedömer vidare att ramorganisationerna har blivit bättre på att arbeta rättighetsbaserat, men att det råder en viss oklarhet bland organisationerna om vad ett rättighetsbaserat arbetssätt innebär.<sup>55</sup> De flesta resultatbedömningar som Sida gör

---

<sup>54</sup> Strategirapport för Strategin för stöd genom svenska organisationer i det civila samhället, september 2011 – september 2012.

<sup>55</sup> Strategirapport för Strategin för stöd genom svenska organisationer i det civila samhället, september 2011 – september 2012, s. 6.

kopplas till konkreta exempel. Sida återkopplar inte i strategirapporterna till de resultatindikatorer som man enligt strategin ska ta fram och som, enligt vad Statskontoret erfar, motsvaras av den resultatmodell som Sida har utvecklat för att använda för bedömning av resultat.

Sida menar att ett skärpt fokus på resultat har bidragit till att ramorganisationernas system för styrning och kontroll har förbättrats. Fortfarande finns det dock brister hos ramorganisationerna vad gäller system för riskanalys och resultatuppföljning. Genom att Sida utvecklat instruktionen har det skapats bättre förutsättningar för resultatstyrning. Det nya centrala insatshanteringssystemet innebär, enligt Sida, ytterligare ökade krav på ramorganisationerna vad gäller resultatrapportering.<sup>56</sup> Sida lyfter fram att ökade krav på resultatrapportering kan riskera att påverka innehållet i insatserna så att de dels blir mer tjänsteorienterade eftersom resultat av sådana insatser är lättare att mäta, dels att stödet till kapacitetsutveckling inriktas alltför snävt på att stärka organisationernas system på bekostnad av utveckling av metoder som mer direkt fokuserar på att nå målen.

## 4.6 Kriterier för urval

Fram till år 2005 saknades det kriterier för att systematiskt avgöra vilka organisationer som hade tillräckliga kvalifikationer för att kunna ingå avtal om medel från CSO-anslagsposten. När strategin antogs år 2009 gavs Sida i uppdrag att revidera de kriterier som antagits år 2005. Regeringen lyfte i uppdraget fram fyra faktorer som skulle uppmärksammas i de nya kriterierna: huruvida det utvecklingssamarbete som organisationerna bedriver är relevant i förhållande till målen i strategin, om organisationerna har tillförlitliga system för styrning och kontroll, om de har förmåga att åstadkomma resultat i utvecklingssamarbete samt deras självständighet. Regeringen menade att sammansättningen av organisationer skulle vara så bred som möjligt och reflektera ”den samlade svenska kompetensen inom utvecklingssamarbetet”.

Sida beslutade i juli år 2011, efter samråd med UD, om nya urvalskriterier för rambehörighet. Även organisationer som erhåller medel för

---

<sup>56</sup> Strategirapport för Strategin för stöd genom svenska organisationer i det civila samhället, september 2011 – september 2012, s. 8.

humanitärt bistånd ska bedömas efter delvis samma kriterier. I detta avsnitt behandlas dock enbart den del som avser CSO-anslagsposten.

#### **4.6.1 Bedömningsprocessen enligt de nya kriterierna**

Både nuvarande ramorganisationer och organisationer som ansökt om tillträde ska bedömas enligt de nya kriterierna. Bedömningen görs i två steg där Sida först bedömer om organisationen uppfyller vissa grundläggande krav avseende dess legala och finansiella status (såte i Sverige, godkända och reviderade årsberättelser, inte ha terroriststämpelell eller vara utpekad som organisation med oansvarigt insamlingsarbete). Vidare ska organisationen ha erfarenhet av utvecklingssamarbete, lokal förankring i utvecklingsländer genom avtal med samarbetspartner samt ha samlat in minst fem miljoner kronor under föregående år. Organisationer som klarat denna inledande första tröskel går vidare till en fördjupad analys där en värdering ska göras utifrån 45 kriterier fördelade på fyra områden. Dessa är:

#### **4.6.2 Representativitet, självständighet och förankring**

Inom området Representativitet, självständighet och förankring finns kriterier som bl.a. anger att organisationen vara demokratiskt uppbyggd och förankrad både i Sverige och lokalt i samarbetsländerna (genom partnerorganisationer). Organisationer som vidareförmedlar ska ha en bred representativitet i Sverige. Organisationen ska därutöver präglas av öppenhet, ha insamlingsförmåga, dokumenterade etiska principer samt specifik kompetens i frågor av intresse för svenskt bistånd. Sammanlagt finns det nio kriterier inom detta område.

#### **4.6.3 System för intern styrning och kontroll**

Området System för intern styrning och kontroll omfattar totalt 14 kriterier som bl.a. avser rutiner inom styrning, ledning och kontroll. Organisationen ska ha tillförlitliga system för verksamhetsstyrning, finansiell styrning, kvalitetssäkring, riskhantering, resultatuppföljning (inklusive en uppföljningsbar målhierarki med indikatorer baserade på "baselines"). Ytterligare kriterier inom denna kategori handlar om storleken på organisationens administrativa kostnader, upphandlingskunskap och förmåga att bedöma partnerorganisationers kapacitet.

#### **4.6.4 Kapacitet och kompetens att uppnå resultat**

Organisationens verksamhet ska bl.a. ha hög kvalitet (inklusive styr-dokument som visar på detta), ett tydligt mervärde och kunna visa på bidrag till relevanta utvecklingsmål. Man ska vidare, med utgångspunkt i lokala initiativ, bidra till kapacitetsutveckling, demokratisering och mänskliga rättigheter. Därutöver ska organisationen ha en kommunikativ förmåga och verka för samordning på alla förekommande nivåer. Organisationer som vidareförmedlar medel måste kunna följa upp dessa. Området omfattar totalt 13 olika kriterier.

#### **4.6.5 Kapacitet och kompetens i policy- och metodarbete**

De nio kriterierna i den fjärde kategorin, Kapacitet och kompetens i policy- och metodarbete, behandlar bl.a. organisationens kompetens inom utvärdering, metodutveckling, biståndseffektivitet och kapacitetsutveckling. Organisationen ska ha förmåga att anpassa sig efter olika kontexter. Man ska kunna utveckla och implementera policyer (inklusive att säkerställa att dessa policyer följs i alla led). Vidare ska organisationen kunna arbeta fattigdoms- och rättighetsbaserat innefattande t.ex. jämställdhet, HBT, konflikt, barns rättigheter och miljö.

Kriterierna för intern styrning och kontroll är gemensamma för hela Sida och gäller för bidrag från alla anslagsposter. Flera kriterier inom de olika kategorierna ligger nära varandra eller är överlappande. Vissa kriterier är konkreta medan andra är formulerade på ett mer övergripande sätt.

Tidigare gjorda bedömningar som t.ex. systemrevisioner ska utnyttjas och hänsyn ska tas till organisationernas förmåga att åtgärda eventuella svagheter. I övrigt anges inget om hur bedömningen ska gå till.

#### **4.6.6 Jämförelse med de tidigare kriterierna**

De tidigare kriterierna från år 2005 var på en mer övergripande nivå och också mindre omfattande. En större vikt lades vid organisationernas förankring i Sverige och deras förmåga att kommunicera och skapa engagemang för utvecklingsfrågor i Sverige. Samtidigt saknades de nuvarande kriteriernas betoning av att insatserna ska vara lokalt förankrade i samarbetslandet, liksom biståndseffektivitetsfrågorna. I

övrigt berörde de tidigare kriterierna samma områden som de nuvarande. Endast en del av de nuvarande ramorganisationerna har bedömts utifrån dessa kriterier.

#### **4.6.7 Ansökningar som bedöms enligt de nya kriterierna**

Under år 2011 har Sida gått ut med en ny inbjudan till svenska civilsamhällsorganisationer att söka om rambehörighet. Nio organisationer har lämnat in ansökan och sju organisationer har gått vidare till en fördjupad bedömning. Dessa är SOS Barnbyar, Action Aid, Hand in Hand, Hungerprojektet, Individuell människohjälp, Kvinna till Kvinna och Svenska Afghanistankommittén. Samtliga existerande ramorganisationer kommer successivt att genomgå en liknande prövning utifrån de nya urvalskriterierna under de närmaste åren. Ramavtalssystemet ska öppnas för ansökan från nya aktörer en gång per strategiperiod. Sida har inte tagit ställning till om det finns någon övre gräns för hur många organisationer som ska ingå i ramavtalssystemet.

De nuvarande kriterierna har alltså ännu inte tillämpats, utan ett bedömningsarbete pågår för närvarande. Metoden för värdering av kriterierna har tagits fram av det konsultföretag som har fått uppdraget att genomföra bedömningsarbetet. Detta har sedan stämts av med Sida. För varje kriterium har fyra indikatorer tagits fram. Den totala kostnaden för bedömningsarbetet uppgår till 25 miljoner kronor, varav 17 miljoner kronor hänförs till Sida-Civsam.

Ramkriteriebedömningar baserade på de tidigare kriterierna från år 2005 gjordes av de flesta ramorganisationerna, med undantag av Forum Syd, LO-TCO:s biståndsnämnd, Svenska Kyrkan, PMU Interlife och My Right under perioden 2006–2008. Därefter har inga ramkriteriebedömningar gjorts.

### **4.7 Avtal inom det humanitära utvecklingssamarbetet**

I vårt uppdrag ingår att göra en översiktlig jämförelse mellan avtalsmodellerna med civilsamhällsorganisationer inom Sidas två enheter för Stöd till det civila samhället (Sida-Civsam) respektive Humanitärt bistånd (Sida-Hum). Denna jämförelse redovisas i det följande.

Sida-Hum ansvarade år 2013 för 2,9 miljarder kronor, vilket är ca 1,4 miljoner mer än CSO-anslaget. Verksamheten styrs i likhet med vad som gäller för civilsamhällesorganisationer av en strategi, benämnd Strategi för humanitärt bistånd genom Sida 2011–2014. Fördelningen av medlen sker huvudsakligen enligt följande

- Cirka 50 procent går till de av FN koordinerade appellerna för humanitära insatser. Det handlar om 15–20 appeller per år.
- Cirka 25 procent går till Röda Korsrörelsens humanitära verksamhet, dels genom Internationella Röda Korskommittén, dels genom Svenska Röda Korset.
- Cirka 25 procent går till civilsamhällesorganisationer som verkar inom det humanitära området samt till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB).

Sida-Hum har för närvarande 1–3 åriga avtal med ett femtontal civilsamhällesorganisationer, varav cirka hälften har sin bas i Sverige. För närvarande har fem organisationer avtal med såväl Sida-Hum som Sida-Civsam. Sju organisationer har en överenskommelse med Sida-HUM om så kallad Rapid Respons Mechanism (RRM), vilket innebär att avtalet även inkluderar en överenskommelse om att organisationen med mycket kort varsel kan använda medel för snabba insatser. Detta innebär att Sida och organisationer med RRM kan påbörja katastrofstödet inom 24 timmar.

Avtalsmallarna för avtalen med civilsamhällesorganisationer under anslagsdelposten Stöd till civila samhället och anslagsposten Humanitärt stöd följer båda Sidas grundformat för avtal, men är anpassade efter den verksamhet som ska bedrivas. Sida-Hum och Sida-Civsam har ett samarbete för att kunna hitta gemensamma lösningar och ytterligare förenkla samarbetet med de organisationer som båda har långsiktigt samarbete med. I ett första steg samverkar Sida-Civsam och Sida-Hum genom att de har utarbetat nya urvalskriterier för att göra en bedömning av CSO:er beträffande organisations- och kapacitetsfrågor (se också avsnitt 4.6 Kriterier för urval). De urvalskriterier som har utarbetats är i huvudsak gemensamma, men för Sida-Hum:s del har de dessutom anpassats för den speciella verksamhet som katastrofbistånd



innebär. För närvarande bedöms sju av Sida-Hum:s större samarbetspartner; Rädda Barnen, Röda Korset, PMU, Diakonia, SMR, ACF (Action Against Hunger) och Oxfam enligt dessa kriterier. Fyra av dessa har för närvarande ramavtal med Sida-Civsam. Beroende på utfallet är avsikten att med start år 2013 skriva längre avtal med flera organisationer. För närvarande pågår dessutom ett arbete med att ta fram en ny mall för avtal med organisationer inom ramen för Sida-Hum.

## **4.8 Sammanfattande iakttagelser**

### **4.8.1 Sidas mål och resultatstyrning**

Sidas instruktion för rambidrag fastställdes år 2010. Formuleringen av målen i instruktionen ligger på samma övergripande nivå som i regeringens strategi.

År 2012 tog Sida fram en resultatmodell för en enhetligare resultatbedömning. Modellen är Sidas svar på regeringens uppdrag att ta fram resultatindikatorer. Den utgör dock inte ett formellt styrdokument. I jämförelse med vad som gällde före år 2010 har Sida förtydligat resultatstyrningskraven genom bl.a. ha ett större fokus på redovisning av effekter (outcome).

Enligt Statskontoret är det svårt att följa resultatutvecklingen i de senaste strategirapporter som Sida lämnat. Det framgår sällan hur representativa de presenterade resultaten är. Verksamheten inom strategin styrs av sinsemellan tidsmässigt överlappande avtal varför det inte är möjligt att samlat redovisa ett samlat resultat av verksamheten vid ett givet tillfälle.

### **4.8.2 Sidas hantering för rambidrag**

Instruktionen har reviderats flera gånger, bl.a. vad gäller krav som avser intern styrning och kontroll.

