

# Regelverk for støtte til sivile samfunnsaktører – Kap. 160.70 –

Regelverket er utarbeidet i henhold til §6 i Reglement for økonomistyring i staten og kap. 6 i Bestemmelser om økonomistyring i staten . Regelverket gjelder Norads forvaltning av tilskudd til sivile samfunnsaktører, ihht budsjettkap. 160.70 og er gjort gjeldene fra 01.01.2010. Reglement for og bestemmelser om økonomistyring i staten er overordnet dette regelverk.

Regelverket gjelder for 4 ulike avtaletyper med norske frivillige organisasjoner

- 1 årige prosjektavtaler
- 3 årige prosjektavtaler
- Langsiktige samarbeidsavtaler
- Langsiktige kjernestøtteavtaler

De to første kategoriene gjelder for nye organisasjoner og mindre organisasjoner, mens de to siste gjelder for mellomstore og større organisasjoner med lang bistandserfaring. På de punkter i regelverket der de ulike kategoriene blir behandlet forskjellig blir det angitt i teksten.

## 1 Mål for ordningen

Målet for denne tilskuddsordningen er redusert fattigdom, økt demokrati og respekt for menneskerettighetene gjennom et sterkt, uavhengig og flersidig sivilt samfunn i sør.

Målene er utdypet i ”Prinsipper for Norads støtte til sivilt samfunn i Sør”, datert mai 2009, heretter kalt ”Prinsippene”.

Støtten til frivillige aktører blir gitt innenfor de til enhver tid gjeldene politiske føringer og særlig gjennom den årlige Stortingsproposisjonen. Det tas forbehold om årlig bevilgning over statsbudsjettet.

## 2 Målgruppe for tilskuddsordningen

Ordningen søker å ha effekt for to målgrupper; a) det sivile samfunn i sør og særlig de aktørene som arbeider for utvikling, demokratisering og omfordeling av makt og b) fattige og marginaliserte samfunnsgrupper som tilskuddsmottaker og lokal partner arbeider mot. Om mobilisering av frivillige organisasjoner på alle nivåer i kampen mot fattigdom og undertrykking viser vi til ”Prinsippene”.

## 3 Kriterier for måloppnåelse

For å kunne aggregere resultatinformasjon fra de forskjellige tiltakene under ordningen opp til ordningens overordnede mål, må resultatrapportering fra de enkelte tiltak være på høyest mulig nivå.

Årlig rapportering skal hovedsakelig referere til de viktigste produkter og tjenester(output), avvik og risikohåndtering, mens periodisk og sluttrapportering skal omhandle oppnådde effekter for brukerne (outcome), bærekraften, samarbeidsmønstre og lærdommene etter innsatsen. Rapporteringen skal for langsiktige samarbeids- og kjernestøtteavtaler holdes på et aggregert nivå og slik vise aktuelle trender og tendenser for bistandsinnsatsen. I tillegg skal organisasjonene velge ut et eller flere representative eksempler på prosjektnivå hvor det redegjøres for oppnådde resultater for brukerne. De langsiktige effekter av tiltakene (impact) skal tas med hvis det er mulig.

## 4 Tildelingskriterier

*Hvor kan tiltak gjennomføres:* Tiltak som får støtte under denne ordningen skal finne sted i land som til enhver tid omfattes av OECD/DACs liste over ODA godkjente land.

*Hvem kan søke støtte:* Samarbeidet med norske organisasjoner skal gi rom for et mangfold av aktører som norske frivillige organisasjoner, fagforeninger, organiserte interessegrupper, religiøse og sosiale bevegelser, utdanningsinstitusjoner, diasporaorganisasjoner. Rene kommersielle aktører, bedrifter og konsulentfirmaer faller utenfor.

Diasporaorganisasjoner blir vurdert samlet som egen gruppe, se nærmere ”Prinsippene” punkt 6.

