

Mottakerdeltakelse

En studie av to norske bistandsorganisasjoners erfaringer og refleksjoner over dilemmaer knyttet til mottakerdeltakelse

Randi Ryen



Hovedoppgave i pedagogikk.

Profesjonsstudiet Cand. ed.

Det utdanningvitenskapelige fakultet

Pedagogisk forskningsinstitutt

UNIVERSITETET I OSLO

Våren 2005

Sammendrag

TITTEL:

MOTTAKERDELTAKEELSE

*EN STUDIE AV TO NORSKE BISTANDSORGANISASJONERS ERFARINGER OG REFLEKSJONER OVER
DILEMMAER KNYTTET TIL MOTTAKERDELTAKEELSE*

AV:

RYEN, Randi

GRAD:

Profesjonsstudiet i pedagogikk, Cand. ed.

SEMESTER:

Vår 2005

STIKKORD:

Mottakerdeltakelse

Organisatorisk refleksjon

Norsk Folkehjelp og Flyktningshjelpen

Tema og problemstilling

Oppgavens tema er mottakerdeltakelse som metode og tilnærming i bistandsarbeid. Jeg ønsker å se hva som preger faglig teori om mottakerdeltakelse: Hvilke spørsmål diskuteres og hvilke dilemma står i fokus? Samtidig ønsker jeg å se temaet i lys av bistandsorganisasjoners praksis, og hvordan deres erfaringer kan belyse dilemmaer knyttet til mottakerdeltakelse. Oppgaven bygger på en undersøkelse av Flyktningshjelpen og Norsk Folkehjelps refleksjon over mottakerdeltakelse. Målet med oppgaven er å gi et bidrag til diskusjonen om mottakerdeltakelse på bakgrunn av deres erfaringer. Problemstillingen er derfor todelt:

Hvordan reflekterer norske bistandsorganisasjoner over mottakerdeltakelse som arbeidsprinsipp og metode?

Hvordan kan teori, teorikritikk og norske bistandsorganisasjoners refleksjon belyse mottakerdeltakelse og ulike dilemmaer knyttet til mottakerdeltakelse?

De dilemmaer som vil bli identifisert og belyst gjennom teori, teorikritikk og organisasjoners refleksjon er: I hvilken grad bør problemidentifisering, planlegging, beslutninger og prosjektadministrasjon overlates til mottakere? Hvorvidt kan og bør bistandsorganisasjoner og deres representanter ha en nøytral rolle og i mist mulig grad påvirke prosjekter? Hvilken rolle kan og bør lokale organisasjoner ha?

Som en nyttig tilnærming til å studere organisasjoners refleksjon, har jeg tatt utgangspunkt i Argyris og Schöns begreper om organisasjonskunnskap, organisasjonslæring og organisatorisk refleksjon. Begrepene er hentet fra deres bok *Organizational Learning II* (1996). For å se på hvordan informantorganisasjonene reflekterer rundt mottakerdeltakelse, vil jeg rette oppmerksomheten mot hvordan mottakerdeltakelse løftes fram i selvpresentasjon, strategier og verktøy; hvilke erfaringer og overveielser organisasjonene gjør seg over de ulike dilemmaer som oppgaven søker å belyse; og hvilke rammebetingelser som påvirker organisasjonens praktisering av mottakerdeltakelse. Framstillingen av deres refleksjon er todelt. Først ser jeg på hvordan organisasjonenes refleksjon gjenspeiler seg i informasjonsmateriale og styrings- og arbeidsdokumenter. Jeg vil se på hvordan mottakerdeltakelse framstilles i disse

dokumentene. Deretter ser jeg på hvordan organisasjonene og deres representanter reflekterer i tilknytning til planlegging, gjennomføring og evaluering av prosjektarbeid.

Metodisk tilnærming og data

For å besvare første del av problemstillingen er det gjennomført en empirisk undersøkelse. Den består av dokumentanalyse og kvalitative, halvstrukturerte intervjuer. Jeg har studert informasjonsmateriale, styringsdokumenter og ulike arbeidsmanualer for å se hvordan den enkelte organisasjonen som helhet reflekterer over mottakerdeltakelse. For å studere hvordan organisasjonene og deres representanter reflekterer i tilknytning til planlegging, gjennomføring og evaluering av prosjektarbeid, har jeg basert meg på halvstrukturerte intervjuer med ansatte, samt studie av dokumenter knyttet til programaktivitet i området der informantene jobber. Jeg har intervjuet både lokalt ansatte, stedlige representanter og områdeansvarlige, felles for dem er at de alle jobber i tilknytning til programvirksomhet.

For å besvare hvordan teori, teorikritikk og bistandsorganisasjoners refleksjon kan belyse de ulike dilemmaer knyttet til mottakerdeltakelse, har jeg studert faglitteratur, i tillegg til den empiriske undersøkelsen. Jeg har tatt utgangspunkt i Robert Chambers (1997) teori om *Participatory Rural Appraisal* (PRA). Han forfekter høy grad av mottakerdeltakelse og presenterer de fleste argumentene på området. Synspunkter fra teorikritikere er hentet fra bidragsytere i boken *Participation: the new tyranny?* (Cooke og Kothari 2001), samt sosialantropolog Knut Nustad (2003).

Hovedkonklusjoner

Hovedinntrykket av organisasjonenes refleksjon er at mottakerdeltakelse er sentrale elementer i deres strategier og arbeidsmåter. Men mottakerdeltakelse løftes fram på ulike måter. Norsk Folkehjelp har gått fra å omtale seg som *hjelporganisasjon* til *solidaritetsorganisasjon*. De framhever at det er lokale samarbeidspartnere som skal sette premissene for arbeidet, mens de selv er rådgiver og støttespiller. I motsetning til dette framhever Flyktninghjelpen at det er *hjelp* de gir. Gjennom en navneendring har de definert seg vekk fra å være en organisasjon som gir råd. Disse forskjellene som kommer fram i prinsippprogrammer og gjennom navneendring, er små språklige detaljer som signaliserer en større ideologisk forskjell mellom de to organisasjonene. Den

forskjellen gir to ulike hovedstrategier i arbeidet, sett fra et mottakerdeltakelsesperspektiv. Flyktningshjelpens lokalt ansatte står for hovedansvaret for gjennomføring av prosjekter, mens Norsk Folkehjelp overlater det meste av arbeidet til lokale partnerorganisasjoner. Men, til tross for disse forskjellene er begge organisasjonene opptatt av at det er mottakergruppens behov og ønsker som skal være utgangspunktet for prosjekter, og begge organisasjonene mener lokale organisasjoner kan spille en viktig rolle i arbeidet.

Oppgavens undersøkelse har vist at en sentral utfordring man står overfor i bistand, er å sikre at lokale aktører og mottakere setter premisser og tar ansvar for prosjekter, innenfor rammebetingelsene som settes av eksterne aktører. Vi har sett at det ofte er problematisk å involvere mottakere aktivt i probleidentifisering og planlegging på grunn av alle strategier og kriterier som må følges. Mange rammer for et bistandsprosjekt settes av internasjonale aktører, både av økonomiske bidragsytere, og av bistandsorganisasjonen. Samtidig har undersøkelsen vist at aktiv involvering fra mottakeres side fra starten av, er avgjørende for om prosjekter lykkes. Spørsmålet blir om det ikke er mulig å legge forholdene bedre til rette for mottakerdeltakelse og lokalt prosjektansvar, enn det gjøres i dag? Hvilke prosjekter som skal gjennomføres i et lokalsamfunn, bør styres av behov i et lokalsamfunn, og ikke av kjerneområder eller strategier til den tilstedeværende organisasjonen. Det er på sin plass å stille spørsmål om ikke fokuseringen på satsningsområder, som begge informantorganisasjonene har vært igjennom de siste årene, bidrar til at det blir vanskeligere å gjennomføre prosjekter på grunnlag av målgruppens og lokalsamfunnets behov. På bakgrunn av oppgavens funn vil jeg argumentere for at det er behov for en vurdering av, og diskusjon rundt, rammefaktorer og betingelser som internasjonale aktører legger for bistanden: Hvordan kan de endres slik at mulighetene for mottakerdeltakelse og lokalt prosjektansvar blir bedre og større? Her må både bistandsorganisasjoner og økonomiske bidragsytere, som UD og NORAD, på banen.

Undersøkelsen har også vist at ideen om bistand i seg selv innebærer at bistandsorganisasjoner vil påvirke prosjekter. Alle bistandsorganisasjoner har et mål med sitt arbeid, en intensjon med det de gjør. Vi har sett at Chambers idé om at bistandsorganisasjoners representanter bare skal være tilrettelegger for en utvikling som har sin opprinnelse i et lokalsamfunn, uten å påvirke prosessen, innebærer en logisk brist. Samme hvordan man vrir og vender på det, så har bistandsorganisasjonen innflytelse på

prosjekter de støtter. I tillegg har undersøkelsen vist at det er problematiske sider ved å involvere mottakere aktivt i alle deler av en prosjektutforming. Jeg mener det er et behov for å tenke mer kreativt rundt hvordan mottakere kan delta aktivt, og hvordan man sikrer at prosjekter bygger på deres initiativ. I diskusjonen rundt mottakerdeltakelse bør man tenke bredere enn deltakelse knyttet til selve prosjektutformingen. Det sentrale er at prosjekter skjer på grunnlag av initiativ og aktiv deltakelse, både fra prosjektets målgruppe og fra andre lokale aktører. I den sammenheng er det viktig å være bevisst på hvordan man involverer ulike aktører: Om det er den enkelte individ i målgruppen, eller om det er en lokal organisasjon som representerer mottakergruppen, som skal delta. Oppgavens empiri peker på at det ikke er tilstrekkelig at lokale organisasjoner involveres, også den direkte mottaker bør spille en aktiv rolle for at prosjekter skal lykkes. Lokale organisasjoner og mottakere i prosjekters målgruppe er to ulike grupper som begge kan, og bør spille en viktig rolle i prosjektarbeid, men på hver sin måte. Det bør være mulig å finne andre måter å involvere mottakere aktivt, uten at dette nødvendigvis knyttes til prosjektutformingen. Her tror jeg det ligger potensialer til å tenke nytt og annerledes. På grunnlag av oppgavens undersøkelse vil jeg hevde at det er behov for å nyansere hvordan man tenker deltakelse knyttet til disse to gruppene.

Forord

Det er mange som har bidratt underveis i arbeidet med denne oppgaven. Først og fremst en stor takk til Flyktningshjelpen og Norsk Folkehjelp med sine ansatte og representanter som har stilt opp til intervju og vært positiv til mitt arbeid!

