

Til: Assisterende utenriksråd Atle Leikvoll

Via: Norads direktør

Fra: Evalueringsavdelingen i Norad

Vår ref.:  
0800530-66

Arkivkode:  
842.3

Dato:  
30.9.2009

Vår saksbeh.:  
Anette Haug

Kopi:

Utenriksdepartementet:

- Utviklingspolitisk seksjon
- FN-avdelingen
- Avd. for kultur, Norgesfremme og protokoll
- Kulturseksjonen
- Seksjon for etatsstyring, budsjett og forvaltning
- Avd. for regionale spørsmål og utvikling
- Amb. Addis Abeba
- Amb. Lilongwe
- Amb. Kathmandu

Miljøverndepartementet, Avd. for kulturminneforvaltning

Kultur – og kirke departementet, Kulturavdelingen

Riksantikvaren

Nordic World Heritage Foundation

UNESCO, Assistant Director General for Culture

Norad:

- Assisterende direktør
- Avdeling for fred, likestilling og demokrati
- Avdeling for næringsutvikling og miljø
- Avdeling for utdanning og forskning
- Avdeling for metode og resultatoppfølging

## Notat

### **Evaluering av norsk støtte til vern av kulturarv. Oppfølgingsnotat**

Hovedpunkter:

- Landstudiene viser at målene er nådd for mange av prosjektene. I Etiopia og delvis i Malawi pekes det på prosjekter som har gitt positive bidrag til lokal utvikling.
- Det rettes generelt kritikk mot svak lokal tilknytning i gjennomføringa av mange tiltak. Det gjelder ikke minst i Nepal. I Malawi kritiseres det største programmet for at målene var for omfattende, og at det var lite samsvar mellom det overordnede målet om å fremme nasjonal identitet og aktivitetene.
- UNESCO blir jevnt over kritisert for ineffektivitet, svak lokal forankring og for å bruke internasjonale fagfolk på bekostning av lokale krefter.

- Konsulentene stiller spørsmål ved at brorparten av støtten går gjennom UNESCO, ut fra de påviste svakhetene i UNESCOs gjennomføring. Norge bør styrke sitt bilaterale engasjement på området.
- Konsulentene understreker betydningen av institusjonsutvikling i sør, som fordrer ulike typer kunnskap og ekspertise. For at Norge bedre skal bidra til dette, må ressursene på norsk side organiseres bedre.
- Høringsuttalelsene er i stor grad positive fra de norske partnerne, UDs kulturseksjon, Norad, Kulturdepartementet og Riksantikvaren. Det er stor vilje til en sterkere innsats på området dersom ressurser blir gjort tilgjengelige. UNESCO er kritisk til utvalget av prosjekter og beskrivelsen av organisasjonens rolle, og mener det er trukket konklusjoner på snevert grunnlag.
- Evalueringsavdelingen tilrår at det legges opp til en dialog med involverte parter for å vurdere og drøfte anbefalingene i rapporten.

## 1. Innledning

Chr. Michelsens institutt har sammen med Nordlandsforskning foretatt en evaluering av norsk støtte til vern av kulturarven. Formålet var å vurdere norsk støtte på dette området og å gi innspill til den fremtidige organiseringen av støtten. Evalueringen dekker perioden 2000-2008 og teamet har i tillegg til å gjøre landstudier i Etiopia, Malawi og Nepal sett spesielt på hvordan samarbeidet gjennom FNs organisasjon for utdanning, vitenskap og kultur (UNESCO) foregår. UNESCO har en særskilt rolle i det norske kulturarvsamarbeidet. På dette grunnlag får vi en komparativ vurdering av å bruke FN/UNESCO eller å gi den norske støtten direkte.

Støtte til kultur og kulturarv har vært del av norsk utviklingssamarbeid fra tidlig på 80-tallet. Den norske kulturarvstøtten er nå basert på *Strategi for Norges kultur- og idrettssamarbeid med land i Sør* (Utenriksdepartementet 2005). Tidligere i perioden var *Strategi for miljørettet utviklingssamarbeid 1997-2005* (1997) styrende for støtten. Norad hadde ansvaret for støtten på dette området fra begynnelsen. Siden 2004 har Utenriksdepartementet hatt hovedansvaret, mens Norad gir faglige råd. Riksantikvaren spiller også en rolle som faglig rådgiver.

