

Styrning och kontroll inom Rädda Barnen

December 2000




STYRELSEN FÖR INTERNATIONELLT
UTVECKLINGSSAMARBETE

Avdelningen för samverkan med enskilda
organisationer och humanitärt bistånd

Denna systemrevision av Rädda Barnen är den fjärde som utförts av konsulter på uppdrag av Sidas Avdelning för Samverkan med Enskilda Organisationer och Humanitärt Bistånd (SEKA).

Syftet med dessa studier är att granska styrning och kontroll inom organisationerna både vad gäller ekonomi och verksamhet. Det är en förhoppning att rapporten skall fungera som ett verktyg både för Sida och Rädda Barnen att främja kvalitet och effektivitet i det bistånd som kanaliseras genom enskilda organisationer.

Studien har utförts av Öhrlings Pricewaterhouse Coopers medarbetare Per Ångmo, Inga-Britt Sundin och Hans Törnqvist, vilka är ansvariga för texten.



Magnus Lindell
Enhetschef

Systemrevision av Rädda Barnen

2000-12-18

1	Sammanfattning	4
2	Bakgrund	10
2.1	Uppdrag	10
2.2	Utgångspunkter för vår granskning	11
2.3	Vårt angreppssätt	12
2.3.1	Modell för värdering av styrning och kontroll	12
2.3.2	Generell metodansats	13
2.3.3	Förankring av iakttagelser och slutsatser	14
2.4	Material	14
2.5	Avgränsningar	14
2.6	Projektorganisation	15
2.7	Rapportens disposition	16
3	Rädda Barnen	16
3.1	Verksamhet och organisation	16
3.2	Internationellt samarbete	18
3.3	Pågående utvecklingsarbete	19
4	Grundläggande struktur för styrning och kontroll	20
4.1	Inledning	20
4.2	Strategisk styrning	21
4.2.1	Omvärldsanalys	21
4.2.2	Vision	23
4.2.3	Strategier och strategiska mål	24
4.2.4	Utvärdering	27
4.3	Taktisk styrning – planeringsprocessen	28
4.3.1	Verksamhetsmål och verksamhetsmätt	28
4.3.2	Resursprioritering	31
4.3.3	Planeringsanvisningar	33
4.3.4	Verksamhetsplan och budget	37
4.3.5	Uppföljning av verksamhetsplan	39
4.3.6	Uppföljning av budget	40
4.4	Ekonomisk redovisning och kontroll	41
4.4.1	Ekonomisk redovisning	41
4.4.2	Övergripande kontroll	43
4.5	Ansvar och befogenheter	44
4.6	Verksamhetsstöd	46
5	Operativ verksamhet – styrning av program- och projektverksamhet	48
5.1	Inledning	48
5.2	Program- och projektverksamheten	49
5.2.1	Omvärldsbevakning	49
5.2.2	Val av projekt och samarbetspartner	50
5.2.3	Bedömning av resursmedel och budget	52

5.2.4	Överenskommelse/Avtal	52
5.2.5	Kompetensutveckling av partner	54
5.2.6	Uppföljning.....	55
5.2.7	Utvärdering.....	58
5.3	Framställan och redovisning till Sida.....	60
5.3.1	Medelsansökan.....	61
5.3.2	Årsrapportering	63
5.3.3	Ekonomi.....	66
6	Våra rekommendationer	67
6.1	Strategisk styrning	67
6.2	Taktisk styrning.....	68
6.3	Ekonomisk redovisning och kontroll.....	69
6.4	Ansvar och befogenheter	70
6.5	Verksamhetsstöd	70
6.6	Program- och projektverksamheten	71
6.7	Övriga rekommendationer	72
7	Bilaga – Intern kontroll av finansiell rapportering	73
7.1.1	Kontrollmiljö.....	73
7.1.2	Riskbedömning	74
7.1.3	Kontrollaktiviteter	75
7.1.4	Information	76
7.1.5	Tillsyn	77

Rädda Barnen

1 Sammanfattning

Rädda Barnen är en barnrättsorganisation som arbetar i Sverige och i stora delar av världen med att stärka barnens rättigheter. Ett sätt är att påverka beslutsfattare i olika länder genom att väcka opinion i frågor där barnets rättigheter åsidosätts. Ett annat sätt är att konkret förbättra utsatta barngruppers situation, t ex barn som drabbas av krig, genom olika projekt. Dessa projekt genomförs ofta tillsammans med samarbetspartner från det berörda landet som är intresserad av barnrättsfrågor.

Den del av Rädda Barnens verksamhet som avser utvecklingsarbete i U-länder och i Östeuropa finansieras till stor del av Sida. En förutsättning är att insatserna främjar tillväxten av ett civilt samhälle samt överensstämmer med de svenska biståndspolitiska målen samt det samarbetsavtal som Rädda Barnen har med Sida. För år 1999 uppgick bidraget från Sida till ca 118 mkr. Den totala kostnaden för Rädda Barnens verksamhet för barn i utlandet uppgick till 235 mkr.

I syfte att säkerställa att Rädda Barnen har tillräcklig förmåga att styra och kontrollera sin verksamhet och ekonomi har Öhrlings PricewaterhouseCoopers (PwC) fått i uppdrag av Sida och dess enhet för samverkan med enskilda organisationer (SEKA) att genomföra en sk systemrevision av Rädda Barnen. PwC har tidigare genomfört motsvarande systemrevisioner av andra organisationer på uppdrag av Sida/SEKA.

Vårt uppdrag har varit att vad gäller den Sida-finansierade delen av Rädda Barnens verksamhet särskilt belysa:

- Rädda Barnens förmåga att styra sin verksamhet utifrån organisationens egna mål och avtalet med Sida
- Tillämpning av rutiner och system för styrning och kontroll
- Tillförlitligheten i rapporteringen till Sida vad gäller ansökan och årsrapport

Vår granskning har genomförts under hösten 2000. Granskningen baseras på ett omfattande material. Bl a har vi vid två utlandskontor genomfört flera intervjuer med handläggande personal och tagit del av dokumentation för ca 20 projekt. Granskningen har gjorts med stor öppenhet från Rädda Barnen vilket bidragit till ett samsyn i flertalet frågor.

Vår utgångspunkt är att dels de krav som framgår av avtalet med Sida, dels att vissa generella grundkrav skall vara uppfyllda för att ledningens styrning av verksamheten skall vara tillfredsställande. Vår granskning av styrning har omfattat följande områden:

Den strategiska styrningen, dvs förmågan att styra verksamheten mot långsiktiga mål och vision.

Den taktiska styrningen (planerings- och budgetprocessen), dvs förmågan att planera verksamhet och fördela resurser för en viss planeringsperiod och att följa upp resultat mot plan och mål.

Ansvar och befogenheter, dvs förmågan att klargöra ansvar och befogenheter inom organisationen

Ekonomisk redovisning och kontroll, dvs förmågan att skapa rättvisande redovisning och utöva löpande kontroll av medelshanteringen.

Verksamhetsstöd, dvs förmågan att ge medarbetare och chefer stöd i handläggningen i form information, rutiner och mallar, etc.

Styrningen av kärnverksamheten, dvs förmågan att utforma en effektiv process för program- och projektverksamheten.

Redovisningen till Sida avseende av planerad verksamhet respektive resultat från genomförd verksamhet, dvs förmågan att lämna en tillförlitlig och ändamålsenlig redovisning till Sida.

Vår bedömning av styrningen inom Rädda Barnen

Den strategiska styrningen

Den strategiska styrningen är svagt utvecklad. En konsekvens av detta är att verksamheten riskerar att förlora det långsiktiga perspektivet. Det blir även svårt att få en kontinuitet i den årliga planerings- och budgetprocessen.

Vår bedömning grundas bl a på att:

Omvärldsanalysen är osystematisk och kortsiktig. Det saknas en metodik för att söka information som klargör Rädda Barnens långsiktiga förutsättningar att verka som barnrättsorganisation.

Sammanhållen och konkret vision saknas. M a o saknas en tydlig bild av vad Rädda Barnen skall uppnå för barnen inom ett längre tidsperspektiv.

Tydliga strategier saknas som visar hur visionen skall nås. Strategier finns för olika temaområden men klargör inte handlingsvägarna för att nå visionen. Likaså saknas strategiska mål som gör det möjligt för Rädda Barnen att bedöma att man är på "rätt kurs".

Utvärderingen av den totala verksamheten är inte systematisk. Plan saknas för att genom utvärderingar bedöma om nuvarande inriktning, temaområden och arbetssätt leder till önskvärda resultat. Däremot förekommer en hel del enskilda utvärderingar, men som sällan återverkar på den strategiska styrningen.

Svagheter inom den strategiska styrningen är ledningen väl medveten om. Ett omfattande utvecklingsarbete har därför redan påbörjats med att bl a utveckla vision, strategier och förbättra omvärldsanalysen. Det finns därför grund för vår bedömning att dessa svagheter troligen snart blir åtgärdade.

Den taktiska styrningen (planerings- och budgetprocessen)

Den taktiska styrningen har under de senaste åren utvecklats betydligt. Den är dock ännu inte helt tillfredsställande. Detta får till konsekvens att utlandskontorens program- och projektverksamheten inte blir tillräckligt sammanhållen och långsiktig

Vår bedömning grundas bl a på att:

Verksamhetsmålen är inte tillräckligt konkreta. Målen klargör sällan vilka prestationer som skall uppnås. Istället fokuserar målen på interna aktiviteter. Målen ger inte önskvärd vägledning för Rädda Barnens planeringsarbete och en medveten styrning av verksamheten.

Prioriteringen av resurser är inte tydligt avvägd utifrån uppställda mål. Det saknas tydliga bedömningskriterier för att avväga resurser mellan olika målgrupper, regioner och regionkontor. Däremot har Rädda Barnen god kunskap om kommande kostnader för administration och enskilda projekt.

Verksamhetsplaner och budgetar är av tillfredsställande kvalitet. Av planerna framgår tydligt t ex vilka projekt som skall genomföras.

Uppföljningen av verksamhetsplaner är otillräcklig. Mål och planer följs inte regelbundet upp av verksamhetsanvariga och ledningen.

Därmed saknas möjlighet att vidta åtgärder under verksamhetsåret för att minska avvikelse till mål och plan. Uppföljningen av budgeten är dock tillfredsställande.

Även på denna punkt är ledningen för Rädda Barnen medveten om dessa svagheter. Ett arbete pågår därför med att finna struktur för målbeskrivningar och samordna arbetet med planeringsanvisningar.

Den ekonomiska redovisningen och kontrollen

Den ekonomiska redovisningen är tillfredsställande medan kontrollen, vad avser utbetalningar till samarbetsorganisationer, bör skärpas.

Vår bedömning grundas bl a på att:

Rädda Barnen har väl etablerade rutiner som säkerställer att utbetalningar enbart kan ske till godkända projekt och att bokföring enbart sker av faktiskt gjorda utbetalningar.

Centralt fastställda rutiner, för granskning och dokumentation av rapportering från organisationerna, saknas. Detta försvårar/omöjliggör en acceptabel tillsyn.

Fördelning av ansvar och befogenheter

En effektiv styrning förutsätter att det finns en tydlig organisation där chefers ansvar och befogenheter är tydliggjorda. På denna punkt är vissa delar tillfredsställande medan andra behöver utvecklas.

Vår bedömning grundas bl a på att:

Det formella linjeansvaret inom Programavdelningen är inte renodlat. Text har Regionsektionen i praktiken ett visst linjeansvar. Arbets- och delegationsordning under Generalsekreterare saknas.

För närvarande pågår ett arbete med att upprätta en arbets- och delegationsordning samt klargöra vissa organisations- och ansvarsfrågor inom Programavdelningen.

Verksamhetsstödet

Verksamhetsstödet i form av guidelines, manualer, checklistor, IT-stöd, etc är outvecklat. Detta medför bl a att handläggare och chefer saknar tydliga normer för hur projekten skall bedrivas. Risken är därmed påtaglig att handläggare gör olika bedömningar. Dessutom förväras möjligheten för ledningen att utöva tillsyn över att handläggningen är korrekt och likartad inom hela Rädda Barnen.

Vår bedömning grundas bl a på att:

Centralt fastställda guidelines, projekthandböcker, checklistor, bedömningskriterier etc saknas för hur projekten skall handläggas från start till slut. Detsamma gäller även för utlandskontorens planering och uppföljning av sin verksamhet.

IT-stödet för ledningsinformation och projektadministration är otillräckligt centralt och vid utlandskontoren.

Dokumentmallar finns i tillräcklig omfattning för verksamhetsplaner, projektansökningar och rapportering av resultat från projekt och verksamhet.

De faktiska handläggningsrutinerna vid besökta utlandskontor skiljer sig åt.

Styrningen av program- och projektverksamheten

Rädda Barnens kärnverksamhet, dvs program- och projektverksamheten är genomgående av hög kvalitet. Projekten ligger väl i linje med målen för såväl Rädda Barnen som Sidas finansiering.

Vår bedömning grundas bl a på att:

Identifiering av grupper av barn med specifika problem och intressanta lokala samarbetspartners sker genom löpande omvärldsbevakning. Bevakningen är dock inte särskilt strukturerad.

Val av projekt och lokal samarbetspartner sker efter en omsorgsfull urvalsprocess där projekttid, budget och partners kompetens prövas. För projektet anges tydliga mål för vad som skall åstadkommas i form av aktiviteter och prestationer. Däremot anges mindre tydliga mål för de effekter för grupper av barn som enskilda projekt väntas uppnå.

Tydliga avtal ingås med samarbetspartner om vad som skall uppnås i projektet och vilket rapporteringsansvar som åvilar partner. Eftersom avtalen endast är ettåriga framgår dock inte tydligt Rädda Barnens och samarbetspartners långsiktiga ömsesidiga åtagande. Avtalen klargör inte heller hur ev tvister skall lösas.

Kompetensutveckling av partner är betydande vad gäller utbildning av FNs barnkonvention. Däremot saknas plan för hur kompetensen hos samarbetspartner långsiktigt skall stärkas ifråga om management och administrativ kapacitet.

Uppföljning av projekten är omfattande. Rapporteringen från partner är uttömmande. Uppföljningen avser främst de aktiviteter som genomförs under avtalsperioden. En svaghet är dock att handläggarnas bedömningar sällan är dokumenterade. Uppföljningen av den finansiella rapporteringen verkar bra. Även här saknas dock dokumentation och enhetliga rutiner, varför handläggningen kraftigt kan variera mellan olika utlandskontor. Handläggningens kvalitet blir därför beroende av de enskilda handläggarnas kompetens.

Utvärderingar av uppnådda effekter för målgruppen av barn sker inte i tillräcklig omfattning. Däremot görs regelbundna utvärderingar för att värdera projektets genomförande. Bristen på tydliga effektmål och effektutvärderingar medför en svårighet att bedöma de slutliga effekterna av genomförda projekt.

Framställan och redovisningen till Sida

Redovisningen till Sida omfattar dels en framställan om Sida-finansiering för kommande utvecklingsinsatser och en årlig rapportering avseende uppnådda resultat för genomförd verksamhet. Både framställan och årsrapporten bedömer vi som tillförlitliga ifråga om att beskrivningen återger faktiska förhållanden korrekt. Däremot är det tveksamt om rapporteringen är så strukturerad och presenterad att det ger Sida tillräckligt underlag för att ta ställning till behovet av Sidas finansiering. Likaså är det tveksamt om Sida ges tillräckligt underlag för att i efterhand på ett överskådligt sätt bedöma nyttan av den Sida-finansierade verksamheten.

Jämfört med ansökan är redovisningen ej tillförlitlig då Rädda Barnen, på egen hand, både tar bort och förändrar projekt i förhållande till ansökan.

Vår bedömning grundas bl a på att:

Framställan till Sida grundas på de verksamhetsplaner som utlandskontoren tagit fram.

Redovisningen bygger på en bra beskrivning av genomförda aktiviteter och den faktiska redovisningen

Projekten är ej öronmärkta som Sida-projekt under året. Denna specifiering görs efter räkenskapsåret och kan därför avvika från ansökan.

Vår samlade bedömning av styrning och kontroll inom Rädda Barnen

Vår samlade bedömning är att Rädda Barnen – trots de svagheter som här uppmärksammats - har en tillräckligt fungerande styrning av sin verksamhet. En starkt bidragande orsak till att verksamheten genomförs utifrån uppställda mål är medarbetarnas mycket stora kompetens och erfarenhet. Den egentliga kärnverksamheten, dvs program- och projektverksamheten, drivs bra. Projekten ligger väl i linje med de mål som Rädda Barnen har för sin verksamhet. Projekten slutförs i regel alltid och uppnår också förväntade resultat. Ändå saknas för handläggare och chefer ett ändamålsenligt verksamhetsstöd i form av projektmanualer etc. Dessutom förvåras planeringen av att den taktiska styrningen inte är fullt utvecklad. Exempelvis saknas tydliga och mätbara mål för utlandskontorens verksamhet. Att den strategiska styrningen är svagt utvecklad innebär en risk för att projekten inte fokuserar på de områden som är mest strategiska och eller inte blir tillräckligt långsiktiga. Dessa svagheter i styrningen kompenseras också av att medarbetarna – såvitt vi kunnat bedöma utifrån genomförda intervjuer – har mycket stor kompetens och sålunda vet vad som skall göras även om mål, anvisningar och strategier är vaga och verksamhetsstödet är begränsat.

Bristen på en tydlig strategisk styrning samt att en planerings- och budgetprocess med tydliga mål och en löpande uppföljning saknas, medför dock en risk för att ledningen för Rädda Barnen får viss svårighet att styra verksamheten mot önskvärt håll. När dessutom projektmanualer och annat verksamhetsstöd saknas blir det svårt för ledningen att ha en löpande tillsyn över att projekten handläggs på ett professionellt sätt. Ledningen blir därmed starkt beroende av den kompetens som enskilda handläggare besitter.

Vår samlade bedömning av tillförlitlighet i framställan och redovisning till Sida

Enligt vår bedömning är tillförlitligheten i den faktiska redovisningen till Sida hög. Vid vår genomgång av både den narrativa delen och den siftermässiga delen i ca tjugo projekt har vi funnit att redovisning till Sida väl överensstämmer med underliggande dokumentation. Då processen ej är kvalitetssäkrad inom Rädda Barnen finns dock en betydande risk att kvaliteten kan variera. Sidas uppföljning försvåras även väsentligt av att

ansökan och slutredovisning ej omfattar samma projekt, samt att projekten kan ha ändrat inriktning.

Våra rekommendationer

Vi redovisar i kapitel 6 ett flertal förslag till förbättringsåtgärder. Av de åtgärder som vi finner mest angelägna att genomföra är att utveckla verksamhetsstödet för projektverksamheten. Det är viktigt att centralt fastställa normer för handläggningen av program- och projektverksamheten vid utlandskontoren. Därför behöver guidelines, checklistor, projektmanualer etc snarast tas fram. På så vis blir kvaliteten i handläggningen mindre sårbar för förändringar i personalens kompetens. Ledningen för Rädda Barnen får därmed även möjlighet att följa upp att dessa normer också efterlevs i praktiken.

2 Bakgrund

2.1 Uppdrag

På uppdrag av Sida, enheten för samverkan med enskilda organisationer (SEKA), har Öhrlings PricewaterhouseCoopers (PwC) genomfört en systemrevision av Rädda Barnen. Rädda Barnen är en barnrättsorganisation som bedriver arbete i Sverige och i stora delar av världen. Sida lämnar ett stort finansiellt stöd till det barnrättsfrämjande arbete i utlandet som Rädda Barnen genomför tillsammans med lokala ideella organisationer (NGO).

Omfattningen och inriktningen av det Sida-finansierade stödet regleras i ett särskilt ramavtal mellan Sida och Rädda Barnen. Sida har ett motsvarande avtal med ytterligare 12 ramorganisationer, vilka har ett utvecklingsarbete som ligger i linje med Sidas egna målsättningar och principer. Sidas finansiering grundas på en ansökan från Rädda Barnen och övriga ramorganisationer. I ansökan beskrivs de projekt/insatser och den verksamhet som skall bedrivas med Sida-finansierade medel. På basis av denna ansökan fattar Sida beslut om finansieringens storlek. I gengäld kräver Sida att organisationen årligen redovisar medelsförbrukning och uppnådda resultat.

I syfte att underlätta Sidas årliga bedömning av ramorganisationernas ansökningar har Sida funnit det viktigare att bedöma organisationens förmåga att styra och kontrollera sin egen verksamhet, liksom det Sida-finansierade bidraget, än de enskilda biståndsprojekten för sig. Därför pågår sedan ett par år ett arbete med att bedöma ramorganisationernas förmåga att styra och kontrollera sin verksamhet. I de organisationer som har en fungerande styrning och kontroll är behovet av att Sida granskar enskilda projektförslag mindre. Där kan man förvänta sig att projekten ligger i linje med Sidas biståndspolitiska mål och att resurser finns för att genomföra projekten för att uppställda resultatmål skall nås.

Uppdraget har bestått i att granska Rädda Barnens rutiner och system för att styra och kontrollera sin verksamhet vad gäller Sida-finansierade utvecklingsinsatser. Vi har särskilt belyst:

Kvaliteten i underlag för beslut inom Rädda Barnen.

Förutsättningar att utöva effektiv styrning och kontroll utifrån tillämpade rutiner och system.

Rädda Barnens förmåga att styra sin verksamhet utifrån de mål som organisationen har för sin verksamhet.

Rädda Barnens förmåga att styra och kontrollera verksamhet och ekonomi utifrån det avtal som organisationen har med Sida.

Tillförlitligheten i rapporteringen till Sida vad gäller ansökan och årsrapport.

I uppdraget har även ingått att ge förslag till åtgärder utifrån uppmärksammade problem. Förslagen kan riktas både till Rädda Barnen och Sida/SEKA.

Vår granskning har genomförts under sommaren och hösten år 2000 i nära samspel med ledningen för Rädda Barnen.

2.2 Utgångspunkter för vår granskning

De krav som kan ställas på Rädda Barnens styrning och kontroll av verksamhet och ekonomi vad gäller det Sida-finansierade utvecklingssamarbetet är:

Avtalet med Sida.

Generella egenskaper som kännetecknar god styrning och kontroll inom idéburna organisationer.