En stor takk til veilederne som alle har vært verdifulle å ha: Takk til Axel Borchgrevink som har fulgt meg under hele prosessen og verdsatt min undersøkelse. Takk til Sigmund Lieberg som i starten av arbeidet oppmuntret meg til å gyve løs på oppgavens tema. Og takk til Azita Afsar som kom med gode innspill mot slutten, slik at oppgaven fikk sin endelige form.

Til slutt en takk til alle andre rundt meg som har vært delaktige i arbeidet med oppgaven. Tusen takk til Jorunn Brandvoll, Torunn Henriksen, Frøydis Bakken, Anne-Mette Nessøe, Inga Staal Jensen, Helene Fulland, Ramona Kibria og Jostein Ryen! Og ikke minst, takk til gjengen på pauserommet ved Utdanningsvitenskapelig fakultet, som gjorde året med oppgaven til et hyggelig år!

Tusen takk!

Blindern, juni 2005

Innhold

<u>1. INNLEDNING.....</u>	<u>1</u>
1.1 BAKGRUNN FOR OPPGAVENS TEMA.....	1
1.2 PROBLEMSTILLING.....	3
1.3 TILNÆRMING OG AVGRENSNING.....	5
1.4 OPPGAVENS OPPBYGNING.....	7
<u>2. MOTTAKERDELTAELSE I FAGLIG TEORI.....</u>	<u>9</u>
2.1 HVA ER MOTTAKERDELTAELSE.....	9
2.2 <i>PARTICIPATORY RURAL APPRAISAL (PRA)</i>	14
2.3 TEORIKRITIKK.....	20
2.4 OPPSUMMERING.....	32
<u>3. ORGANISATORISK REFLEKSJON.....</u>	<u>35</u>
3.1 ORGANISASJONSKUNNSKAP, ORGANISASJONSLÆRING OG ORGANISATORISK REFLEKSJON.....	35
3.2 NORSKE BISTANDSORGANISASJONERS REFLEKSJON.....	38
<u>4. METODISKE BETRAKTNINGER.....</u>	<u>42</u>
4.1 STUDIE AV ORGANISASJONERS REFLEKSJON.....	42
4.2 DET KVALITATIVE FORSKNINGSINTERVJUET.....	44
4.3 DOKUMENTER SOM DATAMATERIALE.....	49
4.4 TROVERDIGHET, BEKREFTBARHET OG OVERFØRBARHET.....	50
4.5 ETISKE BETRAKTNINGER.....	56

<u>5. FLYKTNINGHJELPEN</u>	58
5.1 PRESENTASJON AV FLYKTNINGHJELPEN.....	58
5.2 FLYKTNINGHJELPENS FRAMSTILLING AV MOTTAKERDELTAELSE	62
5.3 FLYKTNINGHJELPENS ERFARINGER OG REFLEKSJON PÅ P2-NIVÅ	71
<u>6. NORSK FOLKEHJELP</u>	92
6.1 PRESENTASJON AV NORSK FOLKEHJELP.....	92
6.2 NORSK FOLKEHJELPS FRAMSTILLING AV MOTTAKERDELTAELSE	95
6.3 NORSK FOLKEHJELPS REFLEKSJON PÅ P2-NIVÅ.....	106
<u>7. OPPSUMMERENDE KONKLUSJONER</u>	129
7.1 SAMMENLIGNENDE OPPSUMMERING	129
7.2 BISTANDSORGANISASJONERS ROLLE	132
7.3 MOTTAKERS ROLLE	136
7.4 LOKALE ORGANISASJONERS ROLLE.....	139
7.5 AVSLUTNING	143
<u>KILDELISTE</u>	144
<u>APPENDIKS</u>	148
APPENDIKS 1: INFORMASJONSSKRIV TIL INFORMANTER	148
APPENDIKS 2: SJEKKLISTE TIL INTERVJUET	149

1. Innledning

1.1 Bakgrunn for oppgavens tema

Bistand er et av Norges varemerker som nasjon. Landets statsminister Kjell Magne Bondevik viser til at nasjonens storhet måles i forhold til hva vi gjør for andre. Dette sa han i sin nyttårstale ved årtusenskiftet, da han skisserte tre områder hvor Norge har en arv å leve opp til. Det første var knyttet til Norge som bistandsnasjon. Det ble vist til at "Norge er blant verdens fremste i bistand" (Bondevik 2000:3). Dette ble stadfestet i årets nyttårstale der det ble vist til at Norge har økt bistanden til et rekordnivå (Bondevik 2005: 3). Terje Tvedt (2003) hevder at det å skape utvikling i fattige land har blitt et enestående nasjonalt prosjekt, han bruker betegnelsen *det nasjonale godhetsregimet* og viser til at landets identitet internasjonalt er knyttet til bistand (Tvedt 2003). Dette viser hvor sentralt og aktuelt temaet bistand er i det norske samfunn.

Samtidig etterlyses det stadig et større fokus på hvordan bistand skal drives. "Det er en påminnelse om at bistand og nødhjelp ikke bare er et spørsmål om hvor mye ... men like mye et spørsmål om hvordan" skriver *Dagbladet* på lederplass 5.1.2005, med henvisning til at det sendes fiskebåter ut i verden, til flodbølgerammede, slik som under det skandaleomtalte Kerala-prosjektet i 1952 (Simonsen 2005: 3 avsnitt). Fokus på måten bistand drives er også tema i en kronikk i *Dag og tid*, der det vises til at: "Det er svært vanskeleg å bruka pengar frå rike land på ein god måte i fattige land" (Refsdal 2005: 4 avsnitt). Kronikkforfatteren argumenterer for at løsningen ikke er å finne i økte midler i bistand fra rike land til fattige land, og han hevder at retorikken til ledende personer innen bistand fortsatt preges av stakkarsliggjøring og paternalisme. En slik retorikk vil stå i motsetning til ideen om utvikling nedenfra og opp, som har vært den rådende ideologien og metodiske tilnærmingen innen bistand fra begynnelsen av 1980-tallet og fram til i dag (Nustad 2003: 101). Mottakeransvar og mottakerdeltakelse er sentrale begreper. Mottakerdeltakelse har blitt et viktig metodisk grep og arbeidsprinsipp i bistandsarbeid for å sikre bedre resultater og større måloppnåelse. Det er et tema som går igjen i faglitteraturen, og står sentralt i utviklingsstudier. Ved universitetet i Sussex, England, finnes det til og med et masterprogram på temaet *participation* (University of Sussex 2005).

Ordet *participation*, som er det engelske begrepet for mottakerdeltakelse, dukket opp i bistandsdiskursen på slutten av 1950-tallet, og har fått større og større betydning. Det har gått fra å være en metode som feltarbeidere og sosiale aktivister forfektet, til å være et konsept som er godtatt og framhevet av alle involverte parter i bistand. "As it stands now, participation is a most accepted concept which even very repressive regimes in the 'Third World' ... have tried to promote as one of their objectives" skriver en bidragsyter i *The development dictionary* (Rahnema 1992: 117).

Teoretisk framstår mottakerdeltakelse som et riktig og godt grep. Men metoder som forfekter høy grad av mottakerdeltakelse, har møtt kritikk. Det pekes både på at metodene er naive og overdriver betydningen av lokal kunnskap og fordelene med selvbestemmelse. Kritikken retter også søkelyset på at mottakerorienterte bistandsprosjekter ikke nødvendigvis bidrar til deltakelse og bemyndiggjøring slik hensikten er. Dette bekreftes av bistandsarbeidere jeg selv har snakket med. De har pekt på at mottakerdeltakelse kan være en fin idé, men det kan være vanskelig å gjøre i praksis. "Planning together with beneficiaries is not as easy process as theoretical people sitting in the office might think it is" er et betegnende synspunkt i et av intervjuene. I *The development dictionary* vises det til at mottakerdeltakelse er et begrep uten eget innhold, hva som kan legges i det varierer veldig (ibid.).

På denne bakgrunn er oppgavens tema mottakerdeltakelse som metode og arbeidsprinsipp i bistandsarbeid. Hva kan mottakerdeltakelse være? Hvilke dilemmaer er knyttet til mottakerdeltakelse som metode og arbeidsprinsipp? Og hva er praksis og erfaringer hos norske bistandsorganisasjoner? Jeg mener det er viktig å se teori og praksis i forhold til hverandre. Jeg ønsker å se hva norske bistandsorganisasjoner mener er viktig vedrørende temaet, hvilke erfaringer de har, og hvordan dette kan belyse den faglige teorien.

Tvedt etterlyser en større debatt om hva det er Norge egentlig vil med bistand, det må debatteres selv om det grunner i et *godhetsregime*, slik han betegner det (Tvedt 2003: 33). På samme måte som at bistand er noe godt og noe man ikke trenger å diskutere, kan ideen om at det er mottakerne som skal styre prosessen og være de som legger premissene for arbeidet, framstå som et udiskutabelt tema. Men erfaringer viser at mottakerdeltakelse ikke er et uproblematisk prinsipp og metodisk grep, og på linje med at det er viktig med en debatt om hva man vil med bistand, er det viktig med en debatt om metoder og arbeidsprinsipper som benyttes i bistandsarbeid.

Min motivasjon

Mitt første møte med bistand var da jeg som 19 åring deltok på solidaritetsbrigade i et landsbygduitviklingsprosjekt i Nicaragua. Det var et NORAD-støttet prosjekt i regi av Latin-Amerikagruppene i Norge. Bønder fikk støtte og veiledning til å starte med kaffeproduksjon. Solidaritetsbrigader, der en gruppe norske ungdommer bodde hos hver sin familie som mottok støtte, var en del av prosjektet. Et tre måneders opphold på den Nicaraguanske landsbygda ble for meg et helt spesielt møte med mottakere av bistand. Gjennom de daglige samtalene hørte vi hvordan mottakere opplevde å forholde seg til et bistandsprosjekt. Vi fikk innblikk i deres reaksjoner på møtet med bistandsarbeidere, innblikk i deres refleksjoner omkring hva de hadde tro på og ikke, og tankene bak deres valg og holdninger. Dette første møte med bistand ble i hovedsak et møte med mottakere, et møte som vakte min interesse for bistand generelt, men spesielt hva bistanden betyr for mottakere: Hvilken innflytelse de har over et prosjekt, og, ikke minst, hvorvidt bistandsarbeidere egentlig lytter til mottakeres meninger og holdninger. Siden den gang har mottakerdeltakelse vært et tema som har engasjert meg, det har preget meg i min utdanning og i frivillig engasjement. Og det la grunnlaget for denne hovedoppgavens tema.

