



THE ROYAL NORWEGIAN MINISTRY
OF DEVELOPMENT COOPERATION

Evaluation Report 2.87

**Sosio-kulturelle
forhold i bistanden**

SOSIO-KULTURELLE
FORHOLD I
BISTANDEN

**ET BAKGRUNNSNOTAT OG NOEN
ANBEFALINGER TIL
DEPARTEMENTET FOR UTVIKLINGSHJELP**

Av
Arne Martin Klausen

**Synspunktene i dette bakgrunnsnotat er forfatterens egne og sammenfaller ikke nødvendigvis med synspunktene til Departementet for utviklingshjelp.
Oslo, desember 1987.**

SOSIO-KULTURELLE FORHOLD I BISTANDEN

"Jeg betragter økonomi som en underafdeling af - ja , stort set alt andet. Det er jo vanvittigt at gøre os økonomer til "vismænd". Vi prøver bare at kvantificere den lille bitte smule af tilværelsen som overhovedet kan kvantificeres. Og det er ikke ret meget. Og er vi overhovedet noget værd som økonomer, så bliver vi ved at peke på at sociologi dog er meget mere omfattende - og berydningsfuld. Og endnu mere vigtig er da samfunnsforståelse, antropologi, etnologi, kultur i videste forstand.

Nationaløkonomi er en ueksakt og blød videnskab, der er fuld af politiske og sociale verdier."

(Gunnar Myrdal til INFORMATION i 1973, gjengitt i nekrologen samme sted 19.mai 1987)

FORORD

Denne rapporten er et resultat av et konsulentoppdrag for Departementet for utviklingshjelp i perioden 15.februar til 15.juni 1987.

Cand. mag. Long Litt Woon har arbeidet som assistent på oppdraget fra 15. mars. Arbeidsdelingen har vært slik at Long Litt Woon har hatt som oppgave å gjennomgå evalueringsrapporter og landstudier, mens undertegnede har arbeidet med plan- og oppfølgingsdokumenter, foruten å ha forfattet bakgrunnsnotatet. Problemer, metoder og vanskeligheter har vi underveis drøftet i fellesskap. Siden Long Litt Woons rapport ble såpass omfattende og inneholder mye selvstendig analyse, er den plassert i sin helhet som en egen appendix. Oppsummering, fortolkninger og bruk av dette stoffet i kap. 3 er imidlertid undertegnede ansvarlig for. Jeg vil takke Long Litt Woon for god bistand og hyggelig samarbeid.

Jeg vil også takke DUH for at jeg ble betrodd et viktig og vanskelig, men interessant oppdrag. De mange medarbeidere i DUH/NORAD som har bistått med hjelp og informasjon og fruktbare samtaler, skal også ha takk.

Oslo, 20.juni 1987
Arne Martin Klausen

I

INNHALDSFORTEGNELSE

SAMMENDRAG

1.	Redegjørelse for mandatet	9
2.	Hva er "kultur" og "sosio-kulturelle forhold"?	9
3.	Hva slags ekspertise trengs for relevant kulturkunnskap?	10
4.	Hvordan kartlegges sosio-kulturelle forhold og hva er tilstrekkelig?	10
5.	Oppsummering av tilstandsrapporten	10
6.	Anbefalinger	11
7.	Vansker med å styrke hensynet til sosio-kulturelle forhold	11
8.	Forslag til videre arbeid med feltevalueringer	12
Kap. 1	GENERELT OM BISTAND OG SOSIO-KULTURELLE FORHOLD	13
1.1.	Om bakgrunnen for oppdraget - og fortolkning av mandatet	13
1.2.	De ulike kulturbegrep	15
1.3.	Kultur-dimensjonen i bistanden - en historisk skisse	16
1.4.	Norsk bistands grunnprinsipper og kulturdimensjonen - i dag	17
1.5.	Kvinneperspektiv, økoperspektiv og sosio-kulturelle forhold - en presisering av forskjellene	18
1.6.	Om forandring og utvikling	19
1.7.	Om kulturvariasjonens omfang	19
1.8.	Om toleranse for kulturvariasjon	20
Kap.2	SOSIO-KULTURELLE FORHOLD - ET FORSØK PÅ OPERASJONALISERING	22
2.1.	Sosio-kulturelle forhold - kan de måles?	22
2.2.	Hvordan beskrive sosio-kulturelle forhold?	23
2.3.	Verdisirkulasjonsanalyse som planredskap	24
2.4.	Finnes det eksperter på sosio-kulturelle forhold?	25
2.5.	Ideelle krav og det muliges kunst	27
2.6.	Ulike bistandsformer - ulike krav til planprosedyrer	28
2.7.	Hva betyr det "å ta hensyn til" og hva er "tilstrekkelig"?	29
Kap.3	EN TILSTANDSRAPPORT - OPPSUMMERING AV ARKIVSTUDIENE	30
3.1.	Om utvalg og kriterier	30
3.2.	Evalueringsrapporter og landstudier	30
3.3.	Prosjektdokumenter og annet arkivmateriale	32
3.4.	Planleggingsmanualen og andre retningslinjer	32
3.5.	Andre inntrykk	34

II

Kap.4	VANSKER MED Å REALISERE OPERASJONALISERINGEN	35
4.1.	Rammebetingelser i DUH/NORAD - "sub-kulturer" og organisasjon	35
4.2.	Vansker på mottagersiden	37
4.3.	Vansker knyttet til de samfunnsvitenskapelige fag	38
Kap.5	FORELØPIG FORSLAG TIL FORBEDRING AV RUTINER	40
5.1.	Generelle tiltak	40
5.2.	Kortsiktige og spesifikke tiltak	42
Kap.6	PLAN OG MANDAT FOR EN FELTEVALUERING	44
6.1.	Hvorfor en feltevaluering?	44
6.2.	Forslag til utvalg av prosjekter med begrunnelse	45
6.3.	Forslag til mandatets hovedpunkter	46
	SLUTTORD	48
	APPENDIX I: SOSIO-KULTURELLE FORHOLD I BISTANDEN EN ANALYSE AV EVALUERINGSRAPPORTER OG LANDSTUDIER (Av Long Litt Woon)	
	APPENDIX II: ANALYSE AV PROSJEKTDOKUMENTER OG ANNET ARKIVMATERIALE	
	APPENDIX III: UTDRAK AV LOME'-AVTALENS "SJEKKLISTE"	
	APPENDIX IV: MANDATET	
	APPENDIX V: SUMMARY The Socio-Cultural Dimension in Development	
	LITTERATUR	

SOSIO-KULTURELLE FORHOLD I BISTANDEN

SAMMENDRAG

1. Redegjørelse for mandatet.

I den internasjonale debatt om bistandsspørsmål har betydningen av kulturdimensjonen kommet på dagsorden som aldri før i bistandshistorien. Det er mange politiske og idehistoriske grunner til dette. Viktigst er det at våre overordnede målsettinger for bistand, nemlig fattigdomsorientering, mottagerstyring, kvinnerettethet og orientering mot grunnbehov, logisk sett stiller større og mer bevisste krav til kunnskaper og forundersøkelser. Målgruppens egen forståelse av virkeligheten og deres egne tanker om hva som er fremskritt og det gode liv, skal danne utgangspunktet for det vi skal gjøre. Kort sagt er det i målgruppens sosio-kulturelle forhold vi skal finne forutsetningene og mulighetene for utvikling til det bedre.

DUH har på denne bakgrunn ønsket en utredning om hva vi skal forstå med kultur og sosio-kulturelle forhold i bistanden. (Jmf. mandatet gjengitt i Appendix 4) Videre har man ønsket et fyldig bakgrunnsnotat basert på arkiv- og litteraturstudier for det videre arbeid på dette felt. Det inngår også i mandatet å planlegge en feltevaluering av et utvalg prosjekter/programmer der man setter fokus på hvordan kunnskap om og bevissthet om det som i denne innstilling kalles sosio-kulturelle forhold (SKF) avspeiler seg i bistandsplanlegging og gjennomføring.

Endelig stiller mandatet krav om å utvikle noen konkrete anvisninger på hvordan man i det daglige arbeid kan styrke bevissthet om og kunnskap om sosio-kulturelle forhold som utgangspunkt og redskap i bistanden.

2. Hva er "kultur" og "sosio-kulturelle forhold"?

I notatet foretas en viktig begrepsavklaring i det man presenterer fire ulike bruksmåter av ordet kultur:

1. Det beskrivende kulturbegrep - som i uttrykket indianerkultur eller Vestens kultur.
2. Sektorbegrepet - som omfatter kunstneriske yringer og andre former for uttrykk og kreativitet - ofte kalt "fin-kultur".
3. Det kognitive kulturbegrep - i betydningen det sett av ideer, verdier og normer som en gruppe mennesker har som sitt fellesskap, overtatt fra foregående generasjon og forsøkt videreført til den neste. Dette kulturbegrep går på tvers av alle samfunnssektorer i det folk har ideer og verdier og normer både om økonomi, politikk, religion og kunst. Kultur i denne forstand er et aspekt ved alle de samfunnsmessige aktiviteter.
4. Endelig har vi det som i norsk kulturpolitikk på 70-tallet ble kalt det utvidede kulturbegrep. I praksis ble dette bare en substansiell og forvaltningsmessig utvidelse av det vanlige sektorbegrep i det man la ungdoms- og idrettsarbeid inn under denne sektor.

I bistandssammenheng er det særlig sektorbegrepet og det kognitive kulturbegrep som er mest relevant. I de fleste giveland har man i dag satt i gang bistand på kultursektoren ut fra et ønske om å støtte nasjonsoppbygging gjennom støtte til både tradisjonell og moderne kunst. Det er dette arbeid Kulturenheten i NORAD i alt vesentlig har drevet med.

Noe helt annet er å styrke forståelsen for og kunnskapen om kultur i den kognitive betydning. Dette er en tverrsektoriell virksomhet.

Fordi disse to begrepene i bistandssammenheng innebærer så vidt forskjellige ting, foreslås det at kultur bare brukes i sektorsammenheng og at man bruker uttrykket sosio-kulturelle forhold når utgangspunktet er det kognitive kulturbegrep. Uttrykket kulturdimensjonen brukes i Stortingsmeldingene som et samlebegrep for disse to ulike begrep, og det kan være nyttig å ha et slikt samlebegrep også.

3. Hva slags ekspertise trengs for relevant kulturkunnskap?

I bakgrunnsnotatet skilles det mellom det som kalles "aktør-kunnskap" som alle har om eget samfunn og kultur, og den profesjonelle kunnskap om samfunn og kultur som utvikles og forvaltes av de moderne samfunnsfag som sosiologi, sosialantropologi og kulturgeografi og i noen grad statsvitenskap og økonomi. Videre skilles det mellom "sektorekspertise" og "generalistperspektivet". Med utgangspunkt i det kognitive kulturbegrep fremheves spesielt sosialantropologi og sosiologi som relevante disipliner dersom man ønsker å styrke kunnskapene om sosio-kulturelle forhold i forbindelse med planlegging og oppfølging av prosjekter.

4. Hvordan kartlegges sosio-kulturelle forhold og hva er tilstrekkelig?

Notatet presenterer to modeller for å kartlegge sosio-kulturelle forhold. Den ene springer ut av det som er en vanlig sosialantropologisk helhetsbeskrivelse av en kultur. En slik monografi-modell må, for å være helhetlig, inneholde informasjon om de fire samfunnsinstitusjoner som synes å være universelle:

1. Ideer, verdier og normer knyttet til naturgrunnlag og produksjon, kort sagt økonomisk organisasjon.
2. Tilsvarende om reproduksjon, hvordan samfunnet fornyer seg, eller beskrivelse av sosial organisasjon, hvori inngår slektskap, ekteskap, husholdsform og rangsystemer.
3. Ideer og normer om interne maktforhold, konflikter og interessekonflikter både på mikro- og makronivå, kort sagt politisk organisasjon.
4. Alle disse forhold har i siste instans sammenheng med folks oppfatning om liv og død, med et stikkord verdensbilde. Her inngår alle de rituelle uttrykk folk trenger for å forstå hverandre, omverdenen og det hinsidige.

Skal man ha ambisjoner om å bygge på folks egne forutsetninger, må man ha kunnskaper om dette og samspillet mellom disse institusjonelle enheter.

I Appendix 3 presenteres utdrag av den avtale EF-landene har med sine samarbeidspartnere - den såkalte Lomé'-III-avtalen. Her foreligger en sjekklister over hva som skal inngå i forundersøkelser, og den minner en del om det oppsett vi har kalt monografi-modellen.

Vår andre modell er mer dynamisk og prosessuell. Det er et analyseperspektiv som kalles verdisirkulasjonsanalyse, og som trolig er et av de beste redskaper for det som er kalt prosessplanlegging.

Det er med en tilpasset variant av disse to modellene vi har nærmet oss arkivstudiene og laget vår tilstandsrapport.

Hva vi skal regne som "tilstrekkelig" når det gjelder kunnskaper om og hensyn til sosio-kulturelle forhold, bør være minst av det omfang Lomé'-avtalen opererer med.

5. Oppsummering av tilstandsrapporten.

På grunnlag av arkivstudier og analyse av nyere evalueringsrapporter er konklusjonen at man ikke i tilstrekkelig grad har hatt oppmerksomhet rettet mot SKF. Som de mest kritiske hovedtrekk vil vi nevne følgende:

- planmanualen for saksbehandlere er uhyre detaljert i sine krav til ting som det er relativt enkelt å følge, men påminnelser, sjekklister eller krav til forundersøkelsens innhold, omfang og faglige forankring er praktisk talt fraværende.
- det synes fortsatt å være svært tilfeldig i hvilke tilfelle man trekker inn samfunnsvitenskapelig ekspertise i en tidlig fase.

- altfor ofte er premisser lagt av sektorekspertisen slik at et skikkelig omsyn til sosio-kulturelle forhold som utgangspunkt for planlegging hindres.
- arkivstudiene viser en positiv tendens over tid i det nyere evalueringsrapporter og landstudier påpeker de samme svakheter. Det ser også ut til at man i de nyere forundersøkelser bruker mer av tverrfaglig sammensatte grupper ved første forundersøkelse.

6. Anbefalinger.

Anbefalingene i dette bakgrunnsnotat kan oppsummeres i 7 punkter, noen kortsiktige og noen som det vil ta lengere tid å realisere.

1. Ta opp med våre samarbeidsland en mer prinsipiell diskusjon om hvordan man med forenede anstrengelser kan styrke planleggingen slik at det blir større samsvar mellom målformuleringenes krav om bistand på folks egne premisser og det som faktisk gjøres. Her kan Lome'-avtaleverket fungere som en modell. Hovedpoenget er at man får avtalefestet klarere regler for forundersøkelsenes innhold, omfang og tverrfaglige forankring.
2. Innarbeide i planmanualen og andre retningslinjer en sjekklister over de forhold som skal gjøres relevant i forundersøkelser. (Innholdet i slike sjekklister, samt de problemer som er forbundet med å lage dem, er drøftet mer i detalj i notatet)
3. Etablere en rådgivningsinstitusjon på linje med det som er skjedd for økoperspektivet og kvinneperspektivet. Til dette kreves minst en fast stilling på høyt nivå.
4. Gjennomgå organisasjonsstrukturen slik at de tverrsektorielle rådgivningsfunksjoner samles og kan fungere koordinert, og med større ressurser. Arbeidet med å se til hensynet til sosio-kulturelle forhold i planlegging og gjennomføring er i sin natur situasjonsspesifikk. Derfor må den med ansvar for dette få en plass i strukturen som er så nær den øvrige utøvende virksomhet som mulig. Kulturenheten bør ikke pålegges en slik rådgivningsfunksjon, men få større ressurser til å administrere den viktige støtte til kultursektoren.
5. Få til forpliktende avtaler med de beste forskningsmiljøer hjemme og ute om serviceytelser på dette feltet som kan være koordinerte, relativt ensartede og i samsvar med de forbedrede retningslinjer som foreslås innarbeidet på dette området i DUH/NORAD. I denne sammenheng styrke kompetanseoppbygging ute og hjemme.
6. Styrke internopplæring og videreutdanning/etterutdanning når det gjelder sosio-kulturelle forhold. Utvide innslaget av generell kulturteoretisk skolering i forberedelseskurs for eksperter og annet bistandspersonell. Sørge for at konsulentfirmaer og andre eksterne medarbeidere får den samme bevisstgjøring som øvrig personell om sosio-kulturelle forholds betydning.
7. Fortsette det arbeid som dette notatet oppfordrer til med sikte på å forbedre og utvikle metoder for planlegging og gjennomføring. Som ledd i dette gjennomføre den foreslåtte feltevaluering.

7. Vansker med å styrke hensyn til sosio-kulturelle forhold.

I notatet drøftes noen av de vanskeligheter man vil møte i forsøk på å realisere disse anbefalingene. Disse vansker finnes både i den hjemlige struktur i DUH/NORAD, ute i forholdet til våre samarbeidsland og i de faglige miljøer som skal danne det kunnskapsmessige ressursgrunnlag. Slike vansker drøftes mer detaljert i kap. 4, og hovedpunktene er:

- en sterk sektorstruktur i DUH/NORAD som vanskeliggjør tverrsektoriell virksomhet og dermed også koordinering av arbeid med beslektede tema som f.eks. økoperspektivet, kvinneperspektivet og styrking av planlegging med basis i sosio-kulturelle forhold.
- på mottagersiden en motstand mot deltagelse i planlegging fra giversiden, og ofte en spesiell

motstand mot samfunnsvitenskapelig ekspertise utenfra, noe som kan vanskeliggjøre at giver og mottager får et minimum av felles forståelse av relevante sosio-kulturelle forhold, noe som igjen er viktig for en fruktbar dialog om bistanden.

- et problem er at de samfunnsvitenskapelige fag oppfattes som forsinkende, tidkrevende og kompliserende i forhold til en mer effektivitetorientert bistandsform. I notatet omtales to "sub-kulturer" i bistandsadministrasjonen i denne sammenheng.

8. Forslag til videre arbeid med feltevalueringer.

I mandatet inngår at det skal utarbeides forslag til en feltevaluering med fokus på de sosio-kulturelle forhold. Det skal utformes forslag til arbeidsbeskrivelse, et begrunnet utvalg av prosjekter og forslag til kandidater. Den siste del av mandatet, kandidatforslaget, gjøres separat.

De prosjekter som foreslås evaluert med sikte på å føre arbeidet med dette notatets problemer videre er følgende:

1. IND 019 Traditional Fisheries, Orissa
2. ZAM 0012 Village Agricultural Programme (VAP)
3. REG 032 Small Scale Hydropower, Lesotho
4. BOT 012 Labour Intensive Road Construction and Maintenance
5. ZIB 015 Helse og familieprogram
6. PRIVORG Sports for all, Tanzania

Kap.1 GENERELT OM SOSIO- KULTURELLE FORHOLD

1.1. Om bakgrunnen for oppdraget - og fortolkning av mandatet.

I de 35 år som er gått siden offisiell norsk bistand ble satt i gang i India har bistands-ideologiske retninger skiftet - nesten som moter. Man har pendlet bl.a. mellom stor vekt på lokal og integrert orientering i perioder, for så å skifte til større tro på sentraliserte makro-pregede innsatser i den neste. En tid sto personellbistand i sentrum, og i neste ville man avvikle denne så raskt som mulig.

I øyeblikket er "fattigdomsorientering", "kvinnerettet bistand" og "mottagerorientert bistand" noen av de viktige stikkord og ledestjerner. Muligens er "kulturdimensjonen" i ferd med å innta en lignende plass i målformuleringene.

En mer stabil utviklingstendens synes å være at man har fått en økende innsikt i bistandsarbeidets vanskeligheter. Man har også sett en jevnt økende forståelse for at lokalkunnskap og analyser som ikke dekkes av sektorekspertisen, må styrkes. Mange undersøkelser viser at prosjekter er planlagt på svært sviktende lokale forutsetninger.

Den politiske ledelse i DUH har også meget klart gitt uttrykk for at begrepet "mottagerorientert" skal omtolkes til å gjelde for målgruppen, de fattige og trengende. Tidligere har man nok med mottagerorientert først og fremst ment på de nasjonale, politiske myndigheters premisser.

Det er på denne bakgrunn man må se mandatet. Større vekt må legges på å skaffe innsikt i sosio-kulturelle forhold, og det er behov for en mer systematisk gjennomgang av denne dimensjonen ved bistandsarbeidet.

En annen tendens er at kultursektoren i betydningen kunst og tradisjons-forvaltning i våre samarbeidsland er blitt en støtteverdig sektor på linje med landbruk og andre samfunnssektorer. Riktignok skjer støtten som såkalt "særbevilgning".

To motiver synes å ligge bak denne sistnevnte utvikling som har skjedd forholdsvis raskt og uten særlig prinsipiell bistandspolitisk debatt. Det ene er betydningen av kulturytringene i nasjon-soppbygging og utvikling av sosial tilhørighet, ofte i en ny form som bryter med tidligere etnisk og regional tradisjon. Her kan vi kjenne oss igjen - nasjonalromantikk kalte vi denne fase i vår egen historie. Et annet motiv er at våre samarbeidslands kunstneriske ytringer kan oppfattes som en "gjenytelse" for den ubalanserte og enveis-pregede påvirkningskraft fra de tekno-økonomisk dominerende deler av verden. Det eksotiske formspråk er ikke lenger bare kuriosa, men har fått status på linje med våre egne kunstneriske kategorier. Ikke bare det, de er i postmodernismens tid en rik kilde til inspirasjon, og av og til plagiat, i vår del av verden.

Kulturminister L.B.Honwana fra Mozambique uttalte til Dagbladet under kulturmanifestasjonen i Norge at "Det er godt å kunne være den som gir en gang i blant, vanligvis er det vi som står med lua i handa og tar imot."

Endelig må vi nevne den økende interesse for kulturdimensjonen i det private næringsliv. Studier av bedriftskultur og kurstilbud i tverrkulturell kommunikasjon er blitt en ny salgsvare for nye konsulentfirmaer på området.

I DUH/NORAD har disse tendensene, betydningen av de sosio-kulturelle forhold i vid forstand og innsats på kultursektoren i snever forstand, hittil ikke blitt drøftet i et videre og mer prinsipielt perspektiv. Et seminar ble arrangert av Rådet for internasjonale utviklingsstudier ved Universitetet i Oslo i 1984 med bidrag fra DUH. Temaet er også på vei inn i den internasjonale litteratur om bistandsspørsmål.

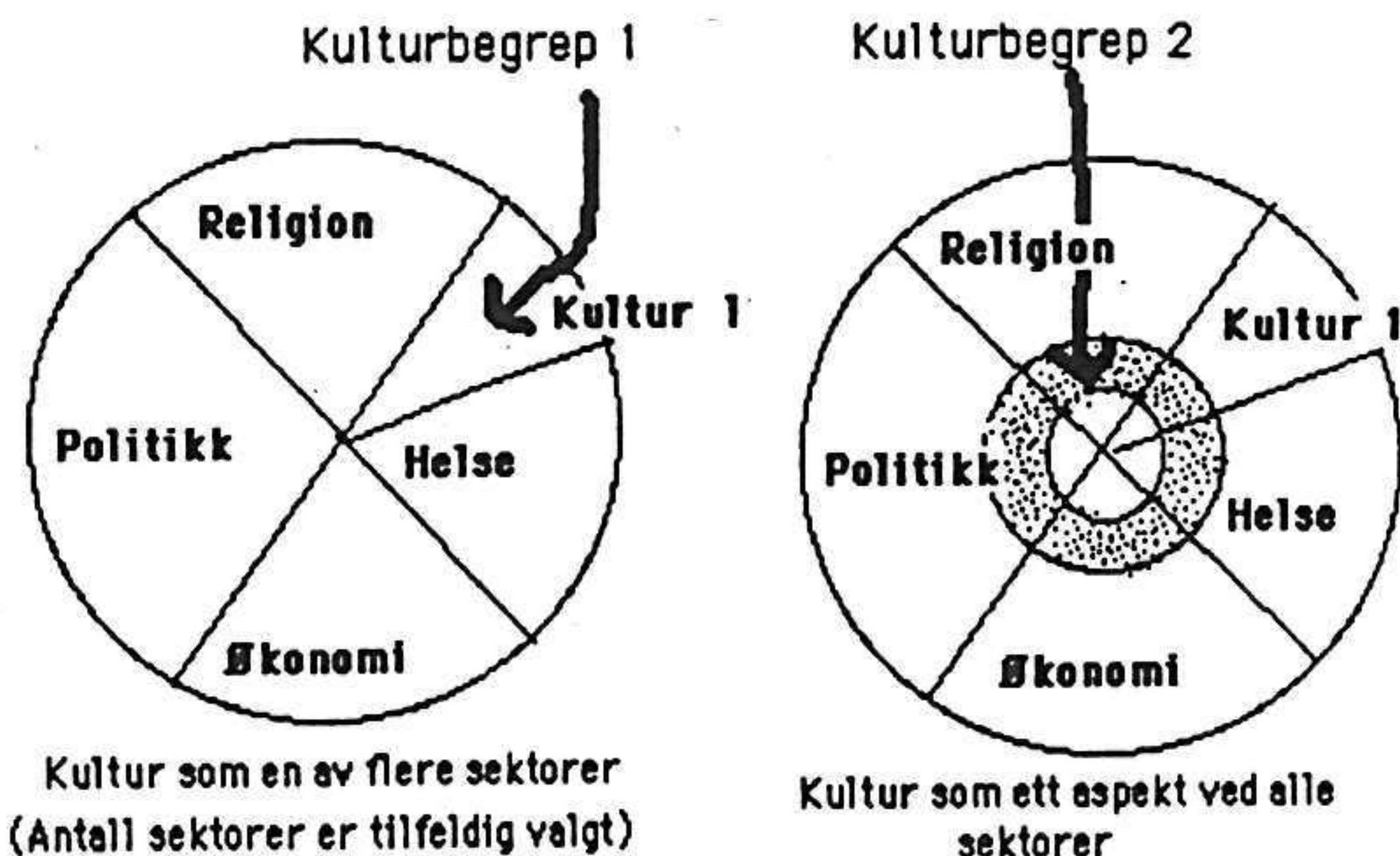
Likevel kan man av og til få inntrykk av at temaet sees på som relativt uproblematisk, som to sider av samme sak, og at det administrativt kan ivaretas under samme enhet. Formuleringene i prinsippmeldingen og tilleggsmeldingen gir bl.a. et slikt inntrykk. Dette er et synspunkt og en behandlingsmåte som denne innstilling ikke går inn for.

To andre "særtiltak" grenser spesielt inn på det emneområdet mandatet omfatter, nemlig målformuleringene om kvinnerettet bistand og vektingen av naturmiljø/økologi.

I rapporten "Miljøvern og utviklingshjelp" fra DUH/MD heter det om norsk miljørettet bistand at

en del av strategien bør være: "-bevaring av de historiske og kulturelle bånd mellom mennesker og deres livsmiljø" og at man må "-sikre kobling mellom tiltak for miljørettet bistand og tiltak for kvinner og kultur". (Hva man mener med kultur i denne sammenheng er uklart)

I DUH's "Strategy for Assistance to Women in Development" fremheves også betydningen av slike koblinger: "A strategy for women in development must build on women's strength, needs and interests. This implies a stronger focus on the human and social aspects of development. It must also question some aspects of the economic and organizational models on which traditional development strategies are based."



I dette bakgrunnsdokumentet blir det derfor nødvendig å drøfte mer i detalj forholdet til disse to temaer. Økoperspektivet, kvinneperspektivet og de sosio-kulturelle forhold har nemlig det til felles at det dreier seg om temaer som går på kryss og tvers av sektorer, både i administrativ og substansiell forstand. Hva som ligger i dette vil formodentlig bli klarere når vi har drøftet de ulike kulturbegrep og hvilke av dem som er spesielt relevant i bistandssammenheng.

Mandatets syv spesifiserte oppdrag har, slik jeg tolker det, fire hensikter:

1. Utarbeide et bakgrunnsnotat om problemområdet der man får med de viktigste problemer mandatet reiser og dermed skaper et grunnlag for en videre diskusjon av emnet enn det mandatets tidsramme tillater.

2. Med utgangspunkt i eksisterende materiale kartlegge i hvilken grad man i bistandsarbeidet er seg de sosio-kulturelle forhold bevisst. I denne sammenheng skal det også drøftes hvilke minimumskrav man må stille for å si at en slik bevissthet foreligger.

3. Legge planer for en konkret feltevaluering av et utvalg prosjekter der fokus rettes mot de sosio-kulturelle forholdes plass i prosjektplanlegging og gjennomføring. Dermed skaffer man seg data som kan supplere de inntrykk som man danner seg på grunnlag av punkt 2.

4. Gjennom dette arbeid gi konkrete forslag til endringer som kan bidra til at man i regler, rutiner og annen bistandspraksis styrker og ivaretar hensynet til de sosio-kulturelle forutsetninger på mottagemivået.

Selv om altså målet er å være mest mulig konkret og praktisk nyttig, blir det nødvendig med en forholdsvis fylldig teoretisk drøfting av problemfeltet i første omgang. Og vi må starte med selve kulturbegrepet. Mye energi er brukt på å finne en entydig definisjon av kultur. Men dette har selvsagt ikke lyktes, først og fremst fordi vi trenger flere kulturbegrep, ikke bare ett.

1.2. De ulike kulturbegrep.

La meg starte med å presentere fire ulike bruksmåter for ordet kultur som alle forekommer i forbindelse med bistand. For det første har vi det mest omfattende kulturbegrep vi kan tenke oss, det som vi i dagligspråket bruker når vi sier "steinalderkultur", "indianerkulturene" eller "Vestens kultur". Dette er kultur i betydningen egenart i den totale levemåte, og brukes av og til med samme betydning som samfunn. Med andre ord alt vi oppfatter som typisk, og som viser det typiske for en folkegruppe som utgjør det fellesskap vi kaller samfunn. Vi kan kalle dette det beskrivende kulturbegrep.

Videre har vi det snevre kulturbegrep fra dagligspråket der kultur utgjør en høyt verdsatt, men i alle henseende liten institusjonell sektor i samfunnet. Dette er kultur som en aktivitets- og forvaltningssektor for alt som innbefattes i begrepet kunst. I denne sektor inngår også noen av de institusjoner som forvalter uttrykksiden ved kultur, f.eks. museer og gallerier. Dette er kultur i sektorforstand.

I samfunnsfagene, særlig i sosialantropologien, brukes et kulturbegrep som er noe ulikt de to foregående. Formuleringene varierer som vanlig fra autoritet til autoritet. Men i hovedsak brukes kultur i betydningen det sett av ideer, verdier og normer som en gruppe har til felles, har mottatt fra foregående generasjon og søker å bringe videre til den neste. Som man vet foregår dette med mer eller mindre hell, da også kultur er noe som forandrer seg. Vi kan kalle dette det kognitive kulturbegrep, i det kultur her reserveres til den side ved det sosiale liv som avspeiler våre grunnleggende oppfatninger om hvordan ting er og bør være. Det er det samme den kjente sosialantropologen Clifford Geertz har uttrykt ved å si at et samfunns kultur er en slags modell folk har av virkeligheten og for handling. I denne modellen inngår således oppfatninger om og forskrifter for alle samfunnssektorer, for produksjon og fordeling såvel som for familiestruktur, ekteskap, religiøs tro og praksis og språk og andre kommunikasjonsformer.

I et notat om "Kultur og utvikling" skrevet i forbindelse med utforming av tilleggsmeldingen, har sosialantropologen Tord Larsen omtalt dette kulturbegrep som et "tolkningsskjema eller en kode som vi bruker til å avlese betydninger av den verden som omgir oss."

I alle kulturer finnes det sub-kulturer. I alle fall hvis vi aksepterer det feministiske syn at kvinners og menns ideer, verdier og normer er systematisk forskjellige. Mye taler for at dette er riktig. I sterkt lagdelte samfunn som f.eks. India, kan det være meningsfylt å betrakte de enkelte kaster som sub-kulturer. Andre steder kan aldersklasser være så sterkt markert at det kan sees på som sub-kulturer. Vi bruker jo uttrykket ungdomskultur om slike fenomener, ofte også motkultur der de interne konflikter er sterke. Det er en tendens til at ordene miljø og kultur blir brukt med samme betydning, f.eks. i det nye ordet bedriftskultur.

Til slutt må vi si noen ord om det som er blitt kalt det utvidede kulturbegrep. I kulturmeldingene som gikk forut for den nye norske kulturpolitikk fra 70-årene, ante man i dette begrep en tilnærming til det samfunnsvitenskapelige, kognitive kulturbegrep. Det var et forsøk på å se en kulturell dimensjon, eller et kulturelt aspekt ved alle samfunnets sektoraktiviteter. En god og riktig kulturpolitikk måtte således, etter denne tankegang, krysse samfunnets sektorgrenser. I kommunene førte dette til kompetansestrid mellom komiteer. De som så det fruktbare i dette perspektivet mente f.eks. at bygningsråd og sosialkomiteer også hadde med kultur å gjøre.

I praksis fikk denne tankegang bare fragmentarisk gjennomslag. Fortsatt bruker vi i norsk kulturpolitikk sektorbegrepet.

I bistandssammenheng derimot er det nettopp den samfunnsvitenskapelige forståelse av det utvidede kulturbegrep man etterspør og søker å operasjonalisere, ikke bare en utvidet sektor. Og da er det egentlig det kognitive kulturbegrep man har i tankene selv om man bruker uttrykket det utvidede kulturbegrep.

I dette bakgrunnsnotat er det således kultur i betydningen 2 og 3 som er mest relevant, altså kultur i sektorforstand og det kognitive kulturbegrep. For å markere forskjellen på disse to kulturbegrep kan følgende skisser være nyttige.

I mange sammenhenger kan det virke forvirrende å bruke det samme ord om to så ulike begrep som dette. Det er bakgrunnen for at jeg i arbeidet med mandatet foretrekker å snakke om kultur bare i sektorforstand. Sosio-kulturelle forhold brukes når utgangspunktet og temaet det snakkes om er det

kognitive kulturbegrep. Begrepet kulturdimensjonen som har fått en viss hevd siden det brukes i Stortingsmeldingene, vil kunne brukes som en fellesreferanse til begge perspektiv, slik det faktisk gjøres i meldingene.

Men før vi går mer i detalj med hva vi mer konkret skal legge i uttrykket sosio-kulturelle forhold, skal vi se litt bakover i bistandssamarbeidets historie.

1.3. Kulturdimensjonen i bistanden - en historisk skisse.

I u-hjelpens barndom, ved inngangen til 50-årene, var det to forestillinger som preget initiativtakere og politikere, både i giver og mottagerland. Den ene var en tro på at samfunn - nesten som en naturlov - utviklet seg til det bedre. Man skilte sjelden mellom utvikling i betydningen forandring til det bedre og utvikling i betydningen større innviklethet og sårbarhet. Den såkalte sosialdarwinisme, d.v.s. troen på at de vestlige industrisamfunn representerer menneskehetens ypperste frembringelse, var sterk (og den lever ennå i beste velgående) Det gjalt derfor, i humanitetens navn, å få det man betraktet som akterutseilte samfunn til å følge i våre fotspor.

Den andre markerte forestilling man hadde i u-hjelpens barndom kan formuleres slik: Man hadde en sterk tro på at de ulike samfunnssektorene hadde en egen autonomi, en slags tetthet mot hverandre. Man trodde det skulle være mulig å gå inn med teknisk og økonomisk hjelp for å heve levestandarden uten at dette skulle ha vesentlige konsekvenser for andre samfunnssektorer. Særlig trodde man at kultursektoren i snever forstand og den politiske sektor, skulle kunne være skjernet. Som en konsekvens av dette trodde man heller ikke at det var nødvendig med innsikt i de sosio-kulturelle forhold for å få til en god økonomisk og velstandsmessig forandring. Om man trengte slik innsikt, kunne det greie seg med vanlig fisker- og bondevett som ekspertene måtte ha skaffet seg og tatt med hjemmefra. Det problematiske var at man også ofte undervurderte kulturforskjellene og bare sjelden søkte det lokale folkevett.

I u-landene hadde elitene overtatt noe av Vestens forestilling om teknikk og økonomi som autonome, og på en måte verdinøytrale sektorer. Muligens er det denne forestilling som har bidratt til at man i u-land stadig finner det akseptabelt og ikke særlig nedverdiggende å bli betraktet som teknisk og økonomisk underutviklet, men høyst diskriminerende å bli betraktet som politisk og kulturelt underutviklet.

Men ting endret seg etter hvert. Tidlig på 60-tallet kom det en rikholdig litteratur om mislykkede prosjekter. Man begynte å innse at de sosiokulturelle forhold var viktige og ikke kunne overses. Lokal kultur ble da i første omgang sett på som hindringer for fremskrittet, ikke som elementer i et sosio-kulturelt system med sin egen spesielle rasjonalitet. Slike hindringsfaktorer ble gitt mange, lite smigrende navn som overtro, tradisjonalisme, tabuer etc. De mest omtenkssomme teknologer og økonomer begynte å se seg om etter folk som kunne noe om slike ting for å få hjelp til å overvinne slike hindringer på mest mulig skånsom måte. Mange mente at misjonærene måtte kunne brukes. De hadde jo allerede 100 års erfaring med kulturpåvirkning bak seg. Men for en del bistandsadministratorer var misjonærene ikke lenger brukbare. De var kommet noe i vanry i viktige u-land. I kjølvannet av den nye nasjonsbygging ble det viktig å bruke egne eksperter på planlegging både lokalt og nasjonalt. Man stolte derfor på landets egne eksperter og at de kunne forsyne de utenlandske eksperter med innsikt i sosio-kulturelle forhold. Ofte oppdaget man imidlertid at den nye elite kunne være vel så fremmede overfor sin egen grasrot som utlendingene.

I noen sjeldne tilfelle i utlandet ble sosialantropologer konsultert, og en del aksepterte rollen som eksperter på å bryte ned motstand mot forandring. Her hjemme skulle man inn i neste fase før kultur- og samfunnsforskere ble konsultert, men også da bare i sjeldne tilfelle på et tidlig stadium i planleggingen.

Neste fase, som vi kan tidfeste til siste halvdel av 60-tallet, bragte en erkjennelse av bistandens enorme kompleksitet og vanskelighetsgrad. Ikke minst takket være det økende antall samfunnsforskere som på uavhengig basis, ofte med motstand fra prosjektlederens side, underkastet bistanden kritisk analyse.

Som ledd i de nye samfunnsfags vekst oppsto også en fag- og profesjonspolitisk virksomhet som

gikk ut på å vise hva man kunne "selge" på dette nye feltet som het utviklingssamarbeid. I slutten av 60-åra vokste utviklingsinstitutter opp som paddehatter, og samfunnsforskere begynte en mer systematisk "lobbyvirksomhet". Senere fulgte de sektorbaserte forskningsinstitutter etter for å selge sine tjenester, og de private konsulentfirmaer fulgte i kjølvannet.

Det nye i et kulturperspektiv var nå at man ikke lenger bare så på mottagersamfunnets tradisjonelle kultur som hindringer. Den form for systemanalyse som bruken av det samfunnsvitenskapelige kulturbegrep innebærer, åpnet for å se de mange muligheter til alternativ forandring som forelå i de fleste samfunn. Vi fikk en utvikling der det sosialantropologiske slagord "Et samfunn må forstås på sine egne premisser" begynte å komme til anvendelse også i den planlagte endringsprosess. Som vi vet kom denne utvikling samtidig med en politisk bølge av populistisk karakter.