Sida har successivt utvecklat ett antal instrument för kontroll och uppföljning av ramorganisationerna. Statskontoret noterar vidare att när Sida-Civsam bedömer att en ramorganisation har svagheter i sin styr-

ning eller i sitt resultatramverk så tillämpas olika åtgärder såsom kortare avtalsperioder och/eller särskilda avtalsvillkor.

Möten mellan Sida-Civsam och ramorganisationerna sker kvartalsvis eller oftare.

Flera organisationers avtal har tillkommit innan den nya instruktionen infördes. Vidare har de relativt omfattande förändringar av styrsystemet som skett sedan dess, i kombination med en hög personalomsättning vid Sida-Civsam, skapat vissa problem.

Sida har inte kunnat utveckla eller använda sig av utvärderingar i den utsträckning som man haft ambitionen att göra. Den resultatorienterade fleråriga utvärdering som regeringen beställde i strategin har försenats och väntas bli klar under år 2014.

Nya urvalskriterier fastställdes av Sida år 2011 och har ännu inte tillämpats. Kriterierna är omfattande och bedömningar utifrån dessa kräver stora resurser.

#### **4.8.3 Kostnadseffektivitet i förhållande till förvaltningskostnader**

Vid en jämförelse med andra strategistyrda verksamheter inom Sida åtgår mindre förvaltningsresurser för att hantera CSO-anslaget. Jämförelsen är dock behäftad med problem eftersom det är olika krav på handläggning och fördelning av förvaltningskostnader för olika strategistyrda verksamheter. Vidare försvåras en jämförelse av att det i viss utsträckning är möjligt att finansiera förvaltningsnära uppgifter på sakanslag. Sakanslag utnyttjas i något högre grad för CSO-anslagsposten än för de flesta andra strategistyrda verksamheter. Därutöver finansieras vidareförmedling av medel till organisationer genom sakanslaget.

Kostnaderna för att administrera bidragshanteringen för ramorganisationerna och underliggande organisationer i styrkedjan belastar också sakanslaget. Detta måste beaktas vid en analys av de totala administrativa kostnaderna för ramavtalssystemet.

## **5 Ramorganisationernas syn på ramavtalssystemet**

I detta kapitel återges ramorganisationernas syn på ramavtalssystemet. Redovisningen bygger på Statskontorets enkät och intervjuer med företrädare för de olika organisationerna.

Eftersom ramorganisationernas verksamhet är av mångskiftande karaktär och inte enkelt låter sig fångas i färdiga formuleringar, innehöll enkäten så kallade öppna frågor. Tolkningen av enkätsvaren innebär därmed med nödvändighet en viss förenkling av de relativt utförliga enkätsvar som lämnats av ramorganisationerna.

### **5.1 Långsiktighet, kontroll och dialog**

#### **5.1.1 Ramavtalssystemet möjliggör långsiktighet och skapar synergieffekter**

Ramorganisationerna menar att det finns många fördelar med dagens ramavtalssystem. De flesta ramorganisationer lyfter framför allt fram att det skapar förutsättningar för svenska civilsamhällesorganisationer att engagera sig i långsiktiga samarbeten med partnerorganisationer i mottagarländerna.

Organisationerna menar att genom att man erhåller en samlad finansiering för sitt program främjas en långsiktig inriktning av verksamheten. Ramavtalet med Sida innebär också att organisationerna får legitimitet i förhållande till andra finansörer. Detta är viktigt för många organisationer som aktivt försöker minska sitt finansiella beroende av Sida. Det framgår både av enkäten och av våra intervjuer att de flesta organisationer har en sådan strävan.

En fråga som regeringen ställer i uppdraget till Statskontoret handlar om ifall det finns något samband mellan graden av egenfinansiering å

den ena sidan och kvalitet och resultat i verksamheten å den andra. Statskontoret ställde denna fråga till ramorganisationerna i enkäten. Ingen av ramorganisationerna anser att det finns något sådant direkt samband. Flera ramorganisationer pekar dock på att en viss egeninsats innebär ett större oberoende som organisation. Ett näraliggande resonemang, att egenfinansieringen kan bidra till att öka ägarskap och engagemang, framhålls av två organisationer.

Flera finansiärer ger ökad flexibilitet, men en organisation anger att ”att hela tiden jaga efter kontrakt tenderar att urholka gräsrotskontakterna och göra organisationen mer lik ett företag”. Vidare påminner två organisationer om att även insamlade medel ofta åtföljs av krav på återrapportering. Några organisationer lyfter fram att det kan vara svårt att samla in pengar, att det i sig kräver ett särskilt kunnande som kanske inte finns hos alla organisationer eller att insamling försvåras av att verksamheten har ett syfte som inte är lika lätt att kommunicera som utbildning av fackligt aktiva jämfört med exempelvis en verksamhet som har barn som målgrupp.

En fördel med ramavtalssystemet, menar flera organisationer, är att det skapar synergieffekter genom att det möjliggör för organisationerna att arbeta med liknande frågor dels i olika länder, dels samlat genom internationella organisationer och nätverk.

Några organisationer pekar på fördelen med att det finns vidareförmedlande organisationer som möjliggör även för mindre organisationer att utifrån sina specifika kompetensområden engagera sig i internationellt utvecklingsarbete. Sammantaget kan därmed utvecklingsarbetet få både bredd och djup. Flera organisationer menar att detta innebär att utvecklingsarbetet dels förankras i Sverige, dels att återkopplingen av erfarenheter från partnerorganisationerna i mottagarländerna bidrar till att utveckla de svenska organisationerna. Samarbetet blir ömsesidigt. De flesta organisationer ser fler fördelar än nackdelar med att en organisation driver egen verksamhet samtidigt som man också vidareförmedlar medel. Bland de fördelar som räknas upp är att den egna programverksamheten kan ge synergieffekter in i det vidareförmedlande uppdraget eftersom det operativa kunnandet kan göra att man blir bättre skickad att bedöma bidragsansökningar. Några risker med dubbla uppdrag nämns också. Problem kan uppstå om ram-

organisationens verksamhet i mottagarlandet tangerar den verksamhet som bedrivs av medlemsorganisationen. Likaså kan konkurrens uppstå då medel ska samlas in. Några organisationer har avstått från att uttrycka en uppfattning. Av enkätsvaren framgår att det inte är helt och hållet givet vad som är att betrakta som ”vidareförmedling” respektive ”egen verksamhet”.

På frågan om hur de uppfattar målen i strategin menar de allra flesta organisationer att det är en fördel att målen i strategin är uttryckta på en övergripande och generell nivå eftersom det möjliggör för aktörer inom olika områden att – inom de ramar som ges av strategin – operationalisera målen så att de blir anpassade för den aktuella verksamheten. Samtidigt skapar detta utrymme för olika uppfattningar om hur vissa formuleringar i målen ska tolkas, t.ex. vad en ”röstbärare” egentligen är, vilket en av de vidareförmedlande organisationerna lyfter fram som ett problem. En annan organisation påpekar att det finns en risk för att mer mätbara och enklare mål skulle innebära att verksamheten blev mindre relevant för det övergripande målet. Även om organisationerna i stort tycker att målen är bra, lyfter flera av dem fram det problem som uppstår när resultat ska aggregeras och återrapporteras.

### **5.1.2 Ökade krav på kontroll har gjort ramorganisationerna mer resultatfokuserade**

Ramorganisationerna är tämligen enstämmiga när man hävdar att kraven har ökat, framför allt vad gäller finansiell kontroll och resultatredovisning.

Tre organisationer svarar ja på frågan om regeringens ökade resultatstyrningsambitioner har lett till att deras arbete blivit mer resultatinkriktat. De flesta ramorganisationer menar dock att man redan tidigare hade fokus på resultat, men att man på senare tid etablerat en mer systematisk resultatstyrning och att man blivit bättre på att dokumentera och synliggöra resultat. De flesta ramorganisationer menar att detta också har bidragit till en kapacitetsförstärkning hos partnerorganisationerna när det gäller resultatstyrning, även om några nämner att det återstår ett fortsatt arbete med detta. Några menar att många resultatredovisningskrav utgår från givarnas krav, snarare än från partnerorganisationernas egna uppföljningsbehov. Detta menar man kan försvaga

det lokala ägarskapet. Dessa organisationer lyfter också fram att det finns en risk för att alltför höga krav på resultatredovisning gör att man avstår från att engagera sig i ”svårare” projekt, dvs. projekt där partnerorganisationerna är svaga och/eller i länder där konfliktnivån är förhöjd.

Statskontoret har också frågat ramorganisationerna om man anser att balansen mellan ettårig respektive mer långsiktig resultatstyrning är god. En tredjedel av organisationerna menar att det idag råder en bra balans mellan vad man förväntas rapportera resultatmässigt på ett respektive tre års sikt. Organisationerna påpekar dock att det för det så kallade förlängningsåret (dvs. det fjärde året i cykeln) råder samma krav på resultatrapportering som efter tre år, vilket man anser vara betungande.

På frågan om vad som är rimligt att rapportera på kort respektive lång sikt svarar de flesta att på kort sikt (1–2 år) handlar det främst om resultat i form av genomförda aktiviteter och avvikelser från planering. På några års sikt bör man också kunna påvisa kapacitetsförstärkningar hos partnerorganisationerna. När insatsen pågått i ytterligare några år, dvs. på medellång sikt (3–5 år), bör man kunna se resultat i form av t.ex. ökad kunskap och attitydförändringar hos målgrupperna eller hos makthavare. Att t.ex. förändra lagstiftning kan ta längre tid än så. Effekter, dvs. mer långsiktiga och hållbara resultat, t.ex. att en diskriminerad grupp faktiskt åtnjuter mer respekt för sina rättigheter, kan inte konstateras förrän efter en längre tid (mer än 5 år). En sådan förändring kan vara svår att koppla till en enskild insats, oftast är samhällsförändringar resultatet av komplexa processer där flera aktörer bidrar. Sådana processer är heller inte linjära och förloppet är kontextberoende, dvs. ju svårare miljöer, desto längre tid kan det ta att nå resultat, vilket lyfts fram av flera ramorganisationer. Det finns vissa skillnader mellan ramorganisationerna när man diskuterar vilka resultat som är möjliga att nå utifrån olika givna tidsperspektiv, något som sannolikt hänför sig till skillnader i ramorganisationernas verksamhet. Flera organisationer menar att det är viktigt att man för varje insats definierar resultat på rätt nivå och att dessa resultat ägs av partnerorganisationerna.

### 5.1.3 Dialogen med Sida anses vara alltför teknisk

En majoritet av ramorganisationerna anger att de har en bra dialog med Sida. I de flesta fall menar man också att den kritik man får överlag är konstruktiv. Ett flertal av ramorganisationerna menar dock att dialogen med Sida är alltför ”teknisk” och inriktad på system och former för rapportering på bekostnad av en mer strategisk diskussion om verksamhet och resultat. En ramorganisation, som återfinns bland de som relativt nyligen tillkommit, uttrycker det så här:

”Dialogen med Sida är öppen men vi upplever att kommunikationen har förändrats till att allt mer fokusera på kontroll från Sidas sida och mindre av dialog kring vad som är bra utvecklingssamarbete, innehållet i (vår) verksamhet, rättighetsperspektiv, kvalitetsfrågor, utmaningar, resultat i meningen vad man faktiskt uppnår och inte. Det handlar mer om systemen för resultatuppföljning och hur pengarna följs upp, uppställning av finansiella rapporter och formerna för själva rapporteringen som sådan.”

Liknande formuleringar återfinns i de flesta enkätsvar. Den ovan citerade ramorganisationen skriver vidare att:

”... mycket resurser läggs på externa revisioner, externa utvärderingar, systemrevisioner, avtalsefterlevnadsgranskningar, ramkriteriebedömningar m.m. Vi anser att det skulle räcka att förlita sig på dessa grundliga genomgångar och (vi) förvänas över att mycket av kommunikationen också handlar om samma frågor.”

En annan organisation pekar på en annan sida av det som ramorganisationerna uppfattar som en alltför detaljerad styrning:

”... den (dialogen) har börjat slå över i allt mer av detaljstyrning och frågor som inte kommer i samlad form utan i en rad olika mail.”

En hög personalomsättning bland handläggarna på Sida-Civsam är en faktor som två tredjedelar av ramorganisationerna framhåller som besvärande och bidragande till att dialogen med Sida bitvis upplevs som betungande. Fyra av ramorganisationerna menar att detta inneburit att man fått olika besked från Sida-Civsam eller att olika handläggare lägger tonvikt vid olika saker. En ramorganisation uppger att man på tre år haft fem olika handläggare. En annan ramorganisation har haft sex handläggare på fyra år.

#### **5.1.4 De nya urvalskriterierna upplevs i huvudsak som bra**

En majoritet av organisationerna anser att de nya urvalskriterierna i stort sett är bra. En organisation avstår från att svara och en annan menar att så som kriterierna är utformade finns det en risk att de inte ger tillräckligt underlag för att analysera organisationens mervärde i utvecklingssamarbetet. Några menar att kriterierna är väldigt omfattande. Två av organisationerna lyfter också fram att vissa kriterier innebär relativt oprecisa krav och att detta innebär en risk för att de kan tolkas på olika sätt. Ett par av organisationerna menar också att kriterierna implicerar höga krav som kan göra det svårt för mindre organisationer. De flesta ramorganisationer menar dock att kriterierna i sig inte bör hindra nya aktörer att vinna tillträde till systemet.