1.2 Problemstilling

Oppgavens tema er mottakerdeltakelse som metode og tilnærming i bistandsarbeid. Jeg ønsker å se hva som preger faglig teori om mottakerdeltakelse: Hvilke spørsmål som diskuteres og hvilke dilemmaer som står i fokus. Samtidig ønsker jeg å se temaet i lys av bistandsorganisasjoners praksis, og hvordan deres erfaringer kan belyse dilemmaer knyttet til mottakerdeltakelse. Oppgaven bygger på en undersøkelse av Flyktningshjelpen og Norsk Folkehjelp. Målet med oppgaven er å gi et bidrag til diskusjonen om mottakerdeltakelse på bakgrunn av deres erfaringer. Organisasjonenes refleksjon over temaet anser jeg som den beste kilden for å belyse teori med praksis. Problemstillingen for oppgaven blir derfor todelt:

Hvordan reflekterer norske bistandsorganisasjoner over mottakerdeltakelse som arbeidsprinsipp og metode?

Hvordan kan teori, teorikritikk og norske bistandsorganisasjoners refleksjon belyse mottakerdeltakelse og ulike dilemmaer knyttet til mottakerdeltakelse?

Følgende dilemmaer knyttet til mottakerorientert bistandsarbeid vil bli identifisert og belyst gjennom teori, teorikritikk og bistandsorganisasjoners refleksjon:

- I hvilken grad bør probleminidentifisering, planlegging, beslutninger og prosjektadministrasjon overlates til mottakere?
- Hvorvidt kan og bør bistandsorganisasjoner og deres representanter ha en nøytral rolle og i minst mulig grad påvirke prosjekter?
- Hvilken rolle kan og bør lokale organisasjoner ha?

Vi skal se at teoretikere som forfekter stor grad av mottakerdeltakelse, argumenterer for at mottakere skal stå for planlegging og gjennomføring av prosjekter, og at bistandsorganisasjoners representanter bare skal være nøytrale tilretteleggere. Ideen er at bistandsorganisasjoner ikke skal legge føringer på hva som skal gjøres, og hvordan. Men spørsmålet er om det er mulig at bistandsorganisasjoner kan ha en nøytral rolle så lenge de har en intensjon, et mål med sitt arbeid. Samtidig stilles det spørsmål til hvorvidt det er mulig, forsvarlig og hensiktsmessig å overlate prosjektgjennomføringen til mottakergruppen. Hos hvilken part ansvar og myndighet kan og bør ligge, kan framstå som dilemmaer der løsningen kan peke i begge retninger.

I mange bistandsprosjekter er lokale organisasjoner trukket inn i arbeidet på ulike måter. Lokale organisasjoner er ofte kommunikasjons- og informasjonsledd mellom mottakere og bistandsorganisasjoner. Men hvem skal de først og fremst representere? Mottakerne eller bistandsorganisasjonen? Er det mulig for lokale organisasjoner å representere både mottakernes interesser og bistandsorganisasjonens interesser? Når lokale organisasjoner er aktive aktører i bistandsarbeid, blir også spørsmålet om hvilken rolle de skal spille i prosjektutviklingen sentralt. Hvilken rolle mottakere, bistandsorganisasjoner og lokale aktører kan og bør spille i bistandsprosjekter, kan framstå som dilemmaer. Sentrale aspekter ved dilemmaene er spørsmål om i hvilken grad de ulike aktørene skal påvirke eller være nøytrale, hvem som skal sette premissene, hvem sine ønsker som skal være styrende, og hvorvidt de ulike aktørene skal delta i prosjektadministrasjon og sitte med ansvar.

Oppgaven ønsker å se på hvordan teori, teorikritikk og norske bistandsorganisasjoners refleksjon kan belyse disse dilemmaene. Når jeg skal se på hvordan informant-

organisasjonene reflekterer rundt mottakerdeltakelse, vil jeg ta utgangspunkt i følgende spørsmål:

- Hvordan løftes mottakerdeltakelse fram i selvpresentasjon, strategier og verktøy?
- Hvilke erfaringer og overveielser gjør organisasjonene seg over de ulike dilemmaer som oppgaven søker å belyse?
- Hvilke rammebetingelser påvirker organisasjonens praksis av mottakerdeltakelse?

1.3 Tilnærming og avgrensning

For å besvare oppgavens problemstilling er det nødvendig med en introduksjon til mottakerdeltakelse og hva som kan legges i begrepet. Deretter vil teori og teorikritikk om mottakerdeltakelse bli presentert. Oppgaven vil se på hvordan den faglige teorien kan belyse de ulike dilemmaene som er skissert. Vi skal se at valgene og utfordringene i bistandsprosjekter kan være mange. Teorien skisserer løsninger som i praksis kan være vanskelig å følge. Dette dreier seg om forholdet mellom teori og praksis, og mellom handlingsteori og bruksteori, som er sentralt i pedagogisk tenkning.

Oppgaven ønsker også å belyse mottakerdeltakelse med bistandsorganisasjoners refleksjon. En god tilnærming til organisasjoners refleksjon er Chris Argyris og Donald Schöns begreper om organisasjonskunnskap, organisasjonslæring og organisatorisk refleksjon (Argyris og Schön 1996). For å se på hvordan Flyktningshjelpen og Norsk Folkehjelp reflekterer over mottakerdeltakelse, vil jeg rette oppmerksomheten mot hvordan mottakerdeltakelse framstilles og praktiseres, hvilke overveielser og argumenter som ligger til grunn for ulike valg. Hvilke utfordringer organisasjonene møter, hvordan disse håndteres og refleksjoner knyttet til dette, er spesielt interessante. Det hører også hjemme å rette blikket mot bakgrunnen for de utfordringer som organisasjonene står overfor, og rammevilkårene for bistandsarbeidet. Underveis vil jeg trekke linjer til teori og teorikritikk. Jeg vil vurdere hvordan organisasjonenes erfaringer kan belyses med teori, og hvordan organisasjonenes refleksjon kan belyse og bidra til den faglige diskusjonen. Jeg vil peke på hvilke bidrag fra teorien som blir støttet av organisasjonenes refleksjon, og hvordan organisasjonenes refleksjon kan belyse den faglige diskusjonen. Dilemmaene vil bli diskutert med utgangspunkt i organisasjonenes refleksjon, teori og teorikritikk.

Avslutningsvis vil oppgaven gi noen innspill på hva som kan være viktig i diskusjonen knyttet til mottakerdeltakelse i norsk bistandsarbeid framover.

1.3.1 Praksisnivåer

Jeg finner det hensiktsmessig å bruke praksistrekanten til Gunnar Handal og Per Lauvås (1983) som en nyttig modell for å presentere bistandsorganisasjonenes refleksjon. De utviklet praksistrekanten på basis av Lars Løvli's analyse av praksis (1972). Modellen viser at praksis kan foregå på ulike nivåer, den opererer med tre praksisnivåer som betegnes med P1, P2 og P3. Det som betegnes som praksisnivå 1 (P1) er selve handlingen, den konkrete gjennomføringen av et opplegg. Praksisnivå 2 (P2) er planleggingen av arbeidet, og etterarbeid knyttet til det man har gjort. Mens generell refleksjon over praksis og over ulike problemstillinger knyttet til arbeidet man gjør, omtales som praksisnivå 3 (P3).

I bistandsarbeid vil P1 innebære selve utøvelsen av et program. Når kurs gis, hus bygges eller når et allmøte holdes, utøves praksis på nivå 1. Det er prosjekter som bistandsarbeidere eller andre engasjert av bistandsorganisasjonen akkurat *her og nå* er i ferd med å utøve, ofte i møte med mottakere. Implementering er praksis på nivå 1, men også andre faser i et prosjekt kan innebære praksis på nivå 1, for eksempel når man holder allmøte for å informere om et prosjekt. P2 omfatter planlegging og etterarbeid knyttet til implementeringen av et prosjekt eller et program. Planleggingen kan gjelde de enkelte tiltak innen et prosjekt eller et helt program. Oppfølging og evaluering av arbeidet er en viktig del av etterarbeidet knyttet til de enkelte prosjektene. Organisasjonens praksis på P2 utføres som oftest av stedlig representant, lokalt ansatte eller en lokal partnerorganisasjon. Lokalkontorer utvikler programmer og planlegger prosjekter basert på retningslinjer og strategier som gjelder for organisasjonen som helhet. Slike felles prinsippprogrammer, strategier og retningslinjer vil gjenspeile organisasjonens praksis på nivå 3. Praksis på nivå 3 i en bistandsorganisasjon vil være refleksjon over det å drive bistand: Refleksjon over generelle problemstillinger knyttet til bistand og hvordan organisasjonen skal forholde seg til dem. Refleksjon over organisasjonens planer og over praksis. Denne refleksjonen vil både basere seg på erfaringer fra eget arbeid, men også trekke veksler på andre organisasjoners erfaringer og på teori innen fagfeltet. Refleksjonen på praksisnivå 3 omfatter en kritisk spørrende holdning til formål, til styringsdokumenter og andre dokumenter, og til praksis. Løvlie skriver om P3; "vi kan anvende et fugleperspektiv som omfatter både P1 og P2, og som

munner ut i spørsmålet om hva rett pedagogisk handling er" (Løvlie 1972: 30). Selv om sitatet i sin sammenheng er brukt om å vurdere rett pedagogisk handling i klasserommet, kan det like gjerne overføres til praksis i bistandsarbeid, der spørsmålet om hva som er rett pedagogisk handling i bistand stilles: Hvordan skal de legge opp sitt arbeid? Hvilke prinsipper skal de jobbe etter? Refleksjon over hva som er gode metoder og prinsipper i bistandsarbeid utøves både på lokalkontorer og på sentralt hold i organisasjonen, gjerne i et samspill. Denne refleksjonen munner ofte ut i informasjonsmateriale, styringsdokumenter og arbeidsmanualer. Disse dokumentene vil gjenspeile organisasjonens refleksjon på P3-nivå. (Handal og Lauvås 2000: 176-180, Løvlie 1972: 30-31).

Praksis på de ulike praksisnivåene er uløselig knytta sammen. Praksisen skjer samtidig og bygger på hverandre: Refleksjon over generelle arbeidsprinsipper grunner i erfaringer fra praksisnivå 1 og 2. I planlegging og evaluering av prosjekter bygger man på refleksjon over metoder og prinsipper generelt, og erfaringer og refleksjoner fra det konkrete prosjekt, I implementeringen av prosjekter bygger man både på de planer og overveielser man har gjort seg, og generell faglig kunnskap om bistandsarbeid. Men jeg finner denne modellen hensiktsmessig for å vise at i denne oppgaven er det innhentet informasjon fra praksis på nivå 2 og 3, det er praksis og refleksjon på disse nivåene som ligger for grunn til analysen i denne oppgaven. Å foreta systematisk informasjonsinnhenting fra P1 ligger utenfor denne oppgavens ressursrammer.

