

Styrning och kontroll inom LO/TCOs Bistånds nämnd

Maj 2001

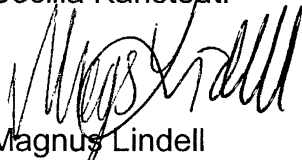


Avdelningen för samverkan med enskilda
organisationer och humanitärt bistånd

Systemrevisionen av LO/TCOs Biståndsnämnd är den femte i ordningen som utförts av externa 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 LO/TCOs Biståndsnämnd att främja kvalitet och effektivitet i det bistånd som kanaliseras genom enskilda organisationer.

Studien har utförts av ÅF – Swedish Management Group under ledning av Cecilia Karlstedt.



Magnus Lindell
Enhetschef

5.7 Följa upp och kontrollera projekt.....	62
<i>Ansvarsfördelning i uppföljnings- och kontrollarbetet.....</i>	<i>63</i>
<i>Innehåll i uppföljning och kontroll.....</i>	<i>64</i>
<i>Rapportering.....</i>	<i>65</i>
<i>Slutsatser och rekommendationer.....</i>	<i>67</i>
5.8 Tillhandahålla service till LO, TCO och deras förbund i projekthanteringen	68
<i>Slutsatser och rekommendationer.....</i>	<i>70</i>
6 GRANSKNING AV INFORMATION OCH OPINIONSBILDNING	71
6.1 Förändring av verksamheten under 2000	71
<i>Slutsatser och rekommendationer.....</i>	<i>73</i>
6.2 Uppfylla Sidas krav	73
<i>Slutsatser och rekommendationer.....</i>	<i>76</i>
6.3 Informationsutskottets roll.....	76
<i>Slutsatser och rekommendationer.....</i>	<i>78</i>
6.4 Centrala informationsprojekt.....	78
<i>Slutsatser och rekommendationer.....</i>	<i>79</i>
6.5 Bevilja och avslå informationsprojekt-ansökningar	79
<i>Slutsatser och rekommendationer.....</i>	<i>80</i>
6.6 Utvärdera informationsarbetet	81
<i>Slutsatser och rekommendationer.....</i>	<i>81</i>
6.7 Hantera och distribuera beviljade medel från Sida.....	81
<i>Slutsatser och rekommendationer.....</i>	<i>82</i>
6.8 Följa upp och kontrollera projekt.....	82
<i>Slutsatser och rekommendationer.....</i>	<i>82</i>
6.9 Tillhandahålla service till LO, TCO och deras förbund i projekthanteringen	83
<i>Slutsatser och rekommendationer.....</i>	<i>83</i>
6.10 Genomföra centrala informationsprojekt.....	83
<i>Slutsatser och rekommendationer.....</i>	<i>84</i>
6.11 Utveckla och bedriva samverkansprojekt med andra organisationer	84
<i>Slutsatser och rekommendationer.....</i>	<i>84</i>
7 GRANSKNING AV SAMARBETE MED SIDA	85
7.1 Lämna anslagsframställan till Sida (SEKA).....	85
<i>Slutsatser och rekommendationer.....</i>	<i>87</i>
7.2 Lämna årsrapport till Sida (SEKA).....	89
<i>Slutsatser och rekommendationer.....</i>	<i>91</i>
7.3 Lämna status- och programansökan till Sida (Info)	93
<i>Slutsatser och rekommendationer.....</i>	<i>95</i>
7.4 Lämna årlig ekonomisk redovisning (Info).....	95
7.5 Lämna resultatorienterad rapport till Sida efter avtalsperiodens slut (Info)	95
7.6 Uppfylla förpliktelser gentemot Sida	95
<i>Omfattningen av Biståndsnämndens förpliktelser gentemot Sida</i>	<i>96</i>
<i>Analys av hur Biståndsnämnden uppfyller förpliktelser mot Sida.....</i>	<i>96</i>
<i>Revision.....</i>	<i>102</i>
<i>Slutsatser och rekommendationer.....</i>	<i>104</i>
8. GRANSKNING AV EGENINSATSEN	106
<i>Översyn av egeninsatsens beräkning.....</i>	<i>106</i>
<i>Dagens rapporterade egeninsats</i>	<i>107</i>
<i>Enkätundersökning som beslutsunderlag.....</i>	<i>108</i>
<i>Slutsatser och rekommendationer.....</i>	<i>111</i>
9. ÖVERGRIPANDE SLUTSATSER	112
9.1 Strukturella frågor.....	112
9.2 Styrsystem	115
<i>Grundläggande styrsystem.....</i>	<i>115</i>
<i>Verksamhetsrelaterade system.....</i>	<i>116</i>
9.3 Rutiner	118
9.4 Samarbetet med Sida	118
9.5 Egeninsatsen	120
10. REKOMMENDATIONER	121
BILAGOR	
1. Uppdragsbeskrivning	

1. SAMMANFATTNING	4
2. INLEDNING.....	7
2.1 Bakgrund och syfte	7
2.2 Angreppssätt.....	8
2.3 Metod och upplägg	11
2.4 Disposition	12
3. LO-TCO BISTÅNDSNÄMND	13
3.1 LO-TCO Biståndsnämnds organisatoriska struktur	13
3.2 Organisatorisk struktur för fackligt utvecklingssamarbete.....	14
4. GRANSKNING AV GRUNDLÄGGANDE STYRMEDEL.....	15
4.1 Formella styrmedel	15
<i>Organisationens vision</i>	<i>15</i>
<i>Övergripande mål.....</i>	<i>15</i>
<i>Verksamhetsmål.....</i>	<i>17</i>
<i>Policies</i>	<i>19</i>
<i>Styrelsens arbete</i>	<i>20</i>
<i>System för upprättande av verksamhetsplan.....</i>	<i>21</i>
<i>System för upprättande av verksamhetsbudget.....</i>	<i>22</i>
<i>System för uppföljning av beslut och löpande verksamhet.....</i>	<i>22</i>
<i>Slutsatser och rekommendationer.....</i>	<i>23</i>
4.2 Ansvars- och befogenhetsstruktur	25
<i>Stadgar</i>	<i>25</i>
<i>Arbetsordning.....</i>	<i>26</i>
<i>Organisationsstruktur och befattningsbeskrivningar</i>	<i>27</i>
<i>Slutsatser och rekommendationer.....</i>	<i>29</i>
4.3 Informella styrmedel	32
<i>Styrande värderingar.....</i>	<i>32</i>
<i>Organisationskultur</i>	<i>33</i>
<i>Ägarinflytande</i>	<i>33</i>
<i>Förbundens inflytande.....</i>	<i>33</i>
<i>Slutsatser och rekommendationer.....</i>	<i>34</i>
4.4 Bokföringssystem och projekthanteringssystem	35
<i>Bokföringssystem.....</i>	<i>35</i>
<i>Projekthanteringssystem.....</i>	<i>38</i>
<i>Slutsatser och rekommendationer.....</i>	<i>39</i>
4.5 Struktur för multilateralt utvecklingssamarbete.....	40
<i>Biståndsnämndens och Sidas syn på multilateralt samarbete.....</i>	<i>41</i>
<i>Ansvar för multilaterala projekt.....</i>	<i>41</i>
<i>De svenska förbundens involvering och relationer</i>	<i>42</i>
<i>Effekter av multilateralt samarbete</i>	<i>43</i>
<i>Slutsatser och rekommendationer.....</i>	<i>44</i>
5. GRANSKNING AV UTVECKLINGSSAMARBETE	46
5.1 Regelverk för projektstöd	46
<i>Sidas regelverk för projektstöd.....</i>	<i>46</i>
<i>Biståndsnämndens Regelverk för projektstöd.....</i>	<i>46</i>
<i>Överensstämmelse med Sidas krav</i>	<i>48</i>
<i>Slutsatser och rekommendationer.....</i>	<i>48</i>
5.2 Bevilja och avslå projektansökningar till Sida	49
<i>Initiera nya projekt och ansöka om stöd.....</i>	<i>49</i>
<i>Berednings och beslutsprocessen</i>	<i>50</i>
<i>Slutsatser och rekommendationer.....</i>	<i>55</i>
5.3 Volontärs- och praktikantverksamhet.....	57
<i>Slutsats och rekommendation.....</i>	<i>57</i>
5.4 Följa den fackliga politiska utvecklingen i projektländerna.....	58
<i>Slutsatser och rekommendationer.....</i>	<i>58</i>
5.5 Utvärdera projekt.....	58
<i>Slutsatser och rekommendationer.....</i>	<i>59</i>
5.6 Hantera och distribuera beviljade medel från Sida.....	59
<i>Utbetalningskedjan.....</i>	<i>59</i>
<i>Anslagsutnyttjande.....</i>	<i>60</i>
<i>Kontroller vid utbetalning</i>	<i>61</i>
<i>Slutsatser och rekommendationer.....</i>	<i>61</i>

2. Jämförelse mellan ramavtalet och Sidas Anvisningar med Biståndsnämndens regelverk för projektstöd
3. Frågeformulär egeninsats

1. SAMMANFATTNING

Bakgrund

LO-TCO Biståndsnämnd är en paraplyorganisation för fackligt utvecklingssamarbete och en av de 13 ramorganisationer som Sida har samarbetsavtal med. ÅF-Swedish Management Group har under hösten och vintern 2000-2001 genomfört en systemrevision av LO-TCO Biståndsnämnd (hädanefter kallad Biståndsnämnden).

Syfte och upplägg

Studiens syfte var att:

1. att granska tillförlitlighet inom Biståndsnämndens styrsystem.
2. att bedöma om den dokumentation som inkommer till Sida återspeglar verkliga förhållanden och kan fungera som gott beslutsunderlag för Sida.
3. att ge Biståndsnämnden ett underlag för fortsatt förändrings- och utvecklingsarbete.

Studien inkluderar hela Biståndsnämndens organisationskedja, från den interna föreningsstrukturen, via svenska fackförbund och fackföreningsinternationaler, till fältorganisationer. Studien täcker också hela verksamheten, det vill säga stöd till utvecklingsprojekt i syd och öst, samt Biståndsnämndens informations- och opinionsarbete. Utgångspunkterna har varit:

1. de formella avtal som Biståndsnämnden har ingått med Sida, samt Sidas tillhörande regelverk för samarbete med enskilda organisationer
2. en analys av Biståndsnämndens förväntade resultat för vilka styrsystemen är skapade.

Data har samlats in genom studier av dokument och intervjuer med kanslipersonal och styrelsemedlemmar. Tio förbund har intervjuats. Vi besökte två yrkesinternationaler samt deras regionkontor. Sex projekt i två länder (Zimbabwe och Lettland) studerades i fält. Styrelsemedlemmar och utskottsmedlemmar intervjuades.

Slutsatser

Verksamheten fungerar väl **trots** brister i styr- och kontrollsystemen. Detta förklarar vi med att personalen är erfaren och kunnig och känner sina samarbetsparter väl. Biståndsnämndens personal är totalt eniga om de grundläggande fackliga värderingar som styr deras arbete. Detta gör att det finns en total samstämmighet runt den övergripande målsättningen.

Det föreligger en viss diskrepans mellan föreningens roller att vara "serviceorgan" och "kravställare". Vi härleder detta till att dessa roller inte är tydligt formulerade i stadgarna eftersom stadgarna inte uttalar vilka krav Biståndsnämnden kan ställa på svenska förbund och internationaler.

Oklar delegering råder i vissa frågor från styrelse till kansli och från ägare (LO och TCO) till Biståndsnämnden som gör att kansliets mandat behöver förtydligas.

Biståndsnämndens multilaterala verksamhet uppfyller inte de krav som Sida ställer på utvecklingsarbete genom folkrörelseanslaget eftersom en direkt relation ska finnas mellan en

svensk organisation och en organisation i samarbetslandet. De svenska förbundens roll i multilaterala projekt uppfyller inte Sidas "minimikrav" avseende ansvar, involvering och relation eftersom:

- förbundens **ansvar** är otydligt och inte reellt. Det är otydligt om de svenska förbunden överhuvudtaget har det formella ansvaret. Det nuvarande arbetssättet ger inte heller förbunden någon möjlighet att ta det ansvar man eventuellt har
- förbundens **involvering** i planering och genomförande av projekt är i allmänhet mycket begränsad. Ofta består den av att godkänna färdiga projektförslag och diskutera dem vid ett årligt möte. Ibland också till att tillhandahålla resurspersoner och besöka projekten
- förbunden ofta inte har någon direkt **relation** till fältorganisationerna annat än genom internationerna.

Avsaknad av avtal och brister i befintliga avtal är förmodligen den allvarligaste bristen i Biståndsnämndens verksamhet. Bristerna i avtalsituationen gör att en rad av Sidas villkor inte förs vidare till organisationerna efter Biståndsnämnden och därmed inte heller uppfylls. Ansvaret för att villkoren inte efterlevs vilar i de flesta fall helt på Biståndsnämnden eftersom man inte fört dem vidare.

Biståndsnämndens system att årligen granska och bereda samtliga projekt, pågående såväl som nya, bör förändras genom en övergång till att granska endast nya projekt, samt att styra projekten från årsvis planering till treårsprojekt. Detta kommer frigöra resurser för djupare analys av nya projekt, möjliggöra att projekt kan avslutas och utvärderas, samt underlätta att prioritering kan ske mellan olika projekt. Detta förfarande bör vara tillämpbart på såväl de bilaterala som multilaterala projekten.

Biståndsnämnden "regelverk" för sin projektverksamhet har inte tillräckligt integrerats i verksamheten. Styrelsen har inte tillräckligt styrt policyutvecklingsprocessen, det vill säga att prioritera mellan olika behov av policies, kräva att handlingsplaner finns för hur utvecklingsprocessen och integreringen ska ske, samt att följa upp dessa.

Modellen för beredning av ansökningar för utvecklingsprojekt bör förändras genom att ta bort de steg i processen som inte längre fyller någon funktion, samt styras upp genom att checklistor för granskning av insatser och budgets tas fram som överstämmer med Sidas krav. Rutiner för dokumentation av granskning behöver utvecklas.

Rollen att följa upp och kontrollera projekt är vag på Biståndsnämndens kansli. För att kvalitetssäkra mer formell uppföljning och kontroll på Biståndsnämnden bör rutiner dokumenteras i form av checklistor och dylikt. Genomförda kontroller bör också dokumenteras av handläggarna på ett systematiskt sätt.

Ansvarsfördelningen mellan inblandade parter för uppföljning och kontroll av utvecklingsprojekt är otydlig. Ansvarsfördelningen bör tydliggöras i avtal mellan de olika parterna. Skillnaden mellan den uppföljning och kontroll som genomförs av Biståndsnämnden och den som genomförs av det svenska förbundet bör tydligt anges i avtalet. Detta avtal bör följas upp med utbildning och eventuellt förslag på checklistor och andra verktyg i uppföljningsarbetet.

En tydlig styrning av informationsverksamheten har skett. Detta har inte uppfattats som negativt av förbunden. Vi bedömer att Informationsutskottet har spelat en betydelsefull roll i arbetet att strama upp informationsverksamheten i och med att det har gett legitimitet åt Biståndsnämnden att ställa krav på förbunden, samt att det har ställt allt högre krav på kansliet. Styrningen av informationsverksamheten ger Biståndsnämnden en intern källa för lärdomar som kan tillämpas i utvecklingsprojektsverksamheten.

Ingen löpande uppföljning sker av förbundens informationsprojekt. Biståndsnämndens metoder för att upprätthålla relationer till förbunden runt informationsverksamhet är också eftersatta och har inte prioriterats på grund av kapacitetsbrist. Rutiner behöver skapas för samordning och erfarenhetsutbyte mellan Biståndsnämnden och förbunden, vilket vi bedömer kan ersätta specifik uppföljning av individuella projekt och fokuseras på kvalitetssäkring.

Biståndsnämndens ansökan uppfyller i huvudsak Sidas krav i samarbetsavtalet. Den största bristen bedömer vi är att ett tydligt fokus saknas i planen för Biståndsnämndens verksamhet under kommande period. Vi bedömer att ansökan ger en tillräckligt rättvisande bild av Biståndsnämndens projektverksamhet för att kunna fungera som ett beslutsunderlag för Sidas bedömning av Biståndsnämndens projektverksamhet.

Biståndsnämndes årsrapport uppfyller delvis Sidas krav i samarbetsavtalet. Den största bristen är att resultat, lärdomar och slutsatser från avslutade insatser inte analyseras separat och lyfts fram för allmänt lärande. Vi anser att rapporten ger en tillräckligt god bild av verksamheten i projektländerna för att Sida ska kunna använda den som ett underlag för framtida beslut.

Biståndsnämndens statusansökan för informationsverksamhet är utformad i enlighet med Sidas instruktioner. Delar i ansökan som är vaga beror på att verksamheten i dess nuvarande form är så ny och håller på att finna sina former. Biståndsnämndens ansökningar för programbidrag är utformade i enlighet med Sidas riktlinjer och möter väl de krav som har ställts.

Revisionskedjan från fältorganisation till Biståndsnämnden är lång och svårtolkad. Vår slutsats är dock att revision i de flesta fall utförs på de flesta nivåer i ett projekt. Eftersom vi anser att bestämmelserna och instruktionerna avseende revision i Allmänna villkor på flera punkter är otydliga och svårtolkade kan vi inte uttala oss om i vilken utsträckning revisionen uppfyller Sidas villkor.

Med anledning av ett regeringsbeslut om egeninsatsen från 1996 har Sida tagit upp frågan om den beräkning av egeninsatsen som den svenska fackföreningsrörelsen tillämpar överensstämmer med detta regeringsbeslut. Vi rekommenderar att egeninsatsen beräknas enligt Sidas anvisningar, vilket innebär att LO, TCO och de svenska förbunden kontant finansierar 20% av insatsernas kostnader. Vi rekommenderar vidare att:

- egeninsatsen beräknas som en totalsumma för alla Biståndsnämndens medlemsorganisationer
- egeninsatsen, i enlighet med Sidas anvisningar, inkluderas i insatsbudgetar och därigenom granskas av Biståndsnämnden

när den nya beräkningen av egeninsats börjar tillämpas procentsatsen sätts lägre än 20 och därefter gradvis trappas upp för att efter en femårsperiod nå 20 procent.

2. INLEDNING

2.1 Bakgrund och syfte

Sidas Enhet för Samverkan med Enskilda Organisationer, SEKA, genomför regelbundet studier av dess närmaste samarbetsparter, de svenska ramorganisationerna. Samarbetet med dessa organisationer bygger på hög grad av ömsesidigt förtroende. Denna samarbetsform kräver att Sida med jämna intervaller följer upp att förtroendet är väl grundat och att samarbetet följer de former man har kommit överens om. Sidas långsiktiga ambition är att dessa uppföljningar ska resultera i högre kvalitet på verksamheten, ökad effektivitet inom organisationerna och bättre samarbetet med ramorganisationerna.

SEKA använder sig av två verktyg för uppföljning av ramorganisationerna, kapacitetsstudier och systemrevisioner. Viss överlappning förekommer mellan de två typerna av studier. Kapacitetsstudien har ett bredare fokus och granskar kvaliteten på verksamheten, medan systemrevisionen har ett smalare fokus och granskar hur organisationen arbetar, det vill säga vilka rutiner och system som finns.

I september 2000 kontrakterades ÅF-Swedish Management Group av SEKA för att genomföra en systemrevision av LO-TCO Biståndsnämnd (hädanefter kallad Biståndsnämnden). Uppdraget har genomförts under hösten och vintern 2000-2001 av Cecilia Karlstedt och Håkan Jarskog.

Syfte

Uppdraget har utgått från en uppdragsbeskrivning framtagen av SEKA i samarbete med Biståndsnämnden, daterad 2000-06-15. Uppdragsbeskrivningen återfinns i Bilaga 1. Enligt uppdragsbeskrivningen är systemrevisionens syfte följande:

1. att granska tillförlitligheten och validiteten i de system för verksamhets- och ekonomistyrning som existerar inom Biståndsnämnden
2. att avgöra om den dokumentation som enligt gällande avtal inkommer till Sida återspeglar verkliga förhållanden och därför kan anses fungera som gott beslutsunderlag för Sida i handlägningsprocessen
3. att ge Biståndsnämnden ett underlag för sitt fortsatta förändrings- och utvecklingsarbete.

Systemrevisionen ska även att belysa:

- egeninsatsens beräkning och storlek
- Biståndsnämndens revisors syn på granskning av rambidrag från Sida.
- System och rutiner för förvaring av viktiga handlingar
- En bedömning av Biståndsnämndens organisatoriska struktur

Studien inkluderar hela Biståndsnämndens organisationskedja, från den interna föreningsstrukturen, via svenska fackförbund och fackföreningsinternationaler, till fältorganisationer. Studien ska också täcka hela verksamheten, det vill säga stöd till utvecklingsprojekt i Syd och Öst, samt Biståndsnämndens informations- och opinionsarbete.

2.2 Angreppssätt

Vårt angreppssätt har två utgångspunkter:

1. De formella avtal som Biståndsnämnden har ingått med Sida, samt Sidas tillhörande regelverk för samarbete med enskilda organisationer
2. En analys av Biståndsnämndens förväntade resultat för vilka styrsystemen är skapade

Avtal med Sida och dess regelverk

Biståndsnämnden har ingått följande avtal med Sida:

- Samarbetsavtal (ramavtalet), ingått med SEKA 1996-07-05
- Avtal avseende programbidrag till information i Sverige, ingått med INFO 2000-04-05 (ettårigt avtal)

Inom ramen för samarbetsavtalet fattar Sida ett årligt beslut angående tilldelning av rambidrag utifrån Biståndsnämndens ansökan. Samma princip kommer att användas för informationsverksamheten från och med 2001, då ansökan var tvåårig.

Sidas regelverk för samarbete med enskilda organisationer består av:

- Sidas Allmänna Villkor, daterade juli 1999. Dessa utgör en bilaga till samarbetsavtalet och informationsavtalet.
- Sidas Anvisningar, daterade april 1998. Dessa utgör en bilaga till samarbetsavtalet.
- Sidas samarbete med enskilda organisationer om information i Sverige, riktlinjer, samverkansformer och anvisningar för år 2000 (reviderade för 2001). Dessa utgör en bilaga till informationsavtalet.

Dessa dokument torde utgöra grunden för de regelverk, policies, praxis, system och rutiner som Biståndsnämnden själv skapar för sin verksamhet.

Analys av Biståndsnämndens förväntade resultat

För att identifiera Biståndsnämndens styrsystem valde vi att utgå från en förenklad LFA-analys av vad Biståndsnämnden förväntas uppnå. De system som finns och används borde rimligen syfta till att de förväntade resultaten kan uppnås. Vi identifierade fem förväntade resultat:

1. Anslag beviljas endast till ändamålsenliga och kostnadseffektiva utvecklingsprojekt
2. Alla utvecklingsprojekt drivs enligt plan
3. Anslag beviljas endast till ändamålsenliga och kostnadseffektiva informationsprojekt
4. Alla informationsprojekt drivs enligt plan
5. Sida beviljar tillräckliga anslag till LO:s, TCO:s och deras förbunds fackliga biståndsarbete

Därefter ställde vi oss frågan: **hur styr Biståndsnämnden verksamheten för att uppnå dessa resultat?** Vi sökte svar i Biståndsnämndens formella regelverk i form av stadgar, arbetsordning och riktlinjer för att definiera vilka olika arbetsmoment som skulle ingå i varje resultatområde. Dessa olika moment är grunden för vår granskning av verksamhetsrelaterade system och rutiner.

En organisation kan dock inte endast fungera med verksamhetsrelaterade styrsystem utan behöver även styrinstrument på en mer övergripande nivå. Vi kallar denna typ av instrument

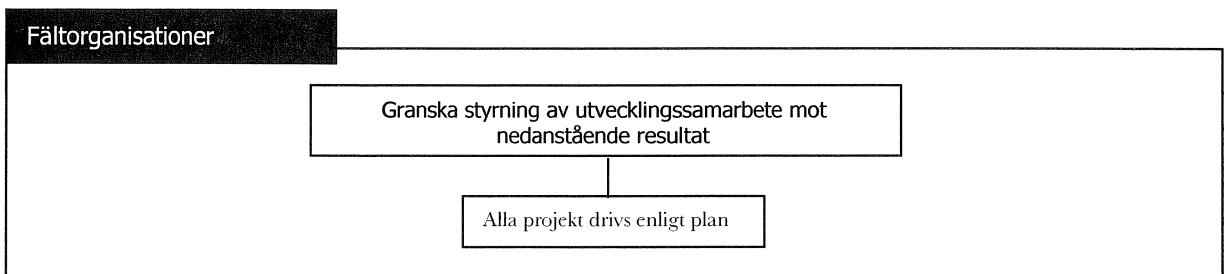
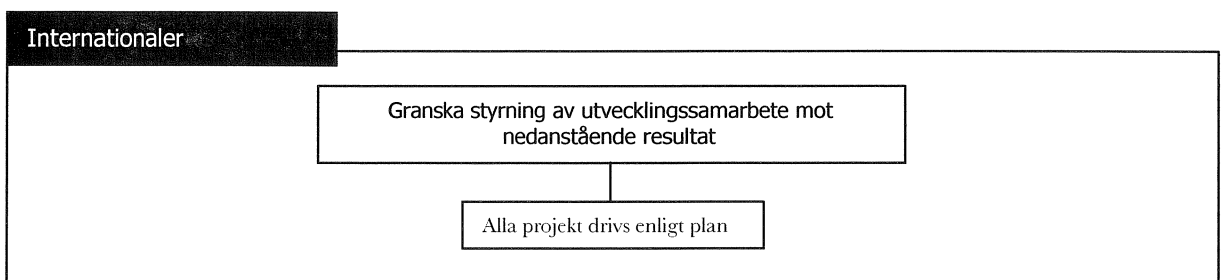
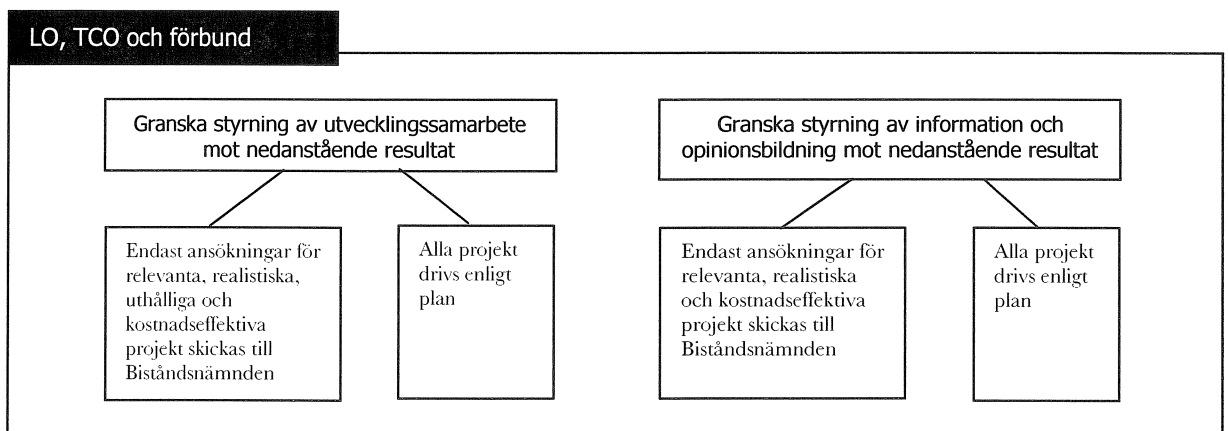
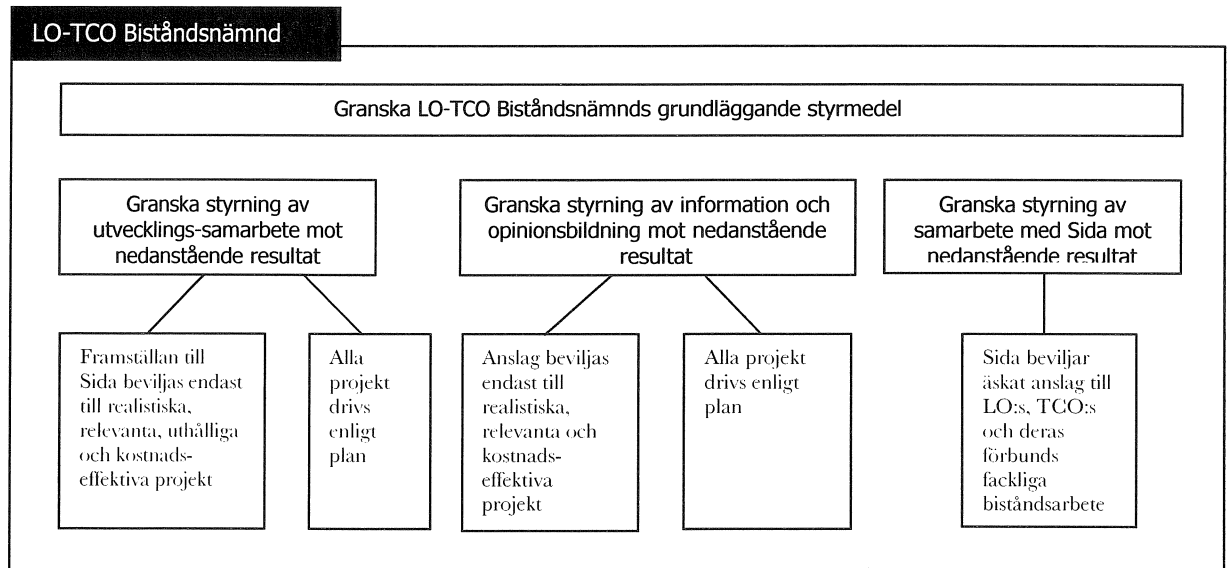
för **grundläggande styrmedel**. I denna kategori inkluderade vi formella styrmedel som målsättningar, policies, planer, regler för beslutfattade och delegering samt informella styrmedel som värderingar och organisationskultur, samt grundläggande system som ekonomisystem.

Avgränsningar

Enligt uppdragsbeskrivningen skulle studien inkludera hela organisationskedjan från Biståndsnämnden till fältorganisationerna. En viktig fråga blev därmed hur avgränsningar skulle göras. Eftersom systemrevisionen handlar om **Biståndsnämndens styrsystem** har vi valt avgränsa oss till att studera de system som Biståndsnämnden har möjlighet att föra vidare till de olika organisationsnivåerna. Vi valde bort de system som utgör samarbetsparternas **egna** styrsystem. Vi gjorde därför följande avgränsningar:

1. Styrning av anslag från Sida studeras endast på Biståndsnämndsnivå eftersom förbunden inte har en direkt relation med Sida.
2. Vi studerar endast grundläggande styrinstrument hos Biståndsnämnden och inte på underliggande nivåer eftersom de är från Biståndsnämnden självständiga organisationer
3. Vi studerar inte system för initiering av projekt på internationellnivå eller fältnivå eftersom detta beror på dessa organisationers egna styrsystem.

På följande sida illustreras vårt angreppssätt schematiskt.



2.3 Metod och upplägg

Följande arbetsgång har använts:

1. Förberedande informationsinsamling

I detta steg studerade vi grundläggande dokument som stadgar, verksamhetsberättelse, policydokument, riktlinjer och avtal, samt genomförde tre inledande intervjuer på Biståndsnämnden. Syftet var att bilda oss en övergripande uppfattning om organisationen, dess strukturer, problemområden och arbetssätt.

2. Detaljplanering av uppdraget.

Vi definierade vad skulle vi granska och hur ska vi granska det, det vill säga vilka metoder som skulle användas för granskningen. Detta steg genomfördes i samarbete med representanter för Biståndsnämnden och Sida. Steget resulterade i:

- specificering av vårt angreppssätt
- en fastslagen tidplan
- specificering av vilka förbund som skulle ingå i studien
- specificering av vilka internationaler som skulle ingå i studien
- specificering av vilka fältbesök som skulle ingå i studien.

3. Granskning

Vi utgick utifrån avtalen med Sida och Sidas regelverk och studerade därefter Biståndsnämndens förutsättningar för styrning, det vill säga dess grundläggande styrintstrument genom studier av dokument och intervjuer med kanslipersonal och styrelsemedlemmar. Därefter genomförde vi en kartläggning och beskrivning av styrsystemen för verksamheten (utvecklingsprojekten och information). Genom att följa hela kedja från ansökningar hos Biståndsnämnden fram till de utvalda projekten i fält, verifierade vi de system eller brister som hade identifierats.

Tio förbund intervjuades. Vi besökte två internationaler samt deras regionkontor. Sex projekt i två länder (Zimbabwe och Lettland) studerades i fält. Styrelsemedlemmar och utskottsmedlemmar intervjuades.

Slutligen genomfördes en jämförande granskning av dokumentationen till Sida samt en granskning av hur väl Biståndsnämnden uppfyllde Sidas krav.

4. Avstämningar genom gemensamma seminarium.

Vi har fört en löpande dialog med Biståndsnämnden under arbetets gång. Förutom individuella möten med handläggare och kanslichef, har detta skett genom fyra seminarier. Syftet med seminarierna har varit att presentera våra observationer och kunna diskutera dem med kanslipersonal och styrelseledarmöter, kunna söka förtydliganden och klargöranden, samt lyssna på idéer och förslag från Biståndsnämnden. Tre seminarier har genomförts med kanslipersonal och ett med Biståndsnämndens styrelse. Sida har deltagit i samtliga seminarier.

5. Rapportskrivning

Arbetet har dokumenterats i föreliggande rapport.

2.4 Disposition

I det följade kapitlet, kapitel 3, beskrivs kortfattat Biståndsnämndens organisatoriska struktur samt de strukturer man valt för att bedriva utvecklingssamarbetet.

I kapitel 4 till 8 redogör vi för våra observationer och resultat av granskningen. Varje delavsitt avslutas med en sammanställning av våra slutsatser och rekommendationer.

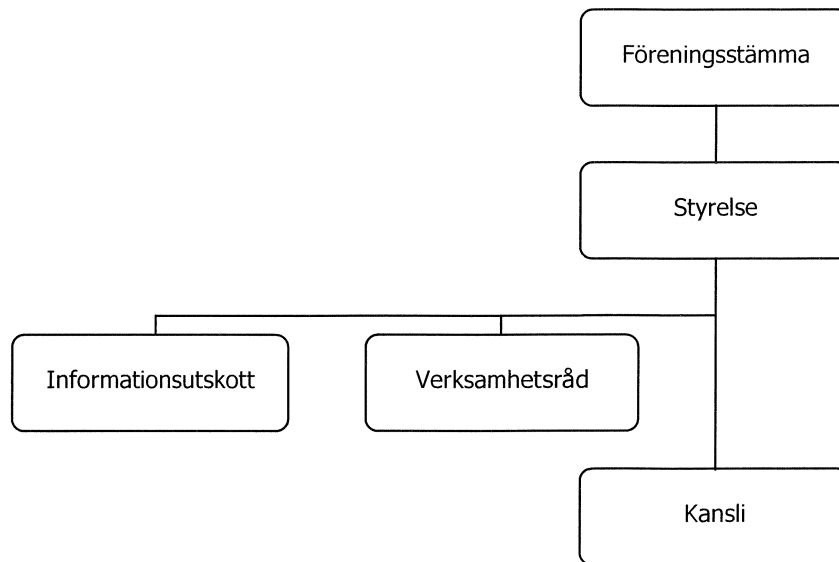
Kapitel 4 redogör således för våra observationer rörande de grundläggande styrinstrumenten inom Biståndsnämnden. I kapitel 5, studerar vi Biståndsnämndens system för att bedriva utvecklingssamarbete. Kapitlet är uppdelat i två huvudavdelningar, metoder och system för bedömning och granskning av ansökningar, samt metoder och system för kontroll och uppföljning av projekt. Kapitel 6 behandlar Biståndsnämndens information- och opinionsverksamhet. I kapitel 7 analyserar vi hur Biståndsnämnden uppfyller de krav som Sida ställer på dokumentation och på samarbetet. Slutligen, i kapitel 8 belyser vi egeninsatsen.

Kapitel 9 är en sammanfattning av våra övergripande slutsatser och i kapitel 10 sammanställer vi samtliga rekommendationer som har getts i rapporten.

3. LO-TCO BISTÅNDSNÄMND

3.1 LO-TCO Biståndsnämnds organisatoriska struktur

Föreningsstrukturen för LO-TCO Biståndsnämnd ser ut enligt följande:



Föreningsstämman

Biståndsnämnden har två medlemmar, LO och TCO. Föreningsstämman är Biståndsnämndens högsta beslutande organ. Den består av tre representanter var från LO och TCO. Ordinarie stämma hålls en gång per år. Stämmans utser styrelse och revisor, ändrar stadgar samt godkänner verksamhetsberättelse.

Styrelsen

Styrelsen består av sex representanter från LO-förbund och fyra representanter från TCO-förbund. Mandattiden ett år. Styrelsen möts fyra till sex gånger per år. Styrelsen leder Biståndsnämndens verksamhet och är ansvarig inför föreningsstämman. Styrelsen beslutar i alla frågor som inte är delegerade i särskild arbetsordning.

Utskott

Styrelsen har bildat två organ: Verksamhetsrådet och Informationsutskottet. **Verksamhetsrådet** är ett rådgivande organ för samråd och erfarenhetsutbyte bland fackförbunden. Samtliga 37 förbund inbjuds att delta. Rådet möts två gånger per år. Verksamhetsrådets mandat är att behandla anslagsframställan till Sida samt övergripande policyfrågor innan styrelsen fattar beslut. Styrelsen deltar i verksamhetsrådets möten.

Informationsutskottet är ett rådgivande och beredande organ för informationsverksamheten. Utskottet består av två representanter vardera från LO och TCO

samt en representant från ett LO-förbund och en från ett TCO-förbund. Kanslichefen och informationsansvarige från kansliet deltar i mötena. En representant vardera från ABF och TBV är adjungerade till mötena. Utskottet möts åtta gånger per år. Dess mandat är att planera och genomföra informationsverksamheten.

Kansliet

Kansliet består av 13 personer och leds av en kanslichef. Kansliets uppgifter definieras av en särskild arbetsordning genom vilken styrelsen delegerar ansvar. En omorganisering av kansliet pågår för närvarande.

3.2 Organisatorisk struktur för fackligt utvecklingssamarbete

Biståndsnämndens utvecklingsprojekt bedrivs antingen bilateralt eller multilateralt. All verksamhet för utvecklingsprojekt ska enligt stadgarna bedrivas genom de svenska förbunden eller centralorganisationerna.

Bilateral verksamhet

Samtliga projekt finansierade av Sidas Östanslag (Samarbete med Central och Östeuropa) bedrivs **bilateralt**, det vill säga ett svenskt förbund samarbetar direkt med en facklig organisation i samarbetslandet. Denna form för samarbete ställs som ett krav från Sida. Det svenska förbundet ansvarar för genomförande och rapportering gentemot Biståndsnämnden. 42 bilaterala utvecklingsprojekt i öst ingår i ansökan till Sida för 2001. 17 förbund är involverade i dessa projekt.

Multilateral verksamhet

Bland de projekt som finansieras av Sidas anslag för "Bistånd genom Folkrörelser och Enskilda Organisationer" och som riktas mot projekt i syd (Afrika, Latinamerika och Asien, förutom Centralasien) uppskattar Biståndsnämnden att cirka 80% bedrivs **multilateralt**, det vill säga i samarbete med fackföreningsinternationaler och resterande 20% **bilateralt** genom ett direkt samarbete mellan ett svenskt fackförbund och ett förbund i samarbetslandet. I ansökan till Sida för 2001 för stöd till projekt i syd ingår 174 projekt (varav runt 140 uppskattas vara multilaterala).

Fria Fackföreningsinternationalen är en konfederation av centralorganisationer. Ytterligare 11 yrkesinternationaler samarbetar med Biståndsnämnden och de svenska fackförbunden. Svenska förbund kan vara medlemmar i flera yrkesinternationaler. Biståndsnämnden grupperar därför de svenska förbunden i "international-familjer", det vill säga alla svenska förbund som är medlemmar i samma yrkesinternational utgör en international-familj.

International-familjerna träffas årligen och diskuterar de projekt som ingår i familjens portfölj. I en mindre del av de multilaterala projekten deltar det svenska förbundet med resurspersoner i projektverksamheten och har god insyn i aktiviteterna. I flertalet multilaterala projekt är dock de svenska förbundens involvering begränsat till att de ställer sig bakom internationalernas ansökningar om projekt till Biståndsnämnden. I dessa projekt har Biståndsnämnden och de svenska förbunden en direkt relation med internationalen. Internationalen har relationen till fältorganisationen.

4. GRANSKNING AV GRUNDLÄGGANDE STYRMEDEL

En organisations grundläggande styrmedel är de övergripande regler, system och strukturer som organisationen har fastlagt för att den överhuvudtaget ska kunna fungera. Vi har grupperat de grundläggande styrmedlen i följande fem områden:

1. Formella styrmedel
2. Ansvars- och befogenhetsstruktur
3. Informella styrmedel
4. Bokföringssystem och projekthanteringssystem
5. Struktur för multilateralt utvecklingssamarbete

4.1 Formella styrmedel

I gruppen formella styrmedel ingår åtta granskningsområden;

- organisationens vision
- övergripande mål
- verksamhetsmål
- policies
- styrelsens arbete
- system för upprättande av verksamhetsplan
- system för upprättande av verksamhetsbudget
- system för uppföljning av beslut och löpande verksamhet.

Organisationens vision

Det finns inga nedskrivna visioner för Biståndsnämndens utveckling. Det finns dock en ambition, som skulle kunna sägas vara en grund till en vision för Biståndsnämndens utveckling i Sverige: ”att i ökad utsträckning involvera de svenska förbunden i utvecklingssamarbetet och att få med fler förbund i detta arbete”. Denna ambition är inte nedtecknad eller beslutad av styrelsen, men har diskuterats på styrelsemöten och låg bakom förändringen av föreningsstrukturen 1996.

För kansliets utveckling har vi mött följande vision: ”kansliet ska bestå av ett kompetent gäng som kan ge den kvalitativa service som behövs för att facket ska kunna bygga upp självständiga organisationer i världen”, det vill säga en tydlig ambition att höja kvaliteten på kansliets arbete. Inte heller denna vision finns nedtecknad. Dock har strategiska mål ställts upp för kansliets utveckling genom ett separat ”kansliutvecklingsprogram”, vars syfte är att höja kvaliteten på kansliets arbetet. Styrelsen står bakom detta utvecklingsprogram.

Övergripande mål

Övergripande målsättning och mandat

Biståndsnämndens **målsättning** formuleras i dess stadgar som:

”uppbyggnad och stärkande av oberoende och demokratiskt fackliga organisationer i vår omvärld.”

Detta är en tydlig målsättning. Den är väl förankrat i hela föreningsstrukturen och styr i hög utsträckning utvecklingsprojektens inriktning.

Föreningens **uppgifter eller mandat** formuleras i stadgarna som att:

1. Vara samarbetsorgan mellan LO, TCO och deras förbund för internationellt fackligt biståndsarbete,
2. Särskilt beakta jämställdhetsperspektivet,
3. Bedriva verksamheten genom LO, TCO och deras förbund,
4. Se till att verksamheten ryms inom de anslag som Sida, LO, TCO och förbunden har tillskjutit,
5. Biståndsnämndens förpliktelser gentemot Sida ska regleras i ett särskilt avtal.

Den femte uppgiften rymmer visst mått av oklarhet, i och med att den inte nämner vilket mandat Biståndsnämnden har att föra förpliktelser gentemot Sida vidare till förbunden. Denna oklarhet leder till en viss osäkerhet om Biståndsnämndens roll som samarbetsorgan, kravställare och granskare gentemot förbunden. En diskrepans finns således mellan rollerna "serviceorgan" och "kravställare". Detta leder till individuella tolkningar av handlingsutrymmet bland kansliets handläggare och en inte alltid enhetlig hantering av förbunden.

Granskning av mål i förhållande till Sidas målsättningar

(ur verksamhetsplan 2001 och Riktlinjer)

Sidas biståndsmål	Biståndsnämndens mål
Övergripande biståndsmål: Fattigdomsbekämpning	Övergripande antagande: Genom att utveckla fackliga organisationer som verkar för att deras medlemmar får villkor som leder till att ekonomisk tillväxt stimuleras och fördelas, kan de sämst ställda få del av tillväxten.
Sex biståndspolitiska mål: 1. Demokratisk samhällsutveckling 2. Resurstillväxt 3. Ekonomisk och social utjämning 4. Ekonomisk och politiskt oberoende 5. Miljöhänsyn 6. Jämställdhet Fyra biståndsmål för Öst och Centraleuropa: 1. Främja säkerhetsgemenskap 2. Fördjupa demokratins kultur 3. Socialt hållbar ekonomisk omvandling 4. Miljömässigt hållbar utveckling	Verksamhetsmål: Uppbyggnad och stärkande av oberoende och demokratiska fackliga organisationer i vår omvärld.
Handlingsplaner: 1. Fattigdomsbekämpning 2. Fred, demokrati och mänskliga rättigheter 3. Jämställdhet 4. Miljö	Biståndsnämndens ansatser till "strategier" för handlingsplanerna: 1. Kampen mot fattigdom sker genom ökad organiseringsgrad i fackliga organisationer, respekt för olika partsintressen på arbetsmarknaden, driva opinion för skuldsaneringsarbete och avskaffning av barnarbete. 2. Demokratiska organisationer är en förutsättning för utveckling av demokratiska samhällen. Demokrati är även en förutsättning för ekonomisk utveckling med social rättvisa. Kampen för fackliga och andra mänskliga rättigheter tillhör det vardagliga arbetet inom fackföreningsrörelsen. 3. Jämställdhet är ett prioriterat område som betonas i alla kontakter med samarbetspartnerna. Målet är att förbättra de sociala villkoren och arbetsvillkoren för kvinnor och män ur ett jämställdhetsperspektiv. 4. Riktlinjer för arbetsmiljö i det fackliga biståndet finns.

Sidas biståndsmål	Biståndsnämndens mål
Målsättning med folkrörelseanslaget: Folkrörelseförankring och den demokratiska grunden i den svenska folkbildningstraditionen är viktiga för att bygga upp och stärka lokala organisationer i samarbetsländerna och därigenom stärka det civila samhället. Grundprinciper: 1. En svensk organisation ingår och utvecklar nära samarbete med en partner i mottagarlandet 2. Samarbetet präglas av kompetens- och organisationsutveckling 3. Ledstjärna ska vara att stödja och utveckla en samarbetsorganisations kunskaper, insikter och färdigheter att själva driva den aktuella verksamheten vidare.	Biståndsnämndens genomförandestrategi: Svensk fackföreningsrörelse ska till stor del arbeta genom internationaler på grund av att kompens finns där och på grund av att de är neutrala (driver inte ett lands politik). Alla projekt ska: • vara utformade i samverkan med fältorganisationen och avspegla dess medlemmars intressen och behov • vara utformade så att de direkt eller indirekt kan bidra till att utveckla och stärka en fristående, representativ, självförsörjande och demokratisk facklig organisation. Medlet för organisationsutveckling av fackliga organisationer har varit, och är fortfarande till stor del, utbildning (studiecirklar, utbildning av ledare och förtroendevalda).

På övergripande plan syftar Biståndsnämndens stöd till fattigdomsbekämpning. Verksamhetsmålet faller direkt inom två av de sex biståndspolitiska målen – demokratisk samhällsutveckling och jämställdhet, samt indirekt inom ytterligare ett - ekonomisk och social utjämning. Målsättningen att fördjupa demokratins kultur, inom Östbiståndet, stämmer också väl överens med Biståndsnämndens målsättning. Målsättningen att stödja en socialt hållbar ekonomisk omställning faller indirekt inom Biståndsnämndens mål.