## 2. Evalueringsrapportens innhold

Den totale støtten på feltet i perioden på 275 mill. kroner er fordelt på 60 prosjekter. Omtrent 60 prosent av midlene har gått innenfor samarbeidsavtalen med UNESCO til i alt 44 enkelttiltak. Resten av støtten har i hovedsak gått bilateralt til en rekke samarbeidsland gjennom programmer eller enkelttiltak.

Evalueringsens analyse av støtten til utviklingssamarbeidet på feltet er knyttet til studier av tiltak i tre caseland: Etiopia, Malawi og Nepal.

Hovedkonklusjonene er:

- Konsulentene understreker betydningen av institusjonsbygging i sør, som fordrer ulike typer kunnskap og ekspertise. For at norske forskere og institusjoner skal kunne bidra mer til kapasitetsbygging enn i dag, må ressursene på norsk side organiseres bedre.
- Rapporten påpeker svakheter når det gjelder den lokale forankring av UNESCO-prosjektene. Konsulentene mener at det kan stilles spørsmål ved nåværende balanse mellom multilateral og bilateral støtte med tanke på å oppnå målene i strategien.
- Landstudiene påviser flere positive resultater hvor målene for mange av prosjektene er nådd. Men det fremmes også kritikk av hvordan samarbeidet har blitt gjennomført, hvor særlig den lokale tilknytningen har vært for svak.
- I Etiopia fant teamet at historisk arv, eksisterende bruk, bevissthet og stolthet legger et godt grunnlag for positive bidrag til lokal utvikling. Norsk innsats til restaureringen av kong Fasiledes bad i Gonder ses på som spesielt vellykket, særlig når det gjelder lokal forankring. Problemer i den lokale administrasjonen har imidlertid forsinket både dette og andre prosjekter. Prosjekter under UNESCO blir kritisert for at det ble brukt internasjonale fagfolk på bekostning av lokale krefter.
- I Malawi ble i hovedsak det norske programsamarbeidet med myndighetene studert. Teamet fant at målene var for omfattende, og at det var lite sammenheng mellom mål og aktiviteter. Kultursektoren er blitt utviklet som følge av den norske innsatsen, mange rehabiliteringsprosjekter er blitt gjennomført, men samtidig bidro aktiviteten lite til det overordnede målet om å fremme nasjonal identitet. På den positive siden fant de at bistanden hadde bidratt til å utvikle en viktig kulturinstitusjon (KuNgoni Centre of Culture & Arts).
- I Nepal var det den norske støtten gjennom UNESCO, som inngår i et samarbeid mellom flere land, som ble studert. De studerte prosjektene støtter immateriell kulturarv, som vurderes som spesielt relevant. Teamet erkjenner at den mangeårige konflikten i landet kan ha gjort arbeidet særlig vanskelig, men de legger likevel vekt på nepalsk kritikk av UNESCO for ineffektivitet, svak lokal forankring og lite samarbeid med lokale institusjoner. Og det foreslås at Norge vurderer i hvilken grad relevansen og kostnadseffektiviteten av UNESCOs storskala nettverksprosjekter bidrar til målene som er satt for den norske strategien.

Generelle lærdommer (eller suksesskriterier for kulturminnetiltak):

- Materiell og immateriell kulturarv kan være viktige komponenter i økonomisk innovasjon og lokal utvikling.
- Lokal medvirkning og lokalt eierskap er en forutsetning for et vellykket prosjekt.
- Vellykkede prosjekter må baseres på lokale definisjoner og lokal forståelse av kulturarv.

- Vellykkede prosjekter krever brede partnerskap og ulike typer kunnskap og ekspertise.
- Forsknings- og utdanningssektoren bør bli anerkjent som sentrale parter i kompetansebygging og utviklingsprosjekter på kulturarvsektoren.

Sentrale anbefalinger:

- Tiltak som var annonsert i strategien, som kartlegging av behov i samarbeidslandene når det gjelder kulturell infrastruktur og utvikling av suksesskriterier, bør i større grad følges opp.
- Med grunnlag i det sterke fokuset på institusjonsbygging i policydokumentene bør Norge ha en mer direkte bilateral kontakt med kulturmyndigheter i utvalgte land.
- Det stilles spørsmål ved om UNESCO bør fortsette å være hovedkanalen for norsk bistand når det gjelder vern av kulturarven. Dette bør vurderes.
- Teamet understreker at institusjonsbygging står sentralt i samarbeidet og at slikt samarbeid i sør fordrer ulike typer kunnskap og ekspertise. Ressursbasen i Norge bør også utvides, med mer bruk av norske fagfolk. For at norske forskere og institusjoner skal kunne bidra mer til kapasitetsbygging enn i dag, må ressursene på norsk side organiseres bedre. Samarbeidet bør bli mindre personavhengig.