#### **5.1.5 Kostnadseffektivitet och transparens**

De flesta ramorganisationer lämnar omfattande svar på Statskontorets frågor om hur man arbetar med att förbättra kostnadseffektiviteten. Svaren reflekterar det faktum att ramorganisationerna är olika till sin karaktär och också styr sin verksamhet på olika sätt. Sida har inte formulerat någon definition av vad som avses med kostnadseffektivitet inom ramavtalsystemet. Men i de beskrivningar som ramorganisationerna lämnar kring frågan om kostnadseffektivitet återkommer förklaringar som ligger nära OECD/DAC:s definition om att kostnadseffektivitet (efficiency) är ett mått på hur ekonomiska resurser (kapital, tid, sakkunskap, etc.) omvandlas till resultat. Sida ställer krav på att organisationerna ska mäta hur mycket pengar som utbetalas till partnerorganisationerna och att de verksamhetskostnader som uppstår hos de genomförande organisationerna ska vara rimliga och kunna hänföras till aktiviteter som skapar ett mervärde hos partnerorganisationerna. Ramorganisationerna har i flera fall satt upp mål för detta. Några ramorganisationer lämnar andra exempel på kvantitativa mått för att följa upp kostnadseffektiviteten. De handlar om nedlagd tid på olika nivåer, personalkostnader hos partnerorganisationer, verkställandegrad, kostnadsjämförelser mellan insatser etc. Ramorganisationerna poängterar dock att kvantitativa nyckeltal alltid måste kombineras med mer kvalitativa analyser som tar hänsyn till relevanta skillnader mellan insatserna. Det kan handla om kontextberoende faktorer som konfliktnivå,



infrastruktur inklusive kommunikationer, utbildningsnivå, förekomst av korruption, institutionell nivå hos myndigheter etc. Vidare kräver svaga partnerorganisationer mer stöd än kapacitetsmässigt starkare organisationer.

En ytterligare faktor som påverkar kostnadseffektiviteten negativt och som lyfts fram av flera organisationer är otydliga och skiftande krav från olika givare. På frågan om vad som görs för att förbättra kostnadseffektiviteten svarar man exempelvis att man arbetar med att genomlysna sin verksamhet, man gör budgetanalyser, man har vägledning för hur handläggarna ska bedöma kostnadseffektivitet i insatserna m.m.

Det finns flera mekanismer som verkar för insyn i ramorganisationernas verksamhet. Många ramorganisationer lyfter i Statskontorets enkät fram flera av följande faktorer:

- Organisationerna är medlemsbaserade och demokratiskt styrda. De har därmed krav på sig från medlemmarna att bl.a. återrapportera om verksamheten.
- Omfattande dokumentation skickas in till Sida och blir där offentlig.
- Organisationerna lägger ut information på internet.
- Organisationerna rapporterar löpande in information om insatserna till Sidans projektdatabas som finns tillgänglig på internet.
- Olika kvalitetskoder tillämpas som t.ex. FRII's och SFI/90-konto. Några ramorganisationer är HAP-certifierade och ytterligare några planerar att ansöka om detta.<sup>57</sup>
- Organisationerna försöker tillgängliggöra material på ett sätt som är anpassat till partnerorganisationernas behov.
- Två organisationer anger att de har ett system för att hantera klagomål eller ett s.k. whistleblower-system.

Överlag menar organisationerna att insynen är god. Några framför dock att mer behöver göras för att underlätta partnerorganisationernas insyn. En organisation menar att ökad insyn handlar om en balansgång

---

<sup>57</sup> Frivilligorganisationernas Insamlingsråds (FRII) och Svensk Insamlingskontroll (SFI) 90-konto. HAP står för (Humanitarian Accountability Partnership)

eftersom man som självständig organisation har rätt till integritet och också tar fullt ansvar för sina beslut, samtidigt som man till en mycket stor del är skattefinansierade och samlar in medel från allmänheten.

## **5.2 Sammanfattande iakttagelser**

Det är en ganska samstämmig och positiv bild av ramavtalssystemet som ramorganisationerna lämnar, även om man menar att det inte saknas enskilda problem.

De flesta ramorganisationer lyfter fram att ramavtalssystemet skapar förutsättningar för svenska civilsamhällesorganisationer att engagera sig i långsiktiga samarbeten med partnerorganisationer i mottagarländerna.

När det gäller frågan om sambandet mellan graden av egenfinansiering och kvalitet i verksamheten anser ingen av ramorganisationerna att det finns något sådant direkt samband. Flera ramorganisationer pekar dock på att en viss egeninsats innebär ett större oberoende.

Några organisationer pekar på fördelen med att det finns vidareförmedlande organisationer som möjliggör även för mindre organisationer att utifrån sina specifika kompetensområden engagera sig i internationellt utvecklingsarbete.

Ramorganisationerna är tämligen samstämmiga när man hävdar att kraven på rapportering har ökat, framför allt vad gäller finansiell kontroll och resultatredovisning. Tre organisationer anser att regeringens ökade resultatstyrningsambitioner har lett till att deras arbete blivit mer resultatinriktat. De flesta ramorganisationer menar dock att man redan tidigare hade ett fokus på resultat.

En majoritet av ramorganisationerna anser att de har en bra dialog med Sida. Ett flertal av ramorganisationerna menar dock att dialogen är alltför ”teknisk” och inriktad på system och former för rapportering på bekostnad av en mer strategisk diskussion om verksamhet och resultat.

Organisationerna anser överlag att insynen i systemet är god. Några anser dock att mer behöver göras för att underlätta partnerorganisationernas insyn.

## 6 En internationell jämförelse

I regeringens uppdrag till Statskontoret ingår att göra en översiktlig jämförelse mellan fyra länder: Nederländerna, Storbritannien, Kanada och Danmark. För att komplettera studien har vi också översiktligt studerat Norge eftersom Sverige och Norge ofta samverkar i utvecklingssamarbetet.<sup>58</sup>

### 6.1 Utgångspunkter för jämförelsen

Samtliga fem länder som vi studerat tillhör den grupp som Sverige ofta samarbetar med och de är också med i Nordic +, som sedan år 2009 kallas Informal Donor Group.<sup>59</sup> Det finns också en stark gemensam bas för biståndet som till stor del är grundad på de internationella överenskommelser som finns i FN:s millenniemål och Paris- Accra- och Busanagendan för ett effektivare bistånd. Sammantaget är det därför naturligt att de överordnade trenderna för biståndspolitiken i olika länder sammanfaller med varandra.

#### 6.1.1 Det är svårt att jämföra olika länder med varandra

En jämförelse med andra länder har sina begränsningar. Alla länder har olika styrsystem och statsförvaltningen grundar sig på olika principer. Ett regeringsskifte i ett land (t.ex. Storbritannien) kan innebära att samtliga policydokument som inte aktivt tas över av den nya regeringen helt enkelt inte längre är giltiga. I samtliga länder är stödet till det civila samhället mångfacetterat och omfattande och det finns ofta flera olika avdelningar på Utrikesdepartementet/biståndsorganen som använder det civila samhället som kanal. I denna studie har vi begränsat jämförelsen till att avse ramavtalssystemet eller motsvarande. Detta

---

<sup>58</sup> I en länk på Statskontorets hemsida återfinns en kort beskrivning för varje land och dess samverkan med civilsamhällesorganisationerna.

<sup>59</sup> Nordic +/ Informal Donor Group är ett informellt samarbetsorgan som omfattar cirka 15 givarländer.

innebär att studien koncentreras kring de anslag som förmedlas från biståndsorganen i Kanada (CIDA),<sup>60</sup> England (DFID),<sup>61</sup> Norge (Norad)<sup>62</sup> eller de danska och nederländska utrikesdepartementen direkt till enskilda organisationer, alternativt från ambassader (eller motsvarande) till det civila samhället i samarbetsländerna.<sup>63</sup> Medel som t.ex. går via multilaterala organisationer och sedan till det civila samhället ingår inte i denna studie.

## 6.2 Generella trender inom utvecklingssamarbetet

Internationell samverkan inom biståndsområdet har ökat i och med fastställandet av FN:s millenniemål och senare effektivitetsagendan genom Paris-, Accra- och Busanöverenskommelserna (se vidare under avsnitt 1.5.3). I de fem länderna finns också flera gemensamma målsättningar och trender. De viktigaste är:

- Stor vikt läggs vid millenniemålen, särskilt på de mål som det är en bit kvar tills de uppnås.
- Ett större fokus på resultat i samtliga länder.
- En koncentration av utvecklingssamarbetet till färre samarbetsländer.
- Krav på ökad kostnadseffektivitet/Value for money (definitionerna mellan länderna skiftar).
- Ökad transparens genom att samtliga länder är anslutna till International Aid Transparency Initiative (IATI).
- Den finansiella krisen har påverkat länderna. Danmark har dragit ned biståndet från 1,0 till 0,7 procent av BNI (bruttonationalinkomsten) och Nederländerna från 0,8 till 0,7 procent av BNI. Storbritannien har som målsättning att successivt höja biståndet till 0,7 procent av BNI, men den finansiella krisen innebär att höj-

---

<sup>60</sup> Canadian International Development Agency.

<sup>61</sup> Department for International Development.

<sup>62</sup> Direktoratet for Utviklingssamarbeid.

<sup>63</sup> Med "inhemsk" organisation avses en organisation i givarlandet. Med "lokal" menas en organisation i samarbetslandet.

ningen ännu inte uppnåtts. Kanada fortsätter trots kritik från OECD/DAC på en låg nivå med 0,3 procent. Till skillnad från övriga länder har Norge inte ändrat sin politik utan fortsätter att betala ut mer än 1 procent av BNI.

- Större vikt läggs på samverkan med nya aktörer i utvecklingssamarbetet, t.ex. näringslivet.

### **6.3 Biståndsgivarnas samverkan med det civila samhället**

Det finns ett antal gemensamma trender som gäller samverkan med det inhemska civila samhället. Bland annat finns det en samsyn när det gäller att det civila samhället har en roll att spela i samhällsutvecklingen och utvecklingssamarbetet, något som manifesterades tydligt vid högnivåmötena i Accra år 2008 och Busan år 2011.

Vår genomgång visar att utvecklingen i Storbritannien, Nederländerna och Kanada under senare år har varit likartad i såväl synen på de inhemska civilsamhällesorganisationerna som metoderna för att styra dem. Förändringar har framför allt skett i samband med regeringsskiften. Från att regeringarna tidigare har haft långsiktiga samarbeten med självständiga civilsamhällesorganisationer, ses dessa numera som en kanal för biståndet. Bland annat styr regeringarna inhemska organisationer mot vissa länder och teman. I de nordiska länderna är däremot den bärande principen att staten vill utveckla det lokala civila samhället genom stöd till civilsamhällesorganisationernas egen verksamhet. De inhemska civilsamhällesorganisationerna ansvarar själva för identifiering, planering, genomförande, uppföljning och utvärdering inom landets biståndspolitiska ram.

Av de länder som ingår i vår studie har samtliga utom Storbritannien och Kanada policyer för samverkan med det civila samhället. Dessa policyer täcker samverkan med hela det civila samhället. Som framgått i denna rapport finns det i Sverige en policy för samarbetet med civilsamhällesorganisationerna och en strategi för en del av stödet. I Storbritannien sker styrningen genom DFID:s strategiska plan för det civila samhället. Kanada har varken en tydlig biståndspolitik eller en särskild

policy för samverkan med civilsamhällesorganisationerna, något man också fått kritik för i en av DAC:s Peer Reviews.

Samtliga länder betonar vikten av nära samverkan med lokala civilsamhällesorganisationer, antingen direkt mellan biståndsmyndighet och lokala organisationer eller via de inhemska organisationerna. Uttryck som lokalt ägande och minskat biståndsberoende används vid beskrivningen av vad stödet till civilsamhällesorganisationerna syftar till. Kompetensöverföring är ett annat nyckelbegrepp.

## **6.4 Finansiering och uppföljning**

### **6.4.1 Finansieringen av stödet förändras**

I enlighet med Parisagendan har det blivit ett ökat fokus på effektivitet i biståndet och därmed även på styrning. Förändringarna är påtagliga och styrningen av biståndet via inhemska civilsamhällesorganisationer har förändrats i större eller mindre utsträckning i samtliga studerade länder. Det är idag bara Danmark som fortfarande har ramorganisationer utan tidsbestämda avtal och där tilldelningen av medel sker i statsbudgeten. Flera andra länder, t.ex. Kanada, Norge och Storbritannien hade tidigare långsiktiga ramavtal med basstöd (core funding) till större inhemska organisationer. I Norge återstår ett mindre antal organisationer med basstöd vilka nu fasas ut och ersätts av tidsbegränsade avtal. Kanada hade innan år 2009 ramavtal med basstöd och även Storbritanniens tidigare PPA-program (Program Partnership Arrangement) var utformat på detta sätt.

Flera länder strävar också mot en ökad andel egenfinansiering. En direkt jämförelse är svår att göra eftersom skattereglerna kring avdrag för bidrag till välgörande ändamål är olika i de fem länderna. Storbritannien har ökat kravet på egenfinansiering genom att maximalt 40 procent av årsomsättningen får utgöra medel från DFID inom de två största programmen. Även Danmark har uttalat att man vill ha en ökad andel egenfinansiering, men att det då eventuellt kan bli tal om annat än kontanta bidrag.

En frågeställning som är aktuell i samtliga länder är huruvida statliga biståndsmedel kan eller ska användas för påverkansarbete i det egna

landet. Storbritanniens regering har beslutat att inga medel skall användas till påverkansarbete annat än i samarbetsländerna. Den danska regeringen har å sin sida angett att påverkansarbete och kapacitetsuppbyggnad utgör hörnstenar i utvecklingssamarbetet och att detta även gäller aktörernas arbete i Danmark.