En utgångspunkt för denna granskning är det avtal som Rädda Barnen har ingått med Sida som finansiär. I avtalet, med tillhörande villkor och anvisningar, anger Sida dels inriktning av utvecklingsinsatserna, dels krav på att avtalsparten skall kunna säkerställa att insatserna står i överensstämmelse med Sidas avtal. För Rädda Barnen, som för andra ramorganisationer, gäller det att kunna visa att organisationen har förmåga att styra och kontrollera insatserna så att de överensstämmer med Sidas villkor och anvisningar samt ligger inom ramen för Sidas biståndspolitiska mål. Rädda Barnen som organisation skall m a o kunna uppvisa rutiner och system för styrning som borgar för att Sidas ekonomiska bidrag till Rädda Barnen kommer att användas i enlighet med insatsernas syften.

En ytterligare utgångspunkt för vår granskning är att Rädda Barnen som organisation bör uppvisa vissa av de grundläggande förutsättningar som kännetecknar alla idéburna organisationer. Till dessa förutsättningar kan räknas att organisationen har tagit fram vision, mål och strategier för sin verksamhet, har en verksamhetsstyrning och ekonomisk styrning, följer upp och utvärderar verksamheten samt har en ändamålsenlig och tydlig ansvars- och befogenhetsstruktur. Vi har förstått att det även ligger i Sidas intresse att samarbeta med ramorganisationerna som har en god

förmåga att styra sin verksamhet utifrån organisationens egna mål, vid sidan av de inriktningsmål som Sida har för det Sida-finansierade utvecklingssamarbetet. Organisationer som har problem att styra sin verksamhet utifrån sin egna mål har i regel också svårt att tillförsäkra avtalspart att avtalens syften uppnås.

2.3 Vårt angreppssätt

2.3.1 Modell för värdering av styrning och kontroll

Som utgångspunkt för denna granskning har vi utgått från den modell och de bedömningskriterier som använts vid tidigare granskningar av ramorganisationer såsom Diakonia och SMR. Denna modell baseras på ett antal generiska utgångspunkter- grundläggande förutsättningar - för fungerande styrning och kontroll av verksamhet och ekonomi. Till dessa förutsättningar hör följande delar:

Strategisk styrning; omvärldsanalys, vision, strategier, strategiska mål, utvärdering.

Taktisk styrning (planerings- och budgetprocessen); taktiska mål, planeringsanvisningar, verksamhetsplaner och budget, uppföljning.

Operativ styrning av kärnverksamheten; omvärldsbevakning, val av projekt/partner, avtal, uppföljning, utvärdering.

Ansvar och befogenheter.

Verksamhetsstöd.

Ekonomisk redovisning och kontroll.

Vi har valt att använda oss av ett processororienterat synsätt som utgångspunkt för vår analys av verksamhetsstyrningen.

Genom att kartlägga kärnverksamheten för Rädda Barnen har vi fått en bild av de aktiviteter som utförs inom respektive organisations verksamhet. Aktiviteterna har strukturerats så att de återspeglar förädlingsprocessen för respektive organisation. Därefter har vi analyserat på vilket sätt de olika aktiviteterna styrs och kontrolleras. På så vis har vi identifierat svagheter i styrningen av den operativa verksamheten. Processerna har beskrivits med hjälp av IDEF-metoden.

För vår analys av tillförlitligheten i den finansiella rapporteringen har vi valt att använda oss av delar i PwCs standardmetod för granskning av intern styrning och kontroll; COSO-modellen. Motivet för att använda den för vår analys är att den på ett systematiskt sätt går igenom de områden som är väsentliga för att kunna göra en bedömning av att organisationen har rutiner, metoder, ledningskontroller etc som säkerställer en tillförlitlig finansiell rapportering.

2.3.2 Generell metodansats

Vår metod för kartläggning av rutiner och system har gjorts i följande delar:

Kartläggning av styrning och kontroll inom Huvudkontoret (HK)

Vi har här identifierat och analyserat den strategiska och taktiska styrningen, samt den operativa handläggningen av utlandskontorens verksamhet. Vi har även uppmärksammat organisationsstrukturen vad gäller fördelning av ansvar och befogenheter, verksamhetsstödet omfattning samt rutiner för den interna kontrollen rörande den finansiella redovisningen och rutiner för kvalitetssäkring av rapportering till Sida. Kartläggningen har endast omfattat den del inom Rädda Barnen som bedriver internationellt utvecklingsarbete, dvs Programavdelningen. Kartläggning av styrning och kontroll vid utlandskontor (regionkontor och landkontor)

Vi har här främst identifierat och analyserat det operativa utvecklingsarbetet i projekt- och programverksamheten samt hur detta arbete styrs och kontrolleras. Till viss del har även den taktiska styrningen kartlagts. Vi har även uppmärksammat organisationsstrukturen vad gäller fördelning av ansvar och befogenheter, verksamhetsstödet omfattning samt rutiner för den interna kontrollen rörande den finansiella redovisningen och rutiner för kvalitetssäkring av rapportering till HK. Kartläggningen har här omfattat ett regionkontor (Östra Afrika, med kontor i Addis Ababa, Etiopien) och ett landkontor (Pakistan, med kontor i Peshawar, Pakistan). Vid båda kontoren har PwC gjort veckolånga platsbesök.

Kartläggning av kärnprocess (avser både HK och utlandskontor)

Vid tre tillfällen har kärnprocessen med dess delprocesser kartlagts.

Detta arbete har gjorts med personal från främst HK.

Fallstudier av ett antal genomförda projekt

En betydelsefull del av vår granskning har varit våra fallstudier rörande enskilda projekt. Vi har från de två utlandskontoren valt ut ca tio projekt vardera. För vart och ett av dessa projekt har vi närmare granskat de rutiner och system som faktiskt tillämpats i organisationen genom att följa de enskilda projekten från "ax till limpa" i ett antal projektfaser:

projektformulering

- projektbeslut

- planering

- avtal

- genomförande

- uppföljning

- utvärdering

- rapportering

Genom att ta del av dokumentation och intervjuer med ansvariga handläggare vid utlandskontor och HK har vi förstått vilka bedömningar som har gjorts i projektets olika faser. För ett antal av de utvalda projekten har vi även haft intervjuer med samarbetspartner och

ibland även tagit del av viss dokumentation från organisationen inklusive egen redovisning.

Vår kartläggning innebär att vi har följt upp hur enskilda projekt faktiskt har utvecklats med avseende på informationskvalitet för respektive fas. Vi har på detta sätt också kunnat bedöma tillförlitligheten i rapporteringen till Sida/SEKA.

2.3.3 Förankring av iakttagelser och slutsatser

För att säkerställa att gjorda iakttagelser är korrekta har vi löpande förankrat resultat från vår granskning med ledningen för Rädda Barnen. Vi har dessutom genomfört ett workshop där resultat och slutsatser diskuterats. Härigenom har vi fått många värdefulla synpunkter. Ledningen har även fått möjlighet att ta del av ett utkast på rapporten.

2.4 **Material**

Vår granskning har baserats på följande material.

Intervjuer på HK och utlandskontor

Vid HK har 11 personer intervjuats däribland Generalsekreterare (GS), Ordförande för Rädda Barnen, chef för Programavdelningen, linjeansvariga, stab och handläggande personal inom Programavdelningen, samt ekonomiansvarig personal.

Vid utlandskontoren har totalt 13 intervjuer gjorts med chef för regionkontor/landkontor, handläggande personal samt ekonomiansvarig personal. Dessutom har intervjuer gjorts med företrädare för Rädda Barnens samarbetspartner.

Processkartläggning

Rädda Barnens kärnprocess har kartlagts vid tre seminarietillfällen

Dokumentation

Ett omfattande material från såväl HK som utlandskontoren har granskats bestående av:

- Alla styrdokument
- Arbetsordning, delegationsordning och organisationsscheman
- Uppföljnings- och utvärderingsrapporter
- Bokslut och underlag för ekonomisk redovisning
- Dokumentation rörande enskilda projekt
- Rapportering till Sida

Avstämningsmöten

Vi har löpande stämt av gjorda iakttagelser med berörda chefer för att undvika ev missförstånd. En större workshop med flertalet berörda chefer, stabspersoner har också genomförts i syfte att verifiera våra iakttagelser och slutsatser. Avstämning har även gjorts med Rädda Barnens revisor.

2.5 **Avgränsningar**

Vår granskning har avgränsats på följande sätt:

Granskningen omfattar endast den styrning och kontroll som Rädda Barnen utövar inom det Sida-finansierade utvecklingssamarbetet. Andre delar av Rädda Barnens verksamhet såsom föreningsverksamhet och insamlingsverksamhet i Sverige har inte granskats, ej heller den stödverksamhet som Rädda Barnen bedriver för barn i Sverige. Vi har i uppdraget granskat den projektverksamhet som bedrivs vid två utlandskontor (Etiopien och Pakistan). Valet av kontor har gjorts av Rädda Barnen. Vi har utifrån detta begränsade urval valt att göra relativt generella bedömningar av utlandskontorens verksamhet i stort. För att säkerställa att våra iakttagelser från de två utvalda kontoren inte är missvisande för utlandskontorens verksamhet i stort har våra iakttagelser stämts av mot flertal chefer och medarbetare med erfarenheter från andra utlandskontor.

Vi har vidare fokuserat på ett antal projekt där Rädda Barnen i flertalet fall haft ett samarbete med lokal samarbetspartners. Vi har primärt inte granskat den typ av verksamhet som Rädda Barnen väljer att benämna programverksamhet. Ett program omfattar ett flertal projekt som tillsammans bildar ett program. Inom ramen för detta program genomför Rädda Barnen ett stort antal aktiviteter för att främja programmets syften och mål. Dessa aktiviteter, som bedrivs utanför projektformen, har vi sålunda inte granskat. Vi gör dock den bedömningen, efter avstämning med handläggare och verksamhetsansvariga inom Rädda Barnen, att de iakttagelser som gäller för projektverksamheten i huvudsak också är relevanta för programverksamheten. Detsamma gäller även de projekt som Rädda Barnen driver på egen hand, dvs utan samarbete med lokal organisation.

Den styrning och kontroll rörande verksamhet och ekonomi som utövades fram till november år 2000 med särskild tonvikt på faktiska förhållanden för år 1999. Det utvecklingsarbete av styrning och kontroll som Rädda Barnen för närvarande bedriver har vi haft svårt att bedöma fullt ut eftersom beslut till vissa delar ännu inte är fattade och effekterna av förbättrade rutiner etc ännu inte har realiserats. Denna avgränsning innebär att det kan uppfattas som att vi i rapporten ger en delvis "föråldrad" bild av styrningen och kontrollen inom Rädda Barnen. Vår bedömning av styrningen och kontrollen utgår från den faktiska styrningen och inte resultatet av den förväntade. Därför kan våra bedömningar uppfattas som väl "restriktiva".

2.6 Projektorganisation

Projektet har genomförts av en projektgrupp från PwC som utgjorts av följande konsulter och revisorer:

Per Ängmo (konsult och projektledare), Hans Törnqvist (auktoriserad revisor) och Inga-Britt Sundin (konsult). Hans Törnqvist har varit uppdragsansvarig och haft det övergripande ansvaret för kvaliteten i rapporten. Per Ängmo och Inga-Britt Sundin har genomfört granskningen och bedömningen av de

delar som rör verksamhetsstyrning. Hans Törnqvist har genomfört de delar som avser ekonomisk redovisning och finansiell kontroll.

2.7 Rapportens disposition

Rapporten är disponerad på följande sätt.

I **kapitel 3** ges en översiktlig beskrivning av Rädda Barnens verksamhet och organisation, internationellt samarbete samt pågående utvecklingsarbete.

I **kapitel 4** redovisas våra iakttagelser och bedömningar av Rädda Barnens grundläggande struktur för styrning och kontroll av program- och projektverksamheten.

De områden som vi granskat är följande:

- Strategisk styrning
- Taktisk styrning avseende verksamhet och ekonomi.
- Ekonomisk redovisning och kontroll
- Ansvar och befogenheter för styrelse, GS, chefer på kansliet samt regionchef
- Verksamhetsstöd för såväl styrprocesser som den operativa verksamheten.

I **kapitel 5** redovisas våra iakttagelser och bedömningar av program- och projektverksamheten liksom av Rädda Barnens rapportering till Sida.

I **kapitel 6** redogör vi för våra rekommendationer till Rädda Barnen. De är för att ledningen skall kunna agera på de områden där vi anser att förbättringspotential finns.

I **bilaga** återfinns våra detaljerade iakttagelser och bedömningar av intern kontroll avseende finansiell rapportering enligt COSO-modellen.

I rapporten används begreppet ledning som synonymt med Generalsekreterare (GS) för Rädda Barnen.

3 Rädda Barnen

3.1 Verksamhet och organisation

Rädda Barnen är en partipolitiskt och religiöst obunden folkrörelse som bygger på principen om frivilligt, individuellt medlemskap.

Syftet med Rädda Barnen kan med utgångspunkt i stadgarna sammanfattas:

Rädda Barnen verkar för att alla barn skall tillförsäkras rätten att växa upp som fria, friska och självständiga individer och att åtnjuta ett okränkbart människovärde. Respekten för barn är ett av Rädda Barnens främsta kännetecken. Förenta Nationernas konvention om barnets rättigheter är grundläggande för Rädda Barnens arbete. Verksamheten är inriktad på att förbättra villkoren för utsatta barn.

En konkretisering och ytterligare förtydligande har givits i det av årsmötet fastställda dokumentet "Inriktning av Rädda Barnens verksamhet 2000-2002". Huvuduppgifterna beskrivs bl a som att:

1. Förbättra barns villkor

Rädda Barnen skall arbeta för att de intentioner som uttrycks i FNs konvention om barnets rättigheter förverkligas. Rädda barnen verkar i Sverige och utomlands och arbetet är inriktat på att påverka och förändra samhället för barnets bästa. Särskilda insatser skall göras för att varaktigt förbättra levnadsvillkoren för barn i utsatta situationer.

2. Tillvarata barnets egen förmåga

Rädda barnen skall arbeta för att barnets egen förmåga alltid stärks och tas tillvara som en resurs.

Rädda Barnen är en av de 13 ramorganisationer som har avtal med Sida och därmed erhåller medel för utvecklingssamarbete. Rädda Barnen fick statusen ramorganisation 1989. Samarbetsavtalet löper under en femårsperiod och nuvarande avtal löper ut år 2001. Budgetåret 2000 beviljade Sida ett rambidrag till Rädda Barnen om 100 mkr för verksamhet i utvecklingsländer och ett bidrag på 2,8 mkr för verksamheten i Östeuropa. Av Sidas totala bidrag på 128,3 mkr får som högst 7,14 mkr användas för administration (administrationsbidrag). Härutöver tillkommer även bidrag för vissa Sida-finansierade katastrofinsatser.

Rädda Barnen har ca 85 000 medlemmar. Medlemmarna är organiserade i lokalföreningar.

På Rädda Barnens kansli arbetar 145 personer. Inom Programavdelningen finns Sverige-Europa-sektionen, Utvecklingssektionen, Regionsektionen samt Centrum för barn och ungdomar i kris. Inom den del av programverksamheten som är inriktad på internationellt bistånd arbetar ca 30 personer vid huvudkontoret. Ytterligare 25 personer är stationerade utomlands vid några av Rädda Barnens utlandskontor (regionkontor eller landkontor). Därutöver tillkommer ca 200 lokalanställda.

Den internationella verksamheten genomförs i nio regioner; Centralamerika, Mellanöstern, Sydamerika, Sydasiens, Sydostasien, Södra Afrika, Västafrika, Östra och Centrala Afrika samt Europa.

Regionkontor finns i Etiopien, Sydafrika, Elfenbenskusten, Bangladesh, Vietnam, Peru, El Salvador och Libanon. Landkontor finns i Pakistan,

Israel, Jemen, Kenya, Sudan, Guatemala samt Nicaragua. Landkontoren sorterar ansvarsmässigt under chef för regionkontor, förutom kontoret i Pakistan som lyder direkt under chef för Programavdelning.

Rädda Barnen är anslutet till den internationella samarbetsorganisationen International Save the Children Alliance, *Alliansen*.

Rädda Barnens totala intäkter år 1999 uppgick till 409 mkr.

Insamlade medel	206 mkr
Sida-medel	118 mkr
Övriga intäkter	85 mkr

3.2 Internationellt samarbete

Rädda Barnen är medlem i Alliansen (International Save the Children Alliance) sedan 1988. Under de senaste två - tre åren har förutsättningarna för att Alliansen skall utvecklas till en global rörelse för barns rättigheter ökat väsentligt. En grundläggande plattform håller på att skapas som skall vägleda medlemmarna i samarbetet. Alliansens vision är en värld:

- där varje enskilt barn har ett värde och respekteras
- där vi lyssnar på barn och lär av dem
- där alla barn har möjligheter och framtidstro

Huruvida Alliansen kommer att bli en stark global barnrättsrörelse eller ej beror på hur varje enskild medlem utvecklas på sin nationella arena i första hand men också hur Save the Childrenorganisationerna tillsammans lyckas skapa internationellt genomslag för Alliansens tankar och idéer.

Samarbetet mellan de 26 medlemmarna och de tre associerade organisationerna syftar till samverkan inom vissa definierade, strategiska områden som medlemmarna beslutar om.

De tre strategiskt viktiga områdena för samarbetet är:

- samordna programarbete i regionerna för att höja kvaliteten och effektiviteten,
- samverkan inom internationellt opinionsarbete för att stärka rösten för barnets rättigheter,
- samarbete vid insamlingar internationellt för att få genomslag i en hårdnande konkurrens.

Alliansen arbetar för närvarande med en femårsplan för arbetet de närmaste åren. Planen pekar på att organisationerna måste sträva efter att uppnå en samsyn i programarbetet världen över, samverka i katastrofer, samordna sina opinions- och påverkansinsatser om barns rättigheter, göra barn och ungdomar delaktiga i arbetet, stärka de svaga Alliansmed-

lemmarna, skapa ett starkt globalt varumärke för Save the Children samt öka medlemmarnas insamlingsintäkter.

Rädda Barnen är den tredje starkaste medlemsorganisationen i Alliansen efter USA och Storbritannien. Genom femårsplanen kommer Rädda Barnen att påverka de andra medlemsorganisationernas verksamhet och vice versa. Samplanering av verksamheter prövas dock än så länge i begränsad skala.

3.3 Pågående utvecklingsarbete

Rädda Barnens ledning har under de senaste åren initierat utvecklingsarbete inom olika områden, ett arbete som fortfarande pågår.

En modell för omvärldsanalys har utvecklats med hjälp av extern konsult. När den börjar användas kommer den sannolikt att på ett mer systematiskt och strukturerat sätt ge Rädda Barnen den nödvändiga informationen för att kunna möta ökade krav på organisationen.

Rädda Barnen är inne i slutfasen av ett större utvecklingsarbete som pågått under drygt ett år. Utvecklingsarbetet som kallas Vägval 2000 skall resultera i att Rädda Barnen formulerar en ny vision och framtida inriktning, nya strategier och gemensamma värderingar. För att förankra utvecklingsarbetet har medlemmarna ute i lokalföreningar fått ge sin syn på Rädda Barnens framtid. Det har skett genom att diskussionsmaterial och en omfattande enkät har skickats till lokalföreningarna. Enkäten kommer att sammanställas i början av år 2001. Även regionkontoren har lämnat synpunkter liksom personalen på huvudkontoret (HK).

Vägval 2000 berör frågeställningar såsom:

- vad Rädda Barnen tror på,
- vilka Rädda Barnen är och vad Rädda Barnen arbetar med,
- om Rädda Barnens roll och samarbete och var Rädda Barnen skall arbeta, vad som krävs av organisationen.

Utvecklingsarbetet skall vara klart under våren 2001 för att ge underlag för vision och inriktning som fastställs av årsmötet samma år.

Ökad samordning av nuvarande planerings- och budgetprocess mellan ledningens stab och staben för Programavdelningen. Inför budgetåret 2002 kommer ansvaret primärt att vila på ledningens stab.

Pågående utvecklingsarbete av nuvarande planerings- och budgetprocess skall leda till en mer sammanhållen process med reella styr- och uppföljningsmekanismer. Uppföljningen kommer i den nya processen att förbättras genom att verksamhetsansvariga skall rapportera halvårsvis istället för årsvis.

Inom generalsekreterarens (GS) stab pågår ett arbete med att utveckla målstrukturen. Avsikten är att klargöra skillnader mellan mål som re-

laterar till aktiviteter, prestationer och effekter. Arbetet syftar även till att begränsa antalet mål så att de blir mer homogena. Sverige-Europasektionen delas från 1 januari 2001 i Regionkontor Europa respektive Sverigesektion inom Programavdelningen. En kanslienhet kommer att inrättas från 2001-01-01. Kanslienheten, som är en stabsfunktion, har till uppgift att utveckla verksamhetsplaneringsprocessen inklusive mekanismerna för utvärdering, uppföljning, internkontroll och kvalitetskontroll samt att samordna det administrativa utvecklingsarbetet.

Efter en översyn av IT-miljön och utvärdering av befintliga system sker en omfattande nysatsning på IT-området för att införa ett intranät och dokumenthanteringssystem. Målet är att göra informationen gemensam och stödja gemensamt lärande, omvärldsbevakning och förädling av information.

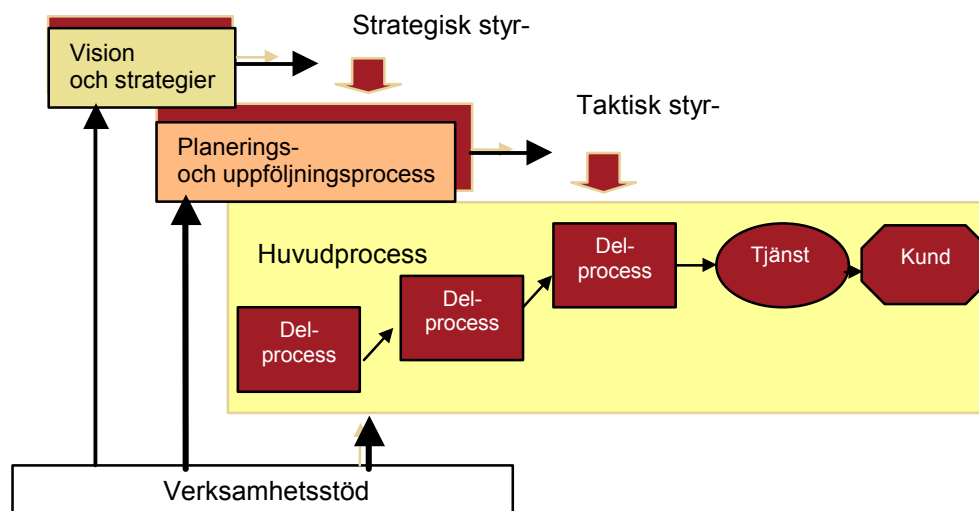
4 Grundläggande struktur för styrning och kontroll

4.1 Inledning

Grundläggande för all styrning är att utan något att styra mot kan inte styrning existera som företeelse. Styrning kräver mål som anger riktning, kontroll-punkter eller mätvärden för avstämning. En organisation som karaktäriseras av en effektiv verksamhet sett ur såväl kundperspektiv och ägarperspektiv som ur ett internt perspektiv, är en organisation som har en klart utstakad riktning, precisa mål och en väl fungerande styrning.