1.4 Oppgavens oppbygning

Denne oppgaven består av sju kapitler hvor det første er innledning med introduksjon til tema og problemstilling for oppgaven.

I kapittel 2 vil jeg gå inn på den faglige teorien rundt mottakerdeltakelse. Først vil jeg presentere begrepet og hva det kan inneholde. Så vil Robert Chambers teori *Participatory Rural Appraisal* (PRA) bli introdusert. Han presenterer PRA som en ny, revolusjonerende agenda der mottakerdeltakelse er løsningen på utfordringer i bistandsarbeid. Deretter vil det bli redegjort for noe av kritikken mot PRA spesielt og ideen om utvikling nedentfra og opp generelt. Kritikken peker på at PRA og ideen om mottakerdeltakelse bygger på antagelser, løsninger og forutsetninger som ikke er til stede. Ulike dilemmaer, som ligger i møte mellom teori og teorikritikk, vil bli avdekket.

Opgaven ønsker å belyse ulike dilemmaer knyttet til mottakerdeltakelse med norske bistandsorganisasjoners refleksjon over temaet. I kapittel 3 vil jeg vise hvilken betydning refleksjon har i en organisasjon ved å redegjøre for Argyris og Schöns teori om organisasjonslæring. Sentrale begreper som organisasjonskunnskap, organisasjonslæring og særtrekk ved en organisasjons refleksjon vil bli introdusert.

For å kunne svare på hvordan to norske bistandsorganisasjoner reflekterer over mottakerdeltakelse, bygger oppgaven på en empirisk undersøkelse av hvordan Norsk Folkehjelp og Flyktningshjelpen reflekterer over mottakerdeltakelse. I kapittel 4 vil jeg redegjøre for hvordan undersøkelsen er gjennomført, og ulike betraktninger knyttet til de metodiske valgene.

I kapittel 5 og 6 blir resultatet av undersøkelsen presentert. I kapittel 5 blir Flyktningshjelpen presentert, og i kapittel 6 blir Norsk Folkehjelp presentert. Først gis det en generell introduksjon til den enkelte organisasjon. Deretter tar oppgaven for seg hva som kjennetegner organisasjonens refleksjon rundt temaet: Først vil jeg se på hvordan deres refleksjon på praksisnivå 3 kommer til uttrykk i dokumenter som gjelder for hele organisasjonen. Deretter vil jeg se på hvilken refleksjon organisasjonen gjør seg i tilknytning til planlegging og evaluering av prosjekter og programmer, med andre ord refleksjon på praksisnivå 2.

Kapittel 7 er oppsummerende konklusjoner. Først er det en sammenlignende oppsummering av de to organisasjonenes refleksjon. Deretter vil jeg summere opp hvordan organisasjonenes refleksjon, teori og teorikritikk, kan belyse rollen til mottakere, bistandsorganisasjoner og lokale organisasjoner. Jeg vil peke på hva som kan berike organisasjoners læring på bakgrunn av oppgavens funn, og gi innspill til framtidige diskusjoner over temaet mottakerdeltakelse i bistandsarbeid.

2. Mottakerdeltakelse i faglig teori

Noen av de første som ga ut bøker der mottakerdeltakelse ble framhevet som et viktig prinsipp var Michael Cernea og Robert Chambers. Sistnevnte har vært en av de mest produktive bidragsyterne på området, både i form av publiserte bøker og artikler, i tillegg til at han har holdt mange kurs og foredrag for bistandsarbeidere. (Henkel og Stirrat 2001: 170). På grunn av Chambers framtrede posisjon og kjente teori om *Participatory Rural Appraisal* (PRA), vil jeg la han stå som eksempel på en teoretiker som forfekter stor grad av mottakerdeltakelse. Chambers presenterer de fleste argumenter for mottakerdeltakelse i sin teori, og representerer slik ideologien som gjennomsyrrer mye bistandsarbeid.

Ideen om mottakerstyring generelt og Chambers PRA-teori spesielt, har møtt kritikk. Kritikken kan deles inn i *konservativ* og *radikal*. Den konservative peker på at PRA-metoder er naive og overdriver betydningen av lokal kunnskap og fordelene med selvbestemmelse. Den radikale kritikken retter søkelyset på at mottakerorienterte bistandsprosjekter ikke nødvendigvis bidrar til deltakelse og bemyndiggjøring slik hensikten er. De hevder at organisasjoners satsning på mottakerdeltakelse og utvikling nedenfra og opp, har en instrumentell betydning i langt større grad enn at det dreier seg om genuin deltagelse. Reproduksjon av lokale maktstrukturer er like gjerne følgen av PRA som intenderte resultater, hevder kritikere. (Cooke og Kothari 2001: 1-2, Henkel og Stirrat 2001: 171).

I skjæringspunktet mellom teori og teorikritikk er det flere dilemmaer og problemer som kan identifiseres. I denne oppgaven har jeg valgt å ta utgangspunkt i tre dilemmaer knyttet til rollen til ulike aktører, henholdsvis mottaker, bistandsorganisasjonen og lokale organisasjoner. I 2.2 og 2.3 skal jeg se på hvordan Chambers teori og teorikritikk kan belyse disse dilemmaene, hvilket ståsted de forfekter og hva deres argumenter er. I kapittel 5 og 6 vil jeg se på hvordan informantorganisasjonene reflekterer rundt disse dilemmaene, og hvordan deres erfaringer og praksis kan belyse dilemmaene. Men først skal jeg se nærmere på mottakerdeltakelsesbegrepet.

2.1 Hva er mottakerdeltakelse

Det er vanskelig å finne en enkel definisjon av mottakerdeltakelse, eller *participation*, som er begrepet som brukes i engelskspråklig litteratur. Ulike teoretikere har prøvd seg på

forskjellige definisjoner, men de har blitt kritisert for å være for vide eller lite konkrete. Det er hevdet at begrepet brukes på så mange forskjellige måter, at det ikke har noe innhold. Majid Rahnema sammenligner begrepet *participation* med legoklosser: "Like Lego pieces, the words fit arbitrarily together and support the most fanciful constructions" (Rahnema 1992: 116). Han viser til at begrepet er uten eget innhold og kan brukes slik man ønsker, det har først og fremst en funksjon, og kan blant annet benyttes til å manipulere prosesser.

På bakgrunn av dette vil jeg ikke ta utgangspunkt i en bestemt definisjon av mottakerdeltakelse. I stedet velger jeg å presentere begrepet ved å ta utgangspunkt i spørsmålene hvem, hvordan og hvorfor: Hvem er det som deltar? Hvordan skjer deltakelsen? Hvorfor skal man ha mottakerdeltakelse? Disse spørsmålene kan besvares på ulike måter, og vil gi en pekepinn på hva mottakerdeltakelse kan være.

2.1.1 Hvem deltar?

Når Reidar Dale introduserer begrepet *participation* i sin bok *Organisations and Development*, skriver han:

Participation is most often taken to mean involvement by 'common' people (i.e. by non-professionals) in various types and stages of development work. Frequently, these people are intended beneficiaries of the work that is undertaken ... But 'participation' may also denote involvement by a range of other stakeholders with different interests and abilities (Dale 2000: 162).

Hans svar på spørsmålet om hvem som deltar, er at man som oftest viser til deltakelse fra mottakere når man bruker *participation*. På bakgrunn av dette vil jeg i denne oppgaven fortrinnsvis bruke *mottakerdeltakelse*. Det er et ord som brukes mye i norsk fagspråk på området, ved siden av begreper som *mottakeransvar* og *mottakerstyring*.

Ut fra disse begrepene blir det nødvendig å se nærmere på hvem som er mottakere, hvem et prosjekt har som målgruppe. Målgruppen kan være ulike grupper i lokalbefolkningen, eller prosjektet kan favne alle som bor i en bygd eller et avgrenset område. Enten deltar den enkelte mottaker, men det kan like gjerne være en utvalgt gruppe som deltar på vegne av mottakerne. Representanter for mottakeren kan enten være familie, foresatte eller andre i nærmeste omgangskrets. Mottakergruppen kan også være representert ved en komité eller en lokal organisasjon som er den deltakende part i prosjektet. Lokale myndigheter eller lokale offentlige institusjoner som skoler, legesentre og lignende kan også delta på vegne av en

mottakergruppe, eller de kan selv være målgruppen for et prosjekt. Når mulige svar til spørsmålene hvordan og hvorfor skal presenteres, vil jeg ta utgangspunkt i at det er mottakere eller lokale representanter for mottakerne som deltar.

2.1.2 Hvordan deltar mottakere? Typer deltakelse

Forståelsen av hvordan mottakerdeltakelse skal praktiseres, varierer sterkt hos ulike teoretikere og praktikere. Jules N. Pretty (1995) presenterer en typologisering av deltakelse som jeg tar utgangspunkt i for å vise hvordan mottakerdeltakelse kan ta form. Pretty skisserer ulike måter å delta på, ved å peke på hva de ulike typene innebærer, men også hva de utelukker. Han plasserer de ulike typene deltakelse på en skala fra passiv deltakelse til deltakelse i form av selvmobilisering. Typologiseringen favner bredere enn hva som vanligvis legges i deltagelsesbegrepet, det gjelder spesielt typen *passiv deltakelse*.

Type 1, *passiv deltakelse*¹, innebærer at mottakerne får informasjon om prosjektet eller det arbeidet en organisasjon skal gjøre. Det tar form som en enveis kommunikasjon, med informasjon fra organisasjonenes ledelse uten at mottakerne har mulighet til å gi respons.

I type 2, *deltakelse som informanter*², bidrar mottakerne med informasjon, enten gjennom å svare på spørsmål i spørreskjema, eller andre innsamlingsmåter blir benyttet. Mottakerne har ikke innflytelse på prosedyrene, og resultatene er ikke tilgjengelige for mottakergruppen.

Type 3, *deltakelse gjennom konsultasjon*³, innebærer at bistandsorganisasjonen konsulterer mottakerne og lytter til deres syn. Mottakergruppen har mulighet til å uttale seg og komme med forslag og råd til bistandsorganisasjonen som skal gjennomføre et prosjekt. Organisasjonen tar avgjørelser på grunnlag av materialet som samles inn, men er ikke forpliktet til å ta hensyn til det. Både problemer og handlingsmåter blir definert av eksterne agenter, mottakerne deltar ikke i beslutninger.