#### **6.4.2 Trender i uppföljningsarbetet**

I Storbritannien pågår ett arbete med att införa ett mycket omfattande system för uppföljning, utvärdering och lärande i syfte att få fram vilka metoder som har visat sig fungera bäst. Eftersom det är ett arbete under utveckling kan man ännu inte dra slutsatser om hur systemet fungerar. Kanada följer utvecklingen i Storbritannien mycket nära, och avser införa flera av de metoder som utvecklats av DFID och deras konsulter. Samtliga länder arbetar med någon form av årsrapportering med stor tonvikt vid redovisning av resultat samt krav på ekonomisk redovisning, revision etc. DFID använder sig i stor utsträckning av konsulter för att administrera biståndet genom civilsamhällesorganisationerna medan det i Kanada endast är revision som läggs ut på konsulter. I Danmark har Danida begränsad kontakt med sina ramorganisationer. Man utgår från det överordnade regelverket som stipulerar hur uppföljningen ska ske t.ex. i årsrapporter. Formella möten med organisationerna sker endast vartannat år.

#### **6.5 Kostnadseffektiviteten i de olika länderna**

Det är mycket svårt att göra en jämförelse av kostnadseffektiviteten i ramavtalssystemen i de olika länderna. Begreppet kostnadseffektivitet och Value for Money används på olika sätt i de fem länderna. Om man med kostnadseffektivitet avser låga administrationskostnader kan Danmark vara värt att belysa. Där är det endast sex personer (personår) som hanterar den miljard som avsatts för stöd till danska civilsamhällesorganisationer. Till och med år 2012 ansvarade Danida för sex stora ramorganisationer med en sammanlagd budget på en halv miljard danska kronor och dessutom ett program/projektstöd för medelstora och små organisationer, vilket uppgick till 333 miljoner danska kronor år 2012. Detta innebär att Danidas personal handlägger ett hundratal ansökningar per år. Varje ansökan ska bedömas och sedan följer arbetet med avtalsskrivande, uppföljning m.m. Danmark använder förbätt-

rad kostnadseffektivitet som argument när man beslutat att öka antalet ramorganisationer från sex (2012) till 12 (2014) och sedan flytta över resterande handläggning av program/projektstöd till en paraplyorganisation för det danska civilsamhället, CISU en paraplyorganisation för danska enskilda organisationer. Avsikten är att frigöra resurser på Danida för ökat strategiskt arbete såsom tillsyn och policyarbete för hela stödet till civilsamhällesorganisationerna.

Flertalet länder använder konsulter eller paraplyorganisationer för att administrera bistånd till civilsamhällesorganisationer. I Storbritannien använder man i stor utsträckning konsultföretag. För Danmarks del innebär det att CISU får ökat ansvar för vidareförmedling (jfr Forum Syd i Sverige). I Kanada däremot har Cida inte möjlighet att använda konsulter för något annat än revisionsverksamhet, all annan verksamhet ska utföras inom ramen för tilldelat förvaltningsanslag. Avgränsningen mellan förvaltningsanslag och sakanslag hanteras således olika i de studerade länderna.

## **6.6 Mångfald och insyn**

### **6.6.1 Mångfald och urval av vilka som ska stödjas**

Alla fem länderna uttrycker en önskan om att förnya metoderna och angreppssätt i utvecklingssamarbetet i allmänhet och synnerhet beträffande samarbetet med de inhemska civilsamhällesorganisationerna. Några länder har uttryckt detta genom att avsätta särskilda medel för bidrag till innovativa lösningar. Det gäller särskilt Storbritannien och Nederländerna. I Storbritannien accepterar DFID en högre risk när det gäller dessa nya/innovativa organisationer och lösningar än för de medel som kanaliseras till övriga civilsamhällesorganisationer. I Nederländerna har man styrt fördelningen av medel till konsortier med nya och gamla aktörer. Den ökade satsningen på samverkan med näringslivet påverkar direkt och indirekt samverkan med det civila samhället. I Nederländerna innebär kombinationen minskat bistånd och ökad samverkan med näringslivet att biståndsbudgeten för samverkan med det civila samhället minskade. Dessa försök att hitta och stödja innovativa lösningar är så nya att några utvärderingar ännu inte genomförts.



Länderna vill också få in nya aktörer och DFID (Storbritannien) har en speciell fond för mindre organisationer. I Nederländerna krävs att organisationerna samarbetar i konsortier för att de ska få bidrag till projekt. Kanada har ett fönster där det krävs lägre egeninsats för nya organisationer.

I den internationella debatten om stöd till det civila samhället framförs en önskan om att ge de lokala civilsamhällesorganisationerna en ökad tyngd. Traditionellt har det största stödet till det lokala civila samhället skett via inhemska organisationer och så är det fortfarande. Men med ett ökat antal civilsamhällesorganisationer i samarbetsländerna lämnar biståndsgivarna i ökad utsträckning ut stöd direkt från ambassader och lokalkontor. Ett exempel är Danmark där ambassader i mottagarländerna disponerar 5 procent (tidigare 10 procent) av landallokeringen för stöd till lokala civilsamhällesorganisationer.

### **6.6.2 Möjligheterna till insyn varierar**

International Aid Transparency Initiativ (IATI) är en internationell överenskommelse till vilken alla de fem studerade länderna, liksom Sverige, är anslutna. Syftet med en ökad transparens är att såväl skattebetalare som mottagarländernas innevånare ska kunna följa och följa upp biståndet. Länderna har kommit olika långt i arbetet med att utveckla databaser och presentationssystem, men det finns information på samtliga biståndsorgans eller departements hemsidor.

Många civilsamhällesorganisationer har egna hemsidor där de informerar mer i detalj kring sin verksamhet. För att stimulera utvecklingen av informationssystem har brittiska DFID finansierat stöd via den brittiska paraplyorganisationen BOND i syfte att förbättra insyn och redovisning av vart pengarna går.

Flera länder, t.ex. Danmark och Kanada, har särskilda anslag för information om situationen i biståndsmottagarländerna. Dessa medel söks separat och ingår inte i det generella stödet till de enskilda organisationerna. För Danmarks del gäller att två procent av det beviljade rambidraget får användas för informationsverksamhet i Danmark.

## 6.7 Sammanfattande iakttagelser

Generella trender i utvecklingssamarbetet i alla studerade länder är att det finns ett starkt fokus på milleniemålen och på resultat, en koncentration till färre samarbetsländer samt en ökad betoning av kostnads-effektivitet och transparens.

Samverkan med inhemska civilsamhällesorganisationer utgör generellt en viktig del av utvecklingssamarbetet i samtliga länder.

Synen på civilsamhällesorganisationerna skiljer sig åt. En grupp; Storbritannien, Kanada, Nederländerna ser gärna civilsamhällesorganisationerna som en del av det bilaterala biståndet och styr genom att fokusera på regeringarnas samarbetsländer och på tematiska prioriteringar. De nordiska länderna ser civilsamhällets organisationer som självständiga aktörer och styrningen är mer begränsad.

Danmark utökar antalet ramorganisationer i syfte att minska administrationskostnaderna för Danida. Samtliga länder söker, förutom samverkan med redan existerande aktörer, även att nå nya aktörer med nya idéer.

## 7 Statskontorets slutsatser och förslag

Den övergripande frågan för Statskontoret i detta uppdrag har varit att belysa om ramavtalssystemet är ändamålsenligt. När vi i detta avslutande kapitel redovisar våra slutsatser och förslag har vi valt att göra detta i enlighet med uppdragets generella formulering om att våra bedömningar ska utgå från principer om *effektivitet, mångfald och transparens*.

Vi har tolkat uppdraget som att det avser att analysera *funktionaliteten i ett styrsystem* baserat på långsiktiga avtal, ett antal centrala styrdokument samt instrument för att följa upp verksamheten. Denna rapport behandlar därför i stora delar styrningen av ramavtalssystemet och stöd genom civilsamhällsorganisationer. När vi i detta kapitel behandlar frågor om effektivitet kommer vi därför till stor del att inrikta oss på *effektiv styrning*. Våra slutsatser och förslag bygger på vad som framkommit i tidigare kapitel och fokuserar huvudsakligen på regeringens och Sidas styrning av verksamheten.

Som framgick i kapitel 1 har vår analys tagit sin utgångspunkt i regeringens ställningstaganden om förvaltningspolitikens utformning, förutsättningarna för resultatstyrning av utvecklingssamarbete, de internationella överenskommelser som regeringen ställt sig bakom samt vissa pågående aktiviteter inom Regeringskansliet och Sida. Dessa utgångspunkter avspeglas även i detta kapitel.

### 7.1 Övergripande slutsatser

Regeringen styr stödet genom svenska organisationer i det civila samhället genom i första hand en policy och en strategi. Sidas styrning av ramorganisationerna sker i sin tur genom upprättandet av avtal för rambidrag samt genom en instruktion för anvisning av bidrag. Verksamheten följs upp genom att ramorganisationerna lämnar resultat-

rapporter. Därutöver följer Sida upp verksamheten med olika granskningsinstrument och genom särskilda utvärderingar. Sidans redovisning av verksamhetens resultat till regeringen på aggregerad nivå sker genom årliga strategirapporter. Dessutom har Sida efter samråd med Utrikesdepartementet fastställt tämligen omfattande kriterier för urvalet av vilka organisationer som ska kunna få behörighet att ingå ramavtal.

Statskontorets övergripande slutsats är att ramavtalssystemet i huvudsak är ett ändamålsenligt och kostnadseffektivt sätt att förmedla stöd till aktörer i det civila samhället i samarbetsländer. Under utredningens genomförande har det inte framkommit några avgörande omständigheter som motsäger detta. Det finns enligt Statskontoret därför anledning för regeringen att behålla systemets grundläggande principer, som bygger på att stöd kanaliseras via stabila civilsamhällesorganisationer till självständiga civilsamhällesaktörers egen verksamhet i samarbetsländer. Vi bedömer vidare att kontroll och löpande uppföljning av ramorganisationerna i huvudsak är tillfredsställande. Statskontoret anser att verksamheten i huvudsak är reglerad på ett tillfredsställande sätt och ser inte något behov av ytterligare reglering.

Vår analys visar dock också att det finns vissa brister och problem i ramavtalssystemet. När det gäller regeringens styrning har Statskontoret bland annat funnit att styrningen, som sker både genom en policy och en strategi, innehåller alltför många krav som rör formerna för stödet. Detta bidrar till en återrapportering inriktad på inre effektivitet och kortsiktiga resultat. När det gäller Sidans styrning och uppföljning är även den i alltför stor utsträckning inriktad på stödets utformning, vilket lämnar litet utrymme för mer strategisk styrning.

Kombinationen av ett stort antal styrinstrument och korta avtalsperioder gör att styrning och uppföljning blir onödigt resurskrävande. Vi har också noterat att ramavtalssystemet inte är tillräckligt utförligt beskrivet och det är svårt att se hur helheten fungerar. Systemet uppmuntrar heller inte innovativa lösningar eller nya aktörer såsom fonder och stiftelser, som inte är medlemsbaserade.

Enligt Statskontoret kan flera av de problem som är förknippade med styrningen, och därmed också med ramavtalssystemets ändamålsenlig-

het, främst härledas till det sätt på vilket styrningen tillämpas i dess olika delar. Bland annat behöver det skapas förutsättningar för en mer strategisk styrning av verksamheten. I de följande avsnitten analyseras de nämnda problemen närmare och i samband med detta redovisar vi ett antal slutsatser och förslag.

## **7.2 Regeringens styrning**

### **7.2.1 En alltför detaljerad styrning och kontroll riskerar att motverka syftet med stödet**

En grundläggande princip för stöd genom svenska organisationer i det civila samhället är att det ska utgöra ett bidrag till självständiga aktörers egen verksamhet. Regeringen har också slagit fast att stödet via svenska civilsamhällesorganisationer varken ska styras geografiskt eller tematiskt. Det är därför rimligt att regeringen även fortsättningsvis formulerar mål som ligger på en övergripande nivå samt anger ramar för verksamheten. Vår genomgång av strategin på området visar dock att allmänt hållna mål och inriktningsmål kompletteras med ett relativt stort antal krav på verksamheten, på aktörerna och på utformningen av stödet. Framför allt betonas på flera ställen att krav ska ställas på organisationernas system för bidragskontroll och uppföljning. Denna typ av krav på stödets utformning och på bidragskontroll återfinns även på lägre nivåer i styrkedjan.

Enligt Statskontoret finns det en risk för att de ökade kraven på rapportering och inslagen av detaljstyrning av stödet kan motverka en utveckling mot ökat ägarskap och anpassning till samarbetspartnernas egna system samt den givarharmonisering som eftersträvas. Statskontoret menar också att de krav på kontroll och bidragshantering som finns i den nuvarande strategin, kan minskas med hänvisning till att detta är frågor som regleras i de generella statliga ekonomiadministrativa regelverk som Sida som myndighet har att följa. I regeringens policy och strategi anges också att en alltför stor detaljstyrning av verksamheten kan underminera samarbetsorganisationernas ägarskap.

## 7.2.2 Regeringens styrning bör förenklas

Statskontoret konstaterar att flera mål och krav återkommer både i policyn och i strategin. Vår bedömning är att styrningen skulle kunna förenklas om dessa innehållsmässiga överlappningar åtgärdades. Inom Utrikesdepartementet pågår för närvarande ett arbete med att ta fram en plattform för styrningen av utvecklingsarbetet. Statskontoret utgår från att mer allmänna biståndspolitiska mål samt internationella överenskommelser om exempelvis biståndseffektivitet kommer att formuleras i ett sådant dokument. De bör därför kunna rensas ut från regeringens strategi för stöd till det civila samhället.