Det var imidlertid ikke noen enkel sak å få gjennomslag for at profesjonell kultur- og samfunnsvitenskap var nyttig og nødvendig for å skaffe de nødvendige bakgrunnskunnskaper om sosio-kulturelle forhold. I India-fondets tid fra 1953 til 1963 ble de samfunnsforskere som ønsket samarbeid direkte motarbeidet av prosjektledelsen. (Se Pharo, Helge 1986, bind 2 s. 188 ff) I NORAD's første år betraktet ledelsen de aktive utviklingsforskere som pressgruppe på linje med Husmorforbundet, LO og misjonen. Man måtte ta hensyn til dem, ikke fordi man egentlig trodde de hadde så mye å fare med. De begynte å representere et opinionselement som man måtte gi følelsen av å ha medinnflytelse.

Siste fase i denne skissen hører 70-tallet til. Da rettet forskernes interesse seg mot utviklingen og underutviklingens historiske årsaker. Fokus var ikke lenger på de lokale sosio-kulturelle forutsetninger for endring. Man rettet nå oppmerksomheten mot de store og sterke systemers makt og styring. Den toneangivende moderniseringsteoretiske tenkning ble utfordret av det som er kalt avhengighetsteorier. Disse er en moderne og mer empirisk forankret variant av tidligere teori om imperialisme. På det meste av 70-tallet var kultur- og samfunnsvitenskapen dominert av slike nymarxistiske tanker. Utviklingsoptimismen fikk igjen et oppsving, nå i drømmen om det klasseløse, frigjorte samfunn. Verdensrevolusjonen var like om hjørnet, trodde mange, og utviklingshjelp ble sett på av mange radikale samfunnsforskere som ren nødhjelp og knapt verd bryet å interessere seg for.

Ting skifter raskt i vår tid, og i dag har få troen på en rask systemendring av revolusjonær karakter. Systemkritikken er ikke lenger så levende som før. Opprørsgenerasjonen med sine kultur- og samfunnsvitenskapelige kunnskaper er i ferd med å bemanne både utviklingshjelp og andre institusjoner i samfunnet.

Hvordan er så situasjonen i dag når det gjelder utviklingshjelpens bruk av eksperter på kultur og samfunn? Jeg tror man kan si at de fleste u-hjelpspolitikere og administratorer er kommet forbi det stadium da man skulle ta hensyn til denne type forskere bare som en del av opinionen. En rekke solide faglige analyser av sosiokulturelle forholds vesentlige betydning i utviklingsarbeidet kombinert med aktivt fagpolitisk arbeid fra ulike forskermiljøer har ført til en ny erkjennelse av kultur- og samfunnsforskningens rolle. Men fortsatt er det slik at den kultur- og samfunnsmessige ekspertise - når vi ser bort fra sosialøkonomi - relativt tilfeldig tas i bruk. Der finnes fortsatt nesten ikke faste rutiner og institusjonaliserte samarbeidsformer når man ser på utviklingsbistanden i sin helhet, noe vi vil forsøke å dokumentere bedre senere i rapporten.

Skepsis til verdien av en mer profesjonell behandling av de sosio-kulturelle forhold er fortsatt merkbar i bistandsinstitusjonene. Samtidig er målsetting og prinsipper for bistand formulert slik at de sosio-kulturelle forhold på mottagersiden nå skal danne et utgangspunkt, være selve basis for hvordan bistanden skal utformes. Derfor er det vanskelig å se hvordan man kan unngå en mer systematisk drøfting av problemene, noe dette bakgrunnsdokument er et bidrag til.

1.4. Norsk bistands grunnprinsipper og kulturdimensjonen - i dag.

Stortingsmelding nr. 36(1984/85) har i sitt sammendrag ti linjer om kulturdimensjonen. Men det som sies er ganske entydig: "Den kulturelle identitet er viktig i et hvert folks utvikling. Innsikt i landenes kultur utgjør dessuten en forutsetning for alt vellykket utviklingsarbeid"(s.12) I kap.18 som utdyper dette punktet sies det: "Utvikling skjer best innenfra". Videre peker man her på at kulturkunnskaper er viktig

for en utviklingsstrategi som kan føre til det man kaller en selv bærende utvikling. Lokal deltagelse forutsetter også at alle aktører i samarbeidet har gjensidige kunnskaper om og forståelse for de sosiokulturelle forhold. Ofte mangler det selvsagt mye på det også den andre veien, d.v.s. våre samarbeidspartneres kunnskap om våre forutsetninger.

I kap. 16 om utvikling og menneskerettigheter sies det: "En forutsetning for å kunne bidra til økt respekt for menneskerettighetene i et mottagerland, er inngående kjennskap og forståelse for de politiske og sosiale forholdene i landet."(s.118)

Går vi til Stortingsmelding nr.34(1986/87), den såkalte "Tilleggsmelding", forsterkes slike prinsipielle synspunkter som fremgår av sitatene ovenfor. To formuleringer bør trekkes fram fra dette dokumentet. Man går inn for en "effektivisering av norsk støtte til urbefolkningstiltak"(s.9) Dette innebærer at man aksepterer og bygger opp under en sosiokulturell variasjon som ofte er truet av makteliter i stater med urbefolkninger. Denne maktelite kan i andre sammenhenger være en viktig samarbeidspartner i bistanden. De konflikter dette kan åpne for skulle tilsi en enda sterkere vekt på de sosiokulturelle forhold i bistandssamarbeidet.

I omtalen av kulturdimensjonen sier "Tilleggsmeldingen" at "Regjeringen vil i tiden fremover legge økt vekt på å sikre bedre innsikt i målgruppenes kulturelle bakgrunn og livsmønster i planleggingen og gjennomføringen av bistandsprosjekter" (s. 10).

I debatten om meldingen våren 1987 ble dette perspektiv understreket av flere talere, og Utenrikskomiteens innstilling skriver: "En realistisk mottagerorientering må etter komiteens syn derfor føre til en enda større vektlegging på kommunikasjon og dialog, på lokalkunnskap og kulturforståelse og på prosjekter tilpasset lokale forhold".(s.31)

Det må også nevnes at DUH's planavdeling høsten 1986 tok initiativ til en utredning som er blitt omtalt som "Kvinner og kultur og kvinnekultur". Sosialantropologen Jorid Vaagland utarbeidet i den anledning et bakgrunnsnotat og gjennomgikk en rekke prosjekter i lys av dette perspektivet.

Dette burde være tilstrekkelig til å dokumentere enigheten om de prinsipielle synspunkter. Uenighet og usikkerhet oppstår når man spør hvordan denne kunnskap og forståelse skal skaffes, når den er viktig og hvem som skal ha ansvar for at den skaffes til veie. Videre er det uenighet og uklarhet om hva som utgjør en relevant og tilstrekkelig innsikt i sosiokulturelle forhold. Disse spørsmål vil bli drøftet mer i detalj senere i rapporten.

1.5. Kvinneperspektiv, økoperspektiv og sosio-kulturelle forhold - en presisering av forskjellene.

Vi har tidligere hevdet at kvinneperspektivet og økoperspektivet i bistandssammenheng er tematisk beslektet med de sosiokulturelle forhold i den forstand at virksomhet på disse felter må krysse sektorgrenser. Det er imidlertid behov for en nærmere presisering av dette. Det ligger nemlig en fare i å understreke denne likheten for sterkt. Det synes allerede å være etablert et felles uttrykk for disse tre temaene i den indre språkbruk: man snakker om "særtiltak" eller "særbevilgninger". Selv om dette ordvalg har sin opprinnelse i bevilgnings- og budsjettforhold, kan det lett føre til at "sær" kan komme til å bety noe mer og avspeile en oppfatning av disse temaer som utskillbare saksområder som ligger noe på siden av det "egentlige og viktigste".

La oss starte med kvinneperspektivet. I dette ligger det først og fremst at kvinnene skal være en spesiell målgruppe på linje med f.eks. de fattigste. Man skal planlegge og sørge for at alt man gjør gagnar denne målgruppe spesielt. Noen vil kanskje dessuten mene at et kvinneperspektiv på bistanden automatisk vil innebære at bistandsstrategien blir bedre i videre forstand. Det ligger mye i feministisk ideologi som kan tolkes i denne retning.

Økoperspektivet i bistanden er derimot ikke en målgruppe, men et overordnet krav til strategi og målsetting for norsk bistand. Temaet sosiokulturelle forhold er heller ingen målgruppe. Det dreier seg om krav til en bestemt type kunnskap, innsikt og forståelse som er nødvendig for å ganne alle våre målgrupper, også kvinner. Våre overordnede målsettinger for bistanden forutsetter egentlig slik

kunnskap. En balansert økologisk utvikling, i den grad dette er mulig når vi har med mennesker å gjøre, forutsetter således også fortrolighet med sosiokulturelle forhold. Det er jo humanøkologi som er relevant i bistandssammenheng.

Den grad av gjennomslag disse tre såkalte særiltak har fått i DUH/NORAD varierer en del, og det kan være nyttig å reflektere noe over grunnene til det. Kvinneperspektivet springer ut av en sterk internasjonal kvinnebevegelse, en pressgruppe som tross alt består av halve menneskeheten. Økoperspektivet har ingen tilsvarende interessegruppe bak seg, men de dramatiske forutsigelser dette analytiske perspektiv har gitt oss innsikt i, gjør at ingen kan forholde seg likegyldig. Dette analytiske perspektiv aksepteres trolig også som viktig fordi det springer ut av naturvitenskapen. Et økologisk perspektiv som ikke bringer inn mennesket som kulturbærer kan også lettere oppfattes som en sektor, og i hvert fall som et perspektiv der det er mulig å bruke harde, kvantitative data. (Det er vel ikke uten grunn at NORAD's spesialrådgiver i miljøspørsmål er plassert hittil i kontoret for landbruk og distriktsutbygging.)

Å stille strengere krav til kunnskap om sosiokulturelle forhold bæres ikke fram av sterke interessegrupper, og det analytiske perspektiv oppfattes av mange som så omfattende og kompliserende at det kan oppleves som sand i et allerede meget nedslitt maskineri, noe vi skal komme tilbake til i kap. 4. 1.

1.6. Om forandring og utvikling.

Når man understreker betydningen av de sosiokulturelle forhold i bistandsarbeid, tror noen at man dermed arbeider for en konservering av visse kulturformer og at man ser på forandring og utvikling som noe negativt. I den mest ekstreme form kan man snakke om en slags "etno-romantikk", en forestilling om de lykkelige, uberørte folkegrupper som bare trues og skades av kontakt med omverdenen. Det skal ikke nektes for at denne form for romantikk har gjort seg gjeldende i enkelte miljøer. Men idag er denne holdningen fullstendig urealistisk. Selv den 4. verden er fanget inn i en forandringsprosess som ikke kan føres tilbake til noe "opprinnelig". Noen grupper er inne i et forandringsdragsug som virker fullstendig ødeleggende på deres kulturelle integritet. På den annen side har hverken den 3. eller den 4. verdens folk ennå nådd den forandringshastighet som preger de moderne samfunn. Hos oss oppleves denne hastighet som et av de store samfunnsproblemer. Den skaper rotløshet, verdioppløsning og identitetskriser, hevder mange. Dette er jo bakgrunnen for at Stortinget har gjort kultur- og tradisjonsbevarende forskning til ett av seks topprioriterte forskningsfelt. Kulturvitenskapen skal på en måte fungere som en slags motvekt eller terapi mot konsekvensene av den tekno-økonomiske forandring som vi alle synes å ønske.

Jorid Vaagland har i det før omtalte notat på en fruktbar måte fokusert på identitetsaspektet i endringsprosessene. Hun skriver om det tema vi her drøfter følgende:

"Bistandsarbeid eller andre former for medvirkning i og dreining av endringsprosessen, må forene to hensyn, nemlig til ønskelig forandring (som er målet for bistandsarbeid) og til sosiokulturell kontinuitet (som er nødvendig for å unngå mislykkede bistandstiltak og klientisering av mottakerbefolkninger eller grupper) Strategien må være slik at den forebygger radikale brudd med folks måter å skape sosial identitet på. Det er ikke nødvendigvis folks konkrete aktiviteter eller de sosiale institusjonene vi skal ta vare på, men de sosiale betydningene de har og som andre, mindre destruktive og mer utviklingsfremmende, aktiviteter kanskje kan ivareta like godt."

1.7. Om kulturvariasjonens omfang.

Kunnskap om den globale kulturvariasjon står fortsatt svakt i norsk almindannelse. Vi er først og fremst oppdratt til at "alle er vi like" og at forskjellene er "utenpå". Vi har således vanskelig for å akseptere at fremmedes identitet sitter like dypt som vår egen.

Vi har også vanskelig for å forestille oss at fundamentale begreper som tid og rom er kulturelle. I det nevnte notat av Tord Larsen viser han til Fredrik Barths analyse av Baktaman-folket som ikke synes å ha tidsoppfatning i det hele tatt: "Spør du etter fortiden, tar de deg med en tur i skogen og viser deg hvor forskjellige begivenheter inntraff. For oss virker det som om de "oversetter" tid til rom". Jorid Vaagland

har i sitt notat vært inne på det samme og eksemplifiserer med fargeoppfatning som noe kulturspesifikt: "Regnbuen er, som fysisk fenomen, alltid og overalt lik. Vi ser de samme 7 fargenyansene hver gang vi ser en regnbue på himmelen, mens folk i andre kulturer like ubetinget ser et annet antall nyanser og har andre kriterier for å identifisere grensen mellom en nyanse og den neste. De "ser" en helt annen regnbue enn oss." Slike eksempler er litteraturen full av.

Nå vil mange si at dette gjelder bare i marginale og eksotiske områder. I våre bistandsland er påvirkningen fra vest så sterk at slike forhold ikke er relevant. Manges erfaring er den motsatte. Forskjellene er fortsatt store og finnes der man minst venter dem. Og de skaper ofte kommunikasjonsproblemer mellom folk som tilsynelatende har et likt utgangspunkt f.eks. gjennom yrke og utdanning. (Eks: Oljebransjen)

Det er to utviklingsprosesser som skjer samtidig i vår tid. På den ene side har vi en global uniformering og kulturpåvirkning som gjør at de mer ekstreme kulturforskjeller jevnes ut. På den annen side har vi en interesse for og bevissthet om etnisk og sub-kulturell betydning som synes økende. Minoriteter, regioner, utkanter og andre mikro-enheter viser en motstand mot makrosystemer av ulike slag. Dette har som konsekvens at selv om kulturer er i endring, lever nytt og gammelt side om side på en måte som stadig overrasker. Særlig dersom man kommer fra et tradisjonelt homogent samfunn som det norske, blir man overrasket over hvilke kulturelle blandinger folk kan leve i og med, og hvor lett de kan bevege seg mellom tradisjonelle og moderne sub-kulturer.

1.8. Om toleranse for kulturvariasjon.

Jeg tror det er nødvendig i dette bakgrunnsnotat å si noe om et par av de helt store problemer som reiser seg i forbindelse med bistand og hensynstagen til SKF.

Det første dreier seg om toleransegrenser. Hva slags særkulturelle former kan eller bør man motarbeide. Det "klassiske" eksempel på et slikt problem er spørsmålet om omskjæring av piker. Det er viktig i denne sammenheng å understreke at kravet om mer kunnskap og forståelse når det gjelder sosiokulturelle former ikke nødvendigvis betyr det samme som akseptasjon. Og i de tilfelle der man føler at man har rett til å påføre folk endringer de ikke ønsker, er det kanskje enda viktigere å skjønne folk på deres egne premisser. Dialogen og overtalelsen blir mer effektiv og trolig mer skånsom da. Det er forøvrig ikke bare utlendinger som av og til mener å ha en slik rett. Mange steder er motsetningene mellom sentrum og periferi innen nasjonen meget sterk, og i slike situasjoner burde det stilles store krav til lokalkunnskap som ledd i planlegging og beslutning.

Det andre store spørsmål vi må innom er om det finnes "kulturelle universalialia", dvs tverrkulturelle, almengyldige normer og forestillinger. Kulturforskningen har store problemer med å identifisere slike universalialia. Det man kan komme fram til er meget generelt, og vi vil komme tilbake til dette når vi skal forsøke å operasjonalisere begrepet sosiokulturelle forhold.

Et viktig forsøk på å finne slike "universalialia" har vi i menneskerettighetene. Men også disse er meget generelle og vanskelig å operasjonalisere. Dette er særlig tilfelle med konvensjonen fra 1966 som "trådte i kraft" fra 1976 og som bl.a. handler om sosiale og kulturelle rettigheter. Det "klassiske" eksempel på motsigelse her er forholdet mellom urbefolkningers rett til å definere sin egenart på den ene side, og storsamfunnets planlegging og styring som ofte går på tvers og truer denne retten. Lignende motsigelser gjør seg gjeldende - om enn mindre dramatisk - i vanlig bistandssammenheng også. Dersom en mer aktiv og systematisk undersøkelse av sosiokulturelle forhold i våre samarbeidsland skulle by på motstand og problemer fra mottagersiden, kan henvisning til menneskerettighetene muligens være et relevant argument å bruke. På den annen side kan slike argumenter også skape konflikt.

Det skulle være klart etter dette at innholdet i det vi kaller sosiokulturelle forhold er viktige deler av det folk er uenige om. De kan således ikke bare betraktes som noe man må "ta hensyn til" for å nå andre, overordnede mål. De inngår også i disse målene. Og her ligger et av de mange vanskelige metodeproblemer når man skal tenke seg en evaluering av bistand med sosiokulturelle forhold i fokus.

I denne sammenheng er det derfor viktig å være seg bevisst forholdet mellom henholdsvis forståelse, beskrivelse og akseptasjon. For å gjøre beskrivelse av fremmede sosiokulturelle forhold best mulig, må det som før nevnt skje ut fra aktørenes egne premisser. Man må frigjøre seg fra sine

etnosentriske utgangspunkter og tenkemåter. Det er dette som i metodesammenheng kalles et kulturellt relativt perspektiv. Det er imidlertid viktig å ikke blande sammen kulturell relativisme som metodisk fremgangsmåte for beskrivelse og forståelse med kulturell relativisme i betydningen verdinihilisme, eller mangel på etisk forankring. Beskrivelse og forståelse ut fra et kulturellt relativt analyseperspektiv i metodisk forstand er en forutsetning for sammenlignende kulturstudier. Den beskrivelse og analyse som trengs for planleggingsformål må derfor gjennomføres med et profesjonelt, kulturellt relativt utgangspunkt.

Det er all grunn til å tro at om dette gjøres, vil våre toleransegrenser for hva vi aksepterer også utvides. I de senere år er økonomiske tilpasninger i u-land som tidligere ble betraktet som primitive og uhensiktsmessige, blitt verdsatt på en ny måte når man skjønner den indre logikk. I en av våre rapporter omtales det zambiske chitemene-jordbruk som "omflakkende jordbruk", uten tvil med nedsettende betydning. Andre steder kan man se uttalelser som tyder på at landbruksfolk ser denne bruksform som det optimale i de gitte naturomgivelser. På lignende måte har nomadisme i mange samfunn blitt sett på som spesielt usivilisert, og bosetningskampanjer har ikke alltid vært begrunnet med nomadenes egne ideer om det gode liv. Dermed er det ikke sagt at både svedjebruk og nomadisme kan komme i situasjoner der de ikke lenger er liv laga.

Kap. 2 SOSIO-KULTURELLE FORHOLD - ET FORSØK PÅ OPERASJONALISERING

2.1. Sosio-kulturelle forhold - kan de måles?

Uttrykket sosio-kulturelle forhold (heretter kalt SKF) har som før sagt sitt utspring i det kognitive kulturbegrep. Men for bistandsformål trenger man et begrep som fanger opp noe mer enn bare den kognitive dimensjonen. Kombinasjonen sosio-kulturell omfatter således både folks ideer, verdier og normer og hvordan disse utspilles i konkret samhandling. Mange vil hevde at det er bare gjennom systematisk observasjon av samhandling at vi kan slutte oss til folks ideer og verdier. Dette henger sammen med at det overalt ikke alltid er samsvar mellom hva folk sier og hva de gjør. Men det har også sammenheng med det forhold at handling ofte kommer før refleksjonen, i den forstand at mange makter å leve sitt liv uten at de er seg bevisstgjort noe særlig om hvorfor og hvordan. For de fleste praktiske formål kan vi likevel regne med at folk både har en rimelig forståelse av egen livssituasjon og at de er i stand til å si noe om det. Om språket skjønnes, er det således mye man kan spørre folk om, og regne med å få vite, uten å bruke måneder og år for å kontrollere at det de sier har noe med virkeligheten å gjøre. Men også dette må gjøres profesjonelt.

Ved å bruke uttrykket forhold har vi markert at det ikke bare dreier seg om variabler i vanlig målbar forstand. Dette bringer oss til en nødvendig avklaring av forskjellen mellom SKF og det som kalles sosio-økonomiske variabler i bistandslitteraturen. (Heretter kalt SØV) I FN-systemets dokumenter er det dette begrep som kan minne om det vi har kalt SKF. I UNRISD's manual om utviklingsplanlegging og evaluering er innholdet i SØV presisert. Det omfatter 19 ulike indekser, fra GDP til stålkonsum, barnedødelighet, energikonsum, fjernsynsbruk og inntak av dyreproteiner. Alle disse variabler er målbare. Data er samlet inn oftest på nasjonsnivå fra offentlig tilgjengelig statistikk. Indeksen fanger således sjelden opp regionale, klassemessige eller etniske ulikheter innen en nasjon. I FN-systemets prosedyrer er det således en klar konsentrasjon om det målbare, det som representerer endring i forhold til et målbart utgangspunkt. Man kan trygt si at heller ikke FN-systemet har funnet gode løsninger på å operasjonalisere det vi kaller SKF. Kulturdimensjonen i FN-systemet har en meget klar forankring i sektorbegrepet, faktisk mer markert enn i enkelte giverland. Unesco har alltid vært FN's kulturenhet, og den nyere litteratur fra dette organ om kulturdimensjonen i bistanden domineres av en sektortankegang. Det man konsentrerer seg om er å styrke den 3. verdens kultursektor, ut fra betydningen det har i et nasjonsbyggingsperspektiv.

Et spørsmål som nå reiser seg er om vi skal betrakte SKF som en slags restkategori vesentlig av kognitiv art, som blir igjen når man har uttømt mulighetene for å finne målbare SØV. Mye taler mot dette, og et eksempel vil forhåpentlig illustrere den vesentlige forskjell mellom SKF og SØV.

I forbindelse med et jordbruksprosjekt i Sudan ble det innsamlet statistiske data om det enkelte husholds ressurser som ledd i en slags baseline-fastsettelse. FAO's statistikere gikk ut fra at mann og kone i et hushold hadde felleseie når det gjalt noe så dagligdags som korn. Kvinnen laget all mat, også for mannen. I hvert hus var det en meget synlig kombinge. Intervjueren spurte mannen eller konen, avhengig av hvem som var hjemme, om hvor mye korn de hadde i bingen. Nå viste det seg imidlertid at i dette samfunn hadde mann og kone også særeie når det gjalt råstoff til mat. Åpnet man lokket på kombingen så man to adskilte kammer, ett med konens og ett med mannens korn. Statistikerne fikk, i flg. Fredrik Barth som har meddelt denne beretning, systematisk feilinformasjon av mangel på kvalitativ kunnskap om hva et hushold blant Fur-bøndene egentlig er. Det finnes et utall lignende illustrasjoner i bistandslitteraturen.

Det denne historien forteller oss er at SKF er en type nødvendig, kvalitativ kunnskap som ligger på et nivå forut for konstruksjon av SØV. Det betyr ikke at SØV er et unødvendige planredskap. Skal man endre og påvirke et samfunn - mottagerorientert, målgruppeorientert eller på andre måter som våre idealer tilsier - må man akseptere nødvendigheten av å etablere hva man kunne kalle en kvalitativ baseline forut for og i tillegg til de målbare "baselines". (Sosialantropologen Tord Larsen har i notatet "Kultur og utvikling", utarbeidet i forbindelse med Tilleggsmeldingen, brukt uttrykket "kulturell infrastruktur" omtrent i samme betydning.)

Noen vil kanskje hevde at dette er å sprengte åpne dører. Alle vil jo mene at vi skal ha så gode kunnskaper som mulig før vi konstruerer indekser. Men forholdet er at vår vanlige etnosentriske holdning er så sterk at vi altfor ofte ikke tenker oss at ting kan være annerledes enn vi tror i utgangspunktet. Profesjonell bevissthet om og innsamling av kunnskap om SKF viser seg gang på gang å kunne forbedre også de målbare indekser.

2.2. Hvordan beskrive SKF?

En slik "kvalitativ baseline" må omfatte følgende hovedtemaer:

1. En beskrivelse av natur- og ressursgrunnlag med fokus på hvordan folk oppfatter dette selv. Heri inngår hvilke organisatoriske løsninger man har utviklet for produksjon og fordeling av det som oppfattes som nødvendigheter og goder. Dette er hva vi kan kalle økonomisk organisasjon.

2. Man må videre beskrive de organisatoriske løsninger på reproduksjon, hvordan samfunnet fornyer seg, kort sagt en analyse av sosial organisasjon. I dette inngår beskrivelse av ekteskaps- og slektskapssystem, hushold og rangsystemer.

3. Videre er det viktig å kjenne interne maktforhold, konflikter og interessenmotsetninger på lokalt nivå og de maktstrukturer som forbinder mikro- og makronivået - kort sagt politisk organisasjon.

4. Alle disse forhold har i siste instans sammenheng med folks grunnleggende oppfatninger om liv og død, og deres oppfatning av hva som er det "gode liv", hva som er fremskritt og utvikling på deres egne premisser. Med ett stikkord - verdensbilde - hvori inngår alle de rituelle uttrykk som formidler folks forståelse til hverandre, omverdenen og det hinsidige.

Disse fire punktene er en abstrakt og modellmessig måte å fremstille helheten på.

I de fleste strøk av verden er folk i dag innlemmet i større sosiopolitiske systemer enn det lokale, regionale eller etniske nærmiljø. Folk har derfor også oppfatninger om sine forhold til omgivelsene og til den utvikling de er fanget inn i - eller er med på å utforme, alt etter hvilke forhold de står i til de ulike maktstrukturer.

Disse fire institusjoner, som er de nødvendige og tilstrekkelige betingelser for at samfunn skal kunne fungere, kan således også sees på som det kultur og samfunn har felles uavhengig av tid og sted.

Dette betyr ikke at de institusjonelle avgrensninger er like synlige i alle samfunn. I store deler av den 3. verden er forholdet slik at f.eks. sosial organisasjon, økonomi og politikk er innvevet i hverandre på måter som er forskjellig fra det man finner i de moderne samfunn. Det betyr ikke at alle andre kulturer enn vår er velintegrerte. Indre konflikter og motsigelser er også naturlige og trolig til stede, mer eller mindre, i alle kulturer.

En meget viktig del av forundersøkelsene blir derfor nettopp å avdekke den kulturspesifikke oppfatning av sammenheng og motsigelse mellom sektorene som folk har. Denne må synliggjøres og gjøres forståelig, selv om den i første omgang kan synes å springe ut av en annen rasjonalitet enn vår.

Folks forestilling om hvordan sammenhengen er og de måter man uttrykker sammenheng og egenart på varierer med andre ord mer enn man vanligvis forestiller seg.

Sosialantropologen Tord Larsen beskriver SKF som en slags kompetanse:

"Vi er i besittelse av en innholdsfortegnelse over hva slags ting verden består av, hvordan de er forbundet med hverandre og hva slags adferd som er mulig eller meningsfull i forhold til dem. Vi vet at det er mulig å gi ordre til en hund, men ikke til en regnstorm. Vi vet at kjøpmannen vil gi oss smør i bytte for penger, men vi regner ikke med at han vil gi oss smøret hvis vi til gjengjeld tilbyr å synge en pen sang for ham. Dette vet vi ut fra den kulturelle kompetanse som vi erverver oss i samspill med medmennesker innenfor et kulturelt felleskap."

Tord Larsen peker også på det viktige forhold at vår evne til å se oss selv utenfra og gjøre rede for denne kunnskap i all dens fylde er begrenset:

"Denne kunnskapen vi sitter inne med, kan vi ikke alltid gjøre eksplisitt rede for. Vi kan snakke et språk uten nødvendigvis å kunne gjøre rede for de grammatiske prinsippene som styrer språkbruken vår. På samme måte handler vi i dagliglivet ut fra kunnskap og samhandlingsregler som vi ofte ikke ville kunne sette ord på om vi ble spurt."

Det er dette som gjør den profesjonelle kultur- og samfunnsanalyse til noe mer enn det jeg kaller

aktørforståelsen. Tord Larsen har også noen gode formuleringer om dette:

"Denne implisitte hverdagsviten som vi til daglig tar for gitt, blir kanskje først åpenbar for oss når vi møter alternative virkeligheter, fremmede kulturer med andre koder, andre tolkningsskjema, andre handlingsinstruksjoner og et ukjent kulturelt og sosialt inventar. En av antropologiens oppgaver er å trenge inn i disse andre verdenene, å tilegne seg andre folks virkelighetsnøkler og studere hvordan deres fond av kunnskap gir mening til deres sosiale og naturgitte omgivelser. Alt bistandsarbeid utgjør nettopp et møte mellom slike ulike verdensforståelser og bidrar til å etablere kommunikasjon mellom dem."

I et arbeid for å styrke bevissthet om SKF må vi således ikke glemme gjensidigheten - også bevissthet om egne særtrekk og disses betydning i bistanden må styrkes.

2.3. Verdisirkulasjonsanalyse som planredskap.

Vi har nå presentert innholdet i SKF og konsentrert oss om det som må til for å konstruere det vi kaller en kvalitativ baseline. Hvorledes skal vi så nærme oss det samme stoffet med sikte på å fange opp noe mer dynamisk, noe som kan fortelle oss om muligheter for forandring og hvordan forandring kan stimuleres?

Går man gjennom den samfunnsvitenskapelige litteratur om utviklingsproblemer, finner man at mye er konsentrert om de store makro-perspektiver, særlig om årsaker til underutvikling. Relevante analyseperspektiv for mer mikro-orientert planlegging er det derimot mindre av. Men ett perspektiv fremstår som det mest anvendelige, og vi kan kalle det verdisirkulasjonsanalyse.

Perspektivet har flere faghistoriske røtter, noe vi ikke skal gå i detalj med her. Men det bør nevnes at den norske sosialantropologen Fredrik Barth meget tidlig i bistandshistorien har gitt viktige bidrag til utviklingen av dette perspektivet, bl.a. gjennom sitt arbeid for FAO i Sudan. Perspektivet har preget mye av den anvendte u-landsforskning både i Norge og internasjonalt. Men hittil har få forsøkt å forenkle perspektivet ned til noe som kan brukes mer som en standardprosedyre i forarbeider og prosjektoppfølgning.

Perspektivet går ut på at man etter en kartlegging av folks verdier, både de målbare og de som er vanskelig å måle, går videre med å se hvordan disse verdier kan omsettes med hverandre, eller hvordan de ikke kan omsettes. Man finner nemlig at i de aller fleste samfunn er det verdier som bare kan omsettes på helt spesielle måter.

I vår kultur er f.eks. vennskap en verdi vi mener ikke skal kunne kjøpes for penger. Når vennskap skal "verdsettes" skjer det bare gjennom gjensidighet eller resiprositet. Det vil si at vennskap bare kan verdsettes ved at noen gir meg det samme tilbake. Slik verdsettes også de fleste av de verdier vi kaller edle eller hellige. I mange u-land er det fortsatt slik at jord er en så eksklusiv verdi at den ikke kan omsettes mot hva som helst. Man får retten bare gjennom en annen rettighet eller verdi, nemlig medlemskap i en bestemt slektsgruppe. I en moderniseringsprosess brytes gjerne de tabuer ned som hindrer omsetning av jord etter markedsprinsippet. Noen ser på en slik utvikling som positiv, nødvendig og eller uunngåelig. Tradisjon-alister ser på slikt som helligbrøde. I vår kultur er det typisk at vi bruker metaforen prostitusjon om alle former for verdiomsetning som er moralsk forkastelig, ikke bare i den opprinnelige betydning som dreier seg om kommersialisering av seksualitet.

I de førindustrielle samfunn er verdisirkulasjonen preget av at ulike verdier sirkulerer i klart adskilte sfærer. Forsøker man å bringe en verdi fra en sfære til en annen, møter man det som er kalt en konverteringsbarriere. Kjøp av jord for penger er et eksempel. Men også i moderne samfunn er det spor av slikt. Forsøk på å kjøpe seg politisk makt med penger er i vårt politiske system fortsatt tabubelagt og er også et eksempel på det vi drøfter her. De som forsøker det, møter moralske eller legale sanksjoner som nettopp er uttrykk for en slik konverteringsbarriere. Men i de fleste samfunn finnes det også visse muligheter for å trenge gjennom slike barrierer. Dersom man har penger til å kjøpe seg fritid for, og gjennom det kan delta i politisk organisasjon og valgkamp, kan man si at man har funnet en omvei som gjør bruken av penger for å oppnå det samme gode, legalt og sogar prisverdig. Dette kalles en konverteringskanal.

I tillegg til verdiomsetning ved gjensidighet har vi en form som kalles redistribusjon. Det er dette vi praktiserer gjennom skattlegging og tilbakebetaling i form av sosiale ytelser til et fellesskap. Den tredje form for verdisirkulasjon er etter markedsprinsippet, tilbud og etterspørsel fastsetter verdien på et gode.

Modernisering innebærer at stadig flere og flere verdier fastsettes på denne måten. I dagens politiske språk heter dette privatisering. Og modernisering innebærer derfor at stadig flere og flere konverteringsbarrierer brytes ned. Penger er i det moderne samfunn en verdi som er gangbar nesten overalt. For å kunne planlegge, styre og kontrollere i det moderne samfunn ser det ut til at alle verdier må kunne uttrykkes i en og samme målestokk. Men også i det moderne samfunn finnes det grenser og barrierer, og vi forsøker i det minste å opprettholde noen og skjermte verdiene mot profanering ved å hegne om dem med nye barrierer.

En systematisk analyse av et samfunns verdisirkulasjonssystem kan minne om sosialøkonomenes sirkulasjonsmodeller. Men disse er begrenset til å dreie seg om målbare verdier. De verdier som ikke kan måles kalles av sosialøkonomer for konstanter, ofte sogar kulturkonstanter. Sosialøkonomenes modeller er sterke når det gjelder presise forutsigelser, men man møter vanskeligheter når "kulturkonstantene" viser seg å ikke være det man trodde de var.

Verdisirkulasjonsanalyse forteller oss ikke bare om barrierer. De kan også fortelle oss om mulighetene for å trenge gjennom disse, og hvor man med størst og raskest effekt kan få til vekstspiraler i verdiomsætningen, enten det dreier seg om penger eller f.eks. karriereforløp.

En systematisk anvendelse av dette perspektiv er brukt i min egen bok "Kerala Fishermen and the Indo-Norwegian Pilot Project", Oslo 1968. I den ene av de to indiske fiskerlandsbyer var verdisirkulasjonen slik at overskudd av fisket systematisk, og gjennom mange kanaler, ble pløyet tilbake i næringen. Dermed oppsto en eventyrlig økonomisk vekst i denne landsbyen. I den andre landsbyen ved siden av var fisket ansett som et urent yrke, og folks ambisjoner var å komme ut av dette og inn i noe annet. Overskudd ble derfor forsøkt investert i jord som ga mulighet for statusforbedring. I denne landsbyen har norsk bistand ikke ført til noen vesentlig vekst i fisket.

Den hittil mest eksplisitte prosessplanlegging som er gjennomført innen DUH/NORAD, finner vi i HIRDEP-modellen som har mange trekk til felles med det vi her har presentert. (Se Appendix 1)

Vi har nå redegjort for hvordan en profesjonell beskrivelse av SKF må se ut, og vi har presentert et analyseperspektiv som bygger videre på dette. I neste avsnitt skal vi drøfte hva slags ekspertise som danner forutsetningen for en anvendt variant av dette.

2.4. Finnes det eksperter på SKF?

Spørsmålet kan lyde retorisk og svaret er selvsagt ja. Men i dette avsnittet skal vi drøfte hva slags ekspertise dette dreier seg om.

For det første er folk selv eksperter på sin egen kultur i en viss forstand. Dette som i antropologisk sjargong kalles "native theory", kalles på folkelig språk "sundt folkevett". Det er denne type ekspertise man hittil vanligvis har mobilisert for å ivareta hensyn til SKF. Jeg har i en annen sammenheng (Klausen, 1984) kalt dette "aktørfortælsen". Denne utøves av folk selv. Men også eksperter på andre felter, så som ingeniører, økonomer, misjonærer etc erverver seg en type "aktørforståelse".

I bistandssamarbeid har man hittil i alt vesentlig stolt på "aktørforståelsen". Det rimer godt med prinsippet om mottagerorientert bistand, og det tilfredsstillende kravet om at u-landet selv skal formulere premissene for bistanden. Ut fra en slik tankegang er "lokal deltagelse og medbestemmelse" den klareste og kanskje den eneste mulige indikator på at man har "tatt hensyn til" SKF. Det ser også ut til at dette er en av de viktigste indikatorer kvinneperspektivets voktere tyr til i sine evalueringer.

Men det finnes også en annen type ekspertise på SKF, nemlig den akademiske profesjonen sosialantropologi og i en viss grad også sosiologi. Analysemåten og perspektivet har også spredt seg til andre disipliner eller blitt utviklet uavhengig, særlig blant enkelte kulturgeografer.

Sosialantropologi og i noen grad sosiologi har det systematiske studium av variasjoner i SKF som sin hovedsak. Deres viktigste kjennetegn er ambisjonen om å være generalister, ikke sektoreksperter. I u-landene er denne ekspertise enda svakere utviklet enn i i-landene, og i noen tilfelle assosiert med de tidligere undertrykkere.

Et sektorperspektiv på samfunn og kultur er en av våre mest gjennomgripende måter å forstå samfunn på. Som modell er sirkelen og sektorene et effektivt og nyttig redskap for å forstå og planlegge. Modernisering og utvikling ser også ut til å innebære at samfunn også blir - empirisk sett - mer sektorisert.

Jo mindre sektorene er, jo lettere er det å gi kvantitative mål på forandringer og lettere er det å styre endringene mot et presist avgrenset delmål og vurdere om man har nådd det man ville. Yrkesspesialiseringen følger samme mønster. Det er lett å være ekspert på en liten sektor, og det moderne samfunn har snart ikke profesjoner igjen som forsøker seg på å skjønne hvordan sektorene henger sammen. Det blir lett noe komisk over slike folk og generalistene blir ofte vurdert som "universaldilettanter".

De eneste generalister vi fullt ut aksepterer er politikerne. De skal representere det sunne folkeveit. Dette er en type helhetsforståelse som skulle gjøre det mulig for dem å fordele og ta hensyn til alle sektorer alt etter den betydning de tillegges. I praksis vet vi imidlertid at også politikere blir "spesialister" innen sine repsektive komiteer. Mange opplever dette som et stort problem, og de må som Celius i "Det lykkelige valg", "holde seg til kirkesanger Avlangrud i militærspørsmål."

Det er også politikere som formulerer de overordnede målsettinger, og de er ofte uttrykt i generelle vendinger, eller på øverste nivå i det DUH's evalueringshåndbok kaller målsettingspyramiden. Straks man skal realisere de overordnede mål, må man veien om delmålene, og det er sektorekspertenes område.

