



Evaluering av norsk utviklingssamarbeid til fremme av funksjonshemmedes rettigheter

Evalueringsavdelingen i Norad

Evalueringsavdelingen har ansvar for å planlegge og kvalitetssikre uavhengige evalueringer av aktiviteter finansiert over det norske utviklingsbudsjettet. Evalueringene dokumenterer resultater i utviklingssamarbeidet, samler erfaringer for læring og er informasjonskilde for myndighetene og den norske offentlighet. Arbeidet er regulert av utenriksrådets instruks for evalueringsevirsomheten i norsk bistandsforvaltning av 29.mai 2006.

Hensikten med dette sammendraget er å gjøre evalueringresultatene lettere offentlig tilgjengelige. Først informeres det om bakgrunnen for evalueringen og dens funn, konklusjoner og anbefalinger. Deretter følger en omtale av berørte parters kommentarer til evalueringen. Til slutt kommer Evalueringsavdelingens vurdering og anbefalinger til Utenriksdepartementet om oppfølging.

Mainstreaming disability in the new development paradigm. Evaluation of Norwegian support to promote the rights of persons with disabilities ¹

Evalueringen er gjennomført av Nordic Consulting Group

Bakgrunn og formål

Norge var tidlig ute med krav og retningslinjer for integrering av funksjonshemmedes rettigheter i bistanden, vedtatt av Norad i 2002. Det påfølgende tiåret forandret synet på funksjonshemmede seg. Et medisinsk, velferdsrettet syn med vekt på tilrettelegging ble gradvis erstattet med et mer sosialt og rettighetsbasert. Fjerning av hindringer og universell adgang i samfunnet ble viktig. FNs konvensjon for rettigheter for personer med funksjonsnedsettelse fra 2006 - som Norge signerte i 2007, men ennå ikke hadde ratifisert da evalueringen ble gjennomført² - er sentral i denne kursendringen. Et viktig spørsmål i evalueringen er om disse endringene vises i den norske støtten.

Formålet for evalueringen har vært å få innsikt i norsk utviklingssamarbeid når det gjelder funksjonshemmedes

rettigheter, dokumentere innsatsen og vurdere resultater. Det var også et mål å få vurdert gjennomføringen av retningslinjene for integrering fra 2002, som grunnlag for å revidere disse.

Funn og konklusjoner

En hovedkonklusjon i evalueringen er at funksjonshemmedes rettigheter er lite integrert i bistanden og at retningslinjene for dette er lite kjent. Norge har bare i begrenset grad fremmet funksjonshemming som et menneskerettighetsspørsmål siden 2002. Dette har skjedd til tross for føringer i vedtak fra Stortinget og egne retningslinjer.

Norge har brukt 1,4 milliarder kroner i direkte bistand til å fremme funksjonshemmedes rettigheter i løpet av det siste tiåret. I samme periode har støtten til funksjonshemmede integrert i annen bistand utgjort 1,6 milliarder, men denne andelen har gått ned fra 1 prosent i 2000 til 0,5 prosent i 2008.

Evalueringsteamet legger målet om en rettighetsbasert tilnærming og endringsteori til grunn for analysen. Dette innebærer at tiltak både skal styrke rettighetshavere og ansvarshavere (myndigheter). Evalueringen fant at få bistandsaktører

² Norge ratifiserte konvensjonen 3. juni 2013.

bruker en slik tilnærming. De fleste satser i stedet på tjenester og umiddelbare behov, på bekostning av arbeid for varige forandringer. Teamet mener at det norske bistandssystemet er lite egnet for en integrert og rettighetsbasert tilnærming. Dette skyldes blant annet at støtten er fordelt på for mange aktører som er lite samordnet. Lokale myndigheter får støtte gjennom Utenriksdepartementet og ambassader, mens lokale organisasjoner stort sett får sine midler gjennom Norad og norske organisasjoner. Teamet konkluderer med at ambassadene er overbelastet og har liten mulighet til å sørge for nødvendig samordning. Sivilsamfunnsorganisasjonene og de funksjonshemmedes egne organisasjoner er ofte ikke klar over eller mangler tilgang til annen bilateral eller sektorrettet støtte. Resultatet er at støtten til å fremme funksjonshemmedes rettigheter blir mindre effektiv.

Evalueringsteamet rapporterer imidlertid også om mange positive resultater i de studerte landene. Funksjonshemmedes rettigheter er blitt mer synlige. Funksjonshemmedes organisasjoner er blitt sterkere, med bedre evne til å påvirke myndigheter og funksjonshemmedes situasjon. Personer med fysiske funksjonsnedsettelse er blitt best ivaretatt, utviklings- og hørselshemmede minst.