¹ Min oversettelse fra *passive participation*

² Min oversettelse fra *participation in information giving*

³ Min oversettelse fra *participation by consultation*

Type 4, *deltakelse mot materielle goder*⁴, er når mottakerne må bidra med ressurser for å motta bistand. Mottakernes bidrag er ofte i denne sammenheng arbeidskraft, eller de kan bidra økonomisk gjennom en egenandel eller tilsvarende alternativer.

Type 5 omtaler Pretty som *funksjonell deltakelse*⁵. "People participate by forming groups to meet predetermined objectives related to the project" (Pretty 1995: 173). Mottakergruppen danner grupper som skal representere mottakergruppen. Gruppen får oppgaver knyttet til prosjektet. Pretty peker på at denne typen deltakelse ofte realiseres i senere stadier av en prosjektsyklus, når viktige avgjørelse i prosjektet allerede er tatt. Mottakerne har ikke nødvendigvis innflytelse på prosjektmål og ressursbruk, det er ofte definert av bistandsorganisasjonen i forkant.

*Interaktiv deltakelse*⁶ er type 6. Da deltar mottakerne i analysen som legger grunnlaget for handlingsplaner og opprettelse eller endring av lokale institusjoner. Mottakerne deltar i analyser av hva som er utfordringer og problemer i lokalsamfunnet. Videre deltar de i prosjektplanlegging og beslutningsprosesser i samarbeid med en ekstern bistandsorganisasjon. Dette er en type deltakelse der mottakergruppen har innflytelse, men det skjer i et samarbeid med bistandsorganisasjonen som gir den økonomiske støtten og er en del av hele prosjektprosessen. Grupper som blir involvert på denne måten har kontroll over lokale beslutninger, slik har mottakergruppen en interesse i å vedlikeholde arbeidet i etterkant i følge Pretty. "These groups take control over local decisions and so people have a stake in maintaining structures or practices" (ibid.: 173).

Den siste typen mottakerdeltakelse Pretty skisserer er *selvmobilisering*⁷. Da tar mottakerne selv initiativ, uavhengig av eksterne institusjoners intensjon om å bidra til endringer. Mottakerne oppretter kontakt med eksterne institusjoner som kan gi økonomisk støtte og tekniske råd, men de har selv kontroll over hvordan ressursene blir brukt.

⁴ Min oversettelse fra *participation for material incentives*

⁵ Min oversettelse fra *functional participation*

⁶ Min oversettelse fra *interactive participation*

⁷ Min oversettelse fra *self-mobilization*

Vi ser at Prettys typologisering fokuserer på i hvilken grad mottakerne har innflytelse over prosessen. Fra å bare være passive tilhørere som mottar informasjon, til å være en gruppe som selv tar initiativ, fører prosessen framover og har kontroll over beslutninger. Hensikten med å redegjøre for Prettys typologisering er ikke å framstille en skala som impliserer at jo høyere type mottakerdeltakelse jo bedre, der den siste typen er mest ettertraktet. Hva som er mest hensiktsmessig er ikke gitt i denne typologiseringen, derimot ønsker jeg gjennom denne oppgaven å belyse dilemmaer knyttet til dette.

2.1.3 Hvorfor mottakerdeltakelse?

Et tredje spørsmål jeg ønsker å stille for å redegjøre for hva mottakerdeltakelse kan være, er *hvorfor*. Begrunnelsen organisasjoner trekker fram for mottakerdeltakelse, trenger ikke nødvendigvis være sammenfallende med den egentlige hensikten. Jeg vil presentere mottakerdeltakelse som mål, som middel og som offisiell modell.

Mottakerdeltakelse kan være et mål i seg selv. Man kan argumentere for mottakerdeltakelse som en demokratisk rettighet: Mulighet til deltakelse og innflytelse på prosjekter som influerer ens liv, er en demokratisk rettighet. Man kan også gå hakket lenger, og se på mottakerdeltakelse som en grunnleggende menneskerett. Av respekt for enkeltmennesket har alle rett til å delta i prosesser som angår dem selv i stor grad. (Dale 2000).

Mottakerdeltakelse blir og sett på som en viktig metode i bistandsarbeidet, en måte å operasjonalisere prosjekter på. Det kan være et metodisk grep for å øke sjansene for måloppnåelse. Mottakerdeltakelse kan sikre større eierskapsfølelse hos mottakere til bistand de mottar. Noe som i neste omgang kan føre til at for eksempel materielle ting blir bedre vedlikeholdt, eller at kurs har større læringseffekt. Det kan også gi økonomisk gevinst å ha stor grad av mottakerdeltakelse, for eksempel ved at mottakere bidrar med arbeidskraft. Målet med mottakerdeltakelse kan være å redusere kostnadene (Mosse 2001, Dale 2000). Mottakerdeltakelse kan brukes som en metode til å få bedre resultater, redusere kostnader eller sikre bedre vedlikehold i ettertid.

Fagteorien viser videre til at mottakerdeltakelse også kan fungere som en legitimering for arbeidet som gjøres. David Mosse trekker inn Bourdieus term *offisiell modell* for å beskrive hvilken betydning mottakerdeltakelse kan ha for organisasjoner. Offisiell modell viser til at

mottakerdeltakelse er en metode og tilnæringsmåte som er offisielt godkjent, det har blitt en autorisert kategori. Mosse skriver:

In this sense, participatory goals ... are significantly (if not primarily) oriented upwards (or outwards) to legitimize action, to explain, justify, validate higher policy goals, or mobilize political support rather than downwards to orientate action (Mosse 2001: 27).

Poenget er at hensikten med mottakerdeltakelse like gjerne kan være å legitimere handlinger, forklare og rettferdiggjøre politiske mål, og skaffe politisk støtte. Det er opplest og vedtatt at mottakerdeltakelse er noe som er fornuftig. Mottakerdeltakelse har blitt en modell for bistandsarbeid som er offisielt akseptert.

2.2 Participatory Rural Appraisal (PRA)

Jeg vil her presentere Robert Chambers som representant for teoretikere som argumenterer for høy grad av mottakerdeltakelse. I sin teori om *Participatory Rural Appraisal* (PRA) presenterer Chambers de fleste argumentene for høy grad av mottakerdeltakelse. PRA er en tilnæringsmåte og et sett metoder som kan brukes i bistandsarbeid, der målet er å gjøre mottakergruppen i stand til å bruke sin kunnskap og evner til å gjennomføre prosjekter: "PRA is a growing family of approaches and methods to enable local people to share, enhance and analyse their knowledge of life and conditions, and to plan, act, monitor and evaluate" (Chambers 1997: 102). Chambers bygger blant annet sin teori på Paulo Freires bok *Pedagogy of the Oppressed* (1970). Jeg vil se hvordan teorien om PRA plasserer seg i forhold til de ulike dilemmaene skissert i problemstillingen, og hvilke argumenter som legges til grunn.

Tittelen på to av Chambers bøker gjenspeiler hans hovedbudskap. I 1983 kom han ut med *Rural Development: Putting the Last First*, der han argumenterte for at de siste må settes først, mottakergruppen er de som må være i fokus og legge rammene for bistand. I boken som redegjørelsen her bygger på, *Whose Reality Counts? Putting the first last* (Chambers 1997), gjør han et poeng ut av at *de første må settes sist*: "The changes are ... to put the first last, which is disempowerment" (Chambers 1997: 211). Han argumenterer for å sette vestlig kunnskapen til side. Kritikkk rettes mot metoder og arbeidsmåter som har preget bistandsarbeid tidligere, som for eksempel bruk av skjemaer og spørreundersøkelser.

Chambers tese er at løsningen er å finne i et nytt paradigme. Det nye paradigmet fordrer institusjonelle endringer, profesjonelle endringer og endringer på det personlige plan. Essensen i PRA er forandringer og inversjoner. "The new paradigm needs change and adaptability in its genes ... managing and coping with change has to be inherent in the paradigm itself" (ibid.: 14). Chambers viser til at de som praktiserer PRA, har erfart at metoden virker. Forklaringen på suksessen, sier han, er å finne i inversjoner. Han viser til at PRA innebærer radikale endringer som er et motstykke til det som har preget bistandsarbeid tidligere:

At the practical level, much of the explanation can be found in reversals, with shifts of orientation, activity and relationships away from past normal professional practice. Six stand out: from closed to open; from individual to group; from verbal to visual; from measuring to comparing; from higher to lower; and from reserve and frustration to rapport and fun (ibid.: 147).

Chambers skisserer tre pilarer som utgjør basisen til PRA, de benevnes med hhv. *behaviour and attitudes*, *methods* og *partnership and sharing* (ibid.: 104-106). Jeg vil ta utgangspunkt i disse tre pilarer for å redegjøre for hva PRA innebærer, og litt av ideen og filosofien bak.

2.2.1 Tilretteleggerens rolle

Den første pilaren, *behaviour and attitudes*, dreier seg om holdninger og handlinger hos eksterne personer. Holdninger og handlinger hos eksterne personer blir trukket fram som det mest sentrale i PRA: "The more significant principles of Participatory Rural Appraisal (PRA) concern the behavior of the outsider facilitators" (Chambers 1994: 1). Dette gjelder mennesker som er involvert i prosjekter, men som ikke tilhører mottakergruppen og lokalsamfunnet, fortrinnsvis ansatte i bistandsorganisasjoner eller representanter for lokale samarbeidspartnere til internasjonale bistandsaktører.

Bistandsorganisasjonens representanter skal være tilretteleggere. De skal ikke ha rolle som ledere, konsulenter eller eksperter, men heller innta rollen som novise. De eksterne oppgaver skal være å kalle inn til møter, og legge til rette for PRA-aktiviteter og at utvikling kan skje i lokalsamfunnet. En tilrettelegger skal unngå å påvirke utkommet av PRA-aktiviteter, som for eksempel mål og metoder for prosjekter. (Chambers 1997: 117, 132, 155).

Chambers lister opp en del prinsipper som bistandsarbeidere bør følge i arbeidet. Et av de viktigste er *handing over the stick* (ibid.: 157). De eksterne skal tilrettelegge for at mottakere kan drive prosessen selv, tanken er at mottakerne både skal identifisere og analysere problemer, planlegge og gjennomføre tiltak, skaffe informasjon og evaluere. Hvilken rolle den eksterne representanten skal ha gjenspeiler seg i tittelen *tilrettelegger*. Chambers kritiserer det tradisjonelle synet på bistandsorganisasjoners representanter som *konsulenter* eller *ledere*. Disse titlene impliserer at de eksterne har en høyere posisjon og er i besittelse av kunnskap mottakere kan ha nytte av, noe som bidrar til skjev maktbalanse. (Ibid.: 117, 201-205).