Det synes således å være et press mot at overordnede mål og perspektiver sektoriseres og fragmenteres. Det man kaller operasjonalisering er nettopp en slik oppsplitting av komplekse, kvalitative enheter i enkle og helst målbare elementer, også kalt indikatorer.

Den akademiske tilnæringsmåte man kan kalle helhetsperspektivet, er langt vanskeligere å handtere. Kulturell identitet og egenart, velstand og det gode liv er kvalitative opplevelseskategorier. De henter sin næring på kryss og tvers av sektoraktiviteter. De er på en måte diskontinuerlige. Endrer man dem er de ikke mer eller mindre av det samme, men kvalitativt noe annet.

I den klassiske antropologiske tradisjon der man studerer en fremmed kultur, er det tre profesjonelle trekk som er viktige. Det første har vi allerede omtalt, det kulturelle utgangspunkt. Deretter må vi nevne det tidkrevende feltarbeid som er nødvendig for å lære seg en fremmed kultur gjennom systematisk deltagelse og observasjon. Det tredje særtrekk er resultatet av forskningen. Det tar gjerne form av en såkalt "monografi". Det er en mest mulig helhetlig fremstilling av det samfunn og den kultur man har satt seg fore å analysere. Ser man på innholdsfortegnelsen på slike monografier svarer de i alt vesentlig til det vi her har kalt innholdet i SKF.

Ofte er det i denne helhetsfremstilling ett fokus som enten springer ut av forskerens hovedinteresser eller av ett dominant trekk i det angjeldende samfunn. Forskerens hovedinteresse kan f.eks. være religiøse forhold og det dominante trekk f.eks. en særegen organisatorisk form.

Forskerens hovedinteresse gjør ham imidlertid ikke til religionsforsker, og konsentrasjon om det særegne organisatoriske trekk gjør ham ikke til organisasjonssosiolog. Både særinteresser og særtrekk forsøkes innlemmet i et mest mulig helhetlig perspektiv. Hovedinteressen som det fokuseres på, gjør ikke generalisten til spesialist. Riktignok ser vi tendenser til spesialisering som går ut over dette også i antropologi og sosiologi. I sosiologi er denne tendensen kommet lengst, trolig fordi faget først og fremst er utviklet på studiet av de komplekse samfunn. Denne tendens kalles for bindestrek-sosiologi. Eksempler er industri-sosiologi, familie-sosiologi, utviklings-sosiologi osv. Innenfor sosialantropologien finner man en lignende tendens, men fragmenteringen er ikke nådd så langt som i sosiologien ennå, og motstanden mot disse tendensene er sterkere.

Det har også skjedd en utvikling der sosialantropologien og de sosiologiske disipliner nærmer seg på en annen måte. Bakgrunnen er at verden endrer seg. De små, isolerte stammesamfunn som man vanligvis forbinder med antropologi, blir innlemmet i større systemer. Dette betyr at i den sosialantropologiske forskningsfront er moderniseringsprosesser, kompleksitet, integrasjon og konflikt sentrale emner. Ikke bare stammer men byer, bedrifter og andre institusjoner kan studeres. Grensene mellom de samfunnsvitenskapelige disipliner blir mer flytende og deres geografiske arbeidsmark mer felles, i det sosialantropologer også befatter seg med egen kultur. Generalistperspektivet i bistandssammenheng er således ikke bare relevant på mikroplan, og på de , for oss, mer eksotiske arenaer.

I den akademiske verden er det utviklet også andre fagområder som bygger på et generalistperspektiv i en eller annen forstand. Juristene har de skrevne lover som sitt helhetlige referansepunkt for alle samfunnets sektorer. Og de er den mest yrkesrettede generalistutdannelse vi har. Historikere tilordner alle samfunnsmessige sektorer til en tidsdimensjon og geografer til en romdimensjon. I økologisk analyse er

helhetsdimensjonen energiomsetningen og samspillet forøvrig mellom natur og dyr/menneske. Sosiologi og sosialantropologi og delvis statsvitenskap er ennå mer ambisiøse og bruker både tid og rom, men viktigst er det vi kan kalle struktur- og funksjonsanalyse som kommer i tillegg.

Det har ofte vist seg at når man snakker om sektorekspertise versus generalister, oppstår det lett en kompetansestrid. Alle ønsker egentlig å være generalister, særlig dersom ens oppgaver er å planlegge ett eller annet. Jeg ville håpe at man i den videre diskusjon om dette kunne akseptere at det ikke dreier seg om en profesjonskonkurransse, men om å finne fram til de beste kombinasjoner av angrepsmåter for de ulike oppgaver man skal løse.

Mitt hovedpoeng i denne presentasjon av SKF og den bakenforliggende profesjonelle virksomhet har vært å peke på betydningen av å styrke generalistperspektivet i bistandsplanleggingen, ikke på bekostning av den absolutt uunnværlige sektorekspertise, men som supplement til den.

Hvordan dette kan gjennomføres i daglig bistandspraksis blir tema for neste avsnitt.

2.5. Ideelle krav og det muliges kunst.

Vi har hittil konsentrert oss om noen trekk av det akademisk/faglige grunnlag som en mer anvendt bruk av kunnskap om SKF må bygge på. Denne sakkunnskap har hittil ikke nådd så langt i profesjonalisering at den har utviklet en entydig, praktisk profesjon på linje med ingeniører, økonomer, leger og psykologer. Det forhindrer ikke at folk med slik fagutdannelse er blitt ansett som brukbare på mange nye felter i arbeidslivet.

Hva må så til for å omforme den akademiske praksis til en anvendt variant for bistandsformål? Vi vender da tilbake til de fire viktige profesjonelle karakteristika: det kulturelle perspektiv, feltarbeidet, verdisirkulasjonsanalysen og monografien. Av dette er det kravene til det langvarige feltarbeid som er den største vanskelighet ved tilpasning. Blant samfunnsforskere er det uenighet om hvor langt man kan kompromisere med dette. Blant sosialantropologer har man sett en klar tendens til å akseptere at det er mulig å gjøre noe fornuftig på kortere tid enn det som kreves av feltarbeidet i hovedfagsutdanningen, noe som vanligvis tar ett år, men kan reduseres til et halvt.

Grunnen til denne utvikling er at mange nå føler seg mer erfarne etterhvert. De mener å kunne være nyttige både i korte konsulentoppdrag på noen uker eller gjøre meningsfulle forundersøkelser i løpet av 1 til 3 måneder, alt etter tidligere erfaring. En annen grunn er at noen få har etablert seg som private konsulenter og må konkurrere med profesjoner som mener å kunne gjøre ting mer "effektivt".

I de tilfelle der det er mulig og ønskelig at norske fagfolk foretar forundersøkelser, bør de baseres på et feltopphold av minst en måneds varighet, helst mer. Mange praktikere vil mene at dette er for tidkrevende. Men det finnes flere eksempler på at man også fra de "harde" fagområder, f.eks. havforskning, har akseptert lengre tidsrammer enn tre måneder. Spørsmålet er først og fremst om man ser undersøkelse av SKF som like viktig.

De øvrige faglige karakteristika innebærer ingen store tilpasningsproblemer. Det kulturelle analyseperspektiv kan man bruke under alle forhold når man har tilegnet seg det. Likedan det analytiske perspektiv vi kalte verdisirkulasjonsanalyse. Den monografiske fremstillingsform derimot kan nok by på visse kvantitetsproblemer. Det er en kjent sak at man i forvaltningen ikke ønsker mer av de mursteinstunge utredninger. Verdensbankens standarder er muligens i overkant, og noen sosialantropologiske forarbeider har uten tvil vært for detaljrike.

Det viktigste å ivareta er den tematiske bredde og at helhetsperspektivet og den systemmessige sammenheng blir tydeliggjort. Dette er viktig fordi kunnskap om SKF ikke bare skal danne det vi kaller en kvalitativ baseline. Kunnskapen skal også være relevant i gjennomføring, styring og tilpasning i løpet av prosjektperioden. Denne kunnskap er således en forutsetning for det som er blitt kalt prosessplanlegging eller generativ planlegging (For en nærmere redegjørelse for dette se Gunnar Sørbo, 1983 og HIRDEP-rapporten)

EF-landene har i sin bistandspraksis trolig kommet lengst i å utforme detaljerte krav til hva forundersøkelser skal innebære. I de såkalte Lomé'-avtaler, som regulerer forholdet mellom EF-landene

og de tidligere oversjøiske besittelser, finnes det en egen manual for forberedelse og vurdering av prosjekter og programmer. Et utdrag av denne manualen er gjengitt i Appendix III.

Som man ser er denne langt mer omfattende og detaljert i sine krav enn det som hittil er foreslått i dette notatet. Og den stiller krav som overhodet ikke finnes i den manual som for tiden gjelder i DUH. Det viktigste ved dette avtaleverket er at det også er forpliktende for den mottagende part.

Avtalen foreskriver i detalj på hvilket tidspunkt "attention must be paid to socio-cultural factors", på hvilke sektorer, hva slags SKF som er relevant osv. Lome'-avtalene bruker ikke uttrykket monografisk fremstilling, men i strukturen er det likevel store fellestrekk med det vi har presentert kap. 2.2. Den mer prosessuelle og dynamiske tilnæringsmåte som vi har presentert i kap. 2.3. mangler imidlertid i Lome'-manualen. Dersom man ønsker en mer detaljert spesifisering enn det vi har presentert i de nevnte kapitler, kan Lome'-manualen trygt brukes som et forbilde.

Lome'-avtalen sier også at det er vanskelig å si hvilke krav man skal stille til feltarbeidets lengde og hvilken profesjonelle sammensetning som i hvert tilfelle er det mest relevante. Når det gjelder tidsbruk nevnes "a few months" og "two to three months", og som teamsammensetning nevnes spesielt sosialantropologer, sosiologer og økonomer. (I EF-landene er det imidlertid heller ikke samsvar mellom det detaljerte regelverk og bistandsvirkeligheten)

Vi har i dette kapitlet forsøkt å vise følgende: Dersom man ønsker å styrke planlegging og gjennomføring ut fra de overordnede måls krav om bistand på folks egne premisser, finnes både den profesjonelle sakkunnskap og mulighet for praktisk tilpasning. I neste underkapitel skal vi ta for oss noen av de problemer som springer ut av bistandens mangesidighet.

2.6. Ulike bistandsformer - ulike krav til planprosedyrer.

Betydningen av å ha kunnskap om og ta hensyn til SKF vil etter manges mening variere alt etter hva slags bistandsform det dreier seg om. La oss i første omgang se på den vanlige bistandstypologi som DUH/NORAD opererer med.

SKF har i utgangspunktet like stor relevans for bilateral som for multilateral bistand. Men muligheten for å innfluere fra norsk side på planleggingsprosedyrer og forundersøkelser i de multilaterale tiltak er selvsagt noe mindre enn på de bilaterale. Inntrykk fra rapporter om FN-systemets bistandsvirkosomhet (f.eks. i Cassen-rapporten) vitner ikke om noen vesentlig bedre tilstand enn det man finner i bilaterale sammenhenger.

Prosjekter og programmer skulle også prinsipielt stille de samme krav til forundersøkelser og prosessplanlegging og dermed til krav om solide kunnskaper i SKF. Igjen har vi det forhold at muligheten for å innfluere over planprosedyrene i programstøtten er noe mindre enn i prosjektstøtten. I programstøtten er det særlig viktig med bevissthet om SKF forut for tilslutning til programmene. Dersom bistand skal innebære dialog og samarbeid, må det være gjensidighet i kunnskapsnivå om forutsetninger og prognoser for bistanden.

Varebistand oppfattes av mange som den enkleste form rent administrativt. Noen vil kanskje mene at vi her har en bistandsform hvor SKF er irrelevant. Sosialantropologen Eirik Jansens lille artikkel om den medisinske varebistand til Bangladesh viser at dette ikke alltid er riktig. (Eirik Jansen, 1987)

Personellbistand stiller krav til kunnskaper hos aktørene om SKF uansett hvor i bistandssystemet man befinner seg. Det samme gjelder nød- og katastrofehjelp der man har mange eksempler på at manglende innsikt i SKF har vært konsekvensfylt.

Det synes meget vanskelig å finne en klar og entydig korrelasjon mellom variasjon i den eksisterende bistandstypologi og større/mindre relevans av SKF.

Det er vel likevel en vanlig oppfatning at jo nærmere bistanden er knyttet til et lokalsamfunn eller en region og jo mer mangedimensjonell den er i sin målsetting, jo viktigere er kunnskaper om SKF. Mange synes også å mene at i infrastrukturprosjekter er relevansen mindre.

I den videre diskusjon om hvordan man skal styrke bevisstheten om og kunnskapsgrunnlaget i SKF, bør man underkaste disse vanlige oppfatninger en mer kritisk analyse, og i mandatet for feltevalueringene tas dette opp.

2.7. Hva betyr det "å ta hensyn til" og hva er "tilstrekkelig"?

I to av mandatets punkter heter det at konsulentene skal, med utgangspunkt i gjeldende retningslinjer og med basis i et utvalg arkivmateriale, vurdere om man i bistanden har vist "tilstrekkelig oppmerksomhet mot sosio-kulturelle forhold". I mer vanlig språkbruk snakker man om "å ta hensyn til" kulturen.

Erfaringer fra flere samtaler med folk i DUH/NORAD har vist meg at det er nødvendig med litt mer refleksjon over dette uttrykket og komme med et par presiseringer.

Formuleringen "å ta hensyn til kulturen" blir av og til fortolket slik at det betyr det samme som "å ha gjennomført et prosjekt slik at man har skapt gode sosio-kulturelle forhold for folk". "Å ta hensyn til" blir med en slik fortolkning en målformulering. Som en konsekvens av dette mener noen at det er mulig å måle hva som er "gode sosio-kulturelle forhold" med noen indikatorer på samme måte som man har utviklet indikatorer for levestandard og sosio-økonomisk status.

I vår forstand er "å ta hensyn til" eller "ha tilstrekkelig oppmerksomhet mot" formuleringer som skal antyde en strategi og et utgangspunkt for det som er våre mål.

I møtet mellom ny kunnskap, teknikk og økonomi og egne eller andres målsetting, fremstår nye sosio-kulturelle forhold. Disse kan kvalitetsvurderes først og fremst gjennom folks egne utsagn om hva de opplever som fremskritt. Målbare indikatorer kan bare i begrenset grad fortelle om slike kvalitative opplevelser. Det er denne distinksjonen vi legger stor vekt på i vår egen kultur når vi skiller klart mellom begrepene levestandard og livsstandard, to ting som ikke alltid faller sammen, men som selvsagt helst bør gjøre det. Det er dette vi ønsker, og derfor er kulturdimensjonen, slik den omtales i Stortingsmeldingene, betraktet både som strategi og som mål.

Når vi understreker at "å ta hensyn til SKF" er strategi først og fremst, blir det mer legitimt å argumentere for at også giverne skal ha et ord med i laget når det gjelder SKF og planlegging. Det aksepteres jo at giverne er med på å utforme strategi på teknisk/økonomiske områder. Og i retorikken i det minste, er både giverne og mottagerne enige om at "å ta hensyn til SKF" er en god strategi for å nå gode mål.

Hva skal vi så betrakte som "tilstrekkelig"?

Vi har i kap. 2.2. og 2.3. formulert det vi mener er innholdet i en beskrivelse av SKF. Hva som for et hvert formål er tilstrekkelig vil være avhengig av bistandsform, mottagerlandets holdninger og tilgjengelig ekspertise hjemme og ute. Dersom vi tar utgangspunkt i våre overordnede målformuleringer er de så sterkt formulert når det gjelder SKF at man må kreve en eller annen form for profesjonell samfunnsvitenskapelig og generalistpreget medvirkning i planlegging fra første stund. En forundersøkelse utført av bare av en person, eller representant for bare sektorperspektivet, kan ikke regnes som tilstrekkelig.

Videre må man akseptere prinsippet om at en eller annen form for sjekklister, påminnelser eller overvåking av SKF må være like naturlig som de mange sjekklister av byråkratisk, økonomisk og teknisk art som planmanualen er full av.

Viktig er det at tilpasningen og reduseringen av "de ideale fordringer" ikke går på bekostning av helheten. Alle de fire institusjonelle områder som ble beskrevet i kap. 2.2. må med, muligens med ulik vekt avhengig av bistandstype. Dermed har man grunnlag for å konstruere noen enkle verdisirkulasjonsmodeller som basis for en prosessplanlegging.

Hva man kan kompromisere med vil først og fremst være dybden i hvert enkelt tema. Men man må ikke trekke den konklusjon at når man skal gjøre denne form for rask og tilsynelatende overflatisk undersøkelse, så må den kunne gjøres av amatører eller folk selv. Mitt syn er, at jo raskere en undersøkelse skal gjøres, jo større krav stilles det til profesjonalitet.

Det er på bakgrunn av slike prinsipielle synspunkter vi i neste kapittel skal presentere en tilstandsrapport basert på arkiv- og dokumentstudier.

Kap.3 En tilstandsrapport - oppsummering av arkivstudiene

3.1. Om utvalg og kriterier

Vi er nå kommet til mandatets punkt 1.3 og 1.4 som består av to del-oppdrag med samme målsetting:

1. Vurdere i hvilken grad gjeldende retningslinjer for planlegging, gjennomføring og evaluering har hatt tilstrekkelig oppmerksomhet rettet mot sosio-kulturelle forhold.

2. Vurdere om dokumenter vedrørende planlegging, gjennomføring og evaluering vitner om tilstrekkelig oppmerksomhet mot sosio-kulturelle forhold i angjeldende prosjekter.

De mer detaljerte resultater av disse undersøkelser vil fremgå av Appendix I og II der det er redegjort for utvalgsproblemer og metoder mer i detalj.

Denne del av mandatet innebærer at vi skal danne oss et bilde av "hensyn til SKF" på grunnlag av sekundære data, ikke på grunnlag av direkte observasjon og konsekvensanalyse i felten. Dette er de premissene vi arbeider ut fra, men vi er klar over at en slik prosedyre innebærer mange feilkilder og usikkerhet. Blant annet kan man ikke se spor i dokumenter alltid av all den erfaring, kunnskap og innsikt som aktører måtte ha på de ulike stadier i et prosjektførløp og bruker uten at det nedfeller seg skriftlig.

I denne del av undersøkelsen trenger vi således indikatorer på grad av kunnskap og bevissthet om SKF. (Dette er noe annet enn å formulere hva SKF er, og hvordan man tar hensyn til dem) Slike indikatorer kan også være vanskelig å måle. Men i alle fall kan de kvantifiseres mer eller mindre skjønnsmessig og relativt som mye/middels/lite, altså i tre verdier. De indikatorer på "hensyn til SKF" som vi har brukt i forbindelse med evalueringsrapportene og landanalysene kan formuleres slik:

1. Hva slags problemer tar evaluererne opp.
2. Hva slags anbefalinger gir evaluererne.
3. Hva slags metoder bruker evaluererne for innsamling av data
4. Antall sider i dokumentene som tar opp temaer omkring SKF.
5. Direkte utsagn i dokumentene om forståelse for og hensyn til SKF, eller mangel på dette.

I tillegg til disse indikatorer har vi brukt faglig bakgrunn til medlemmene av gruppene som har utført evalueringer og forundersøkelser.

Materialet og de problemene vi drøfter er imidlertid av en slik art at man i tillegg må bygge på de mange slags inntrykk lesning av dokumentene gir. Når slike inntrykk skal formidles kan det vanskelig skje i form av bare tabeller og målinger. Formidlingen må også benytte seg av en mer "litterær" stil.

Som det sies i Appendix I er arkivstudiene et forsøk på både kvantitativ og kvalitativ innholdsanalyse.

Når det gjelder dokumenter som ligger forut for evalueringen har vi særlig lagt vekt på forundersøkelsene (der disse har vært tilgjengelige) og prosjektdokumentene. Forundersøkelser er kanskje de viktigste premissgivende dokumenter, og prosjektdokumentet er, etter en lang og omstendelig prosess, det viktigste beslutningsgrunnlaget. Oppfølgingsundersøkelser, prosjektgjennomganger og diverse andre dokumenter inngår også i materialet.

I valget av data har vi stått overfor to muligheter. Med den tid som sto til rådighet kunne man valgt et mindre antall prosjekter og gått gjennom alt om disse prosjektene og utviklet en mer raffinert systematikk i "målemetodene". Av mange grunner, metodiske og administrative, har vi valgt å øke antallet prosjekter fra de 10-15 mandatet nevner, til i alt 26 pluss 3 landstudier. Vi tror at helhetsinntrykket blir mer velbegrunnet med denne fremgangsmåte.

3.2. Evalueringsrapporter og landstudier.

Appendix I gir en fyldig analyse av ti evalueringsrapporter og tre landstudier ført i pennen av Long Litt Woon. Her skal vi summere opp hovedtrekkene i hennes funn. Men det anbefales å lese Appendix I i sin helhet da de kvalitative sider av analysen krever fyldige sitater, noe som ikke vil bli gjentatt her.

Et hovedtrekk ved evalueringsrapportene er deres uensartethet. Denne springer ikke bare ut av en naturlig ulikhet som følger av bistandens forskjellighet. Evalueringshåndboken forsøker å skape en viss ensartethet i evalueringsprosedyren. Men i følge vår analyse synes ikke dette å ha hatt tilstrekkelig effekt ennå.

Arbeidsbeskrivelsene er ikke ensartede når det gjelder krav om å evaluere i forhold til målsetningspyramidens ulike nivåer. Dette gjør det vanskelig å bruke evalueringsrapportene til sammenligning og generalisering. I Arbeidsbeskrivelsene er det bare unntaksvis at SKF legges vekt på og eksplisitt bringes inn som kriterier i evalueringen. Det forhindrer imidlertid ikke at evalueringene kan gjøre det.

Evalueringsrapportene varierer mye når det gjelder arbeidsmåten i felten. De fleste bruker mest tid på myndigheter og kontakt med prosjektutøvere og administratorer. Bare halvparten av evalueringsgruppene hadde kontakt med mottagere i datainnsamlingen. Majoriteten av evalueringene synes å ta for gitt at bistanden automatisk vil komme målgruppene til gode, bare prosjektet eller programmet er teknisk effektivt og økonomisk lønnsomt.

Selve evalueringsarbeidet viser altså stor variasjon og tilfeldighet med hensyn til oppmerksomhet mot SKF. Evalueringsarbeidet gir også inntrykk av at planlegging og gjennomføring er enda mindre preget av hensyn til SKF. I fig 3 i Appendix I ser vi hvordan rapportene avspeiler bevissthet om SKF på de to tidspunkter, planlegging/gjennomføring og ved evalueringen. Vi finner 7 rapporter som ligger lavest i plan/gjennomføringsarbeidet, en i midten og bare den helt spesielle HIRDEP-rapporten på topp. Går vi så til evalueringsarbeidet er antallet i bunnen redusert til 2, middels har økt til 4 og de som har vist mest hensyn til SKF er økt til 3.

Evalueringsrapportene forteller således om en økende bevissthet om betydningen av SKF i bistanden.

Vi har også forsøkt å se på hvordan rapportene beskriver konsekvenser av ikke å ha tatt hensyn til SKF. Siden så mange rapporter har et så svakt forhold til SKF er ikke dette lett. Men i de tre rapporter som har det mest bevisste forhold til SKF, Sudan, Mbegani og Turkana, kan vi finne noe. Det er evalueringens syn at det er en sammenheng mellom feilslag og utilsiktede konsekvenser på den ene side og mangel på SKF-bevissthet i plan- og oppfølgingsfasen. Igjen bør man lese sitatene i Appendix I for å se hvordan dette er illustrert i rapportene.

I Appendix I er det reflektert over en del av grunnene til at evalueringsrapportene har den karakter som er beskrevet. Det anføres tre grunner: 1. Mangel på standardiserte fremgangsmåter som tar hensyn til SKF. (Det anføres her en rekke forslag til hvordan en større standardisering kan oppnås i planfase, gjennomføringsfase og evalueringsfase) 2. Mangelfull anvendelse av generalistperspektiv på SKF. 3. Organisatorisk tids- og resultatpress.

Analysen av landstudiene viser følgende hovedtrekk:

Landstudiene fokuserer mer på utviklingsmålsetting enn evalueringsrapportene som er mer rettet mot delmålsettinger og resultater i Evalueringshåndbokens terminologi.

Landstudiene synes ikke å være konsistente i fortolkningen av sentrale prinsipper i norsk bistand. Det gjelder først og fremst fattigdomsorientering og mottagerorientering. Som eksempel kan nevnes at Zambia-studiens fattigdomsbegrep springer ut av lokal kontekst og kulturspesifikke forhold. India-studien bruker en apriori-definisjon basert på inntekt og eiendom.

Når det gjelder å forstå hva mottagerorientering er, synes India-studien å legge vekt på at det er den indiske stat. Zambia-studien opererer med en dobbeltbetydning, stat og de fattige. Kenya-studien konsentrerer seg også om det statlige nivå, men peker eksplisitt på at man har for lite kunnskap om lokalnivået og etterlyser mer fokus på dette. Kenya-studien peker spesielt på at man i den internasjonale bistandspraksis har fokusert for mye på makroøkonomisk og sektorielle undersøkelser. Mer vekt må legges på lokale, mikroøkonomiske analyser. Den etterlyser også "more indepth research into cultural values, obstacles and potentials". Alle landstudiene peker på at den lokale deltagelse i norsk bistand må styrkes.

3.4. Prosjektdokumenter og annet arkivmateriale.

Av de 16 prosjekter vi har gjennomgått er det 8 som har egne norske forundersøkelser. Dette forteller oss at vi fortsatt har stor innflytelse over forundersøkelsene. Av de 16 prosjektene er hele 11 rent preget av sektorekspertise, og bare to prosjekter er preget av tverrfaglighet.

Vi så i omtalen av evalueringsrapportene en tendens til at bevissthet om SKF var litt mer til stede blant evaluererne enn blant de opprinnelige prosjektutøvere. Denne tendens finner vi igjen også i de ulike prosjektdokumenter.

Årsaken til dette er selvsagt todelt. For det første bringes gjerne generalistekspertisen på SKF inn når noe viser seg å gå galt. Men det er grunn til å tro at tallene, selv om de er små, også avspeiler en generelt økende bevissthet om betydningen av tverrfaglige prosedyrer i planlegging. De to prosjektene med tverrfaglig tilnærming i forundersøkelsene er relativt nye prosjekter.

Helse og distriktutbygging er de sektorer som kommer best ut, og det er jo naturlig, omfanget av bistanden og målgruppene på disse felter tatt i betraktning. Men helhetsbildet i disse sektorer er heller ikke tilfredsstillende.

Verdensbankens forundersøkelser er gode på sine premisser. Men de er klart forankret i makrodata fra nasjonsnivå og kommer sjelden i nærheten av de krav vi stiller til en kvalitativ baseline på målgruppenivå.

Som en konklusjon på vurderingen av forundersøkelsene vil vi hevde at de fortsatt mangler en tverrfaglig tilnærming som vi anser nødvendig for tilstrekkelig oppmerksomhet mot SKF. Skulle vi trekke fram det vi mener kommer nærmest til en god forundersøkelse, må det være KEN 058 Distriktutvikling, Bungoma som bygger på HIRDEP-modellen.

Ser vi på prosjektgjennomganger og konsulentarbeid som er bestilt utenfra, er bildet noe annerledes. Her oppdages problemer man ikke forutså i konsekvensanalysene, og man forsøker seg på styring og kursendring. Det er mye som tyder på at kvinneperspektivets forkjempere som har nådd over store deler av prosjektgeografien, som et biprodukt har bidratt til å øke bevisstheten om SKF også.

Prosjektdokumentet er det mest tilgjengelige og standardiserte plan- og beslutningsdokument. Vi finner at det avspeiler de forberedelser som er gjort tidligere på godt og vondt. Det er vårt inntrykk at prosjektdokumentene maktet å få med seg den relevante informasjon, dersom denne foreligger i tidligere dokumenter. Det tyder på at den senere fase i saksbehandlingen fungerer bra. Svakheterne er langt tydeligere i leddene før. Når det gjelder kunnskap om og bevissthet om SKF er beslutningsdokumentene således ofte mangelfulle. Det mest ekstreme eksempel i utvalget er IND 034 Ørretoppdrøtt i India.

Dette bringer oss naturlig over til neste underkapitel som tar for seg ulike retningslinjer.

3.4. Planleggingsmanualen og andre retningslinjer.

Håndboken for saksbehandlere, eller planmanualen som den også kalles, vitner om at man har meget detaljerte instruksjoner og sjekklister. Den er ment som et redskap i den daglige saksbehandling. Ved hjelp av EDB skal informasjon om virksomheten kobles inn jevnlig, slik at en tilstandsrapport kan hentes ut til enhver tid. Manualen er en omfattende dokumentsamling som kan holdes ajour med nye innlegg, men det synes som det ikke har vært lett å gjennomføre de gode intensjoner.

Manualen er preget av det man kan kalle byråkratisk detaljrikdom når det gjelder økonomi, regnskap, fullmakter, saksgang, konsulentkontrakter etc. Kravene til dokumenter som handler om forarbeider i felten er holdt i generelle vendinger, og det er lite som avspeiler bevissthet om betydningen av SKF.

I forslaget til kapitelinndeling og stikkord for prosjektutredningen finner vi enkelte stikkord som med en viss velvilje, kan tolkes som krav til noe presentasjon av SKF.

I instruksjonen for "Utredning av prosjektforslag og avgjørelse om igangsetting" er det et bilag med flytskjema for saksgang. Her finnes også en meget detaljert modell for hvordan en projektskisse på maksimum 5 sider skal se ut. Den omfatter 5 hovedpunkter og 22 underpunkter. I punkt 4 "Virkinger" er underpunktene Økonomiske, Sosiale, Økologiske. Som man ser er det her antydning om elementer i SKF, men meget uspesifisert og ikke tilstrekkelig.

Det legges stor vekt på konsekvensanalyser men ikke noe vekt på det vi vil kalle forutsetningsanalyser, altså beskrivelse av SKF.

I planmanualen er det også nedfelt tydelige spor etter kvinneovervåkingen. Enkelte formuleringer tyder også på at økoperspektivet har fått gjennomslag. Noe tilsvarende ser man ikke for kravet om at bistanden skal ta utgangspunkt i og være forankret i målgruppens egne forutsetninger og oppfatninger.

I instruksene om varebistand og importstøtte omtales muligheten for "større forundersøkelser eller enkle undersøkelser alt etter anmodningens karakter". Denne instruksene har også andre mer kritisk orienterte pålegg.

I instruksene for landkontoret sies det at kontoret har ansvaret for å samle inn landkunnskap. Men i praksis er dette ikke alltid det samme som prosjekt-relevante detaljkunnskaper om SKF. Det er mer konsentrert om økonomiske, politiske og bistandspolitiske data fra nasjonsnivå.

I dokumentet "Forberedelse av bilateral bistand" (4/8/86) beskrives både krav til forundersøkelser og det som kalles feltarbeid. Men begge deler synes å være noe annet enn det vi mener med en tverrfaglig forundersøkelse. Krav om at kvinner skal være med i felten og at økologiske konsekvenser skal analyseres er kommet med. Men ingenting er spesifisert om SKF slik som f.eks. Lomé-avtalen krever.

Det foreligger også en instruks for håndtering av integrerte distriktutviklingsprogrammer (20/6/86). Her har man i tabellform laget en oversikt over aktiviteter, ansvarsforhold og deltagelse i 37 punkter. Ingen av disse er formulert som eksplisitte krav om forundersøkelse med fokus på SKF. Detaljene når det gjelder møteprosedyrer står i en bemerkelsesverdig kontrast.

På neste side i instruksene finner vi imidlertid noen formuleringer som kan tolkes i en positiv retning. Man viser her til de rike erfaringer man har med distriktutviklingsprogrammer, og hevder at de bygger på det "som kalles en prosessmodell med basis i målgrupper og primære behov, snarere enn faglige sektorer". Det er da merkelig at ikke ett punkt av de 37 handler om noe som kan minne om SKF. Dette blir mere bemerkelsesverdig når man leser videre i dokumentet: "Denne modellen krever andre rutiner for saksbehandling i bistandsorganet enn andre typer programmer og prosjekter".

Dette er det samme synspunkt som vi hevder i dette notatet, bare at vi mener modellen også burde anvendes på og tilpasses de fleste typer prosjekter og programmer.

I notatet "Sentrale planleggings- og styringsverktøy i forhold til hovedsamarbeidslandene" (23/9/86) finner vi en detaljert oversikt over prosjekt- og planleggingsterminologi, plannivåer og former for prosjektgjennomgang. Her legges det stor vekt på betydningen av landstudiene som nye planverktøy. Vår gjennomgang av landstudiene viser at de har en rimelig bevissthet om SKF. Men det er også helt tydelig at deres fokus er nasjonsnivå og makroøkonomiske planer og prosesser. Derfor blir deres omtale av SKF av generell art. Man kan ikke her finne konkret og prosjektrelevant informasjon på de lave nivåer. Dersom landstudiene skal utvikle seg til det man fra norsk side vil prioritere, må man se til at dette ikke går på bekostning av forundersøkelser med mikroperspektiv og større fokus på SKF.

I deler av instruksene som handler om målsetting, understrekes det sterkt at saksbehandlerne skal tilstrebe "kvantifiserte og etterprøvbare resultater." De skal videre begrunnes med tallfestede og etterprøvbare forutsetninger og mål. Dette kan muligens føre til en fokusforskyvning nedover i målsetningspyramiden og dermed også mindre oppmerksomhet på de kompliserte, men viktige forutsetninger av typen SKF.

Et viktig dokument i DUH/NORAD er evalueringshåndboken. Den representerer et viktig skritt i retning av å gjennomtenke forholdet mellom målsetting og virkemidler. Den har også innført noen terminologiske standarder og tilstreber en relativt ensartet prosedyre for evalueringer. Også dette dokumentet sier eksplisitt at "Mange av dem som planlegger bistandsinnsats har lite kunnskap om målgruppens livssituasjon."

Evalueringshåndboken peker på det riktige forhold at fagfolk utenfra selvsagt er preget av "egen klasse-, kultur- og kjønnsbestemte bakgrunn". Derfor er lokal deltagelse og medbestemmelse viktig. Vi er ikke uenig i dette. Men vi synes Evalueringshåndboka undervurderer den kultur- og samfunnsvitenskapelige profesjonalitet, og har et ureflektert forhold til det vi har kalt aktørforståelsen.

Evalueringshåndboken forøvrig er i alt vesentlig i tråd med de synspunkter som hevdes i dette notatet. Særlig er spesifikasjonene i 2.5. om Målgruppa på linje med de spesifikasjoner av bakgrunnskunnskaper vi legger vekt på.

Håndboka understreker betydningen av at erfaringer fra evaluering føres tilbake til planfasen. Det er vårt inntrykk at dette er viktig å påpeke. Det som har vært kalt institusjonell læring synes å være svakt utviklet i bistandsorganisasjoner generelt. Cassen-rapporten sier om planlegging og evaluering: "Each side can point a finger at the other." Videre: (It is) "striking how often evaluation findings do not effectively feed back into management decisions and project design." (s.116)

3.5. Andre inntrykk.

Vi har fått anledning til å se overflattisk på de dokumenter som er samlet inn til prosjektet "Bistand år 2000". Disse dokumenter representerer foreløpig ikke noen nye og klare signaler på det feltet vi drøfter. Det meste er sektorielle forsøk på fremskriving. Det mest systemorienterte bidrag dreier seg om afrikanske produksjonssystemer der humanøkonomiske, økonomiske og sosio-kulturelle forhold forsøkes analysert på en integrert måte.

Som ledd i arbeidet med dette notatet overveiet jeg å starte en intervju-undersøkelse blant saksbehandlere for å få andre typer data enn det arkivene alene kan gi. En slik undersøkelse ville imidlertid sprengt tidsrammen. Det forhindrer ikke at man har dannet seg noen impresjonistiske inntrykk av meninger og holdninger blant de ansatte. I samtaler har jeg møtt folk som meget skarpt har kritisert mangel på bevissthet om SKF. Men jeg har også møtt de som går i forsvarsposisjon, peker på den gode vilje men samtidig er opptatt av alle vanskelighetene med å realisere de gode intensjoner. Slike vanskeligheter er tema for neste kapittel, men som en overgang skal vi ha med oss nok et sitat fra Cassen-rapporten:

"If there is a general weakness in the aid process other than those already dilated upon, it is that understanding of institutional, political and social constraints to aid effectiveness lags very far behind economic and technical competence in virtually all agencies. The number of people skilled in the latter employed by the agencies outnumber those trained and skilled in the former by several hundred to one." (s. 169)

Kap. 4 VANSKER MED Å REALISERE OPERASJONALISERINGEN

4.1. Rammebetingelser i DUH/NORAD - "sub-kulturer" og organisasjon.

I samtaler med mange bistandsadministratorer gjennom flere år har det vært hevdet at de viktigste vansker med å legge større vekt på kunnskap om lokale forhold ligger på mottagersiden. Underforstått, det er lite vi kan gjøre med dette. Langt på vei er dette riktig, og vi skal komme tilbake til dette i neste underkapitel. Men det ligger også en rekke restriksjoner i den hjemlige struktur. Siden det er det vi kan gjøre noe med, skal vi drøfte dette først.

Noen vil kanskje mene at det er å sprengre rammen for mitt mandat å berøre dette tema. Men skal de intensjoner som våre overordnede målsettinger for bistand setter, og forbedringer i tråd med mandatet realiseres, er det vanskelig å komme utenom noen refleksjoner og synspunkter på organisasjon og struktur.

De mest relevante trekk i denne struktur når det gjelder SKF ligger i stikkord som relasjonen DUH-NORAD, sektorinndelingen, kompetansestrid og profesjonskonkurransen, interne "sub-kulturer", koordineringsproblemer, administrasjonskapasitet. Systemets aktører har selvsagt bedre kjennskap til dette enn det en fire måneders observasjon kan registrere. Men likevel kan det være nyttig å se disse trekkene i forhold til det mandatet pålegger.

La oss begynne med det sistnevnte først, administrasjonskapasitet. Det er en vanlig reaksjon å møte at hensynet til SKF representerer et nytt særkrav som krever mer omtanke og forsinket planlegging og gjennomføring. Det forsterker pipeline-problemet, hevdes det. I en overgangsperiode er det riktig at dette kan skje. Men dersom man får etablert nye rutiner, som kanskje kan være mer tidkrevende, vil administrasjonen av pengestrømmen ikke nødvendigvis innebære større pipeline-problemer enn det man har. Aksepterer man at en planlegging og gjennomføring må ta mere tid for å bli bedre, og mer i tråd med målsettingene, får man dimensjonere bistanden deretter.

I en artikkel fra 1977, "Utviklingen av utviklingshjelpen", pekte jeg på det som da begynte å gjøre seg gjeldende som følge av stillingsstoppen i administrasjonen, nemlig det jeg kalte "den skjulte administrasjon". Med dette menes at prosjektplanlegging og gjennomføring settes ut til private konsulentfirmaer. Dette er en tendens som bare har øket siden. Man kan ikke med sikkerhet si noe om uønskede bivirkninger av dette, men det er grunn til å tro at hensynet til SKF ikke har blitt styrket gjennom denne utviklingen. (Evalueringen av vannprosjektet i Zambia indikerer bl.a. dette) Noen konsulentfirmaer er mer bevisste på SKF enn andre og har mer erfaring. Men man skal ikke se bort fra at den "aktørforståelse" som enkelte firmaer har opparbeidet i deler av verden, kan være skjev og selvforsterkende. Dette skjer ved at stadig nye eksperter og konsulenter sosialiseres inn i ett kunnskapsutvalg og en bestemt forståelsesmåte. Denne virkelighetsoppfatning kan være farget mer av profesjon og firmainteresser enn av den lokale målgruppes interesser og virkelighetsforståelse. Denne form for sosialisering av eksperter - der stereotyper og fortegninger kan vedlikeholdes og forsterkes - kan også finnes i de NORAD-rekrutterte miljøer.