Förutom en policy och en strategi, ska även regeringens demokratiskrivelse och tre tematiska prioriteringar för utvecklingsarbetet beaktas. Styrdokumenten är således länkade till varandra i en svåröverblickbar struktur. Detta försvårar för Sida och andra berörda aktörer att utläsa regeringens yttersta prioriteringar. Mångfalden av styrdokument komplicerar också regeringens egen styrning och uppföljning av verksamheten. Statskontoret har i en tidigare utvärdering av svensk biståndspolitik konstaterat att styrningen som helhet är komplex.<sup>64</sup> Vår bedömning är att detta gäller även för stödet till det civila samhället genom svenska organisationer.

### **Statskontorets förslag:**

Regeringen bör förenkla styrningen genom att minska sin detaljstyrning, tydliggöra målen samt fokusera på krav som är specifika för verksamheten inom anslagsposten. Enligt Statskontoret bör regeringens styrdokument också rensas från generella krav på myndighetsstyrning.

## 7.2.3 Sidans resultatrapportering till regeringen behöver utvecklas

Sida lämnar årligen en redovisning på aggregerad nivå av verksamheten i en strategirapport till regeringen. Rapporteringen i strategirapporterna är tämligen övergripande och summarisk. Det framgår inte hur representativ resultatrapporteringen är, dvs. hur stor del av den

---

<sup>64</sup> Styrning av svensk biståndspolitik – en utvärdering, Statskontorets rapport 2011:25

totala verksamheten som omfattas. Sidas beskrivningar och bedömningar av måluppfyllelsen sker i hög grad också i termer av processer som avser en fortgående utveckling utan grund i bedömningskriterier baserade på resultatindikatorer. Kravet på årlig återrapportering bidrar också till att resultatstyrningen får ett alltför kortsiktigt fokus. Detta gör sammantaget att rapporteringen inte kan anses utgöra ett tillräckligt underlag för regeringens resultatanalys och inte heller för bedömningar av måluppfyllelsen för ramorganisationerna gemensamt eller för enskilda organisationer.

Det ovanstående innebär att Statskontoret bedömer att formerna för Sidas återrapportering till regeringen behöver ses över. Vi föreslår att strategirapporter ska avlämnas med minskad frekvens, exempelvis vart tredje år. Resultatrapporteringen kan då i ökad utsträckning användas för en samlad resultatanalys baserad på de ramorganisationer som slutrapporterat under perioden, men också kombineras med utvärderingar som belyser resultat på medelång sikt, t.ex. utifrån ett geografiskt eller tematiskt perspektiv och med utgångspunkt i strategimålen. En sådan resultatrapportering skulle enligt Statskontoret skapa förutsättningar för en mer strategisk styrning av verksamheten. Sidas årliga återrapportering kan lämpligen ske inom ramen för Sidas årsredovisning.

**Statskontorets förslag:**

Sida bör lämna strategirapporter till regeringen mer sällan, förslagsvis vart tredje år. Den årliga återrapporteringen bör ske i Sidas årsredovisning.

### **7.3 Sidas styrning**

Styrningen av stödet genom svenska organisationer i det civila samhället är av en speciell karaktär då det till skillnad från övriga strategier avser en *kanal* för stöd till självständiga aktörer som verkar i sin egen rätt. Detta ställer särskilda krav på styrningen. Vår bedömning är att Sida har väl utvecklade instrument för styrning och uppföljning av ramorganisationerna.

De centrala styrdokumenterna för Sidas styrning av ramorganisationerna är avtal för rambidrag samt en instruktion för bidrag ur anslagsposten.

Därutöver sker uppföljning genom års- och slutrapporter. Vidare genomförs systemrevisioner, stickprov och utvärderingar.

De problem vi har iakttagit beträffande Sidas styrning är att det finns en obalans i styrningen mellan detaljstyrning och kontroll respektive strategisk styrning. Det finns också en otydlighet om ramavtalens ställning som styrdokument.

Vi har tidigare i denna rapport visat att målen och kraven i regeringens strategi för stöd till det civila samhället är formulerade på en övergripande principiell nivå. Avståndet mellan strategimålen och den faktiska verksamheten är därför ganska stort. Ett sätt att minska detta avstånd är att utveckla uppföljningsbara indikatorer för att följa upp resultatet av ramorganisationernas insatser. Sida har till viss del gjort detta i form av en resultatmodell. Modellen utgör dock primärt ett internt verktyg för Sidas bedömning av ramorganisationerna. Statskontoret bedömer att en utveckling av resultatmodellen, med fler inslag av uppföljningsbara indikatorer, också skulle innebära att modellen kan utgöra en del av Sidas formella styrning och uppföljning.

**Statskontorets förslag:**

Resultatstyrningsmodellen bör utvecklas med fler uppföljningsbara resultatindikatorer samt utgöra en del av Sidas formella styrning och uppföljning av ramorganisationerna.

### **7.3.1 Avtalets ställning som centralt styrdokument behöver klargöras**

Statskontoret kan konstatera att flera nya styrinstrument har införts eller reviderats på området under en kort period. En ny strategi har införts fr.o.m. år 2010 och Sidas instruktion för rambidrag har reviderats. Dessutom har det införts nya urvalskriterier och ett nytt insatshanteringssystem har sätts. Samtidigt finns det ingen sammanhållen beskrivning av ramavtalssystemet, som förklarar hur hela systemet hänger ihop och innebörden av begreppet rambehörighet är inte helt tydlig. Under vår utredning har vi också noterat att det finns en viss osäkerhet hos både organisationer och handläggare beträffande när och hur de olika styrdokument ska införlivas i styrningen. I Statskonto-



rets enkät till ramorganisationerna framkommer också att styrningen upplevs som alltför detaljerad och kortsiktig samt att den till övervägande del handlar om formella processer och frågor om genomförandet av verksamheten.

En styrning sker genom återkommande möten mellan ramorganisationerna och Sida, i form av årliga möten och kvartalsmöten. Enligt Statskontoret kan behovet att möten med en sådan frekvens ifrågasättas. En jämförelse kan här göras med exempelvis med Danmark, som använder sig av årsrapporter men endast har möten mellan Danida och respektive ramorganisation vartannat år.

En annan framträdande synpunkt i vår enkät är att styrningen upplevs som ryckig och oförutsägbar. Organisationerna upplever t.ex. att olika handläggare kan ge olika budskap om vad som ska prioriteras i styrningen. Den påtalade ryckigheten i styrningen kan delvis förklaras av en hög personalomsättning vid Sidans enhet för stöd till det civila samhället. Detta kan i sin tur leda till att olika handläggare gör olika bedömningar och ställer olika krav på ramorganisationerna. Även signaler från Utrikesdepartementet om satsningar genom särskilda beslut kan bidra till detta.

Vi menar att en ryckighet och en oförutsägbarhet i styrningen också kan förklaras av att det råder en viss oklarhet om avtalens ställning som styrdokument. En konsekvens av detta är att styrsignaler kommer in i styrningen på annat sätt. Enligt Statskontoret bör Sida klargöra att avtalen för rambidrag är det styrdokument där åtaganden mellan Sida och ramorganisationerna fastslås. Förändringar eller nya styrsignaler under avtalsperioden ska fastslås i tilläggsavtal.

Statskontorets bedömning är att det som beskrivs ovan sammantaget har bidragit till att skapa en obalans i styrningen som inneburit att den mer strategiska styrningen av verksamheten har kommit att nedprioriteras. Det finns i detta sammanhang anledning att uppmärksamma att de nya urvalskriterierna är tämligen omfattande och att det därför får antas att Sida genom detta kommer att få en mycket god kunskap om ramorganisationerna. Detta bör rimligen innebära att styrningen i övriga delar kan begränsas, och att resurser därmed kan frigöras för andra uppgifter, såsom mer strategisk styrning.

**Statskontorets förslag:**

Sida bör klargöra att avtalet är det centrala styrdokument där åtaganden mellan Sida och en ramorganisation slås fast. Eventuella krav på förändringar under avtalsperioden ska uttryckas i tilläggsavtal och inte på annat sätt.

**7.3.2 Sida bör överväga att införa längre avtalsperioder**

Statskontoret menar att det finns stora fördelar med ramavtalssystemet. Framför allt gynnar det den långsiktighet som stödet till det civila samhället bör bygga på. Ramavtalen ger dessutom en viss finansiell säkerhet för organisationerna över tid, vilket medger en mer långsiktig planering av verksamheten och en förutsägbarhet för deras samarbetspartner i samarbetsländerna. Därigenom ges goda förutsättningar för de svenska civilsamhällesorganisationerna att bidra med sina djupa och långvariga erfarenheter av utvecklingssamarbete i samarbetsländerna.

Av ett Sida-dokument från år 2007 framgår att ramavtal ska skrivas för en period av åtta år.<sup>65</sup> Under denna period ska ramorganisationerna teckna insatsavtal för två treårsperioder med ett mellanår efter varje, dvs. avtal tecknas för (3+1) + (3+1) år. Idag är det avtalet för rambidrag på 3+1 år som är systemets grund. I vissa fall har dock Sida tecknat avtal med organisationer för ännu kortare perioder. Ramavtalssystemet har således successivt förändrats från att vara ett system med långsiktiga överenskommelser till att numera styras av insatsavtal. Statskontoret bedömer därför att långsiktigheten och förutsägbarheten i ramavtalssystemet har minskat. Detta är också något som flera av ramorganisationerna har påtalat i vår enkät och i intervjuer.

Enligt Statskontoret bör Sida att överväga att införa längre avtalsperioder för stödet genom svenska organisationer i det civila samhället. Längre avtalsperioder skulle, förutom att skapa en större långsiktighet, möjliggöra för Sida att skapa en större systematik i uppföljningen och utvärderingen av verksamheten. Vi kan också konstatera att företrädare för Sida ställer sig positiva till en sådan förändring. Även många ramorganisationer uttrycker fördelar med ett sådant system. En förändring som innebär längre avtalsperioder bör enligt Statskontoret vara förenad

---

<sup>65</sup> 23 mars 2007, SIDA SEKA-EO

med rimliga krav på redovisning på årlig basis. I slutet av en avtalsperiod, på förslagsvis fem till sju år, bör det ställas krav på en mer systematisk redovisning av mer långsiktiga resultat på medellång och lång sikt.

**Statskontorets förslag:**

Statskontoret anser att Sida bör överväga att förlänga avtalsperioderna inom ramavtalssystemet. Detta utvecklas vidare i avsnitt 7.4.4.

### **7.3.3 Uppföljningen och utvärderingen av verksamheten kan bli mer systematisk**

Sida har en långsiktig planering för hur ramorganisationernas verksamhet ska följas upp och utvärderas. Instrument för uppföljning och kontroll har utvecklats under åren och uppföljningen sker numera, förutom genom års- och slutrapporter, framför allt genom systemrevisioner, stickprov, fältbesök och utvärderingar. Avtalsmallen har fr.o.m. år 2012 justerats så att den även inkluderar utvärdering i den juridiska texten, vilket innebär att en utvärdering ska genomföras under varje avtalsperiod. Vår bedömning är att Sidas instrument för kontroll och löpande uppföljning av ramorganisationerna i huvudsak är utformade på ett tillfredsställande sätt. Det ska också tilläggas att ramorganisationerna själva har system för uppföljning och utvärdering av den egna verksamheten.

Samtidigt upplever ramorganisationerna att de ökade kraven på uppföljning är mycket krävande och att de idag avsätter avsevärda resurser för att motsvara Sidas krav på återrapportering. Särskilt betungande upplevs detta för mindre organisationer. I våra intervjuer har också påtalats exempel på att lokala samarbetspartner funnit kraven på rapportering alltför krävande. Även för Sida innebär dagens tillämpning av kontroll- och uppföljningsinstrumenten att det generella systemet för återrapportering och utvärdering tar mycket tid i anspråk. Detta, samt andra faktorer, har i sin tur inneburit att Sida på grund av resursbrist t.ex. senarelagt den fleråriga genomgripande resultatutvärdering som regeringen beställde i strategin.

De många olika styrnings-, utvärderings- och granskningsinstrumenten för att följa upp och utvärdera verksamheten har enligt vår bedömning lett till att ett omfattande system av rapportering, möten etc. har utvecklats. Det innebär i sin tur att delvis överlappande och parallella styr- och uppföljningsinstrument har byggts upp, vilket försvårar såväl styrning som uppföljning. De parallella systemen har sin grund i att varje instrument för kontroll genererar ett antal aktiviteter, t.ex. en revision ger upphov till en revisionsrapport som i sin tur genererar en åtgärdsplan som ska genomföras och följas upp. På så sätt får Sida flera olika cykler i sin styrning och uppföljning som arbetar parallellt med de krav på uppföljning som ska ske enligt avtal. Detta leder till en otydlighet i styrningen och uppföljningen eftersom varje cykel innebär uttalade förändringar och krav på organisationen ifråga.

Det ovanstående innebär att Statskontoret anser att Sida bör arbeta fram en modell för hur samverkan mellan en organisation och myndigheten ska fungera där samtliga uppföljnings- och utvärderingsinstrument sammanvävs i en förutsägbar planering för hela avtalsperioden. Målet bör vara att minska antalet såväl informella som formella kontakter mellan organisationerna och Sida. En strävan bör vara att endast ha uppföljning i samband med de avtalsfästa mötena. Om de ovan föreslagna längre avtalsperioderna införs borde en planering över avtalsperioden kunna frigöra resurser hos såväl ramorganisationerna som hos Sida. Det skulle skapa förutsättningarna för att genomföra resultatorienterade utvärderingar av stödet på såväl medellång som lång sikt.