Det forutsettes at tilskuddsmottakeren:

- er en selvstendig juridisk enhet med egne vedtekter og et ansvarlig styre. Styret skal normalt være administrativt adskilt fra virksomhetens daglige drift.
- Har utarbeidet en strategi/ handlingsplan og etiske retningslinjer for sitt engasjement i utviklingsland.
- Har et tilstrekkelig økonomisk grunnlag for det arbeidet som skal gjennomføres, samt nødvendig faglig og administrativ kompetanse til å gjennomføre tiltakene.
- Kan mobilisere og engasjere sin medlemsmasse eller støttespillere utover å samle inn økonomiske bidrag.
- Har et etablert samarbeid med lokal(e) partner(e)

*Hvem kan være lokal partner:* Bevilgningen skal i hovedsak benyttes til samarbeid med frivillige partnere i det sivile samfunn. Enkelpersoner kan ikke være partner. Lokale eller sentrale myndigheter kan i enkelte tilfeller være samarbeidspartnere når dette bidrar til kapasitetsbygging innenfor deres ansvarsområde og når tilskuddsmottakeren har en særlig kompetanse som blir etterspurt.

*Hvilke temaområder:* Bevilgningen kan i prinsippet brukes på alle temaområder som er egnet til å fremme en bærekraftig sosial og økonomisk utvikling. Hvilke temaer som til enhver tid er prioritert blir gitt gjennom politiske føringer, særlig den årlige Stortingsproposisjonen og Tildelingsbrevet til Norad, gjengitt i ordningens utlysningstekst. I tillegg kan bevilgningen brukes til metodeutvikling, analyser, utredninger, gjennomganger m.m, samt i spesielle tilfeller til forprosjekter for å avklare mulighetene for å omsette nye initiativ i praktisk bistandsarbeid.

*Vurderingskriterier i behandlingen av søknader:* Kriteriene nedenfor gjelder i prinsippet for alle avtaletyper, men kravene som stilles øker gradvis for hvert avtaletrinn oppover; fra ettårige prosjektavtaler over treårige prosjektavtaler og samarbeidsavtaler til kjernestøtteavtaler. For øvrig vises til ”Prinsippene”.

Beslutning om støtte skal tas etter en helhetsbedømmelse av søknaden. Hovedsakelig er kriteriene delt i to; de som gjelder for vurdering av organisasjonen og de som gjelder vurdering av bistandsvirksomheten. Sentrale punkter i vurderingen av organisasjon er:

- Kapasitet og kompetanse til å nå organisasjonens mål



- Organisasjonens kostnadseffektivitet, det vil si evnen til å gjennomføre organisasjonens mål med lavest mulige kostnader.
- Systemer for resultatoppfølging
- Evne til å identifisere og håndtere risiko
- Økonomistyring, inkludert korrupsjonsforebyggende tiltak
- Organisasjonens merverdi, det vil si den kapasitet den har til å bistå utover ren overføring av pengemidler
- Organisasjonens engasjement i Norge omkring utvikling og bistand
- Evne til langsiktig planlegging
- Bærekraft og planer for utfasing, ref. Norads publikasjon: "Assessment of Sustainability Elements/Key Risk Factors" (mai 2007).
- Inkludering av tverrgående temaer: Kvinner, likestilling, miljø, hiv/aids , konfliktsensitivitet og antikorrupsjon.

De ulike kriterier blir tillagt ulik vekt avhengig av organisasjonens størrelse, landkontekst og samarbeidets innretning. For prosjektavtaler vektlegges solidaritetsengasjementet spesielt. For særskilte påvirkningsprogrammer vil noen av kriteriene være irrelevante.

*Krav til egenandel:* Et særskilt tildelingskriterium er at organisasjonen i budsjettet kan vise til at de dekker 10% av utgiftene med egne kontante midler opptjent i Norge (eksklusive administrasjonskostnader). Verdi av eiendeler eller arbeidsinnsats kan ikke regnes som egenandel. I spesielle tilfeller kan det søkes om fritak for kravet innenfor særlig prioriterte områder for norsk bistand.