Anbefalinger

- Beholde en tosidig tilnærming: Både målrettet støtte og innarbeiding i generelle programmer. Målretting vil kunne gi kortsiktige resultater og bidra til styrking av rettighetshavere. Innarbeiding tar mer tid, men vil kunne bidra til å styrke myndigheter og andre ansvarlige, bidra til å fjerne hindringer for integrering og universell tilgang og legge grunnlaget for mer varige resultater.
- Fatte et politisk vedtak om inkludering av funksjonshemmede som et menneskerettighetsspørsmål. Vedtaket bør følges opp ved bl.a. å utpeke kontaktpersoner i Utenriksdepartementet og ved ambassader, be om rapportering på integrering av funksjonshemmede i tildelingsbrevene, gjeninnføre markøren for funksjonshemming i statistikkdatabasen.
- På grunnlag av erfaring med styrking av landmineofre, støtte funksjonshemmedes organisasjoner så de kan bli strategiske partnere og eksperter for inkludering av funksjonshemmede.
- Evaluere og dokumentere resultater av inkludering av funksjonshemmedes rettigheter i humanitære prosjekter.
- Støtte kompetansebygging i funksjonshemmedes organisasjoner så de kan bli menneskerettighetsforkjempere, overvåkere og eksperter på inkludering av funksjonshemmede i humanitære situasjoner – og eventuelt støtte avtaler om dette mellom humanitære og funksjonshemmedes organisasjoner.

- Fortsett satse på utdanning innen utvikling og humanitær virksomhet, med vekt på inkludering, egne midler til funksjonshemmede barn, lærerutdanning, evaluering og holdningskampanjer.
- Fremme funksjonshemming som et tverrgående hensyn i kvinne- og likestillingsprogrammer.
- Kreve indikatorer og rapportering på funksjonshemming.
- Støtte myndighetenes kapasitet til å overholde sine internasjonale forpliktelser.
- Finansiere forskning og bruke denne til å forbedre planlegging og gjennomføring.
- Sikre konsultasjon og medvirkning fra funksjonshemmedes organisasjoner.
- Støtte Atlas-alliansen og dens medlemmers kompetanseoppbygging og talsmannsarbeid.

Synspunkter fra berørte parter

Berørte parter kommenterte evalueringen underveis og den endelige rapporten da den ble presentert. Kommentarene gir bred støtte til rapporten og dens anbefalinger. Flere har også sagt at evalueringsprosessen var nyttig, at det har vært en lærerik prosess som har bidratt til økt bevissthet om funksjonshemmedes rettigheter. Det var stor enighet om samarbeid for å følge opp evalueringens anbefalinger.

Representasjonskontoret i Al Ram mener rapporten gir en riktig beskrivelse av innsatsen i Palestina, og representerer et godt grunnlag å bygge videre på. Departementet bør

gi føringer når det gjelder om dette saksområdet skal prioriteres høyere. Det kan trenge reviderte retningslinjer for gjennomføringen av arbeidet ved stasjonene, blant annet fordi retningslinjene fra 2002 er lite kjent. Og personalet bør få mer opplæring, blant annet i hvordan funksjonshemmedes rettigheter kan integreres i annen bistand.

Ambassaden i Kathmandu mener rapporten gir en riktig fremstilling av situasjonen for norsk bistand i Nepal, der ambassaden i samarbeid med lokale og internasjonale organisasjoner lenge har vært opptatt av funksjonshemmede. Det påpekes at bedre integrering av funksjonshemmedes rettigheter i sektorprogrammer og prosjekter krever at det tas med i planlegging, overvåking og rapportering, så vel som i kontakten med myndighetene. Og at resultatene av møtet om bistandseffektivitet i Busan høsten 2011 tilsier nye måter å inkludere minoriteters rettigheter på, gjennom samarbeid med sivilt samfunn. Departementet og Norad bør vurdere å ta med føringer om dette i overordnede dokumenter. God innsats på dette området kan kreve både opplæring og økte ressurser, men krav om å inkludere situasjonen for funksjonshemmede i rapporter behøver ikke kreve store nye ressurser. Arbeidet med å styrke hensynet til funksjonshemmede i norsk bistand kan lære av erfaringene med pilotland for kvinner og likestilling og seksuelle minoriteter.

Norad/Avdeling for helse, utdanning og forskning (inkludert Rettighetsteamet), og Avdeling for sivilt samfunn ser på funn og anbefalinger som nyttige, og støtter i hovedsak hovedkonklusjoner og anbefalinger. Mye oppfølgingsarbeid er allerede i gang. Avdelingene trekker frem at denne og to tidligere Norad-evalueringer (Rapport 7/2011 om menneskerettigheter og fellesevaluering/Sida-rapport 2011:1 om barns rettigheter) peker på systematiske og organisatoriske svakheter i forvaltningens oppfølging av regjeringens mål om menneskerettigheter som et tverrgående hensyn og at årsaken til det bør analyseres. Evalueringen burde ha analysert forvaltningens egne vurderinger av budsjettnedgangen - fra 1 % til ½ % av bistandsbudsjettet - de siste 10 år. Synlig deltakelse av funksjonshemmede fremmer også andre bistandsmål, så disse menneskerettighetene må ikke nødvendigvis konkurrere med andre prioriteringer. Og det pekes på at overordnede støtteformer kan gjøre det vanskeligere for funksjonshemmedes organisasjoner å hevde seg: Kapasitetsbygging og politisk støtte blir således enda viktigere.