**Statskontorets förslag:**

Sida bör utveckla en ökad systematik i uppföljningen och utvärderingen av verksamheten. I detta bör ingå att arbeta fram en samverkansmodell som minskar antalet möten mellan organisationerna och Sida.

### **7.3.4 Forum Syds uppdrag är alltför vagt reglerat**

I Statskontorets uppdrag ingår att bedöma för- och nackdelar med att en organisation som vidareförmedlar biståndsmedel till andra svenska civilsamhällesorganisationer, även genomför egna program.

Forum Syd är en organisation som har i uppdrag att vidareförmedla medel till såväl sina egna medlemsorganisationer som till organisationer som inte har någon naturlig koppling till en ramorganisation. Hälften av de organisationer som söker bidrag är medlemmar. Utöver vidareförmedlingsuppdraget bedriver Forum Syd även egen programverksamhet samt är ett intresse- och samarbetsorgan för en stor del av de svenska civilsamhällesorganisationerna.<sup>66</sup>

Vidareförmedlande ramorganisationers uppdrag till medlemsorganisationerna regleras i instruktionen för rambidrag. I den anges att vidareförmedlande ramorganisationer har ett ansvar för att säkerställa att organisationerna har tillfredsställande system för kvalitetssäkring etc. I avtalsmallarna finns också en kortare passus om vidareförmedlingsuppdraget till medlemsorganisationer. Forum Syds särskilda uppdrag att vidareförmedla medel även till organisationer som inte är medlemmar definieras inte på något tydligare sätt än uppdraget för vidareförmedling till medlemmar. Detta innebär att de organisationer som inte är medlemmar har att förhålla sig till Forum Syds egna mål och krav, snarare än krav utformade av Sida.

Enligt Statskontoret är det inte oproblematiskt att en organisation har ett vidareförmedlande uppdrag och samtidigt bedriver egen programverksamhet. Organisationen får dubbla roller vilket riskerar att leda till konflikter och konkurrens vid genomförandet av biståndsinsatser. Det finns emellertid också fördelar med att en vidareförmedlande organisation har upparbetade kunskaper, metoder och system för egen programverksamhet eftersom dessa går att använda inom ramen för vidareförmedlingsuppdraget.

Statskontoret har inte grund för att hävda att Forum Syds egen programverksamhet hämmar vidareförmedlingsuppdraget. Däremot är det problematiskt att organisationer som ansöker om bidrag genom Forum Syd, måste förhålla sig till Forum Syds krav m.m. Detta gäller inte minst eftersom – enligt vad Statskontoret erfar – Sida sällan har några invändningar på Forum Syds bedömningar och förslag om beviljandet av bidrag till andra organisationer. Enligt Statskontoret finns det därför

---

<sup>66</sup> Forum Syds egen programverksamhet finansieras dock inte genom ramanslaget.

anledning för Sida att tydligare formulera på vilka grunder och utifrån vilka kriterier Forum Syds bedömningar av organisationerna ska göras.

**Statskontorets förslag:**

Statskontoret anser att Sida bör utveckla uppdraget att vidareförmedla medel till ickemedlemmar.

### **7.3.5 Det är svårt att bedöma verksamhetens kostnadseffektivitet i förhållande till förvaltningskostnader**

I enligt med vårt uppdrag har vi gjort en översiktlig analys av kostnadseffektivitet i förhållande till förvaltningskostnader för ramavtals-systemet. Som framgår nedan är även en begränsad analys av detta behäftad med flera svårigheter. En fullständig analys av kostnadseffektivitet kräver att kostnader kopplas till uppnådda resultat, något som inte varit möjligt att göra inom ramen denna studie.

Statskontoret konstaterar att det vid en jämförelse med andra strategistyrda verksamheter inom Sida har krävts mindre förvaltningsresurser per utbetald biståndskrona för att hantera CSO-anslaget under perioden 2010–2012. Det går dock inte att utifrån detta dra en direkt slutsats att hanteringen är kostnadseffektiv. Detta av flera skäl. För det första är beräkningarna baserade på en schablon. Jämförelsen tar inte heller hänsyn till att det råder skilda förutsättningar för olika verksamheter. CSO-anslaget handläggs exempelvis i Sverige där personalkostnaderna är lägre jämfört verksamhet med handläggare som är stationerade utomlands. Jämfört med många andra anslagsposter innebär CSO-anslaget också att jämförelsevis få avtal handläggs, men med relativt sett stora summor.

Det finns en möjlighet att finansiera vissa förvaltningsnära uppgifter på sakanslag. Detta utnyttjats i större utsträckning för hanteringen av CSO-anslagsposten jämfört med andra anslagsposter. Vidare belastar kostnader för bedömning av organisationer enligt de nya urvalskriterierna sakanslaget.

Administrationen av stödet till civilsamhällesorganisationerna sker inte bara på Sida, utan även på övriga nivåer i styrkedjan. Denna administrationskostnad ersätts schablonmässigt av Sida genom att organisationerna ges åtta procent utöver bidraget, vilket också belastar sakan-slaget.

Därutöver belastar sakanslaget kostnader för vidareförmedling hos de ramorganisationer, t.ex. Forum Syd, som har ett sådant uppdrag.

Samtidigt som det är svårt att mäta kostnadseffektiviteten i förhållande till förvaltningskostnader finns det faktorer som kan främja kostnads-effektiviteten i systemet. Det faktum att ersättningen för administrationskostnader begränsas till åtta procent fungerar i sig som en drivkraft för organisationerna att effektivisera sin verksamhet. I detta avseende finns dock skillnader mellan organisationerna eftersom organisationer som är finansiellt starka har möjlighet att kompensera ett eventuellt överskridande av administrationskostnaderna med egna medel.

Det är även i ett internationellt perspektiv svårt att göra en jämförelse av kostnadseffektiviteten i ramavtalssystemen i de olika länderna i förhållande till förvaltningskostnader. Om man med kostnadseffektivitet avser låga administrationskostnader kan Danmark vara värt att belysa. Där hanterade år 2012 sex personer (personår) den miljard som avsatts för stöd till danska civilsamhällesorganisationer. Danmark använder förbättrad kostnadseffektivitet som argument när man beslutat att öka antalet ramorganisationer från 6 till 12 stycken och flytta över resterande handläggning av program och projektstöd till en paraplyorganisation i det danska civilsamhället.

Flertalet länder använder konsulter eller paraplyorganisationer för att administrera bistånd till civilsamhällesorganisationer. I Storbritannien använder man i stor utsträckning konsultföretag. För Danmarks del har en paraplyorganisation för danska enskilda organisationer fått ett ökat ansvar för vidareförmedling. I Kanada däremot finns inte möjligheten att använda konsulter för något annat än revisionsverksamhet. All annan verksamhet ska utföras inom ramen för tilldelat förvaltningsanslag. Avgränsningen mellan förvaltningsanslag och sakanslag hanteras således olika i de studerade länderna.

Det pågår inom Sida ett arbete med att förbättra kostnadseffektiviteten, bl.a. genom granskning av kostnader hos organisationerna, budgetanalyser och kontroll av hur mycket pengar som betalas ut direkt till lokala samarbetspartner i samarbetsländerna. De sistnämnda uppgifterna finns dock ännu bara för år 2011 och underlaget är inte kvalitets-säkrat.

### **7.3.6 Måluppfyllelse i förhållande till strategin kan förbättras**

I vårt uppdrag har det ingått att belysa ramavtalssystemets ändamåls-enlighet i termer av förutsättningar för måluppfyllelse i förhållande till strategin på området. För att göra detta har vi sökt belysa hur detta återspeglas i den rapportering och de bedömningar som görs i ett antal dokument för perioden 2011–2012. En övergripande slutsats är att de granskade dokumenten i varierande utsträckning refererar till strategins mål.

Strategirapporter utgör Sidas årliga samlade rapportering till regeringen av resultatet av stödet genom svenska organisationer i det civila samhället. Ramorganisationernas verksamhet är omfattande och strategirapporterna berör endast valda delar av verksamheten, utan att det framgår hur representativa dessa delar är för verksamheten som helhet. Det finns därför en risk för att rapporteringen inte ger en heltäckande bild med relevant information och bedömningar av verksamheten i förhållande till målen i strategin. Åtterrapporeringen ger därmed inte ett tillräckligt underlag för bedömningar av verksamhetens måluppfyllelse.

Sidas bedömningspromemoria är det dokument som behandlar en ramorganisations ansökan om rambidrag. Bedömningspromemorians struktur anknyter delvis till CSO-strategins mål. Sida redovisar också i dokumentet ett antal bedömningar som relaterar till målen. Därför speglar dokumentet i viss mån målen i CSO-strategin. Det är dock oklart vilket genomslag dessa bedömningar sedan får på ramavtalen och i förlängningen på ramorganisationernas verksamhet.

En analys av måluppfyllelsen försvåras också av att målen i strategin är i hög grad är processinriktade och formulerade som t.ex. att verk-



samheten ska ”bidra till” något eller att en ”stärkt kapacitet” eftersträvas. De blir därmed svåra att följa upp.

Enligt Statskontoret bör förutsättningarna att utläsa måluppfyllelse i förhållande till strategin kunna öka med de förslag om bl.a. förlängda avtalsperioder och utvecklandet av uppföljningsbara resultatindikatorer som vi lämnar i denna rapport.

## **7.4 Mångfalden i stödet till det civila samhället**

Statskontorets slutsatser när det gäller mångfalden i ramavtalssystemet kan sammanfattas enligt följande:

Begreppet mångfald är mångfacetterat. Om såväl ramorganisationerna som de organisationer som erhåller medel via Forum Syd räknas in, får mångfalden i systemet betecknas som god. De nya urvalskriterierna ställer omfattande krav på organisationerna. Detta kan påverka möjligheterna till inträde i ramavtalssystemet för vissa organisationer. Vi ser också att en ny typ av aktörer med ett delvis annorlunda koncept träder fram. Bland annat av den anledningen ser vi ett behov av att öka möjligheterna att stödja nya innovativa organisationer och idéer.

### **7.4.1 Vad menar vi med mångfald?**

Mångfald kan definieras eller tolkas på flera olika sätt. Enligt regeringen ska ramavtalssystemet bygga på mångfald så till vida att de aktörer som ingår i systemet sammantaget ska återspegla en bredd vad gäller kompetens. Mångfald kan dock även tolkas som att de insatser som genomförs av svenska CSO i samarbetsländerna sammantaget ska kännetecknas av en viss bredd och mångfald. Det senare är dock svårt att realisera då verksamheten ju inte är avsedd att styras vare sig tematiskt eller geografiskt.

Sett i ett långt perspektiv har uppsättningen ramorganisationer med rambehörighet varit relativt oförändrad. Ramavtalssystemet kan därmed förefalla inlåsandande. Kärnan av organisationer har varit densamma under lång tid. Systemet har dock öppnats upp sedan år 2005 varvid en organisation har försvunnit (erhåller dock idag medel via Forum Syd)

och tre nya ramorganisationer har tillkommit. Dessutom har Sida år 2011 inbjudit civilsamhällesorganisationer till att ansöka om rambehörighet. För närvarande pågår en bedömning av sju organisationer. Det finns inga formella hinder för Sida att avsluta ramavtalssamarbete med en aktör som inte uppfyller kraven.

Mångfald eller bristande mångfald kan emellertid också ses i ljuset av i vilken utsträckning uppsättningen ramorganisationer, inklusive de som får program eller projektstöd via Forum Syd, speglar dagens samhälle. Det kan då möjligen hävdas att mixen av organisationer inte till fullo avspeglar utvecklingen av nya former av aktiviteter och nya aktörer inom det civila samhället.

#### **7.4.2 De nya urvalskriterierna innebär att omfattande krav ställs på ramorganisationerna för inträde**

I Statskontorets uppdrag ingår att bedöma ändamålsenligheten i formerna och kriterierna för urval av organisationer som kan ingå ramavtal med Sida. Vi ska vidare enligt uppdraget bedöma huruvida systemet möjliggör inträde av nya aktörer. Dessa uppdragsfrågor behandlas i de följande avsnitten.

Sida har nyligen tagit fram, och efter samråd med Utrikesdepartementet, beslutat om nya kriterier för urval av ramorganisationer. Statskontoret kan konstatera att dessa innefattar en stor uppsättning kriterier (totalt 60 stycken). Kriterierna är delvis överlappande och skiljer sig också åt när det gäller konkretiseringsgrad. Statskontoret kan konstatera att även urvalskriterierna har ett stort fokus på intern styrning och kontroll samt förmåga till resultatredovisning. Vissa av kriterierna kan vidare uppfattas som subjektiva och lämnar ett stort utrymme för tolkningar. Det är också oklart hur kriterierna ska vägas och rangordnas mot varandra samt om alla kriterier ska vara uppfyllda eller om det finns en "tillräckligt-bra-nivå" för att bli godkänd. Det finns alltså viss risk för godtycklighet i urvalsprocessen.

Antagandet av de nya kriterierna och bedömningarna utifrån dessa har varit mycket resurskrävande; dels vad gäller en konsultupphandling, dels beträffande handläggarresurser på Sida. Statskontoret bedömer att det finns risk för att systemet blir för resurskrävande i förhållande till

det faktum att de flesta organisationer som ska bedömas är sådana som Sida sedan lång tid har ett samarbete med.

