

## Ressourceallokeringsmodel

Ressourceallokering til danske folkelige organisationer med rammeaftale med Udenrigsministeriet vedr. støtte til udviklingsprogrammer

### Resumé:

*Modellen skal fra 2014 anvendes til vurdering af rammeorganisationernes resultatrapportering og være et transparent og forudsigeligt redskab til fordeling af Finanslovsbudgettet til rammeorganisationerne med en kadence på fire år. Modellen anvendes i første omgang til vurdering af de elleve nuværende rammeorganisationers rapportering og vil få virkning fra FL2016. Samtlige rammeorganisationer vil være omfattet af modellen fra og med FL2020. Modellen er udviklet med baggrund i erfaringer på området fra ligesindede donorer og i nært samarbejde med repræsentanter for de folkelige organisationer.*

### Baggrund

Udenrigsministeriet har siden 1992 haft rammeaftaler med de største danske folkelige organisationer om gennemførelse af programmer og aktiviteter i udviklingslandene. Organisationer med rammeaftaler kan indenfor rammerne af de til enhver tid gældende udviklingspolitiske strategier i samarbejde med deres partnere i udviklingslandene tilrettelægge programmer, som bygger på deres fælles visioner og målsætninger. Rammeorganisationerne identificerer samarbejdslande, projektyper og målgrupper. Derefter diskuteres disse valg med Udenrigsministeriet og de overordnede linjer for støtten aftales, hvorefter rammeorganisationerne gennemfører aktiviteter inden for nærmere angivne retningslinjer for budgettering, rapportering og regnskabsaflæggelse. Aftalerne med rammeorganisationerne er baseret på indledende kapacitetsanalyser af organisationerne, og Udenrigsministeriet foretager løbende vurderinger af organisationerne med henblik på at vurdere deres evne til at opnå resultater og som grundlag for bl.a. fastlæggelse af niveauet for de årlige tilsagnsrammer. Med virkning fra 2013 er der i forbindelse med en administrativ omlægning af udviklingsbistanden til de folkelige organisationer skabt mulighed for indgåelse af flere rammeaftaler, således at antallet fra 2014 vil være øget til 15 i forhold til de oprindelige seks organisationer, mens endnu tre organisationer er under overvejelse fra 2015. En oversigt over rammeorganisationer findes i bilag 1.

Det stigende antal rammeorganisationer har medført et behov for at harmonisere vurderingsværktøjerne til resultatmåling og udvikle et instrument til at skabe transparens omkring fordelingen af ressourcer. Udenrigsministeriet har fra foråret 2013 arbejdet med udvikling af en ressourceallokeringsmodel (RAM) i samspil med NGO netværket, NGO FORUM, og med ekstern konsulentbistand ud fra ønsket om at binde ressourcefordeling tættere sammen med løbende vurderinger af resultater.

RAM modellen forventes færdig med udgangen af 2013. Vurderingsmodellen vil første gang blive anvendt på rammeorganisationernes afrapportering i efteråret 2014, hvorefter en omallokering af ressourcer udmøntes i Finanslovsforslaget for 2016 og efterfølgende i Finansloven for 2016 for de i alt 11 organisationer, som havde rammeaftaler i 2013, og som derfor skal afrapportere på rammebevillingen i 2014.

### **Proces og konsultation**

Modellen for resourceallokering er blevet udviklet på baggrund af en række ligesindede donorerers erfaringer på området og med særlig inspiration fra en tilsvarende irsk model. Arbejdet har integreret de anbefalinger, der fremkom i evalueringen publiceret i januar 2013 af ”Strategi for dansk støtte til civilsamfundet i udviklingslandene” (Civilsamfundsstrategien), og mindre justeringer af modellen vil blive foretaget efter formuleringen af den kommende Civilsamfundspolitik, som vil afløse den fornævnte strategi i 2014.

RAM'en er udviklet i nært samarbejde med en strategisk og en teknisk referencegruppe med medlemmer udpeget af NGO FORUM. I den strategiske referencegruppe har nye som gamle rammeorganisationer været repræsenteret på ledelsesniveau. Gruppen har indtil videre afholdt tre møder og forventes at afholde sit sidste møde den 27. november. Den tekniske referencegruppe har med deltagelse af 3-4 NGO-repræsentanter i årets løb afholdt syv møder, hvor medlemmerne har bidraget til udfoldning af de konkrete standarder, som organisationerne vil blive vurderet på. Gruppen afholdt sit seneste og antageligt sidste møde den 31. oktober.