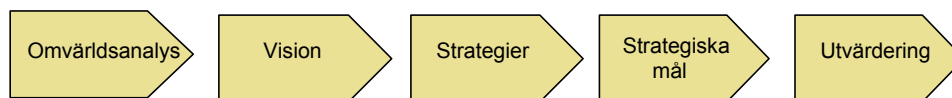
Framgångsrik verksamhetsstyrning är inte enbart en fråga om att utarbeta visioner, strategier etc. Framgångsrik styrning ger sig till känna i de enskilda medarbetarnas dagliga handlingar och i de operativa beslut som fattas dag för dag. Det är medarbetarna som skapar de resultat som efterfrågas. Det är centralt i framgångsrik verksamhetsstyrning att den enskilde medarbetaren har operativa mål och krav på att leverera operativa resultat utifrån målen.

Nedanstående modell visar sambanden mellan strategisk styrning och taktisk styrning samt att den taktiska styrningen påverkar de delprocesser i organisationens verksamhet som leder till de tjänster som levereras till kund. Vidare åskådliggör modellen hur verksamhetsstöd kan stödja såväl styrprocesserna som huvudprocessen och dess delprocesser.



4.2 Strategisk styrning

Den strategiska styrprocessen kan illustreras enl nedanstående modell.



Information om den omvärld i vilken organisationen verkar ligger till grund för organisationens vision. Omvärldsinformation är även viktig för att kunna fastställa strategierna, dvs de framgångsrikaste handlingsvägarna för att nå resultat. För att veta att organisationen har valt de rätta strategierna för att förverkliga sin vision formuleras strategiska mål som följs upp och utvärderas.

4.2.1 Omvärldsanalys

Våra utgångspunkter

En framgångsrik organisation bevakar ständigt sin omvärld för att kunna parera sin verksamhet, sina resurser etc genom att välja alternativa strategier för att nå sina mål. Hot och möjligheter i omvärlden såsom politiska förändringar, teknisk utveckling eller andra aktörer/konkurrenter är nödvändiga att känna till för att kunna utveckla den egna verksamheten. De framgångsrika organisationerna anpassar därefter sina resurser, arbetssätt och leveransförmåga utifrån omvärldsförändringar.

Våra bedömningskriterier är bl a:

- Organisationen skall systematiskt bevaka sin omvärld.
- Modeller och metoder för insamling av information rörande urval, områden, problem och behov skall tillämpas.
- Omvärldsanalysen skall fokusera på externa faktorer.
- Omvärldskunskap skall delas och därför göras tillgänglig för organisationens medarbetare.
- Det skall finnas rutiner för hur omvärldsanalysens information skall användas i det strategiska ledningsarbetet.

Våra iakttagelser

Vi har funnit att inom Rädda Barnen pågår informationsinsamling om omvärlden utifrån olika utgångspunkter. Informationen är inte strukturerad och består ofta av basfakta. Någon systematisk och strukturerad insamling av basfakta görs inte. Rädda Barnen har inte fastställt modell eller metod för informationsinsamlingen ej heller med vilken frekvens sådan skall ske.

Den informationsinsamling av omvärldsinformation som f n görs sker på initiativ av olika enheter inom Rädda Barnen såväl på HK som på regionkontoren. På HK fokuseras omvärldsbevakningen bl a på de fyra tematiska områden som Rädda Barnen arbetar utifrån. På regionkontoren sker omvärldsbevakning med fokus på länder.

Bevakningen av andra aktörer/konkurrenters agerande är svag. Konkurrensen från andra organisationer är exempel på ett område där en mer omfattande bevakning är nödvändig för att säkerställa att Rädda Barnen kommer att vara en framgångsrik organisation.

Förädlingen av information sker oftast individuellt och mycket av informationen finns inom Rädda Barnen i form av sk humankapital. Samordning av informationsinsamlingen och analysen görs inte. Lagring av information sker inte i tillräcklig omfattning i gemensam databas varför kunskapsdelning inte förekommer i någon större utsträckning.

Informationskällorna är många. Bl a kan nämnas olika FN-organ, Alliansen, NGOs, media, Internet, nätverken och individuella informationsinsamlingar.

Vi har noterat att ett omfattande utvecklingsarbete pågår med att mer systematiskt och metodiskt insamla, bearbeta och lagra omvärldsinformation och göra denna tillgänglig för medarbetare. En principskiss finns t ex framtagen för hur omvärldsanalysen bör vara utformad i framtiden. Det finns också ett utpekat ansvar för att leda detta arbete.

Sammanfattande iakttagelser och bedömning

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att:

- Ett utvecklingsarbete pågår för att finna struktur i framtida omvärldsanalys.
- Modell för omvärldsanalys saknas.
- Ingen systematisk och metodisk omvärldsanalys görs.
- Nuvarande omvärldsbevakning har ett introvert perspektiv.
- Konkurrensanalys saknas.
- Den globala omvärldsbevakningen har börjat stärkas.
- Strukturkapitalet är inte utvecklat, dvs gemensamma databaser för hantering av omvärldsinformation används inte i tillräcklig omfattning.

Vi bedömer att omvärldsanalysen för närvarande är otillräcklig för att Rädda Barnen skall ha tillräckliga förutsättningar för att formulera strategier och bedöma hot och möjligheter i sin omvärld. En anledning är att informationsinsamlingen inte är tillräckligt strukturerad. Den information som samlas är inte heller åtkomlig och "förädlad" på ett meningsfullt sätt för medarbetare inom Rädda Barnen.

4.2.2 Vision

Våra utgångspunkter

Vision är en bild av ett framtida önskvärt tillstånd hos dem (målgrupp, mot-tagare av tjänster etc) verksamheten är till för.

Våra bedömningskriterier är bl a att:

- Organisationen bör ha en vision som är framtidsorienterad.
- Visionen skall återspegla organisationens gemensamma värderingar och uttrycka höga ideal dvs vara etisk.
- Visionen skall vara kommunicerad, förstådd och accepterad av organisationens medarbetare.
- Visionen skall ange ett tydligt och lättförståeligt ändamål, dvs vara tolkningsbar för medarbetarna så att den inspirerar och uppmuntrar till goda och kreativa insatser.
- Visionen skall ge utgångspunkt för att konkretisera mål, värderingar och krav.

Våra iakttagelser

Rädda Barnen har en vision som beskrivs i dokumentet Vision 2005. Visionen är en blandning av framtidsbilder, strategiskt tänkande och kommande aktiviteter. Visionen fokuserar mycket på interna faktorer dvs den egna organisationens kompetens och aktiviteter. Visionen har därför en karaktär av

”inifrån och ut”- vision. Såsom den är skriven återspeglar den alla goda medarbetares vilja och önskningar. Fokuseringen på externa faktorer såsom effekter hos partners och slutligen barnen har fått mindre utrymme.

Visionen som ett ledningsverktyg är inte tillräcklig i den meningen att den skall vara en vägledning och fungera som drivkraft för medarbetarna.

Visionen är inte heller konkretiserad på ett enkelt sätt så att medarbetarnas handlingar och beteenden kan kopplas till visionen.

Som tidigare nämnts pågår ett omfattande utvecklingsarbete, Vägval 2000, med att bl a formulera en vision vilken bl a skall bygga på medlemmarnas gemensamma värderingar om vad Rädda Barnens arbete skall resultera i. Det utkast som vi tagit del av är förslaget till vision konkret och tydligt.

Sammanfattande iakttagelser och bedömning

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att:

- Rädda Barnen saknar f n en vision som är tillräckligt tydlig och konkret för medarbetare att utgå ifrån i sin egen planering.

- En ny vision tas för närvarande fram. Den verkar tillgodose de krav som kan ställas på en vision.
- Den tidigare och alltjämt gällande visionen har brister på så vis att den är för mycket inifrån och ut och för lite utifrån och in, saknar drivkraft för medarbetare och är ett svagt ledningsverktyg.

Vår bedömning är att Rädda Barnens nuvarande vision inte fungerar som det styrdokument och vägledningsdokument som både ledning och medarbetare behöver. Det innebär också att avsaknaden av en gemensam bild av det tillstånd (hos barnen och hos sig själva) som Rädda Barnen önskar vara i om ett antal år leder till att organisationens handlande lätt blir ”spretigt”. Om förslaget till ny vision antas kommer Rädda Barnen att få ett vägledande dokument som tidigare saknats. En förutsättning är dock att visionen kommuniceras och förankras hos medarbetarna.

4.2.3 Strategier och strategiska mål

Våra utgångspunkter

Strategier är de viktigaste handlingsvägarna för att förverkliga visionen och för att på så sätt skapa framgång för organisationen. Genom rätt valda strategier, vilka bör omprövas om så är nödvändigt samt koppling till det operativa arbetet, säkerställer organisationen att de strategiska målen påverkar dagens beslut.

Vi har granskat strategiska mål och hur de är uttryckta som inriktning och underlag för kommande planeringsarbete.

Våra bedömningskriterier är bl a att:

Gemensamma strategier för hur visionen skall förverkligas skall finnas och vara dokumenterade. Strategierna kan ha olika fokus. Strategierna har ingen tidsgräns utan omprövas utifrån externa faktorer och egna utvärderingar.

Strategiska mål skall finnas och vara dokumenterade. Målen skall visa att organisationen är på rätt väg mot visionens förverkligande.

De strategiska målen skall ha koppling till effekter hos ”slutanvändare”/ mottagare/målgrupper.

Strategiska mål skall vara vägledande för den taktiska styrningen, dvs för den planerings- och budgetprocess i vilken en balansering sker mellan mål och resurser.

Våra iakttagelser

Den övergripande inriktningen för Rädda Barnen fastställs av årsmötet. Vid årsmötet år 2000 antogs ett inriktningsdokument för Rädda Barnens verksamhet.

Rädda Barnens styrelse har fastställt indelningen i de fyra temaområden inom vilka Rädda Barnen skall arbeta. Temaområdena SESUB och BIKOF finns dokumenterade i sk Policydokument vilka beskriver det ramverk som gäller för respektive temaområde.

Vi har funnit att strategier finns för de fyra temaområden (BR allmänt, SESUB, BIKOF, BMF) inom vilka Rädda Barnen arbetar. Strategierna fastställs av GS. Strategierna har olika karaktär. Strategin för barn med handikapp i det internationella programmet utgör ett förslag på hur Rädda Barnen bör arbeta med handikappfrågor internationellt. Strategin bygger på en redovisad probleminventering. Strategin för Rädda Barnens arbete med FNs konvention om barnets rättigheter anger vilka utmaningar Rädda Barnen står inför de närmaste åren. Strategin anger vidare vad man själv behöver göra och vad andra organisationer behöver göra. Strategin beskriver aktiviteter som de egna resurserna skall utföra, kopplingar mellan övergripande mål, medellånga mål och kortsiktiga strategier. Vidare beskriver den önskvärda resultat för olika målgrupper (beslutsfattare, partners, lokala organisationer etc). Den beskriver även önskvärt resultat hos de utsatta barnen. Vidare anges roller och ansvar för Rädda Barnen.

De fyra temaområdena som Rädda Barnen arbetar inom är ett uttryck för en slags övergripande strategi för hur Rädda Barnen skall arbeta. Varje tema i sig kan sägas fokusera på en viss målgrupp av barn (SESUB, BIKOF, BMF) eller grupp av beslutsfattare (CRC-frågor/BR-allmänt). Genom att under en viss tid fokusera arbetet på vissa temaområden ges möjlighet att närmare identifiera barnens behov och problem, utveckla kompetens och metodik för hur Rädda Barnens skall agera för att barnens situation skall lösas, samt tillämpa metodiken i stor skala inom hela världen. Fokuseringen på vissa teman innebär att bättre resultat kan förväntas uppnås för barnen genom att samma metodik utnyttjas inom alla utlandskontor. På så vis blir ”utväxlingen” av de resurser som använts för att utveckla ett visst kunnande och kompetens större än vad som annars vore fallet. Valet av temaområden kan variera över tiden. När problemen bedöms som mindre angelägna för Rädda Barnen väljs ett annat temaområde.

Denna övergripande strategi är inte dokumenterad och är inte heller väl tydliggjord. För flera inom Rädda Barnen uppfattas temaområdena mer som ett val av prioriterade målgrupper än som ett uttryck för ett medvetet handlingsmönster för att nå Rädda Barnens vision.

Rädda Barnen har ett av styrelsen fastställt styrdokument som kallas Positionspapper – barn i arbete. Dokumentet speglar de ställningstaganden Rädda Barnen har till ’barn i arbete’ och utgör ett ramverk för hur HK och regionerna skall arbeta inom detta område. Ställningstagandena ansluter till Alliansens grundläggande utgångspunkter. Positionspapperet uttrycker såväl vad Rädda Barnen vill göra som vad de skall göra.

Ledningen för Rädda Barnen är medveten om behovet av att tydliggöra och utveckla en gemensam vision för hela Rädda Barnens verksamhet. Ett sådant arbete pågår inom ramen för Vägval 2000.

Sammanfattande iakttagelser och bedömning

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att:

- Dokumenterade strategier finns för varje temaområde. Dokumenterade och tydliggjorda övergripande strategier för Rädda Barnens verksamhet saknas.
- Arbete pågår med att ta fram övergripande strategier inom Vägval 2000.
- Strategierna handlar sällan om de viktigaste handlingsvägarna för framgång.
- Strategiska mål saknas.
- Strategierna är inte enhetligt skrivna och standardiserade. Strategibegrepp i ett strategidokument ges en annan innebörd i ett annat strategidokument.
- Strategiernas koppling till visionen är oklar liksom dess koppling till den taktiska styrningen.
- Regionstrategiernas koppling till överordnade strategier är svår att utläsa.

Strategierna som de nu är skrivna innehåller *allt* enligt vår bedömning. Det är viktigt att Rädda Barnen särskiljer det som är strategi/strategier från det som är annat t ex roller, aktiviteter, önskvärda resultat. Vi kan i vissa dokument urskilja delar som skulle kunna betraktas som strategi dvs uttrycka en viktig väg för framgång. Konsekvensen av att strategier är formulerade av olika enheter utan enhetlig struktur, är att det blir svårt att formulera gemensamma strategiska mål utifrån dessa dokument. Det är vidare svårt för Rädda Barnens medarbetare i regionerna att sätta sig in i sådana strategier och försöka få någon vägledning för egna mål, eget strategiarbete och egen operativ planering. Ytterligare en konsekvens som förefaller trolig är att regionerna arbetar fram egna vägledande strategidokument.

Årsmötets inriktningsdokument, tillsammans med en konkret och engagerande vision, bedömer vi kunna utgöra en framtida grund för Rädda Barnens att utveckla gemensamma strategier utifrån.

4.2.4 Utvärdering

Våra utgångspunkter

Framgångsrika organisationer utvärderar systematiskt sin förmåga att tillgodose kundkrav, ägarkrav och medarbetarkrav. Ledningarna använder resultaten i sitt strategiska arbete. På så sätt säkerställer ledningen en effektiv strategisk styrning.

Våra bedömningskriterier är bl a att:

Utvärdering skall avse en total verksamhet eller delar av en större verksamhet och inriktas på om effekterna med verksamheten nåtts och om strategierna har varit de rätta.

Organisationen skall ha en plan för utvärdering av verksamheten. I utvärderingsplanen skall framgå syfte med varje utvärdering samt hur resultatet skall användas.

Organisationens skall tillämpa enhetliga metoder och modeller för utvärdering.

Utvärderingar skall genomföras regelbundet och utgöra en del av organisationens styrprocess.

Resultat av utvärderingar skall påverka framtida strategier.

Våra iakttagelser

Inom Rädda Barnen görs ett flertal utvärderingar. Det är dock mycket få som syftar till att utvärdera resultatet av ett helt temaområde eller en vald strategi. Vi har dock noterat att två tematiskt orienterade utvärderingar gjorts under det senaste året. Utvärderingarna har ofta karaktären av fördjupade uppföljningar av projekt vilka endast syftar till att utröna huruvida det ursprungliga projektmålet uppnåtts. Externa konsulter har ibland anlåtts. Vi har erfarit att program utvärderats och kommer att utvärderas. Utvärderingar har dock gjorts alltför kort tid efter programmets slutförande varvid effekterna har varit svåra att utläsa.

Det är svårt att se hur de enskilda utvärderingarna är relaterade till varandra eller ett övergripande syfte. Vi har inte funnit att Rädda Barnen har en medveten plan för de utvärderingar som görs i syfte att ge underlag för eventuell omprövning av valda strategier. De utvärderingar som genomförts har inte utgått från någon enhetlig modell och metod.

Ledningen är fullt medveten om behovet av utvärderingar. Det finns ett stort intresse för utvärderingsverksamhet men det saknas erfarenhet och kunskap i organisationen. Mot den bakgrunden kommer den kanslichef som ledningen har tillsatt att få till uppgift att arbeta med utvärderingar.

Sammanfattande iakttagelser och bedömning

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att:

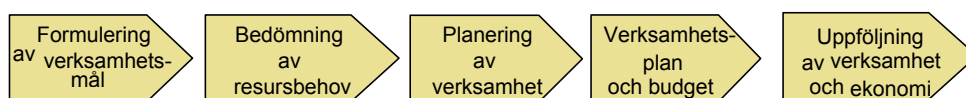
- Plan saknas för att genom utvärderingar bedöma om uppställda strategiska effektmål uppnåts och för att ge underlag för ev omprövning av strategier.
- Utvärderingsverksamheten ligger på en "låg" nivå.
- Intresse för utvärdering finns i organisationen, men kan sällan genomföras p g a bristande vägledning och stöd.
- Behovet av att systematiskt utvärdera verksamheten har uppmärksammats av ledningen under det senaste året.

Vi bedömer att förutsättningarna är goda att genomföra utvärderingar då det finns ett uttalat intresse hos såväl ledning som verksamhetsansvariga chefer. Utveckling av utvärderingsverksamhet avseende modeller, metoder, riktlinjer mm bedöms kunna utföras inom ramen för det arbete som utförs vid Utvecklingssektionen.

4.3 Taktisk styrning – planeringsprocessen

Med den taktiska styrningen avses den process där ledningen för en verksamhet för en viss tidsperiod formulerar verksamhetsmål och prioriterar resurser för att uppnå målen. Inom Rädda Barnen sker detta i en årlig planerings- och budgetprocess, som för närvarande utvecklas mot att bli en planeringsprocess med en treårig tidshorisont. Detta innebär att den årliga planeringsprocessen blir mindre omfattande på så vis att endast avvikelser i förhållande till treårsplanen behöver omhändertas.

Den taktiska styrningen kan illustreras enligt följande modell.



Sambanden i modellen återfinns mellan den verksamhetsplan och budget som är ett resultat av ledningens balansering och prioritering av mål och resurser och den uppföljning som skall säkerställa att prioriteringarna realiseras.

4.3.1 Verksamhetsmål och verksamhetsmått

Våra utgångspunkter

All styrning utgår från att det finns mål för en verksamhet, mål som beskriver vad som skall åstadkommas. Om mål saknas är det inte möjligt att styra verksamheten.

De mål som sätts upp för en planeringsperiod måste uppfylla vissa kvalitetskrav för att de skall kunna ligga till grund för den fortsatta planeringsprocessen. Är målen för oklara, blir resursfördelningen oprecis. Är målen inte realistiska, är det inte meningsfullt att i en verksamhetsplan planera för hur målen skall uppnås. (Det är snarare förödande för ansvariga att aldrig hålla sina åtaganden.) Är målen inte mätbara och konkreta, blir det svårt att följa upp huruvida målen är uppnådda eller ej. En effektiv styrning förutsätter också att verksamhetens resultat och resursförbrukning kan mätas och utvärderas så att såväl strategiska förändringar som taktiska och operativa åtgärder kan vidtas för att uppnå önskvärt resultat.

Målen kan förändras om t ex strategierna förändras. Verksamhetsansvariga chefer ansvarar för att målen nås genom en god verksamhets- och resursplanering och en löpande åtgärdsinriktad uppföljning under budgetåret eller under löptiden för projekt.

De mål som formuleras för en viss planeringsperiod skall bli svara mot följande krav:

Målen skall uttrycka en prioritering av verksamheten, dvs vad som är viktigt att uppnå i verksamheten för att åstadkomma effekter för barn och andra målgrupper.

Målen skall avse verksamhetens prestationer, dvs de tjänster som levereras till mottagare/kund och prestationernas nytta hos mottagare/kund. Målen skall vara kopplade till de strategiska målen.

Målen skall vara relaterade till ett ansvar, dvs att de anger vad som uppnås av vem och att vederbörande har befogenheter för att uppfylla målen.

Målen skall uppfylla ”SMART-kraven”

- Specific
- Measurable
- Available
- Relevant
- Timelimited

Våra iakttagelser

Inom Rädda Barnen pågår för närvarande ett relativt omfattande arbete med att utveckla en tydligare målstruktur. Det har sedan en längre tid funnits en medvetenhet om att målen ofta är ostrukturerade och vaga. En strävan har även varit att göra målen mer konkreta och att finna fler prestationsrelaterade mål. Tidigare avsåg målen ofta interna aktiviteter, såsom att påbörja en utbildning eller en studie. Även om förbättringar har gjorts kvarstår dock brister i det måldokument som vi har fått ta del utav.

Inom Rädda Barnen upprättas för planeringsperioden ett mycket stort antal mål. Mål finns uppställda för vad som skall åstadkommas inom te-

maområden för både regionkontor och utvecklingssektionen. För varje ny planeringsperiod har nya verksamhetsmål ofta formulerats.

Indelningen i fyra temaområden utgör en viktig grund för vad verksamheten skall fokuseras på. Vad som skall uppnås inom dessa temaområden för hela Rädda Barnens verksamhet är dock inte närmare preciserat.