Videre skal tilretteleggeren "continuously and critically examine their own behaviour" (ibid.: 157). Med utgangspunkt i Argyris og Schöns ideer om *the reflective practioner* framheves betydningen av at praktikere, i dette tilfellet tilretteleggere, konstant vurderer sin egen praksis med kritisk blikk. Tilretteleggeren må kontinuerlig vurdere sine handlinger og sin oppførsel og være åpen for og se egne feil. Det er viktig å reagere konstruktivt på svakheter ved sin egen praksis, og være oppmerksom så man ikke dominerer.

Personlig ansvar er også et viktig prinsipp. Tilretteleggeren skal ta avgjørelser og vurdere ting ut fra egen bedømmelsesevne framfor å basere seg på manualer og regler. "PRA practitioners tend to take personal responsibility for what is done rather than relying on the authority of manuals or on rigid rules" (ibid.: 157-158). Personligheten som sådan er et viktig aspekt ved den eksterne tilretteleggeren. "It is not just behaviour, but the sort of people we are that counts" (ibid.: 231). Det viktigste er å være snill mot mennesker, og at tilretteleggeren har egenskaper som høflighet, respekt, sjenerøsitet, sensitivitet og evne til å skape tillitt og forståelse hos mottakergruppen. Chambers mener at personlig tro, handling og væremåte hos tilretteleggeren er avgjørende for om PRA som tilnærming og metode kan lykkes. Overskriften *The primacy of the personal* forteller hvilken rolle han tillegger tilretteleggerens personlighet (ibid.: 231-232).

2.2.2 PRA- metoder og teknikker

Den andre pilaren som er sentral i PRA er ulike metoder og teknikker som brukes under utførelsen av prosjekter. De skaper samspill med mottakergruppen og legger grunnlaget for involvering og samarbeid mellom de involverte i prosjektet, både interne og eksterne aktører. PRA-metodene anvendes for innsamling av informasjon, planlegging og gjennom-

føring av prosjektet. Ideen er at mottakergruppen skal delta og ha innflytelse i alle faser av et bistandsprosjekt, både i informasjonsinnhenting, analysering, planlegging, implementering, oppfølging og evaluering. Vektlegging av mottakergruppens kunnskap og evner er et viktig aspekt ved PRA, "local people have capabilities of which outsiders have been largely, or totally, unaware of" (ibid.: 131).

Chambers presenterer en liste over PRA-metoder, men påpeker at det ikke fins noen utfyllende liste, og den han presenterer vil alltid være åpen for revisjon og endringer. Seks aktiviteter pekes ut som de mest typiske: "Analysing this in terms of what people do, six main activities stand out: mapping and modelling; listing; sequencing; sorting and ranking; using numbers to count, estimate and score; and linking and relating" (ibid.: 135). Kartlegging kan for eksempel være at deltakerne i fellesskap tegner et kart eller en modell over ressurser i lokalsamfunnet. Eksempel på sortering og rangering kan være framstillinger der man sorterer og rangerer mottakerne etter hvilke behov de har, og hvem som bør prioriteres. Modellene og framstillingene kan like gjerne tegnes på bakken som på papir, avhengig av hva som er mest hensiktsmessig. PRA-metodene brukes på ulike måter og i forskjellige sammenhenger, og preges av de inversjonene som karakteriserer PRA. (Ibid.: 117–119, 131–133).

Ifølge Chambers er den viktigste inversjonen fra *closed to open* (ibid.: 147), som jeg straks skal komme tilbake til i forbindelse med den tredje pilaren. Men denne endringen henger sammen med en av de andre inversjonene, *from individual to group*, som karakteriserer PRA-metodene. PRA-metoder utføres i stor grad i grupper: "In PRA, discussion with individuals can and do take place, but there is relatively more attention to groups and participatory analysis by groups" (ibid.: 148). PRA-metoder, som gruppebaserte intervjuer, samtaler, kartlegging og produksjon av diagrammer, åpner for større deltakelse. Det gir mer informasjon og flere bidrag fra mottakergruppen, i motsetning til tradisjonelle spørreskjema som gir mer begrenset informasjon. Fokus er mottakernes erfaringer, kunnskap og evner. Gruppen består av mottakerne eller en komité som representerer mottakergruppen, i tillegg er ofte bistandsorganisasjonen representert. Dersom innflytelsen og autoriteten til de ulike representantene i en gruppe er skjev, vil gode tilretteleggere takle det på ulike måter i følge Chambers. (Ibid.: 147-154).

PRA-teknikkene har stort sett visuell karakter. Årsaksforhold, ressurstilgang, situasjoner, lokale strategier m.m. illustreres gjennom kart, diagrammer, sykluser, matriser og lignende. Chambers hevder at visuelle framstillinger er populære og innflytelsesrike. Styrken er at de er tilgjengelige og forståelige, og det er dermed enklere for den enkelte å bidra med sin kunnskap og sine meninger. Dette har gitt en inversjon fra *verbal to visual*. Informasjonsinnhenting og informasjonsutveksling skjer visuelt i stedet for verbalt, som er karakteristisk for spørreskjemaer. Ofte bruker man bakken for å lage illustrasjoner og framstille forhold visuelt. Dette utjevner forskjellen mellom mottakergruppen og de eksterne fordi mediet og materialet som brukes tilhører mottakergruppen, mener Chambers. I tillegg blir det mindre øyekontakt med disse metodene, noe som reduserer mottakernes usikkerhet og de eksterne dominans. "In both medium of expression, and in physical position, there is a shift from higher to lower" skriver han (ibid.: 151).

Teknikkenes visuelle karakter og tilretteleggerens nye rolle har gitt grunnlag for endring fra *reserve to rapport and frustration to fun*, i følge Chambers, som tillegger PRA-teknikker den egenskapen at de er morsomme. "The process is often enjoyed, and found interesting and useful ... Fun is often part of PRA" (ibid.: 154). PRA-teknikkens form og tilretteleggerens rolle legger grunnlag for gode relasjoner og større tillitt til bistandsorganisasjonen og dens representanter. I følge Chambers kan tillit skapes relativt raskt, "the experience with ... PRA is that when outsiders behave well and methods are participatory, good rapport can come quickly" (ibid.: 153).

2.2.3 Åpenhet og utveksling av informasjon og kunnskap

Chambers definerer den tredje pilaren som "partnership and sharing of information, experiences, food and training, between insiders and outsiders, and between organizations" (ibid.: 106). PRA karakteriseres av åpenhet rundt og utveksling av informasjon og kunnskap, dette innebærer en endring fra *closed to open* i forhold til tidligere bistandspraksis. Sitatet viser at det ikke bare er informasjon om hva, hvem og hvorfor i forbindelse med prosjekter som skal utveksles. Kunnskap og informasjon fra kurs og seminarer deles også med andre. I tillegg framheves informasjon om lokale forhold som viktig. Chambers skriver:

The reversal is like a turning inside out, an expression and presentation of inner personal, family, community and local realities to outsiders and the outside world ... In PRA methods ... insiders can be in charge of the agenda and detail, not only free to express their knowledge and values but encouraged and enabled to do so. The shift is from pre-set and closed to participatory and open (ibid.: 147).

Sitatet legger opp til at mottakernes personlige erfaringer, og lokale og sosiale relasjoner skal trekkes fram i bistandsarbeid. Alle parter skal ta del i utveksling av informasjon og være åpen for innsyn. Mottakere skal dele sin kunnskap og sine analyser med hverandre og med bistandsorganisasjonen. Bistandsorganisasjonen har plikt til å være åpen overfor mottakergruppen, og gi dem innsyn i all informasjon som er relevant i forhold til prosjektet. I tillegg er åpenhet og utveksling av informasjon med lokale myndigheter, lokale organisasjoner, og med andre bistandsorganisasjoner, viktig i PRA.

Vi ser at Chambers viser til *partnerskap* som en del av denne pilaren, han viser da til samarbeid med organisasjoner basert i lokalsamfunnet. Han skriver: "The need for new or transformed organizations at the group or community level has been increasingly recognised by NGOs and governments" (ibid.: 219). Dette sitatet viser at han mener det er behov for nye eller endrede organisasjoner på lokalsamfunnsnivå. Han viser videre til at PRA-baserte prosjekter ofte har bidratt til opprettelsen av lokale organisasjoner som bistandsprosjekter blir drevet gjennom. Tanken bak er at institusjoner er nødvendig for å sikre at kompetansen et prosjekt bistår med, forblir i lokalsamfunnet og er til nytte videre. Institusjoner blir antatt å være mer holdbare og robuste, og er viktig for at prosjektets bidrag skal ha nytte i ettertid. Bemyndiggjøring av en mottakergruppe vil ikke ha langtidseffekt så lenge den ikke er institusjonalisert, mener Chambers.

2.2.4 PRA og dilemmaer knyttet til mottakerdeltakelse

Denne oppgaven ønsker å belyse ulike dilemmaer knyttet til mottakerdeltakelse. Her blir Chambers teori og argumenter plassert i forhold til spørsmålet om hvilken rolle mottakere, bistandsorganisasjon og lokale organisasjoner kan og bør spille i bistandsarbeid.

Vi har sett at Chambers forfekter et nytt paradigme der "de første skal settes sist, og de siste skal settes først". Chambers argumenterer for at det er mottakere som skal være hovedaktører i alle prosjektfaser. Gjennom ulike PRA-metoder skal de identifisere problemer og planlegge prosjekter, han legger altså opp til høy grad av mottakerdeltakelse.

Det er mottakere som skal drive prosessen og sette agendaen ved å identifisere problemer, planlegge prosjekter og ta beslutninger. Bistandsorganisasjonens representant skal bare fungere som tilrettelegger. Chambers er opptatt av at bistandsorganisasjonen ikke skal ha en ledende rolle, han vil vekk fra titler som leder og konsulent, og argumenterer for at vestlig kunnskap skal komme i bakgrunn. Det er mottakerne som skal lede prosessen, og prosjekter skal bygge på den kunnskap og kompetanse mottakere sitter på. En følge av det blir at tilretteleggeren må ha en nøytral rolle. Tilretteleggeren skal ikke dominere og utøve makt i form av å være bistandsorganisasjonens representant, men være en nøytral person som legger til rette for at mottakernes kunnskaper kommer fram, og at deres ressurser og kompetanse er utgangspunktet og grunnlaget for et prosjekt. Tilretteleggerens viktigste egenskap er å overlate ansvaret til mottakere og bidra til at de gjør arbeidet selv, jamfør *handing over the stick*. Men samtidig som tilretteleggeren og bistandsorganisasjonen slik tillegges en nøytral rolle, har vi også sett at de viktigste prinsippene i PRA er knyttet til tilretteleggerens holdninger og handlinger. Vedkommendes rolle og personlighet har avgjørende betydning for at PRA-baserte prosjektet skal lykkes. Her kan man spørre om det ikke ligger et lite paradoks: Hvordan kan bistandsorganisasjonens representant unngå å påvirke prosjekter og bruke kunnskap ervervet i vesten, samtidig som vedkommende er nøkkelen til at prosjekter lykkes?

