

Til:  
Ass. Utenriksråd

Via:  
Norads direktør

Fra:  
Evalueringssaydelingen, Norad

Kopi til: Ambassaden i Lilongwe  
Utenriksdepartementet v/

- Utviklingsministerens sekretariat
- Seksjon for utviklingspolitikk
- Seksjon for etatsstyring, budsjett og forvaltning

Norad v/

- Avdeling for sivilt samfunn
- Avdeling for økonomisk utvikling, likestilling og styresett
- Avdeling for metode og resultater

## Studie av lokal deltakelse i utviklingssamarbeidet. Oppfølgingsnotat.

Dette oppfølgingsnotatet er utarbeidet i tråd med Instruks for evalueringsevirsomheten i norsk bistandsforvaltning av 29. mai 2006.

Utviklingspolitikken det siste tiåret har i samsvar med Paris-deklarasjonen om bistandseffektivitet (OECD 2005) lagt vekt på at mottakerlandet skal ha eierskap til bistanden som mottas. Men mottakerlandet er ofte ensbetydende med de nasjonale myndighetene i landet. Denne studien legger vekt på at det også er viktig å ha fokus på eierskap blant befolkningen i lokalsamfunnene. Studien ser på hvordan lokalbefolkningen kan delta i og få eierskap til tiltakene som angår dem.

Studien er gjennomført av Oxford Policy Management og består av to rapporter. Den første, 'A Framework for Analysing Participation in Development' (Report 1/2013), presenterer et generelt rammeverk for å forstå folkelig deltakelse i utviklingssamarbeidet. Den andre, 'Local Perceptions, Participation and Accountability in Malawi's Health Sector' (Report 2/2013), er en detaljert 'case studie' hvor rammeverket anvendes på helsesektoren i Malawi. Studien bygger på datainnsamling i seks distrikter i Malawi.

Rapportene ble presentert for malawiske myndigheter og givere på et seminar i Lilongwe den 4. juni 2013 og på et åpent seminar i Norad den 25. juni 2013.

### Studiens viktigste funn og konklusjoner

Studien drøfter ulike former for folkelig deltakelse, fra kun å bli informert om et nytt utviklingstiltak til selv å kunne definere innholdet i tiltaket og ha eierskap til det.

Studien analyserer hvilke forutsetninger som må være til stede for at lokalbefolkningen skal kunne delta i og få et eierskap til bistandsprosjektene:

- For det første er det viktig å forstå hvorledes maktforholdene i lokalsamfunnene virker inn på den lokale deltakelsen. Det er ofte motstridene interesser i en lokalbefolkning – mellom fattige og rike, kvinner og menn og ulike klaner – og alle har ikke samme forutsetninger for å fremme sine interesser og/eller delta i de ulike prosjektene.

- For det andre er det en forutsetning at det finnes kanaler hvor ulike grupper i lokalbefolkningen kan fremme sine synspunkt. Noe som hemmet lokal deltakelse i helsesektoren i Malawi var nettopp at det ikke fantes kanaler hvor lokalbefolkningen effektivt kunne legge frem sine erfaringer og uttrykke sin misnøye i forbindelse med helsetilbudet.
- For det tredje øker mulighetene for reell deltakelse dersom lokale myndigheter får ansvaret for fordeling av penger. I helsesektoren i Malawi var det begrensede muligheter for reell lokal deltakelse fordi all fordeling av penger til prosjektene ble gjort på nasjonalt plan.

Rapporten fra helsesektoren i Malawi viser at det bare var i gjennomføringsfasen av tiltakene at lokalbefolkningen ble trukket inn i prosjektene. Dette gjaldt både prosjektene til myndighetene, giverne og de frivillige organisasjonene. Eksempelvis deltok lokale innbyggere i byggingen av helseklinikker og ved å gi sine sambygdinger informasjon om helsespørsmål og helsetilbud. Innbyggerne var ikke involvert i planleggingsfasen og kunne da for eksempel ikke komme med forslag om hvilke helsetilbud som skulle prioriteres eller hvor helseklinikker burde plasseres. Eierskapet til helsetiltakene ble på denne måten begrenset.

Studien konkluderer med at både de nasjonale myndighetene og giverne må, langt mer enn det som er tilfelle i dag, forankre bistandstiltakene i lokalsamfunnene og fremme folkelig deltakelse i disse.

#### **Studiens viktigste anbefalinger**

- Lokal deltakelse bør knyttes opp mot de tradisjonelle institusjonene som allerede eksisterer i lokalsamfunnene.
- Både nasjonale styresmakter og giverne bør tilegne seg mer kunnskap om lokalbefolkningen og lokalsamfunnet da dette er en forutsetning for å kunne fremme lokal deltakelse i utviklingstiltak.
- Rammeverket for analyse av lokal deltakelse som blir presentert i rapport 1/2013 (figur 5), er ment som et hjelpemiddel til å tilegne seg lokal kunnskap. Rammeverket kan brukes både i planleggingen, gjennomføringen og evalueringen av utviklingstiltak.