Når DUH/NORAD's retningslinjer for planlegging og gjennomføring er så lite spesifikke som de er på det området som har med SKF å gjøre, åpner den "skjulte administrasjon" for enda større grad av tilfeldighet og mangel på ensartede prosedyrer.

Også de som overvåker kvinneperspektivet i bistanden ser et problem i den skjulte administrasjon (jmf. statusrapport fra juni 1987).

Dette bringer oss til neste stikkord: koordineringsproblemer.

Parallelt med utredningen om SKF og bistand foregår det en lignende utredning om økoperspektivet i bistanden. Målet er også her å forbedre planlegging i form av en egen håndbok eller sjekkliste som kan fungere som en overvåking på linje med det som kvinneperspektivets forkjempere har fått til. Dette arbeidet er administrativt lagt til landbrukskontoret, men ledes av en egen miljøkoordinator. Videre er

det en egen koordinator for Sahel-problematikken plassert i kontoret for private organisasjoner. Private konsulenter er i ferd med å evaluere prosjekter som er spesielt vellykkede sett fra et kvinneperspektiv, og det samme firma er i arbeid med å forbedre evalueringshåndboken.

I og med at alle disse tre perspektiver har så mange trekk til felles og griper så sterkt inn i hverandre (jmf.kap.1.5.) blir det viktig at resultatene av disse aktivitetene blir sett i sammenheng. Det er tilfeldigheter og personlig bekjentskap, ikke organisatorisk rutine og kommunikasjon, som har gjort at vi som arbeider med SKF har fått til en viss koordinering av synspunkter og utveksling av informasjon om disse beslektede problemer.

Denne erfaring og inntrykk av lignende art fra andre situasjoner forteller at sektorstrukturen som norsk bistand er bygget opp omkring, har lett for å bli selvforsterkende. I en slik struktur er det vanskelig å ivareta de tverrsektorielle perspektiver. Plasseringen av miljørådgiver i landbrukskontoret er i så måte en meget uheldig kobling, i det man derigjennom lett kan komme til å betrakte miljøproblemer som altfor ensidig knyttet til landbruk og primærutnyttelse av naturressursene. Det human-økologiske perspektiv kan også lett svekkes til fordel for en mer biologisk fokusert økologi. Og dette vil igjen ha konsekvenser for hvordan man praktiserer hensynet til SKF.

På lignende vis er det ikke tilrådelig at kulturenheten får i oppdrag å overvåke at man i bistanden tar tilbørlig hensyn til SKF. Kulturenheten bør bare arbeide med å administrere bistand på kultursektoren. Dette er en så viktig og vesentlig oppgave i seg selv at kontoret bør få langt større ressurser til å forvalte den. Men den tverrsektorielle overvåking av planlegging og oppfølging med utgangspunkt i folks egne sosio-kulturelle forutsetninger, må få sin administrative plass et annet sted, noe vi skal komme tilbake til i kap. 5.

Stikkordene kompetansestrid og profesjonskonkurransse er trekk som preger DUH/NORAD-systemet. Disse trekkene, sammen med det vi har drøftet ovenfor, er så markerte at de danner et mønster som det er fristende å kalle "ulike institusjonelle sub-kulturer". I det moderne samfunn utgjør yrkesrollen en stadig større del av vårt liv, særlig i akademiske og ledende yrker. De ideer og verdier og normer som denne rollen er forankret i, får en sterk gjennomslagskraft. Vi ser at profesjonskulturer er i ferd med å komme i tillegg til de tradisjonelle subkulturer av etnisk eller regional karakter. Med fare for å generalisere utillatelig vil jeg hevde at to slike sub-kulturelle kjerner finnes i DUH/NORAD. Grunnlaget er egne observasjoner og en del "informantutsagn" fra noen "innfødte".

Den ene sub-kultur er karakterisert av profesjons- og næringsinteresser som er rekruttert inn i systemet parallelt med oppbyggingen av den skjulte administrasjon. De forvalter kunnskaper, løsninger og tiltak som er sterkt etterspurt, og som man regner med kan tilpasses de fleste forhold ute og bidra til økonomisk vekst og økt levestandard. I denne sub-kultur ser man det også som viktig, og positivt, å kombinere u-lands ønsker med spesifikke norske ferdigheter. For å sette saken på spissen kan man si at denne sub-kultur er prosjekt- og sektorfiksert. I enkelte andre lands bistand står denne sub-kultur langt sterkere enn i Norge.

Den annen sub-kultur, som ser ut til å være meget svakere, sier at utvikling og fremskritt ikke starter med prosjekter, men med problemer som folk har. Det er problemene som må generere løsningene, ikke prosjekter som må tilpasses problemene. Man kan kalle denne sub-kultur den målgruppe-fikserte.

For å forenkle ytterligere har disse to sub-kulturer følgende rekrutteringsbakgrunn: den ene springer ut av de teknologisk orienterte utdannelser for industri og landbruk. Den andre kjerne rekrutteres fra samfunnsvitenskapelige fag og politiske organisasjoner. Dette bildet kompliseres noe ved at man har en generasjonsvariabel på kryss av dette. Generasjonen som fikk sin skolering i 60-årene, er i ferd med å prege mange institusjoner, og det er den første generasjon med en ny og forsterket samfunnsvitenskapelig almenutdannelse.

Tidligere snakket man - med C.P. Snow's uttrykk - om "de to kulturer" og mente med det motsetningen og kløften mellom humaniora og naturvitenskap. Det er mye som tyder på at kløften i dag befinner seg mellom samfunnsvitenskap og resten av de etablerte profesjoner.

Det er ikke sikkert at noen vil kjenne seg igjen i dette, men det er i hvert fall representanter for den sistnevnte sub-kultur som har formidlet til oss det stereotype bildet av den prosjektfikserte sub-kultur.

En lignende stereotypi om de målgruppe-fikserte finner man i en elegant litterær form i artikkelen "The Development Game" av Leonard Frank. Artikkelens jeg-person er team-leder for en Verdensbank-

gruppe i Pakistan. Han har lang erfaring fra "aid-industry" og skriver kynisk og desillusjonert om seg selv og medarbeiderne i gruppen. De er der for å overtale myndighetene i Pakistan til å stille et par dalfører til disposisjon for utvikling. Her møter vi den statistikk-gale amerikaner, en effektiv japaner som vil inn i det internasjonale jet-set, en koreaner som kan noe om småbønder og har havnet i "aid business" fordi han hadde trøbbel hjemme. Så møter vi en ung, kvinnelig nederlandsk sosiolog som fremstilles som velmenende, naiv, uerfaren og begeistret. Hver dag kommer hun tilbake fra omkringliggende landsbyer til Hotel Intercontinental og rapporterer til team-lederen om ting som for henne er nytt og viktig. Team-lederen, som tydelig har sin forankring i et av de "harde" fag, er den som har vært gjennom alt før, han kan spillereglene, og ser på sine medarbeidere med overbærende forakt. Den latterligste figuren er den ennå idealistiske og entusiastiske sosiologen, som like gjerne kunne kommet fra de andre samfunnsfag.

Har så dette noe med temaet for vårt bakgrunnsnotat? Ja, forsåvidt som det er mitt inntrykk at vi har med kommunikasjonsbarrierer mellom ulike sub-kulturer å gjøre også på hjemmebanen.

Det er trolig riktig at prosjekt-fiksering i et kort perspektiv bedre løser pipeline-problemer enn målgruppefiksering. Det gir også lettest synlige resultater på delmålsnivå. Derav følger trolig også en lettere måte å skape interne mål på dyktighet i administrasjon. Målgruppefiksering impliserer de integrerte, tidkrevende, komplekse og risikofylte prosjekter.

Å få retorikken i målformuleringene omsatt i praksis støter således ikke bare på rent praktiske og administrative vansker. Det stikker dypere enn som så, og har nok i siste instans også en ideologisk/politisk dimensjon. Men å forfølge dette perspektivet overskrider grensen for mandatet.

Man bør imidlertid spørre seg om hvilken "sub-kultur" som bør ha størst innflytelse over premissene for bistandens utforming. De overordnede mål formes av politikere og uttrykkes som løsning på menneskelige problemer. Det er da ikke urimelig å tenke seg at det neste ledd i premiss-utformingen bør være ekspertise på mennesker og deres sosio-kulturelle forhold. Dette vil nødvendigvis gjøre en maktforskyvning mellom de to sub-kulturer i forhold til dagens situasjon. Og maktforskyvninger er aldri lett.

4.2. Vansker på mottagersiden.

Det er alment akseptert at bistandsanmodninger skal komme fra mottagerlandene. Det er videre en del av vår bistandsideologi at behovsanalyser og forundersøkelser primært er mottagerens ansvar.

I praksis vet vi at dette ideelle mønster fravikes, og at påvirkning fra giversiden kan være ganske sterk. Variasjonene er store fra land til land, med India og et par afrikanske land på ytterpunktene.

Det er likevel akseptert at visse former for forundersøkelser kan gjøres av giverlandet uavhengig av mottagerne. Det er mange eksempler i vårt arkivmateriale på at slike initiativer er tatt fra norsk side, enten bare med en sektorekspert eller med en gruppe uten innslag fra mottagerne. Blandede grupper synes å bli mer og mer vanlig.

Dersom det er riktig at det er vanskeligere å få med samfunnsforskere fra Norge enn andre typer eksperter, kan det bety to ting: 1. Mottagerne regner seg å være selvforsynte med denne ekspertise.

2. Mottagerne ønsker ikke denne ekspertise inn i sin planlegging.

Punkt en er problematisk. Vi har nevnt før at det går mer ut over selvrespekten å akseptere mangel på denne type ekspertise enn mangel på teknisk sektor-ekspertise. Ofte er situasjonen imidlertid den at mangelen er reell, og at planleggingen fra mottagersiden er svak.

Punkt to innebærer også mange ulike momenter som kan hindre realiseringen av hensyn til SKF. Her kan være indre konflikter som ikke ønskes avdekket. Det kan være personlige og lokale særinteresser som man ønsker total kontroll over, og som man regner med at sektorekspertisen ikke legger seg opp i.

Vi har i våre arkivstudier sett eksempler på at at DUH/NORAD har vært meget sterke i sine forsøk på å påvirke mottagerne, men gjerne i forbindelse med rene tekniske og økonomiske forhold. Når det gjelder å sikre mer dobbeltkontroll med forundersøkelser med vekt på SKF, er det ikke spor av pågåenhet i vårt utvalg. Og det har uten tvil sammenheng med styrkeforholdet mellom de sub-kulturer vi beskrev i forrige underkapitel. Disse sub-kulturer gjenfinner vi også i mottagerlandene, og her står gjerne de prosjekt-fikserte langt sterkere.

Som et overordnet prinsipp bør man selvsagt arbeide for at den ekspertise som skal ivareta tilstrekkelig kunnskap om SKF, bør finnes på mottagersiden. Bistand til kompetanseoppbygging kan i flere tilfelle være nødvendig.

Imidlertid bør man ikke fraskrive seg på giversiden retten til å skaffe seg en tilsvarende innsikt. Dette er vesentlig av flere grunner. For det første for at dialogen mellom giver og mottager skal bli bedre. For det andre skal man ikke lukke øynene for de uønskede skadevirkninger som kan komme av den tendens vi ser i dag. Vi ser nemlig at de nye nasjoner i stadig større grad gjør forsøk på å monopolisere kultur- og samfunnsforskning og legge store restriksjoner på den frie forskning over landegrensene.

I et politisk og historisk perspektiv er denne tendensen forståelig. Forskingen har også fungert undertrykkende og utbytende.

I arbeidet for likeverd og gjensidig forståelse og kritikk er det således av stor betydning å ikke tette igjen alle kanaler for den krysskulturelle forskning, særlig ikke den anvendte. Verdien av det perspektiv den utenforstående bringer med seg til den felles forståelse, er meget stor. Derfor bør det være en overordentlig viktig oppgave å holde kanaler åpne for også norsk deltagelse i den form for forundersøkelse som nærmer seg anvendt kultur- og samfunnsforskning.

For å motvirke ny-kolonialistisk utbytting bør det derfor også være en stor oppgave for DUH/NORAD å stille ressurser til rådighet for samfunnsforskere fra u-land slik at de kan studere oss gjennom langvarige feltopphold, og gå våre kontroversielle felter etter i sømmene. Vi trenger også det utenforstående perspektiv. Her ligger en viktig oppgave for Kulturrenheten å kjempe igjennom og administrere. Den del av kultursektoren i u-land som har med kultur- og samfunnsforskning å gjøre, er slett ikke av det som prioriteres høyest.

Den frie, kritiske og statsuavhengige forskning står i mange u-land meget svakt. På lang sikt og i tråd med våre overordnede målsettinger, og menneskerettighetene, er arbeidet for å hindre monopolisering av kunnskapstilegnelse en viktig oppgave.

Man får håpe at kultur- og samfunnsforskere fra i-land og u-land snart vil innse at viktige skillelinjer i profesjonene springer ut av ulike politiske og ideologiske grunnsyn og således krysser grensen mellom i-land og u-land. I kampen mot dårlig bistand, ny avhengighet og de mange subtile former for nyformynderi er det grunnlag for allianser og samarbeid. Men da må velmenende bistandsadministratorer og u-landenes egne samfunnsforskere slutte å hamre på at all kultur- og samfunnsforskning i Vesten er et barn av kolonialismen. Det må være grenser for hvor lenge man skal ta på seg ansvaret for fedres misgjerninger.

4.3. Vansker knyttet til de samfunnsvitenskapelige fag.

Det ville være aldeles galt i en gjennomgang av vanskeligheter å ikke eksplisitt gjøre det klart at den samfunnsvitenskapelige ekspertise i seg selv bærer med seg svakheter og innebyggede rammebetingelser som gjør problemene mer komplekse. Hele dette bakgrunnsnotat dreier seg implisitt om dette, og leserne har sikkert for lengst etterlyst en porsjon eksplisitt faglig selvransakelse.

De viktigste svakheter ved de kunnskapsmiljøer som er opptatt av SKF er følgende:

Fagenes ambisjoner er nødvendigvis tidkrevende, produktene ofte omfangsrike og ikke tilpasset praktisk anvendelse.

Fagene oppfattes av omgivelsene som "nye og umodne", de er på en måte ikke arbeidsføre ennå. Profesjonens egne folk vil mene at det er langt mer fruktbart å se fagenes problemer som en funksjon av den kompleksitet og helhet man søker å forstå.

Sosialantropologer - mer enn sosiologer - kan ha den svakhet at det kulturelle perspektiv som metode, kan utvikle seg til en "yrkesskade" i form av manglende evne til å prioritere, ta beslutninger, gi råd og stå for dem.

I de samfunnsvitenskapelige miljøer i Norge har tverrfaglig samarbeid i utdanning og forskertrening hatt trange kår. Dette har ført til en meget sterk individualistisk forskerprofil. Dette høver ikke bra i det anvendte teamarbeid som bistanden krever. Tendenser til endring kan nå spores.

I og med at profesjonene fortsatt er marginale i bistandssammenheng, vil individuell utilstrekke-

lighet i et oppdrag - noe som finnes i alle profesjoner - slå sterkere ut på profesjonen som sådan og skape seiglivede negative myter hos oppdragsgivere.

Etter kolonitiden har særlig sosialantropologer fungert som "advokater" for de svake befolkningsgrupper i en tid med harde og dramatiske endringer. Dette har ikke gjort det lettere å bruke denne ekspertise. Også u-landenes egne forskere møter disse vanskeligheter. De forskere fra u-land som lettest rekrutteres til anvendte oppdrag, er oftest ikke de som har markert seg med kritiske perspektiver.

Mange ser denne siden ved den kritiske samfunnsforskning ikke først og fremst som et problem, men som et aktivum, og en nødvendighet for å realisere noen av våre overordnede målsettinger.

En innrømmelse overfor skeptikerne og en advarsel til de med store forventninger til slutt:

Hensyn til SKF i planlegging og dermed bruk av mere samfunnsforskning, er intet sesam-sesam. Planlegging av samfunn og kultur er en av de vanskeligste oppgaver man kan gi seg i kast med. Vi makter det som kjent ikke særlig godt på hjemmebane heller. Det finnes sogar politiske ideologier som mener at det er altfor mye av det som det er. Vi kan imidlertid ikke gi opp å ha ambisjoner om å planlegge og styre og forsøke oss på konsekvensanalyser. Men de "myke" samfunnsvitenskaper er kanskje flinkere til det vi kan kalle "forutsetningsanalyser". Det er mer av denne type analyse som er etterlyst i dette bakgrunnsnotat.

Kap. 5 FORELØPIG FORSLAG TIL FORBEDRING AV RUTINER

5.1. Generelle tiltak.

En av våre hovedpåstander i tilstandsrapporten i kap. 3 er at forundersøkelsene i norsk bistand gjennomgående er mangelfulle. Man vet ikke nok om hva som er målgruppenes egne forutsetninger og ønsker, noe våre overordnede målsettinger krever av bistanden. Denne mangel på det vi kaller forutsetningsanalyser gjør også at konsekvensanalysene blir svakere enn nødvendig. Vår mer spesifikke kritikk går ut på at dette skyldes ensidig vekt på sektorekspertise, mangelfull medvirkning fra målgruppene selv og tilfeldig og usystematisk bruk av generalistekspertise på SKF. I kap. 4 har vi videre påstått at grunnene til denne tilstand igjen stikker så dypt og er så komplisert at vi i vår analyse har tydd til uttrykket "sub-kulturelle forskjeller" i bistandssystemet.

Som en konsekvens av dette tror vi at forbedring må skje gjennom endring i holdninger og forståelsesmåter. Som virkemidler i en slik endringsprosess vil vi først fremme seks generelle punkter.

1. Avtaler med samarbeidsland om forundersøkelser.

I prinsippet skal norsk bistand være planlagt av mottagerne i første ledd. I de fleste tilfeller viser det seg imidlertid nødvendig med ekstra forundersøkelser fra norsk side. Når det gjelder sektorekspertise synes det å være små problemer forbundet med å akseptere at givene er aktive i planleggingen. Det betyr at norske sektoreksperter legger mye av premissene for bistanden fortsatt.

Som en konsekvens av våre målsettinger om at bistand skal komme de svake til gode og bygge på folks egne forutsetninger, bør vi også kreve større norsk medvirkning i andre typer forundersøkelser.

Vi bør ta opp med våre hovedsamarbeidsland en mer prinsipiell diskusjon om hvordan man, med forenede anstrengelser, kan styrke planleggingen og gjennomføringen slik at det blir mer samsvar mellom overordnede mål og det som faktisk finner sted.

I en slik diskusjon kan det vises til det avtaleverk som finnes mellom EF-landene og deres tidligere oversjøiske besittelser, de såkalte Lomé III-avtaler. Disse avtaler som regulerer de totale økonomiske samarbeid, har egne detaljerte avsnitt om bistandssamarbeid. I disse avsnitt igjen er det temmelig detaljerte, avtalefestede krav til forundersøkelsenes innhold, omfang og tverrfaglige forankring. Denne delen av avtalen, som er gjengitt i utdrag i Appendix III, er ikke så ulik de spesifiseringer av SKF som vi har formulert i kap. 2 under stikkordet "monografi-modellen".

Hovedbegrunnelsen for å kreve avtalefestet felles medvirkning i forundersøkelser må være prinsippet om at bistand skal være dialog og samarbeid. En forutsetning for dette er at man har tilnærmet felles kunnskapsgrunnlag og innsikt i de relevante forhold man skal arbeide med.

Det må likevel ikke stikkes under stol at erfaringene med de forundersøkelser som er foretatt av mottagerens egne eksperter, ikke alltid holder mål.

2. Spesialrådgiver for SKF.

Vi har tidligere påpekt hvordan de tverrfaglige aktiviteter som kvinnerettet bistand, ivaretagelse av miljøhensyn og nå også mer fokus på SKF, oppfattes som "særtiltak". Imidlertid har vi sett at ikke minst kvinneperspektivets voktere - i dokumentene - har fått et imponerende gjennomslag for at det ikke bare skal være noe særtiltak, men et gjennomgripende perspektiv i bistanden. Dette har skjedd på meget kort tid. Og det har som før nevnt også hatt en "smitteeffekt" i form av bevissthet om SKF. En lignende, men ikke så sterk innflytelse ennå, finner vi fra miljørådgivningens side.

Vi mener at den økende bevissthet om SKF som kan spores, nå må utvikles også institusjonelt. Dette vil kreve minst en fast stilling på høyt nivå. Arbeidsoppgaven for en slik person bør bl.a. være å føre videre det arbeid som dette notatet anbefaler. Dessuten, i det daglige fungere som rådgiver og koordinator for de tverrfaglige grupper som til enhver tid vil måtte trenge og settes sammen.

3. Koordinere spesialrådgiver-funksjonene.

Vi fraråder at Kulturenheten skal være spesialrådgiver for SKF. Grunnen til dette er at vi

prinsippielt mener at rådgivningsfunksjonene tilknyttet miljø-, kvinne- og SKF-spørsmålet, har så mye med hverandre å gjøre at de bør koordineres bedre og samles i ett organ med langt større ressurser enn det de står over idag. Kvinneperspektivets voktere finner vi idag både på DUH-siden og NORAD-siden.

Nedenfor vil vi komme med noen rent faglige refleksjoner angående den institusjonelle ivaretagelse av SKF. En forutsetning for at en overvåking av SKF skal fungere operasjonelt og ikke bare på det prinsipielle målsetningsnivå - hvor den etter vår oppfatning allerede er ivare tatt gjennom prinsippmeldingen - er nær kontakt med de utøvende enheter i DUH-systemet. Dette har sammenheng med vår måte å forstå SKF på og våre krav til forundersøkelser. Slik vi har presentert innholdet i SKF og måten å kartlegge dem på, er de i sin natur situasjonsspesifikke.

I DANIDA som nylig har endret sin grunnstruktur fra sektor- til land-orientering, har man en avdeling hvor all konsulent- og sektor-ekspertise er samlet for å betjene de ulike landkontorers behov. Her har man ansatt i alt fire sosialantropologer, en sosiolog og en pedagog. De danske spesialrådgiverne fra generalistfagene har gitt uttrykk for at deres nye struktur også fungerer tilfeldig.

I Norge, med en slags speilvendt struktur, er landenheten pålagt noen koordinerings- og overvåkingsoppgaver. Som situasjonen er fungerer ikke dette tilfredsstillende når det gjelder SKF. Planlegging på utøversiden er for sektoriell, økoperspektivet i ferd med å sektoriseres og hensyn til SKF er tilfeldig.

DUH's planavdeling bør også se på den nåværende struktur med sikte på å koordinere de flersektorielle perspektiver og instituere tverrfaglighet i planprosedyrene, både i multi- og bilateral bistand.

4. Kompetanseoppbygging ute og hjemme

I kap. 4 var vi inne på svakheter i de samfunnsvitenskapelige fag. Som en konsekvens av dette vil vi tilrå en sterkere innsats for kompetanseoppbygging både ute og hjemme. Man bør også sørge for at de avtaler man inngår med forskningsmiljøer og private konsulentfirmaer om ytelser, blir mer koordinerte, mer faglig ensartede og i samsvar med de forbedrede retningslinjer som foreslås innarbeidet på dette området.

Når man setter ut oppgaver til ulike konsulenter bør det være et krav at de får vite om de oppgaver som er i gang på beslektede felter slik at ting kan fungere mer koordinert enn tilfelle er idag.

5. Internopplæring og videreutdanning.

Når vi i dette notatet har etterlyst større bruk av eksterne generalister på SKF i forundersøkelser, tenker vi oss både forskere med erfaring fra anvendt forskning og konsulenter med utdanningsbakgrunn i de akademiske disipliner som anlegger et generalistperspektiv. Men i den daglige bistandsadministrasjon ute og hjemme må det tas beslutninger som egentlig også burde kreve slik innsikt. Særlig i den tidlige fase i prosjektplanlegging, f.eks. når det gjelder å avgjøre omfanget av forundersøkelse og dokumentasjon og hvordan den skal erverves. I praksis vet vi at rekrutteringsprofilen til DUH/NORAD er meget differensiert yrkesmessig og utdanningsmessig. Faglig kjennskap til kultur- og samfunnsforskning er således ujevnt fordelt. Derfor er det behov for å styrke internopplæring og videreutdanning på de felter som har med SKF å gjøre.

Det er også behov for å styrke det kulturteoretiske og utviklings-sosiologiske innslag i forberedelseskursene for eksperter og annet bistandspersonell. I denne prosessen må man også sørge for at de eksterne konsulenter og andre medarbeidere som jevnlig brukes, får del i en slik utvidet og mer ensartet etterutdanning, slik at alle som deltar i norsk bistandsvirksomhet får en øket bevissthet om betydningen av SKF.

I denne sammenheng bør man også overveie en mer styrt rekruttering av folk med bakgrunn i samfunnsvitenskapelige fag.

6. Feltevaluering - metodeutvikling for bedre forundersøkelser.

Det bakgrunnsnotat som DUH har tatt initiativ til, må sees på som en begynnelse til en bevisstgjøring. Arbeidet må følges opp med den foreslåtte feltevaluering som vi skal komme tilbake til i kap. 6. Det er viktig at denne evaluering brukes bevisst til en metodisk utvikling av hvordan de ideale fordringer skal kunne operasjonaliseres utover det nivå vi har maktet i dette notatet.

Før en slik feltevaluering settes i verk, bør det foregå en drøfting av bakgrunnsnotatet med alle de

som er tiltenkt å gjøre arbeidet ute i felten. Dersom kandidatene til dette arbeidet ikke kan akseptere hovedtankene i dette notatet, vil arbeidet med forberedelsene til feltevalueringen måtte starte fra et annet grunnlag.

5.2. Kortsiktige og spesifikke tiltak.

I følge mandatets punkt 1.5. skal det utarbeides et "foreløpig forslag til noe som kan kalles en sjekkliste over viktige aspekter ved sosio-kulturelle forhold relevant for bistandsarbeid". Med dette menes praktiske råd, en operasjonalisering.

I kap.2.2. har vi etter vår mening, presentert en "sjekkliste" i form av monografi-modellen over de temaer som inngår i begrepet SKF. I Lome'-avtalen finnes en variant som etter vår mening ikke er så systematisk ordnet som monografi-modellen, selv om den kan se mer spesifisert ut. Forundersøkelsene bør beskrive målgruppens utgangspunkt etter slike sjekklister, og presentere de sentrale trekk i deres verdisirkulasjonssystem. Dette er første skritt i operasjonaliseringen. Dermed er grunnlaget for det vi har kalt forutsetningsanalyser lagt, Deretter kan prosjektforslaget sees i lys av dette, og konsekvensanalysene får større mening.

Parallelt med slike undersøkelser kan selvfølgelig også de mer sektorielle forundersøkelser gjennomføres, og jo mer man kan koordinere disse to typer undersøkelser, jo bedre.

Som det neste punkt i en forbedring av rutinene følger da naturlig at DUH må innføre en konsekvent praksis med tverrfaglige forundersøkelser i første undersøkelsesrunde.

I denne sammenheng må vi peke på at det tross alt foreligger en stor og brukbar litteratur om folkegrupper i mange av de områder norsk bistand virker. Det er vårt inntrykk fra dokumentene at den kan brukes langt mer. Men også kunnskap om den litteratur som foreligger, er avhengig av ens faglige orientering.

Det ser ut til at håndbøker og sjekklister har en tendens til å utvikle seg sektorvis i DUH. (Så vidt vites er det også i gang et arbeid innen ernæring) De sentrale håndbøker er planmanualen med sitt byråkratiske fokus, og Håndbok for evalueringsspørsmål. Med vårt fokus på forundersøkelser og det vi har kalt forutsetningsanalyser, ligger det nær å anbefale et videre arbeid med å utforme en håndbok i forundersøkelser. Dette er også nevnt eksplisitt av Landenheten i deres bidrag til Virksomhetsplanen. Både sektorundersøkelser og generalistperspektiv bør behandles i en slik håndbok. Det er nemlig vårt inntrykk at også de sektorielle forundersøkelser kan være tjent med en standardisering etter en modell som er utviklet fra og klart forankret i de overordnede målsettinger.

En rekke spørsmål som vi delvis har vært inne på før, reiser seg nå på nytt:

1. Skal alle anmodninger om bistand føre til den samme prosedyre for forundersøkelse?
2. Hva slags kostnad-nytte-analyse kan være brukbar for å avgjøre om og hvordan undersøkelser skal settes i gang?
3. Hvor stort omfang i tid og sidetall skal slike forundersøkelser ha?
4. På hvilket tidspunkt i prosessen skal de mer omfattende forundersøkelser settes inn?

Som før nevnt vil svaret på spørsmål 1 bedre kunne gis etter at den planlagte feltevaluering er gjennomført. Men allerede nå er det grunn til å anbefale at langt flere prosjekter enn nå må forankres i slike undersøkelser. Som svar på spørsmål to er det neppe noe annet å si enn at dersom den generelle bevissthet om betydningen av SKF er til stede hos den som tar de første beslutninger, må man stole på skjønn basert på sjekklister av ulike slag. Kostnad-nytte-analyse i vanlig forstand gir neppe mening i slike spørsmål. Spørsmål tre er det også vanskelig å gi generelle svar på, men man bør bestrebe seg på et dokument under 100 sider. Dersom HIRDEP-modellen blir akseptert som en brukbar og relevant modell for langt flere prosjekttyper enn det man har anvendt den på hittil, kan man muligens akseptere at startkunnskapene kan begrenses. I HIRDEP-modellen har man nemlig bygget inn et krav om aktiv deltagelse fra målgruppene og en kontinuerlig og kumulativ kunnskapsoppbygging.

Spørsmål 4 kan besvares kort: så tidlig som mulig. Men for å avgjøre hva som er mulig, kan det være nyttig å se på det arbeid som i lengere tid er gjort i den gruppen som arbeider med miljøspørsmål.

I et utkast til Veileder i miljøkonsekvensvurderinger har man kommet med forslag til prosedyrer

som tar utgangspunkt i planmanualens skjema over saksgang for prosjektforbereidelse og beslutning. I og med at miljøenheten legger så stor vekt på konsekvensanalyser, er det de kaller grovanalyse og full analyse lagt relativt sent i prosessen. Når det gjelder SKF og det vi har kalt forutsetningsanalyser, må beslutningen og gjennomføringen komme på tidligst mulig nivå - d.v.s. like etter projektskissen. Det betyr i det nåværende planskjema som ledd i det man kaller Prosjektutredning.

I modellen av beslutningsprosessen slik den er gjengitt i Planmanualen, er det to veier mot avgjørelse om et prosjekt skal støttes eller ikke. En av dem kan betraktes som en snarvei. Man bør imidlertid se med kritikk også på de prosjekter som følger snarveien, og vurdere om ikke også de burde innom en mer grundig forundersøkelse enn det ledd i prosedyren som kalles "Skissen og dekknotatet".

Kap. 6 PLAN OG MANDAT FOR EN FELTEVALUERING

6.1. Hvorfor en feltevaluering?

Mandatet krever at det skal utarbeides en plan for en konkret feltevaluering av et mindre antall prosjekter der evalueringens fokus skal være SKF. (Denne planen inkluderer også - slik jeg tolker det - mandatets formulering i punkt 1.2.)

Poenget med en slik feltevaluering kan ikke bare være å samle ytterligere data og belegg for de konklusjoner vi har trukket om SKF's svake rolle i planlegging og oppfølging. Evalueringen må bringe oss et skritt videre.

Det første skritt er å ta fatt på tre problemfelter som synes å trenge en mer utdypende behandling enn det som har vært mulig på grunnlag av dokumenter alene og innen den tidsramme dette oppdraget har hatt.

Det første er å kaste mer lys over bistandsformenes ulikhet og de konsekvenser dette kan ha for de krav man kan stille til omfanget av forundersøkelser og oppfølgingsstudier og derigjennom hensynet til SKF.

Det andre er å se nærmere på de konkrete forundersøkelser og oppfølgingsstudier som er gjort, og de ulike rammebetingelser de er blitt til under. Vi tenker her på forhold som hvilke institusjoner som har ansvaret, hvilken ekspertise velges osv.

For det tredje bør man fokusere på hvordan de prosjekter har forløpet som har hatt den beste dekning med hensyn til SKF sammenlignet med de som i utgangspunktet synes å stå svakere på dette feltet. Dette punktet blir således en slags evaluering av verdien av de samfunnsvitenskapelige innslag der de har vært med.

Det neste skritt i videreføringen må innebære at den kunnskap man erverver gjennom feltevalueringen, føres tilbake og innfluere på planlegging, oppfølging og evaluering, dette som er kalt institusjonell læring. Dette kan skje konkret ved at evalueringen danner grunnlaget for videre utvikling av sjekklister, håndbøker etc som er under utarbeidelse i de ulike avdelinger i DUH.

Som man skjønner innebærer dette at evalueringen glier over i en retning som kan minne om anvendt forskning og utredning. Dette vil trolig kreve at feltarbeidet må være noe mer omfattende enn det som er vanlig i de normale prosjektevalueringer, at de ulike grupper som skal delta arbeider mest mulig koordinert og at "terms of references" er utformet med dette for øyet. Kort sagt vil det nok stilles noe spesielle krav til den organisasjon som denne form for feltevaluering krever.

Det er slike refleksjoner som har ligget bak de forslag til prosjekter som er utvalgt.

Det er nødvendig med noen ord om forutsetningene for det mandatforslag vi skal presentere i underkapitel 6.3.

For det første bygger det på de synsmåter og perspektiver som er utformet i dette bakgrunnsnotatet. Det innebærer at de personer som skal utføre arbeidet, i rimelig grad kan slutte seg til disse synsmåtene. Hvis ikke må feltevalueringene utformes på et annet sett premisser.

Videre er det vår oppfatning at mandatet for en evaluering av denne art ikke kan utformes i alle sine detaljer før organisasjonsform, utførende institusjon og personell er mer avklart. I alle fall må mandatet utformes i to deler, et mer prinsipielt hovedmandat og del-mandater for de ulike arbeidsgrupper. I og med at mange av de organisatoriske forhold nødvendigvis må gjennomdiskuteres mer, har jeg derfor begrenset mandatforslaget til å omfatte bare de viktigste faglige hovedpunkter.

Når det gjelder organisering av programmet vil jeg foreslå følgende:

Hver gruppe bør ikke være på mer enn 3-4 personer. Den bør bestå av en representant for den relevante sektorekspertise som ikke tidligere har hatt befatning med prosjektet. Dessuten minst en generalist på SKF fra norsk side og en fra mottagerlandets side.

I tillegg bør det engasjeres en programkoordinator og en fast sekretær.

6.2. Forslag til utvalg av prosjekter med begrunnelse.

Følgende forslag til prosjekter som bør evalueres er valgt ut delvis i samråd med de respektive kontorer. Hovedsiktemålet med utvalget har vært å få en så stor spredning som mulig, både når det gjelder geografisk område, prosjekttype, sektor og innslag av ulike ekspertiser i forundersøkelsene.

1. IND 019 Traditional Fisheries, Orissa.

Fiskerisektoren er et viktig område for norsk bistand, med en lang historie. Dette prosjektet er eksplisitt formulert som rettet mot det tradisjonelle fisket, og man har villet unngå noen av de feilslag man har sett i andre fiskeriprojekter (Kerala, Mbegani).

I dette prosjektet har man også på et tidlig tidspunkt benyttet både norsk og indisk samfunnsvitenskapelig ekspertise i forundersøkelsene, og den nåværende ledelse anser begge disse forundersøkelser som utilstrekkelige.

Prosjektet synes å ha både start- og framdriftsproblemer.

India er kjent for å være en samarbeidspartner vesentlig forskjellig fra en del andre, med en klart restriktiv holdning overfor tilløp til giverstyring. Prosjektet skulle således ligge godt til rette for å se SKF i forhold til det vi kaller rammebetingelser.

2. ZAM 0012 Village Agricultural Programme.

Dette er et stort prosjekt innen den viktige sektor landbruk og landsbygdsutvikling. Prosjektet har en lang historie og ble evaluert i 1982. Dette kan muligens tale mot valget, men likevel er det mye som tyder på at dette er et egnet prosjekt når det gjelder å vurdere hensyn til SKF. Også her har man brukt samfunnsvitenskapelig ekspertise, men på et relativt sent tidspunkt. Dette muliggjør at man i evalueringen også her kan få inn et kritisk perspektiv på hvordan disse profesjoner har fungert.

Prosjektet er knyttet til en region der man har grundige etnografiske beskrivelser av tradisjonelle livsformer (Audrey Richards klassiske studier av bambaene, bl.a.) Moderniseringsprosessen i dette området er slik at både økoperspektivet og kvinneproblematikken er høyst relevant. Det tradisjonelle svedjebruk og kolonitidens innføring av mannlig arbeidsmigrasjon setter fortsatt sitt preg på området. Dette inviterer til et evalueringsopplegg der de tre tverrsektorielle perspektiv bør aktiveres.

3. REG 032 Small scale hydropower, Lesotho

Dette er et rent teknisk prosjekt, men med klare lokale målsettinger. Her foreligger ingen sosio-kulturelle forundersøkelser fra norsk side, men i følge muntlig informasjon fra siv.ing. Torodd Jensen finnes detaljerte tyske sosialantropologiske undersøkelser. Disse har imidlertid ikke blitt synliggjort i prosjektdokumenter.

Samarbeidspartnere her er først og fremst SADCC. Dette åpner for mulighet for å se hva slags rammebetingelser dette innebærer for hensyn til SKF. Småkraftverk synes også å være et felt som ansees som viktig og fornuftig sett ut fra hva norsk ekspertise på dette er god for.

4. BOT 012 Labour-intensive Road Construction and Maintenance.

Prosjektet har vært i gang i en førstefase fra 1980 og er nå utvidet til nye distrikter. Hovedpoenget med prosjektet er å bruke arbeidsintensive metoder. På dette feltet har ILO fungert som rådgiver. Prosjektet har involvert flere tusen personer, og ved siste rapport var 1400 mennesker engasjert, derav vel 20% kvinner. Veiene som bygges og vedlikeholdes er i utkantområder og binder sammen folkegrupper med ulike sosio-kulturelle forhold.

Organisatorisk er prosjektet sammensatt i det ILO også er inne i bildet. Botswana er et land med stor norsk aktivitet, og det er planer om ytterligere engasjement på et område som vil stille store krav til bakgrunnskunnskaper. Jeg tenker her på planene for BOT 022 Minoritetsgrupper i utkantstrøk.

Prosjektet er også innlemmet i den evaluering som er under utførelse av Janne Lexow og Else Skjonsberg. De setter fokus på "gode kvinnerettede prosjekter" for å finne ut nettopp hva det er som har gjort dem gode. Dette er et evalueringsperspektiv som har trekk til felles med det som her foreslåes, og de to evalueringene kan uten tvil berike hverandre.

5. ZIB 015 Helse og familieprogram.

Dette er et helseprogram der man i dokumentene finner få spor av samfunnsvitenskapelig ekspertise i planleggingen. Programmet er relativt nytt, og kan således vise hva som er praksis nå. Videre

samarbeider man her med Verdenbanken, og det innebærer et sett rammebetingelser som gjelder for flere av våre bistandstiltak.