Oppgaven ønsker også å belyse hvilken rolle lokale organisasjoner kan og bør ha i bistandsprosjekter. Chambers viser til at partnerskap er en viktig del av PRA, det er en naturlig del av den tredje pilaren som innebærer *partnership and sharing*. PRA-teorien legger ikke føringer for at mottakergruppen nødvendigvis må være organisert i en komité eller organisasjon, men Chambers viser til at det er et behov for nye eller endrede organisasjoner på lokalsamfunnsnivå for å sikre langsiktig bruk og vedlikehold av bistanden, og viser til at PRA-prosjekter ofte har bidratt til opprettelse av lokale organisasjoner.

2.3 Teorikritikk

PRA spesielt, men også ideen om utvikling nedenfra og opp, har møtt kritikk. Kritikken er delvis rettet mot den praktiske gjennomføringen av ulike PRA-metoder, og at de ikke virker etter sin hensikt. Men kritikken er også rettet mot ideen om utvikling nedenfra og opp, og de antagelser og forutsetninger den bygger på. Her vil jeg presentere kritikk som kommer fram i boken *Participation: the new tyranny?* (Cooke og Kothari 2001), samt trekke inn

synspunkter fra sosialantropolog Knut Nustad (2003). Nustad stiller spørsmålstejn ved ideen om utvikling nedenfra og opp. Han argumenterer for at formynderskap er et særtrekk ved dagens bistandspraksis, noe som er uforenelig med ideen om utvikling nedenfra og opp på mottakernes premisser. *Participation: the new tyranny?* ble til etter en konferanse ved Universitetet i Manchester over samme tema, den er en samling av innleggene til de ulike bidragsyterne under konferansen.

Bidragsyterne i *Participation: the new tyranny?* kritiserer først og fremst den ideologiske underbygningen og forutsetningene som legges til grunn for PRA som teori. Innledningsvis står det; "our problem ... lies not with the methodology and the techniques but with the politics of the discourse, and ... with what participatory development does as much as what it does not do" (Cooke og Kothari 2001: 7). Bokens anliggende er å peke på de mer fundamentale svakheter ved ideologien om utvikling nedenfra og opp og det sterke fokus på mottakerdeltakelse, presentert ved Chambers og hans PRA-teori. Den søker å bidra til en mer velfundert og nyansert kritikk. Det vises til at kritikken som så langt har vært rettet mot PRA og ideen om utvikling nedenfra og opp har enten fokusert på tekniske begrensninger ved denne metoden, eller pekt på teoretiske, politiske og konseptuelle svakheter ved mottakerdeltakelse. De stiller spørsmål ved om ikke tidligere kritikk rettet mot metodiske svakheter ved mottakerdeltakelse, har ført til at mer fundamentale problemer har blitt oversett. Målet med boka er å vise at PRA ikke alltid fungerer slik teorien forutsetter, og at noen konsekvenser blir det motsatte av det intenderte, og dermed gjør vondt verre.

Boken har flere bidragsytere som tar for seg ulike aspekter ved PRA og ideologien om utvikling nedenfra og opp. Med utgangspunkt i analyser og teorier fra tradisjonelle fagdisipliner viser de til at ulike forutsetninger som PRA-teorien legger til grunn, ikke nødvendigvis er til stede eller kan oppfylles. Jeg vil her ta utgangspunkt i noen av særtrekkene ved PRA vi har sett i gjennomgangen av Chambers teori, og trekke inn synspunkter fra boken. Jeg skal først se på kritikk rettet mot PRAs underliggende antagelse om lokalsamfunn og lokal kunnskap. Dette belyser spørsmålet om i hvilken grad det er hensiktsmessig å overlate ansvar og beslutningsmyndighet til mottakere. Deretter skal jeg se på synspunkter knyttet til tilretteleggerens og bistandsorganisasjonens rolle, det er viktige betraktninger over hvorvidt bistandsorganisasjonen og deres representanter kan, og bør ha en nøytral rolle. I siste del skal jeg se på kritikk som belyser problematiske sider ved å basere prosjekter på opprettelse av lokale organisasjoner.

2.3.1 Lokal kunnskap og lokalsamfunn

Flere bidragsytere i *Participation: the new tyranny?* mener det sosiale virkelighetsbildet PRA baserer seg på, ikke finnes. På den ene siden stilles det spørsmål til hvilket syn på *lokalsamfunn* og *lokal kunnskap* PRA legger til grunn. Bidragsyterne er kritiske til de egenskaper PRA tillegger lokalsamfunn, og hvorvidt PRA tar hensyn til hvor differensiert et lokalsamfunn er, når de forfekter vektleggingen av lokal kunnskap. På den andre siden stilles det spørsmål til i hvorvidt det er hensiktsmessig å legge så stor vekt på lokal kunnskap, og overlate så store deler av prosjektansvar til lokalsamfunnet som PRA legger opp til. "Are we not in danger of swinging from one untenable position (we know best) to an equally untenable and damaging one (they know best)?" (Clever 2001: 47). Frances Cleaver kritiserer PRA for å ha et grunnsyn på lokal kultur som noe som bare er positivt. Kunnskap, holdninger og praksis i lokalsamfunnet tillegges nesten en moralsk verdi av Chambers, mener hun. Dette er også Paul Francis inne på, han skriver:

In Participatory Rural Appraisal, the 'social' is manifested in a heightened sense of 'community', a level privileged both methodologically and morally. Most PRA exercises are collective. As in other participatory discourses, however, the community orientation of PRA means that often insufficient attention is paid to social differentiation (Francis 2001: 78).

Lokale maktrelasjoner

Kritikerne fokuserer på at lokal kunnskap ikke er et enkelt begrep, det er ikke noe man kan finne ut av og definere. Det er ikke mulig å samle inn informasjon og konkludere med at dette er den kunnskapen og de holdningene som representerer lokalsamfunnet. "Local knowledge' reflects local power" skriver David Mosse. "PRA events have become a crucial medium through which local perspectives are identified and expressed. But ... these events can be seen as producing a rather peculiar type of knowledge, strongly shaped by local relations of power, authority and gender" (Mosse 2001: 19). Mosses poeng er at lokal kunnskap produseres under påvirkning av lokale maktrelasjoner, autoriteter og kjønnsroller. Innsamlingsprosessen blir et politisk spill, der det dreier seg om å få gjennomslag for sine interesser. Han viser til at dette grunner delvis i prosessens udefinerte rammer. Behov, målgruppe og aktiviteter skal defineres gjennom PRA-aktivitetene. Gevinsten og interessen i å kontrollere utfallene av disse definisjonene, blir dermed stor.

Et annet trekk ved PRA, som også fører til at lokale maktrelasjoner påvirker utfallet av prosjektet, er PRAs åpne, offentlige karakter. PRA-metoder blir det Mosse kaller 'public social events'. Innsamlingen av informasjon, diskusjoner, analyser og hvilke synspunkter som kommer fra mottakerne, blir påvirket av gruppekonteksten det skjer i. Spesielt gjelder dette når lokale autoriteter og eksterne tilretteleggere er til stede. Nicholas Hildyard m.fl. er også inne på dette. De viser til at "[m]any participatory projects rest on the dubious assumption that simply identifying different 'stakeholders' and getting them around the table will result in a consensus being reached that is 'fair' to all" (Hildyard et al. 2001: 69). Kritikerne viser at den lokale kunnskapen som PRA-metodene produserer, ikke kan ses på som representative for målgruppen.

Uma Kothari er en annen teorikritiker som stiller spørsmål til Chambers begrep om lokal kunnskap og lokalsamfunn. Hun tar utgangspunkt i teorier om makt, sosial kontroll og forestilling, og viser hvilken rolle lokal makt kan spille i deltakelsesorienterte bistandsprosjekter. Hun viser til Foucaults analyse av makt som noe som sirkulerer og er overalt, både i mikro- og makrosfærer:

An analysis of the ways in which power extends and transforms in different micro- or 'everyday' contexts can further our understanding of the more readily identifiable types of social control and domination traditionally seen located at the 'centre', be they at the level of the state or other global institutions or in the hands of local elites. Power is thus found in the creation of norms and social and cultural practices at all levels (Kothari 2001: 141).

Hennes poeng er at makt og maktbruk er noe som eksisterer like gjerne innad i lokalsamfunnet som mellom et lokalsamfunn og en bistandsorganisasjon. Hun mener det er behov for et mer nyansert syn på makt enn det Chambers legger til grunn i sine bøker. Hun viser til dikotomier Chambers setter opp som overklasse/underklasse, sentralt/lokalt, Nord/Sør, makro/mikro, profesjonell kunnskap/lokal kunnskap, der de førstnevnte er maktsentre og representerer de som sitter med makt, mens de sistnevnte er offer for makt. Dette representerer et forenklet syn på hvor makten ligger:

By constructing dichotomies of power and oppositional social groupings, participatory approaches simplify highly complicated social relations ... What counts as 'local knowledge' is very often the effect of specific kinds of techniques of power, of regulation and of normalization (ibid.: 152).

Kritikerne peker videre på at mottakergruppen også benytter sin makt overfor bistandsorganisasjonen. Kothari er inne på muligheten for at mottakere kan bruke sin makt

og forlede bistandsarbeidere, "the performer may delude the audience" (ibid.: 152). Mosse peker også på dette. Han viser til at mottakerne kan manipulere prosessen for at den i størst mulig grad skal tjene deres interesser. Dette skjer blant annet ved å si seg enig i ting under problemidentifisering og planlegging. Men mottakere kan også påvirke prosessen gjennom å la være å møte opp som avtalt, eller ikke delta i det hele tatt. "[T]hrough participatory learning, it is farmers who acquire new 'planning knowledge' and learn how to manipulate it, rather than professionals who acquire local perspectives" (Mosse 2001: 21).