Målen är generellt sett för många för att de tillsammans skall ge en tydlig bild av "färdriktningen", hur olika målgrupper skall prioriteras, vilken typ av verksamhet som skall prioriteras (t ex påverkansarbete i förhållande till konkret stöd till barn), vilka delar av världen som skall prioriteras etc. Därför menar vi att målen inte tillräckligt väl uttrycker en prioritering av verksamheten.

De mål som gäller för nuvarande verksamhetsperiod är fortfarande en blandning av aktivitetsmål, prestationsmål och effektmål. Det saknas en klar och tydlig "målhierarki", målstruktur och begreppsensighet som gör åtskillnad mellan mål i dessa avseenden. Många gånger är målen uttryckta som aktivitetsmål, t ex att olika projekt skall starta. Vanligast är att målen uttrycker de effekter som skall uppnås för olika grupper av barn. Problemet är att dessa effekter sällan kan uppnås för barnen inom planeringsperioden, dessutom sällan mätbara. En förklaring härtil är att prestationer sällan är definierade och identifierade samt att målen för effekterna sällan är konkretiserade.

Bristen på prestationsrelaterade mål innebär en otydlighet för personal om vad som faktiskt skall åstadkommas under planeringsperioden för de barn, partners, beslutsfattare och andra grupper som Rädda Barnen levererar tjänster till. När mål saknas för prestationer blir det svårt att utforma en vettig verksamhetsplan som visar på vilka aktiviteter som skall genomföras för att nå uppställda mål.

Bristen på logisk målstruktur gör det svårt att få målen kopplade till de strategiska målen. Eftersom det saknas tydliga strategiska mål blir det också oklart på vilket sätt målen i den taktiska styrningen har bäring på Rädda Barnens strategi. Risken är därmed påtaglig att Rädda Barnens arbete saknar konsekvens och långsiktighet.

I verksamhetsplanen anges tydligt målen för verksamhetsansvariga chefer. Mål finns för Utvecklingssektionen och varje utlandskontor. Det råder således ingen oklarhet om vem inom organisationen som har till uppgift att uppfylla uppställda mål. De verksamhetsansvariga har i huvudsak de befogenheter som krävs för att uppfylla målen.

Tyvärr är det dock få mål som uppfyller "SMART-kraven", dvs att de skall vara Specific, Measurable, Available, Relevant och Timelimited. Få av målen är specifika. Få är även de mål som är mätbara. Överhuvudtaget anges sällan ett kvantitativt mått. Tidsbestämda kan alla mål sägas vara eftersom de anger vad som skall uppnås för planeringsperioden. Pro-

blemet är att flera av effektmålen är realiserbara först på en mycket lång tidshorisont.

Genomgående saknas mått eller indikatorer på hur måluppfyllelsen skall mätas eller bedömas. För att målen skall vara styrande för verksamheten krävs det också att man vet hur måluppfyllelsen skall bedömas, dvs att man anger vissa förutbestämda mått eller indikatorer.

Sammanfattande iakttagelser och bedömning

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att:

- Målen inom rädda Barnen är under översyn och kommer att utvecklas. Arbete pågår med att ta fram en ny målstruktur.
- Målen inte har bäring på strategier.
- Effektmål, prestationsmål och aktivitetsmål är inte tydliggjorda samt hålls inte isär från varandra.
- Målen är alltför många för att ge uttryck för medveten prioritering. Målen är inte heller tydligt kopplade till Rädda Barnens prestationer.
- Målen inte är tillräckligt precisa för att utgöra underlag för verksamhetsplanering och budgetering.
- Målen är tydligt kopplade till verksamhetsansvariga, vilket skapar klarhet för vem som har att uppfylla målen.

Enligt vår bedömning ligger inriktningsmålen inom Rädda Barnen väl i linje med de mål som Sida har för sitt biståndssamarbete. På så vis är målen inget problem. Däremot utgör målen ett generellt problem för Rädda Barnens ledning eftersom de inte uppfyller de grundläggande krav som kan ställas på målformuleringar, såsom t ex konkretion och mätbarhet. Målen kan därför inte ligga till grund för en medveten styrning av verksamheten. Målen anger inte på ett tydligt sätt vad som skall uppnås under planeringsperioden. Vi bedömer dock att det utvecklingsarbete som nu påbörjats inom Rädda Barnen troligen resulterar i att de svagheter som här uppmärksammats i allt väsentligt kommer att kunna åtgärdas.

4.3.2 Resursprioritering

Utgångspunkter för vår granskning

Utifrån uppställda mål är det nödvändigt att beräkna de resurser som krävs för att uppnå målen. Med resurser avses kostnader för personal, lokaler, material, resor etc samt kostnader för att finansiera olika projekt tillsammans med partner. Därefter behöver resurserna prioriteras mellan olika mål om resurserna inte räcker till för att uppfylla alla målen samtidigt. Om det finns tydliga kriterier för hur resurser skall prioriteras mellan olika mål bli det lättare att genomföra en enkel och korrekt resursfördelning. Om inte dessa kriterier finns är risken annars stor att organisa-

tionens nuvarande fördelning av kompetens och personalresurser blir styrande för vad som kommer att genomföras och inte de uppställda målen. T ex skall fördelningen av resurser mellan olika utlandskontor avspegla de mål som skall uppnås – inte omvänt, dvs att nuvarande fördelning av utlandskontor är bestämmande för vilken verksamhet som skall genomföras och de mål som sätts upp. Organisationens resurser skall vara en funktion av målen – inte tvärtom.

De krav som kan ställas på en fungerande resursprioritering är att:

Metoder och underlag finns för att beräkna resurser (kostnader) för administration och projektverksamhet.

Avvägning mellan mål och resurser.

Resurser skall fördelas utifrån uppställda mål.

Kriterier skall finnas för hur resursavvägning skall göras (t ex mellan teman, regioner, kvalitet vs kvantitet).

Våra iakttagelser

Inom Rädda Barnen finns ett bra underlag för att bedöma kostnader för den egna administrationen och kostnader för att genomföra projekt. För varje planeringsperiod bedöms finansieringsbehovet för samtliga projekt. Bedömningen görs utifrån den ansökan med budget som samarbetspartner lämnar till utlandskontoren under hösten. Kontoren har tillräcklig kompetens för att bedöma resursbehovet. När man på kontoren vet vilka projekt som skall bedrivas beräknas behovet av administrativ personal för att kunna stödja projekten. Även detta görs med stort kunnande. Vi har iakttagit att Rädda Barnen gör sina kostnadsberäkningar med stor precision.

Däremot saknas inom Rädda Barnen en medveten metodik för att avväga och balansera mål mot tillgängliga resurser. Det sker ingen anpassning i målens ambitionsnivå utifrån de resurser som de facto finns tillgängliga. En förklaring till att så inte sker är att målen sällan är tillräckligt konkret utformade att det är möjligt att bedöma på vilket sätt målluppfyllelsen kan komma att begränsas pga mindre resurstilldelning. En annan förklaring – och förmodligen den viktigaste – är att Rädda Barnen har gott om resurser och därför sällan behöver göra en sådan avvägning mellan mål och resurser.

Det framgår inte tydligt på vilket sätt resurser fördelas utifrån uppställda mål inom Rädda Barnen. I budgetunderlaget redovisas t ex inte vilka resurser (kostnader) som krävs för att uppfylla målen för de fyra temaområdena. Det är egentligen först i årsredovisningen som denna information finns återgiven.

En allokeringsprincip som tillämpas är att utlandskontoren bör ha en viss minimistorlek vad gäller personal och verksamhet för att kunna bedriva meningsfulla projekt.

Vad gäller bedömningskriterier för resursavvägning finns inga sådana dokumenterade. Ett undantag gäller kostnader för administration där årsmötet har fastslagit att administrationskostnaden inte får överstiga 10–15% av den totala omslutningen.

Sammanfattande iakttagelser och bedömningar

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att:

- Medveten prioritering av resurser sällan är nödvändig därför att Rädda Barnen i regel har tillräckliga resurser för att genomföra planerad verksamhet.
- Goda förutsättningar finns för att beräkna kommande kostnader för administration och projekt.
- Det saknas medveten metodik för att avväga mellan mål och resurser, bl a därför att målen inte är tillräckligt tydliga.
- Det saknas bedömningskriterier som tydligt visar hur resursavvägning mellan olika målgrupper och regioner etc skall göras. Dock finns kriterier för administrationskostnader och för minimistorlek för utlandskontor.

Enligt vår bedömning saknas en medveten resursavvägning i förhållande till uppställda mål. Det framgår t ex inte på vilket sätt fördelningen av resurser mellan olika utlandskontor är ett uttryck för ledningens prioritering mellan olika mål. En förklaring till att resursavvägningen är otydlig är att den inte uppfattas som nödvändig eftersom resurser i regel finns för att genomföra all verksamhet. En annan förklaring är att målen sällan är så konkreta att det är möjligt att fördela resurser utifrån målen. Om resursavvägningen är oklar finns en risk för att det är den nuvarande fördelningen av resurser inom organisationen (t ex mellan utlandskontoren) som blir bestämmande för den verksamhet som skall genomföras – inte de mål som ledningen har för verksamheten.

4.3.3 Planeringsanvisningar

Våra utgångspunkter

För att kunna nå uppställda mål måste verksamheten planeras och budget upprättas. Resultatet från en sådan planeringsprocess blir en verksamhetsplan och budget. En förutsättning för att verksamhet och ekonomi planeras konsekvent och systematiskt är att ledningen har upprättat planeringsanvisningar för verksamhetens inriktning och mål samt innehåll och struktur för verksamhetsplan och budget.

De krav som kan ställas på planeringsanvisningarna är att de:

- utgår från uppställda mål och uttrycker ledningens intentioner,
- kommer i god tid så att meningsfull planering är möjlig,

- omfattar all verksamhet, även stödverksamheter, är kompletta samt ges ut i ett sammanhang,
- riktas till verksamhetsansvariga,
- anger tydliga krav på uppföljning och rapportering.

Våra iakttagelser

Planeringsprocessen har under de senaste åren kommit att utvecklas betydligt. Tidigare fanns ett stort problem med att anvisningarna från styrelse och GS kom ut för sent – i praktiken efter det att verksamhetsplaner hade tagits fram av regionkontor och utvecklingssektion. Anvisningarna upprättades istället relativt självständigt inom Programavdelningen, som redan i mars månad tog fram dessa anvisningar, i huvudsak utarbetade av regioncheferna och chef för Utvecklingssektionen. Bristen på anvisningar innebar att styrning av verksamheten från både årsmöte, styrelse och GS blev svag.

I den nuvarande planeringsprocessen kvarstår delar av dessa problem. En försvårande omständighet är att planeringsprocessen vid utlandskontoren inte kan vänta till dess att årsmötet, som har att fastställa inriktning, håller sitt möte i månadskiftet maj/juni. Regionkontoren behöver få anvisningarna redan under våren för kunna planera sin verksamhet, definiera projekt och söka samarbetspartner innan verksamhetsplanen skall vara inlämnad i slutet av augusti. För att lösa detta problem utfärdar GS preliminära direktiv i februari/mars, vilka baseras på bl a det förslag till inriktningsmål som skall behandlas av årsmötet i maj/juni. Vidare skall, fr o m år 2001, en treårig planeringshorisont tillämpas för att skapa större kontinuitet och förutsägbarhet i planeringen. Avsikten är att inriktningsmålen i princip skall ligga fast och endast marginella justeringar av planer och budgetar skall behöva göras för varje år. På så vis kommer inte den årliga planeringsprocessen att bli så betungande som den hittills har varit för alla verksamhetsansvariga.

Arbetet med att ta fram planeringsanvisningar görs för närvarande i två delvis parallella processer. På grundval av sitt beslut om förslag till årsmötets inriktningsbeslut tar styrelsen beslut om preliminärt direktiv till GS (februari/mars). Dessa utgörs bl a av preciseringar av arbetsområden, bestämmingar av i vilka regioner och länder arbetet skall ske, frågor och företeelser som särskilt skall prioriteras och i några få fall av mål. I mitten av mars träffar chefen för programavdelningen chefen för respektive region (representanten) och dessa, tillsammans med regionhandläggare och utvecklingssektion, diskuterar riktlinjerna för den kommande verksamhetsperioden. Detta formaliseras i april i en övergripande anvisning till kontoren (den s k ”kappan”) och kompletteras samtidigt eller något senare av preliminära regionspecifika anvisningar.

Under samma period tar övriga verksamhetsansvariga, inklusive chefen för utvecklingssektionen, fram underlag för GS direktiv till desamma (mars–maj). Detta skall vara uttryckt som mål för den kommande treårs-

perioden beträffande det direktiv som styrelsen utfärdat samt övrig pågående verksamhet. På basis av "kappan" och de regionspecifika anvisningarna vidtar, i april, det egentliga arbetet med att på regionkontoren planera verksamhet, bedöma resursbehov och skriva förslag till verksamhetsplan och budget.

I maj/juni hålls årsmötet. Då fastställs inriktningen för den kommande treårsperioden samt tas beslut med anledning av inkomna motioner. Strax därpå lämnas GS' direktiv och anvisningar (inkl konsekvenser av årsmötesbeslut) till respektive verksamhetsansvarig, inkl programchefen, om vad som skall uppnås under perioden. Därmed finns också underlag för utlandskontoren för att komplettera/modifiera sina förslag till verksamhetsplaner.

Förslag på verksamhetsplan och budget lämnas till chef för programavdelning i slutet av augusti. Från september till november "förhandlas" förslagen med GS, som i december månad lämnar förslag till verksamhetsplan och budget, vilka styrelsen därefter behandlar och fastställer.

I förhållande till uppställda kriterier för att bedöma arbetet med planeringsanvisningarna menar vi att det inte är tillräckliga för att säkerställa att det finns en tydlig koppling mellan mål och hur verksamhet och resursåtgång skall planeras för att säkerställa att målen infrias. I det följande utvecklas våra synpunkter närmare.

Anvisningarna från GS till avdelningschefer har blivit betydligt tydligare det senaste året med ett mer explicit målfokus. Tydligare har även anvisningarna från Programavdelningen till regionchefer blivit. Emellertid finns det ett problem i implementeringen av anvisningarna från GS då dessa fortfarande kommer efter det att Programavdelningen upprättat anvisningarna till regioncheferna och chef för utvecklingssektionen. Vidare upprättas Programavdelningens anvisningar (kappan) i viss utsträckning på grundval av de förslag till planeringsanvisningar som regioncheferna och de ansvariga för utvecklingssektionen har formulerat för sin egen verksamhet. Risk finns därmed att de anvisningar som GS lämnar inte får genomslag i de anvisningar som Programavdelningen upprättar (kappan) för de enskilda cheferna. I varierande utsträckning förekommer det att regionchefer själva lämnar förslag på anvisningar för sin egen verksamhet. Även om anvisningarna bedöms av chef för Programavdelningen medför detta en risk för att ledningens intentioner samt årsmötets och styrelsens mål inte kommer till uttryck i anvisningar för vad som skall åstadkommas under nästa planeringsperiod. Det är lätt hänt att anvisningarna istället kommer att spegla de ambitioner som regionchefer har för sin egen verksamhet. Ett ytterligare problem är att Sverige-Europasektionen delvis står utanför Programavdelningens planeringsprocess.

Vad gäller bedömningskriteriet att anvisningarna skall komma tid, menar vi att den nya ordningen med preliminära planeringsanvisningar ger denna möjlighet, förutsatt att de preliminära GS-direktiven senast kom-

mer ut i april månad. Även om anvisningarna har blivit bättre under det senaste året är de ännu inte heltäckande. Det saknas tydliga anvisningar avseende inriktning och verksamhetsmål för vissa av stödverksamheterna. På den här punkten har dock väsentliga förbättringar gjorts i årets planeringsprocess. Av anvisningarna skall även framgå vad som skall rapporteras, av vem, hur och med vilken frekvens. Sådana krav finns för den ekonomiska rapporteringen, men inte för den rapportering som rör verksamheten. Detta medför att ledningen får svårt att löpande följa hur verksamheten utvecklas jämfört med plan och vidta ev korrigeringar i tid. Sedan tidigare finns dock ett krav på att verksamhetsansvariga efter årets slut skall rapportera vad som faktiskt har genomförts i förhållande till verksamhetsplanen. Även en mall för hur rapporten skall vara utformad finns. Problemet är att denna rapportering sker efter årets slut. Då är det för sent för att kunna vidta några korrigerande åtgärder.

Däremot finns tydliga anvisningar om hur verksamhetsplan och budget skall vara upprättade. Det är en fördel att anvisningarna är tydligt adresserade till verksamhetsansvariga.

Sammanfattande iakttagelser och bedömningar

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att:

- Omfattande arbete pågår med att utveckla planeringsprocessen och planeringsanvisningarna.
- Ledningens planeringsanvisningar har vissa svårigheter att få genomslag för den verksamhet som planeras på utlandskontoren, bl a därför att preliminära anvisningar för utlandskontorens verksamhet formuleras innan ledningens anvisningar är klara.
- Planeringsarbetet av Sverige-Europasektionen inte är helt integrerad med Programavdelningens planeringsprocess.
- Anvisningar för hur uppföljning och rapportering av verksamhetsplaner och verksamhetsmål skall genomföras löpande under verksamhetsåret saknas.
- Anvisningarna omfattar endast översiktligt stödverksamheten.
- Tydliga anvisningar finns om hur planeringsdokumenten skall vara utformade.

Enligt vår bedömning är nuvarande planeringsprocess inte helt tillfredsställande. För att säkerställa att hela verksamheten styrs mot uppställda mål är det viktigt, menar vi, att anvisningarna formuleras av ledningen för att successivt konkretiseras för den verksamhet som bedrivs vid utlandskontorens och Utvecklingssektionen. För närvarande inväntar inte cheferna för utlandskontoren och Utvecklingssektionen ledningens anvisningar. Av tidsskäl påbörjas istället ett arbete med att formulera anvisningar av lokalt verksamhetsansvariga i samråd med Programavdelningen. Det finns en risk för att ledningens intentioner därmed inte får genomslag i hela verksamheten. En ytterligare svaghet är att stödverksamheten inte omfattas av planeringsanvisningar i önskvärd omfattning. Det finns därmed en risk för att stödverksam-

heten inte får tillräckliga förutsättningar för att kunna planera sin verksamhet så att kärnverksamheten får det stöd som behövs för att uppnå verksamhetsmålen.

Enligt vår bedömning är ledningen för Rädda Barnen väl medveten om dessa svagheter. Ett omfattande arbete har också påbörjats med att utveckla planeringsprocessen. Det finns därför skäl att tro att ovan nämnda svagheter kommer att kunna åtgärdas.

4.3.4 Verksamhetsplan och budget

Våra utgångspunkter

På basis av planeringsanvisningar skall verksamhetsansvariga (bl a regionchefer och chef för Utvecklingsavdelningen) skriva sina verksamhetsplaner och budgetar. Verksamhetsplanen skall visa genom vilka aktiviteter och på vilket sätt målen skall infrias. Budgeten skall visa vilka resurser som krävs för att genomföra dessa aktiviteter. Därefter påbörjas en dialog mellan verksamhetsledning och verksamhetsansvariga om respektive verksamhetsplan och budget. När ledningen har godkänt planerna och budgeterna sammanställs dessa till ett planeringsdokument respektive budget för hela organisationen. Verksamhetsplan och budget godkänns av styrelsen.

De krav som kan ställas på verksamhetsplaner och budgetar för att de skall bli ett användbart planeringsdokument för verksamhet och ekonomi är att bl a följande krav är uppfyllda:

- Verksamhetsplanen skall återspegla innehållet i anvisningarna.
- Verksamhetsplanen skall beskriva de aktiviteter (projekt) som krävs för att nå uppställda mål.
- Verksamhetsplan och budget skall omfatta alla verksamheter (även stödverksamheter).
- Verksamhetsplan och budget skall relateras till chef med ansvar och befogenheter för kunna uppfylla uppställda mål.
- Förslag till verksamhetsplan och budget skall godkännas av styrelsen efter strukturerad gransknings- och bedömningsprocess.
- Budget skall vara verksamhetsinriktad, dvs återspegla innehåll i verksamhetsplan, och de anvisningar som gäller för hur budget skall vara upprättad.
- Budget skall visa de resurser som krävs för att nå uppställda mål.

Våra iakttagelser

Inom Rädda barnen upprättas verksamhetsplaner på två nivåer. En plan upprättas för var och en av verksamhetsansvariga chefer för regionkontor, chefer för Utvecklingssektion och chefer för andra enheter inom Programavdelningen och andra avdelningar. Planer upprättas numer också

för stödverksamheter inom Rädda Barnen, såsom IT, administrativ service etc. På basis av planerna för alla verksamhetsområdesansvariga chefer upprättas en för Rädda Barnen gemensam verksamhetsplan. Denna plan, som godkänns av styrelsen, har karaktären av en sammanslagning av planerna för alla verksamhetsområden.

Verksamhetsplanerna inom Rädda Barnen håller genomgående relativt god kvalitet. Planerna är genomgående väl strukturerade och följer innehållet i anvisningarna relativt väl. Planerna upprättas också av verksamhetsansvariga som i regel har tillräckliga befogenheter för att realisera målen. De aktiviteter och projekt som skall genomföras är också väl beskrivna. Däremot framgår kanske inte alltid tillräckligt väl hur dessa projekt mer explicit bidrar till att öka måluppfyllelsen. Ett problem i sammanhanget är att målen ofta är uttryckta som aktiviteter, vilket skapar en viss oklarhet.

Det förslag till verksamhetsplaner och budget som regionchefer och andra verksamhetsansvariga arbetar fram genomgår en relativt omfattande "mangling" och prövningsförfarande av först chef för Programavdelning och därefter GS och dennes stab. Genom denna "manglingsprocess" uppmärksammas svagheter, inkonsistenser och oklarheter i verksamhetsplanerna.

En svaghet med de tidigare verksamhetsplanerna var att stödverksamheterna endast berördes översiktligt. Vad gäller de budgetar som verksamhetsansvariga upprättar följer de väl den struktur och anvisningar som gäller. Budgetarna återspeglar också den verksamhet som skall bedrivas enligt verksamhetsplanerna.