6. PRIVORG Sport for All, Tanzania.

Dette er et prosjekt planlagt og regissert av en privat organisasjon, Norges Idrettsforbund. De private organisasjoners virksomhet bør avgjørt med i utvalget for denne type evaluering.

Prosjektet grenser opp til kultursektoren og er et av de eldste med tilknytning til denne sektoren. Det retter seg mot målgrupper i en storby, og det er også en variant som ikke inngår i utvalget forøvrig.

Reserveprosjekter

REG 37 Blantyre Fuel Wood

Dette er et relativt ferskt prosjekt, og inviterer til et koordinert evalueringsopplegg der også økodimensjonen bringes inn mer eksplisitt.

KEN 032 Bygdeveier.

Kan komme i stedet for BOT 012.

IND 025 Integrated Child Development Centres.

Kan erstatte ZIB 015 tematisk eller IND 019 regionalt.

6.3. Forslag til mandat.

MANDAT FOR EVALUERINGSOPPDRAGET. SOSIO-KULTURELLE FORHOLD I BISTANDEN

1. Innledning

I de senere par årene har man i bistandsorganisasjonene fått en økende erkjennelse av kulturdimensjonens viktige plass i bistandssamarbeidet.

Dette ytrer seg på to måter. For det første har en del bistandsorganer innlemmet kultursektoren i samarbeidslandene som et område der man kan yte bistand i form av penger og ekspertise (antikvarisk restaurering, museumsoppbygging, tradisjonsinnsamling etc)

For det andre er det en voksende bevissthet om at man i bistanden hittil ikke i tilstrekkelig grad har tatt utgangspunkt i det som er de sosio-kulturelle forutsetninger i våre målgrupper. Det som her kaller sosio-kulturelle forutsetninger baserer seg på et annet kulturbegrep, nemlig kultur i betydningen ideer, verdier og normer på alle samfunnets sektorer.

Denne erkjennelse førte bl.a. til at Departementet for utviklingshjelp i løpet av våren 1987 fikk utført en forstudie innen dette feltet. Resultatet av dette foreligger med titelen "Sosio-kulturelle forhold i bistanden. Et bakgrunnsnotat og noen anbefalinger til Departementet for utviklingshjelp" (Oslo 1987)

I mandatet for bakgrunnsnotatet inngikk også arbeidet med å forberede en videreføring av forstudien. Dette skulle omfatte planer for et evalueringsprogram i felten der de sosio-kulturelle forhold i bistanden skal være i fokus.

Dette evalueringsoppdraget er resultatet av dette arbeidet og er således forankret i de synsmåter og perspektiver bakgrunnsnotatet presenterer.

Hovedsynspunktet i bakgrunnsnotatet er at det ikke er tilstrekkelig samsvar mellom våre overordnede målsettinger og vår bistandspraksis. Særlig synes det å være vanskelig å realisere kravet om at bistanden skal ta utgangspunkt i folks egne livsvilkår og involvere *målgruppene mer* aktivt i bistandsprosessen.

2. Målsetting.

Evalueringsprogrammet har en tredelt målsetting:

1. Supplere og eventuelt korrigere de inntrykk og konklusjoner som er presentert i bakgrunnsnotatet når det gjelder hensyn til sosio-kulturelle forhold i bistanden. Bakgrunnsnotatet bygger bare på dokumentgjennomgang.

2. Med utgangspunkt i 6 konkrete prosjektførlop samle data som kan brukes i arbeidet med å forbedre metodene for forundersøkelser med fokus på målgruppens sosio-kulturelle forhold.

3. Med utgangspunkt i det foregående - og en drøfting av de problemer som er behandlet i bakgrunnsnotatet - bidra til å styrke den generelle planlegging, gjennomføring og evaluering av bistandsvirksomheten.

3. Problemer og temaer

For å oppnå disse målene må følgende problemer vies spesiell oppmerksomhet:

1. De seks prosjekter som er utvalgt til evaluering, er svært forskjellige. Dette er gjort for at man skal få mulighet til å se hvordan disse ulikhetene står i forhold til kravet om at bistanden skal bygge på sosio-kulturelle forhold hos målgruppene.

2. Evalueringsgruppen må se på de ulike forundersøkelser som er gjort og de ulike rammebetingelser de er blitt til under. Vi tenker her på hvilken institusjon som har hatt ansvaret, hvilken ekspertise som har vært involvert, tidsbruk, former for datainnsamling etc. Poenget med dette er å klargjøre hva det er av slike faktorer som hemmer eller fremmer bevissthet om de sosio-kulturelle forhold som utgangspunkt for bistanden.

3. I noen av prosjektene har det vært et mer markert samfunnsvitenskapelig innslag enn i andre. Gruppen skal undersøke om det er mulig å se noen systematiske forskjeller mellom disse prosjektene og andre.

4. Evalueringsgruppen skal også rette oppmerksomheten mot hvordan de øvrige tverrsektorielle bistandsmål som miljøhensyn og kvinnerettethet er ivaretatt i prosjektene, og analysere eventuelle motsetninger mellom dette og hensynet til de lokale sosio-kulturelle forhold i sin alminnelighet.

5. Evalueringsgruppen skal kartlegge hvordan bistanden eventuelt har endret de sosio-kulturelle forhold i målgruppene, og vurdere hvorvidt slike endringer er i overensstemmelse med våre øvrige utviklingsmål og målgruppens egen oppfatning av hva som er en god utvikling.

6. Evalueringsgruppen skal spesielt ha for øye at deres resultater skal kunne tilbakeføres og anvendes på en slik måte at det øker bevissthet om betydningen av kunnskap om de sosio-kulturelle forhold i målgruppene, og at denne bevissthet må gjøre seg gjeldende på alle nivåer i bistandsprosessen, planlegging, gjennomføring og evaluering.

4. Arbeidsmåte

1. Evalueringsgruppene skal under ledelse av programkoordinatoren i en førstefase utarbeide et mest mulig ensartet opplegg slik at resultatene blir sammenlignbare.

2. Datainnsamlingen skal i størst mulig grad foregå i felten, basert på observasjoner og samtaler med lokalbefolkning og prosjektansvarlige.

3. Evalueringsgruppene skal forberede sitt arbeid med litteraturstudier, samtaler med saksbehandlere og andre som har hatt befatning med prosjektene.

4. Evalueringsgruppene skal samarbeide sine resultater i en felles publikasjon i tillegg til eventuelle del-rapporter.

5. (Her kan det komme nye momenter ettersom den videre diskusjon om evalueringsprogrammet tar form. Dessuten alle tekniske og administrative detaljer som mandatet må inneholde.)

SLUTTORD

All bistand har som endelig mål å overflødiggjøre seg selv. Men for å få til dette, skal man ha god hjelp av andre krefter enn de som forvalter kunnskap om SKF. Vi tror likevel at så lenge bistand etterspørres, er det alltid mulig å forbedre den. I denne sammenheng kan det beste lett bli det godes fiende. Vanskene er store, og mange fristes til ikke å ville prøve noen nye veier fordi man ikke ser de endelige løsninger. I dette notatet har vi forsøkt oss på noen små skritt i en retning vi tror er riktig. Men mange vil nok føle at man her har fått enda ett stort dokument å forholde seg til, og ikke de 4-5 sider med stikkord som oppfattes som mer matnyttig.

Jeg kan forestille meg en rekke andre motforestillinger som folk vil ha overfor synspunkter og formuleringer i dette notatet. Noen av dem har jeg møtt så mange ganger at jeg vil kommentere dem med det samme for å redusere noen av misforståelsene i utgangspunktet:

1. Jeg ser ingen motsetning mellom å kreve større medvirkning i planlegging fra norsk side og akseptere mottagernes suverene rett til å avvise dette.

2. Krav om medvirkning i planlegging for å bedre dialogen behøver ikke bety nyformynderi. Snarere tvert imot betyr det at vi regner med likeverdige samtalepartnere, men med ulike profesjonelle forutsetninger.

3. Krav om mer detaljerte forundersøkelser fra norsk side er ikke uforenlig med systematisk kompetanseoppbygging der dette trengs i u-land.

4. Min sterke fokusering på det kvalitative og generalistperspektivet innebærer ingen avvisning av sektorkunnskap, målbarhet, indikatorer, effektivitet og kostnad-nytte-analyser som uunnværlige redskaper.

Jeg har i notatet så vidt berørt interne organisasjons- og kulturtrekk i DUH/NORAD, men skulle gjerne - ut fra rent akademiske interesser - gått lengere på denne vei. Jeg håper at det som er berørt, utfordrer såpass mange at dette notatet vil bli diskutert og ikke lagt helt dødt i en skuff.

SOSIO-KULTURELLE FORHOLD I BISTANDEN

En analyse av evalueringsrapporter og landstudier

Av
Long Litt Woon

Synspunktene i dette bakgrunnsnotat er forfatterens egne og sammenfaller ikke nødvendigvis med synspunktene til Departementet for utviklingshjelp.
Oslo, desember 1987

INNHALDSFORTEGNELSE

FORORD	1
1. INNLEDNING	2
2. METODE	2
2.1 Hovedindikatorer	3
2.2 Tilleggsindikatorer	3
2.3 Metodiske problemer	3
3. EVALUERINGSRAPPORTENE	4
3.1 En oversikt over variasjonene i evalueringsrapportene	4
Fig. 1 Oversikt over bevissthet om SKF hos evalueringsgruppene	5
3.1.1 Evalueringsgruppene som har vist mest hensyn til SKF	6
3.1.2 Evalueringsgruppene som har vist middels hensyn til SKF	8
3.1.3 Evalueringsgruppene som har vist minst hensyn til SKF	10
3.1.4 UNESCO og HIRDEP rapportene	11
3.2 Sentrale trekk i evalueringsrapportene	12
3.2.1 Ulikheter mellom arbeidsbeskrivelsene	12
Fig. 2 Nivåene i målsettingspyramiden	12
3.2.2 Ulikheter i de måtene evalueringsgruppene tolker og gjennomfører arbeidsoppgaven på	13
3.2.3 Planleggings- og gjennomføringsarbeidet viser lite hensyn til SKF	14
3.2.4 Hvordan fungerer bistanden som ikke tar hensyn til SKF i plan- leggings- og gjennomføringsarbeidet?	15
Fig. 3 Bistandsprosessen før evalueringen (dvs. planleggings- og gjennom- føringsarbeidet), sammenlignet med evalueringsarbeidet mht. opp- merksomhet mot SKF	15
3.3 Hva har skapt de sentrale trekkene?	17
3.3.1 Mangel på standardiserte fremgangsmåter som tar hensyn til SKF	17
3.3.2 Mangelfull anvendelse av generalistekspertise på SKF	18
3.3.3 Organisatorisk tids- og resultatpress	19

4. LANDSTUDIENE	19
4.1 Landstudiene fokuserer mer på «utviklingsmålsetting» mens evalueringsrapportene fokuserer mer på «delmålsettinger» og «resultater»	19
4.2 Landstudiene har forskjellige tolkinger av sentrale prinsipper i norsk bistand	20
4.2.1 Fattigdom	20
4.2.1.1 Hvem er definert som de fattige i landstudiene?	20
4.2.2 Mottakerorientering	21
4.2.2.1 Hvem er definert som mottakere i landstudiene?	22
4.3 Landstudiene etterlyser bedre lokal kulturkunnskap i bistandsarbeidet	23
5. KONKLUSJON	24
6. SUMMARY - på engelsk	24

APPENDIX I

Forord

Som vitenskapelig assistent for professor Arne Martin Klausen i hans utredning om sosio-kulturelle forhold i bistanden har jeg gjennomført en analyse av evalueringsrapporter og landstudier. Denne undersøkelsen utgjør den vesentligste delen av det som er nevnt i mandatets punkt 1.4. Jeg takker professor Arne Martin Klausen for et hyggelig og inspirerende samarbeid.

Long Litt Woon

1. Innledning

Siden 1981 har DUH publisert 30 evalueringsrapporter og 6 landstudier. Formålet med denne undersøkelsen er å gi en oversikt og vurdering av hvorvidt sosio-kulturelle forhold (heretter kalt SKF) er blitt tatt hensyn til i et utvalg av evalueringsdokumenter. Med SKF menes her «både folks ideer, verdier, normer og hvordan disse utspilles i konkret handling»¹.

Evalueringsdokumentene i utvalget viser forskjellige grader av bevissthet og kunnskap omkring dette temaet. Jeg skal prøve å vurdere, ved bruk av noen indikatorer, om graden av bevissthet og kunnskap om SKF er tilstrekkelig i evalueringsdokumentene. En slik vurdering krever en presisering av hva som kan regnes som «tilstrekkelig» eller «ikke-tilstrekkelig» hensyn til SKF. Dette drøftes i Klausens bakgrunnsnotat². Kort sagt, denne undersøkelsen er ikke en vurdering av bistandsprosjekter eller programmer som sådan, men om *evalueringedokumentene* knyttet til disse viser tilstrekkelig hensyn til SKF.

2. Metode

Denne analysen er basert på en gjennomlesing og vurdering av et utvalg av 13 evalueringsdokumenter hvorav 10 er evalueringsrapporter og 3 er landanalyser. Dette innebærer en dekning på ca. 1/3 av DUHs evalueringsrapporter og 1/2 av DUHs landstudier siden 1981. Det har ikke vært lett å finne fram til det endelige utvalget fordi dokumentene mangler en standardisert form og profil. Det er derfor problematisk å generalisere på grunnlag av dette materialet. Vi har likevel gjort utvalget med tanke på å dekke variasjonsbredden av bistandsaspekter når det gjelder mottakerland, bistandsorientering, varighet osv.

Evalueringedokumentene gir hovedsaklig informasjon om hvordan bistanden fungerer i forhold til bistandsmålsettingen. For vårt formål som er evaluering av bevissthet og kunnskap om SKF, gir de også informasjon på 2 nivåer. For det første, om *de tidligere prosjektutøvernes* bevissthet om SKF. Og for det andre, om *evalueringegruppenes* bevissthet om SKF. Denne analysen omfatter dermed 2 nivåer: både de tidligere prosjektutøvernes, og evalueringegruppenes bevissthet om SKF.

Jeg skal se på forekomsten, hyppigheten og omfanget av forskjellige uttrykk for bevissthet om SKF. Undersøkelsen er på denne måten en *kvantitativ innholdsanalyse*. Det må understrekes at de forskjellige uttrykkene for bevissthet om SKF ikke nødvendigvis betyr at evalueringegruppene har vist *tilstrekkelig* hensyn til SKF.

I vurderingen av om evalueringegruppene har vist tilstrekkelig hensyn til SKF eller ikke, må innholdsanalysen føres et skritt videre. Vi må finne fram til den *underliggende meningen* av de forskjellige uttrykkene for bevissthet om SKF. Dette innebærer at vi også foretar en *kvalitativ innholdsanalyse*. Det som etter min mening er avgjørende i vurderingen av om evalueringegruppene har vist tilstrekkelig hensyn til SKF eller ikke, er om de forskjellige uttrykkene for bevissthet om SKF *også inngår som evalueringekriterier* i evalueringene.

¹ Sosio-kulturelle forhold i bistanden
Et bakgrunnsnotat og noen anbefalinger til DUH
Av Arne Martin Klausen
DUH, Juni 1987
(kap.2.1).

² op.cit. Kap.2.7

2.1 Hovedindikatorer

Jeg har sammenlignet evalueringsdokumentene systematisk ut fra følgende 3 hovedindikatorer: *problemer, anbefalinger, og metoder*. La oss se litt nærmere på disse indikatorene og hvordan de kan brukes i analysen.

De **problemene** som evalueringsgruppene fokuserer på og tar opp er selvfølgelig avhengige av kravene i arbeidsbeskrivelsene (jfr. 3.2.1). Men de er også avhengige av hvordan *de tidligere prosjektutøvernes* arbeid, dvs. planleggingen og gjennomføringen har tatt hensyn til SKF.

Det må nevnes at denne analysen ikke tar for seg alle problemene knyttet til de tidligere prosjektutøvernes arbeid. Bare de problemene som har relevans for bevissthet om SKF skal tas opp i denne analysen.

Beveger vi oss til det andre nivået i analysen, ser vi at de problemene som er tatt opp også avspeiler større eller mindre grad av forståelse for SKF hos *evalueringsgruppene*. På denne måten vil vi få vite noe om gruppens *evalueringskriterier*.

De **anbefalingene** som er gitt avspeiler *evalueringsgruppens* forståelse for SKF. Anbefalingene bygger på bestemte teorier om hvordan sosiale forhold henger sammen. Dersom anbefalingene i evalueringsdokumentene tillegges forskjellig vekt, kan vi også si noe om hvilken plass SKF har i gruppens *evalueringskriterier*.

Ved å se på de **metodene** som er brukt til datainnsamlingen kan vi vurdere om *evalueringsgruppene* har samlet inn data som er relevant for SKF. Her er jeg mest interessert i å se om metodene tar med data som er samlet inn ved *direkte kontakt med målgruppene*.

De to ulike analysenivåene, altså prosjektutøver-nivået og evalueringsgruppe-nivået blir ulikt dekket gjennom indikatorene. I «anbefalingene» og «metodene» er det *evalueringsgruppens* bevissthet som kommer klarest fram. Indikatoren «problemene» derimot dekker *både de tidligere prosjektutøvernes og evalueringsgruppens* bevissthet om SKF.

2.2 Tilleggsindikatorer

I tillegg til de 3 ovenfornevnte har jeg brukt 2 andre indikatorer. Disse supplerer analysens konklusjoner og blir derfor bare nevnt når det er aktuelt. Tilleggsindikatorer er:

- 1) antall sider som tar opp temaer av relevans for SKF i forhold til antall sider i hele dokumentet
- 2) direkte utsagn som viser forståelse eller ingen forståelse for SKF

De utvalgte indikatorene kan kvantifiseres skjønnsmessig med verdier som: mye/middels/lite hensyn til SKF.

2.3 Metodiske problemer

I evalueringsdokumenter som tar for seg bistand som er sterkt bemannet av lokale eksperter, støter man på et metodisk problem. Når de fleste prosjektutøverne og evalueringsmedarbeidere selv er fra mottakerlandet, kan dette innebære at deres bevissthet om SKF ikke synes så godt gjennom de ovennevnte indikatorer. Deres bevissthet om SKF kan, men ikke nødvendigvis, ligge implisitt i de problemene som er tatt opp, anbefalingene som er gitt og metodene som er brukt. I vårt utvalg er det bare evalueringsrapporten fra Bangladesh (6.85) som faller inn i denne kategorien.

Jeg vil understreke at denne analysen er begrenset til de aspektene ved SKF som er dekket av evalueringsdokumentene og derfor ikke er uttømmende om dette temaet.

3. EVALUERINGSRAPPORTENE

3.1 En oversikt over variasjonene i evalueringsrapportene

Variasjonsbredden av bistandsaspekter som dekkes i evalueringsrapportene er stor. Dette kan oppsummeres på følgende måte:

1. *Geografi:* Følgende land i både Afrika og Asia er representert i utvalget: Tanzania, Kenya, Zambia, Zimbabwe, Sudan, Bangladesh og Sri Lanka. Alle unntatt Zimbabwe og Sudan, er hovedsamarbeidsland for Norge.
2. *Bistandsorientering:* Med bistandsorientering menes det feltet utviklingsinnsatsen er rettet mot, og hvor utviklingseffekter er ventet. Dette kan tilsvare en sektor som jordbruk eller fiskeri, men det kan likegodt være en kombinasjon av to forskjellige felt, f.eks. kvinner og utdanning. I rapporten fra Sudan har vi også et eksempel på bistandsorientering rettet mot en kombinasjon av flere felt. Her er bistandsorienteringen integrert. Sudanprogrammet inkluderer hjelp til bl.a. jordbruk, veibygging, helsearbeid osv.
3. *Administrativt ansvar:* I utvalget vårt har forskjellige organisasjoner det administrative ansvaret for bistandsarbeidet. Ansvaret kan ligge enten i statlig regi i Norge eller i mottakerlandet, eller hos organisasjoner som ikke er tilknyttet den norske staten eller staten i mottakerlandet, som f.eks. Kirkens Nødhjelp i Norge eller NGO i India.
4. *Bistandens form:* Bistandens form kan være ett prosjekt eller et større program som inkluderer flere mindre prosjekter. Utvalget inkluderer begge disse formene for bistand.
5. *Prosjektets/programmets levetid:* Evalueringene har vært foretatt i ulike faser av prosjektets/programmets levetid. Dette varierer fra 3 til 15 år etter påbegynnelsen av prosjektet/programmet. I Sao Hill Sawmill prosjektet i Tanzania har vi 2 evalueringer fra ulike faser i prosjektets levetid. I resten av utvalget er det kun brukt 1 evaluering fra hvert prosjekt/program.
6. *Tidspunkt i DUHs virksomhet:* Evalueringene i utvalget har vært foretatt på ulike tidspunkt i DUHs nyere virksomhet. En evaluering er fra 1977 og de andre fra tiden etter 1981. Av disse er 7 fra perioden 1981-1985 og 2 fra 1986.
7. *Typer bistand:* Forskjellige typer bistand er representert i utvalget. Dette inkluderer varebistand, faglig/teknisk bistand og pengebistand til andre organisasjoner, f.eks. UNESCO gjennom multilaterale avtaler.

Vi ser at evalueringsrapportene i utvalget er svært ulike ut fra mange aspekter. Noen direkte sammenligning mellom dem er derfor vanskelig. Det er også vanskelig å si noe sikkert om sammenhengen mellom disse forskjellige aspektene og graden av oppmerksomhet vist overfor SKF i de endelige evalueringene. Gitt disse begrensningene, kan det likevel hevdes at nettopp variasjonsbredden i utvalget kan gi noen indikasjoner på hvilken plass SKF har i bistandsarbeidet.

På den følgende tabellen (fig. 1) ser vi en skjematisk framstilling av noen resultater fra ett analysenivå, nemlig evalueringsgruppens bevissthet om SKF. Evalueringsgruppens plassering i tabellen er avhengig av forekomsten, hyppigheten og omfanget av deres uttrykk med hensyn til SKF i rapportene, og hvorvidt denne holdningen er *konsistent*. I noen rapporter finner vi f.eks. *isolerte* uttrykk for forståelse av SKF som står i motsetning til hva som kommer til uttrykk andre steder i den samme rapporten, m.a.o. holdningen til SKF kan ikke sies å være konsistent.

Det som er avgjørende i den endelige plasseringen av evalueringsgruppene i tabellen, er om eventuell bevissthet og kunnskap om SKF også er brukt som *kriterier for evalueringen*. Det er nemlig tilfelle at

isolerte uttrykk på forståelse for SKF ikke nødvendigvis betyr at SKF har hatt noen betydning for evalueringsarbeidet. For eksempel, vi finner rapporter hvor *evalueringskriteriene* bare fokuserer på teknisk effektivitet eller økonomisk utbytte. På den andre enden av skalaen finner vi rapporter som evaluerer med utgangspunkt i målgruppens livssituasjon og behov. Det har også vært fokusert på bistandens konsekvenser for målgruppen, sett med deres egne øyne.

Det kunne vært interessant å se på sammenhengen mellom den faglige sammensettingen av evalueringsgruppen og graden av bevisstheten omkring SKF i evalueringsarbeidet. Både generalist- og sektorekspertise kan være representert i den faglige sammensettingen av evalueringsgruppen.

Generalistekspertise forsøker å forstå og beskrive *helheter* og hvordan helhetens deler henger sammen, dvs. trekke linjer mellom de enkelte sektorene. Spørsmålet om *generalistekspertise på SKF* (f.eks. sosialantropologi) gir evalueringsarbeidet en annen retning ville være spesielt interessant her. I tillegg til den faglige bakgrunnen, kan det tenkes at en *bevisst holdning til SKF* også spiller en viktig rolle. *Tidligere bistandserfaring* kan være en annen utslagsgivende faktor i evalueringsarbeidet.

Det har vært nevnt at graden av bevisstheten omkring SKF hos evalueringsgruppen bl.a. avpeiles i valget av datainnsamlingsmetoder. Metodevalget bestemmes imidlertid i stor grad av arbeidsrammene som fastlegges eksternt. Det kunne derfor også vært interessant å se på sammenhengen mellom *rammebetingelsene* fastlagt av DUH for datainnsamlingen og graden av bevisstheten omkring SKF i evalueringsarbeidet. Turkana-rapporten nevner at tidligere arbeidsgrupper ikke har fått tid nok ute i felten til å gjøre et tilfredsstillende arbeid. Det har ikke vært mulig å undersøke disse spørsmål nærmere pga. mangel på informasjon i evalueringsrapportene.

Pkt. 3.1.1 til 3.1.4 tar opp de enkelte evalueringsrapportene i større detalj. Pkt. 3.2 behandler de sentrale trekkene i evalueringsrapportene mht. SKF og pkt. 3.3 tar opp noen faktorer som har skapt disse sentrale trekkene.

Fig. 1 *Oversikt over bevissthet om SKF hos evalueringsgruppene*

RAPPORTENE:	
Evalueringsgruppene som har vist mest hensyn til SKF	Norwegian Church Aid, Sudan Programme (2.81)
	Mbegani Fisheries Development Centre, Tanzania (4.86)
	Lake Turkana Fisheries Development Project, Kenya (5.85)
Evalueringsgruppene som har vist middels hensyn til SKF	Village Agricultural Programme, Zambia (3.82)
	Rural Water Reconstruction and Development Programme, Zimbabwe (2.85)
	Thirty eight Development Centres for Women, Bangladesh (6.85)
Evalueringssgruppene som har vist minst hensyn til SKF	Sao Hill Sawmill, Tanzania (1977) og (3.83)

§ 2.3 om denne rapporten

UNESCO og HIRDEP rapportene inngår ikke i denne oversikten fordi:

UNESCO-rapporten er en evaluering av UNESCOs prosjektadministrasjon og ikke en evaluering av prosjektene
HIRDEP-rapporten er en beskrivelse av en utviklingsmodell og er derfor heller ingen evaluering i vanlig forstand

3.1.1 Evalueringsgruppene som har vist mest hensyn til SKF

1. NORWEGIAN CHURCH AID, SUDAN PROGRAMME (2.81)

Programmet er primært et integrert landsbyprogram hvor jordbruksutvikling står i fokus. Målet er selvforsyning av jordbruksprodukter, særlig de som er riktige ernæringsmessig, og et overskudd av produkter for salg. De langsiktige målsettingene er å øke produksjonsnivået, og øke inntektene og levestandarden til folk i Øst-Equatoria-provinsen.

Evalueringsgruppen tar opp forskjellige problemer som er forankret i SKF. Blant noen av disse er mangelen på lokal deltagelse i alle bistandsfasene og manglende kunnskap om det som motiverer lokalbefolkningen. Mangelen på kommunikasjon mellom programmet og målgruppen er også nevnt som et viktig punkt. Følgende sitat illustrerer disse problemene:

«Apparently in Lafon the selection of the building site as well as the farm site (took place) without proper consultation with rightholders involved...and consequently a certain amount of bad feelings.. developed in the village» (Sudan 81:75)

Et annet problem som gruppen tar opp er mangelen på kjennskap til konsekvenser (både positive og negative) for målgruppen. Til å rette på dette anbefaler gruppen at :

«The programme should try to design its development outputs in such a way that the chance of negative effects ... are minimised. Since such effects are impossible to completely anticipate, a certain amount of simple socio-economic monitoring should be considered especially if the future programme activities are oriented more towards real integrated rural developments». (Sudan 81:72)

Det anbefales også en økning av lokal deltagelse i alle faser i programmet og bedre innsamling av data om hvordan målgruppen selv opplever programmets konsekvenser. I tillegg anbefales det en økning av programmets fleksibilitet i tilpasning til lokale forhold. Om dette uttales det at *«in a region like Eastern Equatoria, the great variety of rural production systems requires a programme which is flexible enough to adapt its inputs to local variations...».* (Sudan 81:7)

Evalueringsgruppens metode inkluderer innsamling av data fra et bredt utvalg av folk som arbeider i programområdet, m.a.o. fra målgruppen selv.

Det er flere direkte utsagn i rapporten som tyder på en forståelse av omformingsprosessen i det sosiale liv som settes i gang på grunn av programmet. Det er også detaljert informasjon om SKF i rapporten. Det som er slående ved evalueringsgruppen, er den konsistente måten som de har stilt SKF i sentrum på. Bl.a. er gruppen interessert å se hvordan programmet er integrert i lokale forhold, og hvorvidt programmet klarer å fange opp både de lokale og nasjonale behov. Gruppen vurderte også hvor langt programmet var kommet mht. den endelige overføringen av programmet til Sudan.

2. MBEGANI FISHERIES DEVELOPMENT CENTRE, TANZANIA (4.86)

Prosjektet har utviklingen av fiskerisektoren som hovedmålsetting. Dette skal skje gjennom organiseringen av interne aktiviteter ved undervisningssenteret og et aktivt forhold til eksterne fiskerimiljøer og tilgrensende sektorer. Prosjektet går ut på å ha undervisningstilbud i fiskerifag ved senteret.

Evalueringsrapporten tar opp problemer med prosjektet punktvis på følgende måte:

*« hardly any pilot studies
unclear objectives- when they eventually were formed, they were not broken down to practical measures*

little attention paid to development goals of the centre, only concentration on pure transfer of knowledge and on skills which were not adjusted to fit the existing situation within fisheries in Tanzania concentration on teaching in foreign methods and equipment, not considering whether these methods could be used or practised». (Tanzania 86:46)

Det er også påpekt at det ikke er noen lokal deltagelse i planleggingsarbeidet, og at rekrutteringen til senteret er svak. Dessuten tar man for gitt i prosjektplanene at det er et godt forhold mellom senteret og lokalbefolkningen. Det nevnes også at ansvarsforholdene er uklare og at counterpart-systemet er dårlig.

Problemene oppsummeres på følgende måte:

«One can hardly say that (the centre) at present is helping the poorest sectors of the population. The project has also created a definite dependence on future aid, with very high running costs and a large degree of dependency on imported equipment, thereby requiring extensive use of foreign currency». (Tanzania 86:9)

For å rette på de ovennevnte problemene anbefales det bl.a. at flere aktiviteter ved senteret burde ta vare på behovene til majoriteten av fiskerne, dvs. de 98% av fiskerne som bruker enkle fiskeredskaper. Det sies at *«the curricula has to be changed according to local needs and circumstances»* (Tanzania 86:11) ... *«in order to bring the students closer to (the) reality they will face after leaving Mbegani»* (Tanzania 86:14)

Det anbefales mer lokal deltagelse slik at bistanden vil bli bedre tilpasset. For å styrke rekrutteringen til senteret anbefales det at det lages en undersøkelse av behovene til senterets tidligere studenter. Det anbefales også at det arbeides med å bedre forholdet mellom senteret og lokalbefolkningen.

Datainnsamling inkluderer data fra fiskerne i prosjektområdet.

Evalueringsgruppen har vært interessert i å vurdere hvorvidt prosjektet har tatt vare på behovene til alle fiskerne. Om dette finner vi direkte utsagn som *«there is clear evidence that trawling has affected artisanal fishermen both in terms of losing gear and of reduced catches»*. (Tanzania 86:52). Evalueringen har også vært interessert i å vurdere hvorvidt landets utviklingsbehov har vært ivaretatt av prosjektet.

3. LAKE TURKANA FISHERIES DEVELOPMENT PROJECT, KENYA (5.85)

Prosjektet skal støtte utviklingen av fiskerisektoren blant annet gjennom utbygging av infrastruktur. Hovedmålsettingen er å øke levestandarden blant de fattigste og de ellers minst privilegerte av begge kjønn i Turkana-området. Rehabiliteringen og støtten til nødhjelpen i området skal foregå gjennom fiskernes kooperativ. Det understrekes at bruken av Turkanas ressurser skal være økologisk forsvarlig.

Blant de problemer som er tatt opp, er det høye antallet fiskere som forlater kooperativet, og den lave deltagelsen i kooperativets aktiviteter blant de medlemmene som er igjen. Det nevnes at deltagelsen er spesielt dårlig hos kvinnene.

Valget av teknologi har også vært uheldig da den ikke er arbeidsintensiv. Dette innebærer at bistanden ikke kommer flest mulig til gode. Teknologivalget krever mye kapital, og bruker opp Kenyas utenlandsk valuta. Evalueringsgruppen understreker at lokale behov må være tatt hensyn til i valget av teknologi i framtiden.

Et annet problem er lite operasjonaliserbare definisjoner av mål, og upresise definisjoner av målgruppene. Det anbefales at det må tas mer hensyn til den lokale kulturelle konteksten slik at dette problemet kan unngås.

Det påpekes også at det er lite kunnskap om bistandens konsekvenser. Det anbefales at *«monitoring can help the programme discover .. early.. the reinforcement .. of existing inequalities, or the emergence of new types of inequalities. Social monitoring must be reach oriented, not just standard recording»*. (Kenya 85:40)

Det etterlyses spesifikke planer om lokal overtagelse av prosjektet og mer bruk av ekspertise som har lokalkunnskap, eller eksperter som blir gitt tid til å forstå seg på lokale forhold. En annen anbefaling er en styrking av kommunikasjonen på lokalspråket i prosjektgjennomføringen. Sosio-kulturelle forhold dannet grunnlaget for rapportens tolking av prosjektmålsettingen og arbeidet med evalueringen. Rapporten hadde flere direkte utsagn som tyder på forståelse av at det er kulturelle forhold som ligger bak lokalbefolkningens respons. Det er også flere utsagn som viser forståelse for kulturell variasjon blant målgruppen. Målgruppens forskjellige behov og hvordan disse var dekket av bistanden, var et viktig kriterium for evalueringen.

Data var samlet inn ved direkte kontakt med lokalbefolkningen.

Gruppen søkte svar på hvorfor fiskerne forlot prosjektet, ved å se på fiskernes egne behov, og deres muligheter til å uttrykke disse.

3.1.2 Evalueringsgruppene som har vist middels hensyn til SKF

1. VILLAGE AGRICULTURAL PROGRAMME, ZAMBIA (3.82)

Programmets mål er å omlegge jordbruksproduksjon fra svedjebruk til permanent jordbruk. Målsettingen er økt levestandard for hele landsbybefolkninger i utvalgte områder. Det har vært en rekke målsettings- og målgruppemodifikasjoner i løpet av prosjektets levetid.

I følge rapporten har dette programmet vært preget av mange vanskeligheter. Generelt har mange av disse vært definert som administrative problemer. Det uttales bl.a. at mangelen på interesse blant bønderne for programmet har vært et stort problem. Det sies også at programmet mangler kunnskap om det som motiverer folket, og kunnskap om hva lokalbefolkningen opplever som problematisk. Det nevnes spesielt at programplanene ikke avspeiler variasjonene hos de lokale etniske gruppene. Videre peker evalueringsgruppen på at det er lite bruk av lokalspråket i programmet, og at det har vært vanskelig å nå kvinner med programaktiviteter.

Som en forutsetning for en videre ekspansjonen av programmet, stiller evalueringsgruppen krav om at det må gjøres et grundig overvåkingsarbeid for å følge bedre med i bistandens konsekvenser for folket. Dette vil også gjøre det senere evalueringsarbeidet lettere.

Det anbefales en styrking av aktiviteter som kan minske arbeidsbyrden for kvinnene. Det anbefales også en systematisk oppbygging av kunnskap om lokale forhold som f.eks. etniske forskjeller, lokale verdier, folks egne oppfatninger av det som er problematisk osv., slik at dette kan danne utgangspunktet for programmets videre utvikling.

Data var innsamlet fra samtaler med nøkkelpersoner i programområdene. Ut fra rapporten er det uklart om data også var samlet inn fra målgruppen selv.

Rapporten var opptatt av at man måtte se programmet i sin helhet, og at vellykkethet i et område ikke måtte gå på bekostning av et annet område. Generelt kan man si at evalueringsgruppen forsto at den sosio-kulturelle konteksten var en viktig ting å forholde seg til. De var også klar over at det var en mangel på kunnskap om de dypere sosiale konsekvenser av programmet.

Denne forståelsen ble imidlertid ikke overført videre i evalueringsarbeidet. Det er interessant at evalueringsgruppen ikke tok utgangspunkt i SKF i forklaringene på de administrative problemene. Kanskje noen av disse problemene oppsto pga. mangelen på lokal kulturkunnskap?

I siste instans ble programmet vurdert på grunnlag av andre kriterier enn de sosio-kulturelle. Disse var i hovedsak ernæringsindekser og jordbruksproduksjonstall.

2. *RURAL WATER SUPPLY RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT PROGRAMME, ZIMBABWE (2.85)*

Programmets målsettingen er å skaffe rent husholdingsvann på landsbygda gjennom reparasjon og bygging av vannforsyningslinjer i områder hvor de fleste fattige bønder lever. Halvparten av støtten har vært brukt til å lage borehuller, og til vannrørsprosjekter. Den andre halvparten av støtten har vært brukt til kjøp av kapitalintensive redskaper og transportmidler.

Rapporten tok opp hvordan vage målsettinger gjorde evalueringsarbeidet vanskelig. Mangelen på lokalkunnskap blant borearbeidere ble også påpekt som et problem.

Når det gjelder mangelen på ansvarfølelse for vedlikehold av brønnene hos målgruppen, ble dette koblet til lav lokal deltagelse i planleggingen. Det ble sagt at:

«Community participation should be included in such integrated programmes to ensure that they are implemented in ways that satisfy the needs of the population, are adapted to local conditions and appropriate for the cultural values and social practises in the community». (Zimbabwe 85:9)

Bortsett fra dette ble de fleste andre problemer definert som «tekniske» eller «administrative» av evalueringsgruppen. Det ble ikke problematisert om SKF kunne ligge til grunn for disse problemer.

Data var innsamlet direkte fra lokalbefolkningen.

Rapporten hadde mange tekniske og administrative anbefalinger.

Rapporten hadde noen direkte utsagn som viste forståelse for SKF. 15 av rapportens 150 sider handler om prosjektets sosiale relevans. Evalueringsgruppen hadde planer om å evaluere med hensyn til prosjektets sosiale relevans, men i den endelige rapporten ble vellykkethet hovedsaklig målt i kvantifiserbare termer (antall brønner osv).

3. *THIRTY EIGHT UNION DEVELOPMENT CENTRES FOR WOMEN IN BANGLADESH (6.85)*

Programmet tar sikte på å skape bevissthet blant kvinner og å utvikle deres muligheter for inntektsskape arbeid gjennom uformell undervisning om helse, diett og barnestell, og annen kursvirksomhet. Hovedmålsettingen er å forbedre de sosiale, økonomiske og utdanningsmessigeforhold for kvinner i Bangladesh. DUHs støtte har vært brukt til utbygging av møtelokaler i landsbyer hvor undervisningen foregår. Programmet har vært populært blant kvinnene og flere har ønsket å delta enn det har vært plass til.

Noen av de problemer som ble tatt opp er:

- kvinner som er ferdige med kursene, er ikke i stand til å skaffe seg kapital til kjøp av egne vevstoler
- de fleste kvinner har ikke plass til en vevstol hjemme
- noen av de produktene som kvinner ble opplært til å lage mangler etterspørsel

Det anbefales at kursene må tilpasses arbeids- og markedsmuligheter i området, og at det gis bedre oppfølging etter kursene. Dette gjelder spesielt lån til vevstoler, symaskiner osv, og hjelp til tilbakebetaling av lånene. Det anbefales bruk av andre typer vevstoler ved kursene som krever mindre kapital. Det skulle også undersøkes om muligheter for en vevstue ved senteret for de kvinner som har gjennomført kursene.