*Andel til administrasjon:* Normalt kan inntil 8% av faktisk forbruk gå til dekking av administrative kostnader. Med administrative kostnader menes tilskudd til drift hos tilskuddsmottaker. Kostnader til administrasjon som påløper hos lokal partner regnes som prosjekt/programkostnader og omfattes ikke av 8% regelen.

Utover administrative kostnader er det anledning til å benytte deler av tilskuddet til faglig oppfølging av programmet. Med faglig oppfølging menes for eksempel utarbeidelse av årsplaner, mål, indikatorer, opplæring m.v. En kostnad som defineres som faglig oppfølging skal tilføre en direkte merverdi til programmet og anses som nødvendig for gjennomføring og resultatoppnåelse i selve programmet.

Kostnader knyttet til stedlig representasjon kan helt eller delvis regnes som faglig oppfølging dersom Norad vurderer det formålstjenelig i forhold til effektivitet i bistandsarbeidet.

For kjernestøttmottakere spesifiseres det ingen sats for administrative utgifter men Norad vil vurdere tilskuddsmottaker totale administrasjonsbudsjett.

*Krav til søknader:* Det er utarbeidet egne søknadsskjemaer for de ulike avtaletypene i den hensikt å standardisere opplysningene Norad krever og dermed bidra til en mest mulig lik behandling av søkerne. Skjemaene er lagt ut på Norads hjemmeside.

## 5 Informasjon til potensielle tilskuddsmottakere

Ordningen skal kunngjøres på Norads hjemmeside [www.norad.no](http://www.norad.no) som holdes løpende oppdatert. Her skal det gis opplysninger om søknadsfrister, søknad og rapportskjemaer og hvilke vedlegg som skal følge søknaden. Til søknadsskjemaet er det utarbeidet en veiledning til utfyllingen. I tillegg gir Norad på forespørsel ytterligere opplysninger om søknaden og forvaltningen av tilskuddet.

Organisasjoner som tidligere ikke har mottatt støtte under denne ordningen skal alltid søke om ettårige avtaler. Mindre organisasjoner med lengre bistandserfaring blir vurdert for treårige avtaler. I tillegg til erfaring skal det i vurdering av søknad legges vekt på kvaliteten på prosjektgjennomføring, forvaltning og dokumenterte resultater.

Norad avgjør hvilke organisasjoner som vurderes i kategorien ”organisasjoner med samarbeidsavtale”, herunder ”organisasjoner med kjernestøtteavtale”. Blant annet legges det vekt på lang bistandserfaring, gode strategiske analyser, dokumentasjon på at organisasjonen gjennomgående når de mål de setter seg og at den har etablert et kvalitetssikringssystem som fungerer langs hele forvaltningskjeden ned til målgruppen.

## 6 Oppfølging og kontroll

Tilskuddsmottakeren er ansvarlig for forvaltning av tilskudd i samsvar med tilskuddsbrevet og den inngåtte avtalen. Gjennomføringsansvar og styring av virksomheten skal reguleres i avtale mellom tilskuddsmottakeren og lokal partner. Norad skal føre tilsyn med at organisasjonen oppfyller sine forpliktelser gjennom ulike oppfølging og kontrolltiltak som dimensjoneres avhengig av bistandsvirksomhetens omfang og innhold.

Paraplyorganisasjoner inngår som en viktig tilskuddsmottaker i kjeden mellom Norad og sluttbruker. De er en sammenslutning av flere underorganisasjoner, organisert og representert gjennom et sekretariat. Norad skal inngå avtale med sekretariatet som kvalitetssikrer og videreførter tilskuddet til medlemsorganisasjonene. Tilskuddet reguleres i egne avtaler mellom paraplyorganisasjonene og Norad.

### Prosedyrer for søknadsbehandling

Søknad (flerårig plan) om ny langsiktig avtale, samarbeidsavtale eller kjernestøtteavtale skal gjelde for hele planperioden. Den skal oppdateres hvert år (årlig plan). Flerårig plan skal gjennomgå en relativt omfattende behandlingsprosedyre med høring hos relevante fagavdelinger i Norad og ved utvalgte bistandsambassader. På bakgrunn av høringsuttalelsene skal det utarbeides et beslutningsdokument som skal gjelde for hele avtaleperioden. Et eget tilskuddsbrev skal bekrefte nivået på tilskuddet og gi særskilte føringer. Den påfølgende årlige søknadsbehandling skal være mindre grundig og er i hovedsak en justering av de langsiktige planene. Det samme skal gjelde for treårige prosjektavtaler, men behandlingsprosedyrene kan være noe enklere.