Atlas-alliansen støtter funn og anbefalinger fullt ut. De ønsker å samarbeide nært med Norad om konkret oppfølging og er særlig opptatt av at Norad stiller krav om inkludering av funksjonshemmede i planer og rapporter fra norske tilskuddsmottakere. Atlas-alliansen mener at utdanning og helse er særlige

relevante områder for inkludering av funksjonshemmede.

Kirkens Nødhjelp (KN) mener evalueringen er et viktig dokument som understreker felles ansvar på området. KN har arbeidet rettighetsbasert siden 2005, men innser at arbeidet opp mot lokale og nasjonale myndigheter ikke har vært godt nok. Rapporten peker på de viktigste grunnene til dette. KN er bekymret for at innarbeiding av hensyn til funksjonshemmede ikke er godt nok forstått blant utviklingsorganisasjonene. Som rapporten konkluderer, har dette ført til at funksjonshemninger for ofte blir ansett som individuelle problem, ikke som et spørsmål om å fjerne barrierer for inkludering. For KN, som har satset mye på integrering av kvinner, er dette en utfordring. KN ønsker å legge økt vekt på kvinner og jenter med funksjonshemming i prosjektene. Oppfølging av rapportens mange anbefalinger krever en handlingsplan for gjennomføring. Anbefalingene om støtte til det sivile samfunn er gode og realistiske.

Plan Norge mener evalueringen gir en solid analyse av norsk bistand til realisering av funksjonshemmedes rettigheter, og stiller seg bak alle anbefalingene i rapporten. Plan mener at Norad bør stille konkrete krav til mottakere av bistand om å inkludere funksjonshemmede. Et minimumskrav er rapportering om inkludering. Anbefalingen om å øremerke midler i utdanningsbistanden til barn med funksjonshemming støttes. Her kan Norge som betydelig

aktør gjøre en forskjell. Plan er også opptatt av diskriminering og ekskludering som menneskerettighets- og utviklingsspørsmål. For å nå Tusenårsmålene må alle aktører gi arbeid for mennesker med nedsatt funksjonsevne større vekt.

Evalueringsavdelingens vurdering og anbefaling om oppfølging

Evalueringsavdelingen konstaterer at berørte parter har vist stor interesse for evalueringen og engasjert seg under prosessen, og at de generelt gir uttrykk for at evalueringen utgjør et godt grunnlag for videre arbeid med funksjonshemmedes rettigheter i bistanden. Det er bred enighet om å arbeide for bedre integrering av hensynet til funksjonshemmede og deres rettigheter i bistanden. Det er noe ulike oppfatninger om enkelte av rapportens anbefalinger. Det er bred støtte til prinsippet om integrering av hensynet til funksjonshemmede og at dette kan være med på å fremme andre bistandsmål. Men enkelte advarer mot for ensidig innarbeiding i andre programmer på bekostning av spesifikke prosjekter. Andre advarer på den andre siden mot øremerking av norsk støtte i sektorprogrammer.

Evalueringen besvarer spørsmålene i oppdragsbeskrivelsen på en tilfredsstillende måte. Evalueringsavdelingen gir honnør til evalueringsteamet for at det har tatt hensyn til funksjonshemmedes rettigheter og behov for deltagelse på alvor i det praktiske evalueringsarbeidet. Dette vises også i rapporten.

Nedenfor følger de anbefalingene som avdelingen mener Utenriksdepartementet bør vurdere for oppfølging.

- Inkludere funksjonshemmede som et menneskerettighetsspørsmål i bistanden:
- Vurdere egnede tiltak for inkludering med grunnlag i rapporten.
- Vurdere påpekte systematiske og organisatoriske svakheter i forvaltningens oppfølging av mål om menneskerettigheter som tverrgående hensyn.
- Fortsette støtten til tjenesteytende prosjekter sammen med krav til organisasjoner og myndigheter om større vekt på rettighetsbasert tilnærming på lengre sikt.
- Bygge videre på Norges erfaringer med styrking av rettigheter for mineofre, herunder sikre bedre dokumentasjon og evaluering av innsatsen for inkludering av funksjonshemmede i humanitære prosjekter.
- Arbeide for funksjonshemmede barns rett til utdanning.
- Fremme funksjonshemmedes rettigheter i arbeidet for kvinners rettigheter og likestilling.
- Arbeide for bedre rapportering om funksjonshemming i planer og programmer. Støtte myndigheters kapasitetsbygging for å overholde sine internasjonale forpliktelser.
- Finansierte og bruke forskning mer langsiktig for å oppnå bedre programmering og resultater.
- Støtte Atlas-alliansen og dens samarbeidspartnere for å styrke dem som talsmenn for funksjonshemmedes rettigheter.

Norad

Direktoratet for utviklingssamarbeid
Norwegian Agency for Development Cooperation

Postadresse:
Postboks 8034 Dep, NO-0030 OSLO
Besøksadresse:
Ruseløkkveien 26, Oslo, Norway

Tel: +47 22 24 20 30
Fax: +47 22 24 20 31

postmottak@norad.no
www.norad.no

ISBN: 978-82-7548-623-1
Illustrasjon: iStock
Opplag: 300

Rapporten er elektronisk tilgjengelig på
www.norad.no/evaluering