Under et kort feltarbeid ble data samlet inn fra kvinnene gjennom diskusjoner både individuelt og i gruppe. Regionale forskjeller med hensyn til økonomi og sosialt liv ble også tatt hensyn til. Evalueringen var mest opptatt av om programmet klarte å nå de fattigste.

Hvorvidt SKF preger implisitt de problemene som ble påpekt, innsamlingsmetoden som ble brukt og anbefalingene som ble gitt, er vanskelig å avgjøre med sikkerhet (jfr.2.3). Jeg savner likevel mer eksplisitte uttalelser fra evalueringsgruppen om at det nettopp er SKF som må tas hensyn til i bistandsarbeidet.

3.1.3 Evalueringsgruppene som har vist minst hensyn til SKF

1. SAO HILL SAWMILL, TANZANIA

Hovedmålsettingen er å øke produksjon av selv-produsert tømmer for det tanzanianske markedet og på denne måten redusere importbehovet. Prosjektet går ut på å utvikle et sagbruk som kan bruke skogen i distriktet, transportere tømmeret til sagbruket, og å foredle dette for salg.

Sao Hill Sawmill evalueringsrapport fra 1977

Her sies det at det ikke ble foretatt noen vurdering av hvorvidt prosjektet var i tråd med Tanzanias utviklingsplaner mens det var under planlegging.

Det ble sagt at det var et problem for evalueringsarbeidet at det manglet en sjekklister over hva målgruppen oppnådde som en konsekvens av prosjektet.

Det anbefales at målsettinger må bli klarere og at forundersøkelsene må gjøres med tanke på lokale forhold. Videre sies det at planene må være basert på realiteter i mottakerlandet. Det anbefales at et erfarent personell fra lignende prosjekter bør trekkes inn i planleggingsarbeidet. Vedrørende rekrutteringen av eksperter finner vi uttalelser om at dette burde gå på andre egenskaper enn kun de faglige. Det anbefales også at deltagelse i forundersøkelse av konsulenter fra avanserte deler av en sektor bør unngås, slik at man ikke begrenser antall planalternativer allerede fra begynnelsen av.

Det ble foretatt en sammenligning av Sao Hill med andre landsbyer i nærheten. Evalueringsgruppen så også på mønsteret for alderspyramiden og tok opp framtidige behov og problemer som ville springe ut av trekk ved alderspyramiden i framtiden.

Inntekten ble målt på den måte som lokalbefolkningen selv opplever inntekt, nemlig penger og jordbruksprodukter. Arbeiderne på Sao Hill hadde nemlig ikke tilgang til å dyrke jorda.

Data var innsamlet fra målgruppen gjennom et spørreskjema for de enkelte hushold (25 spørsmål) og et annet spørreskjema for counterparts (24 spørsmål). Det er uklart hvilket språk som ble brukt i denne sammenheng.

Det finnes flere utsagn som viser forståelsen for sosiokulturelle forhold, men det finnes også like mange utsagn som motsier dette. Selv om mange problemer og anbefalinger som berører SKF ble nevnt i rapporten, ble disse stående isolert og ikke integrert som en del av evalueringskriteriene.

Rapporten var mest opptatt av å vurdere tekniske og økonomiske problemer og hvordan disse kunne løses bedre. I rapporten finner vi kostnad-nytte analyser som viser at prosjektet har oppnådd målet å bruke naturressurser til å skape industriell aktivitet og øke arbeids- og inntektsmuligheter i et ruralt område som har behov for dette. Vi ser også hvordan prosjektet har gitt Tanzania mer utenlandsk valuta. Valg av teknologi ble diskutert ut fra et lønnsomhetsperspektiv, om hvordan slike store kapitalinvesteringer gjorde prosjektet sårbart for inflasjon og endringer i valutakurser. Ren profitt fra Sao Hill-prosjektet ble sett i forhold til tanzanianske nasjonaløkonomiske behov. Det er slående at rapporten ikke tar opp lokale behov.

Evalueringsrapporten fra 1983 (3.83)

Det er ingenting om SKF i selve rapporten men en samfunnsanalyse finnes i et eget appendiks, uvisst av hvilken grunn. Selve rapporten er mest opptatt av tekniske og økonomiske problemer og løsninger. Sosiale og økologiske spørsmål ble bare berørt når disse ble sett på som hindringer for tekniske og økonomiske mål.

Appendikset om samfunnsforhold var basert på et feltarbeid. Sosiologen som var ansvarlig for dette, hadde data innsamlet fra målgruppen selv. Hun samlet data fra det lokale nivået som hun satte i sammenheng med data fra det nasjonale nivået. I tillegg hadde hun data om husholdsbudsjetter på Sao Hill som ble sammenlignet med andre i regionen. Data om kvinner og barns levevilkår ble også brukt. Ovennevnte samfunnsanalyse var altså ikke innarbeidet i hovedrapporten. Evalueringsgruppen brukte bare økonomisk utbytte og teknisk effektivitet som mål for vellykkethet.

3.1.4 UNESCO og HIRDEP RAPPORTENE

Dette er de to rapporter i utvalget som ikke er evalueringer av prosjekter eller programmer.

UNESCO rapporten

Målet med rapporten er å studere UNESCOs prosjektadministrasjon bl.a. med hensyn til rapportering og evaluering, slik dette kan illustreres gjennom DUH-støttede multi-bi prosjekter.

Som empiri brukte arbeidsgruppen tilgjengelige dokumenter om prosjektene, samtaler med UNESCO-ansatte og kortere feltarbeid i to av de tolv DUH støttede prosjekter.

Undersøkelsen viste at UNESCO ikke hadde systematiserte rutiner når det gjaldt rapporterings- og evalueringsarbeidet. Blant annet gjaldt dette hvor regelmessig dette skulle skje, hvordan arbeidsgruppen skulle være sammensatt faglig, og hva hovedspørsmålene skulle være. Arbeidsgruppen etterlyste også mer system når det gjaldt metoder for datainnsamling, grundigere forundersøkelse, og mer detaljerte planer om hvordan operasjonalisering av prosjektmålet skulle skje.

Generelt mente rapporten at UNESCOs prosjektadministrasjon ikke kartla konsekvenser, relevansen og effektiviteten av prosjektene sett fra målgruppens side. Av denne grunn lignet de fleste dokumenter produsert av UNESCO mer på tekniske rapporter enn helhetlige evalueringer.

Selv om dette ikke var en evaluering av konkrete prosjekter, er det mye å lære i denne rapporten om administrasjonsprosedyren i UNESCO. Generelt kan man si at det er mange likhetstrekk mellom UNESCO og DUH når det gjelder mangel på etablerte rutiner til å ta vare på sosio-kulturelle forhold i bistandsarbeidet. De fleste dokumenter disse to organisasjoner har produsert er vurderinger av teknisk karakter som er løsrevet fra målgruppens livssituasjon. Det er lite hos begge organisasjoner som setter målgruppen i fokus.

HIRDEP rapporten

HIRDEP rapporten er en beskrivelse av en ny utviklingsmodell. Det er utviklingsprogrammet i Hambantota distriktet i Sri Lanka som skal følge denne utviklingsmodellen. Programmet har som målsetting å forbedre levestandarden for de fleste som bor der, men med spesiell oppmerksomhet rettet mot de fattigste og de ellers minst privilegerte.

Nøkkelbegrepene i denne modellen er lokal deltagelse, integrasjon og «revolving planning». Ved «lokal deltagelse» er det en rettighet at mottakergruppen selv kan komme med forslag til bistand og ideer om hvordan dette kan gjennomføres. En utviklingsmodell som forstår hva «integrasjon» betyr, vil måtte bygge på tanken om at forskjellige deler i programmet henger sammen og at endring i en del, også vil ha virkninger i en annen del. Ved «revolving planning» er det mulig å påvirke bistanden underveis gjennom endringer i design og reformulering av målsettinger etterhvert som lokalkunnskapen vokser. En forutsetning for dette er regelmessige monitorarbeid og evalueringer for å bygge opp lokalkunnskapen.

Sammenlignet med andre evalueringsrapporter viser denne modellen stor oppmerksomhet mot SKF. Det er vanskelig å si noe om hvor mye av dette som er ønskemål og hvor mye av dette som kan la seg gjennomføre i praksis. Noen av de forslag som tar hensyn til sosio-kulturelle forhold i modellen er:

- formalisert maksimal deltagelse av mottakere
- realistisk tidsperspektiv, fordi både målgruppen og bistandspersonell trenger tid til å tilpasse seg til hverandre
- dialog mellom personell og mottakere
- systematiske rutiner i overvåkingsarbeidet og i evalueringen, begge med utgangspunkt i mottakeres egen livssituasjon.
- konsistent metodeanvendelse slik at sammenligning, feedback og institusjonell læring er mulig
- innsamling av grundig baseline data³ gjennom tilgjengelig skriftlig materiale og feltarbeid.

3.2 Sentrale trekk i evalueringsrapportene

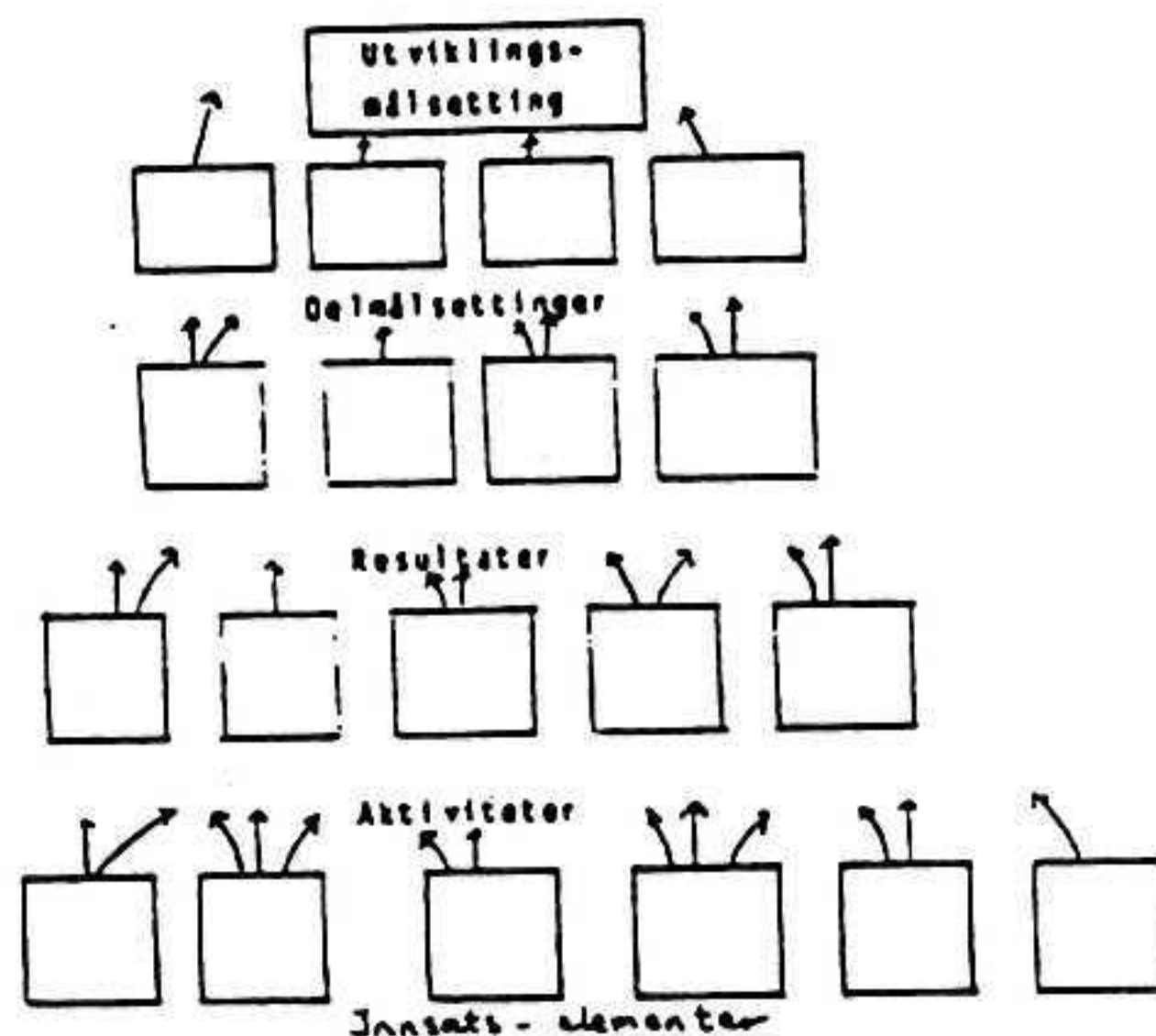
3.2.1 Ulikheter mellom arbeidsbeskrivelsene

Det første som slår en leser er at disse dokumentene ikke gir en evaluering av de samme aspektene ved prosjektene/programmene. Vanligvis er det en kombinasjon av aspekter som er vurdert. Noen aspekter er sett på som mer viktig enn andre. I noen tilfeller er det økonomisk viabilitet det fokuseres mest på, mens i andre tilfeller kan det være den tekniske effektiviteten. Dette kommer bl.a. av forskjeller i arbeidsbeskrivelsene.

I utgangspunkt er ikke arbeidsbeskrivelsene *standardisert* på en slik måte at de forlanger opplysninger om de samme aspektene. Antall aspekter som tas med, og vekten disse tillegges, er også forskjellig. Generelt kan man si at SKF sjelden er tillagt noe vekt i arbeidsbeskrivelsene. Bare arbeidsbeskrivelsene for bistand i Sudan (2.81), Mbegani (4.86), Turkana (5.85) og Zimbabwe (2.85) viser tilstrekkelig hensyn til SKF. Av disse vil jeg trekke fram arbeidsbeskrivelsen for evalueringen av Turkana-prosjektet som den beste. Variasjonene i arbeidsbeskrivelsene kan lettere forstås om vi tar for oss målsetningspyramiden slik denne er skissert opp i håndboken for evalueringsspørsmål.⁴

En *målsetningspyramide* består av flere nivåer som er rangert etter hverandre. Den presiserer de planlagte tiltak og de forventede konsekvenser av bistanden på de forskjellige nivåene. Realiseringen av målsettingene på de forskjellige nivåene er avhengig av de planlagte tiltak som ligger lavere på målsetningspyramiden. Figuren nedenfor viser målsetningspyramiden slik denne er gjengitt i den ovennevnte håndboken.

Fig.2 Nivåene i en målsetningspyramide



³ Dette inkluderer: data om variasjon i livssituasjonen til lokalbefolkningen (sett med lokale øyne) for å lettere kunne identifisere målgrupper data om lokale verdier, og det som folk selv oppfatter som problematisk med utgangspunkt i den lokale kulturen gjennom tilgjengelig skriftlig materiale og feltarbeid

⁴ Håndbok for evalueringsspørsmål, kontoret for evaluering og forskning, DUH 1981

Det innføres her nye begreper som tillegges følgende betydning:

Innsats-elementer varer og tjenester, f.eks. bygningsmaterialer og arbeidskraft

Aktivitet er anvendelse av innsats-elementene til en bestemt oppgave, f.eks. byggearbeid.

Resultat er det som rent konkret kommer ut av byggearbeidet, f.eks. økt skolebygning.

Delmålsetting er ønskete konsekvenser av at resultatene benyttes f.eks. økt skoledeltakelse

Utviklingsmålsetting er den ønskete endring innen målgruppa f.eks. heving av opplysningsnivået.

En evaluering av et prosjekt/program skal vurdere disse forskjellige nivåene, og det som disse spesifiserer med hensyn til både kvantiteten og kvaliteten av det som skal gjennomføres.

Generelt kan man si at det som kalles «utviklingsmålsetting» ofte er uttrykt i kvalitative termer, mens «delmålsettinger» og «resultater» ofte har kvantitativ karakter. En vurdering om hvorvidt «utviklingsmålsettingen» er oppnådd forutsetter en *helhellig* forståelse av målgruppens kultur, her trenges det m.a.o. generalistekspertise i SKF. En vurdering om hvorvidt «delmålsettinger» og «resultater» er oppnådd krever sektorekspertise fra de aktuelle sektorene.

Ut fra de evalueringsrapportene jeg har sett på, er det ikke mulig å finne noen prosjekter/programmer hvor planleggingen er formulert klart i forhold til alle nivåene i målsettingspyramiden. I noen tilfeller er det ledd som mangler. I andre tilfeller blir de forskjellige nivåene bare tilgjengelige om man leter i det som står implisitt i alle dokumenter.

Alle arbeidsbeskrivelsene krever en vurdering av i hvilken grad «målsettingen» for bistanden er oppnådd. «Målsetting» slik det er brukt her kan ikke uten videre oppfattes som et entydig begrep. Det kan være forskjellige nivåer i pyramiden det henvises til. Kort sagt, når man i arbeidsbeskrivelsene snakker om «målsetting» for bistandsarbeid, har ordet forskjellig innhold og kan variere mellom det som i målsettingspyramiden kalles «utviklingsmålsetting», «delmålsetting» eller «resultat».

Hva slags opplysninger prioriteres i arbeidsbeskrivelsene om de forskjellige ledd i bistandsarbeidet? I de fleste arbeidsbeskrivelsene er man ute etter vurderinger om f.eks. «effektivitet», «vellykkethet», eller noe lignende. Det er bare i 4 tilfeller at det er spesifisert at dette skal vurderes på bakgrunn av SKF. Det er heller ikke spesifisert hvilke målindikatorer som skal brukes i evalueringsarbeidet. Som en foreløpig oppsummering kan man si at det som har preget arbeidsbeskrivelsene når det gjelder hensynet til SKF er *tilfeldighet*. Vi har nevnt trekk i *hva* som ønskes evaluert. La oss se litt nærmere på *hvordan* evalueringsarbeidet stort sett har foregått.

3.2.2 Ulikheter i de måtene evalueringsgruppene tolker og gjennomfører arbeidsoppgaven på

Vi har sett at ett trekk ved evalueringene er at arbeidsbeskrivelsene viser stor variasjon, og at det er sjelden det vises spesiell oppmerksomhet overfor SKF. Men arbeidsbeskrivelsene alene bestemmer ikke innholdet i de endelige evalueringene, siden evalueringsgruppene tolker dem forskjellig.

Dette kommer til uttrykk bl.a. gjennom *metodevalget* for innsamlingen av data. Metodene har vært valgt fordi de er sett på som gjennomførbare og fordi de er regnet som tilstrekkelige til å kunne skaffe data som gruppen definerer som nødvendig for evalueringen. Av og til er metoden spesifisert i arbeidsbeskrivelsene, men dette vil teoretisk sett ikke hindre evalueringsgruppene fra å samle inn andre typer data som de anser som nødvendige.

De fleste har brukt en kombinasjon av feltarbeid og studie av relevant litteratur. Noen hadde avsatt tid for feltarbeidet til møter med tidligere personell og saksbehandlere i prosjektet/programmet som et ledd i innføringsarbeidet, men dette ble ikke gjort av alle.

Det kan være av interesse å se litt nærmere på feltarbeidsprogrammene. Hos de fleste evalueringsgruppene ble mesteparten av tiden brukt til møter med sentrale personer i mottakerlandets administrative system og nøkkelpersoner på prosjektet/programmet. Bare i halvparten av utvalget ble data sanket fra målgruppene selv. Når dette imidlertid er gjort, er arbeidet av varierende kvalitet, fra enkle spørreskjemaer hvor språket som ble brukt ikke er spesifisert, og til mer grundige undersøkelser av det lokale sosiale liv.

I de fleste tilfeller er det en kombinasjon av kvantitative og kvalitative data som er brukt i evalueringene med en overvekt av kvantitative data. Som regel er tall og beregninger brukt til å støtte opp om anbefalinger av forskjellige tiltak. Det er kun i tre rapporter i utvalget hvor observasjoner basert på kvalitative data er brukt i hovedargumentasjonen.

De fleste evalueringsgruppene fokuserte mer på de kvantitative målsettinger eller på «midten» av målsetningspyramiden. Disse evalueringer har en tendens til å ha en teknisk karakter. Ut fra dette kan man kanskje hevde at evalueringsrapportene ligner mer «tekniske rapporter» enn helhetlige evalueringer. Bare 4 evalueringsgrupper fokuserte i tillegg på kvalitative mål eller på «toppen» av målsetningspyramiden. Disse gruppene evaluerte bistand i Sudan (2.81), Mbegani (4.86), Turkana (5.85) og Bangladesh (6.85).

De forskjellige måtene som evalueringsgruppene tolker arbeidsbeskrivelsene på, bygger på antagelser om sammenhenger. Disse antagelsene kan sees som et *evalueringsspektiv* med tilhørende evalueringskriterier. Vi kan snakke om 2 evalueringsspektiver.

I det ene perspektivet er det *målgruppens livssituasjon*, slik dette oppleves av målgruppen, som er i fokus. Her stilles det bl.a. spørsmål om bistandens konsekvenser for målgruppen. Fra utvalget finner vi at bare 4 evalueringer tar opp eller etterlyser data om bistandens konsekvenser for målgruppen. Disse er rapportene fra Sudan (2.81), Tanzania (4.86), Kenya (5.85) og Zambia (3.82).

I det andre perspektivet har *målgruppen bare liten eller ingen interesse for evalueringsgruppen*. Her tas det for gitt at bistanden automatisk vil komme målgruppen til gode om prosjektet eller programmet er teknisk effektivt og/eller økonomisk lønnsomt. De forventede overføringseffektene av bistanden problematiseres ikke. En følge av dette er at de eventuelle negative konsekvenser for målgruppen ikke evalueres. Et annet kjennetegn på dette siste evalueringsspektivet er at «mottaker» ofte er sett på som en homogen gruppe, og at det ikke skilles mellom mottakerlandets sentrum og periferi. Dette fører heller ikke til en ytterligere nyansering av ressursforskjeller i periferien.

Jeg har skissert to ytterpunkter i typer perspektiver som preger evalueringsgruppene. Disse befinner seg et sted langs dette kontinuum, men de fleste faller nærmere det siste punktet som er skissert. Kort sagt, de fleste evalueringsrapportene bygger ikke på et evalueringsspektiv som setter målgruppen i sentrum. Fra fig.1 og fig.3 ser vi at bare de gruppene som evaluerte bistand i Sudan (2.81), Mbegani (4.86) og Turkana (5.85) setter målgruppen i sentrum. Som en oppsummering kan man si at evalueringsarbeidet er preget av lite hensyn til SKF.

3.2.3 Planleggings- og gjennomføringsarbeidet viser lite hensyn til SKF

Vi har nevnt at evalueringsarbeidet er preget av lite hensyn til SKF. Fra figur 3 ser vi tydelig at bistandsprosessen før evalueringen dvs. planleggings- og gjennomføringsarbeidet, er preget av enda mindre hensyn til SKF; hensyn til SKF er nærmest fraværende. Bistandsplanene bygger ikke på en solid kjennskap til lokale forhold. De *kulturelle forutsetningene* for et vellykket gjennomføring av bistandsplanene er dermed ikke tilstede.

Sammenligner man denne fasen i bistandsarbeidet med evalueringsfasen ser vi en økning i bevissthet omkring SKF etterhvert som man kommer ut i prosjektets eller programmets levetid. Denne tendensen gir ingen grunn til begeistring (spesielt ikke hos bistandens målgrupper). Vi må huske at fra bistandens påbegynnelse til den tiden evalueringen ble foretatt, har det gått fra 3-15 år.

HIRDEP-rapportens plassering i tabellen er et unntak fra den generelle tendensen beskrevet. Som sagt tidligere er HIRDEP rapporten imidlertid en beskrivelse av en utviklingsmodell, og det er et åpent spørsmål hvor mye av dette som lar seg gjennomføre i praksis.

Fig. 3 Bistandsprosessen før evalueringen (dvs. planleggings- og gjennomføringsarbeidet), sammenlignet med evalueringsarbeidet mht. oppmerksomhet mot SKF

	PLANLEGGINGS- OG GJENNOMFØRINGS- ARBEIDET	EVALUERINGSARBEIDET
Arbeidsgruppene som har vist mest hensyn til SKF	* HIRDEP (7.85)	SUDAN (2.81)
		MBEGANI (4.86)
		TURKANA (5.85)
Arbeidsgruppene som har vist middels hensyn til SKF	BANGLADESH (6.85)	ZAMBIA (3.82)
		ZIMBABWE (2.85)
		BANGLADESH (6.85)
		* UNESCO (3.86)
Arbeidsgruppene som har vist minst hensyn til SKF	SUDAN (2.81)	SAO HILL (1977 og 3.83)
	MBEGANI (4.86)	
	TURKANA (5.85)	
	ZAMBIA (3.82)	
	ZIMBABWE (2.85)	
	SAO HILL (77,3.83)	
	* UNESCO	

* se fotnote i fig. 1

3.2.4 Hvordan fungerer bistanden som ikke tar hensyn til SKF i planleggings- og gjennomføringsarbeidet ?

Dette spørsmålet kan best besvares ved å se på de 3 beste evalueringer mht. bevissthet omkring SKF hos evalueringsgruppene. Fra figur 3 ser vi at disse 3 rapportene er:

- 1) Norwegian Church Aid, Sudan Programme (2.81)
- 2) Mbegani Fisheries Development Centre, Tanzania (4.86)
- 3) Lake Turkana Fisheries Development Programme, Kenya (5.85)

Norwegian Church Aid, Sudan Programme (2.81)

Vi finner flere negative beskrivelser av tilstanden i programmet i rapporten. Bl.a. sies det at:

«Although...substantial physical infrastructural development (has been completed) ... the structure of the existing productive systems ... are such that it is unlikely that these facilities in themselves will serve to stimulate the productive increases required to satisfy basic food needs ... (because) it is unlikely that the roads will generate a rapid flow of products between different localities». (Sudan 81:66)

Det pekes også på programmets manglende kapasitet til å bli uavhengig av bistand i den nærmeste framtid. Her sies det at:

«Discontinuation (of aid)... is thus likely to lead to deterioration at the infrastructural investments. In such a case the chances are that five years from now the judgement would be that the present achievements served more as symbols of aid than as factors in development». (Sudan 81: 67)

Aktiviteter ved RDC (Research development centres) var tenkt å være drivkraften for den planlagte utviklingen. Om dette sies det i rapporten at:

«Extension services do not exist as yet, cooperative produce marketing has hardly begun and farmers generally do not see research centres as having much relevance to their own farming concerns...». (Sudan 81:30)

For et program som hadde pågått i 6 år ved evalueringstidspunktet, og som hadde selvforsyning av jordbruksprodukter og et overskudd av produkter for salg som målsetting, viser de ovenforstående sitater hvor lite som har blitt oppnådd.

Mbegani Fisheries Development Centre, Tanzania (4.86)

Hovedmålsettingen var utvikling av fiskerisektoren i Tanzania, en sektor som ble ansett å ha et stort utviklingspotensiale. Dette skulle oppnås gjennom forskjellige undervisningstilbud ved Mbegani Fisheries Development Centre. Igjen finner vi mange negative beskrivelser av tilstanden på prosjektet. Om opplæringen sies det:

«So far the majority of Mbegani inputs have been directed towards the high technology of fishing and very little towards the artisanal sector, even though more than 98% of both fishermen and catch originate in the latter». (Tanzania 86:7)

Mbegani er et prosjekt som har pågått i 10 år og som har kostet over 150 millioner kroner (driftsutgifter og utenlandsk ekspertise ikke medregnet). Evalueringsrapporten oppsummerer tilstanden på følgende måte:

«Mbegani's starting point as a joint Norwegian/Tanzanian project was not in line and level with fisheries in Tanzania ... The result was that the technology introduced was too complicated to be maintained locally, too expensive compared to the carrying capacity of the fishing sector and to a certain extent threatened the economic conditions of many artisanal fishermen, by disturbing fishing grounds». (Tanzania 86:8)

Videre sies det at:

«...one can hardly say that MFDC at present is helping the poorest sectors of the population. The project has also created a definite dependence on future aid, with very high running costs and a large degree of dependency on imported equipment, thereby requiring extensive use of foreign currency». (Tanzania 86:9)

Lake Turkana Fisheries Development Programme, Kenya (5.85)

Hovedmålsetting er å øke levestandarden til de fattigste og de minst privilegerte gjennom aktiviteter ved fiskernes kooperativ. Om kooperativet sies det at:

«The producers viewed the Cooperative as an alien institution without any resemblance to their traditional organisation. This fact, coupled with the rather complex administrative set-up with a decision-making structure in which the members are only allowed to play a nominal role, made the Cooperative appear as an institution of the management rather than an organisation representing the producers». (Kenya 85:33)

Som sagt tidligere har mange av fiskerne forlatt kooperativet og blant dem som var igjen, var deltagelsen i kooperativets aktiviteter lav. Rapporten sier at *«the fact that matters have gone so far indicates how badly (the cooperative's) management has fallen out of touch with members needs...»* (Kenya 85:9)

Levestandarden til de fattigste og til de minst privilegerte kan neppe sies å ha økt. Rapporten sier at:

«The people mainly affected are the poorest households... Even the middle class who remain in fishing may have to supplement family incomes by other means...which also contributes to a reduction in the time and resources available for fishing, and in turn to an overall reduction in fishing effort, lower total catch and reducing (the cooperative's) through-put and turnover». (Kenya 85:9)

Som en oppsummering kan følgende sitat være illustrerende for hvilken vei «utviklingen» har gått:

«The present very depressed state of the fishery and the project, is largely a direct consequence of the very low level of Lake Turkana and its effect therefore on fish stock abundance, catch rates, reduced fishing efforts and low total catches. This situation, combined with the cumulative effects of bad management ... and unwise investments and administrative decisions, for which NORAD must inevitably share the responsibility, all adds up to a rather gloomy picture. However, this is definitely not the time ... to abandon the whole exercise in despair, even though, after 15 years of NORAD involvement, and expenditure of some 23 million NOK, one might have expected a rather more positive and permanent improvement in the lot of the Turkunan fishermen». (Kenya 85:12)

Det er vanskelig å trekke allmenngyldige konklusjoner når utvalget vårt er relativt lite. Likevel kan ikke den entydige tendensen i analysen ignoreres. Der hvor bistandsmålsettingen ikke er oppnådd er det heller ikke tatt hensyn til SKF i planleggings- og gjennomføringsarbeidet. I de verste tilfellene fører dette faktisk til negative konsekvenser for de folkene som hadde det vanskelig fra før av. Om dette advarer Sudan-rapporten at DUH *«has to realize that the complexity of the processes which are set in motion by change ... are likely to produce unintended and often undesirable consequences...»* (Sudan 81:8)

3.3 Hva har skapt de sentrale trekkene?

Jeg skal her begrense meg til 3 hovedpunkter:

1. Mangelen på standardisert fremgangsmåter som tar hensyn til SKF
2. Mangelfull anvendelse av generalistekspertise på SKF
3. Organisatorisk tids- og resultatpress

3.3.1 Mangel på standardiserte fremgangsmåter som tar hensyn til SKF

Tilfeldigheten som preger evalueringsrapportene når det gjelder bevisstheten om SKF (både i forkant av evalueringsfasen, og i selve evalueringsarbeidet) kan ikke bare forstås med utgangspunkt i at det er ulike

former for bistand. Denne tilfeldigheten kunne vært redusert om det hadde vært *standardiserte fremgangsmåter* som tok opp følgende spørsmål:

PLANLEGGINGSFASEN:

- identifisering av målgruppen med utgangspunkt i den lokale kulturen
- utarbeidelse av klare formuleringer om målsettingene for bistanden på alle nivåene i målsetningspyramiden som viser hensyn til SKF
- utarbeidelse av klare operasjonaliseringsplaner bl.a. ved hjelp av optimal lokal deltagelse
- utarbeidelse av klare målsetningsindikatorer som tar utgangspunkt i den lokale kulturen
- klargjøring av de kulturelle forutsetningene for den planlagte bistanden
- vurdering om hvorvidt den planlagte bistanden er relevant for målgruppen

GJENNOMFØRINGSFASEN

- regelmessig overvåking av målgruppens respons på bistanden
- overvåking av de umiddelbare positive og negative konsekvensene for målgruppen
- regelmessig vurdering om hvorvidt det er behov for endring av virkemidler og målsettinger underveis

EVALUERINGSFASEN

- tillegging av stor vekt på SKF i arbeidsbeskrivelsene
- vurdering av hvorvidt bistanden er mottaker- og fattigdomsorientert (med konsistente tolkinger av disse prinsippene i arbeidsbeskrivelsene)
- vurdering av bistandens relevans for målgruppen (konsekvenser for dem og deres forhold til landets politisk sentrum)
- evaluering av alle nivåene på målsetningspyramiden (basert på bestemte målindikatorer som tar hensyn til SKF)
- vurdering om hvorvidt målsettingene, operasjonaliseringen og valget av målindikatorer tar hensyn til SKF
- anbefalinger for å styre bistanden nærmere «utviklingsmålsettingen»
- spesifisering om at generalistekspertise på SKF inkluderes i evalueringsgruppen
- spesifisering i arbeidsbeskrivelsen om at innsamlingen av data skal skje gjennom kontakt med målgruppen selv ved bruk av metoder som er egnet for dette

3.3.2 Mangelfull anvendelse av generalistekspertise på SKF

I følge planmanualen skal DUH produsere flere dokumenter i forbindelse med forarbeidet, planleggingen og gjennomføringen. Noen av disse dokumentene er: forundersøkelsen, projektskissen, prosjektutredningen, prosjektbeskrivelsen, prosjektdokumentet og prosjektgjennomgangen.

En systematisk undersøkelse av rapportene i utvalget viser at en i forarbeidet og i planleggingen bare har brukt sektorekspertise. Faren som ligger i dette er uttalt eksplisitt i rapporten om Sao Hill Sawmill. Her anbefales det at konsulenter fra avanserte deler av en sektor ikke burde være med på forundersøkelsen slik at man ikke begrenser antall planalternativer allerede i utgangspunktet.

Vi finner også at sektorekspertise dominerer i gjennomføringsfasen. I den graden generalistekspertise på SKF er benyttet skjer dette ikke i innledningsfasen av bistandsarbeidet. Dette gjelder både for prosjektstøtten hvor DUH har større muligheter for å påvirke bistandsplanene og for programstøtten hvor DUHs påvirkningsmuligheter er noe mindre.

En helhetlig forståelse av den lokale kulturen er en *forutsetning* for at sektorekspertisenes forslag er meningsfulle for målgruppen. Dette innebærer at generalistekspertise på SKF må brukes i mye sterkere

grad enn det som har vært tilfelle. Det er særlig viktig at den blir brukt *tidlig* i bistandsarbeidet. Kort sagt må dagens tendens snus på hodet.

3.3.3 Organisatorisk tids- og resultatpress

Tendensen i rapportene viser at mesteparten av alle faser i bistandsarbeidet konsentreres seg om det midterste nivået («delmålsettinger» og «resultater») i målsetningspyramiden. Dette kan tyde på mangelfull bruk av relevant faglig kompetanse til å kanalisere planleggingen, gjennomføringen og evalueringen mot «utviklingsmålsettingen». Vi har begrensede data om tids- og resultatpresset i DUH, men det kan tenkes at press av denne typen også fører til en fokusering på konkrete «delmålsettinger» og «resultater» uten å sette dette i relasjon til «utviklingsmålsettingen».

4. LANDSTUDIER

I tillegg til evalueringsrapportene er *landstudier* en del av vårt utvalg av evalueringsdokumenter. Landstudiene tar opp norsk bistand i forhold til endringer i vedkommende land i de siste årene. Tidsperioden dekket av de tre landstudiene i utvalget er fra 17-23 år. Alle de tre landstudiene har sett på norsk utviklingshjelp i kontekst av endringer i landets sosiale og politiske liv og dets økonomi. Som oversiktsstudier skal disse fungere som grunnlagsdokumenter for DUHs framtidige planer i disse landene.

4.1 Landstudiene fokuserer mer på «utviklingsmålsetting» mens evalueringsrapportene fokuserer mer på «delmålsettinger» og «resultater»

Her refereres det igjen til målsetningspyramiden (jfr. fig.2). Vi har sett hvordan de fleste *evalueringssrapportene* konsentrerer vurderingene omkring de nivåene som kalles «resultat» og «delmål» i målsetningspyramiden. Kenya-studien kommer med en forklaring på dette fenomenet:

«Effectiveness can only be measured relative to a specific objective set for a project or programme. If such objectives are unambiguous and quantifiable, such as building a road from A to B to given standards at a specified cost and within a certain period of time, the task of measurement is straightforward». (Kenya 1986:122)

Vi har sett hvordan «resultat» og «delmål» på planleggingspyramiden ofte er formulert nettopp på denne måten.

Kenya-analysen sier videre at *«the problem arises when the objective eludes quantification eg. certain forms of sociocultural enhancement, or is not easily quantifiable such as institution building». (Kenya 1986:122)*

Målsetningsformuleringer som omfatter de norske bistandsprinsipper som fattigdoms- og mottagerorientering, faller ofte innenfor denne kategorien.

Sentrale norske bistandsprinsipper er oftest å finne på hovedmålsetningsnivået. Siden landstudiene skal være grunnlagsdokumenter for DUHs framtidige planer i disse landene, så har landstudiene konsentret sine vurderinger om nettopp utviklingsmålsetningsnivået og de to sentrale norske bistandsprinsipper.

4.2 Landstudiene har forskjellige tolkninger av sentrale prinsipper i norsk bistand

Fattigdomsorientering og mottakerorientering er de to sentrale prinsipper i norsk bistand idag. Landstudiene i vårt utvalg vurderer hvorvidt disse er ivarettatt i prosjektene og programmene i de forskjellige land. Dette vil imidlertid ikke si at de enkelte landstudier har tolket disse to sentrale prinsipper på den samme måten.

4.2.1 Fattigdom

I bistandssammenheng er det et premiss at visse goder som f.eks. utdanning, arbeid, helse osv. er grunnleggende. En gruppe uten disse godene defineres som bistandens målgruppe. Dette vil si at man opererer med en absolutt standard som kan brukes á priori til å identifisere målgrupper.

I tillegg til denne absolutte standarden blir det viktig å tenke på kunnskap om den *kulturspesifikke definisjonen* av fattigdom og de *kulturspesifikke muligheter* til å få «et bedre liv» (slik dette er definert i lokal forstand). Den kulturspesifikke definisjonen av fattigdom og de lokalaksepterte muligheter som folk har til å få et bedre liv, er noe som må *undersøkes* i hvert tilfelle. Hvilke svar man får av denne undersøkelsen, er et empirisk spørsmål som ikke kan avgjøres á priori.

Følgende tankeeksperiment kan vise faren ved å holde seg kun til den absolutte standarden uten å modifisere for kulturenes relative kontekster og standarder. Det som kan fungere som «økonomisk kapital» trenger ikke være inntekt eller eiendom i norsk forstand. Det kan være slektskapsbånd som avgjør om man har adgang til å dyrke jorden. Tar man utgangspunkt i inntekt og eiendom i en definisjon av fattigdom uten å tilpasse dette til målgruppens kulturelle kontekst, kan man ende opp med et uriktig bilde av den lokale realiteten. Det kan også tenkes at folk som er tilnærmet selvforsynt, men samtidig har liten eller ingen inntekt i penger, blir definert som «fattige» selv om de i realiteten faktisk livnærer seg og lever godt av avlingene sine. Kort sagt, fattigdom må i større grad defineres lokalt.