Før ny flerårig avtale inngås skal det normalt gjennomføres en organisasjonsgjennomgang som sammen med søknaden danner grunnlaget for beslutning om støtte. Gjennomgangen legger særlig vekt på organisasjonens strategi, relasjon til norske bistandspolitiske prioriteringer, organisasjonsstruktur, forvaltningskapasitet, faglig kompetanse etc. Gjennomgangen kan bruke interne ressurser i Norad eller eksterne fagmiljøer eller en kombinasjon. (se nærmere i ”Prinsippene”)

Søknadsbehandlingen for ettårige prosjektavtaler er normalt enklere enn for langsiktige avtaler, særlig for vel etablerte søkere. For nye søkere kan det etter nærmere vurdering bli aktuelt med høring hos relevante fagavdelinger og bistandsambassader. På bakgrunn av høringsuttalelsene blir det utarbeidet et



beslutningsdokument som gjelder for ett år av gangen. I et eget tilskuddsbrev blir tilskuddet gitt, eventuelt med særskilte føringer.

Nærmere krav til søknadens innhold og form finnes i godkjent søknadsmal som skal ligge sammen med utlysningen på [www.norad.no](http://www.norad.no)

Tilsagn om tilskudd bortfaller dersom det ikke er akseptert innen 8 uker.

### **Klagebehandling**

Vedtak om tildeling og avslag på søknad om tilskudd er enkeltvedtak etter forvaltningslovens §2 første ledd bokstav b og kan påklages til Utenriksdepartementet, jfr. forvaltningsloven §28 annet ledd. Klagen skal sendes Norad innen 3 uker fra det tidspunkt underretning om vedtaket er kommet frem til søkeren, jfr. forvaltningsloven §§29 og 32.

En eventuell klage skal tas opp til fornyet behandling i Norad som selv kan omgjøre det opprinnelige vedtaket. Alle klager skal være gjenstand for en formell behandling som gjennomføres så nøytralt som mulig, det vil si at nye saksbehandlere skal trekkes inn i bedømmelsen. Klagepunktene skal relateres til den begrunnelsen og de vurderinger som er gitt i avslagsbrevet.

Klageprosessen i Norad skal normalt ikke ta mer enn 3 uker. Dersom Norad opprettholder avslaget skal saken med påtegning sendes til UD for avgjørelse. UD's vedtak er endelig og departementet skal sende svar direkte til søkeren.

Ved klagesaker holdes første utbetaling tilbake inntil klagen er avgjort og tilskuddsbrev/kontrakt er signert.

Norad vil på forespørsel gi ytterligere veiledning i hvordan organisasjonen eventuelt skal fremsette en klage.

Norad skal praktisere partsinnsyn i tråd med forvaltningslovens Kap. 4 §18 og §19, samt offentlighet overfor andre enn sakens parter i tråd med Offentlighetsloven. Reglene om innsynsrett skal gjelde for alle saksbehandlingens faser.

### **Identifisering av risikoer og risikohåndtering**

Det er knyttet betydelig risiko til realiseringen av målene for denne ordningen. Søker må kunne identifisere risikoer og eventuelt vurdere hvilke mottiltak som skal settes i verk eller hvilken type risiko som blir akseptert. De metodiske krav Norad stiller er utdypet i publikasjonen: "Results Management in Norwegian Development Cooperation", desember 2008 som finnes på Norads hjemmeside.

Ordningen etablerer en lang kjede av aktører fra Norad som bistandsyter, via paraplyer, norske organisasjoner, stedlig representasjon, lokale organisasjoner og fram til sluttbruker. Dette kan føre til pulverisering av ansvar og dermed øke risikoen for at målene med ordningen ikke blir nådd.