### **3. Berørte parters synspunkter**

Rapporten har vært på høring hos berørte parter og ble dessuten presentert på seminar 27. august som ledd i høringsprosessen.. Nedenfor følger en oppsummering av synspunktene.

*Kulturseksjonen i UD* mener evalueringen inneholder nyttig informasjon og anbefalinger som er et godt utgangspunkt for videre utvikling av arbeidet på kulturminnefeltet og samarbeidet med UNESCO. Det vurderes som positivt at UNESCO har vært trukket inn på en god måte i selve evalueringsprosessen. Når UNESCO er en hovedkanal for kulturarvstøtten er det i samsvar med strategien. Kulturseksjonen trekker frem rapportens ”klart formulerte” suksesskriterier for kulturminneprosjekter, og mener dette er svært viktig, spesielt med tanke på den videre utviklingen av feltet. Kulturseksjonen mener rapporten ikke helt har fanget opp arbeidsdelingen mellom partnerne på området, men mener at rapportens anbefalinger har en rekke forslag til oppfølgingspunkter som danner et godt grunnlag for videreutvikling av feltet. Avslutningsvis pekes det på at strategien, som er meget ambisiøs, har en del forutsetninger (bla ressurser og styrking av kompetansen i UD både hjemme og ute), som ikke er realisert.

*Norads avdeling for fred, likestilling og demokrati (FLID)* mener også at evalueringen er nyttig og et godt utgangspunkt for videre utvikling av organiseringen og innsatsen på feltet. Den berømmes for å ha inkludert og gjort

kjent nyere forskning på kulturarvområdet og mener det valgte perspektivet med ”en kulturøkonomisk tilnærming” er i tråd med strategien. Det bemerkes at perspektivet på kulturressurser i økonomisk utvikling og fattigdomsreduksjon utgjorde et viktig strategisk element i Norads tilnærming før departementet overtok styringen. FLID er enig i at kultur og kulturarv fortsatt i for liten grad er koblet til den generelle debatten om utvikling og fattigdomsbekjempelse. Kulturfeltet er fragmentert og har i stor grad vært overlatt til pådrivere som har måttet argumentere for dets eksistensberettigelse. Kultur og kulturarv har ikke fått noen fremtredende plass i de policy-dokumentene som fastlegger hovedprioriteringene for samarbeidet med de enkelte land. Avdelingen ser klart behov for å ta tak i mange av svakhetene som rapporten påpeker, bl.a. mangel på institusjonsbygging, lokal forankring og kompetansebygging, og mener at Norads rolle som fagetat og kan utnyttes og utvikles bedre for å bidra til styrking av innsatsen på feltet fremover. FLID støtter anbefalingen om å undersøke muligheten for å utvide kretsen av norske institusjoner på kulturarvfeltet og er enig i at det er behov for større samhandling mot norske forsknings- og utdanningsmiljøer. For å bøte på manglende koordinering på landnivå mener avdelingen komparative fortrinn kan utnyttes langt bedre på giversiden og blant de norske partnerne i rapporten. Det er behov for å plassere hovedansvaret for faglig koordinering for kulturarv ett sted. Norad bør i lys av funnene vurdere egen rolle som fagetat og forutsetninger for å kunne utføre nødvendige oppgaver på en tilfredsstillende måte.

*Kultur- og kirkedepartementet.* Departementet har forelagt høringsdokumentet til Statens senter for arkiv, bibliotek og museum (*ABM-utvikling*). De har særlig merket seg at evalueringen anbefaler at flere institusjoner trekkes inn som medspillere for Utenriksdepartementet og Norad på feltet, samt at det etterlyses større medvirkning fra lokalbefolkning og lokale og regionale institusjoner. ABM-utvikling har vært involvert i et begrenset antall bistandsprosjekter og mener disse prosjektene har vært viktige for ABM-utviklings egen kompetanseutvikling innen internasjonalt arbeid og kulturforståelse. Det pekes også på at det kommer mange henvendelser fra norske miljøer om å delta i slike prosjekter, og at det i dag ikke er noen offentlig instans det er naturlig å henvise slike initiativer til.