Sammanfattande iakttagelser och bedömningar

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att:

- Verksamhetsplaner upprättas i tid, är enhetliga och relaterade till ett tydligt verksamhetsansvar.
- Stödverksamheter har tidigare upprättat verksamhetsplaner i begränsad omfattning, men detta har nu åtgärdats.
- Verksamhetsplanerna inte tydligt visar vilka aktiviteter som skall genomföras för att de uppställda målen skall infrias.
- Budget upprättas som visar förväntade kostnader för planerade aktiviteter och projekt.

Enligt vår bedömning är verksamhetsplanerna av relativt bra kvalitet. De beskriver de aktiviteter som skall genomföras. Däremot är planerna otillräckliga för att visa hur (dvs genom vilka aktiviteter) de uppställda målen skall infrias. Förmodligen beror detta på att målen inte är tillräckligt precisa.

4.3.5 Uppföljning av verksamhetsplan

Våra utgångspunkter

En verksamhetsplan är ett styrdokument som beskriver hur verksamheten skall genomföras för att nå uppställda mål. För att verksamhetsplanen i praktiken skall fungera som ett styrdokument krävs att den följs upp och att planerade aktiviteter verkligen har genomförts. Även verksamhetens utfall gentemot uppställda mål skall följas upp. Eventuella avvikelser bör analyseras, åtgärdas och rapporteras vidare till överordnad chef.

De krav som vi ställer på uppföljning är att:

- Uppföljningen fokuserar på verksamhetsresultat.
- Resultat och ev avvikelser rapporteras återkommande till ledningen.
- Ev avvikelser skall analyseras och åtgärder vidtas för motverka kommande avvikelser.
- Prognoser görs av förväntat resultat avseende verksamhet.

Våra iakttagelser

Uppföljningen av verksamhet och verksamhetsplaner är generellt sett relativt svagt utvecklad inom Rädda Barnen. Under pågående verksamhetsår sker ingen systematisk uppföljning av verksamhetsplanen av verksamhetsansvariga. Ett skäl är att ledningen tidigare inte ställt krav på sådan uppföljning. Det är först när verksamhetsåret är avslutat som verksamhetsansvariga ombeds att redovisa resultatet i en årsrapport. Då är det dock för sent för ledningen att vidta några korrigerande åtgärder för att kunna öka graden av måluppfyllelse under verksamhetsåret.

Under år 2000 har emellertid ledningen ställt krav på att regioncheferna för nästa planeringsperiod halvårsvis skall redovisa ev avvikelser i förhållande till verksamhetsplan. Redovisningen skall baseras på ett dokumenterat underlag.

Vi har inte funnit att verksamhetsplanen används av verksamhetsansvariga på utlandskontor som underlag för att följa upp verksamhet och resultat. Under det senaste året har ledningen kommit att utarbeta tydligare krav på innehållet i de verksamhetsansvarigas årliga rapportering. Bl a skall de faktiska resultat som uppnås tydligare redovisas. Problemet är att denna redovisning kommer för sent – dvs när verksamhetsåret är genomfört. Det ställs dessutom inga krav på verksamhetsansvariga att förklara orsaker till ev avvikelser och åtgärder för att minska avvikelserna.

Sammanfattande iakttagelser och bedömningar

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att:

- Verksamhetsplaner och verksamhetsmål inte följs upp på ett systematiskt sätt.
- Avvikelser i förhållande till verksamhetsmål och verksamhetsplan sällan analyseras.
- Uppföljningen inte är tillräckligt ”proaktiv” i syfte att under verksamhetsåret vidta åtgärder som minskar avvikelse till mål och plan.
- Rutiner saknas för hur uppföljningsresultat skall rapporteras till överordnad chef i organisationen.
- Ledningen är väl medveten om dessa brister och har därför ställt krav på aktivare uppföljning för o m kommande planeringsperiod.

Enligt vår bedömning innebär bristen på systematisk uppföljning och rapportering av verksamhetsresultat att ledningen saknar förutsättningar att under året vidta åtgärder för att minska eventuella avvikelser till verksamhetsmål.

4.3.6

Uppföljning av budget

Våra utgångspunkter

Den löpande avstämningen mot budgeten skall möjliggöra en uppföljning av väsentliga förändringar samt utgöra underlag för planering av tillgängliga ekonomiska resurser.

Våra iakttagelser

Då den ekonomiska uppföljningen av budgeten, avseende projekten, enbart avser en jämförelse mot planerade utbetalningar (t ex 88%) enligt gjorda överenskommelser blir uppföljningen tämligen meningslös. Utbetalningarna kan härvid vara påverkade av en rad faktorer som t ex att redovisningshandlingar ej inkommit, organisationen har förbrukat mindre medel än planerat i föregående period eller att handläggarna av andra skäl ej är beredd att godkänna en planerad utbetalning. Någon rapportering och uppföljning mot det faktiska utfallet i projektet finns ej. I rapporteringen över projekten finns angivet om olika aktiviteter förändrats eller ej blivit av. Någon direkt koppling till den ekonomiska delen finns dock sällan. Då alla utbetalningar är direkt kopplade till avtal kan heller inte överskridande ske. (Om tilläggsanslag gjorts har beslut fattats i särskild ordning.)

För uppföljning av egna kostnader fungerar uppföljning bra även om väsentliga avvikelser är sällsynta

För hantering av planerade utbetalningar till regionkontoren har nuvarande rutin ett stor värde och ger ledning möjlighet att löpande under året omfördela resurser.

Sammanfattande iakttagelser och bedömning

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att:

- Budgetuppföljning fungerar bra för kontorets egna kostnader och som underlag för likviditetsplaneringen.
- Den ekonomiska uppföljningen av externa projekt är, med nuvarande konstruktion, enbart en *indikation* på eventuella förseningar och problem.

Enligt vår bedömning bör budgetuppföljningen av projekten vidareutvecklas så att det faktiska utfallet kan följas upp. Detta bör även leda till en bättre analys av faktiska avvikelser och underlag för bedömningen av samarbetsorganisationens förmåga att hantera detta och framtida projekt.

4.4 Ekonomisk redovisning och kontroll

4.4.1 Ekonomisk redovisning

Våra utgångspunkter

Rädda Barnens årsredovisning skall vara upprättad enligt god redovisningssed samt möjliggöra för Rädda Barnen att rapportera till Sida i enlighet med gällande avtal. De väsentligaste villkoren i årsrapporteringen till Sida är att rapporten skall vara upprättad i enlighet med ansökan. Detta innebär idag att samtliga projekt skall specificeras på utfall – budget samt uppdelas på Sidas respektive Rädda Barnens andel. Vidare skall Rädda Barnens administrationskostnader beräknas med angivande av Sidas andel samt Sida-medlen särredovisas och ränteberäknas.

För att tydliggöra omfattningen av de projekt som Rädda Barnen arbetar inom borde, enligt vår uppfattning, även redovisning ske av de totala projekten. Idag sker, liksom inom de flesta organisationer, enbart en redovisning av de medel som faktiskt utbetalts till projekten/samarbetsorganisationerna vilket ibland och ibland inte omfattar hela projektet. Vidare borde de ”moraliska” åtagande som gjorts gentemot samarbetsorganisationerna anges.

Våra iakttagelser

Rädda Barnens årsredovisning håller god kvalitet med en tydlig uppdelning av programverksamheten på respektive målgrupp och region/land samt en särredovisning av erhållna och kvarstående Sida medel. Redovisningen från de olika regionerna kommer dessutom att gradvis förbättras i samband med införandet av Agresso (RBs nya ekonomisystem).

Någon specifikation i årsredovisningen av *utbetalda* Sida-medel finns inte, varför en avstämning mot Rädda Barnens årsrapportering till Sida ej direkt kan göras. Enligt uppgift har dock ett sådant avstämningskrav införts i det nya avtalet.

Något krav på att en sådan avstämning skall kunna göras finns dock inte från Sidas sida, men vore likväl önskvärd.

Projekten redovisas med utgångspunkt från kontantmetoden vilket innebär att enbart den del av de faktiska projekten som avser utbetalningar från Rädda Barnen framgår av årsredovisningen och årsrapporten till Sida. Detta torde väl överensstämma med vad som är praxis i Sverige men ger, enligt vår uppfattning, inte en fullständig bild över programverksamheten. Denna metod innebär även att upplysning saknas över Rädda Barnens "moraliska" åtaganden. Att sådana åtaganden finns framgår av budgetunderlaget för år 2000 och 2001.

Även om Rädda Barnen ej avtalsmässigt förbundit sig gentemot sina samarbetspartner, finns i allmänhet så starka "moraliska" och faktiska åtaganden att upplysning borde ges i årsredovisningen. Man kan härvid även notera att de beräknade åtaganden/utbetalningar för år 2000, som framgår av budgetunderlaget, de facto redan har omvandlats till påskrivna avtal vid tidpunkten för årsredovisningens undertecknande.

Denna redovisning skulle t ex kunna ske under eget kapital.

Någon uttalad praxis för redovisning av denna typ av åtaganden finns dock ej i Sverige även om frågan f n diskuteras.

I enlighet med Sidas villkor skall årsrapportering ske i enlighet med ansökan. Ansökan till Sida omfattade en specifikation över Sida finansierade projekt på 112.643 tsek och årsrapporten en specifikation på 94.447 tsek. Då det faktiska anslaget blev lägre än ansökt belopp borde omfördelning skett och rapporterats till Sida innan Sida-medlen togs i bruk. Så har dock inte skett.

Erhållna medel har under året legat ofördelade varför det har varit omöjligt att löpande kunna identifiera vilka projekt som varit Sida-finansierade. Fördelning av medlen, på respektive projekt, har skett via en bokföringsorder i början av mars 2000. Då faktiskt erhållna medel varit lägre än i ansökan har härvid vissa projekt helt enkelt "strukits" som Sida projekt. Denna metod torde ej vara acceptabel. Rädda Barnen är medvetna om problemen och frågan skall lösas i samband med att nytt Sida-avtal upprättas.

Någon specifikation av Rädda Barnens administrativa kostnader sker f n ej i enlighet med Sidas anvisningar och Sidas andel beräknas schablonmässigt som 7% av erhållna medel. Frågan har diskuterats med Sida och Rädda Barnen har lovat att göra en fullständig redovisning för år 2000.

Sammanfattande iakttagelser och bedömning

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att:

- Redovisningen håller god kvalitet men kan förbättras.
- Årsrapportering till Sida följer ej helt avtalet.
- Avtalet med Sida, som det tolkats och hanterats av Rädda Barnen, har lett till en omfattande och svåröverblickbar rapportering.

Enligt vår bedömning bör rapportering till Sida omarbetas och ges en sådan struktur att Sidas möjligheter till uppföljning av utbetalda bidrag kraftigt förenklas. Nuvarande rapportering om ca 500–600 sidor är alltför omfattande.

4.4.2 Övergripande kontroll

Våra utgångspunkter

Kontrollen inom Rädda Barnen skall vara utformad på ett sådan sätt att rimlig garanti finns för att säkerställa att:

Utbetalning enbart sker till av ledningen godkända projekt.
Lämpliga kontroller har fastställts och implementerats.

Våra iakttagelser

Rädda Barnens redovisningssystem är så utformat att bokning enbart kan ske på av ledningen fastställda projektnummer. Vidare följer den interna kontrollen av kontorets normala rutiner i all väsentligt god standard utom vad avser underlag för utbetalningar till samarbetsorganisationerna.

Kontrollrutinerna, vad avser utbetalningar till organisationerna, är något oklara men tycks bygga på följande förutsättningar:

Det är upp till respektive regionchef att införa och följa upp att lämpliga kontroller har utförts vad gäller utbetalningar till samarbetsorganisationerna.

Regionrevisorerna skall granska att dessa rutiner följs.

Dessa förutsättningar är enligt vår uppfattning ej rimliga och har lett till att granskningen i praktiken helt är beroende av respektive handläggares erfarenhet och kvalifikationer samt att rutinerna är ofullständiga. Då de lokala rutinerna vanligen saknar regler för dokumentation och kraftigt varierar mellan kontoren är det även mycket svårt för revisorerna och regionchefen att utöva acceptabel tillsyn. Vidare saknas i huvudkontorets anvisning till regionkontorets revisorer tydliga instruktioner i hur man skall följa upp och bedöma dessa interna kontrollrutiner.

Vid vårt stickprov har vi dock konstaterat att handläggarna i allt väsentligt tycks ha utfört lämpliga kontroller. Denna granskning bygger dock så gott som uteslutande på intervjuer då dokumentationen över utförda kontroller saknas eller är ostrukturerad.

Vi har vidare inte i någon rapport från regionkontorets revisor funnit att bedömning eller kontroll skett av kontorens interna rutiner i detta avseende.

Sammanfattande iakttagelser och bedömning

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att:

- Rädda Barnen har bra kontroll på att utbetalning enbart sker till av styrelsen godkända projekt.
- Enhetliga rutiner saknas för granskning av samarbetsorganisationernas ekonomiska rapportering.
- Utförda kontroller dokumenteras dåligt.
- Regionkontorets revisorers granskning bör utökas.

Enligt vår bedömning saknas idag acceptabla underlag för att kunna utöva tillsyn. Vidare saknas, beträffande tillsynen av regionkontorens granskning av samarbetsorganisationerna, tydliga anvisningar till regioncheferna och regionrevisorerna.

4.5 Ansvar och befogenheter

Ett av verktygen för styrning av en verksamhet är organisationsform. Valet av denna beror på bl a verksamhetens karaktär, vilken situation organisationen befinner sig i och den ledningsfilosofi som skall tillämpas.

Utgångspunkter

Med ansvar avser vi uppgiften att genomföra en verksamhet. Ansvaret är individuellt och kan inte läggas på grupp. I regel är det chefer för organisatoriska enheter, ibland ledare för projekt, som bär ansvaret. De uppgifter som behöver utföras inom ett ansvarsområde kan delegeras till underordnad medarbetare som chef har bestämmanderätt över. Sådan delegation för verksamhet och ekonomi skall alltid framgå av en delegationssordning. Ansvaret för att delegerade uppgifter blir korrekt utförda av den som har fått uppgiften på delegation vilar dock på ansvarig chef. Ansvaret kan inte således inte delegeras bort. I en organisation måste ansvaret för verksamhet och ekonomi vara klargjort och dokumenterat i arbetsordning och delegationsordning. De principer som bör gälla för fördelning av ansvar skall också avspeglas i organisationsstruktur.

För att en befattningshavare skall kunna ta sitt ansvar att genomföra uppgiften måste till ansvaret knytas de befogenheter som behövs för att uppgiften skall kunna lösas. I en organisation som har målstyrning som

ledningsprincip, måste de ansvarigas befogenheter ha ett annat innehåll och omfattning än i en organisation med större grad av detaljstyrning.

I en helt målstyrd organisation bör verksamhetsansvariga chefer ha befogenheter att fatta de beslut och vidta de åtgärder som behövs för att uppnå uppställda mål. Eventuella restriktioner skall framgå i arbetsordning och delegationsordning.

Våra bedömningskriterier är bl a:

- Arbetsordning och delegationsordning skall finnas för organisationen.
- Rätten att delegera befogenheter vidare skall vara dokumenterad.
- Linjeansvaret skall tydligt framgå av arbetsordningen.
- Ansvar kan inte delegeras bort.
- Ansvar för en uppgift skall åtföljas av befogenheter som säkerställer att uppgiften kan genomföras.
- Delegerat ansvar och befogenheter skall följas upp.

Våra iakttagelser

Vi har funnit att arbetsordning för styrelsen är dokumenterad. En uppgiftsfördelning mellan styrelse, arbetsutskott och GS finns dokumenterad. Styrelsens delegation till arbetsutskott och till GS finns dokumenterad i Delegationsordning. Däremot har vi inte funnit en delegationsordning som visar vad GS delegerar till underställda chefer. Vi har däremot noterat att ett förslag till ny ”delegations- och arbetsordning” är under utarbetande. Beslut om denna är dock ännu inte fattat.

Ett ansvar för en uppgift innebär ett ömsesidigt åtagande från bägge parter. Vad åtagandet innebär finns det flera tolkningar av i organisationen. Vi har observerat att GS har delegerat ansvar till underställda chefer, men vi har inte funnit någon dokumentation vad ansvaret omfattar. Ej heller har vi funnit dokumentation om vilka befogenheter underställda chefer har. Befogenheterna är oftast underförstådda.

Vi har observerat att kontroll av det delegerade ansvaret, vilket ingår i varje delegerande chefs ansvar, dvs kontroll av det resultat som förväntas åstadkommas inte förekommer i särskilt stor omfattning. En orsak kan vara chefers rädsla för att kontroll av utfört arbete skall uppfattas som brist på förtroende för underställdas förmåga att klara uppgiften. Denna uppfattning är även vanlig inom andra organisationer.

Vi har observerat att i förslaget till ny delegations- och arbetsordning finns inget skrivet om kontrollansvaret.

Regionsektionen skall enligt nuvarande organisation utgöra stab till programavdelningen. Det innebär att regionhandläggarna inom regionsektionen inte har några formella linjeuppgifter. I praktiken fungerar det annorlunda. Chef för regionsektionen har muntlig delegation att fatta vissa beslut som rör regionkontoren. Det innebär att det finns en otydlighet

huruvida regionsektionen har en stabsfunktion eller en linjefunktion. Även ute på utlandskontoren förekommer det att regionsektionen uppfattas ha en linjeroll. Regionrepresentanten, dvs regionchefen är däremot underställd chefen för Programavdelningen.

Sverige-Europasektionen är en sektion inom Programavdelningen. Chefen för denna sektion har ett linjeansvar och är underställd chefen för Programavdelningen. Den del inom Sverige-Europasektionen som rör Sverigeverksamheten är dock av stort intresse för andra avdelningar än Programavdelningen. I stor omfattning behöver chefen för denna sektion ta hänsyn till andra avdelningschefers synpunkter, liksom synpunkter från GS, vilket skapar en viss oklarhet i rapporteringsvägarna. Vi har dock erfarenhet att en översyn pågår och att den med stor sannolikhet leder till att linjeansvaret blir klarare.

Sammanfattande iakttagelser och bedömning

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att:

- Arbetsordning för styrelsen finns.
- Arbetsfördelning mellan styrelse, arbetsutskott och GS finns.
- Delegationsordning som anger styrelsens beslutanderätt till arbetsutskott respektive GS finns.
- Delegationsordning som visar GS vidaredelegation finns inte.
- Det formella linjeansvaret inom Programavdelningen inte är renodlat. Regionsektionen såsom stab har i praktiken ett visst linjeansvar och rapporteringsvägarna för Sverigeverksamheten inom Sverige-Europasektionen är inte entydiga.
- Förslag till ny delegationsordning och arbetsordning är under utarbetande.

Vi bedömer att om föreliggande förslag till delegations- och arbetsordning kompletteras med GS vidaredelegation samt ansvar för kontroll och i övrigt förtydligas på vissa punkter, kommer Rädda Barnen att ha en god förutsättning för att delegation skall fungera på avsett sätt. En annan förutsättning är att underordnade chefer som fått sig uppgifter delegerade finner det naturligt att överordnad chef också kontrollerar att uppgifter genomförs enligt delegation. Ledningens strävan och långsiktiga arbete med att få detta synsätt accepterat är av stor betydelse.

4.6 Verksamhetsstöd

Våra utgångspunkter

För att produktionen av tjänster till Rädda Barnens mottagare skall fungera effektivt krävs att det finns ett utvecklat verksamhetsstöd. Stödet kan omfatta allt ifrån IT-stöd, checklistor, ekonomiadministration till ett sofistikerat ledningsinformationssystem. Verksamhetsstödet skall stödja dels den operativa styrningen av den dagliga verksamheten, dels den operati-

va produktionen av tjänster. Ett verksamhetsstöd behövs för både HKs egen verksamhet och för verksamheten vid utlandskontoren. Ansvaret för att verksamhetsstödet utvecklas vilar på ledningen för Rädda Barnen. De krav som vi ställer på verksamhetsstöd inom både HK och utlandskontoren är bl a att det skall omfatta:

IT-stöd i form av

- Ledningsinformationssystem
- Databaser (bl a avseende förädlad omvärldsinformation)
- Projektadministrationssystem

Manualer, checklistor, guidelines, projekthandböcker, etc.

Dokumentmallar – anvisningar för uppställning (struktur) av olika dokument etc.

Databas avseende pågående och avslutade projekt (strukturerade utifrån specifika områden).

Ekonomiska redovisningssystem med projektredovisning.

IT-systemen skall vara åtkomliga för såväl HK som utlandskontor.

Våra iakttagelser

Verksamhetsstödet är relativt utvecklat inom Rädda Barnen. Framförallt saknas tydliga guidelines och projektmanualer som beskriver för handläggare och chefer hur projektverksamheten skall bedrivas med avseende på krav på beslutsunderlag, bedömningskriterier, dokumentation etc. Det finns förvisso idag en anvisning av hur projekten bör formuleras och bedömas utifrån en LFA-metodik, men anvisningen är inte tillräckligt konkret och ej heller formellt fastställd. T ex saknas inom Rädda Barnen gemensamma guidelines om hur omvärldsbevakning skall bedrivas, hur partner och projekt skall bedömas, hur projekten skall följas upp samt utvärderas.

Inom de två besökta regionkontoren hade man på egen hand utvecklat checklistor och bedömningskriterier för hur projekt och partner skall väljas ut.

Om det saknas guidelines som beskriver hur projekten skall bedrivas, finns det däremot mallar som beskriver hur olika dokument skall upprättas. Det gäller t ex projektansökningar, shorties, PM för nya projekt samt verksamhetsplaner och årsrapporter. Dessa mallar har tagits fram av Programavdelningen.

Rädda Barnens IT-stöd är främst utvecklat för att stödja verksamheten vid huvudkontoret. Endast i begränsad omfattning kan det nyttjas av utlandskontoren. En generell svaghet är att IT-stödet saknar ett ledningsinformationssystem, ett projektadministrativt stödsystem samt välstrukturerade databaser för kunskapsöverföring och omvärldsbevakning. På HK finns förvisso ett flertal databaser men de är inte systematiskt uppbyggda och blir därför inte tillräckligt använda. Ett nytt dokumenthanteringssystem kommer att införas inom HK för att ge ett tydliga-

re gränssnitt mellan olika databaser. Detta kommer att skapa en struktur för informationsförsörjning som för närvarande saknas.