Rammeorganisationerne har desuden haft mulighed for at kommentere på RAM-modellen under en høring, som blev gennemført i juli og august. Modellen er desuden blevet præsenteret til en større gruppe af medarbejdere fra rammeorganisationerne den 28. juni. Et tilsvarende stormøde er planlagt til at finde sted den 25. november. Disse stormøder arrangeres af NGO FORUM med deltagelse af medarbejdere fra Udenrigsministeriet.

Modellen er endvidere blevet drøftet i det Udviklingspolitiske Råd i oktober 2013, hvor Rådet udtrykte bred opbakning til modellen.

### **Hensigten bag RAM**

Det udviklingsstrategiske sigte med modellen er:

- **Transparens** omkring allokeringen af de årlige tilsagnsrammer til rammeorganisationerne
- **Belønning** af de rammeorganisationer, der leverer de bedste resultater
- **Dokumentation** af tilstrækkelig høj kvalitet af resultater, som organisationerne bidrager til
- **Forudsigelighed** som et grundvilkår for **langsigtet planlægning**.

Da RAM'en justerer den finansielle fordeling mellem rammeorganisationerne, vil den i høj grad påvirke rammeorganisationernes adfærd og aktiviteter. RAM'en er således designet til at fremme:

- God planlægning, management og monitorering af udviklingsresultater
- Troværdig rapportering om resultater og svagheder efterfulgt af professionel risikohåndtering
- Vedvarende læring baseret på indhøstede erfaringer og innovativ tilpasning til fremtidige tendenser.

### **Modellens opbygning**

RAM modellen består af tre vurderingskomponenter, der reflekterer både administrativ og faglig kapacitet samt ikke mindst evnen til at dokumentere resultater:

- grundlæggende adgangskrav til rammefinansiering
- basis-finansiering på baggrund af en vurdering af organisatorisk og administrativ kapacitet
- resultat-baseret finansiering på baggrund af en vurdering af opnåede resultater.

Komponenten for vurdering af resultater består af ca. 30 standarder (se bilag 2) inden for fem områder:

- Rammeorganisationernes strategiske fokus og mål
- Opnåede resultater
- Risikohåndtering og læring
- Strategisk finansiering
- Rollen som dansk civilsamfundsorganisation.

De fem områder er vægtede, således at de standarder, som vedrører rammeorganisationernes resultater, vejer tungest. Samtidig er organisationernes læring i udviklingsarbejdet også i fokus på tværs af standarderne.

RAM-modellen er baseret på en forholdstalsfordeling (med udgangspunkt i den til enhver tid gældende finanslovsallokering til rammeaftaler), således at stigende bevillinger til nogle organisationer afstedkommer faldende bevillinger til andre.

Justeringerne foretages med en kadence på fire år, der muliggør forudsigelighed i programmering og gennemførelse af aktiviteter. Modellen operer desuden med en stabiliseringsmekanisme i form af et loft over, hvor mange procent rammebevillingerne kan op- eller nedjusteres med fra år til år (hhv. +20 pct. og -10 pct.).

Der er i opbygning af modellen lagt vægt på at basere sig på organisationernes eksisterende rapporteringsredskaber, således at der ikke kræves hverken nye systemer eller procedurer. Der er heller ikke krav om, at organisationernes strategi-cyklus skal følge RAM'ens fire-års cyklus.

### **Udrulning af modellen**

Såvel de seks gamle rammeorganisationer som de fem organisationer, der fik en rammeaftale fra januar 2013, vil skulle rapportere på resultater i september 2014. Vurdering af rapporteringen vil blive foretaget af Udenrigsministeriet i slutningen af 2014 og begyndelsen af 2015 og vil danne grundlag for justering af rammetildelingen til de enkelte organisationer, som i 2015 vil blive indført i finanslovsforslaget FFL16.

For så vidt muligt at sikre en objektiv og ensartet tværgående vurdering af organisationerne, vil hver organisation blive vurderet af to vurderingspersoner fra Udenrigsministeriet. Disse vurderingshold vil blive kalibreret på tværs for at sikre et ensartet vurderingsniveau.