Grundtankar finns runt samtliga av Sidas handlingsplaner men endast arbetsmiljö/miljö har konkretiserats i en policy.

Folkrörelseanslagets målsättning uppfylls delvis i och med att:

- Folkbildning är basen för de flesta projekt.
- Projekten syftar till att utveckla självständiga fackliga organisationer.

Folkrörelseanslagets tre grundprinciper uppfylls i det bilaterala samarbetet. Dock uppfylls inte den första principen i stora delar av det multilaterala utvecklingssamarbetet i och med att den svenska parten inte utvecklar ett **direkt samarbete** med den lokala parten. Samarbetet bygger heller inte direkt på svensk folkbildningstradition även om internationerna är väl förtrogna med vad Sverige vill finansiera. Biståndsnämndens strategi att arbeta genom internationaler borde ingå i målbeskrivningen eftersom det uppfattas som ett viktigt strategiskt beslut. Se vidare avsnitt nedan om det multilaterala samarbetet.

Verksamhetsmål

I ansökan till Sida för 2001 fastställs som övergripande mål för året att kvalitetssäkra verksamheten genom att applicera de Nordiska riktlinjerna och arbeta med policies. Följande mer specifika delmål anges:

- Att utveckla en IT-strategi så att IT kan effektivt användas som hjälpmedel i organisationsutveckling.
- Att utveckla en ungdomspolicy för hur Biståndsnämnden ska kunna skapa möjligheter för svenska ungdomar att resa ut som volontärer.
- Att genomföra två utvärderingar av övergripande effekter av utvecklingssamarbetet.
- Att utveckla verksamheten mot ökad kvalitet och effektivitet i service till samarbetspartner genom att ta fram handlingsplaner, strategier och riktlinjer på angelägna områden.

- Att genomföra en förankrings- och utbildningsprocess om de Nordiska Riktlinjerna på olika nivåer.

Strategier

En strategi för hur kansliets ska höja kvaliteten på verksamheten är **kansliutvecklingsprogrammet**. Det består av sju delmål, där förändringen av organisationsstrukturen på kansliet ses som den viktigaste. Programmet har pågått under ett år. Programmet består av följande delkomponenter:

Delprogram	Status i november 2000
1. Metodutveckling	Ej påbörjat
2. Mandat och delegering	Påbörjat i samband med förändring av organisationsstrukturen
3. Arbetsfördelning och arbetsorganisation	Struktur beslutad, bemanning fastställd, omflyttning genomförd, kompetensutvecklings-inventering pågår, befattnings-beskrivningar ej klara, tematisk ansvarsfördelning ej klar
4. Stödfunktioner och stödsystem	Ansvarsfördelning av stödfunktioner på administrativa tjänster beslutad
5. Intern samverkan	Klart och implementerat
6. Profil och prioritering	Utkast till process för att ta fram verksamhetspolicy finns
7. Verksamhetsplanering	Ej påbörjat

Fyra delområden har således bearbetats under det gångna året medan tre inte har påbörjats. Kansliutvecklingsprogrammet samt den nya organisationsstrukturen är formellt beslutade av styrelsen.

För **informationsverksamheten** har sex delmål fastställts:

1. Höja medvetenheten och kunskapen om, samt förståelsen för, internationellt fackligt utvecklingssamarbete
2. Höja insikten om vikten att bedriva fackligt solidaritetsarbete
3. Höja engagemanget i det internationella solidaritetsarbete som bedrivs av fackföreningsrörelsen
4. Främja en omvärldsanalys genom att stärka kunskaperna om och ge en rättvis bild av förhållandena i utvecklingsländerna
5. Öka biståndsviljan
6. Integrera informationsverksamheten i den övriga verksamheten som bedrivs genom Biståndsnämnden och öka det fackliga solidaritetsarbetet.

Strategin för att uppnå dessa mål är att på fem års sikt ha byggt upp ett fungerande nätverk för u-landsinformation inom fackföreningsrörelsen så att Biståndsnämnden vet hur de når ut till målgrupperna med den information som är nödvändig för att förändringarna ska ske.

Policies

Färdiga policies

Biståndsnämnden har arbetat aktivt med att utveckla ett "ramverk" för sin verksamhet genom att ta fram policydokument och riktlinjer. Följande policies och handböcker har antagits av styrelsen:

1. Riktlinjer för internationellt fackligt utvecklingssamarbete
2. Handbok för strategisk projektplanering i samverkan
3. Slutrapport från Stadgegruppen
4. Riktlinjer för miljö/arbetsmiljö i det fackliga biståndet
5. Policy för utvärderingar inom LO-TCOs Biståndsnämnd
6. Informationspolicy/Riktlinjer för informationsprojekt
7. Handbok för informationsprojekt
8. Anvisningar för redovisning av bidrag för u-landsinformation i Sverige

Projektrelaterade policies har arbetats fram i konsultativa processer med internationaler (riktlinjer och handbok för utvecklingssamarbete, samt miljö/arbetsmiljö) eller med svenska förbund (informationspolicy). Två policies har tagits fram av arbetsgrupper bestående av förtroendevalda (Stadgegruppens rapport och utvärderingspolicyn). Det råder viss osäkerhet på kansliet huruvida de senare två är beslutade av styrelsen och gällande.

Tillämpning av policies

Förbundens ansökningar för informationsbidrag 2001 skrevs i enlighet med instruktionen i Riktlinjerna. Därmed kan vi konstatera att de har integrerats i verksamheten på ett tillfredsställande sätt.

Riktlinjerna för utvecklingsprojekt är relativt väl integrerade i det multilaterala biståndet. Detta förklaras av att internationallerna deltog aktivt i utvecklingen av dem. Riktlinjerna har inte slagit rot bland de svenska förbunden, vilket märks genom att bilaterala ansökningar inte har formulerats i enlighet med dem. Förbunden uppger att de fortfarande känner sig ganska främmande för dem och mer utbildning krävs.

Riktlinjerna för miljöarbete har inte distribuerats till alla förbund. De används heller inte av alla handläggare på kansliet, utöver den handläggare som har lett processen att arbeta fram dem.

Ett annat exempel på en policy som blev en pappersprodukt är Stadgegruppens Riktlinjer. Dessa riktlinjer åtföljs endast i begränsad utsträckning och i varierande grad mellan handläggare, trots att de är specifika och konkreta, till exempel anger detta dokument kriterier för att prioritera ansökningar mot varandra. Trots detta har varken styrelsen eller kansliet velat göra dylik prioritering, det vill säga kriterierna används inte och dokumentet blev inte Biståndsnämndens officiella ståndpunkt. Förbunden känner inte till detta dokument.

Policies under utarbetning

Styrelsen har beslutat att kansliet ska under 2001 arbeta fram följande policydokument:

- Jämställdhet
- IT
- Ungdom
- Övergripande verksamhetspolicy för utvecklingsprojekt
- Baltikum

Till detta kommer ytterligare två områden där Sida ställer krav på att Biståndsnämnden ska ha tydligare handlingsplaner:

- fattigdomsbekämpning
- fred, demokrati och mänskliga rättigheter

Totalt ger detta 15 policydokument som ska införas, tillämpas, hållas levande och inte vara motstridiga.

Verksamhetspolicy

Ett första försök att integrera de olika riktlinjerna och definiera begreppet "organisationsutveckling i fackligt sammanhang" gjordes i ett diskussionsunderlag kallat "Kansliets förslag till strategier för Biståndsnämndens framtida arbete", daterat 1998-08-18. Detta dokument är ett intressant första utkast till en verksamhetspolicy.

Ett annat utkast till verksamhetspolicy har arbetats fram under 2000 utifrån andra utgångspunkter. Det senare dokumentet behöver konkretiseras betydligt för att det ska kunna fungera som en styrande policy. Eftersom en verksamhetspolicy i viss mån bör vara en syntes av samtliga ovanstående policies bör processen definieras för hur en slutlig verksamhetspolicy.

Styrelsens arbete

Delegering

Enligt arbetsordningen ska styrelsen besluta om allt som inte har delegerats vidare. Administration och personal har delegerats till kanslichefen. Styrelsen godkänner de två ansökningarna till Sida.

Arbetsordningen är styrelsens instrument för att delegera vissa uppgifter till kansliet. Dock har mer delegerats till kansliet i praktiken än vad som fastställs i arbetsordningen. Arbetsfördelningen mellan styrelsen och kansliet har kommit att bli något otydlig.

Samtliga operativa beslut inom informationsverksamheten har delegerats genom styrelsebeslut till informationsutskottet.

Beslutsfattande runt projekt

Styrelsen fattar inte beslut om enskilda projekt i samband med ansökan till Sida. Enligt praxis klubbar styrelsen samtliga färdigberedda projekt, det vill säga styrelsen har delegerat till kansliet att besluta om vilka projekt som slutligen ska ingå i portföljen. Styrelsen beslutar inte heller om avslag till projekt utan avvísningar sker tidigare i beredningsprocessen.

Däremot fattar styrelsen beslut om tillägg till enskilda projekt. Dessa beslut fattas löpande under året när det står klart att vissa projekt inte kommer att utnyttja sina beviljade anslag. Inför dessa beslut sker en diskussion i styrelsen runt projektets inriktning och tilläggsplan. Styrelsen motiverar sitt engagemang i tilläggsbesluten med att dessa beslut kan vara svåra för kansliet att fatta på grund av påtryckningar från förbunden.

Det kan synas något märkligt att styrelsen ägnar kraft åt beslut om mindre tillägg i projekt i stället för att besluta om projekten per se. Styrelsen är dock måna om att betona att det är viktigt att kansliet känner att de har styrelsens förtroende i beredningen och vill inte gå in en

granskningsroll av enskilda projekt. Bristen i nuvarande förfarande är att styrelsen inte har fastställt entydliga kriterier för hur projekt ska prioriteras, vilket resulterar i att i princip alla projekt tas med, men med reducerade budgeterar.

Beslutsunderlag

Kansliet "styr" styrelsen i och med att initiativ till beslutsunderlag tas av kansliet, arbetas fram och presenteras till styrelsen för beslut. Frågor där kansliet inte är säkra på att de har stöd i styrelsen kan riskera att sorteras bort. Styrelsen anser att kvaliteten och strukturen på nuvarande underlag kan förbättras för att därmed förbättra styrelsens beslutsmöjligheter. Enligt flera styrelsemedlemmar har styrelsen ibland avstått från policydiskussioner på grund av att underlaget varit bristfälligt. Styrelsemedlemmarna påpekar även att för lite policydiskussioner förs i styrelsen. Rollfördelningen mellan styrelsen och kansliet runt policyutveckling är inte fastställd.

Det vore önskevärt om styrelsen i högre grad kunde ta initiativ till frågor som kansliet skulle ta fram beslutsunderlag för. Något redskap som möjliggör för styrelsen att styra över verksamheten till exempel en årsarbetsplan saknas idag.

Av hävd deltar kansliet deltar i styrelsemötena. Detta har naturligtvis både positiva och negativa konsekvenser. Positivt är att personalen hör hur styrelsen resonerar och får direkt information om styrelsens ställningstaganden. Negativt är att styrelsen inte är så fri att diskutera frågeställningar som man normalt anser att en styrelse ska vara. För att kompensera detta har styrelsen årligen ett styrelseinternat där kansliet inte närvarar och då övriga frågor tas upp.

System för upprättande av verksamhetsplan

Arbetsgång för planering av Sidaansökan

Varje år presenterar Biståndsnämnden en ansökan till Sida. Denna följer huvudsakligen Sidas instruktioner för vad ansökan ska innehålla. Se vidare avsnitt 7.1.

Övergripande avsnitt skrivs av kanslichefen, medan regionansvariga/handläggare skriver tematiska avsnitt, analys av regioner samt "projektkatalogen" (beskrivning av alla projekt som ingår i ansökan). En instruktion för att skapa en mer enhetlig struktur på projektkatalogen i enlighet med Sidaavtalet arbetades fram på kansliet inför ansökan 2001 och användes av handläggarna.

Årsarbetsplan för kansliet

Någon detaljerad arbetsplan för kansliets arbete finns inte. Verksamhetsplanen, i form av ansökningarna till Sida, fungerar inte som styrande dokument. De är inte heltäckande i och med att en stor del av det arbete som kansliet bedriver inte finns med i ansökningarna till Sida. Vidare är de inte tillräckligt konkreta i och med att ansvar, deadlines eller tidpunkter för avstämningar inte anges.

Att arbeta fram en struktur och rutiner för en arbetsplan för kansliet ingår som delmål 7 i kansliutvecklingsprojektet. Dock finns redan ett antal komponenter som skulle kunna utgöra grunden för en mer heltäckande verksamhetsplan:

- Varje handläggare planerar och budgeterar för sina resor och utvärderingar som ska ske under det kommande året.

- Informationsavdelningen tar fram en årsplan med tidsåtgång och kostnader för centrala informationsaktiviteter.
- Varje halvår upprättas en "kontorsplan" där datum för viktiga händelser bokas in. Denna illustrerar de två cykliska förloppen som sker under året: beredningsprocessen och rapporteringsprocessen.

Biståndsnämnden ska inte behöva lägga ner mycket mer tid än vad som görs idag på dessa delplaner för att få ihop en övergripande plan, men ett system för att arbeta fram en verksamhetsplan behöver utvecklas.

Operativ planering

Löpande operativ planering sker främst genom veckomöten på kansliet. En rutin för att få bättre struktur på dessa har arbetas fram inom kansliutvecklingsprogrammet och varit i bruk sedan sommaren 2000. En dagordning läggs ut på nätet och personalen fyller i vad de vill ta upp. En fast agenda används där föregående veckas beslut följs upp, rapporter från olika aktiviteter ges, kommande aktiviteter under veckan går igenom och övriga frågor tas upp. Allt protokollförs och stäms av nästföljande vecka. Dessa rutiner tycks fungera väl.

Två gånger om året hålls personaldagar som syftar till att vara både utbildningstillfällen och tillfällen för motivationshöjande aktiviteter, samt till föra fördjupade diskussioner om arbetsrelaterade frågor, till exempel policy, organisation eller teman.

System för upprättande av verksamhetsbudget

På samma sätt som för verksamhetsplaneringen sker **verksamhetsbudgeteringen** parallellt med ansökningsprocessen till Sida. Denna process fokuseras framförallt på budgetering av projekten som ingår i ansökan. Styrelsen ger direktiv till kansliet hur stora de totala ramarna för utvecklingsprojekt och information ska vara och kansliet bereder ansökningar inom dessa ramar. Kanslichefen gör överslagsbudgets för centralt planerade aktiviteter. Informationsansvarige budgeterar för centralt planerade informationsaktiviteter som beslutats av informationsutskottet.

När Sida har lämnat besked om ramarna för kommande år görs en **kanslibudget** utifrån det administrativa bidraget och bidragen från LO och TCO, vilka räknas upp med inflationen varje år. Kanslibudgeten upprättas av ekonomiansvarige genom bedömning av verkliga driftskostnader och schabloner för vissa komponenter. Personalen budgeterar sina planerade resor och utvärderingar. Kanslibudgeten fastställs av styrelsen i februari och utfall följs upp löpande under året vid styrelsemöten. Alla budgetunderlag finns dokumenterade hos den ekonomiansvarige.

System för uppföljning av beslut och löpande verksamhet

Vissa system finns för uppföljning av kansliets verksamhet:

- Styrelsen följer upp ekonomiskt utfall genom att följa kanslibudgeten och förbrukning av verksamhetsbudget.
- Kanslichefen använder veckomöten för att följa upp hur beslutade aktiviteter genomförs.
- Inför varje styrelsemöte hålls ett möte på kansliet där man följer upp hur styrelsens beslut har genomförts och lyfter fram frågor att ta upp på nästa möte.

- Uppföljning av centralt planerade informationsaktiviteter sker löpande av informationsutskottet vid varje möte.

Det finns risk för att dessa system ger ett något ad hoc-artat resultat, eftersom den övergripande planeringen är begränsad och den löpande uppföljningen lätt kan fokuseras på viktiga frågor för dagen, som inte alltid överensstämmer de strategiska frågorna. Det finns också en risk för att informationsverksamheten blir en alltför separat verksamhet om inte detta kommer in tydligare i planering och uppföljning av hela kansliets verksamhet.

Slutsatser och rekommendationer

Våra slutsatser och rekommendationer för området formella styrmedel är följande:

Organisationens vision

Vi rekommenderar att en tydlig vision för föreningens utveckling under de närmaste fem åren bör formuleras och antas av styrelsen. Likaså bör en vision för kansliets framtida roll formuleras och beslutas av styrelsen.

Övergripande mål

Det föreligger en viss diskrepans för kansliet mellan rollerna "serviceorgan" och "kravställare". Detta leder till att handläggarna gör individuella tolkningar av handlingsutrymmet vilket resulterar i en inte alltid enhetlig hantering av förbunden. **Vi rekommenderar** att stadgarna revideras för att förtydliga mandatet. Konsekvenser av Biståndsnämndens uppgift att ingå avtal med Sida bör förtydligas. Det bör uttalas vilka krav Biståndsnämnden kan ställa på svenska förbund och internationaler Biståndsnämndens mandat att granska att kraven uppfylls bör fastställas.

Biståndsnämndens verksamhetsmål faller inom Sidas biståndspolitiska målsättningar. Folkrorelseanslagets grundprinciper uppfylls i det bilaterala samarbetet, men inte i det multilaterala utvecklingssamarbetet i och med att den svenska parten inte utvecklar en direkt relation med den lokala parten, samt i och med att samarbetet inte bygger direkt på svensk folkbildningstradition.

Verksamhetsmål

Biståndsnämnden har fastställt ett antal strategiska mål för 2001 för att kvalitetssäkra verksamheten. Resurser finns avsatta för att arbeta med de olika delmålen, medan konkretiserade handlingsplaner saknas för de flesta. **Vi rekommenderar** att specifika handlingsplaner tas fram för vart och ett av målen med fördelat ansvar, budget och deadlines för att möjliggöra tydligare styrning mot målen.

Vi rekommenderar vidare att kansliets mandat revideras för att överensstämma med de nya funktioner som kansliet axlar i och med den nya organisationsstrukturen.

Verksamhetsmålen för informationsarbetet har fastställts för en längre period, vilket är rimligt med tanke på att verksamheten är ny i nuvarande form. **Vi rekommenderar** att årsvisa delmål sätts upp för den kommande femårsperioden för att tydliggöra hur Biståndsnämnden rör sig mot de mer övergripande målen.

Policies

Biståndsnämnden har arbetat aktivt med att utveckla ett "regelverk" för sin verksamhet genom att ta fram policydokument och riktlinjer. Mindre kraft har ägnats åt att integrera dessa policies i verksamheten, se till att de blir kända, följda och får en styrande verkan på utvecklingsprojekten. **Vi rekommenderar** att arbetet med policyutveckling styrs upp för att inte riskera att ytterligare policies inte blir levande. Vi rekommenderar vidare att styrelsen beslutar om vilka policies som för närvarande utgör Biståndsnämndens regelverk.

Det finns en risk att en mängd nya policies kommer att tas fram, men att man inte mår att göra dem gällande. Blotta mängden policies riskerar också att göra dem verkningslösa.

Vi rekommenderar därför att:

1. Styrelsen prioriterar vilka policies som verkligen behövs för verksamheten. En diskussion med Sida bör eventuellt hållas huruvida det är rimligt att Biståndsnämnden behöver policies för samtliga Sidas handlingsplaner.
2. Resurser (personalens tid och budget) avsätts för utveckling, utbildning och hjälp med tolkning för svenska förbund och internationaler och för förankring av varje policy.
3. En handlingsplan per policy tas fram för utvecklingsarbete, utbildning och implementering. Denna bör ange datum när de ska träda i kraft.
4. Kanslipersonal utbildas i hur varje policy ska tillämpas och rutiner utvecklas för hur de ska integreras i till exempel beredningsarbetet för att skapa enhetlighet.
5. Styrelsen ansvarar för att följa upp hur handlingsplaner följs.
6. Riktlinjer och handbok för projekt revideras när nya policies träder i kraft.

Vi rekommenderar att utveckling av en tydlig verksamhetspolicy ges prioritet.

Styrelsens arbete

Vi rekommenderar att styrelsen styr inriktningen på projekt genom att fastställa prioriteringsgrunder för projekt.

Vi rekommenderar att en årsarbetsplan utarbetas som ett redskap för styrelsen för att kunna styra över kansliets arbetet (se nedan). Vidare rekommenderar vi att arbetsfördelningen mellan styrelse och kansli förtydligas när det gäller policyformulering.

Vi tar inte ställning till om praxisen att kansliets personal deltar i styrelsemöten är lämplig eller ej, utan nöjer oss med att konstatera att det är ovanligt att en styrelse väljer att arbeta på detta vis.

System för upprättande av verksamhetsplan

Det saknas en verksamhetsplan som är tillräckligt heltäckande och detaljerad för att kunna fungera som ett styrinstrument för kansliets arbete. Detta resulterar i att beslutade aktiviteter inte alltid blir genomförda eftersom varje handläggare själv styr över sin tid och gör egna prioriteringar. Såväl kanslichef som styrelse behöver ett instrument för att kunna prioritera kansliets resurser och följa upp resultat. Ett system för att arbeta fram en verksamhetsplan behövs utvecklas.

Vi rekommenderar att Biståndsnämnden följer följande planeringsprocess:

1. Styrelsen fastställer viktiga, övergripande prioriteringar för kommande år. Detta görs i samband med att ansökningen till Sida produceras.
2. Med en tydlig ansvarsfördelning utifrån reviderade befattningsbeskrivningar bör varje handläggare tidsplanera sin verksamhet för det kommande året. Eventuella direkta kostnader för varje komponent beräknas.
3. Kanslichefen bedömer individens prioriteringar och diskuterar den individuella planen med respektive. Eventuella omprioriteringar görs utifrån ett helhetsperspektiv.
4. En tidsplan sammanställs för vad som ska ske varje månad, vem som är ansvarig och till vilken kostnad.
5. Styrelsen diskuterar den månadsvisa tidsplaneringen i helhet (12 månader), bedömer prioriteringar och kostnader, avstämningspunkter, ansvarsfördelning med styrelsen, samt föreslår förändringar och godkänner planen.
6. Planen används i den löpande verksamheten för styrning och uppföljning, både på kanslinivå och styrelsenivå.

System för uppföljning av beslut och löpande verksamhet

Vi rekommenderar att en årsarbetsplan används som instrument för löpande uppföljning av verksamheten. Genom att utveckla verksamhetsplaneringen med tillhörande budgetering kan kanslichef och styrelse i högre grad styra verksamheten mot utveckling av bättre service och mer konsekvent införande av regelverk. Uppföljning kan lyftas från framförallt operativa frågor till strategiska frågor.

Existerande rutiner för uppföljning bedömer vi som lämpliga och bör fortsättas att användas.

4.2 Ansvars- och befogenhetsstruktur

Inom detta område har vi definierat tre delområden:

- stadgar,
- arbetsordning
- organisationsstruktur och befattningsbeskrivningar.

Stadgar

En organisations stadgar är dess mest övergripande styrmedel. De fastställer för omvärden, så väl som för föreningens medlemmar och personal, organisationens övergripande målsättning, verksamhetens inriktning, samt organisationens formella struktur. Biståndsnämndens stadgar reviderades inför förändringar av föreningsstrukturen 1995. Stadgarna fastställer föreningens målsättning. Vidare specificeras fem uppgifter för föreningen, varav den som berör relationen till Sida är oklar. Informations och opinionsarbetet saknas i uppgiftsparagrafen.

Biståndsnämndens organisation beskrivs som:

- föreningsstämma
- styrelse
- verksamhetsråd
- kansli

Röstlängd för **föreningsstämman** specificeras inte i stadgarna. Det är något motstridigt att de två medlemmarna ska ha tre representanter var på stämman. Har dessa personer en röst var eller har LO och TCO varsin röst? Stadgarna anger inte heller huruvida samtliga representanter måste vara närvarande för att stämman ska vara giltig. En genomgång av protokoll från tre år tillbaka visar att vid endast ett tillfälle var alla representanter närvarande.

Verksamhetsrådets roll i beredningsprocessen har förändrats under de senaste åren och uppfattas numera som diffus bland förbunden.

Kansliet ges inget mandat i stadgarna. Enligt stadgarna kan styrelsen besluta i "särskild arbetsordning" om delgering och arbetsfördelning mellan styrelse och kansli. I denna specificeras tydligare kansliets mandat.

Två organ saknas i stadgarna: Informationsutskottet och den informella "Beredningsgruppen". Informationsutskottet inrättades genom styrelsebeslut 1998 för att planera och genomföra informationsverksamheten. Beredningsgruppen består av de internationella handläggarna på LO och TCO samt kanslichefen. De möts på initiativ av kanslichefen för att förbereda styrelsemöten.

För båda dessa organ gäller frågan om de är permanenta eller temporära. Informationsutskottets medlemmar har gett uttryck för att de har uppfattat utskottet som ett temporärt utskott, medan kansliet ser utskottet som ett permanent organ. Beredningsgruppen betonas som temporär och informell av dess medlemmar.

Arbetsordning

Arbetsordningen är reviderad 1996. Enligt stadgarna fastställer den delgering från styrelsen till kansliet. Dock innehåller den, något inkonsekvent, även verksamhetsrådets uppgift, vilket redan har reglerats i stadgarna. Informationsutskottets mandat saknas i arbetsordningen och beskrivs olika i olika dokument (styrelseprotokoll, utskottsprotokoll och informationspolicy).

Kansliets mandat

Arbetsordningen ger kansliet två roller: servicerollen och granskningsrollen. Servicerollen betonas, medan granskningsrollen är ganska outvecklad. Vi anser att det är riktigt att fokusera på service, men att granskningsrollen inte kan utelämnas. Om Biståndsnämndens ansvar i granskningsrollen förtydligas och kommuniceras kan servicerollen därefter vara den dominerande. Resultatet blir att Biståndsnämnden har **rätt att ställa krav** på förbunden. I dag är varken kansliets roll eller befogenheter gentemot förbunden eller internationaler definierade och vi bedömer att en rädsla råder runt rätten att ställa krav.

Vidare råder oklarhet om flera av kansliets uppgifter. Oklara områden som vi har funnit är:

- Kansliets beslutsrätt (avvisningar, prioriteringar) under beredning av projekt.
- Gränsdragning mellan styrelse och kansli för policyformulering.
- Roll och befogenheter inom informations- och opinionsarbetet, främst gränssnittet till ägarna i opinionsbildning samt kansliets roll i informationsarbetet inom förbunden.
- Mandat för kontaktskapande aktiviteter vid initiering av nya bilaterala projekt.
- Projektledarrollen i förhållande till prioritering av projekt och granskning av ansökningar.
- Vad som ingår i servicerollen.

Enligt arbetsordningen ska styrelsen fatta alla beslut. I praktiken beslutar inte styrelsen om enskilda projekt utan uppger att den "litar på kansliets beredning". Härmed blandas granskning och beslut samman. Det bör specificeras i arbetsordningen att styrelsen inte beslutar i enskilda ärenden utan beslutar om inriktning och ramar utifrån satta kriterier.

Organisationsstruktur och befattningsbeskrivningar

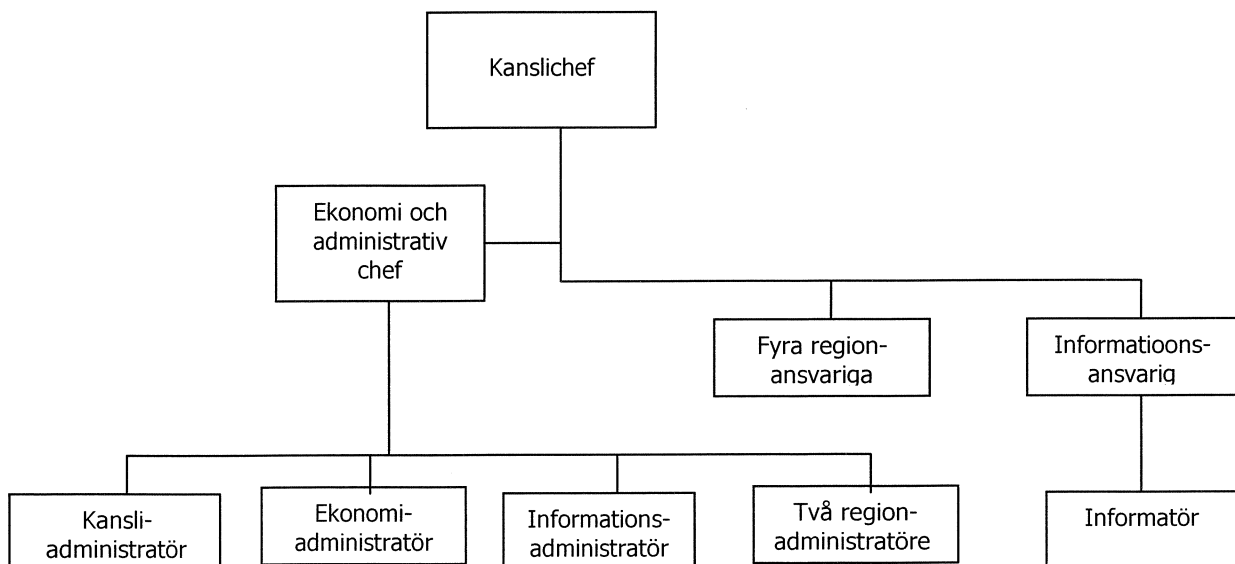
Organisationsschema

Fram till årsskiftet 2000-01 var Biståndsnämndens kansli organiserat i en platt struktur med sex handläggare, en liten ekonomiavdelning samt ett embryo till en informationsavdelning. Samtliga rapporterade direkt till kanslichefen. Inom kansliutvecklingsprojektet identifierades den rådande organisationsstrukturen som ett hinder för att ytterligare effektivisera och professionalisera kansliets arbete. Genom att förändra organisationen vill man uppnå följande effekter:

- effektivisera projektadministrationen
- frigöra resurser för analys, policy och strategiutveckling
- höja kvalitén på administration, handläggning och service till förbunden
- höja kvalitén på beslutsunderlag till styrelsen
- förtydliga ansvarsområden inom kansliet och fördjupa kunskap och kompetens inom dessa.

Under hösten 2000 diskuterade kansliet sig fram till en ny struktur som började genomföras vid årsskiftet 2001. Styrelsen har fattat beslut om den nya strukturen, främst utifrån diskussioner runt de olika funktionerna. En organisationsskiss har presenterats för oss. Skissen illustrerar relationer, snarare än ansvar och befogenheter, och är därför svårförstålig. Även utkast till arbetsbeskrivningar finns, men är ofullständiga.

Vid diskussioner med kanslichefen har vi förstått att den nya strukturen har flera nivåer. Nedan har vi ritat om strukturen så som vi har förstått att kansliet har kommit överens om att den ska se ut, men i ett organisationsschema som visar ansvarsfördelning:



Denna bild visar en uppdelning i två personalkategorier: administratörer och verksamhetsansvariga. Vi bedömer att denna indelning stämmer med syftet att professionalisera och därmed även effektivisera verksamheten. Flera av syftena kan uppnås genom att bättre samordning kan skapas inom de två grupperna och utveckling av rutiner blir lättare. Vi bedömer att den nya strukturen kommer att underlätta styrning av verksamheten.

Den nya organisationen har två chefer. Kanslichefen ansvarar för övergripande frågor och är arbetsledare för de verksamhetsansvariga. Hans fokus är på externa frågor, policy och strategiutveckling, externa relationer och verksamhetsutveckling. Ekonomichefens fokus blir, utöver ekonomiadministration, intern administration och utveckling av administrativa rutiner och system. Han är arbetsledare för all administrativ personal och har personalansvar för dem.

Befattningsbeskrivningar

Befattningsbeskrivningar saknades i den gamla organisationen. Utkast till befattningsbeskrivningar finns numera för samtliga tjänster. De är i olika grad av färdigställande och inga kan anses vara kompletta vid vår granskning. Nedan illustreras, som ett exempel, vad saknades eller var oklart i arbetsbeskrivningen för de regionansvariga:

Saknas:

- roll och ansvar i projektberedning och projektrapportering
- service till förbund i projektgenomförande
- roll och ansvar i projektekonomi
- ansvar för verksamhetsutveckling
- verksamhetsplanering.

Oklart:

- hur ansvar i samverkan med regionadministratör ska ske och för vad
- varför regionansvariga ska vara projektledare på deltid.

Utkasten till befattningsbeskrivningar har fokuserats på det som kansliet vill uppnå med omorganiseringen, till exempel policyutveckling och ökad samordning inom internationalfamiljerna. Kansliets kärnuppgifter (beredning och granskning, service till förbund, samt uppföljning och kvalitetsbedömning) saknas i beskrivningarna.

Attestordning och firmateckning

”Regler för kontroll vid ekonomiska transaktioner” definierar arbetsgången och delegerat ansvar till personalen vid granskning av kostnader och utfärdande av betalningsorder, samt beskriver hur attestering ska ske. Attesträtten är delegerad av styrelsen till kanslichefen. Ordföranden attesterar kostnader som rör kanslichefen. Detta dokument är heltäckande och efterlevs.

Styrelsen reviderade 2000-10-26 sina regler för firmateckning. Firmatecknare definieras för handlingar och brev, samt för föreningens olika konton. För utbetalning i samtliga konton tecknas firman av två personer i förening, utom för ett konto i Nordbanken där en handläggare ensam kan teckna firma. Detta har sina praktiska förklaringar, men är ur kontrollsynpunkt inte acceptabelt.

Slutsatser och rekommendationer

Våra slutsatser och rekommendationer för området ansvars- och befogenhetssystem är följande:

Stadgar

Vi rekommenderar att stadgarna revideras av föreningsstämman på följande punkter:

6. Biståndsnämndens uppgift i förhållande till sina samarbetsparter när det gäller att föra vidare förpliktelser gentemot Sida.
7. Informations- och opinionsbildningsarbete bör ingå uppgiftsparagrafen.
8. Rösträtt och närvaro specificeras för föreningsstämman.
9. Verksamhetsrådets mandat bör förändras.
10. Styrelsens rätt att skapa olika utskott och delegera uppgifter till dessa bör skrivas in.
11. Styrelsens möjlighet att delegera mandat till dess olika organ regleras i arbetsordningen, det vill säga den behandlar inte endast delegering från styrelse till kansli.

Vi rekommenderar att styrelsen beslutar om informationsutskottet och beredningsgruppen ska göras permanenta och om de därmed ska inkluderas som organ i föreningens struktur.

Vi rekommenderar att informationsutskottet skrivs in som organ i föreningens struktur .

Arbetsordning

Styrelsen har delegerat mer ansvar till kansliet än vad som står i arbetsordningen. **Vi rekommenderar** att arbetsordningen revideras och löpande hålls aktuell. Följande områden bör revideras:

1. Informationsutskottets mandat bör skrivas in
2. Om verksamhetsrådet ges ett mandat bör detta skrivas in, annars bör verksamhetsrådet utgå ur arbetsordningen
3. Gränssnittet mellan kansli och styrelse bör definieras tydligare genom att kansliets uppgifter definieras tydligare och delegerat ansvar specificeras. Följande roller bör förtydligas:
 - granskningsrollen
 - beslutsrätt under beredning av projekt
 - policyformuleringsrollen
 - roll och ansvar inom informations och opinionsbildning
 - mandat för kontaktskapande aktiviteter
 - projektledningsrollen
 - vad som ingår i servicerollen.

Organisationsstruktur och befattningsbeskrivningar

Utifrån de diskussioner som vi har fört med kansli och styrelse runt den nya organisationen bedömer vi att en betydligt tydligare styrning och utveckling av administrativa rutiner och verksamhet kommer kunna ske med den nya organisationen än vad som var möjligt med den gamla strukturen.

Det beslutade organisationsschemat definierar inte ansvar och befogenhetsstruktur inom kansliet. **Vi rekommenderar** att ett organisationsschema som tydligare beskriver strukturen och arbetsbeskrivningar och som tydligare klargör arbetsuppgifter, ansvar och befogenheter bör utvecklas och beslutats **omgående**.

Den nya organisationen kommer att ha två chefer, varav kanslichefen är övergripande ansvarig. **Vi rekommenderar** att de två cheferna bildar en ledningsgrupp för kansliet och fastställer rutiner för ledningsgruppens arbete.

Den nya strukturen innehåller en inbyggd **risk** att man skapar ett gap mellan de två personalkategorierna. Blir den administrativa enheten för isolerad från verksamheten riskerar administratörerna att driva på byråkratisering av organisationen. För att motverka detta måste den administrativa enheten ha god förståelse och kunskap om verksamheten. God kommunikation och samarbete mellan den administrativa chefen och verksamhetsansvariga, samt mellan regionansvariga/infoansvarig och administratörerna blir avgörande. **Vi rekommenderar** att rutiner för detta samarbete etableras redan vid införandet av den nya organisationen för att motverka att gapet uppstår.

De tre administratörerna som administrerar verksamheten (projekt och information) kan riskera att uppleva ett **dubbelt chefskap** i och med att dessa befattningar även skulle kunna lyda under de verksamhetsansvariga. **Vi rekommenderar** därför att det klargörs vem som är deras arbetsledare. Vi ser två fördelar med att dessa tjänster organiseras under den administrativa chefen: Dels betonas utveckling av den administrativa kompetensen genom att de hör till den administrativa enheten. Vidare tror vi att en jämbördig samarbetsrelation lättare skapas mellan de regionansvariga och regionadministratörerna eftersom inget chefskap finns med i relationen. De bli två deltagare, med olika kompetens och olika uppgifter, i ett team.

Slutligen ser vi en **risk** att ekonomienhetens resurser minskas genom att **ökade befogenheter** åläggs den ekonomiansvarige, som blir administrativ chef och kommer i arbetsledande ställning för fem personer. Utöver den löpande ekonomin ska denna person övergripande ansvara för föreningsadministrationen, projektekonomi och intern administration det vill säga har mindre tid att själv jobba med ekonomi och redovisning. Ekonomiadministrationen kan komma att bli en flaskhals i den nya organisationen.

Befattningsbeskrivningar saknades i den tidigare organisationen och att en uppstyrning därmed har skett. Vissa funktioner saknas fortfarande i utkasten, framförallt det som utgör kansliets kärnuppgifter. Ansvar och befogenhetsbeskrivningar är också otydliga. Ofta beskrivs ansvar som **gemensamt** för en grupp, vilket generellt sett inte är en god princip eftersom det leder till att ingen känner ansvar.

Vi rekommenderar att arbetsbeskrivningarna revideras sedan organisationsstrukturen har fastställts i tydligt schema som klargör ansvarsförbindelserna. Vi rekommenderar vidare att befattningsbeskrivningarna revideras ytterligare när kansliets mandat efter omorganisationen har beslutats och förtydligats i arbetsordningen. Vi rekommenderar slutligen att befattningsbeskrivningarna ses som levande dokument och utvärderas och utvecklas årligen vid utvecklingssamtal.

Attestordning och firmateckning

Vi konstaterar att attestordningen är heltäckande och efterlevs. **Vi rekommenderar** att beslut om firmateckning bör revideras. Det är inte acceptabelt att en handläggare ska vara ensam firmatecknare för ett konto.

4.3 Informella styrmedel

Alla organisationer styrs av såväl formella som informella styrmedel. De informella styrmedel som har granskats är:

- styrande värderingar
- organisationskultur
- ägarinflytande
- förbundens inflytande.

Styrande värderingar

Inom alla ideella organisationer finns en mängd värderingar som kan vara starkt styrande över hur organisationen fungerar. I bland upplevs dessa som så självklara bland personal att man inte reflekterar över dessa oskrivna normer. Naturligtvis gäller även detta för en facklig organisation som Biståndsnämnden. Den starkaste värderingen som vi har stött på under vår analys av systemet är oviljan att använda avtal som ett styrinstrument och för att formalisera relationer. ”Vi litar på våra samarbetsparter” är en vanlig kommentar som vi har hört på olika nivåer i systemet, ända ner till fältnivån. Samarbetet är informellt och flexibelt i positiv bemärkelse, icke enhetligt, ibland godtyckligt eller förvirrande i negativ bemärkelse.

En annan tydlig värdering är att man förhandlar för att nå överenskommelser i stället för att stipulera villkor. Detta syns tydligt i projektberedningsprocessen.

Vid frågan om vilka värderingar som påverkar hur personalen på Biståndsnämndens kansli arbetar framkom följande bild:

- Vi styrs av de **fackliga grundvärderingarna** att arbeta för att den fackliga rörelsen blir stark, arbeta för arbetarnas villkor och stödja de fattigaste.
- Vi ska ge **service till förbund**. Detta betyder att se till att deras ansökningar går igenom, göra det som de efterfrågar och hålla kontakten med dem.
- Vi ska vara **politiskt neutrala** eftersom vi ägs av både LO och TCO.
- Vi ska **vara LO:s och TCO:s redskap**. Vi ska veta vår roll (men ibland vet vi inte riktigt vad den innebär). Ett exempel är projektledarrollen som vi genomför åt LO och TCO. Vi får en mittemellan roll med oklara ansvarsförhållanden åt båda hållen.
- Vi upplever att vi sitter i en **utsatt position** mitt emellan olika intressebaserade motstånd: Sidas krav, styrelsens förväntningar, internationals strategier, politiska spänningar mellan LO och TCO, förbundens förväntningar. Är vi Sidas förlängda arm eller fackets handgångna?
- **Fackliga kulturer styr över oss**, till exempel hur man förankrar beslut, hierarkiska strukturer, eller bevakning av makt
- Det är **oklart vilket mandat** Biståndsnämnden har när det gäller att ta ställning i olika biståndsrelaterade frågor. Är det Biståndsnämnden, central organisationerna eller förbunden som ska ta ställning?

Hela personalen delar de fackliga grundvärderingarna vilket gör att det finns en total enhetlighet runt de frågeställningar som organisationens verksamhet kretsar. Värderingen att ge service till förbund drivs av kanslichefen och delas av personalen. Vi har inte funnit några motsättningar runt denna värdering, möjligen runt tolkningen av den. Ibland leder denna värdering till en extrem flexibilitet i hantering av olika parterns önskemål och viljor.

Organisationskultur

Organisationskulturen på Biståndsnämnden kännetecknas i första hand av ett engagemang för innehållet i arbetet och ett stort fackligt patos. Många beskriver varandra som "eldsjälar".

De flesta har ett fackligt förflutet, en del med internationell inriktning, andra från till exempel facklig utbildning, vilket gör att de snarare är generalister än specialister på de frågor de arbetar med. Personalen upplever själva att det finns flera olika kulturer bland dem, beroende på deras olika bakgrunder, kommer man från LO- eller TCO-sfären för man med sig lite olika kulturer. "LO-kulturen" framställs som mer dominerande på kansliet än "TCO-kulturen" på grund av att styrelseordförande och kanslichef utses av LO. Har man inte alls en facklig bakgrund anser personalen att det kan vara svårt att förstå de osynliga lagarna som styr relationerna med ägarna och förbunden.

Ägarinflytande

LO och TCO har stort inflytande över Biståndsnämnden, både formellt och informellt. Eftersom LO tillsätter ordförande och kanslichef lutar ägarinflytandet till LO:s fördel.

Det är en uttalad ambition hos kanslichefen att ha goda relationer med ägarna och se till att de är informerade och involverade. Han stämmer löpande av alla viktiga frågor som rör organisation och personal med styrelseordföranden och alla verksamhetsinriktade frågor med de internationella sekreterarna på LO och TCO.

Det sistnämnda sker genom ett informellt organ för beredning av styrelseärenden, Beredningsgruppen, som skapades när kanslichefen tillträdde för att få råd i olika frågeställningar inför styrelsemöten. Detta organ träffas inför varje styrelsemöte och går igenom agendan. Beredningsgruppen har inte instiftats som ett permanent arbetsutskott och finns inte inskrivet i stadgar eller arbetsordning. Av dess medlemmar beskrivs det snarare som en temporär lösning och stöd till kanslichefen, ett bollplank.

Vi ser det inte som någon nackdel att ytterligare formalisera denna konstellation genom att skriva in dess funktion i arbetsordningen och definiera dess sammansättning eftersom det råder osäkerhet bland personal och förbund om dess mandat. Vi har stött på vissa uppfattningar på kansliet att "ägarna styr agendan" genom Beredningsgruppen. Vi anser att det är styrelsens uppgift att förbereda sina möten på det sätt som bedöms som lämpligt. Detta skulle klargöras om beredningsgruppen formaliserades.

Ägarnas inflytande över kansliet har även formaliserats genom användningen av kanslipersonal som projektledare i centralorganisationsprojekt. Enligt LO och TCO har detta tillkommit på grund av att kapacitetsbrist har uppstått på LO och TCO för att driva centrala projekt. Kanslichefen bedömer att det är ett medel för kompetensutveckling av personalen.

Förbundens inflytande

Förbundens informella inflytande över Biståndsnämnden är stort. Förbunden uppger att den löpande dialogen runt projekten är deras främsta redskap påverka Biståndsnämndens verksamhet. Förbunden har ett avgörande inflytande under diskussionerna runt ansökan, även för de multilaterala projekten.

Förbundens formella inflytande över Biståndsnämnden är däremot svagt. Verksamhetsrådet, som möts två gånger om året fungerar inte tillfredsställande i sin nuvarande form. Av olika anledningar har rådet kommit att få karaktären av allmänt informationsmöte om vad som är

på gång inom Biståndsnämnden. Rådet är för stort för att kunna fungera som ett policyskapande organ. Olika personer från förbunden deltar vid olika tillfällen.

Flera förbund är missnöjda med att inte ha någon formell kanal till Biståndsnämnden för mer övergripande frågor. En del förbund har informellt "utsett" en styrelsemedlem att vara deras representant, även om personen inte kommer från förbundet i fråga.

Slutsatser och rekommendationer

Våra slutsatser och rekommendationer för området informella styrmedel är följande:

Styrande värderingar

Vi konstaterar att Biståndsnämndens personal uppvisar en total enighet runt de grundläggande fackliga värderingarna som styr deras arbete. Detta gör att det finns en total samstämmighet runt organisationens verksamhet.

De värderingar som skapar osäkerhet inom kansliet hänför sig till relationen mellan kansliet och ägarna, samt kansliet och styrelsen. **Vi rekommenderar** att Biståndsnämndens stadgar och arbetsordning revideras för att tydliggöra kansliets mandat.

Organisationskultur

Vi bedömer att organisationskulturen är tillräckligt homogen för att organisationen ska fungera. Det finns vissa spänningsfält, men inget som vi bedömer som allvarligt.

Ägarinflytande

Ägarinflytandet är starkt inom Biståndsnämnden. Kansliet har valt att arbeta nära och i samklang med ägarna. **Vi rekommenderar** att Beredningsgruppens roll och funktion formaliseras genom att skrivas in i arbetsordningen.

Vidare **rekommenderar vi** att projektledningsrollen för kanslipersonal begränsas och används endast som en temporär åtgärd när akut personalbrist uppstår hos LO och TCO. Vi anser att denna roll inte ligger inom kansliets mandat. Den kan ha negativa konsekvenser för de svenska förbundens engagemang i projekt, skapar svåra situationer i projektberedningen eftersom handläggarna skriver ansökningarna för dessa projekt, innehåller ett jävsmoment i granskning av rapporter, samt tar kapacitet från kansliets övriga uppgifter. Vi ser inga större problem med den heltidsanställda projektledaren i Pan-afrikanska projektet utan problemen uppstår främst när tjänster delas.

Vi kan hålla med kanslichefen att projektledarskap är utvecklande, men anser att personalens kompetensutveckling främst bör ske inom de områden där kansliet har ett uttalat mandat.