*Riksantikvaren* er enig i forslaget til suksesskriterier for prosjekter, men mener det kan være vel så viktig å klarlegge bunnlinjen for en velfungerende kulturminneinstitusjon i sør, hvor lovverk og ledelse trekkes frem som vesentlig. Riksantikvaren støtter anbefalingen om å trekke inn flere norske aktører, både frivillige organisasjoner, forskningsmiljøer, museer etc. En forutsetning for bredere engasjement fra norske miljøer er imidlertid økt aktivitet og økonomiske rammer som muliggjør dette. De deler evalueringens syn på at kulturminneforvaltning står svakt i land i sør, og at styrking av institusjoner derfor vil være den viktigste oppgaven i en eventuell neste fase. Det er stor interesse for å jobbe med kulturarv, særlig blant de unge i sør. Derfor er det viktig at norsk støtte fremover bidrar til aktiviteter gjennom prosjekter. Riksantikvaren deltar gjerne i

dette arbeidet, under forutsetning av at aktivitetsnivået øker, og at de har en reell rolle å spille.

*UNESCO* – som understreker at de er positive til at evalueringen er foretatt – konstaterer at de er uenige i en del synspunkter i rapporten. Organisasjonen viser til svakheter ved metoden som er brukt og mener at et uheldig utvalg av prosjekter kan ha gitt et feilaktig bilde av prosjektsamarbeidet. Det er dermed trukket vidtrekkende konklusjoner på et for snevert grunnlag. Også forståelsen av organisasjonens rolle og måte å fungere på synes mangelfull, sier UNESCO.

*Seminaret* etter presentasjonen av rapporten reflekterte en bred enighet om at evalueringen var nyttig og et godt utgangspunkt for diskusjon om videre støtte til dette viktige feltet innen norsk utviklingssamarbeid. Det var også bred støtte til hovedkonklusjoner i evalueringen. Kulturarv kan være en viktig ressurs for utvikling, samarbeidet må være lokalt forankret og institusjonsbygging er helt sentralt. Området er preget av mangel på koordinering, og det vil være ønskelig å trekke inn forskning og andre norske institusjonsressurser i dette samarbeidet.

#### 4. Evalueringsavdelingens vurdering

Evalueringsavdelingen mener rapporten representerer et godt utgangspunkt for diskusjon rundt den fremtidige støtten til kulturarv i utviklingssamarbeidet. Konsulentene har hatt et lokalt perspektiv og baserer sine analyser og konklusjoner på et utvalg av prosjekter og samarbeid i tre land. Selv om disse prosjektene ikke nødvendigvis har vært statistisk representative, mener vi de utgjør et tilstrekkelig grunnlag for å trekke noen konklusjoner. Den endelige rapporten reflekterer at UNESCO ikke er enig med evalueringsteamet når det gjelder vurderingen av UNESCO-samarbeidet.

#### 5. Evalueringsavdelingens anbefalinger

Evalueringsavdelingen tilrår at det legges opp til en dialog med involverte partnere om den videre utviklingen av utviklingssamarbeidet innen kulturminnefeltet. På grunnlag av rapporten vil vi peke på følgende punkter som kan inngå i en slik prosess.

- Koordineringen hjemme, inklusiv bedre klargjøring av roller, ansvar og ressursfordeling
- Hvordan forholdene kan legges til rette for og bidra til bedre koordinering mellom prosjektene og aktivitetene på landnivå
- Behovet for å få bedre oversikt over og å trekke på ressursene til relevante institusjoner innen kulturminnefeltet, inklusiv forskningsinstitusjoner og frivillige organisasjoner. Dette gjelder både hjemme og ute.

- Videre arbeid med suksesskriterier for kulturminneprosjekter i utviklingssamarbeidet, herunder forhold tilknyttet institusjonsbygging.
- Vurdere balansen i den nåværende støtteprofilen (UNESCO – bilateralt) på basis av økt innsikt i kanalvalgenes komparative fortrinn.

For enkelthets skyld minner vi om den videre prosedyren. I tråd med evalueringsinstruksen skal Utenriksråden beslutte, på grunnlag av notat fra den avdeling som er ansvarlig for tiltaket som er evaluert, hvilke saker som skal følges opp, innen hvilke tidsrammer, og av hvem. Denne oppfølgingsplanen skal meddeles berørte parter innen seks uker med kopi til Evalueringsavdelingen og Norads direktør. Innen ett år skal den ansvarlige avdelingen rapportere til Utenriksråden om oppfølgingspunkter.