Som mottiltak er det innført at norsk organisasjon skal ha skriftlig avtale med lokal partner og at denne avtalen skal ha tilfredsstillende prosedyrer med hensyn til rapportering, revisjon og antikorrupsjonstiltak. Risikoen blir ytterligere redusert gjennom organisasjonsgjennomganger (partnervurderinger), evalueringer, feltbesøk, stikkprøver og kravet til at norske organisasjoner skal operere ut fra etiske retningslinjer for bistandsvirksomheten.

### **Vurdering av og rapportering om grad av måloppnåelse**



Norad krever at ethvert program eller prosjekt må ha et realistisk mål. Målet må være et resultat, ikke bare en beskrivelse av prosesser og aktiviteter. Målene må ha gode indikatorer som sier noe om vi nærmer oss målene. Søknadene må angi grunndata (baseline) for senere å kunne rapportere på endringer og effekter av tiltakene. Det er viktig at det er et klart skille mellom aktiviteter og resultater.

For langsiktige samarbeids- og kjernestøtteavtaler skal rapporteringen skje i tre etapper; en årlig rapport (statusrapport), en periodisk (i siste år av støtteperioden) og en sluttrapport (året etter at støtteperioden er over). Rapporteringen skal relatere til kontrakt og arbeidsplaner. Rapportene skal for langsiktige avtaler tas opp til drøftelse på årlig møte og godkjennes i et eget brev til organisasjonene. Drøftelsene inkluderer vurdering av oppnådde resultater, risikosituasjonen i og utenfor programmene og eventuelle årsaker til manglende måloppnåelse.

Norad legger hovedvekt på den periodiske resultatrapporten som sammen med en organisasjonsgjennomgang og søknaden danner det viktigste grunnlaget ved inngåelse av ny avtale. Den årlige rapporteringen skal være kortfattet og bare omfatte resultater (ref. punkt 3.)

For prosjektavtaler, både ett og treårige, skal rapporteringen skje i to etapper; en årlig rapport og en resultatrapport (avslutningsrapport), begge relatert til kontrakten/tilskuddsbrevet.

For alle kategoriene av rapportering er det utarbeidet skjemaer som i mer detalj beskriver kravene Norad stiller, se [www.norad.no](http://www.norad.no). Organisasjonene kan rapportere i det format som passer i forhold til egne rutiner så lenge spørsmålene Norad stiller blir besvart.

Organisasjoner med samarbeidsavtale eller kjernestøtteavtale skal utarbeide egne planer for gjennomganger for den virksomheten Norad støtter. Planen skal dekke hele avtaleperioden, men skal være mest detaljert for det første året. Planen skal inkludere bredere gjennomganger (eventuelt evalueringer), for eksempel vurdere alle programmene i et land eller en region eller på de viktigste strategiske områdene.

Alle organisasjoner skal løpende sende inn rapporter og sammendrag fra utførte gjennomganger og evalueringer av Norad-finansierte programmer. Nærmere instruksjoner ligger på [www.norad.no](http://www.norad.no).

### **Krav til regnskap og revisjon**

Revidert regnskap for foregående år skal sendes Norad innen fristen som er fastsatt i avtalen. For å sikre at revisjonen gis det ønskede innhold er det utarbeidet en veiledning som tilskuddsmottaker skal sende sin revisor og som skal følge regnskapsoversikten. Regnskapet skal være revidert av eksternt registrert eller statsautorisert revisor. Den lokale organisasjonen skal hyre opp egen revisor. Reviderte regnskaper fra prosjektet lokalt skal innarbeides i den norske revisors revisjon.

Dersom revisor kommer med anmerkninger til regnskapet vil Norad vurdere hvilke sanksjonsmidler som skal anvendes, se nedenfor under mulige sanksjonsmidler.

Det reviderte regnskapet skal godkjennes i eget brev til organisasjonen.