De nya urvalskriterierna har ännu inte tillämpats och det går därför inte att säga något om hur kriterierna kommer att fungera. Bedömning av sju organisationer som sökt ramavtalsstatus pågår för närvarande. Kraven, som de uttrycks i kriterierna, upplevs av vissa ramorganisationer som högt ställda. Kravet på fem miljoner kronor i egeninsats för att komma ifråga för rambehörighet kan komma utgöra ett hinder för mindre organisationer. Organisationerna har dock även möjlighet att ansöka om medel via Forum Syd. Andra kriterier kan också vara svåra att uppfylla utan mycket stor erfarenhet av utvecklingsarbete på hög nivå. Det innebär att det finns risk för att mindre organisationer, med mindre utvecklade system och rutiner för kontroll och styrning, men som kan ha ett strategiskt mervärde för strategin, inte kan ta sig in i systemet och få rambehörighet.

### **7.4.3 Nya typer av aktörer träder fram**

Landskapet för stöd till det civila samhället har delvis förändrats. Några av de organisationer som i år har ansökt om ramstatus är delvis av en annan karaktär än folkrörelsebaserade organisationer med en medlemsbas i Sverige och organisationer som utgår från en särskild värdegrund. Exempel på organisationer som delvis bygger på en annan idé är Hand in Hand och Hungerprojektet. Det ska också tilläggas att landskapet för det civila samhället med största sannolikhet kommer att förändras i allt snabbare takt i framtiden, bl.a. som en följd av teknikutvecklingen. Detta kommer med stor sannolikhet att innebära att nya typer av aktörer fortsätter att träda fram.

I vår internationella jämförelse uttrycker länderna som vi studerat en önskan om förnyelse av metoder, angreppssätt och aktörer i utvecklingsarbetet som helhet, men inte minst bland inhemska civilsamhällesorganisationer. Några länder har hanterat detta genom att öppna särskilda innovationsfönster, dvs. en speciell inträdesmöjlighet för att gynna nytänkande organisationer och idéer. I Storbritannien finns ett innovationsfönster där en högre risk än i andra inträdesfönster accepteras. Man har också en speciell fond för mindre organisationer. I Nederländerna har man styrt fördelningen av medel så att konsortier

med nya aktörer belönas. Den ökade satsningen på samverkan med näringslivet påverkar direkt och indirekt samverkan med det civila samhället. Dessa försök att hitta och stödja innovativa lösningar är dock så nya att några utvärderingar ännu inte genomförts.

Regeringen har i Sidas instruktion uttryckt att Sida vid uppfyllandet av de biståndspolitiska målen ska skapa utrymme för flexibilitet och innovation. Detta gäller självklart även CSO-anslaget och samverkan med enskilda organisationer. Sida bör därför följa utvecklingen av det civila samhället och ha en beredskap och ett ansvar för att fånga upp såväl innovativa lösningar som innovativa civilsamhällesorganisationer. Myndigheten bör i samband med detta överväga att införa ett inträdesfönster i ramavtalssystemet som riktas mot nya aktörer och innovativa metoder.

**Statskontorets förslag:**

Sida bör, i enlighet med vad som framgår av myndighetens instruktion, följa utvecklingen av det civila samhället samt överväga att öppna ett fönster för nya aktörer och nya innovativa metoder.

#### **7.4.4 Tre kanaler för stöd till det civila samhället**

Statskontoret anser att ramavtalssystemet av idag i huvudsak är ändamålsenligt och rekommenderar regeringen att behålla systemets grundläggande principer som bygger på att stöd ges via stabila civilsamhällesorganisationer till självständiga civilsamhällesorganisationers egen verksamhet i utvecklingsländerna. Vi anser emellertid att det nuvarande systemet behöver förändras på några punkter. Mot bakgrund av redogörelsen och bedömningarna ovan, föreslår vi att stödet till det civila samhället i utvecklingsländerna via svenska enskilda organisationer i framtiden bör ske genom tre kanaler eller fönster. Dessa beskrivs nedan.

##### **1. Ett utvecklat ramavtalssystem för långsiktig samverkan med större etablerade ramorganisationer**

Detta fönster bör avse etablerade organisationer (ramorganisationer) som har en påvisad god kapacitet, en etablerad verksamhet inom för

svenskt bistånd prioriterade områden samt kan påvisa långsiktigt hållbara resultat. Med utgångspunkt i att ett förtroende mellan Sida och dessa organisationer har etablerats, i många fall sedan lång tid tillbaka, bör styrningen kunna begränsas och i större utsträckning inriktas på strategisk och långsiktig styrning. I detta fönster bör kraven för inträde vara höga vad avser egenfinansiering, men också beträffande de övriga kriterier som nyligen fastställts. Eftersom inträdeskraven är högt ställda bör avtalsperioderna förlängas till att gälla för förslagsvis 5–7 år. Detta för att skapa förutsättningar för mer av långsiktighet och förutsägbarhet. Verksamheten ska bygga på tydliga avtal för rambidrag inklusive bilagor som fastställer kraven.

Rapporteringen bör ske genom årsrapporter med rimliga krav på redovisning av resultat samt genom en slutrapport vid avtalsperiodens slut. Vidare bör man sträva att efter avtalsperiodens slut, genom utvärderingar eller på annat sätt, redovisa effekter på medellång- och lång sikt. Sida bör som idag följa upp verksamheten genom systemrevisioner och stickprov utifrån identifierade risker och problem.

För att skapa en större rörlighet i systemet bör varje avtal som ingås även innefatta en strategi för utträde ur systemet. Sådana utträdesstrategier bör innehålla en tvåårig förlängning under utträdesperioden.

Sida måste definiera nivån som denna kategori av organisationer ska ligga på för att få rambehörighet. Sida behöver också utarbeta ett dokument som tydligt anger hur systemet i alla dess delar fungerar, dels för att få en enhetlig hantering inom Sida, men också för att alla parter ska veta vad det är som gäller. Därmed undviker man en otydlighet i styrning och rapportering. Avtalets roll att reglera mellanhavandet mellan parterna bör enligt Statskontoret lyftas fram.

## **2. Ett uppdrag för vidareförmedling till organisationer som inte naturligt är kopplade till en större ramorganisation.**

Vi ser ett fortsatt behov av ett fönster eller en kanal som såsom idag avser organisationer som inte har en naturlig koppling till någon ramorganisation.

Vidareförmedlingsuppdraget bör utvecklas genom att Sida utarbetar tydligare kriterier för hur bedömningar av sökande organisationer ska

göras. Denna verksamhet bör regleras i avtal för bidrag med krav på åiterrapportering.

Även denna verksamhet bör följas upp genom årsrapporter, system-revisioner, stickprov samt genom utvärderingar.

### **3. Ett nytt fönster för innovativa ansatser, organisationer och aktörer**

Enligt Statskontoret finns det ett värde i att identifiera och fånga upp aktörer som bedriver mer innovativ verksamhet som idag inte alltid kan inrymmas inom ramen för CSO-strategin eller kriterierna för urval. Därför bör ett särskilt fönster/kanal skapas för detta ändamål.

För ett sådant fönster bör inträdeskraven inte vara lika höga som för de övriga. Det kan t.ex. innebära ett slopande av kravet på egeninsats. Det kan också handla om satsningar som innebär ett större risktagande eller om mer tillfälliga satsningar. Det kan även avse mindre, och ibland mer riktade, satsningar.

För ett sådant fönster bör avtalsperioderna vara kortare, exempelvis ett till tre år. För denna typ av verksamhet finns det ett behov av att närmare följa verksamheten. Detta ansvar bör åligga Sida.

#### **Statskontorets förslag:**

Statskontoret föreslår att tre kanaler ska finnas för svenska enskilda organisationer att erhålla stöd för sin verksamhet tillsammans med det civila samhällets organisationer i utvecklingsländerna:

- \* Ett utvecklat ramavtalssystem för långsiktigt samarbete med etablerade ramorganisationer.
- \* Vidareförmedling av medel till organisationer som inte har en naturlig koppling till någon ramorganisation.
- \* En ny kanal för innovativa ansatser, organisationer och aktörer.

## 7.5    **Insyn och transparens i ramavtalssystemet**

Statskontoret ska enligt uppdraget bedöma hur systemet med ramavtal påverkar möjligheten till insyn i verksamhetens alla delar. Vi har valt att belysa detta dels som en fråga om transparens i ramavtalssystemet som sådant, dels som en fråga om transparens och insyn i ramorganisationernas verksamhet.

Vi kan konstatera att det inte finns någon sammanhållen beskrivning av ramavtalssystemet, som förklarar hur hela systemet hänger ihop, från definition av rambehörighet, hur man kan uppnå rambehörighet, hur kriterier utformas och bedömning sker, hur avtalen utformas långsiktigt och kortsiktigt, hur den årliga uppföljningen kompletteras med andra uppföljningsinstrument såsom systemrevision mm. används, hur ofta och på vilket sätt omprövning av rambehörighet sker, när kortare avtalsperioder kan bli aktuella etc.

Införandet av en sådan sammanhållen beskrivning skulle medföra att alla berörda aktörer känner till vilka kriterier som används för att bedöma om en organisation får ramavtalsbehörighet, innebörden av rambehörighet, tidpunkterna när Sida inbjuder till ny prövning för att uppnå rambehörighet m.m. Det finns därför anledning för Sida att överväga att ta fram ett sådant dokument.

Sida bör vidare överväga att utveckla en tydlig beskrivning för hur organisationer - som inte uppfyller rambehörighetskriterierna och inte heller naturligt tillhör en ramorganisation - kan söka om bidrag för sin verksamhet. Sida bör även informera om systemet kring det föreslagna nya fönstret för att hitta innovativa organisationer och idéer.

Inom ramavtalssystemet påverkas insyn och transparens av följande:

- Organisationerna är medlemsbaserade och demokratiskt styrda. De har därmed krav på sig från medlemmarna att bl.a. återrapportera om verksamheten.
- Omfattande dokumentation skickas in till Sida och blir där offentlig.

- Organisationerna lägger ut information på internet.
- Organisationerna rapporterar löpande in information om insatserna till Sidas CSO-databas som finns tillgänglig på internet.
- Olika kvalitetskoder tillämpas vilka bidrar till insyn.<sup>67</sup>
- Organisationerna försöker tillgängliggöra material på ett sätt som är anpassat till partnerorganisationernas behov.
- Några organisationer anger att de har ett system för att hantera klagomål eller ett s.k. whistleblower-system.

Flera organisationer är medlemsbaserade och rapportering sker i demokratisk ordning till styrelse, medlemsorganisationer, donatorer m.fl. Vidare sker kontinuerlig inrapportering till Sidas CSO-databas. Databasen är tillgänglig på Sidas hemsida och innehåller information om samtliga projekt som finansieras genom anslaget. Dessutom finns information om ramorganisationerna att tillgå på webbplatsen Openaid.

Till detta ska läggas att de granskningar som Sida genomför i form av systemrevisioner och stickprov samt ansökningar och bedömningspromemorior m.fl. är offentliga handlingar. Möjligheter att sprida information i Sverige om stödet till det civila samhället i samarbetsländer ges också genom det s.k. informationsanslaget.

### **7.5.1    Transparensen och insynen kan förbättras**

I enkäten lyfter några ramorganisationer fram att mer kan göras för att underlätta lokala samarbetsorganisationers insyn. En organisation påtalar att ökad insyn handlar om en balansgång, eftersom man som självständig organisation har rätt till integritet och också tar fullt ansvar för sina beslut, samtidigt som man till stor del är skattefinansierade och samlar in medel från allmänheten.

Vår internationella jämförelse visar att länderna inklusive Sverige är anslutna till den internationella överenskommelsen International Aid

---

<sup>67</sup> Detta avser t.ex. koder som tillämpas av Frivilligorganisationernas Insamlingsråds (FRII) och Svensk Insamlingskontroll (SFI) 90-konto. Några av dagens ramorganisationer är därtill HAP-certifierade (Humanitarian Accountability Partnership) och ytterligare några planerar att ansöka om detta.



Transparency Initiativ (IATI). Syftet med en ökad transparens är här att såväl skattebetalare som mottagarländernas invånare ska kunna följa och följa upp biståndet. Länderna har kommit olika långt i arbetet med att utveckla databaser och presentationssystem, men de finns tillgängliga på biståndsorganens eller departementens hemsidor.

Statskontorets övergripande slutsats är, utifrån beskrivningen ovan, att transparensen kan ökas genom att Sida på sin hemsida redogör för ramavtalssystemet och de system som används för icke ramorganisationer samt för det föreslagna fönstret för innovativa samarbeten.

I övrigt anser Statskontoret att insynen i ramavtalssystemet är tillfredsställande.



## Regeringsuppdraget



REGERINGEN

Utrikesdepartementet



Regeringsbeslut III:3

2012-03-29

UF2012/21821/UD/UP

Statskontoret  
Box 8810  
104 20 STOCKHOLM

**Uppdrag att göra en översyn av ramavtalssystemet inom strategin Stöd genom svenska organisationer i det civila samhället 2010-2014**

### Regeringens beslut

Statskontoret ges i uppdrag att göra en översyn av ramavtalssystemets ändamålsenlighet vad gäller genomförandet av strategin Stöd genom svenska organisationer i det civila samhället 2010-2014, inklusive uppfyllelsen av strategimålen. I uppdraget ingår bland annat att göra en bedömning av systemet utifrån principer om effektivitet, transparens och mångfald.

Statskontoret ska lämna förslag till hur ramavtalssystemet kan utvecklas för ett effektivt genomförande av strategin.