#### **Berørte parters kommentarer til rapporten**

Seminalet i Lilongwe den 3. juni var godt besøkt. Til stede var blant andre lederne av helsesektorprogrammet, sykepleierforbundet og programmet for å konsolidere demokratiet i Malawi, representanter fra WHO, USAID, Center for Disease Control (CDC), GIZ, Clinton Health Access Initiative, OPTIONS og lokale frivillige organisasjoner. Rapporten ble godt mottatt, men en del representanter fra myndighetene og de frivillige organisasjonene ville ikke uten videre vedkjenne seg kritikken i rapporten. Oppfølgingsmøter initiert av ambassaden med bl.a. Kommunaldepartementet er alt gjennomført for å diskutere hvordan rapporten kan brukes i det videre arbeidet med å forbedre lokale strukturer for deltakelse i Malawi.

Rapporten ble også godt mottatt på seminaret som ble holdt i Norad den 25. juni, der deltakere sa seg enig i at det per i dag er for liten kunnskap om lokalsamfunnene som mottar bistand. Det ble imidlertid stilt spørsmål om hvorvidt lokal deltakelse i bistanden faktisk gir en merverdi. Andre pekte på at behovene er velkjente og at det ikke er nødvendig med flere behovsanalyser. Det som må til er handling. Det ble også stilt spørsmål ved om helsesektoren var egnet som case i en studie der en ønsket å undersøke lokal deltakelse, da det ble hevdet at helsebehov er bedre kjent blant helsemyndighetene i et land enn blant lokalbefolkningen selv.

#### **Evalueringsavdelingens vurdering og anbefaling om oppfølging**

Mandatet for denne studien var omfattende og Evalueringsavdelingen vurderer at studien svarer på sentrale sider av mandatet.

Evalueringsavdelingen er enig i studiens funn at det har vært lagt for lite vekt på å forstå lokalsamfunnet hvor bistandstiltakene gjennomføres og at dette kan få negative følger for tiltakene. Evalueringsavdelingen deler studiens anbefaling om at det også for giverne er viktig å ha mer kunnskap om lokalsamfunnet hvor utviklingsprogrammene foregår. En konkret oppfølging kan være at giverne følger bedre med i hva som skjer i gjennomføringsfasen av tiltakene. Det vil blant annet kunne innebære flere prosjektbesøk enn det som er tilfelle i dag. Mer kunnskap om tiltakene vil gi et bedre utgangspunkt for dialog med myndighetene, samt for videre planlegging og evaluering av tiltakene.

Evalueringsavdelingen mener at rammeverket som presenteres i rapport 1/2013 (figur 5), gir nyttige 'knagger' for å forstå og gjennomføre tiltak som fremmer lokal deltakelse. Likeledes kan rammeverket være nyttig for å analysere rettighetsspørsmål og kvinners situasjon, som begge er nært knyttet til lokal deltakelse.

Evalueringsavdelingen planlegger å dele rammeverket for analyse av lokal deltakelse i ulike fora, blant annet gjennom evalueringsnettverket i OECD/DAC.

Nedenfor følger de anbefalingene som avdelingen mener er de viktigste å vurdere for oppfølging. Tabellen er ment å være til hjelp når departementet utarbeider oppfølgingsplan og -rapport.

Vi minner om videre saksgang. I tråd med evalueringsinstruksen skal Utenriksråden beslutte - på grunnlag av notat fra berørte avdelinger eller andre involverte - hvilke saker som skal følges opp, innen hvilke tidsrammer, og av hvem. Denne oppfølgingsplanen skal meddeles berørte parter innen seks uker etter at dette oppfølgingsnotatet er mottatt, med kopi til Norads direktør og Evalueringsavdelingen. Ett år etter besluttet oppfølgingsplan skal det foreligge en oppfølgingsrapport, som likeledes deles med berørte parter, med kopi til Evalueringsavdelingen.

Anbefaling	Tiltak (ev. begrunnelse for ikke å følge opp)	Ansvarlig for tiltak	Tidsramme	Resultat (endring i politikk/praksis) Ev. kommentar
1. Rammeverket for analyse av lokal deltakelse bør gjøres kjent <ul style="list-style-type: none"> <li>- i bistandsforvaltningen</li> <li>- i dialog med partnere (myndigheter og frivillige organisasjoner)</li> </ul>				
2. Behovet for mer lokalkunnskap bør aktivt vurderes i planlegging, gjennomføring og evaluering av norsk utviklings samarbeid på landnivå, eksempelvis ved å foreta flere feltbesøk				

Vi minner også om at dette oppfølgingsnotatet vil bli gjort offentlig tilgjengelig i et tilpasset format på [www.norad.no/evaluering](http://www.norad.no/evaluering).