Förbundens inflytande

Vi konstaterar att förbunden har stort informellt inflytande över Biståndsnämnden i projektsamarbetet, men litet formellt övergripande inflytande. **Vi rekommenderar** att:

- verksamhetsrådets roll renodlas. Rådet bör få en tydligare uppgift att aktivt delta i policyformulering, eventuellt även genom att utse representanter från rådet som deltar i arbetsgrupper med kanslipersonal för att arbeta fram underlag

- tätare informationsmöten hålls med förbunden utanför verksamhetsrådet om specifika frågor
- miniseminarier arrangeras om biståndsrelaterade frågor och länder som riktas mot alla intresserade inom förbuden.

4.4 Bokföringssystem och projekthanteringssystem

Biståndsnämnden använder bokföringssystemet **Hogia Art**. För projektadministration används ett i Access egenutvecklat projekthanteringssystem som kallas **BIPS**. BIPS är relativt nytt och ersatte ett internt utvecklat system i Excel. Hogia och BIPS är sammankopplade för projektrelaterade utbetalningar och återbetalningar. Löner administreras av LO och Biståndsnämnden har därför inget eget system för löneadministration.

Bokföringssystem

Ekonomiavdelning

Ekonomiavdelningen består av två personer:

- ekonomiansvarig
- ekonomiadministratör.

Den ekonomiansvarige har det övergripande ansvaret för alla delar av ekonomiadministrationen och för bokslut och rapporter. Ekonomiadministratören sköter en stor del av den löpande bokföringen.

Den ekonomiansvarige anställdes i mitten av 2000 och tillförde då Biståndsnämnden bättre formella kunskaper och större erfarenhet av redovisning. Den tidigare ekonomiansvarige ansågs inte ha dessa egenskaper i tillräcklig utsträckning. Under ungefär ett halvår, sedan den före ekonomiansvarige slutat och innan den nye anställdes, hyrdes en konsult in på deltid, främst för att upprätta bokslut för 1999.

Systemdokumentation

Enligt Bokföringsnämndens rekommendation 10, Systemdokumentation och behandlingshistorik, utgörs systemdokumentation normalt av:

- **kontoplan**
- **samlingsplan.**

Kontoplanen är en sammanställning över redovisningens konton. Planen bör innehålla en redogörelse för bokföringens konton och dessas användning (konteringsinstruktioner).

Samlingsplanen innehåller en dokumentation över bokföringssystemets uppbyggnad.

Behovet av systemdokumentation finns både externt och internt. För att tillgodose **externa** granskningsbehov, till exempel revision, är det viktigt att det utan svårighet går att följa bokföringsposterna genom redovisningen och förstå redovisade bokföringsuppgifter.

Internt har systemdokumentationen en funktion av kvalitetsgaranti. Systemdokumentationen blir en handledning för alla viktiga moment i bokföringsarbetet och säkerställer därigenom att alla transaktioner bokförs enhetligt och rätt. Systemdokumentationen underlättar också vid den ordinarie ekonomipersonalens frånvaro och vid nyanställningar.

Biståndsnämnden har en kontoplan som fyller organisationens behov. Kontoplanen är dock inte helt uppdaterad, till exempel saknas separata konton för informationsverksamheten. Den saknar helt konteringsinstruktioner. Inte heller finns någon samlingsplan.

Indirekta ändamålskostnader

Indirekta ändamålskostnader definieras i Sidas Anvisningar som: "Egenproducerade tjänster, som har så stor bindning till genomförandet av en eller flera insatser att kostnaden kan ingå i insatsbudgeten."

Vår tolkning är att indirekta ändamålskostnader enbart består av arbetskraftskostnader för egen personal på kansliet eller i svenska förbund. Resekostnader, hotellkostnader och dylikt, som beloppsmässigt klart framgår av direkta utbetalningar, hänförs till direkta ändamålskostnader. Också kostnader för resurspersoner som ersätts separat för en specifik insats hänförs till direkta ändamålskostnader.

Hanteringen av indirekta ändamålskostnader skiljer sig mellan kansliets egna kostnader och de svenska förbundens kostnader.

Kansliets rutiner för egna indirekta ändamålskostnader är följande:

1. Handläggarna håller själva under året reda på att utrymme finns i projektbudgetarna för indirekta ändamålskostnader och att inte dessa budgetposter överskrids.
2. Vid årets slut rapporterar handläggarna sina respektive indirekta ändamålskostnader.
3. I bokföringssystemet Hogia minskas kostnadskonton för arbetskraftskostnader med de rapporterade beloppen och kostnadskontot 4011, Projektkostnader LO/TCO, ökas.
4. Genom kopplingen mellan konto 4011 och projekthanteringssystemet BIPS bokförs de redovisade kostnaderna automatiskt på respektive projekt i BIPS.

Resultatet blir att Biståndsnämnden under året inte kan följa upp användningen av tilldelade medel i budgetposten indirekta ändamålskostnader. Den enda kontrollen blir handläggarnas egna anteckningar.

Beräkningen av kostnaden för den egna personalens tid blir självklart subjektiv, beroende på vilka typer av kostnader man inkluderar. För 2000 har Biståndsnämnden kommit fram till ett preliminärt belopp på 3 500 kronor per dag. För 1999 diskuterades inledningsvis beloppet 2 400 kronor. Till slut användes beloppet 1 400 kronor, vilket var exakt det belopp som krävdes för att de redovisade administrationskostnaderna skulle motsvara administrationsbidragen från Sida respektive LO och TCO. Beloppet bestämdes alltså av allt att döma för att balansera administrationsbudgeten, inte genom en kostnadsberäkning.

Eftersom de indirekta ändamålskostnaderna på kansliet uppgick till 1 650 000 kronor påverkar denna godtyckliga beräkning det redovisade resultatet i hög utsträckning. Ju högre pris som sätts på personalens tid desto större blir överskottet från kansliet administration och desto lägre blir underutnyttjandet av det totala projektanslaget från Sida, och därigenom återbetalningen till Sida.

Om dagskostnaden hade satts till 2 400 kronor eller 3 500 kronor hade utnyttjandet av projektanslaget ökat med följande belopp:

- Dagskostnad 2 400 kronor: 1,2 miljoner kronor
- Dagskostnad 3 500 kronor: 2,5 miljoner kronor

Priset på kanslipersonalens tid sattes alltså lågt för att balansera administrationsbudgeten. Kansliet uppger å andra sidan att man inte var helt säkra på definitionen av indirekta ändamålskostnader under 1999 och att eventuellt för många aktiviteter, och dagar, redovisats under det året. Oklarheten berodde i stor utsträckning på brist på styrning vid det långvariga glappet mellan den gamla och nya ekonomiansvariga.

De **svenska förbundens** indirekta ändamålskostnader behandlas annorlunda. Vi tolkar Sidas Anvisningar som att även förbunden har rätt att inkludera indirekta ändamålskostnader i insatsbudgetar. Biståndsnämnden delar i princip den synen och anser att förbunden **skulle kunna** debitera egen tid i insatsbudgetar.

Däremot har Biståndsnämnden infört ett **eget förbud** för svenska förbund att debitera sin egen tid i insatsbudgetar. Man befärar att budgetarna då skulle svälla på grund av höga svenska kostnader och att de belopp som når mottagarlandet skulle minska avsevärt. Vi delar den inställningen och har också observerat att en relativt stor del av Sidas medel används i mottagarlanden och inte av svenska förbund. Däremot bedömer vi att de multilaterala projekten fungerar något annorlunda och att internationaernas egna kostnader i större utsträckning täcks av Sidamedel.

Administrationsbidrag till svenska förbund

Sidas Anvisningar säger att: "I normalfallet kan en underorganisation som administrationsbidrag erhålla 5%, räknat på den Sidafinansierade delen av insatsens budget." Ingen vägledning ges i frågan om "kan" betyder "har rätt till" eller vem som annars bestämmer vilka organisationer som har rätt till administrationsbidrag och till vilket belopp.

Biståndsnämnden **har ingen officiell policy** i frågan men kansliet håller en relativt tydlig linje. I multilaterala projekt har svenska förbund inte rätt till administrationsbidrag medan det i bilaterala projekt betalas ut till de förbund som ansöker. Administrationsbidraget beräknas i de fallen till 5% på utnyttjade medel, ej på den totala budgeten. Informationen från Biståndsnämnden till de svenska förbunden om rätten till administrationsbidrag är otydlig.

Av Sidas administrationsbidrag till Biståndsnämnden **betalas endast en mindre del vidare** till de svenska förbunden. 1999 betalade Sida totalt 6 630 000 kronor i administrationsbidrag. Av detta betalade Biståndsnämnden 481 190 kronor vidare till förbunden. Om man betalat ut 5% på alla insatsbudgetar hade det inneburit att 3 875 000 kronor hade betalats vidare till förbunden, minskat med administrationsbidraget för de projekt som administreras av Biståndsnämndens kansli.

Biståndsnämndens **administrativa rutiner** för att hantera administrationsbidrag till de svenska förbunden är följande:

1. Förbund inkluderar administrationsbidraget i sina insatsbudgetar på en separat budgetlinje.
2. Administrationsbidraget till förbunden ingår i Biståndsnämndens totala anslagsframställan för insatsbudget till Sida.
3. De svenska förbunden rekviderar pengar enligt insatsbudgetar, alltså inklusive eventuella administrationsbidrag.
4. Vid årets slut görs en bokföringstransaktion, där Biståndsnämndens administrationsbidrag minskas med de bidrag som ska betalas vidare till förbunden. Samtidigt bokförs en minskning på samma belopp i utbetalade medel till respektive förbund. Därigenom behöver inte detta belopp återredovisas av förbunden och omvandlas då till administrationsbidrag.

Det här sättet att hantera administrationsbidraget till svenska förbund får två olika **konsekvenser** av betydelse:

1. De budgeterade vidarebetalningarna av administrationsbidrag till de svenska förbunden ingår i underlaget för beräkning av Biståndsnämndens totala administrationsbidrag från Sida. För 1999 innebar det förmodligen att 68 000 kronor (8,5% av 800 000 kronor) för mycket betalades ut i administrationsbidrag till Biståndsnämnden.
2. Eftersom administrationsbidraget ingår i insatsbudgeten men vid årets slut omvandlas till administrationsbidrag till svenska förbund kan den totala insatsbudgeten i teorin aldrig utnyttjas helt. I praktiken är det inte så eftersom Biståndsnämnden överbokar rambidraget från Sida och därigenom ändå kan utnyttja hela bidraget.

Leverantörsskulder

Inkommande leverantörsfakturer går först till ekonomiavdelningen men registreras inte vid ankomst och bokförs inte förrän de godkänts av respektive handläggare. En kopia av fakturan sparas dock i en mapp när fakturan skickas till handläggaren för godkännande. Ingen leverantörsreskontra används, vilket innebär att kontrollen över obetalda leverantörsfaktur är begränsad.

Projekthanteringssystem

Projekthanteringssystemet BIPS används för all finansiell budgetering, uppföljning och rapportering av projekt. I dag använder alla handläggare på Biståndsnämnden systemet men i den nya organisationen som just nu introduceras kommer den finansiella delen av BIPS endast användas av två regionadministratörer och informationsadministratören.

BIPS tillåter redovisning på fem olika budgetnivåer:

1. LO-TCO Biståndsnämnd
2. Svenskt fackförbund, LO eller TCO (Requesting organisation)
3. Fackföreningsinternational
4. Fackföreningsinternationals regionkontor
5. Fältorganisation

I ett projekt har varje budgetnivå sin egen insatsbudget med eget budgetansvar. Varje nivå återspeglar också separat i sin egen valuta. Det kan därför förekomma upp till fyra olika valutor i ett och samma projekt.

BIPS användes under 2000 trots att utvecklingsarbetet inte var helt avslutat. Året har innehållit en del problem med systemet vilka successivt har rättats till i samarbete med systemleverantören. Vid ingången till 2001 har de flesta av problemen åtgärdats och även om några fortfarande återstår tyder det mesta på att systemet i stort sett fungerar tillfredsställande.

Systemdokumentation

Biståndsnämnden har ännu inte försetts med någon **systemdokumentation** av systemleverantören och man är osäker på vad avtalet med leverantören säger i det avseendet.

Inte heller finns någon **användarhandbok** till stöd för användarna av systemet. Kansliet planerar att inom kort genomföra utbildning av regionadministratörerna, som är de som främst kommer att använda BIPS, och den kursdokumentation som då framställs hoppas man kommer kunna fungera som handbok.

Utgående balanser

I BIPS finns ingen funktion för att låsa balanserna för året när bokslutet är färdigställt. Det innebär att man kan ändra de utgående balanserna på projekt efter att bokslutet har fastställts. I BIPS kommer då de ingående balanserna för nästföljande år inte överensstämma med balanserna i den officiella verksamhetsberättelsen.

Informationsavdelningens användning av BIPS

Informationsavdelningen skulle kunna använda BIPS för den löpande budgetuppföljningen av projekt. Däremot gör informationsverksamhetens uppdelning på övergripande program att informationen i BIPS inte kan användas för att sammanställa rapporter på högre nivåer än projekt. Systemet har inte utvecklats för att hantera uppdelningen av ett projekt på flera program, vilket avtalet med Sida kräver.

Utvecklingen av den funktionen har påbörjats och man hoppas hinna färdigt i tid för informationsavdelningens rapport till Sida för år 2000.

Slutsatser och rekommendationer

Våra slutsatser och rekommendationer för området bokföringssystem och projekthanteringssystem är följande:

Systemdokumentation

Biståndsnämndens redovisning måste betecknas som relativt okonventionell och komplicerad, främst beroende på verksamhetens art. Därför anser vi att behovet av systemdokumentation av bokföringssystemet är angeläget. **Vi rekommenderar** att kontoplanen utvidgas med beskrivningar av konton och med konteringsinstruktioner. En samlingsplan bör upprättas. Den bör även innefatta projekthanteringssystemet BIPS. En systemdokumentation för datasystemet BIPS bör upprättas av systemleverantören.

Indirekta ändamålskostnader

För att öka möjligheterna till budgetuppföljning under året **rekommenderar vi** att kansliets indirekta ändamålskostnader rapporteras och bokförs löpande under året. En tänkbar lösning är att indirekta ändamålskostnader rapporteras på reseräkningar. Den lösningen skulle förmodligen också medföra en säkrare bokföring av de direkta resekostnader som är förknippade med de indirekta ändamålskostnaderna.

Om Biståndsnämnden bestämmer dagskostnaden för indirekta ändamålskostnader vid årets slut innebär det att insatsbudgetarna upprättas med osäkra, eller direkt felaktiga, belopp. Oklarheten om beloppets storlek vid årets början innebär också att budgeteringen av kanslikostnaderna blir osäker. För att höja träffsäkerheten i insatsbudgetarna och öka säkerheten angående kanslikostnaderna **rekommenderar vi** att beloppet per dag för indirekta ändamålskostnader det kommande året bestäms redan under budgetprocessen.

Administrationsbidrag till svenska förbund

Vi anser att bristen på en förankrad policy för administrationsbidrag till svenska förbund utgör en risk för kansliets verksamhet. Om en större andel av förbunden skulle ansöka om administrationsbidrag skulle det tvinga fram en oplanerad neddragning av kansliets personalstyrka med påföljande försämring av kansliets möjligheter att utföra sina uppgifter. **Vi rekommenderar** att Biståndsnämndens styrelse beslutar om policy för utbetalning av administrationsbidrag till svenska förbund. Det är av största vikt att denna policy är väl förankrad bland förbunden och att de regler som gäller sedan klart kommuniceras till förbunden.

Den metod Biståndsnämnden använder för att budgetera och bokföra administrationsbidrag till svenska förbund resulterar i uppenbara felaktigheter. Vår slutsats är dock att metoden inte har använts med motivet att höja administrationsbidraget från Sida utan att Biståndsnämnden helt enkelt inte har insett att metoden ger den effekten. **Vi rekommenderar** att administrationsbidraget lyfts ut ur projektbudgeten och i stället behandlas separat. Biståndsnämnden har redan börjat förbereda den ändringen, vilket man startade med omedelbart efter vårt påpekande.

Leverantörsskulder

Den nuvarande hanteringen av leverantörsfakturor medför att säkerheten inte är tillfredsställande och att möjligheterna att följa upp och stämma av leverantörsskulder begränsas i onödan. **Vi rekommenderar** att Biståndsnämnden använder en leverantörskreskontra och att leverantörsfaktuorna registreras där vid ankomsten.

Utgående balanser i BIPS

Vi rekommenderar att en funktion för att låsa ett års slutliga balanser i BIPS läggs in i systemet.

Informationsavdelningens användning av BIPS

Det faktum att BIPS inte kan tillgodose informationsavdelningens behov är olyckligt och **vi rekommenderar** att systemet anpassas snarast. Det arbetet har påbörjats.

4.5 Struktur för multilateralt utvecklingssamarbete

Den största delen av Biståndsnämndens sydanslag kanaliseras genom olika fackförenings-internationaler till fältorganisationerna och det samarbetet blir därigenom multilateralt. Systemet skiljer sig från östanslaget, där allt samarbete är bilateralt och går direkt mellan ett svenskt förbund och fältorganisationen. Att arbeta genom internationalerna ser vi som ett strategiskt beslut av Biståndsnämnden och därför behandlar vi det samarbetet separat.

Biståndsnämndens och Sidas syn på multilateralt samarbete

Biståndsnämndens skäl till multilateralt samarbete

Biståndsnämnden anger främst **två skäl** till att man huvudsakligen arbetar multilateralt:

1. I de flesta fall har internationerna större **kompetens** och mer **resurser** än de svenska förbunden. Det innebär att de multilaterala projekten ofta är bättre upplagda och mer professionellt genomförda än de bilaterala.
2. Av **ideologiska skäl** vill man gärna arbeta genom internationella organisationer som är nationellt oberoende.

Sidas krav på multilateralt samarbete

Enligt Sidas Anvisningar är grunden för utvecklingssamarbetet med enskilda organisationer att: "en svensk organisation ingår och utvecklar ett nära samarbete med en partner i mottagarlandet."

Sida är fullt medvetna om och införstådda med Biståndsnämndens multilaterala arbetssätt. Man anser inte att det finns något generellt hinder för det om vissa **minimikrav** är uppfyllda. De svenska förbunden ska:

1. ha ett tydligt och reellt **ansvar** för projekten
2. i hög utsträckning vara **involverade** i planering och genomförande av projekten
3. ha en **direkt relation** med fältorganisationen.

Ansvar för multilaterala projekt

Det **formella ansvaret** i multilaterala projekt är otydligt. Enligt Biståndsnämnden och, såvitt vi kan bedöma, enligt de svenska förbunden har ett svenskt förbund alltid det formella ansvaret för ett multilateralt projekt även internationelen utför projektet och har kontakterna med fältorganisationen. Denna princip infördes i början av 1990-talet. Även i Biståndsnämndens rapportering till Sida anges de svenska förbunden som ansvariga organisationer. De svenska förbundens formella ansvar motsägs dock av två viktiga dokument:

1. avtalet mellan Biståndsnämnden och de fackliga organisationerna, kallat Samarbetsformerna inom det fackliga biståndet (Samarbetsavtalet)
2. Biståndsnämndens Riktlinjer för internationellt fackligt utvecklingssamarbete (Riktlinjerna).

Ansvar enligt Samarbetsavtalet

Enligt **Samarbetsavtalet** är projektansvarig organisation den som gentemot Biståndsnämnden åtar sig ett ansvar för att se till att projektet genomförs enligt avtalet samt rapporterar till Biståndsnämnden. Vidare säger Samarbetsavtalet att det svenska förbundet ska ange om det önskar själv vara projektansvarig organisation med en direkt relation till fältet eller om den berörda fackliga internationelen ska vara projektansvarig och ha kontakterna med fältet. Vi bedömer att den frågan aldrig berörs i ansökningsprocessen, med största sannolikhet på grund av att alla inblandade ser det som självklart att den berörda internationelen är projektansvarig. Om det är fallet har, enligt Samarbetsavtalet, internationelen det formella ansvaret gentemot Biståndsnämnden.

Ansvar enligt Riktlinjerna

Enligt **Riktlinjerna** är sökande organisation den organisation som ansvarar för genomförande och administration av projektet. För multilaterala projekt är det, enligt Riktlinjerna, den internationella organisationen som är sökande organisation. Även med Riktlinjerna som utgångspunkt kan man alltså tolka internationalen som ansvarig i ett multilateralt projekt.

Ansaret i praktiken

Även om Biståndsnämnden hävdar att de svenska förbunden alltid är formellt ansvariga i ett projekt finns det mycket som pekar på att man samtidigt ser den organisation som projektmedel betalas ut till som ansvarig för dessa medel. Eftersom utbetalningar oftast görs direkt till internationalerna anser Biståndsnämnden då att den berörda internationalen har ett visst ansvar, även om det yttersta ansvaret ligger hos det svenska förbundet.

De svenska förbundens involvering och relationer

De svenska förbundens grad av ansvar och involvering i multilaterala projekt är centralt för att bedöma om Biståndsnämndens multilaterala projekt lever upp till Sidas grundtanke för utvecklingssamarbete genom enskilda organisationer.

I en sådan bedömning är det viktigt att ha i åtanke att bilden inte är entydig. De svenska förbundens roll skiljer sig mellan olika projekt, olika förbund och olika internationaler. Vissa förbund är mycket involverade i "sina" multilaterala projekt medan andra i princip inte har någon roll alls. Vår bedömning grundar sig på den uppfattning vi har fått av vad som i allmänhet är de svenska förbunds roll, alltså ett slags medelvärde.

Följande aspekter belyser de svenska förbundens typiska ansvar och involvering i multilaterala projekt:

- **Projektförslag** skickas från internationaler direkt till Biståndsnämnden. Det ansökningsförfarandet beskrivs i Riktlinjerna, där den internationella organisationen definieras som sökande organisation. Enligt Biståndsnämndens avtal med de fackliga organisationerna, Samarbetsavtalet, ska alla projektförslag bedömas av berört fackförbund. Det svenska förbundet har rätt att förkasta ett förslag som då inte behandlas av Biståndsnämnden. Enligt Samarbetsavtalet avslutar förbundet en positiv bedömning med en ansökan riktad till Biståndsnämnden. I praktiken skickar oftast internationalen ansökan samtidigt till det svenska förbundet och Biståndsnämnden. Förbunden meddelar Biståndsnämnden sitt godkännande av ett förslag genom en informell kontakt, till exempel genom ett telefonsamtal.
- **Genomförande och administration** av projekt görs av internationalerna. Även det beskrivs i Riktlinjerna. Bilden av internationalerna som de organisationer som genomför och administrerar projekt har varit entydig i våra intervjuer med alla led, det vill säga Biståndsnämnden, svenska förbund, internationaler och fältorganisationer. internationalerna ser helst inte att de svenska förbunden tar några kontakter med fältorganisationerna annat än genom dem. Fältorganisationerna anser också att deras enda kontaktväg är genom internationalerna.
- **Avtal** i ett projektsamarbete tecknas mellan international och fältorganisation både i praktiken och enligt Riktlinjerna. De svenska förbunden tecknar inte avtal med någon part. Enligt Samarbetsavtalet ska det svenska förbundet ingå avtal med fältorganisationen bara om det ansvarar för projektgenomförandet, vilket aldrig förekommer i multilaterala projekt.

- **Resurspersoner** med specifik expertis tillhandahålls ibland av de svenska förbunden för insatser i projekt. Det sker oftast i projekt där Sverige anses ha speciell kompetens, till exempel arbetsmiljö och studiecirklar. Enligt Samarbetsavtalet ska de svenska förbunden aktivt engagera sig i det fackliga biståndet och vara beredda att ställa expertis till förfogande. Det är också denna roll för de svenska förbunden som Biståndsnämnden, förbunden och internationallerna främst framhåller.
- **Utbetalningsrekvisitioner** för projektmedel som avser kostnader på internationaler eller fältorganisationer skickas till Biståndsnämnden direkt från internationaler. Rekvisition på projektmedel som det svenska förbundet disponerar för sina kostnader rekvideras dock från det förbundet.
- **Utbetalning** av projektmedel görs från Biståndsnämnden direkt till internationaler, förutom av den del som det svenska förbundet rekviderar för sina egna kostnader.
- **Projektbesök** i uppföljningssyfte görs i begränsad utsträckning av de svenska förbunden. Eftersom förbunden sällan har en klar roll i uppföljningen av ett projekt har besöken ofta karaktär av allmänna studiebesök.
- **Rapporter** avseende både aktiviteter och ekonomi upprättas av internationallerna som skickar rapporterna direkt till Biståndsnämnden. Ofta skickar internationalen samtidigt en kopia till det svenska förbundet. Det svenska förbundet rapporterar sina egna kostnader direkt till Biståndsnämnden.
- **Budgetuppföljning** på alla budgetnivåer görs av Biståndsnämnden. Alla fem budgetnivåers kostnader följs upp mot budget i Biståndsnämndens projekthanteringssystem BIPS.
- Ett **årligt möte** hålls där Biståndsnämnden, en international och internationalens svenska medlemsförbund diskuterar pågående och framtida projekt.
- **Administrationsbidrag** betalas inte ut till de svenska förbunden i multilaterala projekt eftersom de inte anses utföra något administrativt arbete.

Effekter av multilateralt samarbete

En aspekt på det multilaterala samarbetet är huruvida det uppfyller Sidas krav. Bortsett från den aspekten har det multilaterala samarbetet också andra effekter som är värda att ta hänsyn till. De följande effekterna är enligt vår mening de viktigaste effekterna av att arbeta multilateralt i stället för bilateralt:

- **Effektiva och professionellt utförda projekt.** internationallerna har personalresurser, kunskap och lokalkännedom som borgar för att utvecklingsprojekten blir väl genomförda. Jämfört med de flesta svenska förbunden är internationalernas förutsättningar och resurser inom området överlägsna.
- **Likriktning och begränsat inslag av folkrörelsesamarbete.** internationalernas professionella inställning och "löpandebandsmässiga" initiering och hantering av projekt innebär en viss likriktning där samma beprövade koncept och metoder används i alla projekt. Man producerar professionellt bistånd något "maskinmässigt". Genom detta försvinner i viss utsträckning folkrörelseinslaget i samarbetet med fältorganisationerna.
- **Effektiv uppföljning och kontroll av projekt.** internationallerna har ofta en väl utbyggd infrastruktur för hantering av internationella utvecklingsprojekt. I allmänhet finns personal på huvudkontoren som har som huvudsaklig arbetsuppgift att koordinera projekt. Rutiner och interna riktlinjer finns ofta för hantering av projekten. Regionkontoren är ofta i ännu högre utsträckning fokuserade på att koordinera utvecklingsprojekten. De ligger också närmare fältorganisationerna, vilket innebär både tätare kontakter och bättre lokalkännedom.

- **Begränsad påverkan och kontroll från Biståndsnämnden.** Eftersom internationalerna har väl fungerande organisationer och egna rutiner för utvecklingssamarbete är Biståndsnämndens möjligheter att påverka deras arbete begränsade. Genom att de ligger på längre avstånd och inte formellt är underorganisationer till Biståndsnämnden minskar också Biståndsnämndens möjligheter att kontrollera internationalernas hantering av projekt. Internationalerna ställer sina egna beslutade krav och villkor på fältorganisationerna och begränsar därigenom Biståndsnämndens möjligheter att föra sina egna och Sidas krav vidare.
- **Delvis politiska beslutsgrunder.** I viss utsträckning tar internationalerna politisk hänsyn, särskilt vid initiering av projekt. De tar hänsyn till allmänna behov och mål för sin organisation, till exempel ett upplevt behov av att vara synliga och visa sin närvaro i ett land. De tar också hänsyn till interna faktorer, till exempel önskan att tillfredsställa sina medlemsorganisationer i utvecklingsländer genom att starta projekt tillsammans med dem. Projekt initieras alltså inte alltid med ett behov hos fältorganisationen som utgångspunkt, utan även på grundval av internationalens behov.
- **Hög andel administrativa kostnader.** De administrativa kostnaderna i multilaterala projekt är högre än i bilaterala projekt. Orsaken är att två ytterligare nivåer är involverade i samarbetet, internationalernas huvudkontor och internationalernas regionkontor. Till båda dessa ytterligare nivåer betalas administrationsbidrag på olika sätt. I allmänhet betalas administrationsbidrag ut på följande tre sätt i multilaterala projekt:
 1. Utanför insatsbudgeten betalas sedvanligt 9,5% administrationsbidrag från Sida till Biståndsnämnden. Biståndsnämnden behåller hela detta bidrag.
 2. I insatsbudgeten inkluderas ett administrationsbidrag till internationalens huvudkontor. Det uppgår till 5% på den totala Sidafinansierade insatsbudgeten.
 3. Administrationsbidrag till internationalens regionkontor inkluderas i insatsbudgeten till faktiska kostnader, ej enligt schablon.

Det är uppenbart att de administrativa kostnaderna på detta sätt uppgår till avsevärt högre belopp än de 9,5% som betalas ut i bilaterala projekt. Samtidigt kan säkert ofta en del av internationalernas administrationsbidrag kategoriseras som indirekta ändamålskostnader, särskilt på regionkontoren. Den summan ska då naturligtvis avräknas från det som betraktas som administrationsbidrag.

Slutsatser och rekommendationer

Våra slutsatser och rekommendationer för området multilateralt utvecklingssamarbete är följande:

Ansvar för multilaterala projekt

Det formella ansvaret för multilaterala projekt är otydligt. Enligt alla inblandade parter är de svenska förbunden ytterst ansvariga gentemot Biståndsnämnden men, enligt skrivna avtal och riktlinjer är internationalerna ansvariga. Inofficiellt lägger Biståndsnämnden ett stort ansvar på internationalerna. Det är heller ingen tvekan om att de svenska förbunden inte har någon möjlighet att ta det yttersta ansvaret med dagens system.

Vi rekommenderar att ansvarsfrågan klargörs och att ansvaret placeras hos den organisation som har det inflytande och de befogenheter över projekten som krävs för att kunna ta ansvaret. Med tanke på Sidas krav för det multilaterala samarbetet kan förmodligen inte ansvaret läggas på någon annan organisation än de svenska förbunden.

Sidas krav på multilateralt samarbete

Vår samlade slutsats är att de svenska förbundens roll i multilaterala projekt inte uppfyller något av Sidas minimikrav avseende ansvar, involvering och relationer:

- Förbundens ansvar är otydligt och inte reellt. Det är otydligt om de svenska förbunden har det formella ansvaret. Det nuvarande arbetssättet ger inte heller förbunden någon möjlighet att ta det ansvar man eventuellt har.
- Förbundens involvering i planering och genomförande av projekt är i allmänhet mycket begränsad. Ofta består den av att godkänna projektet och diskutera det vid ett årligt möte. Ibland också till att tillhandahålla resurspersoner och besöka projektet.
- Förbunden har ofta ingen relation till fältorganisationerna annat än genom internationalerna.

En genomgripande förändring av Biståndsnämndens arbetssätt krävs för att uppfylla Sidas minimikrav. **Vi rekommenderar** att Biståndsnämnden internt utreder hur arbetssättet kan förändras för att närma sig Sidas krav och därefter samråder med de svenska förbunden och internationalerna. När man enats om ett nytt system bör man samråda med Sida för att nå slutligt samförstånd med alla inblandade parter. Detta kommer bli en mycket känslig process och den bör tillåtas att ta avsevärd tid.

De multilaterala projektens karaktär

internationalernas inblandning i de multilaterala projekten borgar ofta för att de utförs, följs upp och kontrolleras på ett effektivt och professionellt sätt. Samtidigt innebär de svenska förbundens undanskymda roll att projekten likriktas, har begränsat inslag av folkrörelsesamarbete, politiseras och att Biståndsnämndens påverkan och kontroll blir begränsad. **Vi rekommenderar** att man i ett nytt arbetssätt enligt ovan tar tillvara internationalernas resurser och professionalism, samtidigt som man ger de svenska förbunden ett större inflytande för att undvika de nämnda negativa konsekvenserna av internationalernas dominans.

Administrativa kostnader

Andelen administrativa kostnader i multilaterala projekt är betydligt högre än i bilaterala projekt. De ökade kostnaderna är förmodligen acceptabla om internationalerna anses bidra positivt till projektresultatet i en utsträckning som motiverar de ökade kostnaderna. Det är en bedömning som främst Sida måste göra.

Avtalsmässigt kompliceras frågan av internationalernas otydliga roll i Biståndsnämndens avtal med Sida. internationalernas administrationskostnader är inkluderade i insatsbudgeten. Enligt Sidas anvisningar kan administrationskostnader hos den lokala organisationen inkluderas i insatsbudgeten. Administrationskostnader hos ramorganisationer och hos svenska underorganisationer kan inte ingå i insatsbudgeten utan täcks genom Sidas separata administrationsbidrag. Eftersom internationalernas status är otydlig har vi svårt att uttala oss om huruvida deras administrationskostnader kan inkluderas i insatsbudgeten. **Vi rekommenderar** att internationalernas status regleras i Biståndsnämndens samarbetsavtal med Sida och att frågan om administrationsbidrag klargörs där.

5. GRANSKNING AV UTVECKLINGSSAMARBETE

5.1 Regelverk för projektstöd

Sidas regelverk för projektstöd

Det regelverk som Sida har skapat för stöd till utvecklingsprojekt genom enskilda organisationer består av tre komponenter:

- Samarbetsavtalet mellan Sida och ramorganisationen
- Sidas Allmänna villkor
- Sidas Anvisningar för bidrag till enskilda organisationers utvecklingssamarbete med egeninsats.

Enligt såväl samarbetsavtalets §2, som Sidas Allmänna villkor, utgör Sidas Allmänna villkor och Anvisningar en del av avtalet.

Biståndsnämndens Regelverk för projektstöd

Biståndsnämnden har byggt upp ett eget regelverk för utvecklingsprojekt i Syd och Öst. Detta består av följande dokument:

- Riktlinjer för Internationellt fackligt utvecklingssamarbete
- Handbok för strategisk projektplanering i samverkan
- Slutrapport från stadgruppen
- Avtal mellan de svenska fackliga organisationerna och Biståndsnämnden
- Riktlinjer för miljö/arbetsmiljöarbete i det fackliga biståndet

Riktlinjer och handbok

Riktlinjerna och Handboken har tagits fram genom ett samarbete mellan de nordiska fackliga organisationerna, deras motsvarighet i Nederländerna, Fria Fackföreningsinternationalen (FFI) samt yrkesinternationalerna.

Kansliet uppger att Sidas Anvisningar eller Allmänna Villkor inte har haft något större inflytande på Riktlinjernas eller Handbokens utformande.

Under försommaren 2000 färdigställdes Riktlinjerna och Handboken och kunde börja distribueras till svenska förbund. Inga systematiska utskick har gjorts utan varje handläggare har distribuerat till dem till "sina" förbund. Någon strukturerad utbildning i hur man ska använda dem har heller inte skett i Sverige, varken för kanslipersonal eller för de svenska förbunden. Däremot har internationalerna deltagit i många möten och seminarier runt dem och är väl förtrogna med dem. Internationalerna har distribuerat dem vidare till sina regionkontor. De svenska förbunden uppger att de inte har använt materialet och ibland inte ens har fått dem. Förbunden har inte heller distribuerat materialet vidare till fältorganisationerna. Förbunden anser att de behöver mer stöd från Biståndsnämnden för att kunna ta till sig dem.

Ansökningsblanketter som motsvarar uppställningen i handboken har också tagits fram. Dessa har inte heller distribuerats systematiskt. Biståndsnämnden har inte ställt några krav på

att förbunden eller internationallerna måste använda blanketterna. Få förbund använde dem inför ansökningsomgången 2001, medan de flesta internationaler använde blanketterna.

Slutrapport från Stadgegruppen

Stadgegruppen tillsattes av styrelsen 1995 för att se över ett antal frågor av policykaraktär. Slutrapporten presenterades 1997. Rapporten innehåller riktlinjer och kriterier för projektstyrning. Rapporten har antagits av Biståndsnämndens styrelse som ett policydokument. Inom ett antal områden har troligtvis de nyare Riktlinjerna och Handboken tagit över den styrande rollen från stadgegruppens rapport. Vi har dock inte funnit något beslut om detta, varför stadgegruppens rapport fortfarande måste anses som gällande. Det varierar mellan kansliets handläggare om de använder sig av de instruktioner och kriterier som fastställs i rapporten eller inte i beredningen. Flera handläggare uppger att de har rapporten i "bakhuvudet" men använder den inte. De svenska förbunden känner inte till rapporten.

Avtal med svenska förbund

En avtalsmall som reglerar samarbetet mellan Biståndsnämnden och svenska förbund arbetades fram under 1997 med hjälp av juridisk expertis från Sida. Avtal tecknades med samtliga svenska förbund under 1998. Avtalet har karaktären av ramavtal och redogör för samarbetsformer och procedurer för samarbetet. Enligt såväl kanslipersonal som förbundsrepresentanter är avtalen inte levande dokument och tillämpas inte. Deras betydelse i regelverket måste därmed bedömas som av mindre vikt. Några separata projektavtal som reglerar ansvar och villkor för det enskilda projektet finns inte mellan Biståndsnämnden och förbunden.

Riktlinjer för miljö/arbetsmiljö

Detta policydokument är daterat 1998-08-25. Riktlinjerna har tagits fram genom ett samarbete mellan Biståndsnämnden och en grupp internationaler. Två seminarier har hållits runt riktlinjerna med internationaler, där några svenska förbund också har deltagit. Riktlinjerna för miljö och arbetsmiljö har inte integrerats i Riktlinjerna för internationellt fackligt utvecklingssamarbete eller i Handboken. De har heller inte distribuerats till de svenska förbunden. Vidare har de inte integrerats i handläggarnas metoder för att bereda projekt, utan ses som något som endast gäller för miljöinriktade projekt. Miljöpolicyn exemplifierar de svagheter som finns i Biståndsnämndens metoder för att styra projektinriktning genom policies. Policies tar fram, men integreras inte i verksamheten, distribueras bristfälligt, görs inte bindande och får därmed ingen styrande effekt.

Oenighet mellan dokumenten i regelverket

Policydokumenten har utformats vid olika tillfällen och i olika konstellationer. Det råder inte alltid samstämmighet mellan dem. Nedan listas områden där dokumenten innehåller motstridig information. I bilaga 2 presenteras en matris som utgör underlaget för denna lista:

1. vilket organisationsled som formellt ansvarar för projektets planering, genomförande och uppföljning
2. grad av önskat deltagande av svenska förbund i projekten
3. biståndsnämndens roll att granska och bedöma projektansökningar samt att följa upp projekt
4. biståndsnämndens bedömningsgrunder för projektansökningar
5. biståndsnämndens kriterier för att prioritera olika projektansökningar

6. vilka kostnader som kan ingå i en ansökan.

Överensstämmelse med Sidas krav

Vi har jämfört Biståndsnämndens regelverk för projektansökningar med Sidas. Även i detta fall förekommer det diskrepans mellan Sidas anvisningar för hur ansökningar ska bedömas och vad som Biståndsnämnden har fastställt. Följande lista utgår också från matrisen i Bilaga 2. I följande områden skiljer sig Sidas krav från Biståndsnämndens regelverk:

1. Att Sidas Allmänna villkor och Anvisningar gäller i efterföljande led, det vill säga även för förbunden, internationaler och fältorganisationer.
2. Att Biståndsnämnden ansvarar gentemot Sida för planering, genomförande, uppföljning, redovisning och rapportering, det vill säga har ett **totalansvar** för verksamheten.
3. Att de svenska förbunden ska ingå och utveckla ett nära samarbete med parten i mottagarlandet.
4. Att verksamheten ska **tillkomma** på lokala initiativ.
5. Att förbunden ska finansiera 20% av projektkostnaden med kontant insamlade medel i Sverige.
6. Att Biståndsnämnden ska lämna ett sammanfattande omdöme per insats om dess relevans, genomförbarhet och uthållighet.
7. Att Biståndsnämnden ska bedöma mottagarorganisationens erfarenheter och kapacitet.
8. Vilka typer av projektkostnader som kan ingå i ansökan.
9. Att Biståndsnämnden ska bedöma det svenska förbundets biståndsförmåga och kapacitet utifrån ett antal listade kriterier och formella krav.

Vi konstaterar att Biståndsnämndens regelverk brister på många punkter i de instruktioner som Sida ger ramorganisationerna. Naturligtvis finns förklaringar till vissa av dessa brister. En förklaring är att Biståndsnämndens Riktlinjer och Handbok är samnordiska och kompromisser har fått göras mellan de olika ländernas regelverk. Dock anser vi att Biståndsnämnden inte har utnyttjat de möjligheter som avtal medger att ställa mer specifika krav och villkor än vad som är möjligt i Riktlinjerna och i Handboken.

Slutsatser och rekommendationer

Våra slutsatser och rekommendationer för området regelverk för projektstöd är följande:

Biståndsnämndens regelverk för projektstöd

Riktlinjerna och Handboken har inte gjorts bindande och kan därför inte anses ha trätt i kraft. Vi har inte funnit någon handlingsplan för hur Biståndsnämnden ska göra dem bindande under 2001. En uppstyrning av detta i Sverige måste rimligen ske för att Biståndsnämnden ska kunna börja arbeta i enlighet med Riktlinjerna och Handboken. **Vi rekommenderar** att en handlingsplan tas fram för hur de ska göras bindande under 2001.

Biståndsnämndens regelverk är inte entydigt. Olika dokument innehåller motstridiga uppgifter. **Vi rekommenderar** att Biståndsnämnden klargör vilka dokument som utgör dess regelverk och ser till att dessa inte innehåller motstridiga uppgifter, samt att dessa förmedlas till samtliga berörda parter.

Policies som arbetas fram av kansliet har inte integrerats i regelverket, till exempel policyn för miljö och arbetsmiljö. **Vi rekommenderar** att en handlingsplan tas fram för varje policy för hur den ska utvecklas, förankras och integreras i verksamheten.

Överensstämmelse med Sidas krav

Biståndsnämnden har inte fört Sidas krav vidare till sina samarbetsparter. Varken genom att ta hänsyn till Sida Anvisningar och Allmänna villkor i Riktlinjerna eller genom att informera förbund och internationaler om att Sidas dokument är bindande och distribuera dokumenten.

Biståndsnämnden har inte heller utnyttjat de möjligheter som avtal medger med att ställa krav och villkor. **Vi rekommenderar** att projektavtal sluts för varje projekt där tillämpliga delar av Sidas regelverk är inskrivet.

5.2 Bevilja och avslå projektansökningar till Sida

Initiera nya projekt och ansöka om stöd

Multilaterala projekt

Biståndsnämnden deltar inte i att initiera nya multilaterala projekt. Internationalerna uppfattas som "ansökningsproffs" och Biståndsnämnden anser inte att de behöver ytterligare hjälp från dem. Ofta tar internationalernas regionkontor initiativ till dialog med fältorganisationerna runt en projektmöjlighet. Ibland styrs detta av politiska ställningstaganden från internationalen.

Internationalerna gör behovsanalyser och håller planeringseminarium med fältorganisationen, i stort i enlighet med Handboken. Svenska resurspersoner deltar i mycket begränsad omfattning i projektformulering av multilaterala projekt. De svenska förbunden har heller ingen kontakt med fältorganisationen eller internationalens regionkontor under projektplaneringsfasen. Ansökningarna skickas oftast samtidigt till Biståndsnämnden och det svenska förbund som ska ställa sig bakom ansökan. De svenska förbunden bearbetar inte ansökningarna, utan uppger att: "de litar på internationalerna". Internationalerna är väl förtrodda med vilken typ av projekt som svenska förbund är intresserade av och som kan få finansiering genom Biståndsnämnden.

De nordiska Riktlinjerna och ansökningsblanketterna har inte nått ut till fältorganisationsnivå. Om instruktioner runt projektsamarbetet förekommer är de internationalernas egna manualer. Samtliga fältorganisationer bidrar till lokala kostnader.

Samarbetet saknar ofta tydlig slut. Även om projekten söks för två år planeras de årsvis av fältorganisationen i samarbete med internationalens regionkontor. Fältorganisationen ser den svenska partens roll i projektsammanhang som att förmedla pengar. Internationalens roll ses som resurspersoner och uppföljare. Flera svenska förbund har uppgivit att de vill ha större insyn och vill kunna påverka de multilaterala projekten i högre grad, men att de saknar kapacitet för att kunna ta en större roll. Ett förbunds multilaterala projektvolym styrs inte av förbundets kapacitet, utan av internationalens möjlighet att arbeta fram projektförslag.

Bilaterala projekt

Biståndsnämndens handläggare arbetar med kontaktskapande aktiviteter för bilateral projekt i öst genom att föra samman förbund med personer från länderna. Kansliet har inget mandat

för denna typ av arbete, men handläggarna har uppfattat det som att styrelsen vill att de ska arbeta på detta sätt. Det finns inga skrivna instruktioner för hur detta arbete ska ske.

Handläggarna försöker stötta förbunden och stimulera dem till att ta initiativ. Detta sker genom att handläggarna träffar förbunden och diskuterar projektidéer och om det är möjligt, deltar i projektplaneringsaktiviteter i länderna.

Projekt uppkommer annars oftast genom att långa relationer finns mellan lokala organisationer och svenskt förbund. Relationen har oftast under ett par års tid formen av informationsutbyte innan mer specifika projekt formuleras. Vårt intryck är att initiativet till relationen ofta har tagits av parten i samarbetslandet som ville ta del av svenska erfarenheter.

Förbunden beaktar inte Sidas biståndspolitiska mål när de arbetar fram nya projekt, utan utgår från Biståndsnämndens mål. I och med att projekten startar som en relation, saknas oftast en tydlig en början såväl som ett slut. Båda parter ser samarbetet som en pågående relation över lång tid som kan växa vidare i nya former.

De svenska förbunden uppvisar ett motstånd mot att tänka i kortare projektcykler, även om projekten i högre grad har styrts om mot att söka för två år i taget. Detta synsätt leder till att projekten i princip "rullar" år från år, med årsvis planering och ansökan.

Projekt för nästkommande år arbetas fram av förbundets resurspersoner tillsammans med fältorganisationens personal. Utgångspunkten tycks ofta vara att fältorganisationen skriver en ansökan eller ett projektdokument, som sedan arbetas om i Sverige av förbundets resursperson. Det är vårt intryck att en lokal förankringsprocess i fältorganisationen sker årsvis inom varje projekt och behov inför nästkommande år diskuteras med förtroendevalda innan ansökan formuleras. Vi uppfattar projekten som väl förankrade i fältorganisationen. Biståndsnämndens blanketter används inte på fältnivå, och sällan av förbunden. Något krav på detta har heller inte ställts, vare sig på användning av de nya blanketterna eller de gamla.

Förbunden är måna om att samarbetsparten inte ska bli biståndsberoende och tar hänsyn till detta när projekten formuleras. Biståndsnämnden ställer krav på att fältorganisationen ska bidra med en egeninsats från början. Ambitionen är att öka denna gradvis till 100% och därefter avsluta projektet. På grund av detta synsätt blir projekten mycket långa och få projekt avslutas. Den svenska rollen i projekten är att bidra med erfarenheter och metoder genom resurspersoner och material samt tillhandahålla finansiella resurser. Samtliga fältorganisationer bidrar med lokala kostnader.

Centralorganisationernas projekt

Centralorganisationsprojekt arbetas fram av de internationella sekreterarna på LO och TCO, Biståndsnämndens handläggare, FFI:s representanter och representanter för de lokala centralorganisationerna. Ansökan och budget skrivs av Biståndsnämndens handläggare som ofta även fungerar som projektledare för dessa projekt. Biståndsnämndens roll att granska, bereda och prioritera dessa projekt blir därmed komplicerad.