Sammanfattande iakttagelser och bedömning

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att:

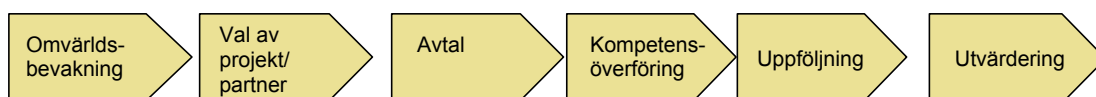
- IT-stödet är begränsat.
- Arbete pågår med att utveckla ett dokumenthanteringssystem.
- Dokumentmallar finns i tillräcklig omfattning men standarden bör kunna likförmas.
- Guidelines, projekthandböcker, bedömningskriterier saknas i betydande omfattning.

Enligt vår bedömning är verksamhetsstödet svagt utvecklat. Vi menar att detta stöd bör utvecklas centralt inom Rädda Barnen och vara standardiserat för all verksamhet. Frånvaron av guidelines, bedömningskriterier, anvisningar för dokumentationskrav etc, innebär att det för Rädda Barnen saknas gemensamma och enhetliga rutiner för hur projektverksamheten skall bedrivas. Detta medför risk för att bedömningar och tillvägagångssätt skiftar mellan olika regioner och mellan olika handläggare. Kvaliteten i handläggningen blir därmed mycket beroende av de enskilda medarbetarnas kompetens. Frånvaron av rutiner medför dessutom att ledningen för Rädda Barnen saknar möjlighet att säkerställa den interna kontrollen då det inte finns något enhetligt regelverk som sätter normen för den interna kontrollen.

5 Operativ verksamhet - styrning av program- och projektverksamhet

5.1 Inledning

Projektverksamheten inom Rädda Barnen följer i huvudsak de steg som framgår av modellen nedan



Vi har valt de delar i projektcykeln som vi anser innehålla de faktorer som är kritiska för framgång. För att kunna välja projekt som ligger i linje med övergripande inriktning krävs en information om omvärlden. Valet av partner liksom det ömsesidiga åtagandet i form av avtal är viktiga för om projekten kommer att bli framgångsrika eller ej. Kompetensöverföringen till partner borgar för en kommande självständig partner som

känner till och kan verka ur ett barnrättighetsperspektiv. För att själv få feedback i syfte att förbättra den egna projektverksamheten är utvärdering en nyckelaktivitet.

5.2 Program- och projektverksamheten

5.2.1 Omvärldsbevakning

Våra utgångspunkter

Omvärldsbevakning behövs för att kunna identifiera nuvarande och kommande behov och problem för grupper av barn samt för att identifiera potentiella samarbetspartner och intressanta projektuppslag. De bedömningskriterier vi har utgått från är bl a att:

Plan skall finnas för hur och när omvärldsbevakningen skall ske.
Omvärldsbevakningen skall identifiera relevanta behov och problem hos barngrupper, intressanta potentiella partners och den politiska kontexten inom region och enskilda länder.
Informationsinsamlingen skall ske systematiskt och finnas tillgänglig för enskilda medarbetare.

Våra iakttagelser

Program- och projektverksamhet planeras och genomförs vid såväl HK (Utvecklingssektionen och Sverige-Europasektionen) som vid utlandskontoren.

Utlandskontorens omvärldsbevakning är till största delen fokuserad på det som sker i de olika länderna inom den egna regionen. Informationsinsamlingen avser bl a politiska förändringar i respektive land som kan påverka Rädda Barnens arbete. Den kan även avse vad som händer inom t ex lagstiftningsområdet och som indirekt eller direkt har en påverkan på barns rättigheter. Händelser i länderna inom den egna regionen är även intressanta om de påverkar utlandskontorens ställningstagande och planering av program- och projektverksamheten.

De viktigaste informationskällorna är dels nätverk av lokala organisationer och samarbetspartners, dels de kontaktpersoner som finns på centrala och regionala nivåer inom statsförvaltningen. Vidare erhålls information från utvecklingssektionen på HK. Alliansen och FN-organ bidrar också med för området relevant information.

Omvärldsbevakningen sker inte systematiskt och med någon särskild urvalsmetod. Förädling av informationen sker på individuell nivå. Informationen lagras inte gemensamma databaser så att olika medarbetare har tillgång till informationen. Den kunskapsdelning som sker görs i regel i samband med ledningsgruppsmöten på regionkontoren. På HKs utveck-

lingssektion görs informationsinsamlingen temavis. Inte heller där sker någon gemensam lagring av informationen.

Vi har noterat att vissa djupare studier har gjorts för ett speciellt land.

Sammanfattande iakttagelser och bedömning

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att:

- Omvärldsbevakning sker med fokus på såväl lokala organisationers som barnens behov.
- Plan saknas i regel för hur och när information skall samlas in.
- Informationsinsamlingen sker mestadels utan systematik.

Merparten av informationen finns hos medarbetare i organisationen (i form av sk humankapital) och inte i organisationen (i form av strukturskapital).

Enligt vår bedömning finns det anledning att utveckla omvärldsbevakningen så att den blir mer planerad, strukturerad och tillgänglig för alla medarbetare. Det finns annars en risk för att informationsinsamlingen blir onödigt resurskrävande.

5.2.2 Val av projekt och samarbetspartner

Våra utgångspunkter

När omvärldsbevakningen är klar, dvs när behoven hos målgrupperna är identifierade, börjar arbetet med att välja ut projekt och eventuell samarbetspartner. På grundval av bl a projektansökan skall samarbetspartner väljas ut. Denna urvalsprocess är viktig. Eftersom Rädda Barnen arbetar med långsiktiga partnerskap där samarbetet kan pågå i 5–10 år, kommer valet att styra Rädda Barnens inriktning för flera år framåt. De krav som vi menar att man kan ställa på urval av projekt och partner är bl a följande kriterier:

Projektet och samarbetet skall ligga i linje med Rädda Barnens inriktning och mål.

Det skall av projektansökan/projektförslag framgå a) vilka effektmål (nyttigheter) som skall uppnås för målgruppen av barn b) vad som skall leveras (prestationer), c) målgrupp och de förändringar som skall uppnås för målgruppen d) val av mått för uppföljning av effektmål och prestationsmål.

Organisationens kapacitet och förutsättningar till att genomföra projektet skall vara bedömt liksom risker i projektet.

Organisationens management och kompetensbehov skall vara avstämd, liksom förutsättningar för organisationens självständighet.

Urvalsförfarandet av projekt och partner skall vara dokumenterat.

Bedömningskriterier för projekt och partner skall finnas.

Våra iakttagelser

Projekten ligger väl i linje med Rädda Barnens inriktningsbeslut. På utlandskontoren tillämpas relativt tydliga kriterier för bedömning av projekt och partner. Vid kontoren görs också en omfattande bedömning av projektets prestationer och aktiviteter. Mer sällan klargörs före projektstart vilka de långsiktiga effektmålen är och hur de skall mätas. I regel provas noggrant också organisationens kapacitet och förutsättningar för att genomföra projektet.

Däremot förekommer det mindre ofta att organisationens behov av managementstöd och annat kompetensstöd klargörs innan avtal undertecknas. Själva urvalsprocessen och de bedömningar som handläggare gör av projektförslag och organisationers kapacitet är dock knapphändigt nedtecknade. Det är således svårt att utifrån olika dokument förstå de överväganden som görs i urvalsprocessen. För att underlätta Rädda Barnens bedömning av samarbetspartner har samarbetspartner att fr o m i år göra en självvärdering av organisationens kompetens och förmåga.

Sammanfattande iakttagelser och bedömning

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att:

- Projekten ligger väl i linje med Rädda Barnens övergripande inriktning.
- Projektansökningar från partners håller mycket hög kvalitet.
- Projekten och partners väljs ut med stor omsorg.
- Det är sällan som effektmål är formulerade för projekten. Däremot är prestations- och aktivitetsmålen väl tydliggjorda.
- Partners behov av managementstöd och annat stöd är sällan tillräckligt klargjort.
- Lokalt utformade bedömningskriterier används – däremot saknas av HK fastställda dito.
- Handläggarnas bedömningar är sällan dokumenterade.

Enligt vår bedömning görs urvalet av projekt och partner med stor omsorg. Sannolikheten att projekten blir väl genomförda är stor, liksom att samarbetet med partnern blir utvecklande för båda parter. Dock saknas tydliga mål för de effekter som projektet skall leda till för identifierade grupper av barn. Detsamma gäller även mål för vad själva utvecklings-samarbetet skall resultera i för partnern och Rädda Barnen. En svaghet är att gjorda bedömningar sällan är dokumenterade.

5.2.3 Bedömning av resursmedel och budget

Våra utgångspunkter

Regionkontorens granskning av de ekonomiska delarna i ansökan bör omfatta en kontroll av att siffrorna är rimliga i förhållande till angivna aktiviteter och uppställda mål. Vidare bör kontroll ske av att budgeten är specificerad på en sådan nivå att uppföljning kan ske.

Våra iakttagelser

Handläggarna vid utlandskontoren ger ett mycket kompetent intryck och granskningen av erhållna ansökningar håller i allmänhet en hög nivå. Projekten är vanligen väl specificerade med goda möjligheter till uppföljning och rimligheten i ansökta belopp verkar löpande prövas. Hur denna granskning har skett eller skall ske är dock svårt att se då både dokumentationen och enhetliga anvisningar saknas eller är ostrukturerade. En viss enhetlighet tycks dock råda på utlandskontoren genom det nära samarbete som handläggarna och ledningen har. Granskningen utgår normalt från de aktiviteter som finns angivna vilket medför att kopplingen till projektets mål inte alltid är helt tydligt.

Sammanfattande iakttagelser och bedömning

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att:

- Omfattande och kvalitativa bedömningar görs av inkomna ansökningar.
- Dokumentationen är ostrukturerad och bristfällig.

Enligt vår bedömning hanteras dessa frågor bra av de handläggare vi har haft möjlighet att intervjua. Då en enhetlig rutin/dokumentation saknas finns en betydande risk att kvaliteten kraftigt kan variera mellan handläggare och mellan utlandskontoren.

5.2.4 Överenskommelse/Avtal

Rädda barnen träffar, via regionkontoren, ettåriga avtal med samtliga samarbetsorganisationer innan utbetalning sker. Avtalen är inte helt likformiga mellan regionkontoren men innehåller i allt väsentligt samma villkor.

Utgångspunkt för vår granskning

Avtalen bör på ett tydligt och för båda parter förståeligt sätt innehålla en beskrivning av respektive parts ansvar och rättigheter samt helst även en beskrivning (avsiktsförklaring) avseende det långsiktiga samarbetet. Klar-

görande av ansvar/åtagande bör särskilt göras för:

- Effekter/nytta
- Vad som skall presteras
- Finansiellt stöd
- Uppföljning
- Konsekvenser vid avvikelse
- Omfattning och innehåll i kompetensutveckling

Avtalet bör även, som bilaga, innehålla mallar för enhetlig rapportering.

Det är slutligen viktigt att villkoren är rimliga för båda parter och att man vid avtalets tecknande är överens om att dessa villkor kan innehållas samt hur och på vilket sätt eventuella tvister skall hanteras.

Våra iakttagelser

Avtalen är rent generellt mycket tydliga och omfattar i allt väsentligt de delar som är viktiga för båda parter. Då avtalen alltid är ettåriga och alltid avser det enskilda projektet dvs sällan samarbetsorganisationens hela verksamhet, blir vanligen beskrivningen av tänkt kompetensutveckling något otydlig. Avtalens fokusering på de enskilda projekten gör även att Rädda Barnen sällan begär och/eller utför någon granskning eller avstämning mot samarbetsorganisationens samlade redovisning.

En annan nackdel med de ettåriga avtalen är att det sällan finns utrymme för någon beskrivning av det långsiktiga mål organisationen har för avsikt att uppnå. Vissa villkor för framförallt årsrapportering är ej helt rimliga (gäller framförallt tidpunkter) vilket har lett till att betydande eftersläpning förekommer och accepteras. Hur och på vilket sätt eventuella tvister skall hanteras finns ej reglerat i avtalen. Frågan har, så vitt vi erfarit, ej heller juridiskt prövats.

Sammanfattande iakttagelser och bedömning

Sammanfattningsvis har vi konstaterat att:

- Avtal finns alltid och är, förutom kompetensutveckling av partners, väl utformade.
- Ettåriga avtal, samt att avtalen normalt inte omfattar samarbetsorganisationen, medför att den samlade kompetensöverföringen inte kan tydliggöras och planeras samt att även det långsiktiga samarbetet i övrigt inte framgår.
- Avtalen är ofullständiga vad gäller hantering av tvister. Viss risk torde härvid föreligga att avtalen kommer att tolkas med företräde för den svagare partnern, frågan bör dock prövas av juridisk expertis.

Enligt vår bedömning är avtalen av bra kvalitet som tydligt klargör de resultat som skall uppnås i projektet under avtalstiden. Avtalen klargör även väl hur resultaten skall mätas och redovisas. Av avtalen framgår dock inte omfattningen och målet för kompetensutveckling av samarbetspartner på kort och lång sikt. Därutöver bör avtalen anpassas till respektive lands/organisations speciella ekonomiska och juridiska förhållande. Rädda Barnen bör även överväga om inte avtalen skall täcka en längre period.

5.2.5 Kompetensutveckling av partner

Våra utgångspunkter

Ett av Sidas biståndspolitiska mål är organisations- och kompetensutveckling av de partner som ramorganisationerna sluter avtal med. Vi har med utgångspunkt i Sidas krav enligt avtal gjort vår bedömning. Härutöver har vi utgått från bl a följande bedömningskriterier:

Kompetensbehov hos partner skall vara identifierat.

Mål skall finnas för partners kort- och långsiktiga kompetens och ekonomiska självständighet.

Plan skall finnas för hur kompetensbehovet skall tillgodoses.

Insatserna skall följas upp och utvärderas.

Våra iakttagelser

Kompetensutveckling av partner sker inom i huvudsak tre områden:

Kunskap om vad FNs barnkonvention innehåller och hur barns situation kan påverkas om denna tillämpas i sina delar.

Ledningsutveckling.

Administrativ utveckling.

Kompetensutvecklingen avseende barnkonventionen sker i huvudsak ute i regionerna. Målgrupper har definierats och forskningsresultat, metoder och utbildningsmaterial tillhandahålls av utvecklingssektionen på HK. Regionkontoren utvecklar även eget material för utbildning av företrädare av lokala organisationer. Utveckling av lärare för vidareutveckling av lokala samarbetspartner förekommer på regionnivå. Utvecklingen genomförs i projektform.

Ledningsutveckling på regional nivå sker sporadiskt utifrån varje enskild organisations behov. Något systematiskt upplagt program för utveckling av ledare förekommer inte. Inte heller i avtalen framgår att Rädda Barnen kommer att genomföra ledningsutveckling om behov föreligger.

Administrativ utveckling, speciellt inom området ekonomi, genomförs utifrån samarbetspartners nivå på kunskap om ekonomisk redovisning, projektredovisning, utnyttjande av applikationer etc. Kompetensuppbyggnaden genomförs där behov föreligger. Utbildningsmaterial finns inte framtaget utan utvecklingen sker mer genom att den finansiellt an-

svarige inom regionkontoren genomför individuellt anpassad utbildning. Utbildningen avser i regel endast det enskilda projektet och sällan organisationen i dess helhet.

Behovet av kompetensutveckling hos partner är sällan väl identifierat innan avtal med partner upprättas och projektet startar. I regel klargörs behovet under tiden som projektet genomförs. Sällan klargörs dock några tydliga mål för vad samarbetet med partner skall resultera i på kort respektive lång sikt fråga om partners kompetens och kapacitet vad gäller administration och management samt förmåga att självständigt kunna driva barnrättsfrågor. Den kompetensinsats som Rädda Barnen ger är i mindre omfattning planerad utifrån behovet hos enskilda samarbetspartners, i synnerhet inte i ett längre tidsperspektiv. De resurser som krävs för att utveckla kompetensen hos enskilda respektive flera samarbetspartners är i regel inte budgeterad. Att i efterhand utvärdera insatserna är svårt eftersom målen för kompetensutvecklingen sällan har varit klargjorda.

Sammanfattande iakttagelser och bedömning

Sammanfattningsvis har vi konstaterat att:

- Rädda Barnen är starka på kompetensutveckling avseende FN:s barnkonvention.
- Ledningsutvecklingen är svag och ingår inte som en självklar del i samarbetsavtalen.
- Administrativ utveckling genomförs med professionellt stöd av Rädda Barnens regionala medarbetare men är något begränsad i sin inriktning.
- Tydliga mål på kort och lång sikt för vad kompetensutvecklingsinsatserna skall resultera finns sällan.
- Insatserna är sällan planerade över längre tidshorisont.

Enligt vår bedömning genomför Rädda Barnen en omfattande utbildning för sina partners i barnrättsfrågor. Kompetensuppbyggnaden i frågor som rör administration, organisationsutveckling och administration är dock svagare. Tydliga och uppföljningsbara mål saknas i regel för vad de samlade utvecklingsinsatserna skall resultera i på längre tids sikt.

5.2.6 Uppföljning

5.2.6.1 *Verksamhet*

Våra utgångspunkter

För att säkerställa att projekten och samarbetet med partners utvecklas i rätt riktning är det viktigt med en löpande uppföljning. En sådan uppföljning förutsätter bl a att följande kriterier är uppfyllda:

Plan finns för hur uppföljning skall genomföras av enskilda projekt.

Etablerade metoder finns för att löpande följa upp resultat i projekt. Uppföljning skall även avse kompetensutveckling av partner. Handläggarnas bedömningar skall finnas dokumenterade.

Våra iakttagelser

Utlandskontorens uppföljning av projekten är omfattande. Varje handläggare har i regel 4–6 projekt att löpande följa upp. Kontakterna med partner är mycket frekventa och sker i regel i en öppen och positiv atmosfär. Projekten följs upp genom fältbesök och genom de rapporter ”progress reports” som partner skickar in till utlandskontoret. För varje projekt genomförs i regel årligen 2–3 fältbesök. Besöken är alltid förankrade. Rapporterna från partners skickas in två gånger om året. Rapporterna är i regel mycket detaljerade och följer den struktur som Rädda Barnen anvisat. Verksamhetsresultat redovisas med de mått och indikatorer som framgår av projektansökan och avtal. På grundval av rapporterna brukar handläggarna återkomma till partners med frågor för att få oklarheter utredda och problem åtgärdade. Om det uppkommer problem i projektet brukar Rädda Barnen och partner komma överens om en åtgärdsplan. Det är dock inte alltid som denna plan är dokumenterad.

Uppföljningen av projekten följer inte en i förväg fastställd plan där tid och inriktning av fältbesök är planerade. Det är i regel upp till de enskilda handläggarna att bedöma behovet av uppföljningsinsatser. Handläggarna har dock relativt väl inarbetade metoder för att följa upp projekten. Fältbesöken är här ett viktigt inslag. Att enbart läsa projektrapporterna ger sällan en tillräcklig bild för att förstå eventuella problem i projekten. Enligt handläggarna återger rapporterna verkligheten väl. Mycket sällan överskattas resultaten, snarare tvärtom. En svaghet i uppföljningsrapporterna från partner är att de främst redovisar de aktiviteter som genomförs i förhållande till uppställda mål. I mer begränsad omfattning återges effekterna för barn och andra målgrupper.

Uppföljningen av partners kompetensutveckling är dock inte lika systematisk som uppföljningen av projekten. En förklaring här till är att det i regel saknas mål för vad kompetensutvecklingen skall resultera i.

En genomgående svaghet i handläggarnas uppföljning är att deras bedömningar i mycket liten omfattning är dokumenterade.

Sammanfattande iakttagelser och bedömningar

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att:

- Uppföljningen av projekten är omfattande.
- Rapporteringen från partner är uttömmande.
- Uppföljningen avser främst de aktiviteter som genomförs i projekten – sällan görs en uppföljning av de effekter som uppnås för gruppen av barn.
- Uppföljningen av partners kompetensutveckling är mer sporadisk.
- Plan för hur uppföljningen skall genomföras och fokusera på för enskilda projekt och partners saknas.
- Handläggarnas bedömningar är sällan dokumenterade.

Enligt vår bedömning är uppföljningen av projekten tillräcklig. En svaghet är dock att handläggarnas bedömningar sällan är dokumenterade. En annan svaghet är att uppföljningen av samarbetspartners kompetensutveckling är eftersatt.

5.2.6.2 Ekonomi

Våra utgångspunkter

Regionkontoren skall tillse att samarbetsorganisationerna löpande rapporterar det ekonomiska utfallet i förhållande till fastställd budget. Rapporterna skall vara utformade på ett sådant sätt att budgetavvikelser enkelt kan analyseras och följas upp. Vidare skall regionkontoren begära lämplig redovisning av samarbetsorganisationernas samlade redovisning för att säkerställa att de enskilda projektredovisningarna utgör en integrerad del av totalen.

Våra iakttagelser

Löpande finansiell rapportering krävs alltid för varje kvartal innan utbetalning sker för nästkommande period. Utformningen av denna rapportering kan variera mellan kontoren men uppfyller normalt de krav som kan ställas även om samarbetsorganisationernas förslag till åtgärder, vid budgetavvikelser, normalt är något tunna.

Något krav på att samarbetsorganisationerna skall överlämna sin samlade årsredovisning finns inte och begärs sällan varför en slutavstämning inte är möjlig att utföra.

Hur regionkontoren skall respektive har hanterat/kontrollerat denna information är dock oklart då anvisningar saknas och dokumentationen är bristfällig.

Sammanfattande iakttagelser och bedömning
Sammanfattningsvis kan vi konstatera att:

- Den löpande rapporteringen från samarbetsorganisationerna är bra.
- Avstämning sker ej regelmässigt mot organisationernas årsredovisning.
- Rutin för kontroll och dokumentation saknas även om vårt stickprov över faktiskt utfört arbete verkar indikera att acceptabel granskning har skett.

Enligt vår bedömning bör Rädda barnen snarast införa central fastställda riktlinjer för hur kontrollen skall utföras och dokumenteras samt säkerställa att lämplig tillsyn utövas.