Efter vurderingen, og inden den fremtidige finansiering til hver organisation fastlægges, vil der være en kort henstandsperiode, hvor organisationerne vil få mulighed for at indgive indsigelse mod vurderingen.

Da RAM-vurderingerne giver rig mulighed for tilbagemelding og læring til organisationerne, vil hver organisations vurdering blive dokumenteret og fremsendt i begrundet form til organisationen. Desuden vil der blive afholdt individuelle dialogmøder med alle organisationerne med udgangspunkt i vurderingen.

De fire organisationer, som får rammeaftaler fra 2014, og de tre potentielle rammeorganisationer fra 2015 vil først blive omfattet af RAM-vurderingen i 2018, hvilket der er taget højde for i modellen. Samtlige rammeorganisationer vil således være omfattet af modellen fra og med FL2010.

Udover selve RAM-vurderingen vil der for alle rammeorganisationer i perioden mellem RAM-justeringerne blive foretaget et review udført af eksterne konsulenter til opfølgning på tidligere kapacitetsanalyser. En sådan vurdering inkluderer besøg hos partnere og programmer i udviklingslandene med validering af partnerrelationer og resultater. Af ressourcemæssige årsager spredes disse reviews over hele den fire-års periode, der ligger mellem de enkelte RAM-vurderinger.

## Bilag 1: Oversigt over rammeorganisationer

<b>Organisation</b>	<b>Ramme fra</b>
Folkekirkens Nødhjælp	1992
IBIS	1992
Røde Kors i Danmark	1992
Mellemfolkeligt Samvirke/Action Aid Danmark	2006
Red Barnet	2006
CARE Danmark	2006
Ulandssekretariatet	2013
ADRA Danmark	2013
3F	2013
Verdens Skove	2013
Danske Handicaporganisationer	2013
Caritas Danmark	2014
Danmission	2014
Sex & Samfund	2014
Vedvarende Energi	2014
AC International Børnehjælp	2015*
Ghana Venskabsgrupperne	2015*
Verdensnaturfonden (WWF)	2015*

\* Forventes at overgå til rammestatus 2015

## Bilag 2: SUGGESTED STANDARDS FOR PERFORMANCE-BASED FUNDING

ASSESSMENT AREA E	No.	STANDARDS – In brief <b>PROSPECTIVE VISIONING AND PLANNING – ABROAD</b>	Descriptors/ scoring
Strategic focus & goals / Logic of intervention	1.	<b>Strategic choice of intervention</b> Logic of intervention (theory of change) at portfolio level with clear targeting strategies addressing rights holders and relations to duty bearers	1 - 5
	2.	<b>Context analysis</b> Knowledge of and responsiveness to context, i.e. context analyses informing the strategic choice of intervention	1 - 5
	3.	<b>Planning process</b> Alignment to partners' strategic focus, demand driven planning process, clear decision making processes, as well as coordination and cooperation with relevant partner country stakeholders in the planning process	1 - 5
	4.	<b>Human rights based approach</b> Mainstreaming of a human rights based approach in the organisation's strategic focus, goals and plans, as illustrated by linking to rights standards and the four HRBA principles	1 - 5
	5.	<b>Strong and diverse civil society</b> Contribution to a strong and diverse civil society as illustrated through strategic reflections on the composition of the partnership portfolio (incl funded partnerships as well as non-funded strategic partnerships).	1 - 5
	6.	<b>Partnership innovation</b> Strategic choice of partnerships with civil society and the degree of innovation and transformation of the partnership relations (e.g. autonomy and equality in the partnership relations)	1 - 5
	7.	<b>Creation of mutual contribution in partnerships</b> Added value to civil society in the partner countries, expressed as an explicit strategic (re)-framing of the organisation's distinct and relevant contribution to civil society, created as a mutual contribution in partnerships with civil society organisations	1 - 5