Berednings och beslutsprocessen

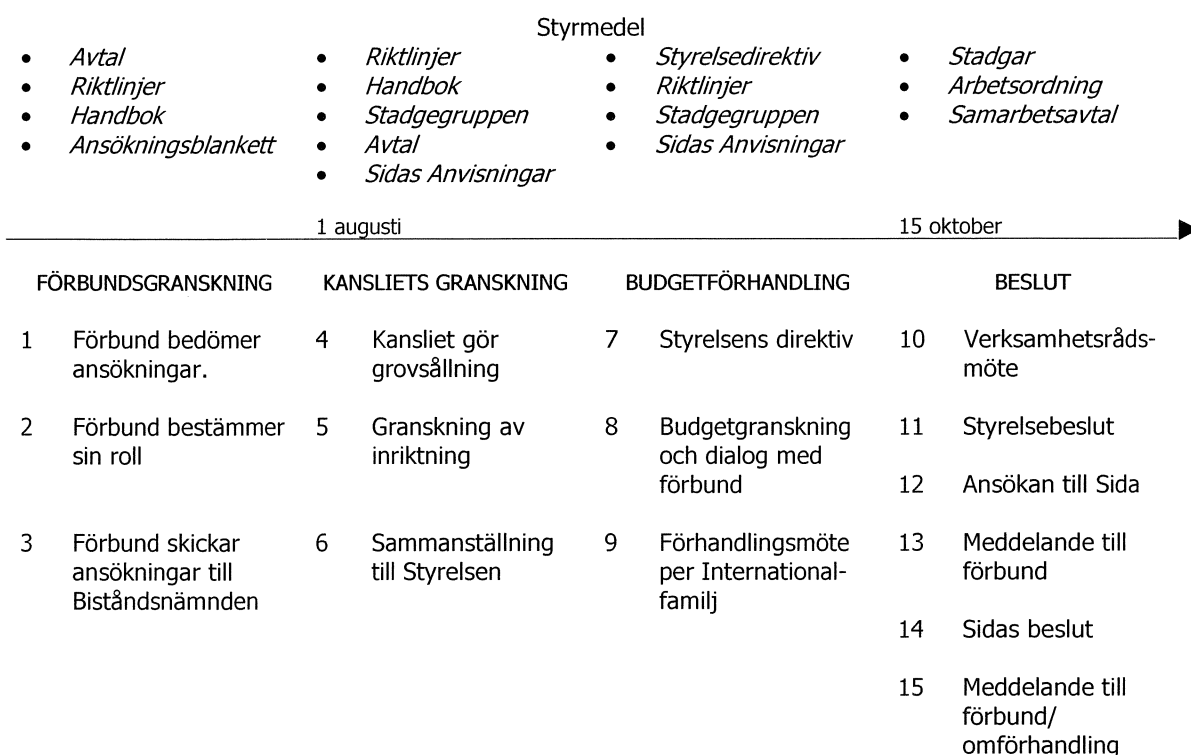
Följande grundläggande principer har lagts fast för hur beredningsarbetet ska ske:

1. Dubbel granskning ska göras, det vill säga varje insats ska bedömas av ett enskilt förbund och av Biståndsnämndens styrelse (enligt Samarbetsavtal med förbund).
2. Beredning ska ske i samarbete eller genom förhandling med förbund och international (enligt Arbetsordningen).

3. Avvisning ska ske endast av ansökningar som inte är behöriga (ej nedtecknad praxis).
4. Styrelsen ger direktiv för varje års beredning utifrån förväntad ram (ej nedtecknad praxis).
5. Ingen prioritering sker mellan ansökningar utan ”osthyvelsprincipen” används genom förhandling för att ansökningarna ska rymmas inom ramen (ej nedtecknad praxis).

Beredningscykeln

En arbetsgång har etablerats för hur Biståndsnämnden bereder projektansökningar. Den är inte dokumenterad eller beskriven i sin helhet, men samstämmighet råder mellan handläggarna runt de olika stegen i arbetsgången. Följande bild illustrerar beredningscykeln:



Förbundens granskning

Varje förbund ska bedöma de ansökningar de får från sin internationella enligt **egna kriterier** för problemanalys, mål, måluppfyllelse, rimlighetsbedömning av kostnader och prioritering av insats. Detta beskrivs i samarbetsavtalet mellan Biståndsnämnden och de svenska förbunden. Inget förbund har uppgivit att de har ställt upp några egna bedömningskriterier. Vi har heller inte funnit att förbunden gör en egen granskning av projekten. De uppger att de litar på att internationallerna har skrivit en ansökan som uppfyller Biståndsnämndens krav.

Det varierar även mellan förbunden hur mycket intern diskussion som sker runt huruvida ett förbund ska ställa sig bakom en ansökan. Vissa förbund diskuterar alla projekt i sin förbundsstyrelse innan de sanktionerar dem, medan andra anger att förbundet kommer in för sent i processen för att verkligen kunna diskutera ansökningarna. Biståndsnämnden meddelas oftast muntligen att förbundet tillstyrker projektet. Ett projekt som ett förbund inte ställer sig bakom avvisas.

Förbunden anger flera skäl till varför de inte tar på sig en granskningsroll:

- förbunden litar på sina internationaler
- förbunden har inte kapacitet att granska ansökningar
- förbunden har inte kunskaper att kunna granska ansökningar (land eller metodkunskap)
- förbunden anser att Biståndsnämnden sköter denna granskning
- internationallerna skickar ansökningarna direkt till Biståndsnämnden.

I de bilaterala projekten har förbunden, i samarbete med fältorganisationerna, arbetat fram ansökningarna och kan naturligtvis därmed inte granska sina egna ansökningar. Det första steget i processen faller därmed bort för bilaterala projekt.

Biståndsnämnden mottar ansökningar

Enligt Riktlinjerna ska ansökningarna vara Biståndsnämnden tillhanda senast den första augusti. Detta sker i färre än 50% av fallen. Det bör noteras att en ansökan med budget krävs för samtliga projekt, oavsett om projektet är ett redan godkänt tvåårsprojekt. Eftersom Biståndsnämnden har ambitionen att vara fackförbundens serviceorgan har de inte ställt hårda krav på att datumet ska respekteras, utan tar emot ansökningar, i princip, fram till den vecka då styrelsen fattar slutgiltigt beslut om ansökan till Sida. Denna flexibilitet och servicevilja leder tyvärr till att:

- sena ansökningarna hinner inte granskas tillräckligt
- kvaliteten blir sämre
- förbund som inkommit i tid med sina ansökningar känner sig orättvist behandlade när de använt sommaren till att skriva ansökningar när andra inte gjort det.

Kansliets granskning

Biståndsnämnden avvisar ansökningar som inte faller under dess ändamålsparagraf. Förbunden avvisar projekt som de inte vill ställa sig bakom. Dessa ansökningar bereds inte.

Eftersom Riktlinjerna är en kompromiss mellan fem länder, är de generellare än Biståndsnämndens tillämpning på vilka verksamhetsområden som kan få stöd. Förbunden uppger att de vet av erfarenhet vilka områden som kan stödjas och ser inget problem med detta. Biståndsnämndens mål anger tydligt verksamhetsinriktning.

Inkomna behöriga ansökningar sorteras efter världsdel och international-familj och fördelas bland handläggarna. Det finns inga gemensamma metoder för granskning. Alla handläggare granskar utifrån sitt eget huvud och erfarenhet och uppger lite olika vinklar på vad de granskar och vilket angreppssätt de använder. Det finns ingen sammantagen mall eller checklista för hur ett projekt ska granskas. Detta gör att förbunden upplever att projekten inte blir enhetligt hanterade.

Enligt Sidas Anvisningar ska ramorganisationernas granskning omfatta:

- Bedömning av lokal samarbetspart
- Bedömning av insatsen (inriktning och budget)
- Bedömning av den sökande svenska organisationen
- Ett sammanfattande omdöme om insatsens relevans, genomförbarhet och uthållighet

På grund av personalens erfarenhet och kompetens anser vi, trots avsaknad av tydliga checklistor, att Biståndsnämndens granskning uppfyller de två första kraven tillfredsställande. För multilaterala projekt sker ingen granskning av den svenska parten eller internationalen. I östprojekt diskuteras hur förbundet har tänkt sig att administrera projektet. Sammanfattande omdömen ges inte av vare sig bilaterala eller multilaterala projekt.

Enligt Sidas Anvisningar ska ramorganisationerna granska den svenska organisationens:

- Biståndsförmåga och kapacitet
- Verksamhetsinriktning, resurser och kompetens,
- Mål, prioriteringar och verksamhet i förhållande till biståndsmålen,
- Förmåga att samarbeta med lokala organisationen,
- Förmåga att analysera och rapportera resultat och erfarenheter

Därutöver ställer Sida en rad formella krav på den svenska organisationen. De flesta av dessa kan ses som mer eller mindre självklart uppfyllda i Biståndsnämndens fall. Vi anser dock att det brister i Biståndsnämndens granskning av de svenska förbundens kapacitet, förmåga att samarbeta med den lokala organisationen samt förmåga att följa upp och rapportera. Om en förändring av ansvar och roller ska ske i de multilaterala projekten måste dessa frågor lyftas upp.

Ansökningarna delas in i tre typer:

- Idéer (kansliet granskar tankegångarna och föreslår förstudier)
- Nya projekt (kansliet granskar mer ingående)
- Pågående projekt (kansliet kontrollerar rapport och redovisning från föregående år)

En aktiv **dialog** förs med förbund och internationaler, främst runt upplägg av nya projekt, i enlighet med instruktion i arbetsordningen. Östhandläggarna har valt att skriva brev till förbunden med kommentarer och ställa frågor runt ansökan medan sydhandläggarna tycks föra dialogen främst per telefon.

Handläggarnas **dokumentation** av deras bedömningar är bristfällig och något enhetligt system finns inte. Några få skriver in sina kommentarer i projekthanteringssystemets kommentarfält, medan den vanligaste metoden är att göra anteckningar direkt på ansökan. Någon sammanfattande bedömning formuleras inte.

Biståndsnämnden avslår inte ansökningar som faller inom ändamålsparagrafen. Vid svaga ansökningar hjälper handläggarna förbunden att utveckla och omformulera dem. När ansökningar bedöms som alltför dåliga, ber Biståndsnämnden förbundet att återta ansökan. Denna praxis är i linje med Biståndsnämndens ambition att vara fackföreningarnas serviceorgan. Handläggarna anser att det är svårt att avstyrka projekt eftersom formella bedömningskriterier inte finns fastställda. När de är tveksamma skriver de in sina tveksamheter i projektkatalogen och hoppas att styrelsen ska reagera.

Handläggarna upplever att det är mycket svårt att **avsluta** projekt. De två vanligaste metoderna är att:

- Höja fältorganisationens egeninsats till 100%, vilket tar lång tid
- Låta dåliga projekt ”vila” ett år och därefter försöka omformulera dem. Om detta inte är möjligt försöker man avsluta projektet.

Att projekt avslutats för att målen är uppnådda är mycket sällsynt.

Budgetförhandling

Utifrån den totala ansökta projektvolymen gör styrelsen en rimlighetsbedömning över hur stort ramanslag Sida kan tänkas bevilja, samt fattar beslut om hur stor överbokning utöver denna ram som Biståndsnämnden vågar göra. Detta sker vid styrelsemötet i slutet av augusti. Vi har inte funnit någon riskanalys av vad som skulle ske om ramen överutnyttjas.

Styrelsen ger kansliet en **instruktion** om hur projektportföljen ska hanteras för att rymmas inom den fastställda ramen, till exempel om nya projekt ska prioriteras eller om endast pågående projekt ska tas med. Oftast prioriteras pågående projekt framför nya på grund av svårigheten att avsluta projekt. Vissa nya typer av projekt diskuteras av styrelsen. Sedan 1995 har en diskussion förts om behov av kriterier och prioriteringsgrunder.

En praxis har utvecklats under senare åren att **reducering av projektbeloppen** ska ske i samarbete med förbund och internationaler. Handläggarna granskar därför budgetar och diskuterar med förbunden och internationaler de ingående kostnadernas realism och rimlighet. Enligt förbunden handlar den större delen av dialogen som handläggarna för med dem om budgetfrågor. Vissa regler för vilken typ av kostnader som kan ingå i projekt finns etablerade och används (till exempel i Stadsegruppens rapport). Handläggarna diskuterar sinsemellan hantering av olika typer av kostnader för att skapa enhetlighet. Sidas Anvisningar används inte. Ingen sammanställd checklista av regler för kostnader finns.

Kansliet gör inte prioriteringar mellan olika projekt, utan har valt att använda en metod som innebär att slutgiltiga neddragningar görs genom ett **förhandlingsmöte** per internationalfamilj. Många internationalfamiljer träffas dagen innan detta möte och diskuterar de ingående projekten. Under mötet med Biståndsnämnden görs neddragningar på projekten av förbunden och förbundens prioriteringar styr det slutgiltiga resultatet. Oftast tillämpas dock ”osthyvelsprincipen”.

Beslut

Enligt Biståndsnämndens stadgar och arbetsordning ska:

- verksamhetsrådet behandla framställan till Sida
- kansliet bereda, sammanställa och förelägga styrelsen inkomna projektansökningar
- styrelsen besluta i alla frågor.

Verksamhetsrådet möts innan styrelsen beslutar om ansökan till Sida. Eftersom en förhandling redan har skett per internationalfamilj runt projektgrupper finns inte mycket mer att diskutera i verksamhetsrådet. Mötet fyller därmed endast syftet att ge förbunden en överblick över hur fördelning mellan regioner, länder och förbund ser ut. Flera förbund uppfattar detta möte som förvirrande.

Vid ett styrelsemöte beslutar **styrelsen** om den slutgiltiga totalbudgeten och ansökan till Sida. Styrelsen fattar inte beslut om enskilda projekt. Vid förfrågan om styrelsemedlemmar har haft möjlighet att sätta sig in i alla projekten medger de att det inte är praktiskt möjligt på grund av volymen. I praktiken har styrelsen delegerat ansvar att fatta beslut om enskilda projekt till kansliet. Kansliet å andra sidan anser inte att de kan ta detta ansvar på grund av brist på prioriteringsgrunder och policies.

Med dagens arbetssätt är projektvolymen är för stor för att styrelsemedlemmarna ska kunna sätta sig in i de ingående projekten. Om Biståndsnämnden skulle kunna förmå de sökande organisationerna att styra upp projekten till treårscykler, skulle beslut om ett **nytt** projekt fattas vid ingången av perioden. De kommande två åren skulle projektet inte beredas, eftersom det redan är beslutat, utan endast en reviderad årsbudget inom beslutade ramar och arbetsplan sändas in och godkänns av kansliet. En totalbudget över pågående projekt skulle kunna fastställas. Beredning, granskning och prioritering skulle istället ske av de nya insatserna.

Styrelsen fastställer vilken **överbokningsnivå** den slutgiltiga ansökan ska ligga på. På grund av bristande system för löpande uppföljning av förbrukade medel, har praxis blivit att göra stora överbokningar på upp till 25%. Vi bedömer detta som en väl stor risk som borde kunna hanteras genom bättre planering. Systemet med överbokningar komplicerar även

möjligheten att styra om projekt till längre cykler, då reservationer kommer behöva kunna utnyttjas.

Sedan ansökan till Sida har lämnats in meddelas förbunden de slutgiltigt ansökta beloppen för de ingående projekten. Efter Sidas beslut om totalram måste antingen Biståndsnämnden gå tillbaka till förbunden och omförhandla projektnivåerna, eller om ramen godkändes, meddela förbunden det slutgiltigt beviljade beloppet. Detta sker genom ett brev, med bifogad slutbudget för projektet.

Tilläggsbeslut

Eftersom inte alla projekt utnyttjar sina beslutade ramar kvarstår alltid medel under senare delen av året. För att inte behöva betala tillbaka pengar till Sida tillämpar Biståndsnämnden en praxis med tilläggsbeslut.

Tilläggsbeslut kan fattas i nya projekt som har inkommit under året eller i pågående projekt som blev nedskurna under förhandlingarna. Biståndsnämnden går inte ut med någon information till förbunden om att det finns medel kvar att söka utan, något godtyckligt, tillämpas "först till kvarn-principen". Alla tilläggsbeslut över 50.000 fattas av styrelsen. Inför dessa beslut diskuteras det enskilda projektet i styrelsen. För oss tycks det något märkligt att styrelsen diskuterar mindre tillägg men inte projektet per se när det först beslutas. Vi förstår motivet till att styrelsen fattar de enskilda besluten, men tycker att det samma borde gälla även för nya projekt.

Slutsatser och rekommendationer

Våra slutsatser och rekommendationer för området bevilja och avslå projektansökningar till Sida är följande:

Initiera nya projekt och ansöka om stöd

Vi anser att projekten är väl förankrade i fältorganisationerna och att de, framförallt i de bilaterala projekten, har tillkommit på lokala initiativ. Vid initiering av multilaterala projekt styr ibland politiska intressen från internationalerna. I såväl multilateral projekt som bilaterala är samtliga parter måna om att inte skapa ett biståndsberoende.

I och med att de flesta projekt rullar vidare från år till år ser vi en risk att projekten tar formen av att stödja löpande verksamhet. För att kunna lyfta dem från den operativa planeringen till en mer strategisk inriktning på organisationsutveckling krävs att projekten i högre utsträckning fastställs över en längre period, till exempel tre år. Vi ser inga problem med att svenska förbund har en långsiktig relation med fältorganisationen men anser att projekten bör inriktas mot mer strategiska mål för att kunna utvärderas och avslutas. Därefter är det inget som hindrar att ett nytt projekt startas med samma parter.

Vi rekommenderar därför att Biståndsnämnden i högre grad styr projekten mot att formulera tydligare projektperioder. Med tydligare definierade projekt (mål och tidsperiod) kan mer en strategisk inriktning mot organisationsutveckling läggas på projekten. Vi anser dock att Biståndsnämndens projekt även idag motsvarar syftet att arbeta med organisationsutveckling.

På grund av projektledningsrollen som handläggarna har i centralorganisationsprojekt får de en något märklig roll när de ska bereda och granska projekt som de själva har formulerat. **Vi rekommenderar** att kanslipersonalens projektledarroll undviks i möjligaste mån.

Berednings och beslutsprocessen

Biståndsnämnden har en fastlagd metod för projektberedning som i stor utsträckning bygger på dialog med förbunden och internationalerna. Metoden fungerar relativt väl men behöver styras upp i flera steg.

Vi rekommenderar att den dubbla granskningsrollen tas bort ur beredningsprocessen eftersom förbunden vare sig har kapacitet eller kompetens för att kunna utföra den. Biståndsnämnden bör entydigt inneha granskningsrollen. Granskningskriterier ska vara kända för alla sökande organisationer.

Om projekten styrs över i ökad utsträckning mot längre projektcykler behövs beredning, granskning och prioritering endast ske av nya insatser varje år. **Vi rekommenderar** att för pågående projekt skickas endast in en reviderad årbudget och aktivitetsplan som godkänns utan beredning, givet att de faller inom redan godkända ramar. Detta reducerar antalet projekt som kräver fullständig beredning till nya insatser.

Vi rekommenderar att större strikthet bör tillämpas gentemot förbunden att inkomma med ansökningar i tid. Kansliet bör se över möjligheter att skjuta något på slutdatumet för att ge förbund bättre möjlighet att hinna med efter sommaren. Ansökningar som inkommer efter utsatt datum bör hänvisas till nästa tillfälle.

För att uppnå större enighet i granskning av projektens inriktning **rekommenderar vi** att:

- kansliet arbetar fram en granskningsmall som täcker in Sidas krav och Biståndsnämndens regelverk. Denna mall bör göras officiell för förbunden och internationalerna
- handläggarna enas om hur de ska hantera fall där ansökningar inte uppfyller granskningskraven.
- granskningen dokumenteras i BIPS kommentarfält
- kansliet arbetar fram en mall för hur granskning av budget ska ske utifrån Sidas krav och regelverket. Denna mall bör göras officiell för förbunden och internationalerna.

Enligt Sidas Anvisningar ska ramorganisationernas granskning omfatta:

- Bedömning av lokal samarbetspart
- Bedömning av insatsen (inriktning och budget)
- Bedömning av den sökande svenska organisationen
- Ett sammanfattande omdöme om insatsens relevans, genomförbarhet och uthållighet

På grund av personalens erfarenhet och kompetens anser vi, trots avsaknad av tydliga checklistor, att Biståndsnämndens granskning uppfyller de två första kraven. I dag sker dock ingen granskning av den svenska organisationens kapacitet och möjlighet att hantera projekten. **Vi rekommenderar** att en rimlighetsbedömning av förbundens möjlighet att hantera projekten med de ansvar som förbunden har åtagit sig ska göras. Projektvolymen bör gradvis justeras över ett par år för att förbunden ska kunna uppfylla sina åtaganden.

Vi rekommenderar att Biståndsnämnden ger ett sammanfattande omdöme per projekt efter fullständig beredning.

Efter beredning av projekten sker idag ingen prioritering mellan projekt. Samtliga projekt tas med i ansökan till Sida och för att de ska rymmas skärs oftast samtliga budgets ner. Detta upplevs som mycket besvärligt av förbunden och internationalerna som ofta har varit måna om att ta fram realistiska budgets i samarbete med sina parter. **Vi rekommenderar** att

”osthyvelsprincipen” frångås till föremån för att prioritera mellan insatser, eftersom detta bör leda till bättre projekt.

Vi rekommenderar att prioriteringsgrunder fastställs av styrelsen utifrån de policies som är under framarbetande och framförallt utifrån verksamhetspolicyn och därefter kommuniceras till förbund och internationaler innan de kan tillämpas.

Vidare **rekommenderar vi** att Biståndsnämnden beslutar om var prioritering lämpligast ska ske: i förhandlingsmötet med internationalfamiljer, av kansliet under beredningen, eller av styrelsen utifrån underlag om nya projekt från kansliet? Därefter bör arbetsordningen revideras. Om prioriteringen sker av kansli eller styrelse tappar förhandlingsrundan med internationalfamiljerna sitt syfte och bör utgå ur beredningsmodellen.

Enligt stadgarna ska verksamhetsrådet diskutera ansökan till Sida innan styrelsen fattar slutgiltigt beslut. **Vi rekommenderar** att detta steg tas bort ur beredningsmodellen eftersom det inte längre fyller något syfte och verksamhetsrådet inte har någon möjlighet att påverka ansökan.

5.3 Volontärs- och praktikantverksamhet

Biståndsnämnden har för närvarande en volontär i Kenya och en praktikant i Malawi. Dessa två tjänster är en försöksverksamhet som ska utvärderas under 2001 för att föreningen därefter ska ta ställning till om denna typ av verksamhet ska utvidgas.

Vi har inte granskat denna verksamhet närmare men följt upp om Sidas krav, uttryckta i dess Anvisningar har tillämpats. Följande bister identifierades:

- Ingen specifik behovs- och målanalys genomfördes innan placeringarna beslutades utan de definierades genom en informell dialog med samarbetsorganisationerna FFI:s regionkontor i Nairobi och centralorganisationen i Malawi.
- Arbetsbeskrivningar saknas.
- Formella planer för rapportering och uppföljning finns inte, men tät löpande kontakt hålls genom månadsbrev.
- ”Erforderlig utbildning” tillhandahölls inte innan avresa. Båda personerna fick verksamhetsinriktad information på kansliet och av LO och TCO. Någon utbildning runt bistånd, pedagogik, språk, kulturmöten, landkunskap eller säkerhetstänkande gavs inte.

Slutsats och rekommendation

Våra slutsatser och rekommendationer för området volontärs- och praktikantverksamhet är följande:

Vi konstaterar att brister finns i hanteringen av volontären och praktikanten. Vi bedömer det som allvarligast att ingen behovsanalys gjordes och att arbetsbeskrivningar saknas, samt att personerna inte fick tillräcklig utbildning innan avresa. Huruvida försöket utfaller väl tycks därmed främst bero på individernas förmåga att klara sig själva.

Biståndsnämnden funderar på att om denna verksamhet ska utvecklas, ska personalhanteringen kontrakteras till Forum Syd. Vi delar helt denna slutsats och

rekommenderar att Biståndsnämnden inte bygger upp en administration runt volontärplaceringar utan köper denna tjänst i framtiden.

5.4 Följa den fackliga politiska utvecklingen i projektländerna

Enligt arbetsordningen ska kansliet följa den fackliga politiska utvecklingen i projektländer för att kunna göra analyser och bedömningar av ansökningar och projektbehov. Att vara uppdaterade på utvecklingen ligger också i kansliets serviceroll gentemot förbunden. Att genomföra landanalyser har definierats som en metod för att följa utvecklingen i länderna.

Landanalyser

Landanalyser har inte gjorts systematiskt hittills. Det är kansliets förhoppning att den nya organisationsstrukturen, genom att frigöra resurser, ska möjliggöra att fler landanalyser görs i framtiden. Endast två landanalyser har gjorts (Malawi och Vietnam). Ytterligare en ska göras under 2001 (Colombia). Det finns ingen instruktion om hur landanalyser bör göras.

Eftersom det saknas egna analyser från länderna där Biståndsnämnden är verksam samlar handläggarna in analyser från andra håll. Det finns inga instruktioner att varje handläggare ska samla in analyser utan det är upp till var och en att följa utvecklingen i sin region.

Slutsatser och rekommendationer

Våra slutsatser och rekommendationer för området följa den fackliga politiska utvecklingen i projektländerna är följande:

Vi rekommenderar att en metod för landanalyserarbetet fastställs, samt att en flerårig plan upprättas för i vilka länder analyser bör göras.

Eftersom en av målsättningarna med den nya organisationsstrukturen är att fördjupa den fackliga kunskapen om regionerna anser vi att kansliet bör ha en bild av hur detta ska ske. **Vi rekommenderar** att kanslichefen tar ställning till vilka metoder de regionansvariga ska använda för att följa utvecklingen i sina regioner och inkluderar detta i arbetsbeskrivningarna.

5.5 Utvärdera projekt

Hur och varför utvärderingar ska göras har styrts upp genom Biståndsnämndens Utvärderingspolicy från februari 1997. I denna fastläggs skillnaden mellan utvärdering och uppföljning. Biståndsnämnden ska främst ägna sig åt övergripande utvärderingar, medan projektutvärderingar bör ingå i projektplanerna. Syftet med policyn var att styra om utvärderingar från "reseskildringar" till projektövergripande utvärderingar för kunskapsgenerering.

Utvärderingspolicyn är antagen av styrelsen och har tillämpats i åtta utvärderingar. Enligt policyn ska styrelsen besluta om en utvärderingsplan inför ansökan. I princip har två övergripande utvärderingar per år beslutats sedan policyn antogs. Under 2000 genomfördes endast en av de två planerade utvärderingarna. Utvärderingsrapporterna har följt en framtagna mall. Genom att följa policyns riktlinjer har utvärderingar av högre kvalitet än tidigare genomförts. Rapporterna har diskuterats på kansliet under personaldagar och används för fortsatt lärande och strategiutveckling (till exempel Baltikumutvärderingen).

I Handboken finns en checklista för vad som bör ingå i en projektutvärdering. Den har ännu inte börjat tillämpas på grund av att materialet är nytt.

Slutsatser och rekommendationer

Våra slutsatser och rekommendationer för området utvärdera projekt är följande:

Biståndsnämndens policy för utvärderingar har tillämpats i projektövergripande utvärderingar med gott resultat. Utvärderingsplanerna har i princip genomförts i enlighet med intentioner. Utvärderingarna har gett underlag för vidare strategiutveckling. Ny kunskap har genererats som kansliet och berörda förbund tar till sig. Vi bedömer att goda rutiner har utvecklats för denna typ av utvärderingar.

Handbokens checklista för att förbättra projektutvärderingar har inte börjat tillämpas i och med att handböckerna knappt har gjorts tillgängliga. **Vi rekommenderar** att kansliet planerar för seminarium runt projektutvärderingar för att diskutera dessa riktlinjer med förbunden för att även höja kvaliteten på projektutvärderingar.

5.6 Hantera och distribuera beviljade medel från Sida

Sida betalar ut Biståndsnämndens ramanslag i fyra lika stora utbetalningar under året. Biståndsnämnden distribuerar anslaget vidare till projekten enligt godkända budgetar.

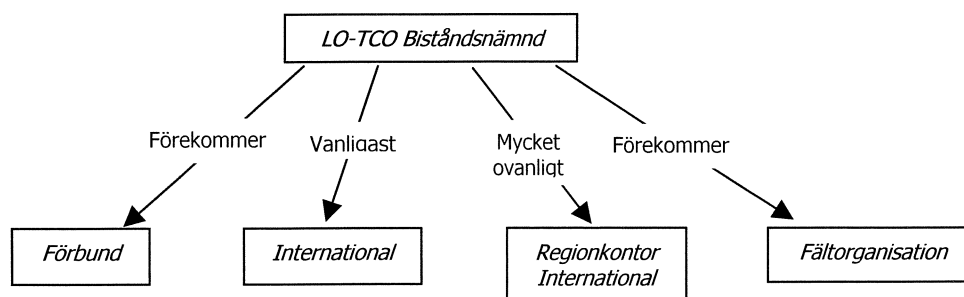
Utbetalningskedjan

I linje med sin grundläggande inställning att ge god service och inte utgöra ett byråkratiskt hinder är Biståndsnämnden mycket flexibel när det gäller utbetalningskedjan i projekt och många olika varianter förekommer. Flexibiliteten är uttalad från Biståndsnämnden och bekräftas i stor utsträckning av både svenska förbund och internationaler som upplever Biståndsnämnden som flexibel, obyråkratisk och lätt att ha att göra med.

Inga avtal finns där det regleras till vilken organisation projektmedel ska betalas ut. Det regleras i stället genom en inofficiell överenskommelse med den ansvarige handläggaren på Biståndsnämnden. I praktiken styr sedan rekvisitionen vart utbetalningen ska gå. Biståndsnämnden ser helst att utbetalningar går till svenska förbund eller internationaler men utbetalning till fältorganisationer förekommer också.

Utbetalningskedjan i multilaterala projekt

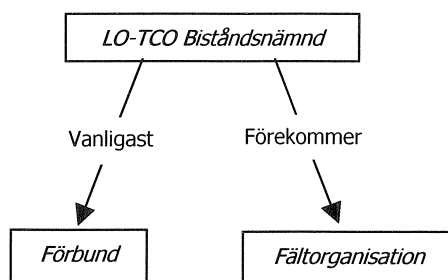
Bilden nedan visar översiktligt utbetalningsvägarna i multilaterala projekt:



Som framgår av bilden betalar Biståndsnämnden vanligen ut till den berörda internationalen som sedan betalar vidare till sitt regionkontor och till fältorganisationen. I allmänhet betalar då Biståndsnämnden ut den del av budgeten som ska användas av det svenska förbundet direkt till det förbundet. Som regel betalas projektmedel aldrig vidare uppåt i kedjan, vilket betyder Biståndsnämnden oftast betalar ut till flera organisationer i ett multilateralt projekt.

Utbetalningskedjan i bilaterala projekt

Bilden nedan visar översiktligt utbetalningsvägarna i bilaterala projekt:



I bilaterala projekt betalar, som synes, Biståndsnämnden oftast ut till det svenska förbundet som sedan betalar vidare till fältorganisationen. I de fall Biståndsnämnden betalar ut direkt till fältorganisationen betalar man ut den del av budgeten som ska användas av det svenska förbundet direkt till det förbundet.

Anslagsutnyttjande

Biståndsnämndens målsättning är att **fullt utnyttja** det årliga anslaget från Sida. 1999 utnyttjades inte hela anslaget och man tvingades återbetala närmare sju miljoner kronor till Sida. Både Sida och Biståndsnämnden såg det som otillfredsställande. Biståndsnämnden tvingas varje år i budgetprocessen skära ned projektbudgetarna för att kunna hålla sig inom det tilldelade anslaget från Sida och man befärar att ett dåligt anslagsutnyttjande medför att de årliga anslagen kommer sänkas. Målsättningen och förhoppningen är i stället att successivt öka sitt anslag.

Biståndsnämnden anger som en anledning till den stora återbetalningen att dess system för **styrning och kontroll är otillräckliga**. Man vet erfarenhetsmässigt att alla projekt inte fullt ut utnyttjar sitt budgeterade anslag under ett år på grund av olika omständigheter. För att parera detta överbokar Biståndsnämnden varje år sina projektbudgetar, det vill säga man beviljar ett högre totalbelopp till projekten än anslaget från Sida. Trots det lyckades man alltså inte fullt ut utnyttja anslaget under 1999.

Biståndsnämnden anser själva att man under året har dålig kontroll. De svenska förbunden och internationalerna återrappporterar förbrukningen av utbetalade medel en gång per år och det inte förrän efter årets slut. Ibland ber Biståndsnämnden om en prognos på medelsförbrukning under årets gång men inte systematiskt och man har en känsla av att förbunden och internationalerna rutinmässigt uppger fullt budgetutnyttjande i sina prognoser.

Handläggarna vid Biståndsnämnden har ofta en god uppfattning om verksamheten i de projekt de följer och skulle förmodligen kunna ge ytterligare indikationer om det förväntade budgetutnyttjandet. Ingen systematisk sammanställning av handläggarnas indikationer görs dock.

Vi har funnit att information om medelsanvändning i allmänhet finns lätt tillgänglig på svenska förbund och internationaler. Ofta återskriver rapporter från fältorganisationerna dit efter varje aktivitet och projektrapporter uppdateras löpande. Andra givarorganisationer kräver också tätare rapporter från internationerna än vad Biståndsnämnden gör. Det innebär att deras rutiner förmodligen är avpassade för detta.

Kontroller vid utbetalning

Antalet utbetalningar per år från Biståndsnämnden till projekten är inte reglerat i något avtal. Biståndsnämnden betalar ut när som helst under året mot rekvisition. Rutinerna för utbetalning är följande:

1. Inkommande rekvisitioner kommer först till kansliets administratör som diarieför och arkiverar originalet.
2. Administratören skickar en kopia på rekvisitionen till ekonomiadministratören och till berörd handläggare.
3. Handläggaren bedömer rekvisitionen och godkänner utbetalningen.
4. Kanslichefen attesterar utbetalningen.

När de svenska förbunden eller internationerna rekviderar utbetalningar av projektmedel återskriver man inte förbrukning av tidigare utbetalade medel. Återskrivning sker som beskrivits ovan bara en gång per år. Förbrukningen av tidigare utbetalade medel och hur väl man uppfyllt projektets aktivitetsmål ingår därmed inte formellt i handläggarens bedömning av en rekvisition. Ofta ingår dessa aspekter dock informellt genom handläggarens kännedom om projektet. I stället består handläggarens kontroll i allmänhet av att:

- tillgänglig budgetbalans finns
- rekvisitionen är rimlig
- rekvisitionen stämmer med projektets tidsplan.

Dessutom kontakter ofta handläggaren den som skickat rekvisitionen för att stämma av.

Handläggarnas kontroller och bedömningar följer inte någon checklista. De kan därför variera mellan olika handläggare. Inte heller dokumenteras kontrollerna eller eventuella observationer. Tidigare användes en blankett men när projekthanteringssystemet BIPS började användas slutade man använda den. I BIPS finns enbart ett allmänt fält för anteckningar och handläggarnas användning av BIPS för noteringar varierar.

Slutsatser och rekommendationer

Våra slutsatser och rekommendationer för området hantera och distribuera beviljade medel från Sida är följande:

Utbetalningskedjan

Biståndsnämndens flexibilitet i fråga om betalningsmottagare kan vid första anblick förefalla vara en osäker strategi och ge upphov till dålig kontroll. Vår bedömning är dock att Biståndsnämndens handläggare har god kunskap om de projekt de handlägger och har tillräcklig kontroll över projekten för att tillräcklig säkerhet ska uppnås.

För att öka tydligheten och undvika missförstånd **rekommenderar vi** dock att frågan om vilken organisation som är betalningsmottagare regleras i ett separat avtal i varje enskilt

projekt. När avtalet tecknas bör Biståndsnämnden göra en bedömning av skälen till att en annan organisation än det svenska förbundet ska vara betalningsmottagare.

Anslagsutnyttjande

För att öka Biståndsnämndens kontroll över anslagsutnyttjandet och möjligheten att styra det **rekommenderar vi** att alla projektansvariga organisationer återskär utbetalade medel och lämnar en prognos för medelsförbrukning en gång under löpande budgetår. Vi föreslår att återskärning sker för perioden 1 januari till 30 juni och att prognosen avser perioden 1 juli till 31 december.

Eftersom rapporteringens enda syfte är att skapa kontroll över anslagsutnyttjandet bör rapport och prognos vara översiktliga. Det minimerar merarbetet för både de rapporterande organisationerna och Biståndsnämndens personal. För att undvika att arbetet med den här föreslagna rapporten krockar med arbetet med de projektförslag som ska lämnas till Biståndsnämnden senast 1 augusti föreslår vi att rapport och prognos lämnas till Biståndsnämnden någon gång under september månad.

För att dra nytta av den kunskap Biståndsnämndens handläggare (i nya organisationen regionansvariga) har om projekten **rekommenderar vi** att de gör en rimlighetsbedömning av prognoserna på ett systematiskt sätt.

Kontroller vid utbetalning

Den kontroll som sker av utbetalningsrekvisitioner är förmodligen inte enhetlig mellan alla handläggare eftersom instruktioner eller checklistor saknas. Detta är en onödig riskfaktor. **Vi rekommenderar** att en checklista för kontroll av utbetalningsrekvisitioner utarbetas och att de utförda kontrollerna dokumenteras på ett systematiskt och enhetligt sätt.

5.7 Följa upp och kontrollera projekt

Enligt Biståndsnämndens samarbetsavtal med Sida ansvarar Biståndsnämnden gentemot Sida för uppföljning av den Sidastödda verksamheten. Området kan delas upp i tre olika delar:

1. ansvarsfördelning i uppföljnings- och kontrollarbetet
2. innehåll i uppföljning och kontroll
3. rapportering.

Tre dokument reglerar och styr de tre frågorna ovan:

1. Riktlinjer för internationellt fackligt utvecklingssamarbete (Riktlinjerna)
2. Avtal mellan de fackliga organisationerna och LO-TCO Biståndsnämnd: Samarbetsformerna inom det fackliga biståndet (Samarbetsavtalet)
3. Slutrapport från stadgruppen (Stadgerapporten).

Av de tre är Riktlinjerna nyast och mest använda. Samarbetsavtalet har visserligen tecknats med alla svenska förbund men används inte som vägledning av vare sig Biståndsnämnden eller förbunden. Stadgerapporten från 1997 är visserligen av enligt styrelsebeslut ett styrande dokument men verkar i stor utsträckning ha fallit i glömska. Eftersom alla tre dokumenten är officiella styrdokument har vi utgått från dem alla i vår granskning.

Ansvarsfördelning i uppföljnings- och kontrollarbetet

Den formella ansvarsfördelningen

I vår granskning av ansvarsfördelningen i uppföljnings- och kontrollarbetet har vi utgått från de tre styrande dokumenten. Granskningen har syftat till att verifiera om dokumenten är heltäckande och om de efterlevs. De följande observationerna utgår från de tre dokumenten:

Riktlinjerna *Ansvarsfördelningen mellan parterna i ett projektsamarbete fastställs i ett avtal.*
:

Något avtal där ansvarsfördelningen fastställs tecknas inte i dag. Avtalsituationen behandlas utförligare i kapitel 7.6, Uppfylla förpliktelser gentemot Sida, men kan kort beskrivas som bristfällig. Få avtal tecknas och de som finns är otydliga och inte heltäckande. Det enda avtal som behandlar ansvarsfördelningen är Samarbetsavtalet, där det står att Biståndsnämnden och förbundet ska komma överens om ansvarsfördelningen.

Samarbetsavtale *I samband med ansökan till Biståndsnämnden och Biståndsnämndens beslut*
t: *skall Biståndsnämnden och förbundet komma överens om hur ansvaret för uppföljningen ska fördelas mellan dem.*

Ingen sådan överenskommelse träffas i dag och Biståndsnämndens handläggare är i allmänhet inte medvetna om att denna avtalsspunkt existerar. En handläggare kommenterar meningen så här: "Formuleringen i avtalet är inte logisk och fungerar inte i praktiken. Handläggarna på Biståndsnämnden genomför alltid det som i avtalet definieras som uppföljning. Dessa kontroller kan man inte låta någon annan göra eftersom Biståndsnämnden ansvarar mot Sida för dessa frågor."

Stadgerapporten *Vid projektstarten bör en ordentlig genomgång göras om de olika inblandade*
: *parternas roller.*

Oftast hålls inget möte vid projektstarten där alla inblandade parter är närvarande och parternas roller definieras. Situationen varierar dock och vanligast är ett möte mellan den i praktiken projektansvariga organisationen, alltså det svenska förbundet eller internationalen, och fältorganisationen. Biståndsnämnden deltar ibland i möten när större projekt startas. När något av dessa möten hålls varierar det också om frågan om rollfördelning behandlas. Oftast behandlas aldrig frågan om ansvar för uppföljning och kontroll.

Ansvarsfördelningen i praktiken

I praktiken ligger ansvaret för uppföljning och kontroll i första hand hos internationalerna i multilaterala projekt. Både internationaler och fältorganisationer ser internationalerna som de organisationer som ansvarar för uppföljning. Även på Biståndsnämnden anger man att internationalerna sköter den löpande uppföljningen men att handläggarna på Biståndsnämnden gör punktvisa kontroller och är allmänt välinformerade om viktiga händelser i projekten. De svenska förbunden har en obetydlig roll i uppföljningen och kontrollen av multilaterala projekt.

I bilaterala projekt har förbunden det största ansvaret för löpande uppföljning och kontroll. Där spelar dock Biståndsnämnden också ofta en större roll och är i allmänhet mer insatta i projekten än i de multilaterala.

Den ovanstående beskrivningen gäller löpande uppföljning och kontroll. För vissa formella kontroller ansvarar Biståndsnämnden helt. Det gäller främst granskning av årsrapporter och granskning av utbetalningsrekvisitioner.

Ofta är Biståndsnämnden och internationalerna klara över och överens om vem som ansvarar för vad i multilaterala projekt, förutom det faktum att de svenska förbundens roll alltid är otydlig. Däremot anser de svenska förbunden oftare att ansvarsfördelningen är otydlig, både i multilaterala och bilaterala projekt. I flera fall har svenska förbund önskat en tydligare ansvarsfördelning.

Innehåll i uppföljning och kontroll

Även i vår granskning av innehållet i uppföljnings- och kontrollarbetet har vi utgått från de tre styrande dokumenten ovan. Granskningen har syftat till att verifiera om dokumenten är heltäckande och om de efterlevs. De följande observationerna utgår från de tre dokumenten:

Riktlinjerna: *Övervakningen inkluderar regelbundna bedömningar och uppföljning av uppnådda resultat.*

Samarbetsavtalet: *Med uppföljning förstås följande:*

1. att kontrollera om rapporter inkommer enligt avtalet
2. att studera rapporterna för att se om de ger möjlighet att bedöma följande:
 - om de avsedda verksamheterna genomförts
 - om tidsplan och budget följs
 - om förändringar i omvärlden föranleder ändringar av de ursprungliga projektplanerna
 - om sannolikheten för att uppnå de avsedda effekterna har förändrats
3. att efterlysa information som saknas i rapporterna
4. att vid behov försöka få information verifierad av oberoende källor
5. att ta upp en diskussion med den som ansvarar för projektgenomförandet om eventuella ändringar i projektet
6. samt att vid behov själv eller genom representanter genom besök hos den fackliga internationalen och/eller i fält skaffa mer utförlig information om vad som sker samt diskutera lämpliga åtgärder.

Bara Samarbetsavtalet ger några detaljerade riktlinjer om vad uppföljning och kontroll av ett projekt innefattar. Riktlinjernas enda mening om ämnet är mycket allmänt hållen.

Som vi konstaterade i avsnittet om ansvarsfördelning kan uppföljning och kontroll delas upp i två delar. Löpande uppföljning och kontroll under året som främst görs av internationaler eller svenska förbund och den formella uppföljning och kontroll som görs av Biståndsnämnden.

Det enda av de två dokumenten som finns tillgängliga för **internationalerna** är Riktlinjerna där uppföljning och kontroll i stort sett inte alls berörs. I princip ger alltså inte Biståndsnämnden över huvud taget några riktlinjer till internationalerna för hur man förväntar sig att de multilaterala projekten löpande ska följas upp och kontrolleras. I och för sig har internationalerna oftast egna rutiner och system för uppföljning och kontroll men, som vi konstaterat tidigare, är det ju då internationalernas egna prioriteringar som styr, inte Biståndsnämndens.

I multilaterala projekt har de **svenska förbunden** i allmänhet ingen roll i uppföljning och kontroll men i bilaterala projekt är de huvudansvariga för den löpande uppföljningen. De svenska förbunden har skrivit under Samarbetsavtalet men det är inget dokument som vare sig Biståndsnämnden eller de svenska förbunden lägger någon större vikt vid. Vi bedömer att få förbund stöder sig på Samarbetsavtalets avsnitt om uppföljning i sitt arbete. Inte heller till de svenska förbunden ger alltså Biståndsnämnden i praktiken några riktlinjer för den löpande uppföljningen av projekt. Hos förbunden är det också sämre ställt än hos internationalerna med interna rutiner och system, även om vissa förbund har väl utvecklade rutiner.

På Biståndsnämnden uppger man att de bilaterala projekten är tyngre att hantera. Där internationalerna är proffs på att hantera projekt är det tvärtom hos de svenska förbunden, särskilt när projekten är decentraliserade till lokalavdelningar. Biståndsnämnden måste då arbeta mycket tillsammans med förbunden för att ge stöd i både projektaktiviteter och uppföljning.

För **Biståndsnämndens** interna uppföljnings- och kontrollarbete kan vi till att börja med konstatera att handläggarna har god kännedom om den löpande verksamheten i de flesta projekt, särskilt de bilaterala. Det kan i någon mån uppväga de svenska förbundens i vissa fall bristfälliga rutiner. För de mer formella kontrollerna, där Biståndsnämnden är ansvarig, saknas styrande dokument. Till exempel finns inga checklistor för de kontrollmoment som ska genomföras på årsrapporterna från projekten. Ingen systematisk dokumentation görs heller av kontrollerna. Vi vill dock påpeka att vi inte har funnit några tecken på att Biståndsnämndens kontroller i sig är bristfälliga, vilket är ett gott betyg till de enskilda handläggarna.

Stadgerappen *Under det löpande projektarbetet bör projektet besökas minst en gång per år.*
:
Detta besök måste göras av det organisationsled som enligt avtal är den projektansvariga organisationen.

Först kan vi konstatera att det inte finns några avtal som visar vilken organisation som är projektansvarig. I praktiken är det dock internationalerna som har projektansvaret i multilaterala projekt och de svenska förbunden i bilaterala. Vår bedömning är att **alla projekt besöks** varje år, de flesta mer än en gång per år av någon av de tre parterna.