5.2.7 Utvärdering

Våra utgångspunkter

Utvärderingar behövs för att kunna bedöma effekterna för barn av enskilda projektinsatser. Utvärderingarna kan avse enskilda projekt eller ett flertal projekt som berör samma målgrupp av barn. I utvärderingarna skall sambanden kartläggas mellan de prestationer som utförs i projekten och effekterna på barnens situation. Om projektet t ex syftar till att genom attitydpåverkan få polismyndigheter att upphöra med övervåld mot barn är det viktigt att kartlägga i vilken mån polisens instruktioner och beteenden har förändrats till följd av Rädda Barnens påverkansinsatser (prestationer) och på vilket sätt detta har påverkat barnens situation. För att kunna bedöma de mer stadigvarande effekterna för barn krävs i regel att utvärderingar genomförs något eller några år efter det att projektet avslutats. En sådan form av utvärdering kallas för effekttutvärdering. En förutsättning för denna form av utvärdering är att det finns tydliga effektmål att jämföra de faktiska effekterna med. Saknas dessa mål bli det svårt att värdera effekterna. Ett problem med alla former av effekttutvärderingar är att bedöma kausaliteten mellan prestation och effekt eftersom det i regel finns så många andra externa faktorer som påverkat situationen för barnen. Syftet med effekttutvärderingar är att de skall ge underlag att bedöma nyttan av olika typer av insatser. Dessa erfarenheter måste också komma hela organisationen till del.

Utvärderingsstudier kan även avse formerna för projektets genomförande. Syftet är då att utifrån gjorda erfarenheter lära sig hur ett projekt bättre kan genomföras. De bedömningskriterier som vi har använt oss av är följande:

- Plan skall finnas för utvärderingsstudier.
- Etablerade metoder för att bedöma effekter av projekt/program respektive genomförande.
- Mål finns för förväntade effekter av genomförda projekt/program.
- Dokumenterade utvärderingsstudier finns för flertalet projekt/program som dels klargör effekter och orsaker till målavvikelser, dels värderar former för genomförande av projekt/program.

- Bedömningar och åtgärder som handläggare vidtar till följd av utvärderingsstudie skall vara dokumenterade.
- Resultatet av utvärderingsstudier skall omhändertas och bli en del i organisationens lärandeprocess.

Våra iakttagelser

Inom Rädda Barnen genomförs årligen ett mycket stort antal utvärderingar av de projekt och program som genomförs av utvecklingssektionen och av de enskilda utlandskontoren.

Vid utlandskontoren genomförs i regel utvärderingsstudier för de enskilda projekten medan projektet fortfarande är igång. Vid start av ett projekt planeras i regel en utvärderingsstudie i början av projektet (efter ca 3 år) och en när projektet är avslutat (efter ca 6–10 år). Det är dock sällan som det finns tid och resurser för att genomföra den avslutande effektutvärderingen. Däremot genomförs i princip alltid den första utvärderingsstudien, dvs ca 3 år efter projektstart. Dessa studier fokuserar främst på att analysera och bedöma genomförandeprocessen. Dessa studier är av hög kvalitet och mycket omfattande. De genomförs ofta av oberoende forskare. Allt oftare anlitas studenter och forskare från lokala universitet för detta. Tidigare användes istället svenska forskare. Resultatet från utvärderingsstudierna diskuteras mellan handläggare inom Rädda Barnen med partner och ev övriga finansiärer. De ev brister i projektet som utvärderingen uppmärksammar blir väl omhändertagna av Rädda Barnen och resulterar ofta i att en särskild åtgärdslista upprättas efter överenskommelse med partner. Det är dock sällan som handläggarnas bedömningar eller dessa överenskommelser dokumenteras. Eftersom utvärderingsstudien sker relativt tidigt i projektets livscykel är det möjligt att utifrån utvärderingsresultatet påverka projektets fortsatta inriktning och arbetssätt.

När det gäller metodval i utvärderingsstudierna finns inga givna metodval. Oftast är det den konsult/forskare som får i uppdrag att genomföra uppdraget som också föreslår metod. Även om metodvalet till viss del avgränsas i förfrågningsunderlaget har konsulterna relativt stor frihet att själv välja metod. Metodvalet har stor betydelse för vad utvärderingen väljer att fokusera på och hur projektets resultat beskrivs och värderas. För att säkerställa kvaliteten i de enskilda utvärderingsstudierna och att studierna blir jämförbara är det viktigt att utvärderingarna görs efter enhetliga och av Rädda Barnen accepterade metoder.

Vad gäller Rädda Barnens rutiner och system för att omhänderta erfarenheter från flera utvärderingsstudier är de inte tillräckligt välutvecklade. Erfarenheter från ett projekt relateras inte systematiskt till erfarenheter från andra utvärderingsstudier inom utlandskontoren. I än mindre utsträckning finns rutiner som främjar erfarenhetsutbyte och kunskapsinläring mellan alla utlandskontor och utvecklingssektionen. Sällan går det att utläsa hur erfarenheter genom utvärderingsstudier har resulterat i nya anvisningar, guidelines eller inriktningsdirektiv för enskilda utlandskontor eller Rädda Barnens verksamhet i stort.

En påtagligt svaghet i utvärderingsverksamheten är att alltför få studier genomförs i syfte att värdera effekterna för barn av enskilda projekt eller flera projekt. Det finns för få studier som visar kausaliteten mellan projektets prestationer och de effekter som uppkommer för målgruppen av barn. En förklaring till detta kan vara att effektmålen sällan preciseras i samband med start av projekten, dvs det klargörs inte tillräckligt väl vilka resultat som projektet väntas innebära för målgruppen av barn. Om sådana mål finns är de i än mindre omfattning uttryckta så att måluppfyllelsen kan bedömas genom förutbestämda indikatorer.

Sammanfattande iakttagelser och bedömningar

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att:

- Utvärderingar genomförs i stor omfattning, men är generellt fokuserade på att värdera projektets genomförande.
- Få utvärderingar genomförs som belyser och värderar effekterna av ett eller flera projekt för målgrupper av barn.
- Genomförda utvärderingar är av hög kvalitet.
- Enhetlig metodik för hur utvärderingsstudier skall genomföras saknas i huvudsak.
- Rutiner och system för att syntetisera erfarenheter från enskilda utvärderingsprojekt till att bli en del av Rädda Barnens gemensamma kunskapsbas saknas i stor utsträckning. Det är likaså svårt att se hur den samlade kunskapen resulterar i nya anvisningar och guidelines för val och genomförande av projekt eller program.

Enligt vår bedömning genomförs för få effektutvärderingar, vilket gör det svårt att bedöma effekterna av genomförda projekt eller program. Därmed saknas till viss del ett betydelsefullt underlag för att ev ompröva val av målgrupp, inriktning och angreppssätt. Däremot genomförs regelmässigt utvärderingar som värderar formerna för projektets genomförande.

5.3 Framställan och redovisning till Sida

Enligt ramavtalet mellan Rädda Barnen och Sida skall Sidas finansiering grundas på Rädda Barnens medelsansökan/framställan. Framställan skall omfatta verksamhetsplan och översiktlig budget för de kommande verksamhetsår. Av framställan skall bl a framgå vilka insatser som Rädda Barnen avser att genomföra samt motiven härför. Framställan skall lämnas senast den 15 oktober. Efter genomförd verksamhet skall resultatet redovisas för Sida i en årsrapport. Årsrapporten skall vara en sammanfattande redogörelse för erfarenheter och resultat av alla insatser. Rapporten skall lämnas till Sida senast den 15 april.

5.3.1 Medelsansökan

Våra utgångspunkter

Rädda Barnen skall enligt avtalet lämna en framställan för utvecklingsprojekt avseende kommande tvåårsperiod. Av framställan skall bl a roll och potential i olika regioner beskrivas tillsammans med en analys av regionala utvecklingstendenser. Utifrån denna grund skall Rädda Barnen redogöra för verksamhetens inriktning, programmässiga och geografiska prioriteringar, lokala samarbetspartners, tendenser och arbetssätt. Särskild tonvikt skall läggas på inträffade förändringar under den gångna ansökningsperioden. Verksamheten för vilken bidrag sökes skall ställas i relation till de svenska biståndsmålen och Rädda Barnens egna mål.

Utvecklingsinsatserna för U-länderna skall presenteras för region eller länder, temavis samt för enskilda insatser, eller insatsidéer där planeringen inte är färdig. Framställningen skall även inkludera en plan över biståndsinsatser som Sida kan förväntas finansiera. Det skall även framgå hur Rädda Barnens egeninsats är beräknad. För varje ny färdigplanerad insats skall land, insatsbeteckning, lokal samarbetsorganisation, total kostnad, mål- och projektbeskrivning, samt plan för utvärderingar och lokalt övertagande beskrivas. Detta skall presenteras i ett dokument på 1–2 sidor.

För att framställan skall uppfylla dessa krav krävs bl a att:

Kommande utvecklingsinsatser är en del av Rädda Barnens verksamhetsplan.

Struktur finns för hur utvecklingsinsatser skall grupperas enligt avtal. Nya utvecklingsprojekt är så planerade att mål, omfattning och val av lokal samarbetspartner är klargjord.

Utvecklingsinsatserna//projekten är kostnadsberäknade.

Sida-finansierade utvecklingsinsatser är identifierade

Utvecklingstendenser är analyserade.

Kriterier för att prioritera program/projekt och regioner mot varandra skall finnas.

Mall skall finnas för hur nya projekt skall redovisas och bedömas.

Principer och rutiner skall finnas för att säkerställa att verksamhetens mål och enskilda utvecklingsinsatser överensstämmer med de biståndspolitiska målen samt avtalet med Sida.

Rutiner finns för att kvalitetssäkra redovisningen till Sida.

Reviderade projektsammanställningar skall redovisas till Sida.

Förändringar av Sida-finansierade insatser skall löpande redovisas till Sida för samråd.

Våra iakttagelser

Den framställan som överlämnas till Sida baseras på de preliminära verksamhetsplaner som tagits fram av regionkontoren och av Utvecklingssektionen. Dessa planer bedöms sedan av Programavdelningen och av GS innan de slutligen fastställs av styrelsen i december månad. Eftersom framställan till Sida skall redovisas senast den 15 oktober baseras framställan på preliminära planer som i dess detaljer ännu inte har godkänts av GS. Av verksamhetsplanerna redovisas målen för verksamheten, de projekt och program som skall bedrivas. I mer begränsad omfattning redovisas utvecklingstendenser.

Framställan till Sida har under det senaste året blivit mer utförlig. T ex finns numera mål angivna för verksamheten i ett treårsperspektiv respektive ettårsperspektiv. Målen har dessutom blivit konkretare, även om de sällan är mätbara. Emellertid är målen alltför ofta formulerade som aktivitetsmål och inte som effektmål. Dessutom finns det mycket sällan mål som beskriver vad som skall åstadkommas i utvecklingen av lokal samarbetspartner. Redovisningen är regionindeldad vilken i sin tur är temaindelad.

I vissa avseenden uppfyller framställan de krav som framgår av avtalet med Sida, medan det i andra avseende får betraktas som mindre fullständigt. De delar som kan anses vara otillräckligt beskrivna är främst målen och arbetssättet för utveckla kompetensen hos samarbetspartner samt analysen av utvecklingstendenserna. Även analysen av att utvecklingsinsatserna står i överensstämmelse med Rädda Barnens övergripande mål och Sidas mål är relativt outvecklat. En ytterligare svaghet är att det saknas kriterier för att prioritera projekt/program/insatser mellan varandra och mellan regioner. Av större betydelse är dock att det inte finns rutiner som säkerställer att framställan överensstämmer med de krav som avtalet med Sida innebär samt att framställan är komplett, logiskt och läsvänlig. Vi har t ex noterat att framställan för år 2001 saknar vissa hänvisningar och inte är helt konsekvent strukturerad.

Vi har också noterat att Rädda Barnen för Sida inte genomgående redovisar större avvikelser i insatsernas omfattning och inriktning efter det att verksamhetsplanen redovisas till Sida. Den reviderade projektsammansättning som upprättas när verksamhetsplanen är fastställd och när Sidas finansiering är klargjord, redovisas inte till Sida. Detsamma gäller även förändringar i inriktningen av enskilda insatser, som inte heller meddelas. De projekt som Rädda Barnen redovisas som Sida-finansierade kan vid årets slut redovisas som egna projekt. För Sidas vidkommande innebär detta att det blir svårt att jämföra planerade Sida-finansierade insatser mot utfallet eftersom redovisningen inte överensstämmer med de planerade insatserna. Dessa förhållanden står inte i överensstämmelse med avtalet.

Framställan är dock tillförlitlig i den meningen att de insatser som redovisas i framställan regel är väl planerade och utgör en del av Rädda Barnens ordinarie process för verksamhetsplanering och budgetering. Det kan däremot tveksamt om framställan fullt ut tillgodoser det informationsbehov som Sidas behöver för att med fullgott underlag avgöra omfattningen av Sidas finansiering.

Sammanfattande iakttagelser och bedömningar

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att:

- Framställan till Sida baseras på den verksamhet och insatser som regionerna planerar för i den ordinarie verksamhetsplaneringen. Insatserna är därför väl genomtänkta. Presenterade insatser baseras sålunda på ett tillförlitligt underlag.
- De förändringar i projektsammanställning som sker efter det att framställan lämnats till Sida redovisas inte konsekvent till Sida. Även större förändringar i inriktning av enskilda Sida-finansierade insatser/projekt redovisas inte för Sida. Det finns därmed en bristande överensstämmelse mellan de insatser som Rädda Barnen i framställan redovisar som Sida-finansierade och de insatser som Sida faktiskt finansierar.
- Framställningen saknar en mer preciserad analys av hur målen för Rädda Barnens insatser överensstämmer med de biståndspolitiska målen och avtalet med Sida.
- Målen för verksamheten i ett treårsperspektiv och ett ettårsperspektiv är i regel inte tillräckligt konkreta för att vara uppföljningsbara. Framförallt saknas beskrivning av mål och arbetsmetoder för hur lokala partners skall utvecklas.

Enligt vår bedömning tillgodoser framställan inte fullt ut det informationsbehov som Sida har och som avtalet med Sida innebär. Uppgifterna i framställan är förvisso tillförlitliga men det saknas en närmare redogörelse för hur Sidastödet kommer att användas för att stärka kompetensuppbyggnaden av lokala samarbetspartners. Dessutom informeras inte Sida regelbundet av när planerade insatser ändrar inriktning eller helt uteblir.

5.3.2 Årsrapportering

5.3.2.1 *Verksamhet*

Våra utgångspunkter

Rädda Barnen skall enligt avtalet med Sida årligen lämna en årsrapport. Rapporten skall innehålla en sammanfattande redogörelse för erfarenheter och resultat av alla insatser och en beskrivning av den verksamhet och de projekt som genomförts med Sida-medel. Därutöver skall rapporten inne-

hålla en analytisk del där effekter av genomförd verksamhet bedöms, avvikelser i förhållande till mål förklaras och gjorda erfarenheter redovisas.

För att rapporteringen skall uppfylla dessa krav krävs bl a att:

Tydliga mål finns som uttrycker de effekter som skall uppnås för ett programområde.

Mål för vad som skall uppnås för enskilda projekt på kortare (prestationer) och längre perspektiv (effektmål).

Rutiner och mallar finns för rapportering av resultat från enskilda projekt/program.

Rapporteringsunderlaget baseras på faktiska förhållanden.

Rutiner finns för att kvalitetssäkra redovisningen till Sida.

Rutiner och kompetens finns för att göra samlade bedömningar av Rädda Barnens verksamhet och resultat.

Våra iakttagelser

Årligen rapporterar utlandskontoren de resultat som uppnåtts för enskilda projekt, ev program och för utlandskontorets verksamhet i stort utifrån verksamhetsplanen. Rapporterna, som benämns årsrapporter, följer en särskild mall som utarbetats av Programavdelningen. Enligt våra bedömningar är dessa rapporter sakliga. De överensstämmer i stor omfattning med innehållet i de rapporter, "progress-reports", som Rädda Barnens partner upprättar i förekommande fall och med övrig dokumentation från projektet. Rapporterna skrivs av ansvarig handläggare på utlandskontoren där innehållet diskuteras med övriga handläggare. Därefter godkänns innehållet av regionchef som skickar in rapporterna till HK. Den del i årsrapporten som rör regionens hela verksamhet skrivs av regionchefen. På HK bedöms materialets innehåll och tillförlitlighet av regionhandläggare inom regionsektionen. Det förekommer att rapporter skickas tillbaka till utlandskontoren för komplettering om innehållet inte svarar mot formkraven, eller är för oprecist. Därefter överlämnas årsrapporterna till chefen för Programavdelningen. På motsvarande sätt redovisas den verksamhet som bedrivits inom utvecklingssektionen i en årsrapport som överlämnas till chefen för Programavdelningen. På basis av dessa årsrapporter ställs sedan dokumentationen samman till en årsrapport som redovisas för styrelsen och Sida. Som bilaga till denna årsberättelse redovisas i ett samlat dokument årsrapporterna från regionkontoren och utvecklingssektionen.

Innehållet i rapporteringen till Sida är i stor omfattning koncentrerat på de prestationer och resultat som uppnåtts i projekten eller programmen under det senaste året. I betydligt mindre omfattning redovisas de effekter som uppnåtts för olika grupper av barn i förhållande till uppställda effektmål. En förklaring härtill är att effekttvärderingar inte är så frekventa och att tydliga effektmål sällan formuleras innan projekten startar. Bristen på effekttvärderingar medför svårigheter för Rädda Barnen att ge en mer uttömmande analys av sin verksamhet. Analysen försvagas även delvis av att

det inte sker en samlad analys av den verksamhet som dels bedrivs vid de olika utlandskontoren, dels vid utvecklingssektionen. Nu redovisas och analyseras dessa delar självständigt från varandra. Bristen på en samlad analys gör det svårt för Sida att få en samlad bild av vilka resultat som faktiskt har uppnåtts. Det är likaså svårt att få en tydlig bild av vilka erfarenheter som Rädda Barnen gjort under det gångna året.

Då redovisningen till Sida i så stor omfattning relaterar till de projekt och insatser som gjorts under det senaste året blir det svårt för Sida att få en bild över de resultat som uppnåtts över en längre tid, liksom de erfarenheter som Rädda Barnen vunnit. Redovisningen ger även begränsade möjligheter att bedöma hur kompetensuppbyggnaden av de lokala samarbetsorganisationerna utvecklats över tiden eftersom mål och resultatbeskrivningar i detta avseende ofta saknas.

I den bedömning som regionhandläggare gör av årsrapporterna används ingen särskild checklista. Det finns heller inga särskilda rutiner inom Rädda Barnen som säkerställer att redovisningen är korrekt.

Sammanfattande iakttagelser och bedömningar

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att:

- Rapporteringen till Sida baseras på ett empiriskt och vederhäftigt material.
- Rutiner och mallar finns för rapportering av resultat.
- Brist på effektutvärderingar begränsar möjligheten till djupare analyser av verksamhetens resultat.
- Djupare analys och problematisering av uppnådda resultat vad gäller kompetensutveckling av lokala samarbetspartners saknas till stor del. Detsamma gäller även redogörelse för gjorda erfarenheter i detta avseende.
- Det saknas rutiner som säkerställer att redovisningen till Sida är korrekt
- Få utvärderingar genomförs som belyser och värderar effekterna av ett eller flera projekt för målgrupper av barn.

Enligt vår bedömning baseras redovisningen till Sida på ett tillförlitligt underlag. Redovisningen är dock i alltför stor omfattning inriktad mot att redovisar de aktiviteter och prestationer i de projekt som genomförts under det senaste året. Alltför liten del av redovisningen återger de resultat som uppnåtts i att utveckla kompetens hos samarbetspartners. Även effektbeskrivningar för vad som uppnåtts för grupper av barn i genomförda projekt saknas i stor omfattning. En orsak här till är att det endast i begränsad omfattning finns utvärderingar som redovisar uppnådda effekter för barn i genomförda projekt eller program, bl a till följd av att effektmål sällan anges när projekt och program startar. Detsamma gäller kompetensuppbyggnaden av samarbetspartners. Det finns enligt vår mening skäl

att avsevärt förbättra redovisningen till Sida så att det blir möjligt att få en samlad bild av de insatser som gjorts under året och resultatet härav.

5.3.3

Ekonomi

Våra utgångspunkter

Rapporteringen till Sida skall vara i överensstämmelse med Rädda Barnens egen redovisning och i enlighet med ingiven ansökan. Avvikelser från budget skall kommenteras.

Våra iakttagelser

Redovisningen till Sida verifieras av ett revisionsintyg upprättat i enlighet med Sidas anvisningar och överensstämmer med Rädda Barnens interna redovisning. Redovisningen stämmer dock inte helt med ansökan då ett antal projekt har borttagits som ”Sida projekt”. Denna anpassning görs i samband med bokslutet och beror på att ansökan ej reviderats m h t att beviljade anslag varit lägre än ursprunglig specifikation.

Alla större avvikelser mot budget kommenteras i den narrativa delen av rapporten.

Vi har även noterat att det för vissa projekt finns en kommentar ”Slutredovisas” vilken rimligen borde betyda att projektet är avslutat. Så behöver dock inte vara fallet utan kommentaren avser enbart att en mer omfattande utvärdering och bedömning har gjorts.

Sammanfattande iakttagelser och bedömningar

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att:

- Redovisningen är avstämd mot Rädda Barnens interna redovisning.
- Rapporteringen följer, med ovan angivna undantag, ingiven ansökan.

Enligt vår bedömning bör Rädda Barnen säkerställa att slutredovisningen alltid stämmer med ansökan. I den mån den ursprungliga ansökan till Sida reviderats skall den reviderade ansökan tillställas Sida för slutlig prövning.

6 Våra rekommendationer

6.1 Strategisk styrning

Enligt vår uppfattning har Rädda Barnens strategiska styrning vissa svagheter. Den strategiska styrningen är viktig för att Rädda Barnen skall ha möjlighet att anpassa sin verksamhet till ändrade förutsättningar. Då menar vi inte endast i ett kortsiktigt verksamhetsperspektiv utan även sett utifrån de perspektiv som skall göra Rädda Barnen till en framgångsrik barnrättighetsorganisation.

Det utvecklingsarbete som pågår inom Rädda Barnen för att bli starka den strategiska styrningen anser vi vara värdefullt och bör kunna ge goda resultat. Mot denna bakgrund nämner vi nedan endast delar av den strategiska anser vara speciellt värdefulla att utveckla.

Vi rekommenderar Rädda Barnen att:

Intensifiera och strama upp arbetet med omvärldsanalysen

Genomför arbetet i projektform med tydlig definition vad som skall åstadkommas, vid vilken tid och med en ansvarig projektledare. Använd en standardiserad modell för analysen.