För uppdragets genomförande ska ett engångsbidrag lämnas till Statskontoret om högst 250 000 kronor. Medlen ska belasta det för budgetåret 2012 under utgiftsområde 7 Internationellt bistånd upptagna ramanslaget 1:1 Bistandsverksamhet, anslagsposten 29:2 Konferenser, seminarier, utredningar och projekt.

Statskontoret ska redovisa uppdraget till Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) senast den 28 februari 2013.

### Bakgrund

Svenska organisationer i det civila samhället har bedrivit bistandsverksamhet sedan i mitten av 1800-talet. Ända in på 1950-talet genomfördes allt bistånd av svenska civilsamhällesorganisationer (CSO).

När det statliga biståndet växte under 1960-talet begränsades andelen av den samlade biståndsbudgeten som gick till och genom

Postadress: 103 34 Stockholm  
Besöksadress: Fredsgatan 6  
Telefonväxel: 08-405 10 00  
Telefon: 08-723 11 76  
E-post: [registrator@regeri.minssty.se](mailto:registrator@regeri.minssty.se)

*coll  
etc*

civilsamhällesorganisationer, dock ej nominellt, till cirka en procent. Därefter har andelen växt för att under 2010 uppgå till 36,5 procent av biståndet genom Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida), i enlighet med regeringens ambition. Därutöver utgår stöd till det civila samhället från Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) och via multilaterala kanaler. För 2011 budgeterades 1 495 000 000 kronor från det på statsbudgeten under utgiftsområde 7 Internationellt bistånd uppförda anslaget 1:1 Biståndsverksamhet, anslagsposten 5 Stöd genom svenska organisationer i det civila samhället för verksamhet i utvecklingsländer respektive 47 303 000 kronor från det på statsbudgeten under utgiftsområde 7 Internationellt bistånd uppförda anslaget 2:1 Reformsamarbete i Östeuropa, anslagsposten 6.2 Stöd genom svenska organisationer i det civila samhället.

Sida har i en skrivelse till regeringen (UD2007/12908/UP) redovisat bevekelsegrunderna för att Sida i slutet av sjuttioalet började ingå ramavtal med svenska CSO. Dessa grunder var att minska transaktionskostnaderna och skapa en administrativt mer rationell samarbetsform mellan myndigheten och organisationerna för att hantera den snabbt växande volymen i stödet genom svenska CSO. I stället för att söka bidrag för enskilda projekt kunde organisationerna ansöka om en sammanhållen finansiering. Idag har Sida ramavtal med 15 organisationer inom den aktuella anslagsposten.

Stöd genom svenska CSO styrs av den av regeringen beslutade strategin för stöd genom svenska organisationer i det civila samhället (UF2009/28632/UP). I strategin anger regeringen att svenska CSO har en hög potential att stärka det civila samhällets kapacitet i utvecklingsländer genom ett förstärkt rättighetsbaserat arbete samt att svenska CSO:s utvecklingssamarbete överlag bedrivs i sammanhang och med aktörer som kan uppnå demokratisering och ökad respekt för mänskliga rättigheter. Strategins inriktning utgår ifrån dessa styrkor.

Det övergripande målet för stöd genom svenska organisationer i det civila samhället är ett livskraftigt och pluralistiskt civilt samhälle i utvecklingsländer som bidrar effektivt, med ett rättighetsbaserat arbete, till minskad fattigdom i alla dess dimensioner.

För att nå det övergripande målet ska verksamheten, enligt strategin, bidra till kapacitetsutveckling samt demokratisering och ökad respekt för de mänskliga rättigheterna i utvecklingsländer. Enligt strategin ska den mångfald som finns beträffande tematisk kompetens och inriktning hos svenska CSO uppmärksammas. Småskalig verksamhet ska inte vara ett hinder för att komma ifråga för stöd.

Systemet med ramavtal (inom ap 1:1.5 och 2:1 6.2) bygger bland annat på följande komponenter:

- upprättandet av fleråriga ramavtal mellan Sida och svenska civilsamhällesorganisationer,
- begränsad geografisk och tematisk styrning,
- krav på att svenska civilsamhällesorganisationer, till skillnad från verksamhet inom andra anslagsposter, ska bidra med en egeninsats,
- Sidas vägledande dokument för genomförandet av strategin, samt
- kriterier för urval av civilsamhällesorganisationers behörighet som ramorganisation.

Sida har beslutat följande vägledande dokument för myndigheten för genomförandet av strategin: *Sidas instruktion för bidrag ur anslagsposten Stöd genom svenska organisationer i det civila samhället* samt *Kriterier för civilsamhällesorganisationers behörighet som ramorganisation inom anslagsposten stöd genom svenska organisationer i det civila samhället och strategisk partnerorganisation inom anslagsposten för humanitära insatser och konflikterrelaterad verksamhet.*

Någon genomgripande översyn eller bedömning av ramavtalssystemets ändamålsenlighet har inte gjorts tidigare.

#### Syfte med uppdraget

Syftet med uppdraget är att få till stånd ett underlag inför den planerade halvtidsöversynen 2012 av strategin. Underlaget ska bidra med en bedömning av ändamålsenligheten med ramavtalssystemet med svenska civilsamhällesorganisationer, dels utifrån principer om bland annat effektivitet, transparens och mångfald, dels för att genomföra regeringens strategi för stöd genom svenska organisationer i det civila samhället 2010-2014.

#### Uppdragets inriktning

Statskontoret ska bland annat:

- bedöma ramavtalssystemets kostnadseffektivitet genom en analys av förvaltningskostnader,
- bedöma ändamålsenligheten i formerna och kriterierna för urval av organisationer som kan ingå ramavtal med Sida i relation till strategimålen,
- bedöma huruvida formen för uppföljning, inklusive bidragskontroll, inom ramavtalssystemet är ändamålsenlig,
- bedöma fördelar och nackdelar med att en organisation som vidareförmedlar biståndsmedel till andra svenska CSO även genomför egna program,
- översiktligt analysera huruvida graden av egenfinansiering påverkar kvalitet och resultat,

- bedöma huruvida ramavtalssystemets tillämpning är förenad med särskilda svårigheter och fördelar,
- bedöma huruvida systemet med ramavtal möjliggör inträdet av nya aktörer, samt hur det påverkar förutsättningar för CSO att verka för strategins genomförande,
- bedöma hur systemet med ramavtal påverkar insyn i verksamhetens alla delar,
- göra en översiktlig internationell jämförelse gällande former för stöd genom inhemska CSO inom följande givarländer: Kanada, Storbritannien, Nederländerna och Danmark,
- göra en översiktlig jämförelse med den modell för avtal mellan Sida och civilsamhällesorganisationer som tillämpas inom utgiftsområde 7 Internationellt bistånd uppförda anslaget 1:1 Biståndsverksamhet, anslagspost 1 Humanitära insatser och konflikthantering, samt
- lämna förslag på förtydliganden av relationen mellan regeringen och civilsamhällesorganisationer inom svenskt utvecklingssamarbete.

### Uppdragets genomförande

Statskontoret ska utgå från strategin för stöd genom svenska organisationer i det civila samhället (UF2009/28632/UP) och Sidas vägledande instruktioner och dokument för strategins genomförande.

I sitt arbete ska Statskontoret inhämta erforderligt underlag och erfarenheter från berörda delar av Regeringskansliet, Sida, ramavtalsorganisationerna, ett urval av svenska civilsamhällesorganisationer och, om så bedöms befogat, utlandsmyndigheter.

För de internationella jämförelserna finns ett visst underlag i denna del att hämta i OECD/DAC:s analys 2011 (DCD/DAC/2010/42) av ett stort antal givarländers stöd till det civila samhället.

Statskontoret ska fortlöpande informera Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) om projektets genomförande.

På regeringens vägnar



Gunilla Carlsson



Tomas Brundin

## Kopia till

Statsrådsberedningen  
Utrikesdepartementet MU, USTYR, EC, RS  
Utbildningsdepartementet UC  
Socialdepartementet SFÖ, S-PBB, S-EIS,  
Finansdepartementet BA  
Miljödepartementet IA  
Riksdagen – utrikesutskottet  
Ekonomistyrningsverket  
Institutet för utvärdering av internationellt utvecklingssamarbete  
Riksrevisionen  
Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete





### Enkätfrågor till ramorganisationer

#### Allmänna frågor

1. Hur skulle Ni beskriva det mervärde som utvecklingssamarbete genom svenska civilsamhällesorganisationer skapar?
2. Vilka utmaningar anser Ni att stödet till det civila samhället genom svenska organisationer kommer att stå inför i framtiden?
3. Har ramavtalssystemet påverkat organisationernas självständiga roll? Hur upplever Ni att Er roll har förändrats över tid?
4. Anser Ni att det finns något samband mellan graden av egenfinansiering och verksamhetens kvalitet? Beskriv i så fall på vilket sätt och i vilken grad.

#### Frågor om styrning och effektivitet

5. Enligt strategin för stöd till det civila samhället ska ramorganisationerna ha tillfredställande system för styrning, uppföljning och kontroll av den egna verksamheten. Redogör kortfattat hur Er organisation arbetar i detta avseende.
6. Kännetecknande för stöd till det civila samhället genom enskilda organisationer är att det innebär en styrning i flera led. Beskriv översiktligt:
  - a. Hur många led Er verksamhet styrs genom?
  - b. Hur styrningen sker i dessa led?
  - c. Vilka problem (eller fördelar) kan identifieras i varje efterföljande led i styrningen

7. Vika för- respektive nackdelar anser Ni kan vara förknippade med att en ramorganisation både vidareförmedlar medel och bedriver egen verksamhet?
8. I vilken utsträckning är styrsystemet konsistent, dvs. relaterar olika styrdokument till varandra på ett logiskt sätt?
9. Anser Ni att de mål som uttrycks i strategin är tillräckligt tydliga för att kunna operationaliseras och följas upp?
10. Anser Ni att balansen mellan ettårig respektive mer långsiktig resultatstyrning och resultatrapportering är god?
11. Vilka resultat anser Ni rimliga eller möjliga att redovisa på kort- respektive lång sikt?
12. Regeringen har på senare år haft en ambition att stärka resultatstyrningen av svenskt utvecklingssamarbete; hur har detta påverkat Er verksamhet?
- a. Har arbetet blivit mer resultatinkriktat?
- b. Har det bidragit till kapacitetsutveckling hos Er organisation respektive Era samarbetspartners?
- c. Innebär det att mer resurser måste avsättas för att kunna leva upp till regeringens krav?
13. Har Ni en definition av kostnadseffektivitet?
- a. Om ja, hur lyder den?
- b. Vilka faktorer kan identifieras som påverkar kostnadseffektiviteten i verksamheten?
- c. Hur kan kostnadseffektiviteten förbättras?
- d. Hur mäter Ni hur mycket resurser som når fram till partnerorganisationerna?

14. Erhåller Er organisation finansiering vid sidan av CSO-anslaget, t.ex. från andra Sida-anslag (om ja; ange vilka), direkt från utlandsmyndigheter, från UD eller från EU?
15. Om Ni erhåller finansiering vid sidan av CSO-anslaget; upplever Ni att verksamhet som bedrivs med dessa medel styrs utifrån andra styrdokument? Vilka konsekvenser får detta i så fall för Er?
16. Vilka möjligheter anser Ni finns att effektivisera verksamheten i enlighet med Parisagendans mål? Hur arbetar Ni för att uppnå dessa mål?
17. Vilken beredskap har Ni att, utifrån anslagsförändringar eller andra särskilda beslut av regeringen eller Sida, på kort sikt minska eller öka Er verksamhet?
18. Upplever Ni att Ni har bra dialog med Sida (och UD)?
19. Vilka synpunkter/vilken kritik har Sida framfört över tid (i dialog, i bedömnings-PM etc.) på Er verksamhet/system för styrning, uppföljning och kontroll?
20. Upplever Ni att de synpunkter/den kritik som framförts av Sida har varit relevant/har legat på en rimlig nivå? Motivera!
21. Vad anser Ni kan/bör göras för att förbättra dialogen med Sida (frekvens/innehåll/framåt respektive bakåtblickande/annat)?
22. Hur ser Ni på de nuvarande kriterierna för urval av ramorganisationer? Har de rätt fokus? Ligger de på en rimlig nivå?
23. Anser Ni att kriterierna i tillräcklig utsträckning möjliggör inträde av nya aktörer i ramavtalssystemet?
24. Givet formuleringarna i strategin; anser Ni att det saknas någon typ av aktör i ramavtalssystemet? Om ja; utveckla!

## **Frågor kring samarbetspartners**

25. Hur arbetar Ni för att säkerställa att den uppsättning av partnerorganisationer som Ni samarbetar med i respektive land innebär ett relevant och aktuellt stöd till det civila samhället utifrån regeringens strategi?

26. Hur ser Ni på balansen i Er samverkan mellan å ena sidan långsiktiga samarbeten med samma partnerorganisationer och å andra sidan flexibilitet för att stödja nya partnerorganisationer?

## **Frågor kring transparens och insyn**

27. Hur arbetar Ni för att säkerställa att det ges möjlighet till insyn i Er verksamhet samt att verksamheten bedrivs på ett transparent sätt?

28. Anser Ni att det finns behov av att öka insynen i verksamheten (ur skattebetalarens respektive mottagarens perspektiv)? Hur kan detta i så fall åstadkommas?

## **Övriga frågor**

29. I ett internationellt perspektiv; anser Ni att Sverige har något att lära av hur andra länder har valt att organisera/styra bistånd genom det civila samhället? Ge gärna exempel!

30. Har Ni några övriga synpunkter på ramavtalssystemet ändamålsenlighet?