Rapportering

I det här avsnittet behandlar vi rapporteringen till Biståndsnämnden. Rapporteringen till Sida behandlar vi i kapitel 7. Riktlinjerna är det dokument som behandlar frågan om rapportering till Biståndsnämnden:

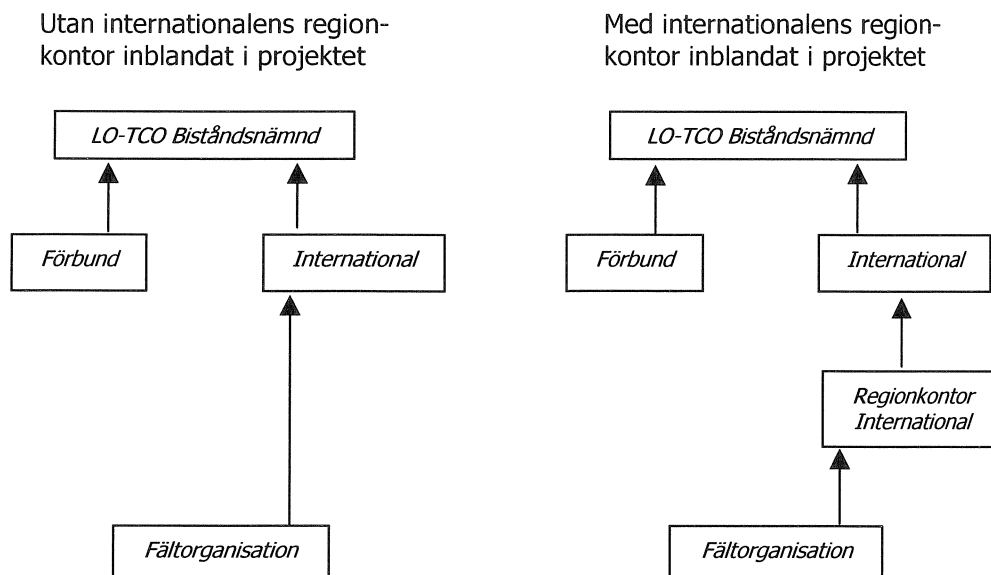
Riktlinjerna *De nordiska/nederländska givarorganisationerna kräver följande rapporter:*
:

1. *Årsrapport. En fullständig rapport över verksamheten och ekonomin.*
2. *Slutrapport. När projektet har genomförts skall en slutrapport lämnas.*

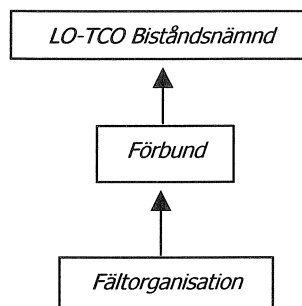
Rapporteringskedjorna är olika för multilaterala och för bilaterala projekt.

Rapporteringskedjan i multilaterala projekt

I linje med sin praktiska roll som projektansvarig är det internationalen som i ett multilateralt projekt ansvarar för rapporteringen till Biståndsnämnden. Samtidigt rapporterar det svenska förbundet sina egna projektkostnader direkt till Biståndsnämnden. I multilaterala projekt tar alltså Biståndsnämnden emot rapporter från två olika organisationer.



Rapporteringskedjan i bilaterala projekt



I ett bilateralt projekt har det svenska förbundet rollen som projektansvarig organisation och rapporter skickas från förbundet till Biståndsnämnden.

Datum för årsrapport

Formellt kräver Biståndsnämnden att årsrapporter för alla projekt från svenska förbund och internationaler lämnas senast 1 mars. Det ger Biståndsnämnden tillräcklig tid för att sammanställa rapporterna till sin egen verksamhetsberättelse. I verkligheten lämnar många förbund och internationaler in årsrapporter betydligt senare än så. Det resulterar i att Biståndsnämnden ofta har svårt att färdigställa sin verksamhetsberättelse i tid och att de oredovisade balanserna i projekten summerar till mycket höga belopp.

Biståndsnämnden ser sig som en serviceorganisation för fackföreningsrörelsen och vill vara så flexibel som möjligt. Därför lägger man inte någon större tyngd bakom sitt krav och inga sanktioner används för att sätta press på förbund och internationaler.

Slutsatser och rekommendationer

Våra slutsatser och rekommendationer för området följa upp och kontrollera projekt är följande:

Ansvarsfördelning i uppföljnings- och kontrollarbetet

Ansvarsfördelningen för uppföljning och kontroll av projekt är i dag något otydlig och regleras inte i några avtal. **Vi rekommenderar** att ansvarsfördelningen tydliggörs i avtal mellan de olika parterna som är inblandade i ett projekt. Skillnaden mellan den uppföljning och kontroll som genomförs av Biståndsnämnden och den som genomförs av den projektansvariga organisationen bör tydligt anges i avtalet.

Internationalernas uppföljning och kontroll i multilaterala projekt

Internationalernas uppföljning och kontroll av projekt är i allmänhet väl fungerande, men baseras inte på Biståndsnämndens prioriteringar och krav. **Vi rekommenderar** att Biståndsnämnden till internationalerna tydligt kommunicerar sina krav och förväntningar på uppföljning och kontroll. Om de svenska förbunden i framtiden ges en större roll i multilaterala projekt bör dessa krav förmodligen ställas genom förbunden.

De svenska förbundens uppföljning och kontroll i multilaterala projekt

De svenska förbunden har i allmänhet ingen roll i uppföljning och kontroll av multilaterala projekt. Med tanke på Sidas krav på tydligare ansvarstagande från de svenska förbunden bör förmodligen ett större ansvar för uppföljning och kontroll läggas på dem i multilaterala projekt. **Vi rekommenderar** att Biståndsnämnden, om de svenska förbunden tar ett sådant större ansvar, i avtal reglerar vilka moment som ska ingå i förbundens uppföljning och kontroll. Detta avtal bör följas upp med utbildning och eventuellt förslag på checklistor och andra verktyg i uppföljningsarbetet.

De svenska förbundens uppföljning och kontroll i bilaterala projekt

Många av de svenska förbundens rutiner och system för uppföljning och kontroll är bristfälliga. Det resulterar bland annat i merarbete för Biståndsnämndens handläggare när man tvingas assistera förbunden i daglig projekthantering. **Vi rekommenderar** att Biståndsnämnden i avtal reglerar vilka moment som ska ingå i förbundens uppföljning och kontroll. Detta avtal bör följas upp med utbildning och eventuellt förslag på checklistor och andra verktyg i uppföljningsarbetet.

Biståndsnämndens uppföljning och kontroll av projekt

Rollen att följa upp och kontrollera projekt är vag på Biståndsnämndens kansli. Inga styrande dokument finns för de kontroller som ska göras. Inte heller görs någon systematisk dokumentation av de kontroller som genomförs. Trots det har vi inte funnit några allvarliga brister i Biståndsnämndens kontroller, främst tack vare de enskilda handläggarnas erfarenhet och kunskaper. För att kvalitetssäkra uppföljning och kontroll på Biståndsnämnden

rekommenderar vi ändå att rutiner dokumenteras i form av checklistor och dylikt. Genomförda kontroller bör också dokumenteras av handläggarna på ett systematiskt sätt.

Rapporteringskedjan i multilaterala projekt

För att öka de svenska förbundens ansvar i multilaterala projekt, enligt Sidas krav, **rekommenderar vi** att alla rapporter går genom det ansvariga svenska förbundet som sammanställer en rapport för hela projektet och inför Biståndsnämnden ansvarar för att rapporten lämnas i tid.

Inlämningsdatum för årsrapporter

För att minska de oredovisade balanserna i Biståndsnämndens verksamhetsberättelse **rekommenderar vi** att Biståndsnämnden hårdare följer upp kravet på att årsrapporterna lämnas senast 1 mars, eventuellt genom att införa någon typ av sanktioner för sena rapporter.

5.8 Tillhandahålla service till LO, TCO och deras förbund i projekthanteringen

Biståndsnämndens fastlagda arbetsordning säger att: "Kansliet ska tillhandahålla service till LO, TCO och deras förbund i projekthanteringen."

Biståndsnämndens service

Biståndsnämndens kansli ser som sin uppgift att vara den resurs som förbunden behöver för att uppnå sina mål. Man anger att de viktigaste typerna av service som man ger till förbunden är:

- utbildning
- vara samtalspartner
- assistans i handläggning av projekt
- "positiv" kontroll med dialog
- sammanföra förbund för samarbete inom projekt
- information om situationen i länder och förmedling av kontakter i projektländer.

Biståndsnämndens flexibilitet

Kansliet betonar sin roll som serviceorganisation inom fackföreningsrörelsen och anser att "myndighetsattityden" måste bort. Man tolkar sin uppgift i stor utsträckning som att inte utgöra ett byråkratiskt hinder och att inte införa allför många och onödiga regler för förbundens arbete. I stället ser man som sin uppgift att underlätta förbundens, och även internationalernas, arbete genom att vara flexibla och följsamma.

Både hos förbund och internationaler uppfattas också Biståndsnämndens kansli så. Det här är några kommentarer från svenska förbund och internationaler:

- "Biståndsnämnden ger alltid den hjälp man frågar om."
- "Biståndsnämnden ställer upp med det man behöver. De är obyråkratiska och lätta att diskutera med."

- *"Biståndsnämnden är lätta att ha och göra med. De ställer upp, är obyråkratiska och konstruktiva."*
- *"Vi har ett mycket bra samarbete med Biståndsnämnden. De är alltid beredda att hjälpa till."*
- *"Biståndsnämnden är mindre byråkratiska och mer flexibla än andra givarorganisationer."*
- *"Jämfört med andra givarorganisationer är Biståndsnämnden mindre byråkratiska. Personalen är flexibla och kunniga."*

Biståndsnämndens regler och riktlinjer

Jämfört med sin strävan efter att ställa upp och vara flexibel lägger Biståndsnämndens kansli betydligt mindre vikt vid att ge service genom att sätta upp tydliga regler och riktlinjer och att samordna utvecklingssamarbetet i de svenska förbunden. Det här är kommentarer från svenska förbund ur den aspekten:

- *"Vi anser att Biståndsnämndens roll är att vara en resurs i länderkunskap, samordna förbund som verkar i samma land, hålla en bank av material producerat i olika projekt, tillhandahålla utbildning i administrativa frågor och ge information om hur den administrativa processen går till. Vi tycker inte att de fungerar bra i någon av ovanstående roller."*
- *"Biståndsnämnden skulle kunna vara klarare med vad som gäller för ansökningar och rapporter. Ansökningsblanketter och rapporter är för komplicerade och byts för ofta. Det skulle kunna vara enklare."*
- *"Biståndsnämnden skulle kunna stärka omvärldsbevakningen."*
- *"Biståndsnämnden borde arbeta mer med övergripande stöd och samordning, ej direkt i projekt. De borde hålla fler kurser"*
- *"Vi vill att Biståndsnämnden ska jobba för att utöka erfarenhetsutbytet mellan förbunden."*
- *"Biståndsnämnden borde jobba för att förbunden ska ta större ansvar för projekt."*
- *"Biståndsnämnden borde hålla fler kurser."*

Ett svenskt förbund antyder att Biståndsnämnden har börjat det efterfrågade arbetet med tydligare regler och riktlinjer:

- *"Det är bra att Biståndsnämnden har utvecklat klarare regler, även om det har varit stökigt ett antal år medan dessa har tagits fram."*

Handläggare placerade i fält

Under 1999 och 2000 har Biståndsnämndens handläggare för södra Afrika arbetat från Malawi, där hon samtidigt fungerat som projektledare för ett projekt. Såvitt vi vet är det första gången Biståndsnämnden har provat systemet med en handläggare på plats i fält nära fältorganisationerna i stället för nära de svenska förbunden.

Förutom några problem angående Biståndsnämndens förpliktelser gentemot Sida, som behandlas i kapitel 7.6, har handläggarens placering i fält fått en del negativa följder i samarbetet med både svenska förbund och internationaler. Ett svenskt förbund säger:

"Handläggaren i Malawi fungerar inte alls. Hon är inget stöd för andra projekt i södra Afrika. Hennes roll är ett mellanting mellan biståndsarbetare för LO och TCO och handläggare för Biståndsnämnden. Den sistnämnda rollen kommer mycket i skymundan."

En international anger att: "rollfördelningen är viktig när Biståndsnämnden har personal i fält". Internationalerna arbetar mycket självständigt i multilaterala projekt och fältorganisationerna har normalt bara direktkontakt med internationalen. De svenska

förbundens och Biståndsnämndens projektbesök går alltid genom den international som fungerar som projektansvarig. När handläggaren från Biståndsnämnden fanns på plats i södra Afrika blev rollfördelningen otydligare och en viss förvirring uppstod i kontakterna med en del fältorganisationer.

Slutsatser och rekommendationer

Våra slutsatser och rekommendationer för området tillhandahålla service till LO, TCO och deras förbund är följande:

Biståndsnämndens service

Biståndsnämndens flexibilitet och obyråkratiska arbetssätt uppskattas av både de svenska förbunden och av internationalerna. Den serviceinriktade inställningen på kansliet som är grunden för samarbetsparternas uppskattning anser vi att man bör slå vakt om. Samtidigt är det viktigt att Biståndsnämnden inte helt sätter likhetstecken mellan god service och brist på krav och riktlinjer. Tydliga krav och riktlinjer underlättar arbetet och uppskattas ofta, om de är rimliga och dessutom kombineras med kansliets nuvarande servicekänsla.

Biståndsnämndens kanslis arbete tenderar ibland att inriktas på löpande rutinsysslor, både i form av att assistera de svenska förbunden i deras löpande uppgifter och genom att Biståndsnämnden tar på sig administrativa uppgifter. Övergripande samordning och styrning har en mindre framträdande roll.

Vi rekommenderar att Biståndsnämnden lägger större vikt vid att införa, förankra och förklara tydliga regler och riktlinjer i projekthanteringen, både hos de svenska förbunden och internationalerna. Det bör dock inte ske på bekostnad av den rådande serviceinriktade inställningen på kansliet. Målsättningen bör vara att de svenska förbunden tar ett större ansvar i projekthanteringen, både i bilaterala och multilaterala projekt.

Vi rekommenderar också att Biståndsnämnden lägger större tonvikt vid övergripande samordning och utbildning, vilket i hög grad efterfrågas av de svenska förbunden.

Handläggare placerade i fält

Handläggarnas främsta uppgift är att samarbeta med de svenska förbunden. Det samarbetet underlättas om handläggarna finns nära förbunden. Rollfördelningen mellan projektansvarig organisation och kontrollerande organisation bör vara tydlig, bland annat i frågan om kommunikationsvägarna med fältorganisationer. **Vi rekommenderar** att Biståndsnämnden i fortsättningen inte placerar handläggare i fält, långt ifrån de svenska förbunden men nära fältorganisationerna.

6 GRANSKNING AV INFORMATION OCH OPINIONSBILDNING

6.1 Förändring av verksamheten under 2000

En mängd externa och interna förändringar genomfördes under 2000 vilka i hög grad påverkade Biståndsnämndens informations- och opinionsbildningsverksamhet. Följande avsnitt redogör kortfattat för dessa förändringar.

Sida flyttade informationsbidragen från SEKA till INFO

I budgetpropositionen 1999 ges Sida ett uppdrag av regeringen att verka för ökad samordning av de enskilda organisationernas informationsverksamhet. För att arbeta mot detta mål valde Sida att flytta hantering av informationsbidrag till enskilda organisationer från SEKA till INFO. Nya anvisningar utarbetades för ansökningar om informationsbidrag för 2000 och reviderades inför ansökningen 2001. De största förändringarna från Sidas Anvisningarna som tidigare även gällt för informationsbidrag var att:

- Sida fastställde tre övergripande informationsmål som även gäller för de enskilda organisationerna.
- Paraplyorganisationer kan söka programbidrag från Sida. För att söka måste dels organisationerna uppfylla ett antal krav, dels formulera ett informationsprogram.
- Paraplyorganisationerna måste genom en statusansökan ansöka om att bli godkända för att få söka programbidrag.
- Underorganisationer kan söka informationsbidrag genom paraplyorganisationerna om insatserna passar in i programmen. Beslutsfattande om enskilda informationsprojekt hanteras av paraplyorganisationerna och ingående insatser rapporteras i efterskott.
- Organisationer som inte ingår i samma "familj" kan ansöka om särskilda samverkansprojekt löpande under året.
- Rapporteringsform och redovisningskrav förändrades.

Förändringarna innebar inte bara krav på nya arbetssätt, utan även att nya relationer måste byggas upp mellan Biståndsnämnden och Sidas informationsavdelning.

Uppbyggnad av informationsenhet

En informationsenhet bestående av en informationsansvarig och en informatör håller på att skapas på kansliet. Gruppen samarbetar nära med informationsadministratören. Tjänsten som informationsansvarig var länge obemannad på grund av sjukskrivningar. Informatörstjänsten är nyskapad. I och med att den nuvarande informationsansvarige rekryterades i maj 1999 professionaliserades verksamheten. Rekrytering pågår av informatörstjänsten, även den med krav på professionella erfarenheter.

TCO:s informationsanslag flyttas till Biståndsnämnden

Vid ingången av 2000 flyttade TCO sin biståndsinformationsverksamhet från TCO:s kansli till Biståndsnämnden. För Biståndsnämnden innebar detta att former för att jämka samman LO:s och TCO:s centrala biståndsinformation behövde utarbetas. För TCO:s

medlemsförbund innebar det vissa förändringar i rutiner och regler för att söka informationsbidrag.

Nytt regelverk

Utifrån Sidas nya krav på informationsverksamhet behövde Biståndsnämnden skapa ett nytt regelverk för förbundens informations- och opinionsarbete. Följande dokument utarbetades:

- Informationspolicy och Riktlinjer för Informationsprojekt
- Handbok för informationsprojekt
- Anvisningar för redovisning av bidrag för U-landsinformation.

Policyn togs fram genom analys av Sidas nya Riktlinjer, en enkät till förbunden, samt utifrån analys av inriktningar på pågående utvecklingsprojekt. Policyn fastställer två tematiska program för informationsverksamheten:

- fackliga och mänskliga rättigheter
- globaliseringen och dess effekter.

Förbunden har inte haft några större problem med att infoga sina informationsprojekt inom ramarna för dessa två teman, vilket tyder på att programmen är väl formulerade. Dock har förbunden ibland haft svårt för att inlemma insatserna inom ett av de två programmen och många insatser faller inom båda.

Informationsriktlinjerna och handboken följer i stort Sidas Riktlinjer. Vid ansökningsomgången inför 2001 ombads alla förbund som sökte informationsbidrag att följa anvisningarna och skriva sina ansökningar i enlighet med dem. Förbund som inte följde anvisningarna fick skriva om sina ansökningar.

Regelverket har distribuerats till samtliga förbund. Förbunden förväntas distribuera dem vidare till avdelningarna, vilket har skett inom vissa förbund. Lärarförbundet har till exempel distribuerat materialet till samtliga avdelningar. Inom andra förbund har information skickats ut att materialet finns om avdelningarna är intresserade. Endast ett informationsmöte runt de nya riktlinjerna har hållits. Planerade regionala möten inte blev av på grund av tidsbrist.

Program och statusansökan

1999 gjorde Biståndsnämnden sin första programansökan till Sida/INFO. Ansökan var för ett år. De ingående insatserna ska redovisas den 30 april 2001. Under år 2000 ansökte Biståndsnämnden dels om status som programbidragsorganisation, dels om programbidrag för 2001 och 2002.

Utskottet som aktiv kravställare på kansliet

I och med att Biståndsnämndens informationsenhet har bildats och professionaliserats, har informationsutskottet börjat ställa högre krav på kansliet. Exempel på sådana krav är att skriftliga beslutsunderlag ska finnas samt bättre former för verksamhetsplanering. Informationsutskottet har arbetat fram prioriteringsgrunder för ansökningarna som användes vid beredningen 2000.

Slutsatser och rekommendationer

Våra slutsatser och rekommendationer för området förändring av verksamheten under 2000 är följande:

Vi konstaterar att mycket har skett under 1999/2000 inom Biståndsnämndens informationsverksamhet som ett svar på de förändrade krav som Sida har ställt, samt andra externa förändringar. Förändringarna har resulterat i:

- att en informationspolicy har tagits fram genom en konsultativ process och förankrats hos de svenska förbunden
- att verksamheten har styrts upp både till form (ansökningars struktur) och innehåll (programstyrningen)
- att genom ansöknings- och beredningsprocessen har förbunden tvingats att använda riktlinjerna i utformning av sina ansökningar och grunden till nya rutiner har lagts
- att ansökningar har prioritering och ställts mot varandra utifrån satta kriterier vilket torde leda till högre kvalitet på insatserna
- att en informationsenhet har skapats som har byggt upp rutiner och arbetssätt för planering och genomförande av centrala informationsaktiviteter, beredning av informationsansökningar, byggt upp kontakter med Sidas informationsavdelning, samt sökt former för att initiera samverkansprojekt med andra organisationer. Begränsat arbete har lagts ned på att bygga upp relationer med förbunden.

En intressant slutsats är att en tydlig styrning har skett, men att detta inte har uppfattats som negativt av förbunden. Förbunden har tvärt om konstaterat att styrningen har gett verksamheten en tydligare struktur och har sett detta som en hjälp. **Vi rekommenderar** att Biståndsnämnden drar lärdomar av den styrning av förbundens informationsverksamhet som har skett och bedömer hur de kan tillämpas i utvecklingsprojektsverksamheten.

6.2 Uppfylla Sidas krav

Överensstämmelse mellan Sidas regelverk och Biståndsnämndens

Nedan granskas huruvida Sidas regelverk för informationsbidrag uppfylls av Biståndsnämndens regelverk för informationsbidrag till förbund. Granskningen utgår från Sidas reviderade Riktlinjer för 2001.

Avtalsenlig förpliktelse	Kommentar	Förpliktelse uppfylld
A1. Målet fastställt av riksdag och regering ... gäller såväl Sidas egen informationsverksamhet som den Sidafinansierade delen av enskilda organisationers folkbildningsarbete.	Fyra av Biståndsnämndens sex målsättningar för informationsarbete överensstämmer väl med Sidas.	Ja
A3. De anslag som Sida fått för att förmedla vidare till organisationerna ska användas för att förverkliga den gemensamma strategin.	I och med att Biståndsnämndens målsättningar överensstämmer med Sidas och målgruppen (3,4 miljoner fackanslutna medlemmar) motsvarar en stor del av svenska folket, arbetar Biståndsnämnden i enlighet med strategin.	Ja

Avtalsenlig förpliktelse	Kommentar	Förpliktelse uppfylld
C1. Formella krav för att en organisation ska vara bidragsberättigad.	Biståndsnämnden uppfyller de fem kraven	Ja
C1 För de organisationer som söker bidrag hos en paraplyorganisation prövar paraplyorganisationen att organisationerna uppfyller de formella kraven.	Ingen speciell prövning görs av om förbunden uppfyller de formella kraven, men fyra av de fem kraven är självklara för svenska fackförbund. Det femte kravet, att ha fullgjort redovisningsåtaganden av tidigare Sidabidrag, kontrolleras.	Ja
Sida förutsätter att varje organisation har ett mer detaljerat underlag för sin egen planering och för bedömning och granskning av ansökningar.	Underlag för centrala informationsprojekt tas fram löpande under året och ligger inte alltid till grund för ansökan. För vissa centrala projekt saknas skriftliga underlag.	Nej
Underlag ska finnas för: - Centrala informationsinsatser - Informationsinsatser som genomförs av underorganisationer	Ansökningar från förbund ska vara Biståndsnämnden tillhanda den 15 augusti och ligger till underlag för programansökan.	Ja
Paraplyorganisationerna har sina egna ansöknings- och redovisningsomgångar och ansvarar själva för att utveckla relevanta kriterier och formulär.	Biståndsnämnden har fastställt datum för ansökningar och redovisning. Mallar för ansökningar, urvalskriterier och redovisningsinstruktioner finns	Ja
Planeringsunderlaget bör innehålla: - Insatsens namn - Målgrupper - Effektmål - Insatsens samverkan med programmet - Huvudmetoder för att nå målet - Beskrivning av aktiviteter - Budget - Tidplan - Utvärdering	Biståndsnämndens ansökningsmall stämmer väl med Sidas checklista för ansökningar 2001	Ja
I normalfallet kan en underorganisation som administrationsbidrag erhålla 5% .. av insatsens budget.	Biståndsnämndens riktlinjer överensstämmer med Sidas anvisning	Ja
Eventuellt outnyttjat administrationsbidrag får användas inom projektverksamheten och redovisas då med kostnader för denna	Nämns ej	Nej
Vid produktion av informationsmaterial eller informationsaktiviteter som finansieras med Sidabidrag ska det framgå: - Att insatsen sker med stöd från Sida - Att Sida ej medverkat vid utformning av materialet eller aktiviteterna - Att Sida ej tar ställning till de synpunkter som framförs	Biståndsnämndens riktlinjerna anger att det ska framgå att materialet tagits fram med stöd av Sida. Informationsansvarige har diskuterat de övriga två punkterna med INFO och fått godkännande att inte behöva ta med dem.	Ja

Avtalsenlig förpliktelse	Kommentar	Förpliktelse uppfylld
Bidraget får endast användas för informationsspridning i Sverige	Överensstämmer med Sidas anvisningar.	Ja
Bidraget ska hållas isär från kostnader för medlemsrekrytering och allmän profilering av organisationen.	Bland Biståndsnämndens centrala aktiviteter finns produktion av informationsmaterial om Biståndsnämnden.	Nej
Den ekonomiska redovisningen (paraplyorganisationens) avser uppföljning av förbrukade medel och ska vara tillstyrkt av revisor.	Det saknas instruktion från Sida om de ingående informationsinsatserna ska revideras. Biståndsnämnden anger att bidrag för revision kan sökas för insatser över 200.000, samt att bidraget ska revideras inom organisationen enligt god redovisningssed, men att revisionsintyg inte behöver bifogas redovisningen.	Oklar instruktion från Sida
Upplupna räntor (för paraplyorganisationen) ska redovisas vid verksamhetsperiodens slut och inbetalas till Sida senast 31 mars.	Biståndsnämnden nämner inte återbetalning av ränta från förbunden.	Oklar instruktion från Sida.

Sidas riktlinjer har inte distribuerats till förbunden eftersom Biståndsnämnden var oroliga att det skulle sprida förvirring. Många förbund tycks ändå ha Sidas riktlinjer eftersom flera söker informationsbidrag även från andra ramorganisationer och upplever därför att hantering av ränteåterbetalning och revision är otydlig från Biståndsnämnden.

Sidas Allmänna villkor gäller även för informationsinsatser. Enligt dessa ska avtal ingås för varje projekt. Biståndsnämnden har inte slutit några avtal med förbunden runt informationsprojekten.

Uppfyllelse av informationsavtalet

Nedan granskar vi huruvida Biståndsnämnden följer de villkor som Sida stipulerat i avtalet för programbidrag.

Avtalsenlig förpliktelse	Kommentar	Förpliktelse uppfylld
Bidrag får endast användas till informationsspridning i Sverige	Se ovan	Ja
Bidrag får ej förmedlas till eller användas av politiskt parti	Endast LO, TCO och deras förbund kan, förutom Biståndsnämnden ansöka om bidrag	Ja
Bidrag får ej användas till investeringar och kapitalkrävande utrustning	Pengar har använts, efter avstämning med Sida, för inköp av teknisk utrustning. I Sidas riktlinjer för 2001 har möjligheter för utrustning inkluderats.	Förändrade regler från Sida
Den Sidastödda informationsverksamheten ska vara identifierbar i förhållande till	Biståndsnämnden har ingen övrig informationsverksamhet. Allt är Sidavstött.	Ja

organisationens övriga informationsverksamhet		
---	--	--

Avtalsenlig förpliktelse	Kommentar	Förpliktelse uppfylld
Den enskilda organisationen ska tillställa Sida två ex av allt informationsmaterial som framtagits med Sidabidrag (för böcker, 10 ex)	Biståndsnämnden följer detta. Oklart vad som gäller för underorganisationer.	Ja
Biståndsnämnden ska hålla medel överförda från Sida på särskilt konto	Informationsbidrag sätts in på samma konto som anslagen från LO och TCO.	Nej
Sidabidrag för information ... ska hållas i sär från PR-kostnader kring den egna organisationen och inte belastas med kostnader för insamlingsverksamhet	Biståndsnämnden inkluderar presentationsmaterial om sin verksamhet bland centrala aktiviteter. Oklart vad som ingår i PR-aktiviteter.	Nej

Slutsatser och rekommendationer

Våra slutsatser och rekommendationer för området uppfylla Sidas krav är följande:

Överensstämmelse mellan Sidas regelverk och Biståndsnämndens

Biståndsnämndens regelverk för informationsbidrag överstämmer tillfredställande med Sidas regelverk. **Vi rekommenderar** att de mindre brister som finns åtgärdas vid nästa revidering av riktlinjerna och informationspolicyn, vilket bör ske när de har tillämpats under en full cykel (efter 2002).

Sidas Allmänna villkor har inte beaktats när Biståndsnämndens regelverk har utformats. Därmed har inga avtal heller ingåtts med förbunden för informationsprojekten. **Vi rekommenderar** att avtal sluts per beviljat projekt med respektive förbund.

Vidare **rekommenderar vi** att Biståndsnämnden söker klarhet från Sida vilka krav som ställs på förbundens revision av insatser samt ränteåterbetalningar.

Uppfyllelse av informationsavtalet

Biståndsnämnden uppfyller de villkor som Sida fastställt i avtalet för programbidrag för 2000 på samtliga punkter, utom den som rör huruvida Sidamedel får användas till informationsmaterial om den egna organisationen. **Vi rekommenderar** att Biståndsnämnden söker klargörande från Sida/INFO vad som avses med denna paragraf i förhållande till Biståndsnämndens centralt producerade material om dess verksamhet.

6.3 Informationsutskottets roll

Mandat

Informationsutskottet bildades 1998 som ett beredningsorgan åt styrelsen. Huvudsyftet var att **samordna** den information som ansågs lämplig att producera gemensamt för LO och TCO. TCO:s kansli och internationella råd fortsatte att hantera informationsbidrag till de TCO-anslutna förbunden, medan LO-förbunden hanterades av Biståndsnämnden. Vid ingången av 2000 överfördes även bidragsförmedling till TCO-förbunden till Biståndsnämnden. Utskottet fick mandatet att på styrelsens uppdrag fortsätta att planera och genomföra den gemensamma verksamheten.

I informationspolicyn fastställs utskottets uppgifter som:

1. vara ett **rådgivande** organ åt informationsavdelningen
2. vara ett **beredningsorgan** för styrelsen
3. **besluta** om informationsverksamhetens genomförande utifrån informationspolicyn och det måldokument som ligger till grund för Biståndsnämndens ansökan till Sida.
4. **besluta** om fördelning av medel till informationsprojekt som bedrivs inom LO och TCO samt deras medlemsförbund.

Uppfattning enligt utskottsmedlemmar

Under 2000 har informationsutskottet spelat en mycket aktiv roll i struktureringen av informationsverksamheten. Dock råder lite olika uppfattningar om vad som är utskottets roll. Vid intervju med några av dess medlemmar framkom att de är osäkra på huruvida utskottet är ett **temporärt eller permanent** organ. Detta baseras på att vissa medlemmar tar fasta på den politiska dimensionen i utskottets uppgift: att jämk samman LO:s och TCO:s biståndsinformationsverksamhet. När detta är klart skulle utskottet inte längre behövas, menar de. Ett annat oklart område är om dess medlemmar sitter i utskottet som professionella yrkesutövare och huvudsakligen ska fungera som ett rådgivande stöd till kansliet, eller om de är har beslutsrätt delegerad till dem från styrelsen.

Uppfattning enligt kansli

Kansliets handläggare har upplevt att gränsen mellan utskottet och kansliet å ena sida och kansliet/utskottet och ägarna å andra sidan inte varit tydligt. Den första oklarheten rör kansliets handlingsutrymme i förhållande till utskottets roll som beslutsfattare. Enligt kansliet har styrelsen delegerat beslutsrätt till informationsutskottet. Den andra oklarheten rör kansliets mandat att ta ställning i opinionsbildande frågor, utifrån utskottets beslut, i förhållande till LO och TCO, till exempel inom pressverksamhet. Även utskottet delar uppfattningen att det sistnämnda är otydligt.

Arbetsordning

I ett förslag till arbetsordning för informationsutskott och kansli, daterat 2000-02-21, definieras gränsen mellan kansli, utskott och styrelse. Detta dokument fastställer att utskottet:

- granskar underlag från kansliet till styrelsen
- beslutar om utvärderingsplaner
- följer upp och granskar kansliets arbete
- granskar och beslutar om planer för informationsaktiviteter (**vad** som ska göras)
- fattar löpande beslut om insatser
- beslutar om tilldelning av anslag och omfördelningar.

Slutsatser och rekommendationer

Våra slutsatser och rekommendationer för området informationsutskottets roll är följande:

Informationsutskottet har spelat en betydelsefull roll i arbetet att strama upp informationsverksamheten i och med att det har gett legitimitet åt Biståndsnämnden att ställa krav på förbunden. **Vi rekommenderar** att informationsutskottets existens som permanent organ fastställs i stadgarna.

I ett förslag till arbetsordning definieras utskottets roll i förhållande till styrelsen och kansliet. Detta dokument bedömer vi som tillräckligt tydligt för att osäkerhet om roller inte ska behöva uppstå. **Vi rekommenderar** att den separata arbetsordningen revideras av utskott och kansli, samt fastställs av styrelsen.

Därefter **rekommenderar vi** att informationsutskottets mandat, beslutsrätt och relation till styrelsen och kansliet förs in i Biståndsnämndens arbetsordning.

Vi rekommenderar slutligen att kansliets mandat i opinionsbildning, i förhållande till LO och TCO, fastställs.

6.4 Centrala informationsprojekt

Initiera centrala projekt

Centrala informationsprojekt som genomförs av Biståndsnämndens kansli syftar till att:

- stödja förbunden med grundläggande information och informationsmaterial om fackligt bistånd, landinformation och Biståndsnämndens verksamhet
- bedriva opinionsarbete runt tematiska frågor
- stärka och utveckla nätverk av fackliga informatörer.

De flesta idéer för centrala informationsprojekt initieras av den informationsansvarige. Det finns ingen mekanism inom Biståndsnämnden för att förankra eller stämma av om idéer för centrala informationsprojekt motsvarar förbundens behov. Informationsutskottets medlemmarna är inte representanter för förbunden, utan sitter med i utskottet utifrån sina personliga kvaliteter. TCO-representanterna använder dock TCO:s I-råd som ett forum för att förankra beslut om centrala projekt bland förbunden. Motsvarande forum för informationsfrågor saknas bland LO-förbunden.

De centrala projekten identifieras löpande under året och varje projekt beslutas separat. Projekten är inte nödvändigtvis definierade och beslutade när ansökan till Sida lämnas in. Inför ansökan gör informationsansvarige en uppskattning av vad kansliet kan hinna med under året och vad det skulle kosta.

Fördelning av anslag

Enligt Biståndsnämndens riktlinjer för informationsprojekt ska informationsutskottet besluta om hur fördelningen ska ske mellan de olika typerna av informationsprojekt:

- centrala projekt
- förbundsprojekt
- resebidrag till förbundspressen.

Utskottet har beslutat att sex resebidrag om SEK 35.000 ska fördelas varje år. Det finns ingen policy för hur fördelningen mellan centrala aktiviteter och förbundsaktiviteter ska se ut. Någon instruktion från styrelsen finns inte heller i denna fråga. Utskottet är inte helt enigt huruvida centrala eller förbundsaktiviteter ska prioriteras.

Slutsatser och rekommendationer

Våra slutsatser och rekommendationer för området centrala informationsprojekt är följande:

Initiera centrala projekt

Vi rekommenderar att Biståndsnämnden tar fram en mekanism för att kunna bedöma vilken typ av central information som behövs, efterfrågas och används av förbunden. Detta skulle kunna ske genom årliga enkäter eller regelbundet återkommande diskussionsmöten med förbunden.

Förbunden (främst LO-förbunden) efterlyser tillfällen för samordning och erfarenhetsutbyte runt informationsfrågor. **Vi rekommenderar** att Biståndsnämnden utvecklar en rutin för att möta detta behov.

Fördelning av anslag

Inget principbeslut har fattats runt hur fördelning av anslag mellan centrala och förbundsbaseade informationsaktiviteter ska ske. Ett uppskattat belopp avsätts för centrala aktiviteter vid ansökningstillfället. I en framtida situation med mer konkurrens från förbunden om informationsanslag kommer en policy att behövas för att motivera fördelningen. **Vi rekommenderar** att ett principbeslut fattas om hur stor andel av informationsanslaget som ska användas till respektive kategori.

Vi rekommenderar även att beslutsunderlag för samtliga centrala aktiviteter ska finnas vid ansökningstillfället för att kunna prioritera aktiviteter mot varandra.

6.5 Bevilja och avslå informationsprojekt-ansökningar

Nedan beskrivs den beredningsprocess för informationsansökningar som tillämpades för första gången år 2000.

Kansliets granskning

Ansökningar ska ha inkommit till Biståndsnämnden den 15 augusti. Liksom för utvecklingsprojekten inkommer en stor del av ansökningarna efter detta datum. Informationsadministratören sammanställer beloppen för samtliga ansökningar. Detta presenteras för informationsutskottet. Utskottet fastställde under hösten 2000 sex kriterier för prioritering och bedömning av ansökningarna.

Informationsansvarige granskar ansökningarna utifrån mallen i informationsriktlinjerna och Handboken samt kriterierna. Ansökningar som inte följer mallen i riktlinjerna skickas tillbaka till förbunden för ombearbetning. I andra fall krävs kompletteringar och förtydliganden inbrevledes. Orimliga komponenter och delar som inte passar in under de två programmen stryks. Allt för dåliga ansökningar som inte möter uppställda krav får avslag.

Begränsad direkt kontakt sker mellan Biståndsnämnden och förbunden under granskningen. Kansliets bedömning av ansökningarna finns inte dokumenterad, mer än i form av anteckningar på ansökningarna och breven för kompletteringar.

Informationsutskottets beslut

Färdigberedda ansökningar och kansliets förslag till anslagsfördelning presenteras för informationsutskottet. Kansliet redogör för föreslagna nedskärningar i förhållande till ursprungsbudget per projekt och utskottet diskuterar motiven. Utskottet uppskattar totalt möjligt anslag från Sida utifrån tidigare nivå och underhandskontakter med Sida. Därefter diskuterar utskottet kansliets förslag, prioriterar ansökningarna mot varandra och fattar beslut om varje projekt. Enligt kansliet behövs dock mer genomgående diskussioner om varje projekt i framtiden. Projektets roll i programmen analyseras inte.

Utskottet vill undvika att använda osthylvsprincipen för neddragningar efter Sidas beslut och ämnar i stället använda sina prioriteringskriterier, vilka kommer att vidareutvecklas under ett utskottsinternat i början av 2001.

Sammanställa ansökningar till programdokument

Utkast till programdokument tas fram av informationsansvarige. Dokumentets innehåll och struktur diskuteras ingående i utskottet. Utskottet har valt att prioritera programdokumentet framför mer ingående diskussioner om varje ansökan. Dokumentet sänds tillbaka till kansliet för ombearbetning innan det presenteras för styrelsen för slutligt beslut.

Slutsatser och rekommendationer

Våra slutsatser och rekommendationer för området bevilja och avslå informationsprojektansökningar är följande:

Vi konstaterar att styrning av insatserna mot programmen och mot riktlinjerna har skett under beredningen 2000. Fortfarande finns mycket att göra beträffande analys av insatsernas roll inom de två programmen, samt att skapa samverkan mellan insatserna. **Vi rekommenderar** att utskottet under beredningen 2001 börjar göra denna typ av analys för att gradvis även styra insatserna mot högre programuppfyllelse.

Vid beredning av informationsansökningarna har Biståndsnämnden tagit en tydligare granskningsroll än vid beredning av utvecklingsprojekten där samråd prioriteras högre. Vi konstaterar att tillräckliga mallar för granskning av ansökningar finns. **Vi rekommenderar** att rutiner för dokumentation av granskningen utarbetas, lämpligen i BIPS.

Ersättning för förlorad arbetsinkomst har inte hanterats konsekvent. **Vi rekommenderar** att samma principer som gäller för utvecklingsprojekt även ska gälla för informationsprojekten avseende direkta kostnader och indirekta ändamålskostnader.

Vi rekommenderar att skriftliga motivationer ges till förbund som får avslag på sina ansökningar för att underlätta deras förståelse för hur ett bra projekt bör se ut.

6.6 Utvärdera informationsarbetet

Det saknas en övergripande utvärderingsplan för informationsinsatserna, i motsats till vad som anges i den föreslagna arbetsordningen. Såväl kansliet som utskottet bedömer att det fortfarande är för tidigt för att kunna utvärdera de två programmen.

Samtliga ansökningar anger grovt hur de avser att utvärdera sina insatser. En rapporteringsinstruktion har nyligen tagits fram och distribuerats för att bland annat hjälpa förbunden med tankegångar runt utvärdering av sina informationsprojekt.

En utvärdering av riktlinjerna och handboken pågår för närvarande. Utvärderingen sker genom en enkät till samtliga förbund, LO-råd och TCO-regioner samt avdelningar, oavsett om de har haft något informationsprojekt. Utvärderingen genomförs av en extern konsult.

Slutsatser och rekommendationer

Våra slutsatser och rekommendationer för området utvärdera informationsarbetet är följande:

Vi konstaterar att informationsavdelningen har en ambition att låta genomföra en årlig utvärdering av olika delar av verksamheten och stödjer detta angreppssätt. **Vi rekommenderar** att en övergripande utvärderingsplan på ett par år sikt fastställs.

Vid intervjuer med förbunden framkom att förbunden ansåg det vara mycket svårt att planera för och genomföra utvärderingar av sina informationsinsatser. **Vi rekommenderar** därför att kansliet tar en aktiv roll att i samarbete med förbund planera för och årligen genomföra ett par utvärderingar av informationsprojekt. Dessa pilotfall kan därefter användas som praktikfall i seminarier med förbunden för att bygga upp kunskap runt utvärderingsmetodik.

6.7 Hantera och distribuera beviljade medel från Sida

Biståndsnämnden rekviderar oftast informationsanslaget från Sida två gånger per år. Förbunden rekviderar oftast hela sitt anslag i efterskott om projektet utförs på förbunds nivå och hela beloppet i förskott om aktiviteten sker på avdelningsnivå. Biståndsnämnden kräver inte att någon redovisning lämnas vid rekvireringen. Rekvireringsmall finns och följs. Utbetalning sker direkt till den enhet som genomför aktiviteten, vilket kan vara en avdelning, ett förbund eller en centralorganisation. Inga instruktioner om att förbunden måste ha pengarna på separat konto utfärdas.

Förbunden anger att om ränteåterbetalning ska ske, är separat konto en nödvändighet, men eftersom Biståndsnämnden inte har krävt detta utgår de från att ränteåterbetalning inte kommer att krävas.

På samma sätt som för utvecklingsprojekten, finns problem med planering av resursförbrukning för informationsprojekten. Informationsadministratören frågar förbunden skriftligen i november om deras planer att utnyttja beviljade anslag, samt följer upp med telefonsamtal till förbund som inte svarar. I början av december påminns förbunden åter att rekquirera sina bidrag. Trots detta utnyttjades inte cirka en miljon kronor av anslaget till förbunden under 2000.

Slutsatser och rekommendationer

Våra slutsatser och rekommendationer för området hantera och distribuera beviljade medel från Sida är följande:

Vi rekommenderar att frågan om ränteåterbetalning reds ut med Sida/INFO .

Vi rekommenderar att samma system för resursplanering som för utvecklingsprojekten ska tillämpas även för informationsprojekt, det vill säga en halvårsrapport samt prognos.

6.8 Följa upp och kontrollera projekt

Vid intervjuer med förbunden framkom att arbetsplaner för informationsprojekten ofta saknas i ansökan. Ansökan är ofta formulerad som en generell idé och projektet konkretiseras efter beslut om medel givits. Detta medför att Biståndsnämnden ofta saknar tidsplaner för projektens genomförande, vilket försvårar uppföljning.

Biståndsnämnden följer inte upp förbundsprojekten under året och det saknas helt rutiner för detta. Uppföljning sker vid redovisningstillfället den första mars följade år. Undantag är aktiviteter där förbunden ber kansliet att delta, till exempel i utbildningar.

Rekvisitioner och utbetalningar följs upp manuellt av informationsadministratören. Inga registreringar av ansökningar eller utbetalningar har gjorts i BIPS sedan hösten 1999. Anledningen till detta är att enskilda projekts budgetar ofta måste fördelas på de två programmen, vilket systemet inte kan hantera. BIPS håller på att justeras för detta.

Flera TCO-förbund har uppfattat det som om förbundets ansvar för informationsprojekt som utförs av avdelningar har minskat i och med att Biståndsnämnden har en direkt relation med avdelningarna vid ansökningar och utbetalningar. Detta motstrider av instruktionen i Riktlinjerna som säger att "förbundens lokala och regionala enheter kan söka bidrag *via* sina respektive förbund". Denna konsekvens av direktkontakter har inte varit avsiktlig från Biståndsnämnden.

En redovisningsinstruktion arbetades fram och distribuerades vid årsslutet 2000 till förbunden och samtliga som beviljats anslag för 2001. Enligt denna instruktion ska förbunden redovisa resultat kvalitativt, kvantitativt och ekonomiskt, i enlighet med Sidas instruktioner. Varken rapportering eller granskning av rapporter enligt detta har skett ännu.

Informationsutskottet har inte tagit någon roll i att följa upp förbundens projekt under året. Utskottet ser sin roll som att dra övergripande slutsatser utifrån förbundens rapporter. Detta har ännu inte skett eftersom rapportering inte har genomförts för 2000. Utskottet följer däremot löpande upp genomförandet av de centrala informationsaktiviteterna utifrån den övergripande plan och budget som tagits fram av kansliet för dessa aktiviteter.

Slutsatser och rekommendationer

Våra slutsatser och rekommendationer för området följa upp och kontrollera projekt är följande:

Ingen löpande uppföljning sker av förbundens informationsprojekt. Vi bedömer dock inte det som nödvändigt att Biståndsnämnden ska genomföra dylik uppföljning på grund av projektens art och storlek, utan anser uppföljning vid rapportering som tillräcklig.

Biståndsnämndens metoder för att upprätthålla relationer till förbunden runt informationsverksamhet är dock eftersatta och har inte prioriterats under 2000 på grund av kapacitetsbrist. **Vi rekommenderar** att rutiner skapas för samordning och erfarenhetsutbyte mellan Biståndsnämnden och förbunden. Detta bör ersätta individuell uppföljning av genomförda projekt och fokuseras mer på kvalitetssäkring.

Vi konstaterar vidare att det inte varit möjligt att granska Biståndsnämndens system, rutiner eller ansvarsfördelning för kontroll av informationsprojekt i och med att ingen redovisning har skett sedan informationsanslagen flyttades från SEKA till INFO. Vi bedömer dock Biståndsnämndens redovisningsinstruktion till förbunden som tillfredställande.

Vi rekommenderar att samtliga informationsprojekt registreras i BIPS så snart justering av systemet har gjorts och att separata manuella system inte ska användas för att följa upp utbetalningar och rekvisitioner.

Vi rekommenderar slutligen att Biståndsnämnden klargör förbundens ansvar i informationsprojekt som genomförs av avdelningarna.

6.9 Tillhandahålla service till LO, TCO och deras förbund i projekthanteringen

Biståndsnämndens service till förbunden är främst dess centrala aktiviteter: informationsskrifter, hemsidan, beställningsservice av material och miniseminarier, samt den struktur för informationsarbete som håller på att skapas.

Någon aktiv hjälp i att genomföra informationsprojekt tillhandahåller inte Biståndsnämnden, utöver de seminarier som ordnats runt att söka informationsbidrag. Det finns heller inga planer på att Biståndsnämnden ska axla en aktiv roll i genomförandet. Flera förbund anser att Biståndsnämndens styrning av verksamheten har hjälpt förbunden.

Slutsatser och rekommendationer

Våra slutsatser och rekommendationer för området tillhandahålla service till LO, TCO och deras förbund i projekthanteringen är följande:

Vi rekommenderar att Biståndsnämnden, i samarbete med förbunden, definierar arbetsfördelning runt olika typer av projekt för att skapa bättre möjligheter till samordning. I dag genomförs till exempel liknande utbildningar inom förbunden som av Biståndsnämnden.