Intensifiera arbetet med Vägval 2000

Samtidigt som det är viktigt att förankra arbetet bland medlemmarna är det viktigt att arbetet inte drar ut för långt i tiden. Visionen bör vara så konkret och trovärdig så att arbetet med att formulera strategier och strategiska mål gemensamma för Rädda barnen kan förverkligas.

Upprätta en plan för vilka verksamheter/teman som skall utvärderas under en kommande treårsperiod

Låt planen vara rullande, dvs komplettera planen i samband med den årliga planerings- och budgetprocessen. För att resultatet från utvärderingarna skall fungera som planeringsunderlag bör resultatet föreligga vid den tidpunkt då ledningen tar ställning till kommande strategier och strategiska mål. Fastställ modell och metod för utvärdering av verksamheter. Sträva efter att mäta effekter så att jämförelser över åren är möjliga att göra. Förändringar över tiden i de effekter som uppnås är viktiga signaler i det strategiska arbetet.

Fastställ hur Rädda Barnens strategiska styrprocess skall se ut

Beskriv den på ett enkelt sätt och kommunicera till medarbetare på HK och på utlandskontoren. På så sätt skapas förutsättningar för förståelse samtidigt som ett gemensamt synsätt och språkbruk erhålls.

6.2 Taktisk styrning

Den taktiska styrningen behöver – i likhet med den strategiska styrningen – utvecklas. Att den taktiska styrningen, dvs den årliga planerings- och budgetprocessen, fungerar är viktigt för att Rädda Barnen skall kunna planera sin verksamhet utifrån uppställda mål och att resurser finns fördelade så att verksamhetsansvariga kan genomföra den planerade verksamheten.

Områden som är viktiga för Rädda Barnen att snarast utveckla är att fastställa prestationsrelaterade, konkreta och mätbara mål för utlandsverksamheten. Bristen på tydliga och uppföljningsbara mål försvårar möjligheten till en meningsfull verksamhetsplanering och resursprioritering. Dessutom begränsas möjligheten till konsekvent målstyrning av verksamheten, vilket kan resultera i behov av ökad detalj- och regelstyrning. Tydliga mål är en förutsättning för att verksamhetschefer skall veta vad som förväntas av dem och därmed kunna ta ansvar för sin verksamhet.

Ett annat angeläget område är att förbättra den löpande uppföljningen av mål och verksamhetsplaner. Om inte planer och mål följs upp uppfattas också målen av verksamhetsansvariga som mindre viktiga att leva upp till. Utan uppföljning ges inte heller möjligheter för ledningen att vidta korrigerande åtgärder för att öka plan- och måluppfyllelsen.

Ledningen för Rädda Barnen är medveten om dessa svagheter. Ett arbete med att utveckla målstrukturen har t ex redan påbörjats. Arbetet pågår även med att förbättra och samordna arbetet med planeringsanvisningarna. Enligt vår bedömning kan det finnas skäl att påskynda detta utvecklingsarbete ytterligare.

Vi rekommenderar Rädda Barnen att:

Fortsätta arbetet med att utveckla en enhetlig målstruktur som tydligt anger prestationsrelaterade mål för vad som skall åstadkommas av verksamhetsansvariga under planeringsperioden.

Arbetet bör ta sin utgångspunkt i att prestationerna för Rädda Barnens verksamhet definieras och identifieras, samt vilka behov som dessa prestationer skall tillgodose för målgruppen. I sammanhanget bör även målgrupperna i fråga om barn eller andra aktörer definieras.

Fortsätta arbetet med att samordna och precisera planeringsanvisningarna till verksamhetsansvariga

Anvisningarna från ledningen bör tydligare ange vilka prestationsmål som verksamhetsansvariga förväntas uppnå. Anvisningarna bör också komma tidigare för att bli mer vägledande för planeringsarbetet inom Programavdelningen. Planeringsarbetet inom Programavdelningen

bör på ett tydligare sätt inbegripa alla verksamheter inom Programavdelningen.

Ställ tydligare krav på sambandet mellan mål och aktiviteter i verksamhetsplanen

I den budgetdialog som förs mellan ledningen för Rädda Barnen och verksamhetsansvariga chefer (t ex regionchefer) bör ledningen ställa tydligare krav på att verksamhetsansvariga kan redovisa en trovärdig och realistisk plan på vilka projekt och aktiviteter som skall genomföras för att målen skall uppnås

Utveckla verksamhetsplaneringen och verksamhetsplanerna för stödverksamheten

Verksamheten inom stödprocesserna behöver planeras bättre så att de kan bli ett bättre stöd för kärnprocessen. Ökade leveranskrav på kärnprocessen innebär också ökade krav på stöd i form av IT, ekonomi-administration, lokaler etc.

Följ upp verksamhetsplan och verksamhetsmål för verksamhetsansvariga

Denna uppföljning bör ske halvårsvis. Verksamhetsansvariga skall vid rapportering även förklara orsaker till ev avvikelser och vilka åtgärder som redan har vidtagits.

6.3 Ekonomisk redovisning och kontroll

Ekonomisk redovisning

Rädda Barnens ekonomiska redovisning är som helhet av god kvalitet. I samband med anpassning till ÅRL rekommenderar vi dock att man ser över följande områden:

En mer omfattande redovisning av projekten i syfte att spegla den faktiska utvecklingen. I förhållande till nuvarande redovisning bör härvid komplettering ske med övriga finansiärers bidrag.

Redovisning av framtida åtaganden, t ex som not till eget kapital.

Ekonomisk styrning och kontroll av externa projekt

En betydande del av Rädda Barnens resurser utbetalas i dag till olika samarbetsorganisationer. Uppföljning och kontrollen av dessa resurser hanteras i dag olika mellan utlandskontoren och med olika dokumentationsstandard. Denna rutin medför att det är svårt att utöva en bra tillsyn och att kvaliteten kan skifta. Med hänsyn till detta rekommenderar vi att:

Rädda Barnen centralt upprättar standard/rutin för dokumentation och granskning av enskilda projekt och enskilda samarbetsorganisationer.

Uppdaterar utlandschefernas arbetsbeskrivningar så att det klart framgår vilket tillsynsansvar vederbörande har.

Uppdaterar instruktionerna till utlandsrevisorerna så att det klar framgår att dessa rutiner skall granskas och bedömas.

6.4 Ansvar och befogenheter

Ansvar för en uppgift framgår i en arbetsordning. Arbetsordningen bör därför omfatta samtliga nivåer i organisationen dvs styrelse, arbetsutskott och GS. Även rätten att delegera vidare och i vilken omfattning skall framgå av en arbetsordning. I de fall GS delegerar vidare till underställda chefer framgår det av delegationsordning. Det kan avse delegation till såväl linjechefer som stabschefer. Vidare åtföljs ansvaret av en uppgift av olika grad av befogenheter. Befogenheterna framgår av delegationsordning.

Vi rekommenderar Rädda Barnen att:

Komplettera föreliggande förslag till delegationsordning

Förslaget bör kompletteras med en skrivelse om ledningens alt. styrelsens ansvar för intern kontroll. Vidare bör det klarare framgå att ansvaret för en uppgift inkluderar även uppföljning. Det innebär att den som delegerar ansvaret för en uppgift har skyldighet att följa upp att underställd genomför uppgiften på avsett sätt, vilket inte skall likställas med "brist på förtroende".

Renodla och beskriv linje- och stabsuppgifter

Definiera vad linjeuppgifter respektive stabsuppgifter omfattar. Genom en tydligare delegations- och arbetsordning i vilken linje- respektive stabsansvar är beskrivet finns det formella regelverket. Informera såväl chefer som medarbetare om detta så att skillnaden mellan linje- och stabsuppgifter är uppenbar för dem.

Genomför en workshop med inriktning på styrning och vad åtagande innebär

Mot bakgrund av iakttagna olikheter i uppfattningar vad mål, strategier styrning mm är bör Rädda Barnen genomföra en workshop inom detta område med exempel från medarbetares egen verksamhet.

Workshopen bör även resultera i en gemensam syn vad åtagande är och vad som kännetecknar ett åtagande som leder till resultat.

6.5 Verksamhetsstöd

För att produktionen av tjänster till Rädda Barnens mottagare skall fungera effektivt krävs att det finns ett utvecklat verksamhetsstöd. Stödet kan

omfatta allt ifrån IT-stöd, checklistor, ekonomiadministration till ett sofistikerat ledningsinformationssystem.

Verksamhetsstödet är relativt outvecklat inom Rädda Barnen. Framförallt saknas tydliga guidelines och projektmanualer som beskriver för handläggare och chefer hur projektverksamheten skall bedrivas med avseende på krav på beslutsunderlag, bedömningskriterier, dokumentation etc. Även användningen av gemensamma åtkomliga IT-baserade databaser är otillräcklig.

Bristen på rutiner medför att ledningen för Rädda Barnen saknar möjlighet att säkerställa den interna kontrollen då det inte finns något enhetligt regelverk som sätter normen för den interna kontrollen.

Vi rekommenderar Rädda Barnen att:

- Centralt utfärda enhetliga anvisningar för dokumentation.
- Sammanställa lokalt utfärdade rutiner, guidelines och checklistor som underlag för centralt fastställda riktlinjer.
- Upprätta en gemensam projektmanual där dessa riktlinjer kan infogas.
- Utveckla ett gemensamt IT-stöd för HK och utlandskontoren som möjliggör bearbetning och åtkomst av databaser för t ex omvärldsanalys, kompetens- och erfarenhetsöverföring, manualer och guidelines samt projekthanteringssystem.

6.6 Program- och projektverksamheten

Program- och projektverksamheten bedrivs generellt på ett professionellt sätt inom Rädda Barnen. Projekten ligger väl i linje med såväl Sidas biståndspolitiska mål som Rädda Barnens egna inriktningsmål. Planerade projekt genomförs i regel enligt plan och uppnår oftast de uppställda målen för det specifika projektet.

De svagheter som vi har noterat rör frånvaron av guidelines samt löpande noteringar rörande handläggarnas bedömningar och åtgärder under projektets olika faser. Till svagheter kan även räknas bristen på en medveten kompetensuppbyggnad av samarbetspartner från Rädda Barnens sida. Om Rädda Barnens samarbetspartner i ett längre perspektiv skall kunna utvecklas till självständiga barnrättsorganisationer räcker det inte med att bygga upp kompetens kring det enskilda projektet som partner driver. Även partnerns management och administration kan behöva att förstärkas. En ytterligare svaghet är bristen på effektutvärderingar. Utan sådana studier blir det svårt att bedöma de effekter som projekten resulterar i för olika grupper av barn.

Vi rekommenderar Rädda Barnen att:

- Planera för en långsiktig kompetensuppbyggnad av samarbetspartner

I samband med att Rädda Barnen tar ställning till projekt och samarbetspartner bör utlandskontoren även upprätta en plan för hur kompetensöverföringen skall säkerställas över en längre tidsperiod. I samband härmed bör resursbehovet från Rädda Barnens sida bedömas.

Se över möjligheten att upprätta avtal/överenskommelser för längre tidsperioder, t ex för treårsperiod

Om avtal tecknas med en längre tidshorisont tydliggörs det långsiktiga åtagandet från båda parter. Därmed underlättas möjligheterna att planera för projektet för en längre tidshorisont. T ex kan effektmålen klargöras liksom den kompetensförmedling som Rädda Barnen kan bistå med på en längre tids sikt. Den osäkerhet som finns beträffande Sidas långsiktiga finansiering (Sida finansierar projekten på årsbasis) kan detta klargöras som ett villkor för Rädda Barnens finansiering och samarbete.

Klargör avtalens rättsliga verkan

Avtalen är ofullständiga vad gäller hantering av tvister. Viss risk torde härvid föreligga att avtalen kommer att tolkas med företräde för den svagare partnern. Frågan bör dock prövas av juridisk expertis inom respektive land.

Utarbeta plan för genomförande av effektutvärderingar

Chefer för utlandskontor och för utvecklingssektionen bör ges i uppdrag att utarbeta plan för de kommande årens effektutvärderingar. I sammanhanget bör Programavdelningen fastställa vissa vedertagna metoder för hur utvärderingarna skall genomföras.

6.7 Övriga rekommendationer

Se över avtalet med Sida/SEKA

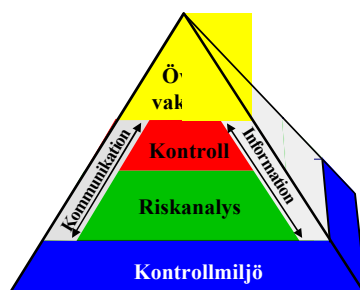
Nuvarande avtal, som det uppfattas och tolkas av Rädda Barnen, kräver en hög detaljeringsnivå i både ansökan och rapportering. Detta har lett till betydande problem för Rädda Barnen i samband med rapportering och för SEKA i samband med uppföljning. Som vi uppfattat finns även idag en gemensam ambition att förenkla dessa förhållande.

Upprätta en åtgärdsplan

För att säkerställa att åtgärder vidtas utifrån den analys och de rekommendationer som vi har redovisat bör Rädda Barnens ledning upprätta en åtgärdsplan. Planen skall visa vilka åtgärder som skall vidtas för vilket syfte, tidplan, rapporteringstillfällen, ansvarsfördelning och resursbehov.

Våra utgångspunkter

Granskningen utgår från att Rädda Barnen skall tillförsäkra sig om att projekten/organisationerna har en sådan kvalitet avseende den finansiella rapporteringen att adekvat information erhålls och att lämplig uppföljning kan ske. Vid genomgång av Rädda Barnens rutiner har vi valt att använda COSO-modellen vilken är en väl beprövad metod för bedömning och strukturering av intern kontroll och styrning. Modellen fokuserar granskningen mot fem kontrollkomponenter vilka benämns: kontrollmiljö, riskbedömning, kontrollaktiviteter, information och tillsyn.



Kontrollmiljön verifierar vilka förutsättningar som finns både internt inom Rädda Barnen och från organisationernas sida för att ändamålsenliga kontroller skall kunna tillämpas. *Riskbedömningen* är en identifiering av om väsentliga hot mot att uppställda mål ej uppnås föreligger. *Kontrollaktiviteter* är en verifiering av de kontrolltekniker som används. *Information* avser dels den kommunikation som sker mellan organisationerna och dels den information som sker inom Rädda Barnen. *Tillsyn* är slutligen en bedömning av vilket intern kontrollsystem Rädda Barnen har för att tillse att löpande aktiviteter enligt ovan sker med samma kvalitet oavsett vilken handläggare som hanterar projektet.

7.1.1 Kontrollmiljö*Våra utgångspunkter*

För att miljön inom Rädda Barnen skall kunna anses vara på acceptabel nivå bör följande kriterier vara uppfyllda:

- Erhållna budgetar skall vara tydliga och avstämbara.
- Avtalen skall vara tydliga vad avser rapportering och revision.

Handläggarnas arbetsbeskrivningar skall omfatta kontroll av den löpande finansiella rapporteringen.

Regler skall finnas hur dessa kontroller skall utföras och dokumenteras.

Dokumentationen skall vara enhetlig.

Lämpliga checklistor skall finnas.

Våra iakttagelser

Miljön påverkas positivt av att:

- Erhållna budgetar håller hög kvalitet.
- Avtalen tecknas alltid med krav på rapportering och revision.
- Löpande finansiell rapportering är av god kvalitet.
- Regionkontorens personal ger ett mycket kvalificerat intryck och har ofta lång erfarenhet av sina samarbetspartners.

Brister finns i följande avseende:

- Arbetsordning för handläggarna saknas.
- Regler och anvisningar beträffande kontroll och dokumentation saknas.
- Checklistor saknas eller varierar mellan kontoren.

7.1.2

Riskbedömning

Våra utgångspunkter

Vid bedömning av de enskilda samarbetsorganisationerna bör följande risker bedömas:

Organisationens finansiella kapacitet.

Organisationens möjlighet att fullfölja projektet om de kan antas verka över flera år.

Uppskattnings av Rädda Barnens faktiska långsiktiga åtagande.

Kvaliteten på organisationen och särskilt dess administrativa kapacitet.

Kvaliteten på revisorns granskning.

Eventuella avvikelser från Sidas allmänna anvisningar.

Fel i den löpande redovisningen.

Omständigheter som gör att risken för stöld/förskingringar/korruption föreligger.

Våra iakttagelser

Bedömningen är bra av följande skäl:

- En noggrann allmän prövning sker alltid av samtliga partners.
- Handläggarna har lång erfarenhet.
- I flertalet fall har samarbetet pågått under lång tid.
- Utbetalning sker aldrig utan att löpande finansiell rapportering skett.

- Rädda Barnen kräver alltid att årssammanställningen av projektet skall vara granskad av kvalificerad revisor.
- Rädda Barnens "åtagande" för de närmaste tre åren finns specificerat i respektive regions budget.

Bedömningen bör förbättras i följande avseenden:

- Organisationernas samlade årsredovisning bör alltid tas in för att möjliggöra en bedömning av den finansiella kapaciteten.
- Omständigheter i övrigt som påverkar organisationens möjlighet att fullfölja långsiktiga projekt bör diskuteras och dokumenteras.
- Rädda Barnens allmänna policy beträffande vad som är en acceptabel risknivå bör dokumenteras och kommuniceras till handläggarna.
- Kompetensen och kvaliteten på organisationens revisor bör bedömas innan Rädda Barnen accepterar organisationen förslag.
- Checklista för bedömning av risken för korruption etc bör upprättas.

7.1.3 Kontrollaktiviteter

Våra utgångspunkter

En lämplig nivå på Rädda Barnens kontroller bör omfatta:

Den löpande finansiell rapportering skall följas upp mot budget med tydliga kommentarer och bedömningar av eventuella avvikelser.

De enskilda projektens redovisning bör årligen stämmas av mot organisationens samlade redovisning.

Samtliga åtagande enligt avtalet i övrigt skall följas upp med notering och uppföljning av eventuella avvikelser.

Alla tecken på stölder/förskingringar/korruption skall omedelbart rapporteras till regionchefen/huvudkontoret och bli föremål för åtgärder.

Revisorernas rapportering inkl eventuella management letters måste bedömas och följas upp.

Kvalificerad revision skall krävas av organisationernas samlade redovisning.

Löpande dialog skall finnas med övriga finansiärer.

Samtliga organisationer skall löpande (minst en gång per år) besökas.

Gemensam träff med samtliga lokala samarbetsorganisationer bör ske årligen.

Våra iakttagelser

Rädda Barnens faktiskt utförda (vad som skall utföras är oklart) kontroller är bra av följande skäl:

- Både handläggarna och regionkontorets revisor följer alltid upp att samtliga åtagande enligt avtalet är uppfyllda med notering av eventuella avvikelser.
- Regionkontoren har löpande kontakter med övriga finansiärer.
- Samtliga organisationer besöks ett flertal gånger per år.

- Projekten och organisationerna följs löpande med en omfattande korrespondens i den mån oklarheter föreligger.

Kontrollerna bör förbättras i följande avseenden:

- Vad som skall kontrolleras och hur dessa kontroller skall utföras måste specificeras och kommuniceras till handläggarna.
- Utförda kontroller måste dokumenteras på ett enhetligt sätt.
- Avstämning skall löpande ske mot organisationen samlade redovisning.
- Kontrollen över vad organisationernas revisorer de facto har granskat och rapporterat måste noggrant prövas då detta f n är ett av Rädda Barnens främsta kontrollaktiviteter. Vi har härvid vid vår granskning noterat ett antal fall där någon revision ej tycks vara utförd.
- Krav skall ställas på att även organisationernas samlade redovisning skall vara föremål för kvalificerad revision.
- Tecken på stölder etc måste identifieras och rapporteras.

7.1.4

Information

Våra utgångspunkter

Informationen till regionkontoren, regionrevisorerna och till samarbetsorganisationerna skall vara tydlig, enhetlig och innehålla krav på hur och på vilket sätt kontroller skall utföras, lämpliga checklistor samt enhetlig dokumentation.

Våra iakttagelser

- Information till främst regionkontoren är mycket bristfällig och man har låtit varje regionkontor upprätta egna rutiner. Detta har i sin tur lett till att varje handläggare gör en bedömning med utgångspunkt från sin egen erfarenhet och eventuella lokala rutiner samt att dokumentationen är ostrukturerad eller obefintlig.
- Informationen till revisorn är mycket bra med en omfattande och detaljerad instruktion på vad som skall granskas. Instruktionen omfattar dock inget krav på att revisorn skall granska kontorets uppföljning av de enskilda projekten.
- Hur och på vilket sätt samarbetsorganisationerna informeras är oklar. Det tycks dock alltid ha klargjorts hur den finansiella rapporteringen skall ske även om utformningen varierar mellan handläggarna och kontoren.
- Hela informationsstrukturen inom Rädda Barnen måste ses över. Nuvarande ordning med att överlåta allt ansvar till regionerna utan tydliga anvisningar är ej bra.

7.1.5 Tillsyn

Våra utgångspunkter

Tillsynen över den löpande kontrollen av projekten är en förutsättning för att Rädda Barnen skall kunna garantera och säkerställa att kontrollen är rimlig och i enlighet med fastställda regler samt uppfyller Sida allmänna anvisningar. Tillsynen kan rent praktiskt struktureras enligt följande:

Regioncheferna skall löpande tillse att fastställda rutiner följs.
Huvudkontoret skall tillse att regioncheferna uppfyller sina åtagande.

Våra iakttagelser

Tillsynen är bra av följande skäl:

- Regionkontorens handläggare, administrativa personal och regionchefen har löpande informella avstämmningar och diskussioner.
- Regionkontorets revisor gör en omfattande granskning och rapportering av kontorets allmänna administrativa rutiner med rapportering till huvudkontoret och Rädda Barnens huvudrevisor.
- Revisorn i Addis Abeba gör även stickprov på samarbetsorganisationernas redovisning.

Tillsynen brister i följande avseenden:

- Någon faktisk tillsyn av regionchefen kan ej ske då dokumentationen är dålig och handläggarna ej blivit informerade om vilka moment som skall utföras.
- Instruktionerna till regionkontorets revisor omfattar inte något krav på att revisor skall kontrollera om projekten har granskats av handläggarna i lämplig omfattning. (Någon avstämning mot fastställda regler torde vara svår att utföra då dessa regler saknas.)



STYRELSEN FÖR INTERNATIONELLT UTVECKLINGSSAMARBETE
105 25 Stockholm, Sweden
Tel: 08-698 50 00. Fax: 08-20 88 64
Hemsida: <http://www.sida.se>

ISBN: 91-586-0213-5