4.2.1.1 Hvem er definert som de fattige i landstudiene?

Zambia-studien definerer de fattige med referanse til den lokale konteksten. Fattigdom forbindes ikke kun med en svak økonomisk posisjon i snever forstand. I denne studien inkluderer fattigdomsbegrepet også manglende politiske og sosiale ressurser. Studien viser hvordan manglende slike ressurser gjør at man ikke klarer å dekke grunnleggende behov m.h.t. arbeid, helse og utdanning, og hvordan lokalbefolkningen oppfatter dette. Studien beskriver forskjeller og likheter i rammebetingelser, og slik fattigdommen kommer til uttrykk både i byen og på landet. Fattigdomsbegrepet i landstudiet er forankret i den lokale virkeligheten og er relativt bred og nyansert.

I *India-studien* defineres de fattige først og fremst med utgangspunkt i inntekt og eiendom som f.eks.jord. Evalueringsgruppen mener at de (økonomisk) fattige og kvinner er de to grupper som burde motta bistandsstøtte.

Det virker som om evalueringsgruppen for India bruker en á priori definisjon, uten å gi den lokale kulturen anledning til å nyansere innholdet i fattigdomsbegrepet. For eksempel er indiske kvinner langt fra en homogen gruppe og burde ikke vært behandlet som om de var det. Mot dette kan det argumenteres at norsk bistand har relativt lang erfaring og mer kunnskap om India enn om de andre samarbeidsland. Dette kan bety at den lokale kulturen er implisitt i evalueringsgruppens definisjon. Det er utenfor rammen til denne undersøkelsen å vurdere hvorvidt dette er tilfelle. Generelt kan man si at en fattigdomsdefinisjon som tar hensyn til SKF må ha et lokalt utgangspunkt.

Kenya-studien definerer de fattige med utgangspunkt i inntekt og eiendom, men sier videre at «it is important to distinguish, on the one hand, between income earners whose remuneration emanate from basically one source ie. wage or salary, without recourse to supplementary sources, and, on the other hand, people who have several sources of income» (Kenya 1986:38). Det refereres også til «underprivilegerte grupper» når det gjelder sosial posisjon, helse, utdanning, adgang til vann osv. Studien tar opp hvordan dette har sammenheng med kjønn, alder og geografisk beliggenhet. I tillegg refereres det til «absolutt fattigdom» som er målt ved hjelp av en ernærings/«stunting»/«wasting» indeks. Fattigdomsorientering er, i følge Kenya-studien, bistand rettet mot de økonomisk fattige og de såkalte «underprivilegerte grupper». Fattigdomsbegrepet i denne studien kan sammenlignes med det som kommer til uttrykk i Zambia-studien. I begge studier er det den lokale oppfatningen av fattigdom som er forsøkt brukt av evalueringsgruppene.

4.2.2 Mottakerorientering

Vi kan referere til minst to nivåer i en definisjon av «mottagere». Her siktes det til 1) målgruppen selv, og til 2) mellomleddet mellom målgruppen og DUH. Mellomleddet kan være en statlig eller en ikke-statlig organisasjon som formidler støtten videre til målgruppen. Unansett hvilket nivå vi holder oss til i en definisjon av «mottakere», er det viktig å ikke glemme *forholdet* mellom disse nivåene. Det må også tas hensyn til at det mellom disse to nivåene kan være både sammenfallende interesser og interessemotsetninger. Mottakerorientert bistand innebærer å prøve å konsentrere innsatsen på områder der det er sammenfallende interesser mellom begge nivåene såvidt dette er mulig.

Når dette er sagt, er det et annet aspekt ved mottakerorientering som er viktig å ta opp her. Det er selve *formen* som mottakerorienteringen kan ta. Vi kan nemlig snakke om forskjellige måter å dekke målgruppens behov på.

McNeill⁵ sier at den rollen som målgruppen får spille selv i bistandsprosjektene kan være ganske forskjellige. Det er fire måter dette kan utspilles på:

1. planlegging *over hodene på folk*
Her er folk bare objekter som blir behandlet slik det passer planleggere på makronivået.
2. planlegging *for folk*
Her sies det at det er folks behov som er tatt hensyn til, men det er planleggere på makronivået som bestemmer hva som er behovene til folk, og hvordan dette best kan ivaretas.
3. planlegging *med folk*
Her er det mer lokal deltagelse, og folk er ikke bare informert om det som skal skje med dem. De får kanskje komme med forslag eller respons til planene, dvs. mikronivået er ikke bare passivt. Men i siste instans er det andre som bestemmer over hva de skal få og hvordan dette skal skje.
4. planlegging *i folks egen regi*
Her står planleggere til tjeneste for folket og arbeider for å få til prosjekter som folk selv har tatt initiativet til og har definert. Mikronivået har en aktiv og avgjørende rolle i prosjektet.

Kun type 3 og 4 kan sies å være planlegging som tar hensyn til sosio-kulturelle forhold. McNeill sier at siden ingen vil innrømme at type 1 planlegging praktiseres, og siden type 4 antagelig ikke eksisterer noe sted, faller det naturlig å konsentrere seg om planlegging av typene 2 og 3 («for» og «med» folket).

⁵ Desmond McNeill: *Making Aid Projects More Suitable to Local Needs* Occasional paper no. 10, Centre of African Studies, University of Edinburgh

4.2.2.1 Hvem er definert som mottakere i landstudiene?

Zambia-studien inkluderer den Zambiske staten i tillegg til de fattige blant den Zambiske befolkningen i vurderingen om hvorvidt bistand har vært mottakerorientert. Med andre ord, det er den Zambiske statens behov og de sosiale/økonomiske/politiske svakes behov som er i fokus i denne analysen. Vi kan derfor snakke om minst to dimensjoner i begrepet «mottaker» i Zambia-studien. Zambia-studien anbefaler at det blir tatt mer hensyn til målgruppens behov i bistandsplanlegging. Dette kunne bl.a. skje gjennom økt lokal deltagelse. Anbefalingene tyder på at Zambia-evalueringsgruppen støtter opp om en type 3 bistandsplanlegging (dvs. med folket).

Sammenligner man med *India-studien*, er den mer opptatt av hvordan norsk bistand passer inn i og støtter opp om utviklingsplanene til den indiske staten (dvs. makrodimensjonen). Hos India-evalueringsgruppen finner vi det synet at de indiske myndigheter er mottakeren og burde bestemme mest over innholdet og formen av norsk bistand. Innsatsen til de ikke-statlige organisasjoner (NGO) er også nevnt, men studien slår fast at den viktigste mottaker av norsk bistand burde være den indiske staten.

I studien uttales det at «it seems to be much more difficult, though not impossible ... to develop aid programmes aimed more directly at improving conditions for the majority of the poor living in the countryside». (India 1987:17). Kvinner og de fattige skal hjelpes gjennom utviklingsplaner i indisk statlig regi.

India-studien peker på at det er en svak sammenheng mellom de kortsiktige mål i de enkelte prosjekter og det langsiktige målet om å redusere fattigdom. Studien mener at dette har sammenheng med at for mange interessegrupper f.eks. frivillige organisasjoner, norsk næringsliv osv. forsøker å påvirke implementeringen av bistanden. En annen forklaring på denne tendensen som studien ikke nevner, kan være at de fattige ikke har vært inkludert i den direkte mottakergruppen sammen med den indiske stat. Det finnes flere eksempler på at det ikke er en automatisk overføringsmekanisme mellom statlige organer til målgruppene.

Kenya-studien drøfter hvorvidt norsk utviklingshjelp klarer å støtte opp om utviklingsplanene til den kenyanske staten. Den konsentrerer seg mao. om makrodimensjonen i begrepet «mottakere». Dette betyr imidlertid ikke at en evaluering av mikronivået er utelatt med hensikt. Studien sier eksplisitt at på grunn av mangel på informasjon på det lokale nivået, er det ikke mulig å vurdere bistanden på dette nivået. Kenya-studien anbefaler mer lokal deltagelse i bistandsplanlegging og innhenting av informasjon om bistands konsekvenser på det lokale nivået. Ut fra dette kan man kanskje si at Kenya-evalueringsgruppen støtter opp om type 3 planlegging (med folket).

Alle landstudier refererer til mellomleddet mellom målgruppen og DUH i definisjonen av «mottaker». (jfr.s.39) Det kan imidlertid ikke sies at landstudiene i tillegg inkluderer målgruppen selv eller mikro nivået i definisjonen av «mottakere». Fra denne korte oversikten over landstudiene kan vi se at de «fattige» og «mottakere» av norsk bistand har vært gitt forskjellige innhold av de forskjellige evalueringsgruppene som har produsert landstudiene. Dette kan tyde på at DUH ikke har en konsistent definisjon på disse to sentrale begreper i norsk utviklingspolitikk i dag.

Av disse tre landstudiene er det kun Kenya-studien som har inkludert arbeidsbeskrivelsen i dokumentet. Arbeidsbeskrivelsen etterlyser bl.a. en vurdering av norsk u-hjelp når det gjelder effektivitet og konformitet til «norske målsettinger for utviklingshjelp». Hvordan disse begrepene defineres av DUH er det vanskelig å få tak i ut fra arbeidsbeskrivelsen og landstudiene.

Utvalget vårt er lite, og det er vanskelig å trekke noen endelige konklusjoner her. En gjennomlesning av de 10 evalueringsrapporter viser imidlertid denne samme tendensen som er skissert ovenfor. Dette styrker troverdigheten til vår foreløpig observasjon om at de 2 sentrale begreper om fattigdoms- og mottagerorientering ikke har et entydig innhold hverken i DUHs egne dokumenter eller i de selvstendige evalueringsdokumenter som landanalysene og evalueringsrapportene.

4.3 Landstudiene etterlyser bedre lokal kulturkunnskap i bistandsarbeidet

Mange av de problemer som er tatt opp og de anbefalinger som er gitt i landstudiene, avspeiler manglende kunnskap om lokale forhold i bistandslandene hos DUH.

Zambia-studien sier eksplisitt at «little is known in a more systematic way about how the poor sections of the population are affected by increasing poverty and declining resources», (Zambia 1986:155). Den sier videre at bistanden «. will not succeed unless they start from the needs, cultural practices and interests of those people who live in or around the relevant area ...», (Zambia 1986:116)

India-studien anbefaler at DUH burde «strengthen its in-house knowledge and expertise on India and encourage ... the maintenance of such expertise once it has been fully acquired», (India 1987:XX)

India-studien sier videre at dette ikke er enkelt å få til:

«The acquisition of such local experience, understanding and contacts as are necessary for an efficient and sustainable working relationship for timely program implementation is a most time consuming and demanding task» (India 1987:iv)

I Kenya-studien uttales det også at:

«Orientation of so much international analysis towards macro-economy and sectoral issues might seem to have diverted attention from necessary and complementary micro-economy investigations into the actual daily economy problems and constraints confronting individual farmers, workers and craftsmen and women in Kenya. In the final analysis, these are the people whom the government agencies and donor organisations are primarily concerned to assist and whose special needs should be a matter of particular importance» (Kenya 1986:29)

Kenya-studien slår også fast at *«more indepth research into cultural values, obstacles and potentials ... would be invaluable.» (Kenya 1986:56)*

Alle de 3 landstudier peker ut at manglende kulturkunnskap svekker bistandsarbeidet, spesielt i planleggingsfasen. En betingelse for å lage en detaljert og realistisk gjennomføringsplan er bedre lokal kulturkunnskap. Landstudiene anbefaler også at overvåkings- og evalueringsarbeidet burde systematiseres så fort som mulig. På denne måten vil man kunne øke kunnskap om lokale forhold og bruke den i det videre arbeidet. Ut fra disse eksempler ser vi at alle tre landstudier anbefaler mer *systematiske studier* og bruk av lokal kulturkunnskap i bistandsarbeidet.

Felles for de tre landstudiene er også at de peker på manglende *lokal deltagelse* i norsk bistandsplanlegging. India studien sier at *«participative planning and implementation has not occurred at the grassroots level as a general phenomenon, but in the few exceptional micro-level cases where such processes have taken place, the results have been markedly beneficial for the poor. The rule, however, ... has been planning and implementation «from above» and the results have been inadequate.» (India 1987:46)*

I tillegg anbefaler de tre landstudier økt bruk av *lokale eksperter* i alle faser ved bistandsarbeidet. Den viktigste fordel er at disse ekspertene har bedre kjennskap til de lokale forhold. Men samtidig kan heller ikke de «lokale eksperter» betraktes som en homogen gruppe. Deres kompetanse varierer like mye som hos de «utenlandske eksperter».

5. KONKLUSJON

En studie av evaluering dokumentene viser at hensyn til SKF er tilfeldig og vilkårlig. Ser man på de 2 analysenivåene i evaluering dokumentene, er evaluering gruppenes bevissthet om SKF liten, og de tidligere prosjektutøvernes bevissthet om SKF er enda mindre. De kulturelle forutsetningene for planleggingen og gjennomføringen av bistanden ofte er ikke problematisert.

Ut fra evaluering dokumentene får man inntrykk av at evaluering kriterier for planleggings-, gjennomfø- rings- og evaluering arbeidet ikke er spesifisert. Dette er best illustrert ved å se på hvordan de sentrale begreper i norsk bistand har vært tolket. Sentrale begreper som «målsetting», «mottaker» og «fattigdom» har vært brukt på en inkonsistent måte både av DUH og av evaluering gruppene.

Både arbeidsbeskrivelsene og de måtene evaluering gruppene har gjennomført arbeidsoppgaven på er også preget av tilfeldighet med hensyn til SKF. Generelt kan man si at i landstudiene er SKF tatt opp i større grad enn i evaluering rapportene.

Bare halvparten av evaluering rapportene bygger på data hentet direkte fra målgruppen. Når dette imidlertid er gjort er kvaliteten på dette arbeidet varierende. Tendensen til at målgruppen ikke er i sentrum, kan også illustreres ved at bare 4 evaluering rapporter tar opp eller etterlyser data om bistandens konsekvenser for målgruppen. Landstudiene bygger på makroorientert data, men de er generelt bevisste om målgruppens behov.

Vi ser også at sektorekspertise dominerer i bistandsfaser hvor det kreves generalistekspertise i kultur. Dette gir seg utslag bl.a. i svak fokusering på «utviklingsmålsettingen» i evalueringene og sterk fokusering på målsettingsnivåene som ligger under dette. Igjen ser vi at landstudiene også i dette henseende er bedre enn evaluering rapportene.

6. SUMMARY

This is an analysis of 10 evaluation reports and 3 country studies from the Norwegian Ministry of Development Cooperation. This selection covers 1/3 of the total number of evaluation reports and 1/2 of the number of country studies produced for the Ministry since 1981. The aim of this desk study is to evaluate the extent in which the socio-cultural dimension has been taken into consideration in different phases in Norwegian development projects. The socio-cultural dimension includes ideas, values and norms and how these are manifested in human behavior.

A study of evaluation documents yields information from two phases in development work:

- 1) consciousness about the socio-cultural dimension during project planning and implementation and
- 2) the evaluation team's consciousness about the socio-cultural dimension.

I have looked specifically at indicators like

- 1) the problems discussed by the evaluation team
- 2) the recommendations made by the evaluation team and
- 3) the method used by the evaluation team to collect data for their work.

There are several features in the evaluation reports that need to be remedied. Firstly, the lack of standardisation in the terms of reference (TOR) on the aspects to be evaluated and the emphasis they should be given is unfortunate. This led to the teams putting different emphasis on different aspects of development in the various projects. Only 4 teams touched on the socio-cultural dimension and generally it could be said that this aspect was neglected altogether in the reports.

The TOR also lacked specific definitions of the various themes that are to be evaluated. For example, a team might be asked to evaluate the «success» of a project without being given the criteria for a definition of project success in the TOR. In this case only 4 TOR specified that project success had to be related to consequences in the socio-cultural dimension, and only 3 evaluation teams focussed on the effects of a project for the target group.

In the cases where the aspects to be evaluated were not given specific definitions, none of the evaluation teams chose to view them in terms of consequences for the target group. These evaluation teams assumed that target groups enjoyed the fruits of development as long as a project was technically effective and/or economically viable. Generally these evaluation teams did not differentiate between the political centre and the political periphery in the recipient countries.

The TOR also did not elaborate on the ultimate goal of a project which was often worded in a very general manner. This led to varying interpretations of the project goals by the evaluation teams. Generally, the teams evaluated how far a project's quantitative goals (like technical effectivity) had been attained. As such one could say that the documents produced were more like technical reports than complete evaluations. According to the 'goal pyramid' used by the Ministry, quantitative goals are the means used to reach the ultimate goal of development which often is formulated in qualitative terms. (Compared to the evaluation reports, the country studies focus more on the ultimate goals of development.)

One other feature in the reports is that the method employed by the evaluation teams varied considerably, again, possibly also because of a lack of specification in the TOR. Only 1/2 the teams collected data from the target groups themselves; others spent time talking to important officials and key project personnel.

In short, one could say that the bulk of the work done during project planning and implementation did not take the socio-cultural dimension into consideration at all. The situation is less bleak if we were to look at the efforts of the evaluation teams though it must be emphasised that the position that the socio-cultural dimension has in this phase is far from satisfactory.

The two central principles in Norwegian development work are recipient orientation and development directed towards the poor. From a reading of the country studies and the evaluation reports, it is clear that the Ministry and the evaluation teams do not address the same issues when they refer to these two principles.

The «poor» are either identified by measuring their resources in a narrow economic sense defined a priori or by taking into account the local definition of poverty. The «recipients» are defined as the recipient state and/or the target groups themselves. The relationship between the recipient state (the political centre) and the target group (the political periphery) is seldom discussed. We can talk about at least four types of recipient orientation: planning of people, for people, with people and by people. In the documents studied, however, the form of recipient orientation that is referred to is not specified at all.

The country studies also pointed out that knowledge of local culture was lacking and that there was hardly any local participation in the different phases of a project.

To conclude, we could say that attention is paid to the socio-cultural dimension in a most unsystematic way. Often, the cultural conditions that are necessary for a project are assumed to be existent when in fact they might not be present at all. This weakens project planning and implementation considerably. When it comes to the evaluation of projects, the criteria for evaluation are neither standardised nor specified. This is clear when we see how the two central principles in Norwegian aid are interpreted differently by the Ministry and the various evaluation teams. To sum up, the socio-cultural dimension and the target groups are not focussed upon in a satisfactory way in all the different phases of development.

APPENDIX II

ANALYSE AV PROSJEKTDOKUMENTER OG ANNET ARKIVMATERIALE

1. Innledning

Som ledd i mandatets punkt 1.4 har vi, i tillegg til å studere evalueringsrapporter og landanalyser (Appendix 1), analysert bakgrunnsdokumenter for 16 utvalgte prosjekter i tillegg til de som inngår i evalueringsrapportene.

Det har vært meget vanskelig å finne en utvalgsmetode som med sikkerhet kan sies å være representativ. Ifølge Prosjektkatalogen for 1985 er det ført opp 158 prosjekter. Med vårt utvalg av ialt 26 prosjekter og 3 landanalyser, skulle dette gi et rimelig utvalg hva omfang angår, og tatt i betraktning den tid som sto til rådighet. (Mandatet krever dokumenter om 10-15 prosjekter.

I tabell I er prosjektene ført opp sammen med en angivelse av den dokumenttype som er lest.

Det har vist seg at den presise dokumenttypologi som planleggingsmanualen foreskriver, ikke alltid så lett lar seg gjenfinne i arkivene. Betegnelsen «prosjektdokument» synes å være den som har fått størst gjennomslag og lettest lar seg finne. Det som i manualen kalles prosjektskisse, prosjektbeskrivelse og prosjektutredning er ikke alltid like lett å identifisere når dokumentene er havnet i arkivene.

Når det gjelder å danne seg et helhetsbilde av prosjektplanlegging og utførelse i forhold til SKF, er det selvsagt en mengde andre ikke standardiserte dokumenter som også er viktig, så som notater, omfanget og profilen på den rapportering som praktiseres osv. I arkivgjennomgangen er slikt stoff brukt mer tilfeldig.

Det kan kanskje være nyttig å melde at å bruke kontorenes lister og arkivet som grunnlag for utvalget, var langt vanskeligere enn beregnet og mer tidkrevende. Utvalget har således skjedd i samråd med kontorene ut fra et overordnet ønske om å få prosjekter med så fyldig bakgrunnsdokumentasjon som mulig. Vi har også forsøkt å få til mest mulig variasjon regionalt, sektorielt og når det gjelder bistandsform. Fra LADU og HELSE har vi valgt 4 prosjekter fra hver, fra de øvrige kontorer 2 og 1.

Som med evalueringsrapportene har det vært vanskelig å finne presise og kvantifiserbare indekser for den grad arkivdokumentene avspeiler kunnskap og bevissthet om og hensyn til SKF i planlegging og gjennomføring. Vi har således i analysen av arkivmaterialet brukt omtrent de samme indikatorer som nevnt i Appendix I.

2. Kommentarer til de enkelte prosjekter.

A. Helse

ZIB 015 Helse og familieprogram

Dette er et nytt program som støttes i samarbeid med Verdensbanken. I forundersøkelsene som følger Verdensbankens mønster, deltok en norsk lege med omfattende u-landserfaring. Begrunnelsen for å støtte prosjektet var at programmet har sin rot i Zimbabwes egne strategier, at arbeidet skjedde i samforstand med distriktsmyndigheter, at man ville nå ut med et integrert tilbud til mor og barn med tilbud om familieplanlegging, men uten spesiell vekt på sterilisering og spiralinnsetting.

Programmets målgrupper og profil forøvrig er slik at man burde forvente noen detaljerte undersøkelser av sosiokulturell variasjon i områdene. En av forutsetningene for Verdensbankens lån er at det gjennomføres en grunnlagsstudie i de 8 «pilotområder» før prosjektet startes opp. Det som i arkivet kalles «Staff Appraisal Report» fra Verdensbanken, er imidlertid en forundersøkelse som er svært makroorientert i sine data og konsentrert om den rent helsemessige infrastruktur som finnes og de planer som er utviklet sentralt.

I den norske leges anbefalinger understrekes det at prosjektets styrke ligger i de lokale helsemyndigheters engasjement og deres enighet i valg av pilot-områder. Det refereres til en kinesisk modell for «folkevalgte helsekomitéer». Tradisjonelle jordmødre er satt under videre utdanning i regi av UNICEF.

Likevel sies det at de aller fattigste distriktene ikke er kommet med i utvalget av pilotområder. Man har tydeligvis stilt krav om en viss eksisterende infrastruktur i form av sykehus etc. Den norske medplanlegger ser ut til å ville prioritere også utbygging av den sentrale helseplanleggingskapasitet. Det nevnes også at Norge her får anledning til erfaringsoppbygging for et eventuelt bilateralt engasjement innen dette bistandsområdet.

Den norske planlegger har også bidratt med et skrift «From a district point of view. The structure and function of contributors to the health service in rural Zimbabwe». Denne forundersøkelse er også medisinsk/teknisk i sin orientering og kan ikke sies å tilfredsstille krav til en minimal sosio-kulturell beskrivelse av målgruppene.

Den norske ekspert gir også en gjennomgåelse av eksisterende litteratur, men også den er bare fra helsesektoren.

Her er således få spor av samfunnsvitenskapelig ekspertise i planleggingen.

BGD 009 Helse- og familieplanleggingsprogram

Dette programmet ligner mye på det foregående. Programmet retter seg mot landsbynivået primært og mot kvinner og barn spesielt.

Også i tilknytning til dette programmet finnes det en forundersøkelse fra Verdensbanken. Den er støpt over samme lest som den foregående, makroorientert, økonomisk/demografisk og detaljert på bl.a. helsestatistikk. Den når imidlertid ikke ned på mikronivået på en måte som tilfredsstiller våre krav til beskrivelse av SKF.

I en programskisse for landprogramdrøftingene i 1986 finnes en relativt detaljert politisk analyse av Bangladesh som i vårt utvalg ellers er sjelden. Prosjektet har vært gjennomgått internt ved flere anledninger og får en relativt kritisk vurdering. De mangler man peker på viser nettopp at målformuleringene ikke er innfridd.

- Integrering av primærhelse og familieplanlegging har ikke fungert.
- Veiledningstjenesten har fungert svært dårlig.
- En gjennomgående svakhet ved de årlige prosjektgjennomganger har vært mangelen på pålitelig informasjon om hva som egentlig skjer i felten.
(Vi får vite at under den første årsgjennomgang ble 3 dager avsatt til observasjon i felten).
- Ressurssituasjonen på norsk side utgjør også en flaskehals i arbeidet med å følge opp målsettingen om en sosial og fattigdomsrettet profil. Økte faglige og administrative ressurser vil være en forutsetning for gjennomføring av et bistandsprogram i samsvar med målsettingene.

Sitater av denne art vitner om at de som har deltatt i gjennomgangene har en bevissthet om SKF, selv om planleggingsprosedyrene viser svakere tegn til dette.

Prosjektet har også vært kontroversielt i det man både fra Verdensbanken og norsk side har stilt seg kritisk til den form for «incentiv-system» man har praktisert for å få opp effektiviteten i familieplanleggingen. Diskusjonen av dette vitner om kontakt med de lokale forhold og en vilje til å gripe inn med løsninger folk selv finner gunstige.

IND 025 Utviklingstiltak for barn under 6 år, Uttar Pradesh.

Programmet retter seg også mot småbarnsmødre og gravide, og forsøker å integrere helse og undervisning. Norges støtte utgjør bare en liten del av et meget ambisiøst nasjonalt program og er konsentrert til tre distrikter i delstaten Uttar Pradesh.

Om forholdene i disse distriktene heter det i prosjektdokumentet at her er tett befolkning, «blant de fattigste, med høy spebarndødelighet og sterke kaste- og politiske motsetninger».

Inderne har selv foretatt en rekke studier, nærmere 1000, av de ulike deler av dette gigantprosjekt. Hovedinntrykket er at programmet vurderes som løfterikt, men at det «fremdeles er stor avstand mellom idealer og realiteter».

Som i de fleste programmer foreligger det heller ikke her egne forundersøkelser etter norsk initiativ. Dokumentene fra prosjektgjennomganger er imidlertid interessante. Her finner vi mange momenter som vitner om at de norske som har vært i kontakt med programmet, har gjort forsøk på å nå ned på grasrota for å se hva som faktisk foregår. Den siste gjennomgangen fra 1985 vitner om bevissthet og vilje til på kort tid å se problemene fra de berørte parters side. De skriver:

«In order to interpret and use these impressions for further recommendations, we should have had more knowledge and insight in village life, customs and problems. Therefore a note of caution must be made. Our evaluation and recommendations are not as well founded as could be desired».

I prosjektgjennomgangen leser vi også om personalets uvillighet til å besøke avsides landsbyer, at det i ett av distriktene er en stor andel stammefolk.

I dette prosjektet har det vært en viss konflikt mellom den indiske ledelse og norske ønsker om å utforme den norske andelen på litt spesielle måter. I den sammenheng antydes det i dokumentene at indernes kontroll og restriksjoner representerer en hindring for å nå overordnede mål. Man får således inntrykk fra dokumentene at i disse prosjektene er dialogen mellom giver og mottaker ikke problemfri, og at større gjensidig kunnskap om sosio-kulturelle forutsetninger ville kunne lette kommunikasjonen.

KEN 058 Health and family planning, Bungoma District

Dette prosjektet befinner seg på forhandlingsstadiet, men siden Bungoma også er et område med norsk innsats på regionplanområdet, er det grunn til å tro at det blir et prosjekt.

For dette prosjektet foreligger det to norske forundersøkelser. Den første utført av et team bestående av to leger, en økonom og en kvinnelig bistandsadministrator.

Denne første rapporten beskriver Bungomadistriktet meget kortfattet. Her er 15 linjer om geografisk plassering, størrelse i kvkm, folketall og befolkningsvekst og tetthet. Fra en rapport som Finnida har laget er det noen knappe informasjonen om «tradisjonelle metoder i befolkningskontroll» og litt om holdninger til «family planning». Vi får også vite at Bungoma har en «Difficult ethnic background with several tribes». Ellers er forundersøkelsen overmåte detaljert når det gjelder beskrivelse av helsevesenets byråkrati sentralt og lokalt.

I den andre forundersøkelsen deltar tre av de samme personer som før pluss to nye. Den ene av disse er en kvinnelig sosialantropolog. Som forventet er da denne undersøkelsen meget mer detaljert og orientert mot SKF.

Særlig har kap. 5 «Medical and social aspects of nutrition and family planning» en klart tverrfaglig profil. Denne rapporten påpeker også at man har behov for mer kunnskap om Bungomadistriktet og dets befolkning, og at her trengs en «baseline-study».

B. Energi/Tele

Reg 032 Småkraftverk, Lesotho

Disse prosjektene springer ut av SADCC-landenes fellesplaner. Hovedhensikten er å utnytte Lesothos vannkraftreserver, primært for å gjøre landet mer uavhengig av Sør-Afrika. Kraften skal både kanaliseres til «riksnett» og lokalsamfunn. Også på andre måter er de oppfattet som spesielt gagnlig for lokalsamfunnet:

«De kommer landsbybefolkningen til gode, de reduserer importbehov, de er enkle å bygge, norske varer og tjenester kan benyttes».

Noen momenter fra ulike dokumenter kan vise at man i *målformuleringene* er fokusert på det lokale.

- man får en så billig strøm at det kan stimulere håndverk og småindustri
- særlig nevnes en misjonsstasjon og et kooperativ i nærheten av det ene kraftverk
- bedre kommunikasjon for lokalbefolkningen ved veianlegg
- man vil satse på arbeidsintensive metoder i veibyggingen
- man refererer også til et tysk «rural district programme» i området

I prosjektdokumentet har man også tatt hensyn til kvinneperspektivet: «I hvilken utstrekning kvinnelig arbeidskraft benyttes er ikke kjent, men vil bli undersøkt».

Et annet sted sies det at det er god tilgang av lokal mannlig arbeidskraft, noe som reduserer muligheten for å trekke kvinner inn i arbeidet, men spesielle anstrengelser vil bli gjort for om mulig å utjevne dette forholdet.

Hvorvidt disse undersøkelser og anstrengelser er utført, har det vært vanskelig å se av arkivene.

I arkivene får man imidlertid bare vage inntrykk av hva slags lokalsamfunn som blir berørt av disse prosjektene. Her er nesten ingen informasjon om landsbyenes størrelse, næringsliv, osv. Det sies i prosjektdokumentet at ingen bosetning eller jordbruksområder blir berørt. Men i forundersøkelsen sies det at *«The intake reservoir will inundate small areas of agricultural land.»*

Prosjektrapporteringene som kommer månedlig er sterkt konsentrert om den tekniske og bygningsmessige fremdrift, dokumentert med fargefotografier.

Den forundersøkelse som ble gjort fra norsk side er også klart fokusert på det rent tekniske. Undersøkelsen er utført av en ekspert fra NVE og er basert på et opphold i Lesotho på 16 dager. Rapporten tar for seg de to prosjektområdene hver for seg og er disponert med samme innhold.

Her er ingen avsnitt som forteller noe om hva slags befolkning, bosetning og næringsliv man har i nærheten av kraftverket.

For begge kraftverk er det et avsnitt som heter «Environmental considerations», på henholdsvis 12 og 14 linjer.

Her sies at det ikke skapes noen «barriers for fish», og at det vil være fornuftig med «*planting of willow trees for bank stabilization and as a renewable resource of firewood*». Videre heter det i omtalen av Semonkong-verket:

«The major-drawback to the hydropower project is the start/stop operation which results in intermittent river flow downstream. The flow downstream of the powerstation will vary from 0-2 m³/s as the turbine is switched on and off, giving problems for people using water for washing, bathing, drinking etc».

Vi får ikke vite noe om hvor mange mennesker som berøres av dette drawback, hvor ofte, og hva som er deres alternativer dersom skadevirkningene er alvorlige. Dersom skadevirkningene ansees som mikroskopiske, burde dette vært sagt eksplisitt.

I omtalen av Mantsonyane-verket gjentas problemet med den uheldige virkning for vannføringen som her er vesentlig større, 6 m³/s som max. Men her sies det ingenting om drikkevann, badevann og vaskevann. Om det betyr at det her ikke er folk som er avhengig av vannet, eller at man ikke gjentar spesifiseringen av hva skadene består i, er det vanskelig å få tak i.

Denne forundersøkelse kan således ikke sies å tilfredsstille minimale krav til beskrivelse av sosio-kulturelle forhold i målgruppen.

Det betyr ikke at prosjektene ikke kan være gjennomført på betryggende måte, og at de som til enhver tid har hatt prosjektansvar har mer detaljert lokalkunnskap enn det som er nedfelt i dokumenter.

Men dokument-profilen på dette prosjektet viser et mønster som er gjennomgående i mange prosjekter. Stor detaljrikdom i det sektorielle (naturligvis og nødvendigvis) men en kontrasterende overfladisk behandling av lokalbeskrivelser.

IND 030 Telesentraler på landsbygde i India

Dette prosjektet springer ut av et engasjement som Standard Telefon og Kabelfabrikk har hatt i uland, og et ønske fra India om at NORAD kan finansiere utvikling av telekommunikasjon på landsbygda.

I prosjektskissen redegjøres det i detalj for prosjektets forhistorie, bidrag i form av varebistand og STKs forskjellige initiativer.

I avsnittet om vurdering av prosjektet viser man til at i et så lagdelt samfunn som India, vil prosjektet først og fremst gavne «lokalsamfunnenes desiderte overklasse». Man er imidlertid klar over at den lokale overklasse kan virke fattig i et all-indisk perspektiv.

I skissen tilrås den stedlige representasjon at søknaden om et 100 millioners prosjekt i form av gave avslåes. Man tilrås 11 mill. som grense og at sentralene gis som varebistand. Dersom STK vil gå videre, må de søke om eksportkreditter for resten. Landavdelingen har lignende betenkeligheter.

Planene for dette prosjektet ble sterkt omdiskutert og uenigheten i prosjektutvalget førte til presseoppslag. I debatten ble det også bragt inn spørsmål om prosjektet var militærpolitisk «infisert», noe som senere er blitt avvist.

Det interessante ved dette prosjektet er at de som forsvare det, *underveis* bringer fram bakgrunnsdata som viser betydningen av denne form for bistand. I den sammenheng påstås en spredningseffekt fra den telebrukende overklasse til de egentlig fattige.

De forundersøkelser som ellers er aktivert i beslutningsprosessen er utført av SIDA, ITU og Verdensbanken. Det sies eksplisitt at man stoler på kvaliteten av de indiske forundersøkelser.

Ved den endelige behandling i prosjektutvalget stemte et flertall på fire imot prosjektet. Prosjektet ble likevel vedtatt igangsatt. Arkivene gir her inntrykk av et prosjekt som ikke springer ut av en klart formulert målgruppes forutsetninger, men en norsk bedrifts initiativ og interesser.

Bygg og anlegg.

ZAM 007 Water Supply Programme, Western Province.

Hensikten med programmet er å utvikle vannforsyningen i de sentrale og mest folkerike områder i Vest-Provinsen i Zambia. Forundersøkelsen fra norsk side ble utført av en delegasjon bestående av en representant for NORAD, en fra Norwegian Deep Well Drilling og en sivilingeniør fra NIVA som spesialrådgiver med oppdrag å *«complete a pre-feasibility report based on a five days safari to Western Province and discussions with officials from the Department of Water Affairs, Lusaka»*.

Rapporten som forelå tre måneder senere er helt igjennom teknisk og cost-benefit-orientert. I den grad den berører folk og lokalsamfunn er det i meget generelle vendinger.

Som åpenbare fordeler fra prosjektet nevnes bedret helse, bedre økonomi, tidsbesparelse, og stimulering til folkeflytting.

I et prosjektdokument sies det at man lot anbudet gå til et konsulentfirma som ikke tidligere hadde erfaring med arbeid i utviklingsland, men stor faglig kompetanse og kapasitet. I samme avsnitt skriver man også at forsinkelsene i starten skyldes delvis «konsulentens problemer med å tilpasse seg de lokale forhold».

Prosjektet har nå en 10-årig historie, med store forsinkelser i forhold til planleggingen. Prosjektet har vært revurdert og analysert en rekke ganger, senest i februar i 1987.

I denne evalueringsrapporten oppsummeres resultatene, vanskene og de endringer i strategi som har vært gjennomført.

Det slås fast at programmets «sosiale relevans er udiskutabel».

Som viktigste årsak til forsinkelser sies at programmet var «designed to a higher supply standard than originally anticipated, at the request of Zambian authorities». Dermed er utgiftene blitt høyere og programmet «by far exceeds the costs of similar programmes in neighbouring countries».

Fortsatt er programmet i gang med en rekke justeringer foretatt etter tidligere gjennomganger. Evalueringen fra 1987 mener at det er for tidlig å sluttvurdere om strategiendringene har bragt prosjektet inn i bedre baner enn før.

Går vi bakover i prosjektgjennomgangene til 1984 finner vi at man her påpeker behovet for å endre strategi. Vannforsyningsprogrammet må integreres bedre i det zambiske system, man må supplere med mer

tilpasset teknologi, se vannforsyningen i sammenheng med helse- og utdanning, sørge for å styrke den lokale deltagelse.

Også her finner vi tydelige resultater av den institusjonaliserte «kvinneovervåking» som er kommet i stand i DUH. Som ett av de åtte punkter i strategien/målrettingen finner vi «persuance of feasible ways of involving women at all levels and making them true beneficiaries».

Går vi lenger tilbake finner vi en rapport fra sosialantropologen Mette Jørstad som på basis av 2 måneders feltarbeid i området peker på en rekke svakheter ved programmet, og gir en rekke konstruktive forslag til forbedringer. Det er vanskelig å avgjøre om det er kjønn eller profesjon som gjorde at Mette Jørstads rapport – etter manges mening – var en «eye opener» for flere som hadde arbeidet med vannprosjekter gjennom lang tid (Kilde: Egne samtaler med folk i Zambia).

Mette Jørstad hadde også adgang til materiale fra den zambiske sosiologen dr. M.C. Milimo, særlig når det gjelder kvinneaspektet, et materiale som senere er publisert. Går vi lenger bakover i historien for å se etter eventuelle forundersøkelser blir materialet meget spinkelt. Evlaueringskommisjonen av 1987 hadde lignende problemer.

Dette vannprosjektet – som uten tvil har hatt en rekke positive virkninger i lokalsamfunnene i Vest-Provinsen, har trekk til felles med mange av de store, bistandsprosjekter som har gått over lang tid.

I dette tilfellet blir den tekniske løsning mer kompleks enn planlagt uten at det er lett å finne hvorfor det ble slik. Forundersøkelsene fra NIVA er særdeles spinkle, og det er ingen data om SKF.

I senere faser oppstår problemer, og i dette tilfelle, som i mange andre, forsøker man seg så med samfunnsforskere. Når det gjelder å ha vært bevisst om betydningen av de sosiokulturelle forhold avspeiler vannprosjektet således et velkjent mønster.

BOT 012 Utbedring og vedlikehold av bygdeveier med arbeidsintensive metoder.

Dette veiprogrammet har som sin hovedide å være arbeidsintensivt. Det har vært finansiert i samarbeid med Verdensbanken og Botswana. ILO har bidratt med ekspertise på arbeidsintensive metoder. Det er i øyeblikket engasjert ca. 1400 mennesker i arbeidet, derav 20-25% kvinner.

Prosjektets utforming tilfredsstiller klart målsettingen for norsk u-hjelp.

I prosjektdokumentet for videreføring av programmet for perioden 86-88 omtales en tidligere fase der den opprinnelige arbeidsintensive målsetting ble svekket til fordel for mer maskinintensiv drift – «av forskjellige årsaker», som det heter. Men i prosjektdokumentet sies ikke noe mer om det.