6.10 Genomföra centrala informationsprojekt

Ett femtontal centrala informationsprojekt har genomförts under 2000. Dessa har varit fokuserade på att ta fram vad som har bedömts som basmaterial, till exempel att fastställa en grafisk profil, att få hemsidan att fungera som ett informationsmaterial för förbunden, ta fram temaskrifter, beställningsfoldrar och riktlinjerna.

Vid intervjuer med förbunden framkom att de efterfrågar mer samordning mellan förbund som arbetar med likande frågor, samt att Biståndsnämnden tar ett större ansvar att dra generella slutsatser utifrån de olika ingående förbundsprojekten.

Aktiviteterna har i huvudsak genomförts enligt plan, med vissa förseningar. Många centrala projekt har dock blivit betydligt dyrare än vad som budgeterades (totalt cirka 400.000 kronor). Detta förklaras med att:

- otillräckliga underlag fanns vid beslut
- samtliga informationsprojekt skars ner med 30% efter Sidas beslut 1999 och budgetarna därmed blev orealistiska.

Att ändå genomföra dem var möjligt eftersom många förbund inte utnyttjade sina anslag. I och med att informationsutskottet har tagit ställning mot båda dessa principer förmodas detta inte upprepas i framtiden.

Slutsatser och rekommendationer

Våra slutsatser och rekommendationer för området genomföra centrala informationsprojekt är följande:

Vi rekommenderar att informationsutskottet utövar striktare ekonomisk uppföljning av centrala aktiviteter för att undvika att budgetöverdrag i den storleksordningen som skedde under 2000 upprepas. I övrigt konstaterar vi att utskottet har funnit tillfredställande former för uppföljning av de centrala aktiviteterna.

6.11 Utveckla och bedriva samverkansprojekt med andra organisationer

Biståndsnämnden har ansökt om att vara juridiskt ansvarig för ett samverkansprojekt tillsammans med 11 andra organisationer. Projektet kallas för "Rättvis Handel". Informationsutskottet bedömde detta projekt som en prioriterad aktivitet. Biståndsnämnden ingår även i samverkansprojektet "Globalportalen" vilket leds av Forum Syd.

Långtgående diskussioner har förts i informationsutskottet om hur LO och TCO kan samverka runt utbildningsverksamhet genom ABF och TBV. Båda är adjungerade till informationsutskottet för att långsiktigt finna former för samarbete. Samverkan har även diskuterats med OPC, men bedömts som inte politiskt möjligt.

Flera förbund uppger att de är positiva till ökad samordning mellan förbunden och ser en stor fördel med att TCO-förbunden även hanteras av Biståndsnämnden, eftersom det möjliggör gemensamma projekt.

Slutsatser och rekommendationer

Våra slutsatser och rekommendationer för området utveckla och bedriva samverkansprojekt med andra organisationer är följande:

Vi konstaterar att Biståndsnämnden har funnit olika former för att ingå i samverkansprojekt med andra organisationer och att dessa håller på att utvecklas i sin egen takt.

Vi rekommenderar att former utvecklas av Biståndsnämnden för att föra samman förbund som kan utveckla gemensamma informationsprojekt.

7 GRANSKNING AV SAMARBETE MED SIDA

7.1 Lämna anslagsframställan till Sida (SEKA)

Enligt samarbetsavtalet med Sida ska Biståndsnämndens framställan till Sida innehålla en verksamhetsplan och en översiktsbudget.

Verksamhetsplanen ska ange:

- planerad inriktning
- utvecklingsinsatser i Syd
- samarbete med Central och Östeuropa
- planerad uppföljning och utvärdering
- insatser rörande MR och demokrati
- övriga insatser
- Informationsinsatser

Översiktsbudgeten ska bestå av:

- en sammanfattning i tabellform som visar sökta medel och egen finansiering
- en prognos över utfall av pågående års verksamhet och balans vid årsslut
- en beskrivning och precisering av vilka resurser som krävs för administration

Nedan granskar vi Biståndsnämndens anslagsframställan för 2001–2002 utifrån Sidas instruktioner i samarbetsavtalet.

Samarbetsavtalet

Avtalsenlig förpliktelse	Kommentar	Förpliktelse uppfylld
§ 5.1.1 Verksamhetsplanens inriktning		
Organisationens mål	Anges tydligt.	Ja
Organisatoriska bas i Sverige	Anges.	Ja
Biståndsnämndens roll och potential i olika regioner	Fackets roll i olika regioner beskrivs. Behov av facklig utveckling i dagens värld beskrivs.	Ja
Analys av regionala utvecklingstendenser	Bra analyser görs per region. Några avsnitt är främst projektbeskrivningar och för lite analys av trender.	Ja
Verksamhetens inriktning	Vagt beskrivet. Policyutveckling, kvalitetssäkring genom organisationsförändringen, riktlinjerna och IT-strategi anges.	Delvis
Programmässiga och geografiska prioriteringar	Saknas. Vissa tendenser bland ansökningar lyfts fram. En totalanalys utifrån de regionala analyserna saknas.	Nej
Lokala samarbetsparter	Beskrivs ej. Att lokala fackförbund är samarbetsparten får anses som självklart. De lokala organisationerna beskrivs ej i	Nej

	projektkatalogen.	
Avtalsenlig förpliktelse	Kommentar	Förpliktelse uppfylld
Tendenser och arbetssätt	Vissa övergripande tendenser lyfts fram, t.ex. ökat fokus på regionala och globala projekt, en ökning av bilaterala projekt, IT, organisationsutveckling och de nordiska riktlinjerna i projektförberedelser.	Ja
Förklaring till inträffade förändringar under gångna perioden	Anges inte.	Nej
Verksamhet i relation till Svenska biståndsmål och organisationens mål	En koppling till Biståndsnämndens och de svenska målen görs.	Ja
§5.1.2 Utvecklingsinsatser i Syd och Öst (§5.1.3)		
Presentation per region, land, sektor, insatsnamn för pågående projekt, nya färdigplanerade projekt och insatsidéer	Pågående, nya projekt och idéer blandas i projektkatalogen. Uppställningen ges per region och land. Sektor anges inte.	Delvis
Plan över samtliga insatser som Sida och Biståndsnämnden finansierar .	I budgeten visas samtliga insatser indelat efter region och förbund, samt pågående, nytt eller idé. Egen finansiering ingår inte. Kopplingen mellan projektkatalog och budgetlistan är svåröverskådlig.	Delvis
Beräkning av Biståndsnämndens egeninsats	Tabell finns per förbund, men det är svårt att förstå vad som ingår. Se vidare kapitel 8.	Delvis
För varje ny insats ska anges: a. land b. insatsnamn c. lokal samarbetsorganisation d. total kostnad e. sökt bidrag f. mål och projektbeskrivning g. plan för utvärdering h. lokalt övertagande	a. ja b. insatsnummer anges c. ja, men anges bara med en förkortning som inte kan förstås d. nej e. ja, anges i budget men ej i projektkatalog. Koppling via insatsnummer f. ja, anges för majoriteten av projekt g. anges om planerat, men saknas för de flesta h. nej	Delvis
§5.1.4 Planerade utvärderingar och utredningar		
Ska anges med budget	Ja, två anges i ansökans generella del. Fler redovisas felaktigt i projektkatalogen.	Delvis
§5.1.5 Demokrati och MR-insatser samt insatser från övriga anslagsposter (§5.1.6)		
Separata projektansökningar ska redovisas	Biståndsnämnden har inga separata ansökningar för andra Sidaanslag.	Ja
§ 5.2 Budget		

Sammanfattning i tabellform alla belopp som ansökan avser	Ingår	Ja
---	-------	----

Avtalsenlig förpliktelse	Kommentar	Förpliktelse uppfylld
Belopp för biståndsaktiviteter som Biståndsnämnden finansierar med egna medel	Nämns ej	Nej
Prognos av pågående års verksamhet och balans vid årsslut	Ingår ej i ansökan men lämnas separat	Nej
Administrationsbidrag	Ingår inte	Nej

Sidas Anvisningar

Sidas Anvisningar ger också instruktioner om hur ramorganisationer ska strukturera sina framställningar till Sida. Dessa skiljer sig något från instruktionerna i samarbetsavtalet. Samarbetsavtalet gäller framför Anvisningarna, men anvisningarna är nyare än avtalet. Vi har därför valt att även granska de skillnader som finns mellan instruktionerna i avtalet och i Anvisningarna.

Avtalsenlig förpliktelse	Kommentar	Förpliktelse uppfylld
Beskrivning hur verksamheten främjar organisationsuppbyggnad och kapacitetsutveckling	Beskrivet generellt och i Asienavsnittet.	Ja
Beskrivning av policies och handlingsplaner för Sidas fyra handlingsprogram	Ja generella beskrivningar av Biståndsnämndens syn ingår samt om policies finns eller ska tas fram.	Ja
Målgrupp, tidplan och bedömning av relevans, genomförbarhet och uthållighet per insats ska ingå	Saknas	Nej
Volontärbidrag med beskrivning av tjänst, land, sektor, lokal organisation samt bedömning per insats	Samtliga beskrivningar saknas	Nej
Praktikantbidrag med beskrivning av antal månader, samt placering och verksamhetsinriktning.	Samtliga beskrivningar saknas	Nej
Ska specificera egeninsats per insats	Görs ej	Nej

Slutsatser och rekommendationer

Våra slutsatser och rekommendationer för området lämna anslagsframställan till Sida (SEKA) är följande:

Uppfylla Sidas krav i samarbetsavtalet

Vi anser att Biståndsnämndens ansökan i huvudsak uppfyller Sidas krav, men att det finns möjligheter till förbättring. En kvalitetsförbättring har skett i förhållande till tidigare ansökningar. Den största bristen bedömer vi är att ett tydligt fokus saknas i planen för Biståndsnämndens verksamhet under kommande period. Detta har flera orsaker:

- Ingen heltäckande verksamhetsplan finns för Biståndsnämnden.
- En övergripande verksamhetspolicy saknas.
- Ingen totalanalys av trender, tendenser och behov görs utifrån de regionala analyserna i ansökan.

Vi rekommenderar därför att Biståndsnämnden arbetar fram en övergripande verksamhetsplan inför Sidaansökan för 2002. Detta bör ske utifrån prioriterade ställningstaganden om var organisationens resurser bör fokuseras och vilka, i mängden av möjliga policydokument, som bör prioriteras.

Kansliet har lagt ner stort arbete på att styra upp strukturen på projektkatalogen. Detta syns tydligt i ansökan för 2001 jämfört med tidigare ansökningar. Dock kvarstår fortfarande en del arbete med den. Vi ser följande brister:

- Avisade, avslagna och suspenderade projekt ingår. Om dessa ska finnas med rekommenderar vi att de behandlas i ett separat avsnitt. Med nuvarande struktur upptäcker läsaren, med lite tur, en mening i projektbeskrivningen som tyder på att projektet inte kommer att genomföras.
- Centrala aktiviteter som Biståndsnämndens kansli ska genomföra ingår i projektkatalogen. Vi rekommenderar att dessa lyfts fram och presenteras i verksamhetsplanens del under utredningar eller som övrig verksamhet för vilken man ansöker om extra anslag.
- Pågående projekt, för vilka budgetar och planer för året inte har inkommit, finns med i katalogen med uppskattade belopp som getts muntligen av förbund eller international. Vi rekommenderar att Biståndsnämnden hanterar dessa striktare och klassificerar dem som "vilade" om inte underlag har inkommit inom utsatt tid.

Vi rekommenderar att planen delas upp i:

- pågående projekt
- nya projekt, vilka indelas i förstudier och projektförberedelser, samt genomförande
- idéer
- vilande projekt
- avvisade projekt.

Vidare **rekommenderar vi** att projektens totalt ansökta belopp anges i både projektkatalogen och budgeten. Det är svårt för läsaren att göra rimlighetsbedömningar om man hela tiden måste hoppa mellan beskrivningar och budget. Detta skulle öka läsbarheten för styrelsemedlemmarna.

Vi rekommenderar att Biståndsnämnden ser över de övriga mindre bristerna och hanterar dem inför nästa ansökan.

Uppfylla Sidas krav i Anvisningar

Biståndsnämndens ansökan har delvis följt Sidas anvisningar och delvis följt samarbetsavtalet. Detta är förståeligt eftersom samarbetsavtalet är såpass gammalt. Rimligen kommer detta att rättas till inför nästa ansökningsomgång, då nytt samarbetsavtal har ingåtts.

Vi ser framförallt två brister i förhållande till anvisningarna:

- Biståndsnämndens bedömning av varje insats saknas. Som framgått i kapitel 5 görs ingen sammanfattande bedömning. Om Biståndsnämnden väljer att övergå till en arbetsmodell där endast nya projekt bereds **rekommenderar vi** att en sammanfattande bedömning dokumenteras per beviljat projekt.
- Budget innehåller inte egeninsatser. För Östeuropa projekten borde detta ha ingått.

Övergripande slutsatser och rekommendationer

Vi bedömer att de regionala analyserna, tillsammans med beskrivningarna i projektkatalogen, ger en rättvisande bild av Biståndsnämndens projektverksamhet och vilka problem man försöker attackera. Ansökan kan därmed anses fungera som ett beslutsunderlag för Sidas bedömning av Biståndsnämndens projektverksamhet. Eftersom en mer övergripande analys av trender och tendenser saknas får läsaren dock själv skapa sig denna bild utifrån ett mycket omfattande material. Vi har inte funnit att Biståndsnämnden försöker dölja något i sin verksamhet, utan är tvärt om är öppen med de brister som finns. Även detta antyds i ansökan genom att kvalitetssäkring betonas.

Vi anser att ansökan dock är något missvisande i och med att svenska förbund anges som "requesting organisation" för varje projekt utan att verkligen axla ansvaret som ansvarig organisation för majoriteten av projekten. Problematiken runt detta belyses i kapitel 4. Vi bedömer att Sida inte har kunnat förstå hur ansvarsfördelningen mellan svenska förbund och internationaler ser ut utifrån den information som lämnas i ansökan. **Vi rekommenderar** därför att den svenska organisationens roll fortsättningsvis beskrivs kortfattat per projekt för att ge en mer balanserad bild.

Ansökan ger inte någon uppfattning om hur stor del av projektkostnaderna som täcks av dels de lokala organisationerna, dels av egeninsatser från svenska förbund. Biståndsnämnden kräver ökande egeninsatser på fältnivå och det är en brist att detta inte framkommer för att ge en riktigare bild av hur Biståndsnämnden arbetar med hållbarhetsaspekten.

7.2 Lämna årsrapport till Sida (SEKA)

Enligt ramavtalet med Sida ska Biståndsnämnden senast den 30 juni årligen upprätta en beskrivning och analys av verksamheten, samt upprätta en ekonomisk redovisning.

Samarbetsavtalet

Nedan granskar vi hur Biståndsnämndens årsrapport för 1999 uppfyller Sidas krav i samarbetsavtalet.

Avtalsenlig förpliktelse	Kommentar	Förpliktelse uppfylld
Årsrapporten		
Ska ställas mot ansökan och verksamhetsplanen och koncentreras på utfallet och avvikelser	Rapporten redogör för samtliga centralt planerade aktiviteter utom två.	Delvis
	I ansökan 1999/2000 saknas ofta delmål	Delvis

	i projektkatalogen. Ingen systematisk rapportering av utfall och avvikelser finns för samtliga projekt.	
Avtalsenlig förpliktelse	Kommentar	Förpliktelse uppfylld
Ska sammanfattande redovisa erfarenheter och resultat av alla insatser utifrån efterhandsgranskning	Sammanfattande erfarenheter redovisas per region för ett urval av projekten (ca 25% per region).	Ja
Ska innehålla en kommenterad förteckning av alla insatser som har avslutats under året, inklusive totalkostnad per insats.	Finns, men innehåller inte kostnader.	Delvis
Ska innehålla en analytisk sammanställning av redovisade resultat, effekter, och erfarenheter i slutrapporter i förhållande till uppsatta mål.	Ingen specifik sammanställning finns av uppnådda resultat i avslutade projekt	Nej
Insatser som finansierats från andra organisationer ska beskrivas	Finns inga	
Demokrati, MR och övriga insatser som finansierats med andra anslag ska redovisas	Finns inga	
Ekonomisk redovisning		
Ska innehålla Biståndsnämndens verksamhetsberättelse med godkänt årsbokslut	Förvaltningsberättelse och bokslut ingår	Ja
Ska innehålla förteckning över samtliga projekt med: a. budget b. utfall c. Sidabidrag d. Egeninsats e. Ej återrapporterade medel	a. total budget anges inte b. ja c. ja d. anges inte e. ja	Delvis
Ska innehålla specifikation av reserverade medel för första kvartalet	Förteckning finns	Ja
Ska innehålla specifikation av administrationskostnader där budget utfall och Sidas andel framgår	Specifikation finns	Ja
Ska innehålla specifikation av antal volontärer enligt Sidas anvisningar	Ingen volontär fanns under 1999	
Redovisningen ska vara godkänd av auktoriserad revisor med revisionsintyg enligt Sidas instruktion	Se separat avsnitt om revision	?

Sidas anvisningar

Sidas anvisningar innehåller också instruktioner till ramorganisationer angående deras rapportering. Nedan granskar vi de punkter i anvisningarna där andra instruktioner än vad som anges i samarbetsavtalet har givits.

Avtalsenlig förpliktelse	Kommentar	Förpliktelse uppfylld
Sammanfattande analys med tendenser och gjorda erfarenheter.	Finns per region, framförallt för Östeuropa.	Ja
Kostnadseffektivitet, kunskapsutveckling och lokal förankring ska ges särskild vikt i avslutade insatser.	Rapporteras inte	Nej
Presentation av statistiskt underlag med totala utbetalningar per sektor och land.	Ingår inte	Nej

Slutsatser och rekommendationer

Våra slutsatser och rekommendationer för området lämna årsrapport till Sida (SEKA) är följande:

Samarbetsavtalet

Vi anser att Biståndsnämndes årsrapport för 1999 delvis uppfyller Sidas krav. Den största bristen är att resultat, lärdomar och slutsatser från avslutade insatser inte analyseras separat och lyfts fram för allmänt lärande. Detta visar också på svårigheten som Biståndsnämnden har att se till att projekt avslutas enligt plan. Oftast avslutas bara projekt som inte är lyckade, medan lyckade insatser rullar vidare in nya former. **Vi rekommenderar** att analys av avslutade insatser ges utrymme i framtida rapporter.

Rapportens struktur för ingående projekt är otydlig och det är svårt att få grepp om projekten har nått de förväntade resultaten. Beskrivningar följer ingen enhetlig struktur och är oftast "berättande". Detta kopplar vi dock till att strukturen på ansökan för 1999 också var otydlig. I och med att projektkatalogen har styrts upp i ansökan för 2001–2002 antar vi att nästa rapport kommer att bli tydligare.

Även projekt som inte fått något anslag under 1999 ingår i katalogen. Oftast innehåller dessa oredovisade balanser, vilka tycks ha legat oredovisade under flera år. Ekonomiavdelningen har arbetat mycket med att reda ut dessa oredovisade balanser. **Vi rekommenderar** att kvarstående oredovisade balanser redovisas separat i årsrapporten för 2000.

För att ge en tydligare bild av vad som har åstadkommits **rekommenderar vi** att rapportens projektkatalog sorteras i:

- pågående projekt
- nya projekt, vilka indelas i förstudier och projektförberedelser, samt genomförande
- vilande projekt
- avslutade projekt.

Sidas Anvisningar

Sidas anvisningar har inte följts. Detta kan dock anses vara i enlighet med avtalet där avtalet har företrädde framför anvisningarna. I och med att nytt avtal ska ingås under 2001, **rekommenderar vi** Sida att reglera överensstämmelsen med anvisningarna.

Övergripande slutsatser och rekommendationer

Vi anser att rapporten ger en tillräckligt god bild av verksamheten i projektländerna för att Sida ska kunna använda den som ett underlag för framtida beslut. Rapporten är tungläst och kräver mycket av sin läsare. Tar man sig igenom hela projektkatalogen får man dock en god bild av vad som pågår och vilka problem projekten brottas med.

Rapporten saknar analys av vad som sker i Sverige, till exempel tendenser i förbundens sätt att arbeta, eller resultat av kansliets verksamhet. Med en mer utvecklad verksamhetsplan kommer Biståndsnämnden att ha ett bättre underlag för sin framtida rapportering.

7.3 Lämna status- och programansökan till Sida (Info)

Enligt Sidas riktlinjer och anvisningar för informationsbidrag ska Biståndsnämnden upprätta en statusansökan, en programansökan, samt en budget på programnivå.

Statusansökan

I sina reviderade riktlinjer för 2001 införde Sida att bidragsförmedlande organisationer måste ansöka om status att vara berättigade att söka programbidrag i en särskild ansökan. Nedan granskar vi Biståndsnämndens ansökan om status att få söka programbidrag.

Avtalsenlig förpliktelse	Kommentar	Förpliktelse uppfylld
Kriterier		
Organisationen ska ha dokumenterad erfarenhet av att bedriva information i Sverige.	Förteckning över Biståndsnämndens erfarenheter av informationsarbete ingår	Ja
Organisationen ska ha ett upparbetat kontaktnät som är rikstäckande.	Beskrivning av Biståndsnämndens kontaktnät genom 36 förbund med 3,4 miljoner medlemmar ingår	Ja
Organisationen ska bedriva sin informationsverksamhet utifrån långsiktig informationsstrategier.	Biståndsnämndens informationspolicy lägger grunden för en långsiktig strategi. Policyn bör testas innan en mer utarbetad strategi tas fram.	Delvis
Beskrivningar		
Organisationen och dess medlemmar	Beskrivs	Ja
Organisationens övergripande verksamhetsidé	Idé beskrivs integrerat med folkbildning och opinionsbildning bland medlemmar.	Ja
Organisationens omvärldsanalys och möjligheter att få genomslag	Möjlighet till genomslag beskrivs utifrån makt och globalisering.	Ja
Organisationens övergripande informationsplan: a. mål och strategier b. huvudbudskap c. prioriterade målgrupper d. arenor	a. Ja, långsiktiga mål och nätverksbyggande b. Ja, två program/teman c. Ja, medlemmar med undergrupper d. Ja, lokalplanet och central info	Ja

Avtalsenlig förpliktelse	Kommentar	Förpliktelse uppfylld
Beskrivningar		
Metod för kostnadseffektivitet	Beskrivs vagt	Delvis
Organisationens aktörer/samverkan	Ja, samverkan beskrivs vagt	Delvis
Organisationens komparativa fördelar	Ja, nätverk och överensstämmelse med fackligt prioriterade frågor	Ja

Programansökningar

Biståndsnämnden ansökte 1999 om ett ettårigt bidrag eftersom verksamheten var under utveckling och 2000 om ett tvåårigt stöd. Nedan granskar vi Biståndsnämndens programansökningar för 2001–2002 utifrån Sidas reviderade riktlinjer för 2001.

Avtalsenlig förpliktelse	Kommentar	Förpliktelse uppfylld
Övergripande beskrivning per program	Båda programmens inriktning, målgrupper etc. beskrivs väl.	Ja
Övergripande informationsmål per program (kvantitativt)	Tre övergripande mål anges för program 1 och fyra för program 2. Viss kvantifiering är gjord.	Ja
Övergripande strategier per program.	Strategier anges främst för centrala aktiviteter inom de båda programmen. Lokala aktiviteters roll berörs vagt.	Ja
Genomförandeplan, särskilt för: a. större materialproduktioner b. kapitalkrävande utrustning c. omfattande resor	a. vagt, ej specificerat vilka produktioner b. anges c. anges för förbundspress och program 1	Ja
Programbudget per kalenderår och större delprogram	Ingår	Ja
Kostnadseffektivitet	Hänvisar till instruktioner i riktlinjer och bedömning i beredning.	Delvis
Plan för kompetensutveckling och metod för kvalitetssäkring	Övergripande beskrivning av kompetensutveckling. Ingen specifik plan finns. Utskottets roll i kvalitetsbedömning	Delvis Ja
Plan för uppföljning och utvärdering	Ingen specifik plan finns. Idéer presenteras.	Nej
Programmets relation till fokus för övergripande verksamhet	Program 1 är starkt kopplat till pågående utvecklingsprojekt. Program 2 är väl förankrat i medlemmars engagemang och har koppling strategier för framtida projekt.	Ja
Beskrivning av samverkan	Beskrivs kortfattat	Ja
Beskrivning av nyskapande	Användning av ny teknik för nätverksstärkande	Ja

komponenter	aktiviteter.	
-------------	--------------	--

Slutsatser och rekommendationer

Våra slutsatser och rekommendationer för området lämna status- och programansökan till Sida (Info) är följande:

Statusansökan

Vi konstaterar att Biståndsnämndens statusansökan är utformad i enlighet med Sidas instruktioner. Delar i ansökan som är vaga beror på att verksamheten i dess nuvarande form är så ny och håller på att finna sina former. **Vi rekommenderar** att Biståndsnämnden avvaktar med att formulera en långsiktig informationsplan tills dess att informationspolicyn kan utvärderas.

Programansökningar

Biståndsnämndens ansökningar för programbidrag är utformade i enlighet med Sidas riktlinjer och möter de krav som har ställts. **Vi rekommenderar** att en utvärderingsplan tas fram för 2001–2002.

7.4 Lämna årlig ekonomisk redovisning (Info)

Enligt Informationsavtalet med Sida ska Biståndsnämnden lämna en årlig ekonomisk redovisning av medelsanvändningen i elektronisk tabellform samt i av revisor bestyrkt papperskopia i enlighet med Sidas mallar. Kvarstående ränta på de bidrag som erhållits från Sida ska återbetalas till Sida.

Eftersom dessa händelser ännu inte har inträffat har vi inte kunnat granska denna del av samarbetet med Sida. Vi har inte bedömt det meningsfullt att granska hur informationsbidrag tidigare redovisades till SEKA i och med att Sida Info ställer andra krav.

7.5 Lämna resultatorienterad rapport till Sida efter avtalsperiodens slut (Info)

Enligt Informationsavtalet med Sida ska Biståndsnämnden lämna en analytisk rapport som sammanfattar effekter och resultat av hela programverksamheten gentemot uppställda mål. Det har inte varit möjligt för oss att granska denna del av samarbetet med Sida.

7.6 Uppfylla förpliktelser gentemot Sida

Biståndsnämndens förpliktelser gentemot Sida regleras främst i fem olika dokument:

1. **Samarbetsavtalet** mellan Sida/SEKA och Biståndsnämnden
2. **Allmänna villkor** för Sidas bidrag till svenska enskilda organisationer
3. **Anvisningar** för bidrag till enskilda organisationers utvecklingssamarbete med egeninsats.

4. **Samarbetsavtalet** mellan Sida/INFO och Biståndsnämnden
5. **Sidas Riktlinjer** för informationsbidrag

Anvisningarna innehåller främst bestämmelser för Biståndsnämndens bedömning av inkomna ansökningar och framställan till Sida. Anvisningarnas efterlevande analyserar vi främst i avsnitt 5.1. Samarbetsavtalet för informationsverksamhet och Sidas Riktlinjer för informationsbidrag behandlar vi i kapitel 6. Här behandlar vi de två återstående dokumenten: Samarbetsavtalet och Allmänna villkor.

Omfattningen av Biståndsnämndens förpliktelser gentemot Sida

Samarbetsavtalets §4 första stycket lyder så här:

"LO/TCO ansvarar gentemot Sida för planering, genomförande, uppföljning, redovisning och rapportering av den Sidastödda verksamheten..."

Biståndsnämndens ansvar gentemot Sida enligt Samarbetsavtalet är alltså **mycket långtgående**. Biståndsnämndens ansvarar gentemot Sida för alla delar av projektverksamheten.

Ansvaret sträcker sig dessutom även till att organisationerna i nästföljande led uppfyller sina förpliktelser gentemot Sida. Allmänna villkorens punkt 1 säger nämligen om vilka organisationer som omfattas av villkoren:

"Dessa Allmänna villkor reglerar bidrag från Sida till svenska enskilda organisationer..."

Allmänna villkoren, punkt 5, säger vidare:

"Organisation som förmedlar Sidamedel till annan enskild organisation/samarbetspartner i Sverige eller utlandet skall ingå avtal med denna... Den svenska organisationen skall tillse att dessa villkor i tillämpliga delar är inskrivna i dessa avtal."

Genom sitt ansvar för hela projektverksamheten enligt Samarbetsavtalet och Allmänna villkors krav att avtalsvillkoren ska föras vidare är vår tolkning av avtalstexterna ovan är att **Biståndsnämnden gentemot Sida ansvarar för** att:

1. Allmänna villkor, i tillämpliga delar, förs vidare till alla samarbetsorganisationerna, det vill säga LO, TCO, de svenska förbunden, internationallerna och fältorganisationerna
2. alla samarbetsorganisationerna uppfyller avtalsvillkoren.

Vår analys av Biståndsnämndens förpliktelser gentemot Sida omfattar i enlighet med vår tolkning ovan även övriga samarbetspartners förpliktelser enligt Allmänna villkor.

Analys av hur Biståndsnämnden uppfyller förpliktelser mot Sida

Vi gör nedan en genomgång av de, enligt vår bedömning, relevanta avtalsvillkoren i Biståndsnämndens avtal med Sida och bedömer hur väl förpliktelserna uppfylls.

Samarbetsavtal

Avtalsenlig förpliktelse	Kommentar	Förpliktelse uppfylld
§4. LO/TCO ska samråda med Sida om väsentliga förändringar i	Biståndsnämnden har en ständig dialog med Sida, skickar alla styrelseprotokoll till Sida och	Ja

inriktningen och genomförandet av verksamheten.	parterna har ett årligt, protokollfört, möte sedan årets verksamhetsberättelse lämnats.	
---	---	--

Avtalsenlig förpliktelse	Kommentar	Förpliktelse uppfylld
§4. Vid producering och offentliggörande av informationsmaterial och informationsaktiviteter, som finansieras med Sidabidrag, ska Sidas medverkan anges.	Se vidare Allmänna villkor punkt 12.	Ja
§4. LO/TCO ska hålla berörda svenska ambassader underrättade om pågående och planerad Sidastödd verksamhet.	Ambassaderna underrättas endast sporadiskt. Det har en ideologisk bakgrund i form av Biståndsnämndens strävan att visa sin självständighet gentemot staten. Den ideologin är, enligt Biståndsnämnden, delvis överspelad, och man planerar att införa rutiner för att bättre informera ambassaderna.	Nej
§7. LO/TCO ska hålla medel från Sida avskilda på särskilt konto.	De enda medel Biståndsnämnden hanterar är Sidaanslaget och administrationsbidrag från LO respektive TCO. Administrationsbidragen från LO och TCO och vissa delar av Sidaanslaget hålls gemensamt på det som Biståndsnämnden benämner "kanslikotot".	Nej
§7. Medlen [från Sida] får användas endast för överenskommen verksamhet inom ramen för samarbetet mellan LO/TCO och Sida.	Vi har inte funnit något som tyder på att villkoret inte efterlevs	Ja
§7. Utbetalning från LO/TCO får endast ske i den takt som krävs för att verksamheten ska fortlöpa.	Även om kontrollen av projektens medelsförbrukning kan förbättras är vår bedömning att handläggarnas kännedom om projekten och deras granskning av utbetalningsrekvisitioner gör att villkoret uppfylls.	Ja
§8. LO/TCO ska alltid samråda med Sida inför planering av nya insatser samt insatser som ifråga om storlek eller inriktning väsentligt avviker från verksamhet och aktiviteter som presenterats i verksamhetsplanen.	Vi hänvisar till samma faktorer som för villkoret i §4: Biståndsnämnden har en ständig dialog med Sida, skickar alla styrelseprotokoll till Sida och parterna har ett årligt, protokollfört, möte sedan årets verksamhetsberättelse lämnats.	Ja
§9. LO/TCO ska ansvara för att de organisationer som beviljas bidrag upprättar en slutrapport och slutredovisning över varje avslutad insats med revisorsgranskning enligt Sidas Allmänna villkor.	Såvitt vi kan bedöma begär Biståndsnämnden alltid in slutrapport och slutredovisning för alla projekt. Däremot är kontrollen av om slutredovisningen är reviderad enligt Sidas Allmänna villkor inte fullständig. Se separat avsnitt om revision nedan.	Slutrapport och slutredovisning. Ja Revisorsgranskning: Nej

§9. Sida eller av Sida utsedd representant skall ha tillgång till dessa handlingar [räkenskaper och övriga handlingar].	Vi har i vår granskning haft full tillgång till samtliga handlingar på Biståndsnämnden med ett undantag: alla dokument avseende projekt i södra Afrika förvarades hos handläggaren i Malawi. Det är tveksamt om avtalets villkor kan sägas vara uppfyllt i det fallet.	Nej

Avtalsenlig förpliktelse	Kommentar	Förpliktelse uppfylld
§9. Reviderad bokföring och andra relevanta dokument skall hos LO/TCO hållas tillgängliga för Sida under 10 år efter det att den sista utbetalningen skett under respektive underavtal.	Biståndsnämnden har en väl utvecklad arkivplan som enligt vår bedömning följs.	Ja
§10. LO/TCO skall tillställa Sida 10 exemplar av allt informationsmaterial som framtagits med Sidabidrag.	Allt informationsmaterial skickas till Sida, dock inte i 10 exemplar. Eftersom Sida inte har protesterat mot det lägre antalet anser vi att man därigenom godkänt det.	Ja

Allmänna villkor

Avtalsenlig förpliktelse	Kommentar	Förpliktelse uppfylld
3. Den budget Sida har godkänt skall följas. Vid väsentliga avvikelser från planerad verksamhet skall organisationen samråda med Sida.	Biståndsnämnden gör ibland överföringar mellan olika projekt vilket man inte bedömer som väsentliga avvikelser. Vid ett tillfälle har man begärt att få flytta medel från mellan öst- och sydanslaget, vilket Sida avslag.	Ja
5. Organisation som förmedlar Sidamedel till annan enskild organisation i Sverige [Biståndsnämnden] eller utlandet [förbund] skall ingå avtal med denna innan beviljade biståndsmedel kan rekvireras och utbetalas. Detta äger tillämpning även på organisation i efterföljande led [international]. Den svenska organisationen [Biståndsnämnden, förbund] skall tillse att dessa villkor i tillämpliga delar är inskrivna i dessa avtal.	Vår tolkning av villkoret är att alla inblandade organisationer ska föra Sidas avtal vidare i avtal med den efterföljande parten. Avtal med Sidas villkor inkluderade ska då finnas i följande led: - Biståndsnämnden – svenska förbund - Svenska förbund – fältorganisationer eller internationaler - Internationaler – fältorganisationer Mellan Biståndsnämnden och de svenska förbunden finns samarbetsavtal som mest har karaktären av en gemensam viljeförklaring. Mycket få av Sidas villkor finns inskrivna i avtalet. Därmed slutar kedjan redan vid den första länken, Biståndsnämnden. Mycket få avtalsvillkor förs vidare i avtalet med de svenska förbunden som sällan känner till att de bundna av Allmänna villkor. Från de svenska förbunden och vidare finns mycket få avtal som för Sidas villkor vidare.	Nej
6. Vidarebefordran av medel till enskild organisation/samarbetspart i Sverige eller utomlands skall ske via det svenska och internationella banksystemet i den takt som är nödvändig för verksamheten. Överföring av biståndsmedel i form av kontanter får ej ske såvitt annat ej avtalats med Sida.	Överföringar görs i en majoritet av fallen genom banksystemet. I östprojekten är ofta problemen i banksystemet stora och utbetalningar görs där relativt ofta kontant.	Nej

Avtalsenlig förpliktelse	Kommentar	Förpliktelse uppfylld
7. Svensk enskild organisation skall hålla av Sida beviljade medel avskilda på separat bankkonto.	Angående Biståndsnämnden, se våra kommentarer till Samarbetavtalet §7. De svenska förbunden känner i många fall inte till villkoret och håller då inte Sidamedel på avskilt bankkonto.	Nej
7. Detta konto skall tecknas av minst två personer i förening.	I allmänhet tecknas de konton där Sidamedel förvaras, både separata och gemensamma, av två personer. På Biståndsnämnden tecknar handläggaren/projektledaren för det så kallade Malawiprojektet ensam projektkontot.	Nej
7. Den svenska organisationen skall förvissa sig om att mottagarorganisationen i verksamhetslandet håller bidraget på ett bankkonto.	Biståndsnämnden gör ingen rutinmässig kontroll av detta. De svenska förbunden kontrollerar sannolikt aldrig detta i multilaterala projekt. I bilaterala kontrollerar vissa förbund att så sker medan andra inte gör det.	Nej
8. Anslagsmedel som inte förbrukats för sitt ändamål skall redovisas och betalas in till Sida. Återbetalning av ej utnyttjade medel skall ske i samband med slutredovisning av insatsen.	Återbetalning sker av medel som inte har betalats ut från Biståndsnämnden och av oförbrukade medel i avslutade projekt återbetalas till Sida.	Ja
8. Svensk enskild organisation skall redovisa och återbetala upplupen ränta på bidrag utbetalt av Sida.	Biståndsnämnden återbetalar all intäktsränta till Sida, inklusive ränta intjänad på administrationsbidrag från LO och TCO. De svenska förbunden återbetalar inte ränta. Beloppen torde vara begränsade eftersom utbetalningar i multilaterala projekt i allmänhet går direkt till internationaler.	Nej
8. Återbetalningsbelopp skall vidimeras av revisor.	Biståndsnämnden anger att man är osäker på vilken revisor som ska vidimera och vad som ska vidimeras. Vi instämmer i den osäkerheten. Såvitt vi kan bedöma görs dock ingen specifik vidimering av återbetalningsbeloppet av någon revisor.	Nej
8. Slutlig mottagarorganisation i samarbetslandet får behålla upplupen ränta. Räntan skall användas för den Sidastödda verksamheten. Detta ska regleras i avtalet med mottagarorganisationen i verksamhetslandet.	I bilaterala projekt skrivs ofta inget avtal och villkoret finns därmed inte inskrivet i avtal med fältorganisationen. I multilaterala projekt kräver internationerna oftast att ränta redovisas och används i projekten. Allmänna villkor omfattar inte användning	Nej

	eller återbetaning av ränta från internationaler och ingen återbetalning sker heller. Hur intjänad ränta används känner vi inte till.	
--	---	--

Avtalsenlig förpliktelse	Kommentar	Förpliktelse uppfylld
9. Svensk enskild organisation som erhåller Sida bidrag skall följa god redovisningssed.	Vår bedömning är att både Biståndsnämnden och de svenska förbunden i stort sett följer god redovisningssed. Definitionen av god redovisningssed varierar dock mellan olika organisationsformer och det är inte alltid klart vad som innefattas i begreppet god redovisningssed för dessa organisationer.	Ja
9. Rapporter, redovisningar och övrig relevant dokumentation skall hållas tillgängliga för Sida och för statliga revisorer i tio år efter det att sista utbetalning skett.	Se kommentarer till Samarbetsavtalet §7.	Nej
9. Den svenska enskilda organisationen skall säkerställa att mottagarorganisationen i verksamhetslandet har en riktig och fullständig redovisning...	Biståndsnämnden gör ingen sådan kontroll rutinmässigt. I multilaterala projekt gör inte de svenska förbunden någon sådan uppföljning och det ansvaret läggs på internationalerna. I bilaterala projekt behandlas oftast inte frågan i projektsamarbetet förrän problem uppstår.	Nej
10. Alla bidrag ur Sidas biståndsanslag överstigande SEK 200 000 skall granskas av kvalificerad revisor. Styrelsen i respektive svensk enskild organisation ansvarar för att tillfredsställande revision genomförs.	Se separat avsnitt om revision nedan.	?
10. Vid revision av verksamheten av en bidragsförmedlande svensk enskild organisation skall revisorn granska att bidragsmottagande svensk organisation blir föremål för motsvarande revision.	Se separat avsnitt om revision nedan.	?
10. Vid revision av enskilda projekt eller insatser skall den svenska organisationens revisor granska att den bidragsmottagande organisationen i verksamhetslandet har en tillfredsställande revision.	Se separat avsnitt om revision nedan.	?
11. Svenska enskilda organisationer som upphandlar varor och tjänster med medel ur Sidas biståndsanslag	Biståndsnämnden är medvetna om och uppger att man följer Sidas upphandlingsregler.	Nej

skall bedriva upphandlingen på ett affärsmässigt sätt.	De svenska förbunden uppger i många fall att man aldrig upphandlar varor eller tjänster men i flera fall också att man inte känner till Sidas upphandlingsregler. Vår bedömning är att risken är stor att förbunden som inte känner till att de är skyldiga att följa Sidas upphandlingsregler har frångått dem vid upphandling.	
Avtalsenlig förpliktelse	Kommentar	Förpliktelse uppfylld
11. Upphandling i konkurrens skall ske för alla upphandlingar överstigande SEK 200 000, såvitt annat inte överenskommits med Sida.	Se punkt 11 ovan.	Nej
12. En organisation skall i sin information om en Sidastödd insats både i Sverige och samarbetslandet informera om att insatsen erhåller stöd från Sida.	Biståndsnämnden och de svenska förbunden informerar regelmässigt om Sidastödet i allt informationsmaterial. Eventuellt innefattar villkoret också internationaler och fältorganisationer och ska då föras vidare till dem. Det görs inte och informationen om Sidastödet varierar på dessa nivåer.	Ja Nej
12. Vid produktion av informationsmaterial och vid informationsaktiviteter som finansieras helt eller delvis med Sidabidrag skall det, såvitt inte särskilda skäl föreligger för att frångå denna regel, uttryckligen framgå att: • Insatsen sker med stöd från Sida • Sida ej har medverkat vid utformningen av material eller aktiviteter • Sida ej tar ställning till de synpunkter som framförs.	Biståndsnämnden följer den första punkten men har fått uttryckligt tillstånd från Sida att förkorta de två sista.	Ja
12. En organisation som beviljats Sidabidrag för mer omfattande och viktiga insatser är skyldig att fortlöpande informera berörd svensk beskickning om denna verksamhet.	För Biståndsnämnden, se Samarbetsavtalet §7. Samma kommentarer gäller av allt att döma också de svenska förbunden. Eventuellt innefattar villkoret också internationaler och fältorganisationer och ska då föras vidare till dem. Det görs inte och dessa informerar såvitt vi kan bedöma aldrig svenska ambassader.	Nej

Revision

Vi har i samband med systemrevisionen fått Sidas uppdrag att belysa frågan om Biståndsnämndens revisors syn på granskning av rambidrag från Sida. Den frågan samt Biståndsnämndens förpliktelser enligt Allmänna villkor behandlar vi i det här avsnittet.

Allmänna villkors bestämmelser och revisionsinstruktioner

Allmänna villkor innehåller dels vissa bestämmelser angående revision i punkt 10, dels en separat revisionsinstruktion i bilaga. Vi anser att bestämmelserna avseende revision och revisionsinstruktionerna på flera punkter är otydliga och svåra att tolka.

Först och främst specificerar de inte tydligt vad som ska revideras. På olika platser i Allmänna villkor anger man att bidrag, verksamhet, program, projekt, organisation, slutrapport, årsram, insats, aktiviteter och redovisning ska revideras.

Praxis inom revision är att revisorn uttalar sig om innehållet i en rapport av något slag. Om man begränsar sig till den synen på vad som revideras finns ändå åtminstone tre olika möjligheter:

1. Ett enskilt projekts årsrapport revideras. Ett revisionsintyg för projektets årsrapport lämnas.
2. En organisations årsberättelse revideras. Det Sidafinansierade projektet ingår som en del i organisationens verksamhet. Revisionsintyget omfattar hela organisationens årsberättelse och inget separat intyg för det Sidafinansierade projektet ingår.
3. En organisations årsberättelse revideras. Det Sidafinansierade projektet ingår som en del i organisationens verksamhet. Förutom revisionsintyget för organisationens årsberättelse lämnar revisorn ett intyg som specificerar att det Sidafinansierade projektet ingår i revisionen. Projektet behöver dock inte ha ingått ens i ett stickprov.

Alla tre varianterna ovan förekommer i Biståndsnämndens projekt.

Förutom de tre varianterna ovan kan i Biståndsnämndens multilaterala projekt upp till fem olika organisationer upprätta separata årsrapporter som alla revideras i någon form. Nedan följer ett exempel på hur situationen kan se ut:

- **Fältorganisationen** upprättar en årsrapport som revideras med separat revisionsintyg. Rapporten skickas till internationalens regionkontor.
- **Internationalens regionkontor** har haft egna kostnader i projektet som rapporteras i en ny rapport, där fältorganisationens rapport ingår som en del. Regionkontorets rapport revideras och ett separat revisionsintyg för rapporten lämnas. Ibland kontrollerar regionkontorets revisor att fältorganisationens årsrapport är reviderad, ibland uttalar sig revisorn bara om regionkontorets egna del av rapporten. Internationalens regionkontor skickar sin årsrapport för projektet till internationalens huvudkontor.
- **Internationalens huvudkontor** har också haft egna kostnader i projektet. De rapporteras i en ny rapport, där fältorganisationens rapport ingår som en del och internationalens regionkontor som en del. Huvudkontorets rapport revideras och ett separat revisionsintyg för rapporten lämnas. Ibland kontrollerar huvudkontorets revisor att fältorganisationens årsrapport är reviderad. Han eller hon kontrollerar förmodligen alltid att regionkontorets årsrapport är reviderad. Ibland uttalar sig huvudkontorets revisor alltså bara om huvudkontorets och regionkontorets egna del av rapporten. Internationalens huvudkontor skickar sin årsrapport till Biståndsnämnden.
- **Det svenska förbundet** har även haft egna kostnader i projektet. Dessa kostnader sammanställs i en enkel ekonomisk rapport som inte revideras separat av förbundets revisor utan ingår i revisionen av förbundets årsberättelse. Inget separat revisionsintyg lämnas för projektets rapport. Det svenska förbundet skickar sin rapport till Biståndsnämnden.

- **Biståndsnämnden**, till slut, har också haft egna kostnader i projektet. Dessa kostnader ingår i Biståndsnämndens verksamhetsberättelse, där också årsrapporten från internationalens huvudkontor är inkluderad tillsammans med den ekonomiska rapporten från det svenska förbundet. Biståndsnämndens revisor reviderar verksamhetsberättelsen, där projektet ingår som en del, och lämnar ett revisionsintyg avseende hela verksamhetsberättelsen. Inget separat revisionsintyg för projektet lämnas av Biståndsnämndens revisor.

Som framgår av presentationen ovan har revision i någon form genomförts på alla fem nivåerna. Däremot är det mycket svårt att bedöma om revisionen i hela kedjan har genomförts enligt revisionsinstruktionerna. Det är också svårt att uttala sig om huruvida revisorerna i de sista leden kan uttala sig om revisionen flera led tillbaka. Det är enligt vår åsikt också oklart i vilken utsträckning Sidas villkor kräver detta.

Biståndsnämndens revisors syn på granskning av rambidrag från Sida

Biståndsnämndens revisor från Öhrlings PricewaterhouseCoopers (ÖPwC) anser sig inte kunna avge ett rent revisionsintyg enligt revisionsinstruktionernas mall. Vi har intervjuat en representant för ÖPwC, dock ej den valde revisorn.

ÖPwC anger som skäl till att inte kunna lämna ett rent revisionsintyg att man inte anser sig kunna uttala sig om revisionen i alla efterföljande led, en bedömning som vi anser vara rimlig. Att man enbart anger revision i efterföljande led som anledning förefaller dock härstamma från ett möte med Sida där Sida, enligt ÖPwC, sade sig kunna godkänna ett rent revisionsintyg med den lydelsen. Bedömningen förefaller alltså inte härstamma från en total analys av revisionsinstruktionernas krav utan snarare från en muntlig uppgörelse med Sida.