ASSESSMENT AREA F	No.	STANDARDS – In brief  <b>RETROSPECTIVE RESULTS REPORTING – ABROAD</b>	Descriptors/ scoring
Evidence of change	8.	<b>Change at the level of rights holders and relations to duty bearers</b> Contribution to positive and significant changes at micro level, measured against own objectives (goal achievement)	1 - 5
	9.	<b>Change at the level of a strong and diverse civil society</b> Contribution to positive and significant changes at meso/macro level, measured against own objectives (goal achievement) at partnership portfolio level	1 - 5
	10.	<b>Change at the level of policy processes</b> Contribution to positive and significant changes in development processes/systems and/or policy change and policy implementation, measured against own objectives (goal achievement)	1 - 5
	11.	<b>Human rights based approach</b> Documented application of a human rights based approach in the programmes, as illustrated by linking to rights standards and the four HRBA principles	1 - 5
	12.	<b>Partnership innovation</b> Development in partnership portfolio and results of change processes in partnerships, aiming at new and more flexible partnership approaches	1 - 5
	13.	<b>Mutual and equal partnerships</b> The nature of the partnerships and degree of mutuality and equality in the partnerships as well as efforts to align to partners' systems and processes	1 - 5
	14.	<b>Capacity building of partners</b> Positive changes and outcome of capacity development of the partner organisations, measured against own objectives (goal achievement)	1 - 5
	15.	<b>Harmonisation</b> Positive and significant changes resulting from harmonisation and coordination efforts with other CSOs and donors as well as efforts to promote transparency at funding level	1 - 5
	16.	<b>Creation of mutual contribution in partnerships</b> The organisation accounts for its contribution to positive and significant results, derived from the organisation's added value and created as a mutual contribution in partnerships with civil society organisations	1 - 5

<b>ASSESSMENT AREA G</b>	<b>No.</b>	<b>STANDARDS – In brief</b>	<b>Descriptors/ scoring</b>
		<b>RISK MANAGEMENT AND LEARNING</b>	
Risk management & learning	17.	<b>External risk management at strategic programme level</b> The organisation’s capability to analyse and anticipate changing context and circumstances as well as to implement adaptable and responsive programme strategies	1 - 5
	18.	<b>Partner risk management</b> The organisation’s capability to analyse and anticipate risks related to the partners and the partnership relation as well as to manage the partnership portfolio accordingly	1 - 5
	19.	<b>Management for results</b> Changes made to programme strategies based on evidence from experience of implementation (tracked through monitoring systems)	1 - 5
	20.	<b>Mutual learning</b> Mutual learning and co-creation for the future with partners, aiming at transforming and changing towards emerging global trends	1 - 5
	21.	<b>Mainstreaming of learning</b> Learning is mainstreamed into wider organisational learning in order to promote innovation, good practices and learning from non-achievements	1 - 5

<b>ASSESSMENT AREA H</b>	<b>No.</b>	<b>STANDARDS – In brief</b>	<b>Descriptors/ scoring</b>
		<b>VALUE FOR MONEY, PARTNER FUNDING AND FINANCIAL SUSTAINABILITY</b>	
Strategic financing for sustainability	22.	<b>Value for money</b> Reflections on and efforts to illustrate value for money, aiming at establishing transparency around goal achievements and resources spent	1 - 5
	23.	<b>Funding mechanisms with partners</b> Reflections on and efforts to put in place funding mechanisms that promote innovation, learning and risk willingness as well as innovative approaches to budget holding and contracting responsibilities	1 - 5
	24.	<b>Framework organisations’ own funding</b> Strategic and efficient approaches to optimise organisations’ own funding	1 - 5



ASSESSMENT AREA I	No.	STANDARDS – In brief  <b>INTEGRITY AS A CIVIL SOCIETY ACTOR – IN DENMARK</b>	Descriptors/ scoring
Role as Danish CSO	25.	<b>Development education / information efforts</b> Achievements in development education/information efforts in relation to the organisation’s set targets (goal achievement)	1 - 5
	26.	<b>Policy development and influence in Denmark</b> Achievements in relation to the organisation’s targets on policy influence and policy development in Denmark	1 - 5
	27.	<b>Global engagement beyond Denmark</b> Contribution to global agenda setting and other global engagement through a coherent approach, based on a strong fit with the explicit added value of the organisation	1 - 5
	28.	<b>Popular foundation</b> The organisation is benchmarked and reflects on its popular foundation in Denmark in relation to membership/sponsorship base, mobilisation of volunteers, etc.	1 - 5
	29.	<b>Trust, courage and integrity</b> The organisation’s strategic approach to retain integrity, trust, courage, transparency and own democratic practice as a major broker of transcendence, within the organisation and its international affiliations	1 - 5