I den første «pilot-fasen» var ekspertene fra ILO ensidig teknisk skolert. Og det omtales ikke noen tverrfaglige forundersøkelser som var gjort i tilknytning til prosjektet. Det sies imidlertid at «sosiologiske studier har vist at det ikke er kulturelle barrierer som påvirker tilgangen på kvinnelig arbeidskraft i landet».

I neste avsnitt sies det derimot at man i begynnelsen fikk få kvinner rekruttert, «spesielt der hvor rekrutteringen skjedde gjennom landsbyrådet». Med spesielle stimuleringstiltak fikk man likevel opp interessen blant kvinner.

Ved løsningen får man mistanke om at den sosiologiske undersøkelse det her er tale om, er generell for Botswana, og ikke spesifikk for det området man skulle rekruttere fra. Om dette er riktig, blir verdien av den sosiologiske undersøkelsen selvsagt mye mindre.

I en tidlig fremdriftsrapport fra prosjektlederen stilles det krav til informasjon og undersøkelser om de demografiske og næringsmessige forhold til befolkningen i veienes «nedslagsområde», men de krav som stilles har ikke den karakter at de egentlig dreier seg om SKF.

ZAM 004 Settlement Schemes, N.W. Province.

Prosjektet har flere målsettinger, men tar utgangspunkt i å øke jordbruksproduksjonen for opptil 160 familiebruk i to nye grender som man ønsker å gjøre selvforsynte. Innsats for helse, utdanning, vannforsyning og kommunikasjon inngår i prosjektet.

Forundersøkelsen ble utført av et team dominert av landbruksvitenskapelig ekspertise.

I forstudien sies det eksplisitt at planansvaret for bureisningen ligger hos Prov. Agric. Off. Videre at «En bureisningsplan etter det samme mønster som for pågående bureisningsprosjekter synes tilfredsstillende med tanke på de planer NORAD vanligvis krever forelagt».

Det foreslås i forundersøkelsen at den første jordopparbeidelse skal skje maskinelt med traktorer, men at folk til vanlig må greie seg med okser. Rådgiverne har en viss tvil om det hensiktsmessige i dette i det de frykter at folk får problemer med å akseptere å gå «tilbake». Men de går likevel inn for løsningen. Man mener forøvrig at oxen er like kulturfremmed for de folk det her gjelder som traktoren.

Prosjektgruppen er fullt klar over at fast bosetting betyr et sterkt brudd med det tradisjonelle jordbruk. Det zambiske svedjebruk (chitemene) kalles av prosjektgruppen «omflakkende jordbruk», og de foreslår konkret bidrag fra fagfolk som sosiologer og antropologer for å lette overgangen. De tok også kontakt med Zambiske forskere for å realisere dette.

Det er vanskelig å se at dette ble fulgt opp før sosialantropologen Hans Hedlund ble konsultert på et senere tidspunkt. I hans analyse av prosjektet er det anbefalinger som springer ut av det vi i bakgrunnsnotatet har kalt verdisirkulasjonsanalyse.

Prosjektet er sluttevaluert i april 1987 og det konkluderes med at *«Neither a consistent set of objectives nor a baseline-study have been worked out in this case. It is therefore very difficult to give a definite answer as to what extent the project has reached its goals»*.

Vurderingen forøvrig er også sterkt kritisk selv om mye positivt har skjedd.

Evalueringgruppen peker også på at *«there was no proper feasibility study done concerning the areas where the settlement schemes are located»*.

Til tross for at man her omtaler behovet for samfunnsfaglig ekspertise i forundersøkelsen, synes det altså ikke som om det er blitt realisert før på et for seint tidspunkt.

KEN 058 Distriktsutvikling i Bungoma.

Dette er et integrert prosjekt med innslag av landbruk og helse og med klare formuleringer om målgrupper, fattige, kvinner og barn.

I prosjektdokumentet vises til de relativt dårlige erfaringer man har hatt med tidligere distriktsprogrammer i Kenya (Turkana), men mener at arbeidet i Bungoma vil være lettere.

Prosjektdokumentet er meget fyldig i sin beskrivelse av regionen, særlig kapitlet om kvinners liv og virke.

Prosjektdokumentet oppsummerer og refererer til fire tidligere forundersøkelser, to fra 1985 og en fra 1986. To av disse dreier seg om helsekomponenten og to om den generelle distriktsutvikling.

I denne planlegging har man hatt et usedvanlig sterkt innslag av samfunnsvitenskapelig ekspertise.

Av 13 team-medlemmer i de ulike «missions» finner vi to sosialantropologer, en sosiolog og en geograf.

Forundersøkelsen av 1986 legger eksplisitt opp til et prosjekt der den såkalte «process-modell of development» anbefales realisert. Vi kjenner igjen tankegangen fra HIRDEP rapporten, som er noe av det beste man har kommet til ut fra de perspektiver som er omtalt i bakgrunnsnotatet.

ZAM 020 Sektorprogram for landbruk og distriktsutvikling (SPARD).

I prosjektdokumentet fra april 1987 er det gitt en fyldig oversikt over de 13 delprosjekter som inngår i programmet. Ved utgangen av 1986 var det 9 delprosjekter i virksomhet, det meste konsentrert i Nordprovinsen.

Det er tydelig at de eldste prosjekter innen dette programmet var forankret i et relativt snevert landbruksteknisk perspektiv.

De kritiske bemerkninger til prosjektet går på at kvinner, som her spiller en vesentlig rolle i jordbruket, ikke er kommet med i prosessen. Veiledningstjenesten har fungert svakt. Ikke alle prosjekter opererer tross målformuleringene, «fysisk og økonomisk ... lite nær målgruppene». Det hevdes også at det har vært vanskelig å få målgruppene med i planlegging og gjennomføring.

I dokumentet er det laget en oversikt over hvilke delprosjekter som står målgruppene nærmest i det daglige.

Dokumentet avspeiler en klar bevissthet om målgruppeorientering.

Det er imidlertid tydelig at det er kvinneperspektivets overvåkere som her har satt tydelige spor i dokumentet. I tilknytning til programmet er det satt i gang en rekke spesialundersøkelser for å styrke kvinnerettetheten i programmet. Som et *biprodukt* av dette, kan man nesten si, er bevissthet om betydningen av SKF også blitt styrket.

Prosjektene har hatt et meget sterkt innslag av landbruksvitenskapelig forskning. I prosjektdokumentet hevdes det at denne forskning ikke har gitt de forventede resultater, men likevel hevdes det at forskningen er et nødvendig grunnlag for veiledningen. Særlig på lengre sikt.

Det kan være nyttig å ta fram dette fordi man ofte stiller den matnyttige forsknings effektivitet opp som en kontrast til forskning omkring de sosiokulturelle forutsetninger.

Om den fremtidige ekspertbistand understrekes behovet for ulike landbrukseksperter, og «kvinnefaglig kompetanse» prioriteres.

I disse prosjektene har det fra tid til annen vært engasjert sosialantropologer og sosiologer, men om deres virksomhet og innflytelse er intet nevnt i prosjektdokumentet. Derimot sies det eksplisitt at samarbeidet med NORAGRIC og Det Kongelige Selskap for Norges Vel vil øke i tiden fremover.

BOT 021 Rammeavtale-jordbruk

I avtalen inngår støtte til inngjerding og rydding av land samt opplæring, veiledning og forsøksvirksomhet.

Prosjektdokumentet er en relativt fyldig gjennomgåelse av de viktigste trekk i Botswanas økonomiske situasjon med vekt på landbruket. Perspektivet er nasjonalt og makropreget. Bortsett fra å understreke målgruppene, de fattigste bønder og kvinner, er det lite i dokumentet som vitner om noen spesiell fokusering på hva som er bøndenes egne forutsetninger og utgangspunkter.

Også forundersøkelsen har dette fokus, med bl.a. stor vekt på å støtte opp og bedre den organisasjonsmessige infrastruktur i landbruket. Denne forundersøkelsen har ikke den prosessplanprofil som forundersøkelsen for Bungoma. Det er grunn til å tro at den markerte ulikhet i profil på disse to prosjekters dokumenter henger sammen med person/profesjonsbakgrunn til deltagere i de to forundersøkelser.

Utdanning

TAN 007 IDM. Institute of Development Management.

På nordisk basis har man støttet dette prosjektet siden 1971. Hensikten er å bygge opp et utdannings-senter for planleggere og bedriftsledere. Senteret skal også betjene myndighetene med anvendt forskning.

Prosjektet omfatter den fysiske infrastruktur og personellbistand til pensumutvikling og undervisning.

Senteret er en utdanningsinstitusjon som man skulle forvente ville legge stor vekt på å gi studentene en solid utdanning i eget samfunn, og ha fyldige innslag av samfunnsfag i sine pensu.

Men det ser ut til at både Tanzania og den norske evalueringsgruppen fra 1983 først og fremst har tilsvarende utdanningsinstitusjoner i Norden som modell. I den norske gruppen finner man en lærer fra Bedriftsøkonomisk Institutt som den nærmeste til å være generalist i dette teamet. Dessuten en pedagog og arkitekt.

Om pensumproblemene sier gruppen: *«There is a tendency towards a theoretical curriculum that diverts attention from the problems facing management in Tanzania today».*

Men denne rapporten bærer preg av at pensumkritikken går mer på formelle pedagogiske svakheter enn på det substansielle innhold.

Fiskerikontoret.

IND 034 Pilotprosjekt for kommersielt ørretoppdrett, Himachal Pradesh.

Dette er et av de nyeste prosjekter man har tatt standpunkt til og godkjent, så sent som 17.2.87.

Prosjektet har vært omdiskutert og det ble dissens i Prosjektutvalget der to medlemmer, bl.a. Indiaspesialisten Olav Hodne, stemte mot med den begrunnelse at de krevde en sosioøkonomisk forundersøkelse først. I prosjektutvalget ble det også reist tvil om et prosjekt av denne type «i vesentlig grad vil gavne fattige bønder» som det heter i direktørens oversendelsesbrev til statsråden. I prosjektdokumentet er det også formulert så mange tvil og betingelser til prosjektet, at det må sies å være heller tvilsomt.

Det har vært en fagdelegasjon ute for å se på forholdene, men det er meget sparsomt med beskrivelse av lokale forhold i prosjektdokumentet.

Det obligatoriske krav om kvinnedeltagelse er kommet med, men også dette er uttrykt som mer av et håp enn en forvisning. Delegationen fant at anmodningen fra India «var lite realistisk. Teknologikravene står heller ikke i forhold til det som er tilgjengelig lokalt». For-problemet kan ikke løses lokalt, investeringene er «meget stor i forhold til bøndenes ressurser».

Flertallet i prosjektutvalget slutter seg likevel til prosjektet, men på bl.a. følgende betingelse: «En detaljert sosio-økonomisk undersøkelse for å identifisere målområde, målgruppe og hvem av målgruppen som skal gis opplæring i fase 1. Kvinnens rolle og muligheter for involvering i prosjektet bør utredes». Dette for å kunne ta standpunkt til om man også skal støtte en fase 2.

Det er overraskende at man i et så nytt prosjekt som dette aksepterer en så svak planlegging som dokumentene her vitner om. Begrunnelsene for å starte ligger i en tro på verdien av å eksperimentere med en teknologioverføring på et felt vi her i Norge har visse fortrinn med.

I dette prosjektdokument er det således de mest klare utsagn og indikatorer på at beslutningen er tatt uten tilstrekkelig hensyn til SKF, og neppe heller til de generelle krav man bør stille til planlegging.

REG 051 Beira-korridoren.

Prosjektet tar sikte på å bidra til å bedre SADCC-landenes kommunikasjonsmuligheter mellom kyst og innland.

Dette er en «stor og tung programpakke» iflg. prosjektdokumentet. Her er mange bidragsyttere.

I tillegg til den rene infrastruktur vil prosjektet innebære elementer av byplanlegging. I forundersøkelsene kan man ikke si at det er overveiet å ta i bruk bysosiologer eller andre samfunnsforskere i forbindelse med programmet.

Selv om vi her har å gjøre med et prosjekt som går over flere land, vil det uten tvil ha vesentlige sosio-kulturelle implikasjoner.

Det organisatoriske samarbeid man her legger opp til skulle også tilsi en større vekt på tverrfaglighet i forberedelse og oppfølging enn dokumentene gir inntrykk av.

PRIVORG. «Sports for all». Tanzania.

Dette er et prosjekt som springer ut av Norges Idrettsforbunds ønske om å engasjere seg internasjonalt på linje med en rekke andre private og humanitære organisasjoner.

I forarbeidene til prosjektet vises det til at idrett i norsk kontekst er oppfattet som en kulturaktivitet, særlig i form av skoleidrett og masseidrett.

I forundersøkelsene vises det til den rolle fysisk fostring har spilt i den afrikanske tradisjon, og hvordan dette er nedfelt i dans og andre tradisjonelle kunstytringer.

I prosjektgjennomgangen for 1982-83 utvikles dette perspektivet mer, og det er tilløp til idrettssosiologiske resonnementer. Det pekes på at konkurranse-idretten også går inn i «menu of information commands» som etterhvert er kommet på kultursektoren.

OVERSIKT OVER LESTE PLAN- OG OPPFØLGINGSKOKUMENTER

Prosjekter		Dokument former							
		Diverse	Prosjekt-dokument	Forundersøkelser	Prosjekt-utredning	Prosjekt-skisser	Prosjekt-gjennom-ganger	Land-program notater	
KEN 058	Helse i distrikts-utviklingsprogr.		1	2					
ZIB 015	Helse og befolk-ningsprogram		1	1		1			
IND 025	Utviklingsiltak for barn		1				1	1	
BGD 009	Helse og familie-planlegging		1	1			1		
KEN 058	distriktsutvikling, Bungoma		1	1					
ZAM 0004	Bureising, NW-Province	2	1	1			1		
BOT 021	Rammeavtale jordbruk		1						
ZAM 020	Sektorprogram for landbruk		1						
IND 034	Øretoppdrett, Himachal Pradesh		1						
PRIVORG	Idrett, Tanzania			1			2		
BOT 012	Bygdeveier, arbeidsintensiv		1	1			2		
ZAM 007	Vannforsyning, W. Province	1	1	1			1		
REG 032	Småkraftverk, Lesotho	1	1	1	1				
IND 030	Telefonsentraler		2			1		1	
TAN 007	IDM Inst. of Dev. Management		1				1		
REG 051	Beira-koridoren		1						
		4	16	11	1	2	9	2	43

APPENDIX III

EXCERPT

Manual for preparing and appraising project and programme dossiers
(Commission of the European Communities: doc. VIII/527/79 Rev. 2 of 15.11.1985 - Note no. 5).

1. Summary of the Lome III texts

In addition to the links established between culture and development in Articles 4 and 10 of the Convention, the latter specifies (Article 10 again) that .. «account shall be taken, in the various fields of cooperation, and at all the different stages of the operations executed, of the cultural dimension and social implications of such operations». Similarly, Article 115 (1) states that «... cultural and social cooperation shall be expressed through: the taking into account of the cultural and social dimension in projects and programmes», and Article 116 (1) that «... the design, appraisal, execution and evaluation of each project or programme shall be based on understanding of, and regard for, the cultural and social features of the milieu». Lastly, Article 117 lists a number of cultural and social aspects to be taken into consideration:

- (a) under the heading of social aspects, the impact on:
 - reinforcement of capacities and structures of self-development;
 - the status and role of women;
 - contribution to the satisfaction of the basic physical and cultural needs of the population;
 - employment and training;
 - balance between demographic structure and other resources;
 - types of social and interpersonal relationships;
 - methods and forms of production and processing;

- (b) under the heading of cultural aspects:
 - adaption to the cultural milieu and the implications for that milieu;
 - integration and enhancement of the local cultural heritage, notably value systems, way of life, modes of thought and know-how, materials and styles;
 - methods of information acquisition and transmission;
 - interaction between man and his environment.

2. When must attention be paid to sociocultural factors?

Articles 10 and 116 are quite clear on this point: at every stage of cooperation, i.e., from programming, through project preparation, appraisal and execution, to evaluation.

Experience here has shown that one stage is absolutely crucial for taking this aspect into account: that of dossier preparation (to be verified at the appraisal stage), for it is at this stage that a clear picture of the situation must be obtained and a clear description of it given, so that the project can be designed accordingly, with full knowledge of the facts, and so that the remainder of this «project cycle» can take account of this if necessary.

It is therefore essential to draw up the terms of reference of any studies in a very comprehensive manner, so that the socio-cultural factors are properly included in the study, and that it is not «dressed up» after the event «in order to look good».

Later on, at the project execution and subsequently implementation stage, it is necessary to examine the impact on the socio-cultural context (disruptions with a positive or negative effect), so that any measures which may be required can be taken. Lastly, at the evaluation stage, the socio-cultural consequences of operations will be one of the major points to evaluate.

3. In which sector must the socio-cultural factors be taken into account?

In the various fields of cooperation, the answer is given in Article 10. By this is meant that in some sectors it will be easier and more relevant to take these factors into account than in others; anything relating to the rural world, for instance, has a cultural connotation, whether this involves regional development, development of plant or livestock enterprises, reforestation, training, or rural health, village water engineering, information or tourism in rural areas, crafts, etc. Similarly, certain urban development, light industry or SME projects will involve many socio-cultural aspects. It will, however, probably be more difficult to define and make use of such aspects in the case of heavy transport networks, large hydro-electric dams or mines, but here again, it will nevertheless be necessary to try and take account of them in respect of matters such as the location of the project, labour, training for the maintenance or operating of the project, etc.

4. What socio-cultural factors must be taken into account?

The Convention proposes a number of such factors. An examination of the documents available in this field, in particular the case study financed by the Commission from its 1983 budget and carried out by African consultants, makes it possible to arrange these factors around the following major themes, each of which may act as a factor conducive or otherwise to the success of a project, depending on whether or not they are properly taken into account: the local power structure, the family structure, stratification and social status, the system of beliefs, the relationship between man and natural resources (including the land tenure system), the level of technological knowledge, relations with the administration and social mobility.

A checklist of the «human resources» factors has been drawn up containing details of these major themes and is given in the annex to Note no. 6 on participation by the population. It covers the social and cultural aspects proper and the economic factors with social consequences.

5. Does «taking into account» mean «maintaining the status quo»?

This would be tantamount to taking such a static view of culture as to believe it to be fixed. In fact, the same thing has been found in every developing country: all societies are evolving, with their cultures, of course, as a function of both external and internal factors. What is asked of community aid is therefore not to contribute towards maintaining local cultures as they stand, but to avoid sudden, drastic upheavals and, where changes must occur, to try and prevent people from being uprooted and to impinge as little as possible upon their beliefs. Any project probably brings tension with it: the big landowners will be opposed to agrarian reform, «the old» to the increase in the economic power and independence of the young, usurers to the formation of a credit cooperative, husbands to their wives learning to read and write, etc. Some tension has a galvanising, other a stifling effect, depending on its extent, the value system of the population in question, etc.

6. Implications for the preparation of projects

- 6.1 A new project must include, at the preparatory stage, a «socio-cultural section», whether it makes use of existing studies or whether it is necessary – should no such studies be available – to start from scratch.

It is difficult to say, in general terms, who is to carry out these studies and over what timescale. Some providers of funds talk of «a few months» for rural development projects, with a team consisting of an economist and a sociologist plus «two to three months» for the «rural institutions» aspect, to be studied preferably «by a sociologist or a social anthropologist».

This should not cause additional delays in the preparation of a project if provision is made for the studies in question when the terms of reference are drawn up and these studies are therefore carried out at the same time as the technical studies (hydrological, pedological, etc.).

- 6.2 This of course involves a cost in most cases. It is unavoidable. And yet should one be shocked at money being spent on studying man, when no-one is worried about studies being made of the soil, water, vegetation, etc.?
- 6.3 Finding competent staff to undertake such studies may be a serious problem. The ACP administrations are chronically short of skilled staff, there are few ACP consultancy firms, and the European consultancy firms have a dwindling number of experts with experience in the field, speaking the native languages and prepared to live in the bush for a number of months. Apart from the possibility of making greater use of universities or other local training institutes (e.g., agricultural colleges), there is probably some retraining of technical cooperation staff to be done, in line with Article 116 (1) of the Convention («regard for ... the cultural and social features of the milieu ... involves in particular ... provision of relevant information for all those concerned in the design and execution of operations, including technical cooperation personnel»).

APPENDIX IV

MANDAT FOR KONSULENTOPPDRAK OM EVALUERING MED FOKUS PÅ SOSIO- KULTURELLE FORHOLD

Departementet for utviklingshjelp engasjerer professor Arne Martin Klausen fra 15.2. til 15.6.1987 til et konsulentoppdrag om sosio-kulturelle forhold i bistanden. Dette oppdraget inkluderer følgende:

1. Bakgrunnsdokument om sosio-kulturelle forhold

Med utgangspunkt i retningsgivende dokumenter fra Storting og Regjering skal konsulenten i et bakgrunnsnotat:

- 1.1 Drøfte, avgrense og presisere hva man i bistandssammenheng bør mene med sosio-kulturelle forhold og hvordan de kan identifiseres og kartlegges.
- 1.2 Utarbeide forslag til evalueringsprosedyrer som kan avdekke hvorvidt sosio-kulturelle forhold er gjort relevant i bistandsarbeidet.
- 1.3 Som ledd i punkt 1.2 vurdere i hvilken grad gjeldende retningslinjer for planlegging, gjennomføring og evaluering har hatt tilstrekkelig oppmerksomhet rettet mot sosio-kulturelle forhold.
- 1.4 Ved ca. 10-15 prosjekter som velges ut på grunnlag av geografiske, faglige/sektorielle hensyn, samt datatilgjengelighet skal konsulenten vurdere om dokumenter vedrørende planlegging, gjennomføring og evaluering vitner om tilstrekkelig oppmerksomhet mot sosio-kulturelle forhold i angjeldende prosjekter.
- 1.5 Utarbeide på grunnlag av det ovennevnte et foreløpig forslag til en «sjekk-liste» over de viktigste aspekter ved sosio-kulturelle forhold relevant for bistandsarbeid.

2. Forslag til evalueringsopplegg basert på arbeid i felten.

Konsulenten skal drøfte og utarbeide forslag til hvordan en slik evaluering bør legges opp. Det skal skrives utkast til et mandat for evalueringen som skal inkludere en feltstudie av et mindre antall utvalgte prosjekter.

Konsulenten skal videre legge fram forslag til kandidater til gjennomføringen av evalueringen.

3. Arbeidsmåte.

Konsulenten vil få arbeidsplass i DUH for deler av arbeidstiden. DUH dekker også kostnader til vitenskapelig assistanse spesielt når det gjelder punkt 1.3 og 1.4.

DUH vil kunne dekke reiseutgifter i forbindelse med planlagte faglige drøftinger i Bergen og Stockholm.

4. Rapportering

DUH skal motta rapport som besvarer punkt 1. og 2. innen 20.6.1987.

Rolf Skudal

APPENDIX V

SUMMARY

The Socio-Cultural Dimension in Development

Introduction

The general aims of international development assistance and the means employed to achieve these aims have changed over the past decades. Briefly, in the 1950s, the goal of economic and technological modernisation was pursued without much attention given to the socio-cultural context of development.

In the 1960s, the heavy emphasis on large, infrastructure projects was based on the assumption that progress and development would "trickle down" to the needy. At this time, the failure of some earlier projects became more obvious. This was attributed to the resistance of traditional culture to change. This contributed towards the view that the socio-cultural dimension was an *obstacle* for development.

Towards the end of the 60s, development agencies generally acknowledged that development assistance was complex and difficult. This led to the gradual realisation in the 1970s that the socio-cultural dimension was not an obstacle to development but rather, it was a crucial *resource* in all phases of development activities. The growing awareness of the importance of the socio-cultural dimension is manifested in strategies that focus on "appropriate technology" and "participatory development".

This new consciousness of the socio-cultural dimension is reflected in a World Bank statement that "the need to use sociologists and anthropologists more in project work has long been a concern.Inappropriate project design resulting from a lack of information on beneficiary populations is among the most frequently cited reasons for small farmers' lack of interest in, or outright rejection of, project sponsored technological packages and social components." (Report no. 6883).

The changing trends in recent decades of international development assistance sketched above are also reflected in the history of Norwegian development assistance. Today, the growing awareness of the significance of the socio-cultural dimension can clearly be seen in some recent White Papers:

WP no. 36 (84/85) states that "A critical condition for successful development project is knowledge of the culture of the beneficiaries."

WP no. 34 (86/87) states that "The Government will, in time to come, emphasise the importance of the cultural background of the target groups and pay more attention to their patterns of life in planning and implementing development projects".

Increased consciousness about the socio-cultural dimension is also manifested in the two central principles of Norwegian development assistance today: poverty focused and recipient oriented aid. In addition, the growing role of the "women in development" (WID) perspective and concern about the environmental impact of development projects lends support to the growing awareness about the socio-cultural dimension.

In recognition of the importance of the socio-cultural dimension, in 1987, the Norwegian Ministry of Development Cooperation commissioned a preliminary investigation of this aspect of development. This is a summary of the main theoretical perspectives and the results of this preliminary study (MDC Report 2.87).

The preliminary investigation is based on a desk study of a wide representative selection of documents from various phases of the development process. This includes material connected with internal procedures concerning project planning, project implementation and project evaluation. In the preliminary report we:

- 1) define and discuss the socio-cultural dimension in development,
- 2) assess the position of the socio-cultural dimension in internal procedures connected to project planning, implementation and evaluation at the MDC,
- 3) make suggestions as to how the socio-cultural dimension can be strengthened in the development process.

What is the socio-cultural dimension?

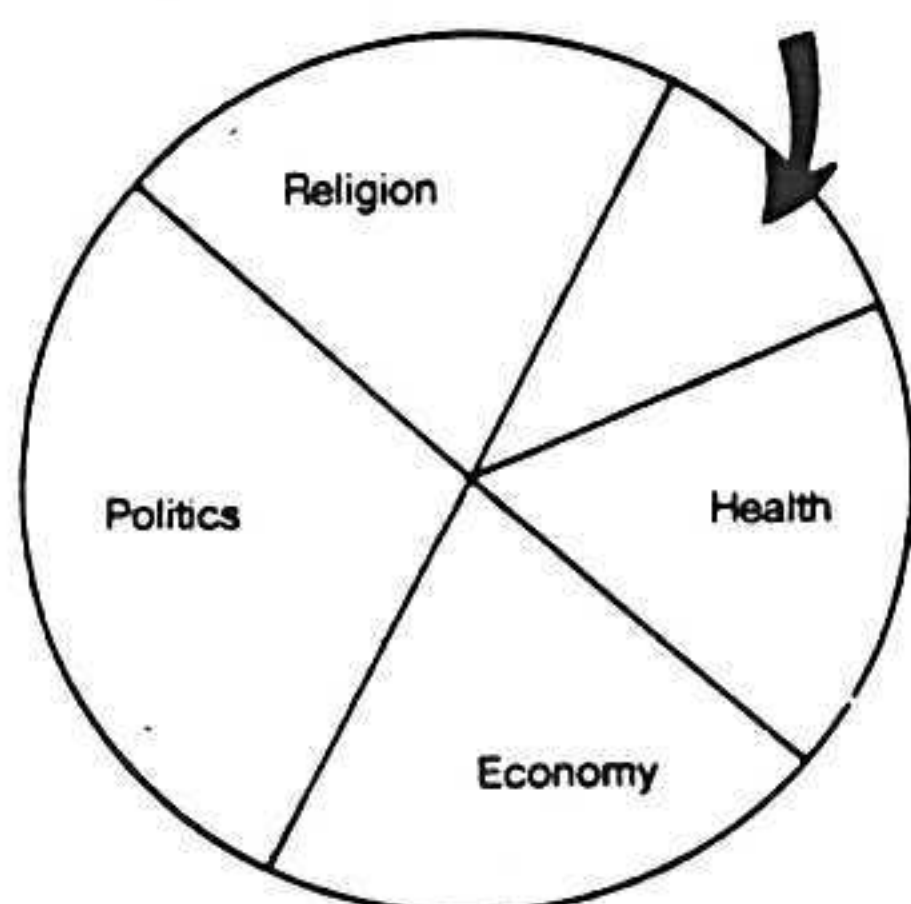
In the context of development, it is possible to differentiate between the terms "culture" and the "socio-cultural dimension". The reason for this differentiation lies in the scope of social life covered by these two terms. We use the term "culture" to denote the sector of social life that includes artistic expressions like theatre, music and art. This is the line with the Ministry's use of the term "culture". For example, the Culture Unit ("Kulturenheten") at the Ministry deals mainly with development in various areas of traditional and newer art forms. Some examples of development projects dealing with the cultural *sector* involve the restoration of antiquities, the establishment and development of museums, the collection and recording of oral traditions and so on.

As common use in the Ministry reserves the term "culture" for the expressive arts, we use the term "the socio-cultural dimension" to refer to the broader ideas, values and norms that are expressed in all the sectors of social life like economics, politics, religion and including the expressive arts.

Besides the socio-cultural dimension, there are two other current perspectives in development activities which *cross-cut* all sectors of social life: the ecological perspective and the issue of women in development. Unlike the socio-cultural dimension, these two perspectives are backed up by international movements and national pressure groups. The ecological perspective also gains legitimacy by its close association to the natural sciences.

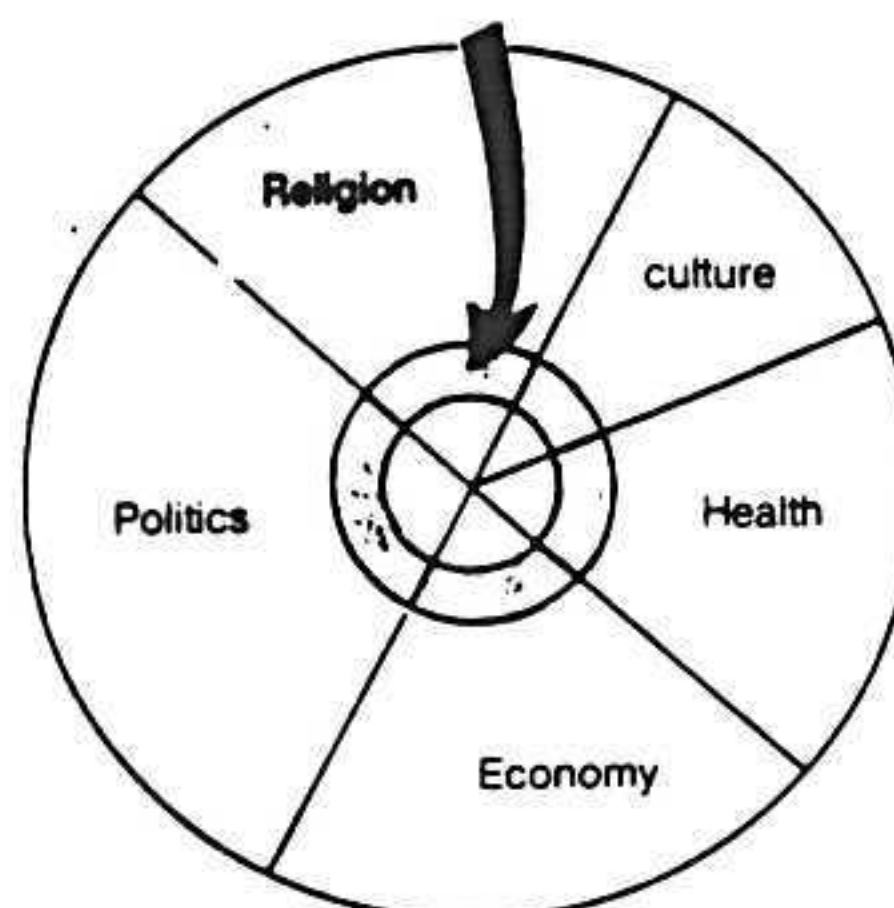
The following diagram illustrates the scope of social life that is referred to by the terms "culture" and the "socio-cultural dimension".

Culture as a sector of social life



(The sectors of social life in this illustration are arbitrary)

The socio-cultural dimension



The socio-cultural dimension is a perspective which cross-cuts all sectors of social life.

In the U.N. system, 19 measurable indexes like the GDP, infant mortality, energy consumption, consumption of animal protein and so on make up the so-called socio-economic indexes. These indexes are based on national level statistics and usually do not accommodate regional, class or ethnic differences within the nation. It must be clear that the socio-cultural dimension is not interchangeable with the more established socio-economic indexes.

The following example illustrates the *difference* between the socio-cultural dimension and socio-economic indexes:

In connection with an agricultural project in Sudan, baseline data on household resources were collected. Without any hesitation, FAO statisticians assumed that all married couples in the project area owned household grain in common. They, therefore, proceeded to ask the men or the women, depending on whoever was in the house, about the amount of grain in the household. Professor Fredrik Barth, a Norwegian anthropologist, showed how the data which had been collected was marred by a lack of sensitivity to the socio-cultural context. It turned out that grain storage boxes had 2 separate compartments: one for the wife's grain and one for the husband's. They owned the grain separately. From this example the difference between the socio-cultural dimension and socio-economic indexes, and the indispensability of knowledge about the socio-cultural dimension in designing methods to collect socio-economic indexes is clear.

We now face the question of how the socio-cultural dimension of any development context can be obtained. We present two models: *The monograph model* contains information about production and economic organisation, social organisation, the exercise of power and political organisation as well as cognition and religion. In other words, it presents the general world view of the people studied and how the relevant components in their social world are related. Such a model can provide us with *qualitative baseline data* for use in the process of development activities.

As a matter of interest, the EEC manual for preparing and for appraising project and programme dossiers (doc VIII/527/79 Rev.2 of 15.11.1985) connected with development cooperation with Third World partners requires a level of knowledge of the sociocultural dimension that is more or less identical with the monograph model.

The other model describes *the local structure of value circulation*. This helps us in understanding the *dynamics* of qualitative baseline data. Value-circulation analyses focus on how values are circulated within and across areas of social life like politics, religion and so on. By concentrating on the *channels* of value circulation and how these *evolve*, we are in a better position to see what factors restrict change and what channels provide possibilities for change. Thus, we have a powerful tool to explain why certain changes do or do not take place, and to make intelligent guesses as to how certain changes in development projects might or might not go as planned. Both the monograph model and the analysis of the local structure of value circulation provide us with information about the sociocultural dimension that is relevant for development activities. The regular reference to the *combination* of these two models can help to make *processual planning* possible.

Competence in the socio-cultural dimension can be defined as the ability to perceive the *qualitative* aspect of social change, ie. the implications of social change in the relations between people. Professionals who can identify and describe the socio-cultural dimension of a target population are represented by *generalist experts* like social anthropologists and others whose main focus is on the relationship between the various sectors in social life. By contrast, *sector experts* are represented by engineers, nutritionists, doctors and others who concentrate mostly on one sector of social life.

The two central principles of recipient orientation and of development directed towards the poor demand substantive knowledge of the target groups of development. In employing development activities as a strategy for social change in developing countries, insistence on the socio-cultural dimension is not based on sentimentality but rather, is anchored in the practical task of how to make development work better for the target groups.

As a general rule, *the monograph model, elaborated by a value circulation analysis*, is the minimum level of knowledge of the socio-cultural dimension that must be present in the development process. However, the wide range of project categories implies that the minimal level of knowledge about the socio-cultural dimension that is required for *specific* projects varies accordingly.

What is the position of the socio-cultural dimension at the MDC?

The preliminary desk study is based on the following material:

1. Planning and evaluation manuals used at the Ministry.
2. Archive material connected to various stages of development from a representative selection of 16 different projects.
3. Evaluation reports from a representative selection of 10 different projects. This selection covers 33% of the total number of evaluation reports at the Ministry.
4. Country studies from 3 different countries. This selection covers 50% of the number of country studies produced since 1981.

A systematic study of this broad range of documents reveals some general trends in MDC's development activities. In general, there is a marked gap between the principal objectives and the daily realities of development projects. Partly, this is due to the weak position of the socio-cultural dimension in internal procedures.

At the planning stage, quantitative baseline data dominates in importance at the expense of qualitative baseline data. The planning manual has detailed instructions and checklists for internal procedures connected with budgets, contracts, formal meeting and so on, but only vague references to the sociocultural dimension at the target group level. The underlying idea seems to be that correct internal processing makes an analysis of the socio-cultural conditions for development redundant. In other words, the socio-cultural conditions that are necessary for a project are *assumed to be existent* when in fact they might not be present at all. From a reading of planning documents at the MDC, it is obvious that despite the official rhetoric of the Ministry, the socio-cultural dimension does not provide the critical framework for planning development possibilities nor is it seen as a crucial resource.

By studying documents connected to varying stages in the development process, it becomes clear that the Ministry sometimes pays more attention to the socio-cultural dimension at the *later stages in the development process*. *It is encouraging that some attention is given to the social-cultural dimension. However, the consistent* incorporation of the socio-cultural dimension in the *early* stages of the development process remains an important area of improvement at the MDC.

When it comes to the evaluation of projects in the later stages of the development process, the *criteria* for evaluation are neither standardised nor specified. This is clear when we see how the two central principles in Norwegian aid are interpreted differently by the Ministry and by various independent evaluation teams. Furthermore, and more serious, it is difficult to see how the few evaluations which are sensitive to the socio-cultural dimension have a clear effect on present management decisions and project designs at the Ministry. In other words, *institutional learning* regarding the socio-cultural dimension is another area with room for improvement at the MDC.

How can the socio-cultural dimension be reinforced in the MDC?

Some general recommendations are:

1. Conduct discussions with partner-countries about producing clearer agreements regarding the depth and details of feasibility studies in the first stage of the development process. Basically, the minimal requirements regarding knowledge about the sociocultural dimension specific to the type of project planned must be met. In this way, the socio-cultural dimension will become part of the planning framework for development activities.

The general planning manual and other internal procedures at the Ministry can also be reinforced with checklists of socio-cultural aspects to be paid attention to in the development process. In this way, the socio-cultural dimension will be systematically built into internal procedures at the Ministry.

2. Make the socio-cultural dimension part of the *criteria* for approval at every level in the decision-making chain. This means that attention given to the socio-cultural dimension is systematically checked at all levels and in all stages of the development process. A specialised unit for the socio-cultural dimension can monitor the decision-making chain at the Ministry regarding this aspect. This is another way of making the sociocultural dimension systematically part of the internal procedures at the Ministry.
3. Shorten the administrative distance between the field of development and the planners. This can lead to a more effective monitoring and learning about the socio-cultural dimension.
4. Strengthen and contribute towards the accumulation of scientific competence at research centres and consultancies both here and abroad.
5. Conduct obligatory further education courses on the sociocultural dimension for both the Ministry staff and for the external consultants who are employed by the Ministry. The syllabi at the orientation courses for experts to be sent abroad should be expanded to include a theoretical understanding of the socio-cultural dimension. This will lead to a situation where the staff is better equipped with conceptual tools regarding the socio-cultural dimension.
6. Systematically accumulate, discuss and apply the experiences acquired from the development process. In this way, institutional learning will be more effective and the Ministry will be able to absorb the accumulated experiences from development projects.
7. It is recommended that this preliminary investigation be followed up by an in-depth study of selected projects in the field. The goal of a field study is to explore the implications of different categories of development projects for the required depth of feasibility and monitoring studies concerning the sociocultural dimension. Another aim of such a study is to study the feasibility and monitoring studies which have been produced and the contexts of their production. By comparing projects which have incorporated the socio-cultural dimension in project activities to those which have not, the study can evaluate the value of incorporating the socio-cultural dimension in project activities.