På frågan om man i övrigt anser sig kunna uppfylla revisionsinstruktionernas krav att: "Avlämnandet av ett rent revisionsintyg innebär att redovisningen och rapporteringen är rättvisande" anger ÖPwC att den garantin är orealistisk eftersom den innebär en totalgranskning av alla projekt. Vi anser att även den bedömningen är rimlig men noterar att ÖPwC inte har framfört den invändningen som anledning till att man inte anser sig kunna avge ett rent revisionsintyg.

ÖPwC hänvisar till att deras granskning har utförts enligt god revisionssed i Sverige med en traditionell bedömning av väsentlighet och risk. Man har utfört sin granskning med den bedömningen som grund för granskningens omfång och inriktning. Däremot hänvisar man inte till Sidas revisionsinstruktioner som grund för sin granskning. Vår bedömning är att ÖPwC inte har gjort någon analys av hur god revisionssed förhåller sig till revisionsinstruktionerna och vilken som har företrädare framför den andra. Man framhåller också att en revision enligt Sidas revisionsinstruktioner skulle bli orimligt dyr. Återigen anser vi att bedömningen är rimlig men ställer oss frågande till om det avgörandet ligger på den valde revisorn att göra.

Slutsatser och rekommendationer

Våra slutsatser och rekommendationer inom området Biståndsnämndens förpliktelser gentemot Sida är följande:

Avtal (Allmänna villkor punkt 5)

Avsaknad av avtal och brister i befintliga avtal är förmodligen den allvarligaste bristen i sammanställningen ovan. Bristerna i avtalsituationen gör att en rad av Sidas villkor inte förs vidare till organisationerna efter Biståndsnämnden och därmed inte heller uppfylls. Ansvaret

för att villkoren inte efterlevs vilar i de flesta fall helt på Biståndsnämnden eftersom man inte fört dem vidare. **Vi rekommenderar** att Biståndsnämnden så snart det är möjligt tecknar relevanta avtal med de svenska förbunden och ser till att de tillämpliga delarna av avtalsvillkoren förs vidare därifrån till övriga samarbetspartners.

Kontanta utbetalningar (Allmänna villkor punkt 6)

De kontanta utbetalningarna som regelbundet görs i östprojekten är i strid med Sidas villkor. **Vi rekommenderar** att Biståndsnämnden tillsammans med de berörda förbunden tar upp frågan med Sida för att eventuellt få tillstånd till kontanta utbetalningar.

Diverse avtalsvillkor

En rad avtalsvillkor är inte uppfyllda. Förmodligen beror det i de flesta fall på att Biståndsnämnden inte är medvetna om villkoren eller inte har fört dem vidare till övriga organisationer. **Vi rekommenderar** att Biståndsnämnden gör en genomgång av Samarbetsavtalets och Allmänna villkors krav och där så behövs justerar sina egna rutiner och dessutom inkluderar i de avtal vi rekommenderar ovan.

Allmänna villkors bestämmelser om revision och revisionsinstruktioner

Revisionskedjan från fältorganisation till Biståndsnämnden är lång och svårtolkad. Vår slutsats är dock att revision i de flesta fall utförs på de flesta nivåer i ett projekt. Eftersom vi anser att bestämmelserna och instruktionerna avseende revision i Allmänna villkor på flera punkter är otydliga och svårtolkade kan vi inte uttala oss om i vilken utsträckning revisionen uppfyller Sidas villkor.

Biståndsnämndens revisors syn på granskning av rambidrag från Sida

Vår slutsats är att ÖPwC utfört sin revision enligt god revisionssed i Sverige snarare än enligt Sidas revisionsinstruktioner. En viktig anledning till detta är förmodligen att Biståndsnämnden inte uttryckligen har krävt att revisionen ska genomföras enligt revisionsinstruktionerna. Sidas förväntningar på revision, uttryckta i revisionsinstruktionerna och informellt, bedömer vi vara högre än vad ÖPwC anser sig kunna uppnå och också högre än vad som inom en normal revisionsinsats är rimligt.

8. GRANSKNING AV EGENINSATSEN

Översyn av egeninsatsens beräkning

Sidas Anvisningar ger följande riktlinjer angående egeninsats:

"En svensk organisation som får bidrag från Sida för sitt utvecklingssamarbete skall i normalfallet själv finansiera minst 20 procent av insatsens kostnad. Denna egeninsats är att se som ett uttryck för organisationens engagemang och prioriteringar. Egeninsatsen skall utgöras av kontanta medel insamlade i Sverige."

Genom en överenskommelse som härstammar från 70-talet, när Sidastödet till det fackliga biståndet inleddes, beräknas fackföreningsrörelsens egeninsats på ett annorlunda sätt. Sida tog bort kravet på sambandet mellan en enskild insats och egeninsatsen. I stället beslutades att fackföreningsrörelsens alla anslag till organisationer i utvecklingsländer och även en tredjedel av medlemsavgifterna till fackliga internationella organisationer skulle få tillgodoräknas som egeninsats.

Den här beräkningen av egeninsats används fortfarande för sydanslaget medan östanslagets egeninsats beräknas på sedvanligt sätt enligt Sida Anvisningar.

Med anledning av ett regeringsbeslut om egeninsatsen från 1996 har Sida tagit upp frågan om den beräkning av egeninsatsen som den svenska fackföreningsrörelsen tillämpar överensstämmer med detta regeringsbeslut.

Biståndsnämnden och Sida har gemensamt påbörjat en översyn av beräkningsunderlaget för egeninsatsen och dennas koppling till respektive projekt och förbund. Målsättningen är att enas om en beräkningsgrund som ger en tydlig koppling mellan egeninsatsen och det Sidafinansierade utvecklingssamarbetet.

Som en del av den översynen har Sida gett oss i uppdrag att inom ramen för systemrevisionen belysa egeninsatsens beräkning och storlek i relation till projekt och program med Sidastöd. I en utökning av systemrevisionen har vi fått i uppdrag att ta fram och presentera möjliga alternativ för beräkning av egeninsats.

Sida ställer två huvudkrav för beräkning egeninsatsen inom fackföreningsrörelsen:

1. Det ska finnas ett samband mellan varje förbunds egeninsats och storleken på dess Sidafinansierade projektverksamhet. Viktigt att notera är att Sida inte kräver egeninsats per projekt utan på förbundets samlade verksamhet.
2. Egeninsatsen ska inkluderas i projektbudgetar, bedömas av Biståndsnämnden och kunna kontrolleras i efterhand.

Biståndsnämndens förhoppning är att:

1. de kostnader som svensk fackföreningsrörelse i dag har men inte får tillgodoräkna sig kommer att räknas dem tillgodo i fortsättningen
2. vissa delar av förbundens framtida egeninsats kan rapporteras vid årets slut utan granskning från Biståndsnämnden
3. en del av förbundens medlemsavgifter till fackföreningsinternationaler även i fortsättningen ska räknas in i egeninsatsen.

Dagens rapporterade egeninsats

I dag delas egeninsatsen upp i fem olika delar:

1. Anslag till organisation i u-land
2. Anslag till internationell solidaritetsfond
3. Kostnad för besök från u-land
4. Projekt i u-land
5. 30% av medlemsavgifter till internationella, icke-europeiska, organisationer.

För 1998 och 1999 fördelade sig de olika posterna på följande sätt:

1998, miljoner kronor

Anslag till organisation i u-land	Anslag till int solidaritets-fond	Besök från u-land	Projekt i u-land	30 % av medlemsavg till int org	Summa
3,5	3,5	0,3	1,6	8,7	17,6
20%	20%	2%	9%	49%	100%

1999, miljoner kronor

Anslag till organisation i u-land	Anslag till int solidaritets-fond	Besök från u-land	Projekt i u-land	30 % av medlemsavg till int org	Summa
3,3	4,3	0,2	4,0	8,7	20,5
16%	21%	1%	20%	42%	100%

För 1999 anges i verksamhetsberättelsen att den beräknade egeninsatsen på 20 435 564 kronor motsvarar 33,4% av det utnyttjade sydanslaget. Det stämmer inte. Beloppet motsvarar i stället 33,4% av det **beviljade sydanslaget plus administrationsbidraget**.

Mest korrekt blir förmodligen att beräkna egeninsatsens procentuella andel på det **utnyttjade anslaget plus egeninsatsen**. I Sidas grundmodell för beräkning av egeninsats ingår ju egeninsatsen i den totala budgeten. Med den metoden motsvarar egeninsatsen 29%.

Varje år rapporterar de svenska förbunden sin egeninsats till Biståndsnämnden efter de fem rubrikerna ovan. Biståndsnämnden sammanställer sedan uppgifterna till en total i verksamhetsberättelsen.

Kategoriernas innehåll

Allt tyder på att variationerna mellan de svenska förbunden är stora när de kategoriserar sina kostnader i de fyra första kategorierna. Samma typer av kostnader inkluderas under olika rubriker hos olika förbund och under alla rubriker finns kostnader som både hänför sig till Sidafinansierade projekt och insatser utan Sidafinansiering.

Medlemsavgift till internationaler

De svenska förbunden betalar alla en årlig medlemsavgift till en fackföreningsinternational. 30% av dessa medlemsavgifter tillgodoses av fackföreningsrörelsen som egeninsats. Bakgrunden till detta är att internationallerna driver huvuddelen av de fackföreningsprojekt

som finansieras från Sidas sydanslag. En viss del av de svenska förbundens medlemsavgifter anses användas för att täcka internationalernas kostnader i den projektverksamheten.

Internationalernas kostnader för Sidafinansierade projekt kan delas in i två olika kategorier:

1. **Direkta kostnader** i ett projekt. Här ingår alla kostnader vid fältorganisationen, kostnader för externa resurspersoner, resekostnader för internationalens personal och andra liknande kostnader som lätt kan hänföras direkt till ett visst projekt.
2. Internationalens **interna kostnader** för att hantera ett projekt. Här ingår personalkostnader för den egna personalen, lokalkostnader för internationalens kontor och liknande kostnader som inte kan hänföras direkt till ett visst projekt men som ändå är nödvändiga i projektverksamheten.

Den **första kategorin** av kostnader täcks, såvitt vi kan bedöma, alltid helt av den Sidafinansierade insatsbudgeten. Internationalerna skjuter aldrig till egna medel för direkta projektkostnader och därmed kan heller ingen del av de svenska förbundens medlemsavgifter hänföras till den typen av kostnader.

Den **andra kategorin** av kostnader är mer komplicerad. Till att börja med uppstår ett **beräkningsproblem**. Vilka kostnader ska räknas in i denna kategori? Enligt en reserapport från Finn Forsberg, Sida, 2000-01-19, hävdar två besökta internationaler att en del av kostnaderna för organisationernas chefer, administrativ personal, projekthandläggare och andra, både på huvudkontor och regionkontor, ska räknas in.

Nästa fråga är **kostnadernas klassificering**. En stor del av kostnaderna är utan tvekan rena administrationskostnader men enligt Finn Forsbergs reserapport faller en hög andel av såväl huvudkontorens som de regionala kontorens kostnader inom kategorin indirekta ändamålskostnader.

Efter en överenskommelse mellan LO-TCO Biståndsnämnd och Sida har vi fått instruktioner att, som huvudspår, föreslå en lösning som ej är beroende av förbundens medlemsavgifter till internationalerna.

Enkätundersökning som beslutsunderlag

Som underlag för vårt förslag till egeninsatsens framtida beräkning genomfördes en enkätundersökning hos LO, TCO och samtliga förbund. Målsättningen med enkäten var att få en bild av den svenska fackföreningsrörelsens faktiska kostnader för utvecklings- och solidaritetsarbete i syd. Genom att få den bilden av dagens situation är det lättare att bedöma vilka lösningar som är möjliga och vilka som är acceptabla för alla parter. Enkäten visas i bilaga.

Av de 39 utskickade enkäterna returnerades 30 stycken besvarade. Vår och Biståndsnämndens bedömning är att alla de förbund som inte svarat på enkäten har försumbara belopp att rapportera. Det innebär att resultatet av enkäten ger en totalbild av situationen.

Nedan presenteras enkätsvaren i sammandrag.

LO:s, TCO:s och de svenska förbundens kostnader under 2000	Kronor
Lönekostnader, inklusive sociala avgifter och andra lönebikostnader, för egen personal för arbete med projekt i syd som finansieras genom LO-TCO Biståndsnämnd <i>Därav kostnader för resurspersoner och utvärderingar</i>	4 137 413 <i>(1 201 535)</i>
Lönekostnader, inklusive sociala avgifter och andra lönebikostnader, för egen personal för arbete med bistånds- och solidaritetsarbete i syd som inte finansieras genom LO-TCO Biståndsnämnd	1 541 994
Kontanta utbetalningar för kostnader i projekt i syd som finansieras genom LO-TCO Biståndsnämnd	4 707 931
Kontanta utbetalningar för bistånds- och solidaritetsarbete i syd som inte finansieras genom LO-TCO Biståndsnämnd	7 803 655
Totala kostnader för bistånds- och solidaritetsarbete i syd under 2000	18 233 393

- **Totala kostnader för bistånds- och solidaritetsarbete i syd under 2000**

18 233 393 kronor

Beloppet inkluderar både kontanta utbetalningar och lönekostnader, inklusive sociala avgifter och andra lönebikostnader, för förbundens egen personal. Beloppet inkluderar inte medlemsavgifter till fackföreningsinternationaler och fasta avgifter till fackföreningsinternationalers solidaritetsfonder.

Beloppets storlek ger en indikation på förbundens totala finansiella engagemang i utvecklingsfrågor i syd men ger ingen direkt vägledning i frågan om hur mycket av förbundens kostnader som kan räknas som egeninsats.

- **Lönekostnader för förbundens egen personal för arbete med projekt i syd som finansieras genom LO-TCO Biståndsnämnd**

4 137 413 kronor

Beloppet inkluderar både administrativt arbete och kostnader för resurspersoner i projekt och utvärderingar av projekt. Administrativt arbete kan räknas bort från frågan om egeninsats men lönekostnader för resurspersoner och för utvärderingar kan inkluderas i insatsbudgetar som indirekta ändamålskostnader. Samma belopp skulle då frigöras hos förbunden och kunna betalas som egeninsats. Idag tillåter dock inte Biståndsnämnden att förbunden inkluderar indirekta ändamålskostnader i insatsbudgetar.

Lönekostnaderna för resurspersoner och utvärderingar uppgår till totalt 1 201 535 kronor.

Vid närmare granskning finns naturligtvis möjligheten att ett större lönebelopp än det rapporterade kvalificerar för att inkluderas i insatsbudgetar som indirekta ändamålskostnader. Å andra sidan kan också det motsatta vara möjligt. Det är dock mindre troligt eftersom frågan i enkäten är relativt snävt definierad.

- **Lönekostnader för förbundens egen personal för arbete med bistånds- och solidaritetsarbete i syd som inte finansieras genom LO-TCO Biståndsnämnd**

1 541 994 kronor

Beloppet inkluderar lönekostnaderna för alla typer av arbete och ger en indikation på de personalresurser som förbunden är villiga att anslå till bistånds- och solidaritetsarbete utöver de sidafinansierade projekten. Genom att förbunden antingen kanalisera sina resurser till sidafinansierade projekt eller att de projekt som inte finansieras genom Biståndsnämnden inkluderas som helt egenfinansierade projekt i Biståndsnämndens projektportfölj kan medel frigöras till egeninsats genom att indirekta ändamålskostnader inkluderas i insatsbudgetar på samma sätt som beskrivits ovan. Om samma andel (29%) som ovan av lönekostnaderna kan avsättas för arbete som kvalificerar för att betraktas som indirekta ändamålskostnader uppgår beloppet till ungefär 400 000 kronor.

- **Kontanta utbetalningar för kostnader i projekt i syd som finansieras genom LO-TCO Biståndsnämnd**

<i>Inköp av mark</i>	0
Investeringar i byggnader, fordon, datorer eller annan utrustning	540 210
Lönekostnader för lokal personal hos mottagarorganisationen	31 200
Övriga typer av kostnader	4 133 207
Totalt	4 707 931

Beloppet avser kostnader som betalas direkt av förbunden och ingår inte i de sidafinansierade insatsbudgetarna. Av kostnadstyperna ovan är det endast inköp av mark som enligt Sidas Anvisningar inte får inkluderas i insatsbudgetar, även om det finns vissa restriktioner för investeringar och lönekostnader. Eftersom inga markinköp ingår i de rapporterade beloppen bör det totala beloppet på 4 707 931 kronor kunna inkluderas i insatsbudgetar och därigenom räknas som egeninsats.

- **Kontanta utbetalningar för bistånds- och solidaritetsarbete i syd som inte finansieras genom LO-TCO Biståndsnämnd**

7 803 655 kronor

Beloppet ger en indikation på de medel som förbunden är villiga att anslå till bistånds- och solidaritetsarbete utöver de sidafinansierade projekten. Genom att förbunden antingen kanalisera sina resurser till sidafinansierade projekt eller att de projekt som inte finansieras genom Biståndsnämnden inkluderas som helt egenfinansierade projekt i Biståndsnämndens projektportfölj kan maximalt hela det rapporterade beloppet frigöras till egeninsats.

Det belopp som enligt resonemanget ovan kan omdisponeras och därmed frigöras för användning som egeninsats uppgår till ungefär 14 miljoner kronor. I relation till det från Sida beviljade anslaget för år 2000 på ungefär 55 miljoner innebär det en egeninsats på 20%.

Med stor sannolikhet uppfyller inte hela beloppet på 14 miljoner kronor Biståndsnämndens kriterier för att inkluderas i insatsbudgetar och därigenom kvalificera som egeninsats. Trots det ger storleken på beloppet en viktig indikation om att fackföreningsrörelsen totalt anslår ett tillräckligt stort belopp till bistånds- och solidaritetsarbete i syd för att kunna uppfylla Sidas krav på egeninsats.

Slutsatser och rekommendationer

Våra slutsatser och rekommendationer för området egeninsats är följande:

Beräkning av egeninsatsen

Vi rekommenderar att egeninsatsen beräknas enligt Sidas Anvisningar, vilket innebär att LO, TCO och de svenska förbunden kontant finansierar 20% av insatsernas kostnader. Vi rekommenderar vidare att:

- egeninsatsen beräknas som en totalsumma för alla Biståndsnämndens medlemsorganisationer eftersom de på flera sätt står varandra nära, till exempel ideologiskt och organisatoriskt, och därför kan betraktas som en enhet
- egeninsatsen, i enlighet med Sidas Anvisningar, inkluderas i insatsbudgetar och därigenom granskas av Biståndsnämnden. Vi föreslår dock att Sida beviljar en icke allokerad ram i ansökan som kan användas i existerande projekt eller till nya insatser under året, efter sedvanlig bedömning av Biståndsnämnden. Detta skulle göra det möjligt att i egeninsatsen inkludera de kostnader som förbunden i dag står för eftersom de inte är kända vid ansökningstillfället
- när den nya beräkningen av egeninsats börjar tillämpas procentsatsen sätts lägre än 20 och därefter gradvis trappas upp för att efter en femårsperiod nå 20 procent. Det ger Biståndsnämnden och förbunden bättre möjligheter att anpassa sin verksamhet till det nya beräkningssättet.

För att på bästa sätt möta de nya krav som en beräkning av egeninsatsen enligt förslaget ovan innebär **rekommenderar vi** Biståndsnämnden att:

- i fortsättningen godkänna att förbundens indirekta ändamålskostnader ingår i insatsbudgetar
- med Sida diskutera och komma överens om vad som kan ingå i förbundens indirekta ändamålskostnader. Förmodligen finns möjligheter att utbildning av förbund, möten med internationaler, metodutveckling och så vidare kan göras till projekt och därmed inkluderas i ansökan till Sida
- diskutera samarbeten med andra avdelningar på Sida för att eventuellt successivt flytta en del av verksamheten från SEKA. Därigenom kan bidraget från SEKA minska och förbunden kan lättare möta kravet på egeninsats.

9. ÖVERGRIPANDE SLUTSATSER

Vid vår granskning av Biståndsnämnden har vi konstaterat att verksamheten fungerar väl **trots** brister i styr- och kontrollsystemen. Detta förklarar vi med att personalen är erfaren och kunnig och känner sina samarbetsparter väl. Biståndsnämndens personal uppvisar även en total enighet runt de grundläggande fackliga värderingar som styr deras arbete. Detta gör att det finns en total samstämmighet runt den övergripande målsättningen.

Biståndsnämndens flexibilitet och obyråkratiska arbetssätt uppskattas av både de svenska förbunden och av internationerna. Den serviceinriktade inställningen på kansliet, som är grunden för samarbetsparternas uppskattning, anser vi att man bör slå vakt om. Samtidigt är det viktigt att Biståndsnämnden inte helt sätter likhetstecken mellan god service och brist på krav och riktlinjer. Tydliga krav och riktlinjer underlättar arbetet och uppskattas ofta, om de är rimliga och dessutom kombineras med kansliets nuvarande servicekänsla.

De brister vi har identifierat kan delas in i tre typer:

1. strukturella frågor
2. systemrelaterade aspekter
3. rutiner.

Nedan redogör vi kortfattat för de viktigaste slutsatserna inom de tre områdena. Vi har även granskat samarbetet med Sida och beräkning av egeninsatsen. Även slutsatser inom dessa områden är inkluderade.

9.1 Strukturella frågor

Föreningens mandat

Det föreligger en viss diskrepans mellan rollerna "serviceorgan" och "kravställare", vilket troligen kan härledas till att dessa roller inte är tydligt formulerade i stadgarna. Framförallt en paragraf rörande föreningens uppgift att ingå avtal med Sida ger upphov till detta otydliga mandat eftersom denna paragraf inte uttalar vilka krav Biståndsnämnden kan ställa på svenska förbund och internationaler. Otydligheten i mandatet får flera konsekvenser i verksamheten:

- handläggarna gör individuella tolkningar av handlingsutrymmet vilket resulterar i en inte enhetlig hantering av förbundens ansökningar
- avtal har inte skrivits i nästföljande led där krav och villkor för utnyttjande av Sidamedel specificeras
- flera av Sidas villkor formulerade i Sidas Allmänna villkor och Anvisningar följs inte
- policies och riktlinjer görs inte bindande och får därmed begränsad styrande effekt över verksamheten.

Kansliets mandat

Styrelsen har i praktiken delegerat mer ansvar till kansliet än vad som står i arbetsordningen. Detta har lett till att gränsen för arbetsfördelning mellan styrelse och kansli har blivit otydlig. Kansliet känner sig osäkra på vad de "får" göra, medan styrelsen har svårt att fatta beslut på

grund av att inte tillräckliga underlag tas fram. Inom ett antal områden behövs förtydliganden av vad som är kansliets uppgifter och vilket handlingsutrymme styrelsen delegerar till kansliet. Dessa områden specificeras i våra rekommendationer i nästa kapitel.

En annan oklar gräns finns mellan kansliet och dess ägare, LO och TCO. Detta kommer främst till uttryck i det opinionsarbete som kansliet utför, där det har uppstått situationer när Biståndsnämnden har tagit ställning i olika frågor och centralorganisationerna har reagerat över att Biståndsnämnden har klivit in på deras spelhalvor.

Service till förbund har definierats som kansliets huvuduppgift. Trots detta finns det inga beskrivningar av vad "service" ska innebära eller hur den ska utföras. Biståndsnämndens kanslis arbete tenderar därför ibland att inriktas på löpande rutinsysslor. Övergripande samordning och styrning har en mindre framträdande roll. Aktiviteter som genomförs beror i mångt och mycket på hur enskilda handläggare definierar begreppet service.

Dessa oklarheter runt kansliets handlingsutrymme bedömer vi resulterar i onödigt osäkerhet och kan hanteras genom att förtydliga dess mandat.

Föreningsstruktur

Föreningsstrukturen har förändrats i förhållande till hur den beskrivs i det formella styrdokumentet, föreningens stadgar. Reellt beslutsfattande har delegerats till **informationsutskottet**, vilket varken beskrivs i stadgarna eller i arbetsordningen.

Verksamhetsrådets mandat har tvärt om kommit att begränsas på grund av kansliets förändrade rutiner för beredning av utvecklingsprojekt. En ny och tydlig roll behöver formuleras för verksamhetsrådet för att ge förbunden möjlighet att utöva inflytande och insyn över Biståndsnämnden. Denna roll anser vi finns inom policyutveckling där förankring hos förbunden är vital för att en policy ska kunna bli styrande.

En informell grupp med representanter för ägarna inrättades när den nye kanslichefen tillträdde. Gruppens syfte var att fungera som bollplank och rådgivare inför styrelsemöten. Denna grupp kallas **Beredningsgruppen**. Gruppens mandat har ifrågasatts av kanslipersonal och förbund. För att klara ut eventuella frågetecken runt dess funktion bör Biståndsnämnden fundera över att inkludera den i dess föreningsstruktur som ett arbetsutskott till styrelsen, eller att avveckla den.

Organisationsstruktur

Vi anser att en betydligt tydligare styrning och utveckling av administrativa rutiner och verksamhet kommer kunna ske med den nya organisationen än vad som var möjligt med den tidigare strukturen.

Vi har dock inte sett något organisationsschema eller några arbetsbeskrivningar som tydligt definierar ansvar och befogenhetsstruktur inom kansliet och vill varna för risken att införa en ny organisation som fortfarande rymmer oklarheter.

Som alla organisationsstrukturer har den nya organisationen sina förtjänster och risker. Vi har pekat på riskerna:

- att ett gap skapas mellan de två personalkategorierna, administratörer och verksamhetsansvariga, som kan leda till ökad byråkratisering om det inte motverkas med tydliga rutiner för samarbete redan från start.

- att ett dubbelt chefskap kan upplevas av administratörerna. Vi ser två fördelar med att dessa tjänster organiseras under den ekonomiska och administrativa chefen. Dels betonas utveckling av den administrativa kompetensen genom att de hör till den administrativa enheten, dels anser vi att en jämbördig samarbetsrelation lättare skapas mellan de regionansvariga och regionadministratörerna om inget chefskap finns med i relationen.
- att ekonomienhetens resurser minskas genom att ökade befogenheter åläggs den ekonomiansvarige. Ekonomiadministrationen kan komma att bli en flaskhals i den nya organisationen.

Eftersom **befattningsbeskrivningar** saknades i den tidigare organisationen har en uppstyrring skett i och med införandet av den nya organisationen. Vissa funktioner saknades i de utkast till beskrivningar vi tog del av, framförallt de som utgör kansliets "kärnuppgifter". Ansvar och befogenhetsbeskrivningar var också otydligt beskrivet.

Struktur för utvecklingssamarbete i form av multilaterala projekt

Den största delen av Biståndsnämndens sydanslag kanaliseras genom olika fackföreningsinternationaler och samarbetet blir därmed multilateralt.

Eftersom utvecklingsarbetet finansieras genom folkrörelseanslaget ställer Sida krav på att en direkt relation ska finnas mellan en svensk organisation och en organisation i samarbetslandet. På begäran om förtydligande av vad detta innebär har Sida definierat "minimikrav" avseende ansvar, involvering och relation. Vår samlade slutsats är att de svenska förbundens roll i multilaterala projekt inte uppfyller något av dessa:

- Förbundens **ansvar** är otydligt och inte reellt. Det är otydligt om de svenska förbunden överhuvudtaget har det formella ansvaret. Det nuvarande arbetssättet ger inte heller förbunden någon möjlighet att ta det ansvar man eventuellt har.
- Förbundens **involvering** i planering och genomförande av projekt är i allmänhet mycket begränsad. Ofta består den av att godkänna färdiga projektförslag och diskutera dem vid ett årligt möte. Ibland också till att tillhandahålla resurspersoner och besöka projekten.
- Förbunden har ofta ingen direkt **relation** till fältorganisationerna annat än genom internationalerna.

Avtalsmässigt kompliceras frågan av internationalernas otydliga roll i Biståndsnämndens avtal med Sida.

En genomgripande förändring av Biståndsnämndens arbetssätt krävs för att uppfylla Sidas minimikrav för folkrörelsebistånd. Hur arbetssättet kan förändras för att närma sig Sidas krav bör utredas inom Biståndsnämnden i samråd med de svenska förbunden och internationalerna. När man enats om ett nytt system bör man samråda med Sida för att nå slutligt samförstånd med alla inblandade parter.

En annan möjlighet för Biståndsnämnden är att identifiera möjligheter för projektbidrag från andra avdelningar på Sida, det vill säga utanför folkrörelseanslaget, där det inte finns samma krav på den svenska partens involvering. Nuvarande modell för samarbete genom internationaler kan där fungera väl eftersom internationalernas inblandning i de multilaterala projekten ofta borgar för att de utförs, följs upp och kontrolleras på ett effektivt och professionellt sätt.

Vi har funnit att andelen **administrativa kostnader** i multilaterala projekt är betydligt högre än i bilaterala projekt. De ökade kostnaderna är förmodligen acceptabla om

internationalerna anses bidra positivt till projektresultatet i en utsträckning som motiverar de ökade kostnaderna. Det är en bedömning som främst Sida måste göra.

Struktur för projektstyrning

Idag bereder Biståndsnämnden samtliga projekt varje år, oavsett om projektet redan har ansökt för en tvåårsperiod. Detta förfarande leder till att de flesta projekt planeras årligen och rullar vidare från år till år. Vi ser följande konsekvenser av detta förfarande:

- Det finns en risk att projekten allt mer tar formen av att finansiera en löpande verksamhet i mottagarorganisationen.
- Biståndsnämnden har svårigheter med att avsluta projekten i och med att de inte får något tydligt slutdatum.
- Det är svårt att utvärdera vad projekten uppnår eftersom målsättningarna oftast är operativa och tiden för att uppnå målen är för kort för att kunna se förändringar.
- Det svårt att kunna prioritera mellan projekten eftersom det är besvärligt att avbryta ett pågående projekt.

För att kunna lyfta projekten från den operativa planeringen till en mer strategisk inriktning anser vi att det krävs att de i högre utsträckning planeras för en längre period, till exempel tre år. Det skulle möjliggöra för Biståndsnämnden att endast bereda de nya projekten varje år. Beslutade projekt skulle pågå under sin godkända projektperiod. Detta skulle frigöra resurser för djupare analys, mer ingående diskussion och granskning av nya ansökningar, samt göra det möjligt att prioritera mellan ansökningarna, givet att kriterier för detta utvecklas. Detta förfarande borde vara tillämpligt på såväl de bilaterala som multilaterala projekten.

9.2 Styrssystem

Vid vår analys av Biståndsnämndens system skiljer vi på två olika typer av styrssystem:

1. grundläggande styrssystem
2. verksamhetsrelaterade styrssystem.

Grundläggande styrssystem

Policies och regelverk

Biståndsnämnden har arbetat aktivt med att utveckla ett "regelverk" för sin verksamhet genom att ta fram policydokument. Mindre kraft har hittills ägnats åt att integrera dessa policies i verksamheten, se till att de blir kända och styr utvecklingsprojekten.

Biståndsnämndens regelverk för utvecklingsprojekt består av ett flertal dokument och är inte entydigt. Olika dokument innehåller motstridiga uppgifter och policies som arbetas fram har inte integrerats i regelverket. En mängd nya policies kommer att tas fram under 2001, men det finns en risk att Biståndsnämnden inte mår att göra dem gällande. Blotta mängden policies kan också riskera att göra dem verkningslösa. Vi anser att styrelsen hårdare bör styra policyutvecklingsprocessen, det vill säga prioritera mellan olika policies, kräva att handlingsplaner finns för hur utvecklingsprocessen och integreringen ska ske, samt att följa upp dessa.

Verksamhetsplanering

Det saknas en verksamhetsplan som är heltäckande och detaljerad nog för att kunna fungera som ett styrinstrument för kansliets arbete. Denna brist resulterar i att beslutade aktiviteter inte alltid blir genomförda eftersom varje handläggare själv styr över sin tid och gör egna prioriteringar. Såväl kanslichef som styrelse behöver ett instrument för att kunna prioritera kansliets resurser och styra verksamheten mot utveckling av bättre service och mer konsekvent införande av regelverk och följa upp resultat.

Verksamhetsrelaterade system

Inom detta område finns fem huvudsystem. Huvudsystemen består av:

1. system för att bereda och bevilja projektansökningar för utvecklingsprojekt
2. system för att bereda och bevilja projektansökningar för informationsprojekt
3. system för bedömning av anslagsutnyttjande
4. kontroll och styrsystem för att genomföra utvecklingsprojekt
5. kontroll och styrsystem för att genomföra informationsprojekt.

Bereda och bevilja utvecklingsprojekt

Biståndsnämnden har en etablerad metod för projektberedning som i stor utsträckning bygger på dialog med förbunden och internationallerna. Metoden fungerar relativt väl men behöver styras upp i flera steg för att kunna fungera kvalitetssäkrande, garantera enhetlig hantering, samt i högre utsträckning möta Sidas krav. Ett problem med Biståndsnämnden regelverk för utvecklingsprojekt är att Sidas krav inte har förts vidare till samarbetsparterna.

Enligt Sidas Anvisningar ska ramorganisationernas granskning omfatta:

1. Bedömning av lokal samarbetspart
2. Bedömning av insatsen (inriktning och budget)
3. Bedömning av den sökande svenska organisationen
4. Ett sammanfattande omdöme om insatsens relevans, genomförbarhet och uthållighet

På grund av personalens erfarenhet och kompetens anser vi, trots avsaknad av tydliga checklistor, att Biståndsnämndens granskning uppfyller de två första kraven tillfredsställande. I dag sker dock ingen granskning av den svenska organisationens kapacitet och möjlighet att hantera projekten.

Bereda och bevilja informationsprojekt

Stora förändringar skedde under 1999/2000 inom Biståndsnämndens informations-verksamhet vilket har resulterat i att:

- en informationspolicy har tagits fram genom en konsultativ process och förankrats hos de svenska förbunden
- verksamheten har styrts upp både till form och innehåll
- genom ansöknings- och beredningsprocessen har förbunden tvingats att använda riktlinjerna i utformning av sina ansökningar och grunden till nya rutiner har lagts
- ansökningar har prioriterats och ställts mot varandra utifrån satta kriterier vilket torde leda till högre kvalitet på insatserna
- en informationsenhet har skapats som har byggt upp rutiner och arbetssätt.

En intressant slutsats är att en tydlig styrning har skett, men att detta inte har uppfattats som negativt av förbunden. Vi bedömer att informationsutskottet har spelat en betydelsefull roll i

arbetet att sträma upp informationsverksamheten i och med att det har gett legitimitet åt Biståndsnämnden att ställa krav på förbunden, samt att det har ställt allt högre krav på kansliet. Styrningen av informationsverksamheten ger Biståndsnämnden en intern källa för lärdomar som kan tillämpas i utvecklingsprojektsverksamheten.

Fortfarande finns naturligtvis även brister i detta system. De svagheter vi har identifierat som behövs åtgärdas är:

- ansökningsdatum respekteras inte av förbunden
- analys av ansökningarnas roll och möjligheter till samverkan inom de två övergripande programmen saknas
- underlag för en del centralt genomförda informationsinsatser saknas
- policy för fördelning av medel mellan centrala aktiviteter och förbundsaktiviteter saknas
- dokumentation av bedömningar och beslut saknas.

Biståndsnämnden genomför ett 15-tal centrala informationsprojekt, vars syfte är att underlätta för förbunden att genomföra sina insatser. Vilka projekt som behövs har definierats av informationsansvarige i samarbete med Informationsutskottet. Någon metod för **behovsinventering för centrala informationsaktiviteter** i förhållande till förbunden finns inte. En mekanism för att kunna bedöma vilken typ av central information som behövs, efterfrågas och används av förbunden behövs således för att säkerställa att medel används till "rätt" projekt.

System för bedömning av anslagsutnyttjande

Biståndsnämnden saknar ett system för att kunna följa anslagsutnyttjandet under året vilket gör det svårt att kunna nå målsättningen att fullt utnyttja beviljat anslag från Sida. Detta har lett till att Biståndsnämnden har tvingats göra stora återbetalningar till Sida.

Detta bottnar i att rapportering av förbrukade använda medel endast görs i efterskott. Biståndsnämnden har heller inte systematiskt begärt in prognoser för planerad medelförbrukning. Detta anser vi kan åtgärdas genom att ett system införs där Biståndsnämnden begär in en rapport, samt en prognos under löpande budget år.

Styrning och uppföljning av utvecklingsprojekt

Rollen att följa upp och kontrollera projekt är vag på Biståndsnämndens kansli. Inga styrande dokument finns för de kontroller som ska göras. Inte heller görs någon systematisk dokumentation av de kontroller som genomförs. Trots det har vi inte funnit några allvarliga brister i Biståndsnämndens kontroller, främst tack vare de enskilda handläggarnas erfarenhet och kunskaper. Handläggarna har god kännedom om den löpande verksamheten i de flesta projekten och framförallt i de bilaterala. För att kvalitetssäkra mer formell uppföljning och kontroll på Biståndsnämnden bör rutiner dokumenteras i form av checklistor och dylikt. Genomförda kontroller bör också dokumenteras av handläggarna på ett systematiskt sätt.

För att minska de oredovisade balanserna i Biståndsnämndens verksamhetsberättelse bör Biståndsnämnden hårdare följa upp kravet på att årsrapporterna lämnas senast 1 mars, eventuellt genom att införa någon typ av sanktioner för sena rapporter.

De svenska förbunden har i allmänhet ingen roll i uppföljning och kontroll av **multilaterala projekt**. Med tanke på Sidas krav på tydligare ansvarstagande från de svenska förbunden bör förmodligen ett större ansvar läggas på dem i uppföljning av multilaterala projekt. Biståndsnämnden bör, om de svenska förbunden tar ett sådant större ansvar, i avtal reglera vilka moment som ska ingå i förbundens uppföljning och kontroll.

Ansvarsfördelningen för uppföljning och kontroll av **bilateral projekt** är också något tydlig. Ansvarsfördelningen bör tydliggöras i avtal mellan de olika parterna som är inblandade i ett projekt. Skillnaden mellan den uppföljning och kontroll som genomförs av Biståndsnämnden och den som genomförs av det svenska förbundet bör anges i avtalet.

Styrning och uppföljning av Informationsprojekt

Vi har funnit att ingen löpande uppföljning sker av förbundens informationsprojekt. Vi bedömer det dock inte som nödvändigt att Biståndsnämnden ska genomföra dylik uppföljning på grund av projektens art och storlek, utan bedömer uppföljning vid rapportering som tillräckligt. Biståndsnämndens metoder för att upprätthålla relationer till förbunden runt informationsverksamhet är eftersatta och har inte prioriterats på grund av kapacitetsbrist. Rutiner behöver skapas för samordning och erfarenhetsutbyte mellan Biståndsnämnden och förbunden, vilket kan ersätta specifik uppföljning av individuella projekt och istället fokuseras på kvalitetssäkring.

Biståndsnämnden behöver teckna avtal för samtliga informationsprojekt, i enlighet med Sidas Allmänna villkor. Dessa tecknas lämpligen med förbunden. Avtalen ger Biståndsnämnden en möjlighet att förtydliga förbundens ansvar i genomförandet av informationsprojekt som sker på avdelningsnivå.

9.3 Rutiner

Administrationsbidrag till svenska förbund

Biståndsnämnden får 9,5% som administrationsbidrag beräknat på utvecklingsprojektens budget. Av detta **kan** de svenska förbunden, enligt Sidas anvisningar, erhålla 5% i administrationsbidrag. Detta utnyttjas inte konsekvent av förbunden och Biståndsnämnden har ingen officiell policy i frågan om i vilka fall och hur mycket de svenska förbunden har rätt till administrationsbidrag.

Vi anser att bristen på en förankrad policy för administrationsbidrag till svenska förbund utgör en risk för kansliets verksamhet. Om en större andel av förbunden skulle ansöka om administrationsbidrag skulle det tvinga fram en oplanerad neddragning av kansliets personalstyrka med påföljande försämring av kansliets möjligheter att utföra sina uppgifter. Vi anser därför att Biståndsnämndens styrelse bör besluta om en policy för utbetalning av administrationsbidrag till svenska förbund.

9.4 Samarbetet med Sida

Uppfylla Sidas krav i ansökningar och årsrapporter

Biståndsnämndens ansökan uppfyller i huvudsak Sidas krav i samarbetsavtalet. En kvalitetsförbättring har skett i förhållande till tidigare ansökningar. Den största bristen bedömer vi är att ett tydligt fokus saknas i planen för Biståndsnämndens verksamhet under kommande period. Biståndsnämndens ansökan har bara delvis följt Sidas anvisningar och samarbetsavtalet. Vi ser framförallt två brister i förhållande till anvisningarna:

1. Biståndsnämndens sammanfattande bedömning av varje insats saknas.
2. Budgetuppgställningen innehåller inte egeninsatser. För östprojekten borde detta ingå.

Vi bedömer att de regionala analyserna, tillsammans med beskrivningarna i projektkatalogen, ger en rättvisande bild av Biståndsnämndens projektverksamhet. Ansökan

kan därmed anses fungera som ett beslutsunderlag för Sidas bedömning av Biståndsnämndens projektverksamhet.

Vi anser att ansökan är något missvisande i och med att svenska förbund anges som "requesting organisation" för varje projekt utan att verkligen kunna axla ansvaret som ansvarig organisation för majoriteten av projekten. Vi bedömer därför att Sida inte kan förstå hur ansvarsfördelningen mellan svenska förbund och internationaler ser ut utifrån den information som lämnas i ansökan.

Ansökan ger heller inte någon uppfattning om hur stor del av projektkostnaderna som täcks av dels de lokala organisationerna, dels av egeninsatser från svenska förbund. Biståndsnämnden kräver ökande egeninsatser på fältnivå och det är en brist att detta inte framkommer för att ge en riktigare bild, till Biståndsnämndens fördel, av hur de arbetar med hållbarhetsaspekten i projekten.

Biståndsnämndes årsrapport för 1999 uppfyller delvis Sidas krav i samarbetsavtalet. Den största bristen är att resultat, lärdomar och slutsatser från avslutade insatser inte analyseras separat och lyfts fram för allmänt lärande.

Vi anser att rapporten ger en tillräckligt god bild av verksamheten i projektländerna för att Sida ska kunna använda den som ett underlag för framtida beslut. Rapporten saknar dock analys av vad som sker i Sverige, till exempel tendenser i förbundens sätt att arbeta, eller resultat av kansliets verksamhet.

Biståndsnämndens **statusansökan för informationsverksamhet** är utformad i enlighet med Sidas instruktioner. Delar i ansökan som är vaga beror på att verksamheten i dess nuvarande form är så ny och håller på att finna sina former.

Biståndsnämndens **ansökningar för programbidrag** är utformade i enlighet med Sidas riktlinjer och möter väl de krav som har ställts.

Brister i att uppfylla krav i Sidas Allmänna Villkor

Avsaknad av avtal och brister i befintliga avtal är förmodligen den allvarligaste bristen i sammanställningen ovan. Bristerna i avtalsituationen gör att en rad av Sidas villkor inte förs vidare till organisationerna efter Biståndsnämnden och därmed inte heller uppfylls. Ansvaret för att villkoren inte efterlevs vilar i de flesta fall helt på Biståndsnämnden eftersom man inte fört dem vidare.

En rad andra avtalsvillkor är inte uppfyllda. Förmodligen beror det i de flesta fall på att Biståndsnämnden inte är medvetna om villkoren eller inte har fört dem vidare till övriga organisationer.

Revision och revisionsinstruktioner

Revisionskedjan från fältorganisation till Biståndsnämnden är lång och svårtolkad. Vår slutsats är dock att revision i de flesta fall utförs på de flesta nivåer i ett projekt. Eftersom vi anser att bestämmelserna och instruktionerna avseende revision i Allmänna villkor på flera punkter är otydliga och svårtolkade kan vi inte uttala oss om i vilken utsträckning revisionen uppfyller Sidas villkor.

Vår slutsats är att ÖPwC utfört sin revision enligt god revisionssed i Sverige, snarare än enligt Sidas revisionsinstruktioner. En viktig anledning till detta är förmodligen att Biståndsnämnden inte uttryckligen har krävt att revisionen ska genomföras enligt

revisionsinstruktionerna. Sidas förväntningar på revision, uttryckta i revisionsinstruktionerna och informellt, bedömer vi vara högre än vad ÖPwC anser sig kunna uppnå och också högre än vad som inom en normal revisionsinsats är rimligt.

9.5 Egeninsatsen

Med anledning av ett regeringsbeslut om egeninsatsen från 1996 har Sida tagit upp frågan om den beräkning av egeninsatsen som den svenska fackföreningsrörelsen tillämpar överensstämmer med detta regeringsbeslut.

Biståndsnämnden och Sida har gemensamt påbörjat en översyn av beräkningsunderlaget för egeninsatsen och dennas koppling till respektive projekt och förbund. Målsättningen är att enas om en beräkningsgrund som ger en tydlig koppling mellan egeninsatsen och det Sidafinansierade utvecklingssamarbetet.

Som en del av den översynen har Sida gett oss i uppdrag att inom ramen för systemrevisionen belysa egeninsatsens beräkning och storlek i relation till projekt och program med Sidastöd. I en utökning av systemrevisionen har vi fått i uppdrag att ta fram och presentera möjliga alternativ för beräkning av egeninsats.

Beräkning av egeninsatsen

Vi rekommenderar att egeninsatsen beräknas enligt Sidas anvisningar, vilket innebär att LO, TCO och de svenska förbunden kontant finansierar 20% av insatsernas kostnader. Vi rekommenderar vidare att:

- egeninsatsen beräknas som en totalsumma för alla Biståndsnämndens medlemsorganisationer eftersom de på flera sätt står varandra nära, till exempel ideologiskt och organisatoriskt, och därför kan betraktas som en enhet.
- egeninsatsen, i enlighet med Sidas Anvisningar, inkluderas i insatsbudgetar och därigenom granskas av Biståndsnämnden. Vi föreslår dock att Sida beviljar en icke allokerad ram i ansökan som kan användas i existerande projekt eller till nya insatser under året, efter sedvanlig bedömning av Biståndsnämnden. Detta skulle göra det möjligt att i egeninsatsen inkludera de kostnader som förbunden i dag står för eftersom de inte är kända vid ansökningstillfället.
- när den nya beräkningen av egeninsats börjar tillämpas procentsatsen sätts lägre än 20 och därefter gradvis trappas upp för att efter en femårsperiod nå 20 procent. Det ger Biståndsnämnden och förbunden bättre möjligheter att anpassa sin verksamhet till det nya beräkningssättet.

10. REKOMMENDATIONER

I detta kapitel sammanställer vi samtliga rekommendationer som har getts i rapporten. Rekommendationer som har förekommit på flera ställen tas endast med en gång här.