### **Utbetalingstakt, renteinnskreving, tilbakebetaling av ubrukte midler**

Tilskuddet utbetales normalt i to terminer pr. år. Forskuddsvise utbetalinger kan maksimalt dekke en periode på 6 måneder. Første utbetaling finner sted etter at begge parter har undertegnet avtalen/tilskuddsbrevet.



Dersom avtalepartner skal inngå en ny flerårig avtale kan det ved behov utbetales inntil 10% av tentativt tilskudd med hjemmel i et addendum til foregående avtale.

Påfølgende terminer utbetales på skriftlig anmodning fra tilskuddsmottakeren. Utbetalingsbeløpet skal eventuelt være avregnet mot ubrukte midler fra foregående år. Revidert regnskap fra året før og eventuell sluttrapport skal godkjennes før siste terminutbetaling finner sted. Ved opphør av avtalen skal ubrukte midler tilbakebetales Norad innen 31. mai etter siste år av avtaleperioden. Dersom tilskuddsmidler fra Norad inngår i samfinansiering med flere givere, skal det tas forbehold om at eventuelle ubrukte midler tilbakebetales givernes proporsjonalt i forhold til hver enkelts bidrag.

Tilskuddsmidler som Norad ikke har mottatt tilfredsstillende revisjonsberetning for det påfølgende år, regnes som ubrukt og skal kreves tilbakebetalt eller avregnes mot neste utbetaling i avtaleperioden.

For kjernestøtteorganisasjoner blir det ikke fastsatt plikt til å tilbakebetale tilskudd uten i de tilfeller der det oppstår klare brudd på forutsetningene for støtten. Utbetaling skal skje etter dokumentert finansielt behov.

Tilskuddsmottaker skal sette tilskuddet inn på en egen rentebærende konto. Opptjente rentemidler i Norge ved årets slutt skal tilbakebetales Norad innen 31 januar det påfølgende år. Kontoutdrag som viser renteopptjeningen skal følge innbetalingen. Renter som er opptjent i landet bistandsvirksomheten gjennomføres tilfaller programmet og skal fremkomme som inntekt i regnskapsrapporten.

### **Mulige sanksjonsformer overfor tilskuddsmottakere**

Dersom tilskuddsmottaker bryter de forpliktelsene som ligger i avtalen, for eksempel gir uriktige opplysninger, benytter tilskuddet til andre formål enn de avtalen foreskriver, mangler avtalte styringssystemer, bryter etiske retningslinjer etc. vil Norad vurdere å bruke egnede sanksjonsmidler.

I de tilfellene mislighold er fastslått kan Norad avslå søknad om nye programmer, tilbakeholde eller redusere fremtidige utbetalinger, kreve tilbakebetaling (helt eller delvis) eller si opp avtalen, jfr. artikkel 8.4 i samarbeidsavtalen/ treårig prosjektavtale og artikkel 7 i ettårig prosjektavtale. I vurderingen av hvilken sanksjonsform som velges blir det blant annet tatt hensyn til misligholdets alvorlighetsgrad satt opp mot de negative konsekvenser sanksjonene får for tilskuddsmottaker.

Norad praktiserer nulltoleranse overfor korrupsjon. Det innebærer at tilskuddsmottakeren plikter å innrette virksomheten på en slik måte at korrupsjon, misbruk av midler og uregelmessigheter effektivt motvirkes gjennom hele organisasjonsskjeden ned tilsluttbruker. Tilskuddsmottakeren skal varsle Norad om mistanke om korrupsjon innen rimelig tid. Norad har opprettet en egen varslingsjeneste der det er mulig å varsle anonymt, se [www.norad.no](http://www.norad.no)

Ved mistanke om økonomiske misligheter skal Norad varsle Sentral Kontrollenhet i Utenriksdepartementet i tråd med "Retningslinjene for håndtering av mistanke om økonomiske misligheter i utenriksjenesten og Norad" (januar 2008), og "Praktisk veileder for håndtering av mistanke om økonomiske misligheter i tilskuddsforvaltningen. (september 2008)

## **7 Evaluering**

Det skal gjennomføres devalueringer av sivilsamfunnstøtten i enkeltland og utvalgte tematiske analyser.