Granskning av grundläggande styrmedel

Inom området formella styrmedel rekommenderar vi:

1. att en vision för föreningens utveckling och kansliets framtida roll under de närmaste fem åren formuleras och antas av styrelsen.
2. att stadgarna revideras för att förtydliga vilka konsekvenser som avtalet med Sida leder till i form av krav som Biståndsnämnden kan ställa på svenska förbund och internationaler.
3. att kansliets mandat revideras för att överensstämja med de nya funktioner som kansliet axlar i och med den nya organisationsstrukturen.
4. att handlingsplaner tas fram för samtliga strategiska mål för kvalitetssäkring under 2001 för att möjliggöra tydligare styrning mot målen. Handlingsplanerna bör specificera fördelat ansvar, budget och deadlines.
5. att årsvisa delmål sätts upp för informationsverksamheten för den kommande femårsperioden för att tydliggöra att hur Biståndsnämnden rör sig mot de mer övergripande målen.
6. att styrelsen beslutar om vilka policies som utgör Biståndsnämndens regelverk, kommunicerar detta till kansli, förbund och internationaler, samt ser till att samtliga har tillgång till dokumenten.
7. att systemet för policyutveckling styrs upp genom att:
 - styrelsen prioriterar vilka policies som verkligen behövs för verksamheten
 - resurser avsätts för utveckling, utbildning och hjälp med tolkning för svenska förbund och internationaler för varje policy som tas fram
 - en handlingsplan per policy tas fram för utvecklingsarbete, utbildning och implementering
 - kanslipersonal utbildas i hur varje policy ska tillämpas och rutiner utvecklas för hur de ska integreras i till exempel beredningsarbetet för att skapa enhetlighet
 - styrelsen ansvarar för att följa upp hur handlingsplaner följs
 - de Nordiska Riktlinjerna och Handboken för projekt revideras när nya policies träder i kraft.
8. att utveckling av en verksamhetspolicy ges högsta prioritet.
9. att prioriteringsgrunder för utvecklingsprojekt fastställs av styrelsen och därefter kommuniceras till förbund och internationaler innan de kan tillämpas.
10. att en verksamhetsplan utarbetas som ett redskap för styrelsen för att styra och följa upp kansliets arbetet.

Inom området ansvars- och befogenhetsstruktur rekommenderar vi:

11. att stadgarna revideras på följande punkter:
 - Biståndsnämndens uppgift i förhållande till sina samarbetsparter när det gäller att föra vidare förpliktelser gentemot Sida
 - informations- och opinionsbildningsarbete bör ingå uppgiftsparagrafen.
 - rösträtt och närvaro specificeras för föreningsstämman
 - verksamhetsrådets mandat bör revideras och begränsas till policyformulering.
 - styrelsens rätt att skapa olika utskott och delegera uppgifter till dessa bör skrivas in.
 - styrelsens möjlighet att delegera mandat till dess olika organ delegeras i arbetsordningen, det vill säga den behandlar inte endast delegering från styrelse till kansli.
12. att styrelsen beslutar om informationsutskottet och beredningsgruppen ska göras permanenta och om de därmed ska inkluderas som organ i föreningens struktur.
13. att informationsutskottet skrivs in som organ i föreningens struktur.
14. att arbetsordningen revideras av styrelsen och hålls aktuell löpande. Följande områden bör revideras:
 - informationsutskottets mandat, beslutsrätt och relation till styrelsen och kansliet bör föras in
 - om verksamhetsrådet ges ett beslutsfattande mandat bör detta skrivas in, annars bör verksamhetsrådet utgå ur arbetsordningen
 - gränsen mellan kansli och styrelse bör förtydligas genom att kansliets uppgifter definieras tydligare och delegerat ansvar specificeras.
15. att ett organisationsschema som illustrerar strukturen, samt arbetsbeskrivningar som tydligt klargör arbetsuppgifter, ansvar och befogenheter utvecklas och beslutats **omgående** innan organisationsförändringen genomförs fullt ut.
16. att kanslichef och ekonomi- och administrativ chef bildar en ledningsgrupp för kansliet och fastställer rutiner för ledningsgruppens arbete.
17. att rutiner för samarbete mellan verksamhetsansvariga och den administrativa enheten etableras redan vid införandet av den nya organisationen.
18. att dubbelt chefskap undviks och arbetsledaransvar klargörs för samtliga tjänster.
19. att befattningsbeskrivningarna åter revideras när kansliets mandat efter omorganisationen har beslutats och förtydligats i arbetsordningen.
20. att befattningsbeskrivningarna ses som levande dokument och utvärderas och utvecklas vid årliga utvecklingssamtal.
21. att beslut om firmateckning revideras så att två personer tecknar firma för samtliga konton.

Inom området informella styrmedel rekommenderar vi:

22. att beredningsgruppens roll och funktion formaliseras genom att skrivas in i arbetsordningen.
23. att deltidprojektledningsrollen för kanslipersonal begränsas och används endast som en temporär åtgärd när akut personalbrist uppstår vid LO:s och TCO:s kanslier.
24. att verksamhetsrådets roll och form förändras för att bättre skapa möjligheter för förbunden att få insyn, information och kunna påverka verksamheten i en positiv riktning. Därför rekommenderar vi att verksamhetsrådets roll renodlas. Rådet bör få en tydligare uppgift att aktivt delta i policyformulering, eventuellt även genom att utse representanter från rådet som deltar i arbetsgrupper med kanslipersonal för att arbeta fram underlag.

Inom området bokföringssystem och projekthanteringssystem rekommenderar vi:

25. att kontoplanen utvidgas med beskrivningar av konton och med konteringsinstruktioner. En samlingsplan bör upprättas. Den bör även innefatta projekthanteringssystemet BIPS. En systemdokumentation för datasystemet BIPS bör upprättas av systemleverantören.
26. att kansliets indirekta ändamålskostnader rapporteras och bokförs löpande för att öka möjligheterna till budgetuppföljning under året.
27. att beloppet per dag för indirekta ändamålskostnader det kommande året bestäms under budgetprocessen för att höja träffsäkerheten i insatsbudgetarna och öka säkerheten angående kanslikostnaderna.
28. att Biståndsnämndens styrelse beslutar om policy för utbetalning av administrationsbidrag till svenska förbund.
29. att administrationsbidraget lyfts ut ur projektbudgeten och i stället behandlas separat.
30. att Biståndsnämnden använder en leverantörskreskontra och att leverantörsfaktuorna registreras där vid ankomsten.
31. att en funktion för att låsa ett års slutliga balanser i projekthanteringssystemet BIPS läggs in.
32. att projekthanteringssystemet anpassas till informationsavdelningens behov.

Inom området struktur för multilateralt utvecklingssamarbete rekommenderar vi:

33. att ansvarsfrågan för multilaterala projekt klargörs och att ansvaret placeras hos den organisation som har det inflytande och de befogenheter över projekten som krävs för att kunna ta ansvaret. Med tanke på Sidas krav för det multilaterala samarbetet kan förmodligen inte ansvaret läggas på någon annan organisation än de svenska förbunden.
34. att Biståndsnämnden internt utreder hur nämndens arbetssätt kan förändras för att närma sig Sidas krav i samråd med de svenska förbunden och internationalerna. I ett

nytt arbetssätt är det viktigt att ta tillvara internationalernas resurser och professionalism samtidigt som man ger de svenska förbunden ett större inflytande för att undvika de negativa konsekvenserna av internationalernas dominans.

35. att Sida bedömer om andelen administrativa kostnader i multilaterala projekt, vilka är betydligt högre än i bilaterala projekt, är acceptabla.
36. att internationalernas status regleras i Biståndsnämndens samarbetsavtal med Sida och att frågan om administrationsbidrag till internationaler ska täckas genom Sidas separata administrationsbidrag eller genom insatsbudgetar klargörs där.

Granskning av utvecklingssamarbete

Inom området Biståndsnämndens regelverk för projektstöd rekommenderar vi:

37. att en handlingsplan tas fram för hur de Nordiska Riktlinjerna och Handboken ska göras bindande under 2001.
38. att Biståndsnämnden klargör vilka dokument som utgör dess regelverk och ser till att dessa inte innehåller motstridiga uppgifter, samt att dokumenten förmedlas till samtliga berörda.
39. att Biståndsnämnden för vidare Sidas krav till sina samarbetsparter genom att projektavtal sluts för varje projekt där tillämpliga delar av Sidas regelverk är inskrivet.

Inom området bevilja framställa till Sida och avslå projekt ansökningar rekommenderar vi:

40. att Biståndsnämnden styr ansökningar av utvecklingsprojekt mot längre projektperioder, till exempel tre år, och mot mer strategisk inriktning på organisationsutveckling.
41. att den dubbla granskningsrollen tas bort ur beredningsprocessen eftersom förbunden vare sig har kapacitet eller kompetens för att kunna utföra den. Biståndsnämnden bör entydigt inneha granskningsrollen. Granskningskriterier ska vara kända för alla sökande organisationer.
42. att beredning, granskning och prioritering endast sker av nya insatser varje år. Vi rekommenderar att pågående godkända projekt ej bereds, utan att förbunden endast skickar in en reviderad budget och aktivitetsplan som godkänns utan beredning, givet att de faller inom redan godkända ramar.
43. att större strikthet tillämpas gentemot förbunden att inkomma med ansökningar i tid. Kansliet bör se över möjligheter att skjuta något på slutdatumet för att ge förbund bättre möjlighet att hinna med efter sommaren. Ansökningar som inkommer efter utsatt datum bör hänvisas till nästa tillfälle.
44. att enighet i granskning av projektens inriktning skapas genom att:
 - ta fram en granskningsmall som täcker in Sidas krav och Biståndsnämndens regelverk.
 - handläggarna enas om hur de ska hanterat fall där ansökningar inte uppfyller granskningskraven.

- granskningen dokumenteras i BIPS.
45. ta fram en mall för hur granskning av budget ska ske utifrån Sidas och Biståndsnämndens regelverk. Denna mall bör göras officiell för förbunden och internationallerna.
 46. en rimlighetsbedömning görs av förbundens möjlighet att hantera projekten med de ansvar som förbunden har åtagit sig. Projektvolymen bör gradvis justeras över ett par år för att förbunden ska kunna uppfylla sina åtaganden.
 47. att Biståndsnämnden ger ett sammanfattande omdöme per projekt efter fullständig beredning.
 48. att "osthyvelsprincipen" frångås till förmån för att prioritera mellan insatser.
 49. att Biståndsnämnden beslutar om var prioritering lämpligast sker: i förhandlingsmötet med international-familjer, av kansliet under beredningen, eller av styrelsen utifrån underlag om nya projekt från kansliet. Därefter bör arbetsordningen revideras. Om prioriteringen sker av kansli eller styrelse tappar förhandlingsrundan med internationalfamiljerna sitt syfte och bör utgå ur beredningsmodellen.
 50. att verksamhetsrådets bedömning av ansökan till Sida innan styrelsen fattar beslut tas bort ur beredningsmodellen eftersom det inte längre fyller något syfte.

Inom området volontärs- och praktikantverksamhet rekommenderar vi:

51. att Biståndsnämnden inte bygger upp en administration för personalbistånd utan köper denna tjänst av Forum Syd i framtiden.

Inom området följa den fackliga politiska utvecklingen i projektländerna rekommenderar vi:

52. att en metod för landanalysarbete fastställs, samt att en flerårig plan upprättas för i vilka länder analyser bör göras.
53. att metoder för hur regionansvariga ska följa utvecklingen i sina regioner fastställs och inkluderas i arbetsbeskrivningarna.

Inom området utvärdera projekt rekommenderar vi:

54. att kansliet genomför seminarium runt projektutvärderingar med förbund för att diskutera riktlinjerna och därigenom kunna höja kvaliteten på projektutvärderingar.

Inom området hantera och distribuera beviljade medel rekommenderar vi:

55. att frågan om vilken organisation som är betalningsmottagare regleras i ett separat avtal i varje enskilt projekt. När avtalet tecknas bör Biståndsnämnden göra en bedömning av skälen till att en annan organisation än det svenska förbundet ska vara betalningsmottagare för att öka tydligheten och undvika missförstånd

56. alla projektansvariga organisationer återrapporterar utbetalade medel och lämnar en prognos för medelsförbrukning en gång under löpande budgetår för att öka Biståndsnämndens kontroll över anslagsutnyttjandet och möjligheten att styra det.
57. att regionansvariga gör en rimlighetsbedömning av prognoserna på ett systematiskt sätt för att dra nytta av den kunskap de har om projekten

Inom området följa upp och kontrollera projekt rekommenderar vi:

58. att en checklista för kontroll av utbetalningsrekvisitioner utarbetas och att de utförda kontrollerna dokumenteras på ett systematiskt och enhetligt sätt.
59. att ansvarsfördelningen för uppföljning och kontroll av projekt tydliggörs i avtal mellan de olika parterna som är inblandade i ett projekt. Skillnaden mellan den uppföljning och kontroll som genomförs av Biståndsnämnden och den som genomförs av den projektansvariga organisationen bör tydligt anges i avtalet.
60. att Biståndsnämnden tydligt kommunicerar sina krav och förväntningar på uppföljning och kontroll till internationalerna i multilaterala projekt. Om de svenska förbunden i framtiden ges en större roll i multilaterala projekt bör dessa krav förmodligen ställas genom förbunden.
61. att Biståndsnämnden, om de svenska förbunden tar ett större ansvar för uppföljning och kontroll av multilaterala projekt, i avtal reglerar vilka moment som ska ingå i förbundens uppföljning och kontroll. Detta avtal bör följas upp med utbildning och eventuellt förslag på checklistor och andra verktyg i uppföljningsarbetet.
62. att Biståndsnämnden i avtal reglerar vilka moment som ska ingå i förbundens uppföljning och kontroll av bilaterala projekt. Detta avtal bör följas upp med utbildning och eventuellt förslag på checklistor och andra verktyg i uppföljningsarbetet
63. att rutiner för de kontroller som ska göras dokumenteras i form av checklistor och dylikt för att kvalitetssäkra uppföljning och kontroll på Biståndsnämnden. Genomförda kontroller bör också dokumenteras av handläggarna på ett systematiskt sätt.
64. att alla rapporter går genom det ansvariga svenska förbundet som sammanställer en rapport för hela projektet och inför Biståndsnämnden ansvarar för att rapporten lämnas i tid, för att öka de svenska förbundens ansvar i multilaterala projekt i enlighet med Sidas krav.
65. att Biståndsnämnden hårdare följer upp kravet på att årsrapporterna lämnas senast 1 mars, eventuellt genom att införa någon typ av sanktioner för sena rapporter för att minska de oredovisade balanserna i Biståndsnämndens verksamhetsberättelse.

Inom området tillhandahålla service till förbunden i projekthanteringen rekommenderar vi:

66. att Biståndsnämnden lägger större vikt vid att införa, förankra och förklara tydliga regler och riktlinjer i projekthanteringen, både hos de svenska förbunden och internationalerna. Det bör dock inte ske på bekostnad av den rådande serviceinriktade inställningen på kansliet. Målsättningen bör vara att de svenska förbunden tar ett större ansvar i projekthanteringen både i bilaterala och multilaterala projekt.

67. att Biståndsnämnden lägger större tonvikt vid övergripande samordning och utbildning, vilket i hög grad efterfrågas av de svenska förbunden.
68. att Biståndsnämnden i fortsättningen inte placerar handläggare i fält, långt ifrån de svenska förbunden men nära fältorganisationerna eftersom handläggarnas främsta uppgift är att samarbeta med de svenska förbunden. Rollfördelningen mellan projektansvarig organisation och kontrollerande organisation bör vara tydlig.

Granskning av information och opinionsbildning

Inom området förändringar av informationsverksamheten under 2000 rekommenderar vi:

69. att Biståndsnämnden drar lärdomar av den styrning av förbundens informationsverksamhet som har skett under 1999/2000 och bedömer hur dessa erfarenheter kan omsättas i utvecklingsprojektsverksamheten.

Inom området uppfyllande av Sidas krav rekommenderar vi:

70. att de mindre brister som finns i Biståndsnämndens regelverk för informationsbidrag åtgärdas vid nästa revidering av riktlinjerna och informationspolicyn, vilket bör ske när de har tillämpats under en full avtalscykel (efter 2002).
71. att avtal sluts per beviljat projekt med respektive förbund i enlighet med Sidas Allmänna villkor.
72. att Biståndsnämnden söker klarhet från Sida/INFO vilka krav som ställs på förbundens revision av informationsinsatser samt krav på ränteåterbetalningar.
73. att Biståndsnämnden söker klagörande från Sida/INFO huruvida Sidamedel får användas till informationsmaterial om den egna organisationen det vill säga Biståndsnämndens centralt producerade material om dess verksamhet.

Inom området Informationsutskottets roll rekommenderar vi:

74. att den separata arbetsordningen för informationsarbetet revideras av utskott och kansli, samt fastställs av styrelsen.

Inom området bevilja anslag rekommenderar vi:

75. att Biståndsnämnden utvecklar en mekanism för att kunna bedöma vilken typ av centralt producerad information som behövs, efterfrågas och används av förbunden.
76. att ett principbeslut fattas om hur stor andel av informationsanslaget som ska användas till centrala, respektive till förbundsbaseerade informationsaktiviteter.
77. att beslutsunderlag för samtliga centrala aktiviteter ska finnas vid ansökningstillfället till Sida för att samtliga aktiviteter ska kunna prioriteras mot varandra.
78. att informationsutskottet under beredningen 2001 analyserar insatsernas roll inom de två programmen, samt möjligheter att skapa samverkan mellan insatserna för att gradvis även styra insatserna mot högre programuppfyllelse.

79. att rutiner för dokumentation av granskningen utarbetas, lämpligen genom att använda projekthanteringssystemet.
80. att samma principer som gäller för utvecklingsprojekt även ska gälla för ersättning för förlorad arbetsinkomst i informationsprojekt avseende direkta kostnader (resurspersoners ersättning) och indirekta ändamålskostnader (förbundens personal).
81. att skriftliga motivationer ges till förbund som får avslag på sina ansökningar för att underlätta deras förståelse för hur ett bra projekt bör se ut.

Inom området utvärdera informationsarbetet rekommenderar vi:

82. att en övergripande utvärderingsplan för informationsarbetet fastställs.
83. att kansliet i samarbete med förbund planerar för och årligen genomför ett par utvärderingar av informationsprojekt. Dessa pilotfall bör därefter användas som praktikfall i seminarier med förbunden för att bygga upp kunskap runt utvärderingsmetodik.

Inom området hantera och distribuera beviljade medel rekommenderar vi:

84. att samma system för återrapportering av medelsförbrukning ska tillämpas för informationsprojekt som för utvecklingsprojekten, det vill säga att alla förbund återrapporterar använda medel och lämnar en prognos för medelsförbrukning en gång under löpande budgetår.

Inom området följa upp och kontrollera projekt rekommenderar vi:

85. att rutiner skapas för samordning och erfarenhetsutbyte mellan Biståndsnämnden och förbunden. Detta bör ersätta individuell uppföljning av genomförda projekt och fokuseras på kvalitetssäkring.
86. att samtliga informationsprojekt från 2000 och 2001 registreras i BIPS så snart justering av systemet har gjorts, samt att separata manuella system inte används för att följa utbetalningar och rekvisitioner.
87. att Biståndsnämnden klargör förbundens ansvar i informationsprojekt som genomförs av avdelningar.

Inom området tillhandahålla service till förbunden rekommenderar vi:

88. att Biståndsnämnden, i samarbete med förbunden, definierar arbetsfördelning mellan nämnden och förbund runt olika typer av projekt.
89. att informationsutskottet utövar striktare ekonomisk uppföljning av centrala aktiviteter för att undvika att budgetöverdrag i den storleksordningen som skedde under 2000 upprepas.

Granskning av samarbete med Sida**Inom området lämna anslagsframställan till Sida (SEKA) rekommenderar vi:**

90. att avvisade, avslagna och suspenderade projekt inte blandas i projektkatalogen utan behandlas i ett separat avsnitt i ansökan.
91. att pågående projekt, för vilka budgets och planer för året inte har inkommit i tid klassificeras som "vilade".
92. att planen delas upp i:
 - pågående projekt
 - nya projekt, vilka indelas i förstudier och projektförberedelser, samt genomförande
 - idéer
 - vilande projekt
 - avvisade projekt.
93. att projektens totalt ansökta belopp anges i både projektkatalogen och budgeten för att underlätta för läsaren att göra rimlighetsbedömningar.
94. att Biståndsnämnden ser över övriga mindre brister och hanterar dem inför nästa ansökan.
95. att en sammanfattande bedömning ges per beviljat projekt.
96. att den svenska organisationens roll i projektet fortsättningsvis beskrivs kortfattat per projekt.
97. att totalkostnaden per projekt anges för att ge läsaren en uppfattning om hur stor del av projektkostnaderna som täcks av dels de lokala organisationerna, dels av egeninsatser från svenska förbund.

Inom området lämna årsrapport till Sida (SEKA) rekommenderar vi:

98. att analys av avslutade insatser ges utrymme i framtida rapporter.
99. att kvarstående oredovisade balanser redovisas separat i framtida rapporter.
100. att rapportens projektkatalog sorteras i:
 - pågående projekt
 - nya projekt, vilka indelas i förstudier och projektförberedelser, samt genomförande
 - vilande projekt
 - avslutade projekt.
101. att Sida och SEKA reglerar överensstämmelsen mellan rapporteringskrav i Anvisningarna och det nya samarbetsavtalet.

Inom området lämna status- och programansökan till Sida (INFO) rekommenderar vi:

102. att Biståndsnämnden avvaktar med att formulera en långsiktig informationsplan tills dess att informationspolicyn kan utvärderas, det vill säga tidigast 2003.

Inom området uppfylla förpliktelser gentemot Sida rekommenderar vi:

103. att Biståndsnämnden så snart det är möjligt tecknar relevanta avtal med de svenska förbunden och ser till att de tillämpliga delarna av avtalsvillkoren förs vidare därifrån till övriga samarbetspartners.
104. att Biståndsnämnden tillsammans med de berörda förbunden tar upp frågan med Sida för att eventuellt få tillstånd till kontanta utbetalningar.
105. att Biståndsnämnden gör en genomgång av Samarbetsavtalets och Allmänna villkors krav och där så behövs justerar sina egna rutiner och dessutom inkluderar i de avtal vi rekommenderar ovan.
106. att Sida och Biståndsnämnden i sitt samarbetsavtal reglerar frågan om internationalernas status och behandling.

Granskning av egeninsatsen**Inom området egeninsats rekommenderar vi:**

107. att egeninsatsen beräknas enligt Sidas Anvisningar, vilket innebär att LO, TCO och de svenska förbunden kontant finansierar 20% av insatsernas kostnader. Vi rekommenderar vidare att:
 - egeninsatsen beräknas som en totalsumma för alla Biståndsnämndens medlemsorganisationer eftersom de på flera sätt står varandra nära, till exempel ideologiskt och organisatoriskt, och därför kan betraktas som en enhet.
 - egeninsatsen, i enlighet med Sidas Anvisningar, inkluderas i insatsbudgetar och därigenom granskas av Biståndsnämnden. Vi föreslår dock att Sida beviljar en icke allokerad ram i ansökan som kan användas i existerande projekt eller till nya insatser under året, efter sedvanlig bedömning av Biståndsnämnden. Detta skulle göra det möjligt att i egeninsatsen inkludera de kostnader som förbunden i dag står för eftersom de inte är kända vid ansökningstillfället.
 - när den nya beräkningen av egeninsats börjar tillämpas procentsatsen sätts lägre än 20 och därefter gradvis trappas upp för att efter en femårsperiod nå 20 procent. Det ger Biståndsnämnden och förbunden bättre möjligheter att anpassa sin verksamhet till det nya beräkningssättet.

2000-06-15

SEKA/EO-enheten
Finn Forsberg

UPPDRAGSBESKRIVNING - SYSTEMREVISION AV LO/TCOs BISTÅNDSNÄMND

1 BAKGRUND

Sida ställs inför ökade krav bl.a. vad avser effektivitet och resultatredovisning i utvecklingssamarbetet. Inom ramen för sitt kontrollansvar har Sida som uppdrag att följa upp att biståndsmedlen används effektivt för avsedda ändamål, oavsett hur medlen kanaliseras. Sidas grundläggande synsätt vad gäller ägarskapet till insatser innebär att samarbetspartnern har ansvaret för genomförandet. Detta har som konsekvens att samarbetspartnern i sin administration har ett ansvar även för kontrollen av verksamheten.

SEKAs samarbete med ramorganisationerna bygger i hög grad på förtroende som fordrar uppföljning för effektiv styrning och för allmänhetens tillit. SEKA har beslutat att ägna mindre tid åt förgranskning av projektansökningar för att i stället lägga tonvikt på att följa upp organisationernas verksamhet och deras sätt att bedriva samarbete. Strävan är att få bättre kvalitet i ansökningar och resultatuppföljning, ökad effektivitet inom organisationerna och ett bättre samarbete mellan organisationerna och Sida.

Ett viktigt instrument för Sida i bidragsgivningen är dokumentation i form av årsredovisningar, verksamhetsplaneringar, ansökningar etc från ramorganisationerna. Systemrevisionen syftar till att analysera huruvida organisationens interna styr- och kontrollsystem garanterar kvalitén och träffsäkerheten i denna dokumentation och på ett mer övergripande plan utvärdera huruvida organisationerna har ändamålsenliga system och rutiner för att styra verksamheten mot uppsatta verksamhetsmål och bidra till att de svenska biståndspolitiska målen uppfylls.

LO/TCOs Biståndsnämnd är en ideell förening inom svensk fackföreningsrörelse för internationellt fackligt utvecklingssamarbete. Medlemmarna utgörs av LO och TCO. Inom LO finns 18 nationella förbund och inom TCO finns också 18 nationella förbund. Förbunden, LO och TCO söker bidrag hos Biståndsnämnden för sitt stöd till internationellt utvecklingssamarbete i Syd och Öst. Beviljade bidrag kanaliseras i allmänhet via respektive facklig international för insatser i Syd medan samarbetet i Öst i samtliga fall är bilateralt mellan berört svenskt förbund och samverkande förbund i Öst. Förutom att bereda ansökningar för beslut av samt förmedla medel från Sida fungerar Biståndsnämnden som ett samordnande, rådgivande och stödjande organ inom fackföreningströrelsen.

LO/TCOs Biståndsnämnd genomför för närvarande ett kansliutvecklingsprojekt med översyn av bl a interna rutiner och system. Samtidigt har Sida beslutat att öka antalet årliga systemrevisioner av de organisationer med vilka Sida har ramavtal om bidrag ur folkrörelseanslaget. En överenskommelse har träffats att genomföra en systemrevision av LO/TCOs Biståndsnämnd i syfte dels att för Sida beskriva och analysera Biståndsnämndens verksamhet ur ett systemperspektiv, dels lämna förslag avseende Biståndsnämndens organisatoriska och administrativa system.

1.2 Systemrevision och kapacitetsstudie

Tidigare har Sida genomfört så kallade kapacitetsstudier av ramorganisationerna. Gränsdragningen mellan kapacitetsstudie och systemrevision kan vara svår och överlappningar är inom vissa områden ofrånkomliga. Allmänt kan sägas att

- kapacitetsstudien har ett brett och övergripande fokus och granskar måluppfyllelse, planering, administration, resurser etc för att avgöra kvalitén i biståndsverksamheten som organisationen bedriver.
- systemrevisionen har ett smalare och mer djuplodande fokus och analyserar hur organisationen arbetar (i stället för med vad) genom att granska rutiner och system inom organisationen som garanterar tillförlitligheten i arbetet och rapporteringen.

2 SYFTE

Syftet med systemrevisionen är

att granska tillförlitligheten och validiteten i de system för verksamhets- och ekonomistyrning som existerar inom LO/TCOs Biståndsnämnd,

att på grundval av granskningen avgöra om den dokumentation som enligt gällande avtal inkommer till Sida återspeglar verkliga förhållanden och därför kan anses fungera som gott beslutsunderlag för Sida i handläggningsprocessen, samt

att ge Biståndsnämnden underlag i sitt fortsatta förändrings- och utvecklingsarbete tillsammans med sina medlemsförbund i Sverige, med berörda fackföreningsinternationaler och med samarbetspartner i Syd och Öst.

3 UPPDRAGET

Systemrevision skall innefatta hela LO/TCOs Biståndsnämnds organisationskedja, i såväl hemmaorganisationen – styrelse, verksamhetsråd och kansli – som verksamheten i fält. I uppdraget ingår därför besök vid fackföreningsinternationaler och fältbesök i ett eller flera länder.

Uppdraget omfattar kartläggning och dokumentation, analys och rekommendationer i huvudsak enligt nedanstående. Konsulten kan, efter avstämning med Sida, även inkludera eller exkludera områden för att på bästa sätt borge för en genomförbar och kvalitativ studie.

3.1 Kartläggning och dokumentation

3.1.1 Verksamhetsstyrning

System och rutiner för, samt dokumentation av:

- Biståndsnämndens mandat;
- kansliets relation till Biståndsnämndens styrelse;
- förankrings- och beslutsprocess gentemot medlemsförbunden;
- val av samarbetspartners;
- verksamhetsplanering;
- målformuleringar;
- insatskvalificering och -bedömning;
- resultatmätning;
- avvikelserapportering;
- uppföljning av insatser;
- utvärdering;
- återrapportering;
- beslutsfattande och delegeringsordning;

3.1.2 Ekonomistyrning

System och rutiner för, samt dokumentation av;

- avtal och uppföljning av avtalsenliga förpliktelser;
- attester;
- anläggningstillgångar och inventarier;
- medelsöverföring samt bank- och kassahållning;
- budgetering;
- revision i alla led, kvalitet på revisionsintyg;

- främjande av god administration, transparens i medelshantering och motverkande av korruption.

3.1.3 Övriga områden vilka Sida önskar få belysta

- egeninsatsens beräkning och storlek i relation till projekt och program med Sida-stöd;
- system och rutiner för förvaring av viktiga handlingar och andra handlingar av stort värde;
- Biståndsnämndens revisors syn på granskning av rambidrag från Sida.

3.2 Analys och bedömning

Analys och bedömning av kartlagda områden avseende tillförlitlighet och validitet, samt generell bedömning avseende Biståndsnämndens rapportering till Sida och kommunikationen inom den egna organisationen. Analysen skall även omfatta Biståndsnämndens organisatoriska struktur och dimensionering.

3.3 Rekommendationer

Uppdraget skall utmynna i rekommendationer och åtgärdsplan rörande ovannämnda punkter. Systemrevisionens fokus är Biståndsnämndens rutiner, organisationsstruktur och system. Det står därutöver konsulten fritt att inkludera rekommendationer som kan anses vara av relevans för att främja syftet med systemrevisionen.

4 UPPDRAGETS GENOMFÖRANDE

Ansvarig för uppdraget skall vara en av Sida upphandlad och av Biståndsnämnden godkänd konsult. Konsulten skall ha stöd av kontaktpersoner från Biståndsnämnden och Sida.

5 METOD

Uppdraget skall genomföras genom studier av tillgänglig dokumentation vid Biståndsnämndens kansli i Stockholm, medlemsförbund och Sida, samt intervjuer med personal vid Biståndsnämnden, medlemsförbund, berörda internationaler och organisationer i Syd/Öst samt Sida och kontakter med Biståndsnämndens revisor. Att i övrigt definiera metoden för genomförandet överlämnas till konsulten.

6 TIDPLAN

Målsättningen är att arbetet påbörjas senast 2000-10-01 och att slutrapporten presenteras för Sida senast 2001-02-15.

7 AVSTÄMNING OCH RAPPORTERING

7.1 Avstämning

För att gemensamt garantera att rapporten i största möjliga mån kommer att utgöra ett bra underlag för förbättring, skall följande avstämningstillfällen med Biståndsnämnden och Sida beaktas;

- då en första kartläggning av tillgängligt material skett, skall omfånget på systemrevisionen diskuteras för att avgöra vad som är realistiskt och framkomligt inom den givna tidsramen och var tyngdpunkten bör ligga,
- innan rapportskrivningen påbörjas skall ett möte hållas för att diskutera eventuella problem inför dispositionen av och innehållet i rapporten.

7.2 Rapporteringsrutiner

Uppdraget skall redovisas i en skriftlig rapport och överlämnas till Sida i form av en diskett.

I syfte att ge möjlighet att kommentera eventuella sakfel och missförstånd skall ett preliminärt utkast till slutrapporten vara Sida tillhanda senast den 1 december 2000.

Slutrapporten skall inlämnas till Sida senast två veckor efter det Sida och Biståndsnämnden inkommit med sina kommentarer och synpunkter.

Uppdraget innefattar även produktion av ett sammanfattande nyhetsblad i enlighet med riktlinjer givna i "Sida Evaluation Newsletter – Guidelines for Evaluation Managers and Consultants" (bilaga 1) och utförandet av "Sida Evaluations Data Work Sheet". Det separata sammanfattande nyhetsbrevet och det färdigställda Data Work Sheet skall lämnas till Sida tillsammans med den slutgiltiga rapporten.

7.3 Slutrapportens format och disposition

Slutrapporten skall i huvudsak disponeras i överensstämmelse med uppdragsbeskrivningen, punkt 3. Den skall skrivas på svenska och omfatta högst 50 sidor exklusive bilagor. Slutrapporten skall också summeras i en engelsk version omfattande högst 10 sidor.

Rapporten skall skrivas på ordbehandlare i programmet Word 6.0 (eller senare versioner). I syfte att förenkla korrigering och tryckning skall författarna förse Sida med en diskett innehållande endast en fil.

Formatmässigt skall rapporten, i största möjliga mån, följa riktlinjer angivna i "Sida Evaluation Report - a Standardised Format" (Se Bilaga 2).

7.4 Presentation/avrapportering

Konsulten skall – som en del av uppdraget – göra två presentationer av slutresultatet.

- Dels för Biståndsnämndens och Sidas gemensamma arbetsgrupp¹.
- Dels i form av ett halvdagsseminarium för Biståndsnämndens anställda och styrelsemedlemmar.

8 ÖVRIGT

Konsulten skall på begäran av Biståndsnämnden eller Sida stå till för-fogande för diskussion om rekommendationer och slutsatser.

För Sidas egen kompetensutveckling skall det finnas möjlighet för personal från Sida att delta i det löpande arbetet inklusive medfölja vid besök.

9 KRAVSPECIFIKATION

- Anbudsgivaren skall erbjuda tjänster inom de områden som beskrivs under punkt 3 ovan.
- Anbudsgivaren skall ha dokumenterade kunskaper om och erfarenhet inom kompetensområdena organisationsanalys, verksamhetsstyrning och ekonomistyrning.
- Anbudsgivaren skall ange hur denna anser att uppdraget bör genomföras och uppge den uppdragsorganisation som skall gälla för uppdraget.
- Anbudsgivaren skall ange enligt vilka metoder man arbetar efter för att genomföra uppdraget samt för att säkerställa kvalitén på det utförda arbetet.
- Anbudsgivaren skall ange kvalifikationer för var och en av de personer/underkonsulter anbudsgivaren ställer till förfogande samt bifoga curriculum vitae för var och en.
- Anbudsgivaren skall ange vilka kunskapsnivåer som erbjuds i svenska respektive engelska i tal och skrift samt övriga språk för den personal/underkonsulter som avsätts för uppdraget.
- Anbudsgivaren skall redogöra för tidigare erfarenheter från liknande uppdrag som utförts under upp till tre föregående år samt minst två

¹ Arbetsgruppen består av de personer inom Biståndsnämnden och Sida som gemensamt arbetat med Systemrevisionen. (uppdragsbeskrivning, fältbesök, kontakter etc)

referensuppgifter, för vilka namn och telefonnummer skall uppges. Dessa personer bör vara vidtalade.

- Anbudsgivaren skall ange totala kostnader för uppdraget, specificerat i arvode per timme för varje personalkategori, ersättningsgilla kostnader, eventuella övriga kostnader samt eventuella rabatter. Samtliga kostnadsslag skall anges i svenska kronor exklusive moms.
- Anbudsgivaren skall lämna förslag till tidplan för uppdraget.
- Anbudsgivaren skall ange och precisera eventuella mindre reservationer mot kontraktsförslaget och Sidas allmänna villkor samt föreslå alternativa skrivningar, som dock inte för inbära väsentliga förändringar av föreliggande kontraktsförslag och Sidas allmänna villkor.
- Anbudsgivaren skall ange dokumenterad god erfarenhet och kunskap om utvecklingssamarbete eller andra internationellt likvärdiga frågor som berör beställarens kärnområde.

10. ÖNSKEMÅL

- Kontrakt bör kunna ingås att gälla fr o m 2000-09-15.
- Uppdraget bör kunna påbörjas senast 2000-10-01.
- Förslag till upplägg/organisation av samarbetet mellan anbudsgivaren, LO/TCOs Biståndsnämnd och Sida bör presenteras av anbudsgivaren.
- Övriga tjänster/personalkategorier i anslutning till efterfrågad tjänst som anbudsgivaren kan erbjuda bör presenteras i anbudet.

Bifogas: Bilaga 1; Sida Evaluation Newsletter – Guidelines for Evaluation Managers and Consultants

Bilaga 2; Sida Evaluation Report - a Standardised Format.

Jämförelse mellan ramavtalet och Sidas Anvisningar med Biståndsnämndens regelverk för projektstöd

Samarbetsavtal mellan Biståndsnämnden och Sida	Riktlinjer för Internationellt fackligt utvecklingssamarbete	Handbok för strategisk projektplanering i samverkan	Slutrapport från Stadgegruppen	Avtal mellan de fackliga organisationerna och Biståndsnämnden	Uppfylls Sidas krav?
Allmänna villkor och Anvisningar gäller.	Nämns ej	Nämns ej	Nämns ej	Nämns ej	Nej
Biståndsnämnden ansvarar gentemot Sida för planering, genomförande, uppföljning, redovisning och rapportering av den Sida-stödda verksamheten.	Täcks delvis	Nämns ej	Nämns ej	Täcks delvis	Delvis Totalansvar nämns ej
Sida Anvisningar					
Folkrorelseförankringen och den demokratiska grunden i den svenska folkbildningstraditionen är viktig för att bygga upp och stärka lokala organisationer i samarbetsländerna och därigenom stärka det civila samhället.	Ja samtliga element nämns på olika ställen.	Nej, endast lokalt deltagande i planering nämns.	Ja, samtliga element nämns på olika ställen	Nämns delvis	Ja
För det Sida-stödda samarbetet med svenska enskilda organisationer gäller samma huvudmål som för det övriga statliga utvecklingssamarbetet.	Nämns att BN ansvarar för att projekten ligger inom biståndsmålen	Nämns ej	Nämns ej	Nämns ej	Uppfylls till viss del, men målen anges inte.
Sidas handlingsprogram är också vägledande för utvecklingssamarbetet med svenska enskilda organisationer.	Tre av fyra handlingsprogram täcks in i beskrivningar om inriktningar.	Nämns ej	Två handlingsprogram täcks in under teman som kan stödjas	Nämns ej	Uppfylls delvis och indirekt

Sida Anvisningar	Riktlinjer för Internationellt fackligt utvecklingssamarbete	Handbok för strategisk projektplanering i samverkan	Slutrapport från Stadgegruppen	Avtal mellan de fackliga organisationerna och Biståndsnämnden	Uppfylls Sidas krav?
Grundprinciper: - En svensk organisation ingår och utvecklar nära samarbete med en partner i mottagarlandet - Samarbetet ska präglas av kompetens- och organisationsutveckling - Verksamheten ska tillkomma på lokalt initiativ	- Parten i mottagarlandet täcks in, ej svensk part - Organisationsutveckling täcks in - Nej, ansökan formuleras av international eller förbund	- Nej, parter benämns som engagerade organisationer - Nämns ej - Delvis i och med att målgruppen ska delta i planering	- Nej, LO, TCO, förbunden och internationaler utvecklar projekten - Delvis, facklig utbildning betonas - Nämns ej	- Nämns ej - Nämns ej - Nämns ej	- Nej - Delvis - Nej
Ett partnerskap kan pågå under obegränsad tid. Samtidigt ska enskilda Sida-finansierade projekt inom samarbetet ha en tydlig början och slut.	Täcks delvis genom att självförsörjande och tidplan nämns. Lång relation betonas.	Ja	Lång relation betonas	Ja	Ja
En svensk organisations ska ... själv finansiera minst 20 % av insatsens kostnad. ...Egeninsatsen ska utgöras av kontanta insamlade medel i Sverige.	Nämns ej	Nämns ej	Nämns ej	Nämns ej	Nej
Ramorganisationen ansvarar för granskningen och lämnar en sammanfattande framställning till Sida.	Ja, ansvar för beslut om stöd	Ja, ansvar för granskning	Nämns ej	Delat ansvar för bedömning mellan BN och förbund	Motstridig information
Ramorganisationen ansvarar därefter för uppföljning av beviljade bidrag och redovisning till Sida.	Ja, givarorganisationen följer upp projekten	Nämns ej	Okärt vem som ansvarar för uppföljning	Ansvar för uppföljning ska fördelas mellan BN och förbund	Motstridig information
Ramorganisationerna kan sätta sin kvalitetsstämpel på varje insats genom detta förfarande.	Nämns ej	Nämns ej	Kriterier för bedömning anges	Kriterier för bedömning anges	Nej, motstridig information
Ramorganisationers beredning ska omfatta: - Bedömning av lokal samarbetspart - Bedömning av insatsen - Bedömning av den sökande svenska organisationen	Ingår inte (hänvisas till Handboken) - Delvis - Täcks tillfredsställande - Nämns ej	- Ja, täcks tillfredsställande - Täcks delvis - Ja, täcks delvis	Ingår inte - Ja - Ja - Nej		- Ja - Ja - Nej

Sida Anvisningar	Riktlinjer för Internationellt fackligt utvecklingssamarbete	Handbok för strategisk projektplanering i samverkan	Slutrapport från Stadsegruppen	Avtal mellan de fackliga organisationerna och Biståndsnämnden	Uppfylls Sidas krav?	
Ramorganisationernas beredningen ska utmynna i ett sammanfattande omdöme om insatsens relevans, genomförbarhet och uthållighet.	Nämns ej	Nämns ej	Nämns ej	Nämns ej	Nej	
Bedömning av lokal samarbetspart ska omfatta: 1. Demokratisk, inhemsk organisation med ideell inriktning 2. Arbeta för samhällsutveckling på demokratisk grund 3. Bedrivit dokumenterad verksamhet minst ett år 4. Ha resurser och personal för att kunna ta ansvar för insatsen 5. Får inte vara ett politiskt parti.	Ingår inte (hänvisas till Handboken)	1. Täcks delvis 2. Ja 3. Nämns ej 4. Nämns ej 5. Nämns ej	Täcks delvis i.o.m att bedömning ska göras av mottagarorganisationens förmåga att genomföra verksamheten	Nämns ej	Uppfylls i begränsad omfattning	
Bedömning av insatsens mål ska omfatta: 1. Behovsformulering 2. Målhierarki (vara mätbara) tom aktiviteter 3. Målgrupper 4. Risker 5. Lokal förankring 6. Kostnadseffektivitet 7. Främja utveckling mot lokal kompetensutveckling 8. Grundas på målgruppens eget ansvarstagande	Ingår inte (hänvisas till handboken)	1. Ja 2. Ja 3. Ja 4. Ja 5. Ja 6. Nämns ej 7. Nämns ej 8. Ja	Täcks bristfälligt	BN och Förbunden bedömer projektens: 1. Ja 2. Ja 3. Nej 4. Nej 5. Nej 6. Om insatsen bör prioriteras 7. Nej 8. Nej	Uppfylls tillfredsställe i Handboken (ej kostnadseffektivitet)	

Bilaga 2

Sida Anvisningar	Riktlinjer för Internationellt fackligt utvecklingssamarbete	Handbok för strategisk projektplanering i samverkan	Slutrapport från Stadgegruppen	Avtal mellan de fackliga organisationerna och Biståndsnämnden	Uppfylls Sidas krav?
Granskning av budget ska omfatta: 1. En rimlighetsbedömning av insatsens olika delposter 2. Sidas regler för 12 olika typer av kostnader	1. Ja 2. Överensstämmer ej med Sidas anvisningar	1. Ja 2. Motstridigt mot riktlinjer	1. Ja 2. Motstridig info	1. Ja 2. Nämnas ej	1. Ja 2. Nej, motstridig information
Bedömning av sökande svensk organisation ska omfatta: 1. Dess biståndsförmåga och kapacitet 2. verksamhetsinriktning, resurser och kompetens, 3. mål, prioriteringar och verksamhet i förhållande till biståndsmålen,	Nämnas ej	Nämnas ej	Täcks bristande genom att svenska förbundens engagemang nämnas	Nämnas ej	Nej
4. förmåga att samarbete med lokala organisationen, 5. förmåga att analysera och rapportera resultat och erfarenheter					
Formella krav på svensk organisation: 1. Var demokratiskt uppbyggd, öppet medlemskap, stadgar, vald styrelse och reglerbunden verksamhet 2. Anknyta till utvecklingssamarbete i sin föreningsverksamhet 3. Ha säte i Sverige 4. Ha en ideell eller kooperativ målsättning 5. Ha bedrivit verksamhet i Sverige i minst två år samt dokumenterat verksamhet i årsrapport och bokslut 6. Ha samarbetat med organisation i mottagarlandet i minst två år 7. Ha fullgjort redovisningsåtaganden gentemot Sida	Nämnas ej, men 1- 5 kan anses självklara.	Nämnas ej	Nämnas ej	Nämnas ej	Nej

Frågor för beslutsunderlag om egeninsatsens beräkning

Alla frågor avser förbundets egna kostnader, ej kostnader som finansieras av Sida genom LO-TCO Biståndsnämnd. Inkludera förbundets totala kostnader, oberoende av om ni i dag inkluderar dem i den rapporterade egeninsatsen eller ej.

Förbundets namn: _____

Namn på den som fyllt i enkäten: _____

Telefonnummer: _____

- | | | | |
|-----|--|--------|--|
| 1. | Hur stora var förbundets totala kostnader för bistånds- och solidaritetsverksamhet i syd* under 2000?
Inkludera både kontanta utbetalningar och lönekostnader, inklusive sociala avgifter och andra lönebikostnader, för förbundets egen personal.
Inkludera inte medlemsavgift till fackföreningsinternational och fast avgift till fackföreningsinternationals solidaritetsfond. | Kronor | |
| 2. | Av beloppet i fråga 1 ovan, hur stor del avser följande typer av kostnader?
Observera att frågorna 2.1 till 2.4 är en ytterligare nedbrytning av beloppet i fråga 1. | Kronor | |
| 2.1 | Förbundets lönekostnader, inklusive sociala avgifter och andra lönebikostnader, för förbundets egen personal för arbete med projekt i syd som finansieras genom LO-TCO Biståndsnämnd | | |
| 2.2 | Förbundets lönekostnader, inklusive sociala avgifter och andra lönebikostnader, för förbundets egen personal för arbete med bistånds- och solidaritetsverksamhet i syd som inte finansieras genom LO-TCO Biståndsnämnd | | |
| 2.3 | Förbundets kontanta utbetalningar för kostnader i projekt i syd som finansieras genom LO-TCO Biståndsnämnd | | |
| 2.4 | Förbundets kontanta utbetalningar för bistånds- och solidaritetsverksamhet i syd som inte finansieras genom LO-TCO Biståndsnämnd | | |
| 2.5 | Summa 2.1-2.4 (ska vara samma belopp som i fråga 1) | | |
| 3. | Hur stor del av kostnaderna i fråga 2.1 avser förbundets kostnader för resurspersoner och utvärderingar i projekt i syd?
Observera att frågan är en ytterligare nedbrytning av beloppet i fråga 2.1. | Kronor | |
| 4. | Vilka typer av kostnader ingår i beloppet i fråga 2.3?
Observera att frågan är en ytterligare nedbrytning av beloppet i fråga 2.3. | Kronor | |
| 4.1 | Inköp av mark | | |
| 4.2 | Investering i byggnader, fordon, datorer eller annan utrustning | | |
| 4.3 | Lönekostnader för lokal personal hos mottagarorganisationen | | |
| 4.4 | Övriga typer av kostnader | | |
| 4.5 | Summa 4.1-4.4 (ska vara samma belopp som i fråga 2.3) | | |

*Benämningen syd används i anslagsframställan till Sida. I syd ingår främst Latinamerika, Afrika och Asien