Gruppekontekstens betydning

Flere teorikritikere trekker inn teorier som tar for seg sosial interaksjon og menneskers reaksjonsmønstre i gruppesammenheng. Kothari viser til Goffmans ideer om *the front stage* og *the back stage* som nyttige analysebegreper for å forstå folks oppførsel og sosiale interaksjon i offentlige sammenhenger: I det offentlige, på scenen, er folk opptatt av å prestere og gjøre godt inntrykk. Man tilpasser seg omverdenen, både undersätter og autoriteter, og handler etter hva man tror omverdenen forventer og hva som er hensiktsmessig. Hva folk sier og gjør i det offentlige rom trenger ikke stemme overens med hva de egentlig mener, ønsker og har tro på. Bak sceneteppet, i den private sfæren, er folk i større grad seg selv, og handler annerledes enn de ville gjort i det offentlige rom. På bakgrunn av dette skriver Kothari at man må huske at "PRA is always a performance sponsored by the observer/practitioner" (Kothari 2001: 149). Hun mener det er bekymringsfullt at det som blir akseptert som realiteten i bistandsprosjekter, er forestillingen folk presterer i det offentlige rom. Denne argumentasjonen trekkes videre. Hun viser til at det å la være å delta, og ikke være til stede under PRA-aktiviteter, blir som å holde seg vekke fra den arenaen hvor virkeligheten blir definert. For, som Kothari viser til, "the socialization process not only transfigures but it fixes reality" (ibid.: 150).

Bill Cooke (2001) trekker inn teorier fra sosialpsykologien og viser at det er begrensninger for hva man kan oppnå gjennom gruppedreven prosjektadministrasjon. Teoriene fra sosialpsykologien tar for seg hva som skjer når mennesker jobber i grupper, hvilke kognitive og affektive prosesser som settes i gang hos den enkelte og hvilke konsekvenser dette kan få i en gruppesammenheng. PRA-metoder utføres i grupper, problemidentifisering, planlegging og implementering skal skje gjennom gruppearbeid (se 2.2.2).

Janis' konsept om *groupthink* er den mest kjente av teoriene Cooke trekker fram. *Groupthink* er betegnelsen på ulike trekk ved gruppedynamikk som kan lede til dårlige, og til tider gale gruppebeslutninger. Hovedtesen er:

The more amiability and esprit de corps there is among a policy making ingroup, the greater the danger that independent critical thinking will be replaced by groupthink, which is likely to result in irrational and dehumanizing action against outgroups (Janis sitert i Cooke 2001: 112)

Overoptimisme og blind tro på sin egen gruppes ideer og moral kan føre til at man ikke ser at vurderinger og avgjørelser gruppen tar, kan bære galt av sted. Press mot gruppedlemmer som har innvendinger, tar ofte form som vennlighet. Selvsensur og illusjon om enstemmighet er trekk ved *groupthink*. Cooke argumenterer for at *groupthink* kan oppstå på flere plan og i flere sammenhenger ved PRA-metoder. "The point here, though, is that groupthink can occur in participatory processes at the micro level, in the participatory project management process ... or even in community-based participatory processes in which donors are supposedly not directly involved" (Cooke 2001: 112).

Andre argumenter Cooke trekker inn, er at det i gruppesammenheng kan være tendenser til at det oppstår falsk enighet, at en gruppe kan ta avgjørelser i strid med hva de egentlig ønsker; "participation is not necessarily a remedy; indeed, it suggests that face-to-face interaction can make things worse" (ibid.: 111). Dette skjer fordi mennesket søker enighet og unngår å si seg uenig, i frykt for konflikter og sosial ekskludering. Han peker videre på at det er en tendens til at man tar mer risikable avgjørelser i gruppesammenheng enn man ville gjort hvis man hadde vært alene om avgjørelsen. Dette fordi ansvarsforholdene blir utydelige når ansvaret er fordelt på mange, og det er ofte de deltakerne som lettere tar sjanser som har innflytelse. Det å ta sjanser har i mange tilfeller en viss verdi for det er gjennom å satse man kan vinne noe. Cooke viser også til at PRA-teknikker kan brukes som et instrument for kontroll like gjerne som å få fram målgruppens behov og ønsker. Resultater kan manipuleres i gruppesammenheng, PRA-teknikker i seg selv gir ingen sikkerhet mot misbruk av gruppeprosessene den innebærer.

PRA-metodenes manglende troverdighet

Med utgangspunkt i disse teoriene kan det stilles spørsmål til troverdigheten til resultater fra PRA-metodene: Kan man stole på at den lokale kunnskapen og de forslagene som kommer opp virkelig representerer lokalsamfunnets medlemmers behov og prioriteringer? Er

prosjektet noe lokalsamfunnet har tro på og vilje til å jobbe med? De refererte kritiske perspektivene viser at gruppekonteksten i seg selv utgjør en fare for at man ikke kan stole på resultatet. Man kan ikke stole på at prosjekter som PRA-aktiviteter resulterer i, representerer medlemmenes ønsker, og er noe de har tro på. Ulik dynamikk som preger en gruppe, kan bidra til resultater motsatt av hva enkeltmedlemmene ønsker. Dette grunner både i at noen medlemmer kan ha større makt og innflytelse enn andre, og vet å styre prosessen etter egne behov og ønsker. Men et dårlig resultat kan like gjerne skyldes aspekter ved å jobbe i grupper. Selv om ikke noen bevisst ønsker å bruke sin makt og styrer prosessen, kan resultatet bli dårlig fordi det å jobbe i grupper har visse særtrekk som kan føre til at resultatet blir annerledes enn det alle enkeltmedlemmene ønsker. Vi har sett at Chambers argumenterer for at problemer knyttet til gruppedynamikk, er noe en dyktig tilrettelegger klarer å overkomme ved hjelp av et sett handlemåter (se 2.2.2). Men problemet Chambers tar høyde for, er først og fremst en skjev maktbalanse, ikke gruppeprosesser som kan påvirke selv en gruppe med jevnbyrdige medlemmer. Han skriver: "Group dynamics can present problems, such as dominance by one person or an influential lineage, faction or ethnic group, or by men. Facilitators do, though, have a repertoire of ways of handling this" (Chambers 1997: 148). Det er interessant å merke seg betydningen Chambers tillegger tilretteleggeren i denne sammenheng: Det er tilretteleggerens egenskaper og evner som er det viktige og sterke redskap for å hindre maktbruk innad i lokalsamfunnet i PRA-orienterte bistandsprosjekter. Cooke konkluderer med at teoriene fra sosialpsykologien peker på at PRA-metodene i seg selv kan hindre prosjekter basert på mottakerdeltakelse å bidra med det de skal. "Social psychological analyses of what happens when people work together in groups suggest that the very processes of participation can restrict the ability of participatory development to deliver what is claimed for it" (Cooke 2001: 102).

2.3.2 Tilretteleggerens rolle

Dersom det er lokalbefolkningens kunnskap, meninger, initiativ og evner som skal legge grunnlag for bistandsprosjekter, er det en forutsetning at tilretteleggeren har en nøytral rolle. Men å tro at tilretteleggeren kan ha en nøytral rolle er en naiv og lite reell antagelse, mener kritikerne.

Project actors are not passive facilitators of local knowledge production and planning. They shape and direct these processes. At the most basic level, project staff 'own' the research tools, choose the topics, record the information, and abstract and summarize according to project criteria of relevance ... Projects clearly influence the way in which people construct their 'needs' (Mosse 2001: 19-20).

Han viser til at uansett hvordan man vrir og vender på det, er det tilretteleggeren som legger rammene for hva som skal skje. Det er tilretteleggeren som sitter med kunnskapen om hvordan bistandsorganisasjonen synes prosjektet skal gjennomføres og vet hva som vil godkjennes av forslag og søknader. Tilretteleggeren sitter med makt i form av å være informasjonskanal til donorer og har beslutningsmyndighet på vegne av bistandsorganisasjonen. Det er bistandsorganisasjonen som til syvende og sist avgjør hvilke tiltak som skal få støtte. Mosse viser til at selv om opplysninger og synspunkter samles inn fra mottakergruppen, er ikke det noen forsikring om at beslutningene blir tatt på grunnlag av den informasjonen som representerer den lokale kunnskapen. Han skriver "not infrequently, programme decisions take place with little reference to locally produced knowledge at all" (ibid.: 23).

En annen bidragsyter, John Hailey, har sett på hvordan suksess blir forklart i vellykkede bistandsprosjekter, og konkluderte med at bistandsorganisasjonenes representanter spiller en viktig rolle. Han fant ut at tilretteleggere i nøkkelposisjoner ofte opererer på et personlig plan. De bruker mye tid på uformell kontakt og ustrukturerte samtaler, og etablerer vennskap og bygger tillit. Slik klarer de å være sensitiv overfor lokalsamfunnet og se og møte deres behov. Dette er i tråd med Chambers idé om *the primacy of the personal*. Det er tilretteleggerens personlighet, holdninger og handlinger som er avgjørende for vellykkede prosjekter (Chambers 1997: 232). Hailey er kritisk til at samhandling på det personlige plan er det som legger grunnlaget for bistandsprosjekter og støtte til et lokalsamfunn: "This process is open to criticism in that it smacks of paternalism and is easily manipulated by educated, articulate individuals whose power is derived from their access of funds, political contacts and new technologies" (Hailey 2001: 95).

Knut Nustad er inne på det samme når han viser til at formynderrollen er gjeninnført med ideologien om utvikling nedenfra og opp. Så lenge et bistandsprosjekt har et uttalt mål er utviklingen intensjonell. Formynderskap ligger implisitt i ideen om intensjonell utvikling. Det samme peker Bill Cooke på når han trekker inn begrepet *participatory 'intervention'*. Poenget hans er at det som skjer med en ekstern tilrettelegger tilstede, ikke ville skjedd uten

vedkommende. Tilstedeværelsen til en tilrettelegger vil alltid påvirke og endre prosessen, et prosjekt vil ikke baseres på mottakernes premisser alene. (Cooke 2001: 103).

Nustad peker på at denne formynderrollen er skjult, nettopp fordi det er ideen om utvikling nedefra og opp, at det er folket selv som står for utviklingen, som preger de fleste utviklingsprosjekter i dag. Han viser til at nye mål innen bistand, som menneskerettigheter, miljø, selvbestemmelse, godt styresett og likestilling, har de samme makt- og kunnskapseffektene som tidligere tiders stadietenkning. Igjen presenterer vestlige bistandsorganisasjoner løsninger for utviklingsland basert på vestens overlegne kunnskap, mener Nustad.

Igjen tegner vi et bilde, denne gangen riktignok implisitt, av de fattige som å være foruten noe vi har. Det er fordi de ikke er som oss, med våre markeder, vårt demokrati, vår likestilling, vårt gode styresett, at de er så fattige som de er ... Igjen er denne beskrivelsen instrumentell, den peker på handlinger vi kan foreta i form av å gi bistand som vil løse problemet. Vi kan lære dem å respektere menneskerettigheter, kontrollere at statene fungerer [sic] slik de skal etter våre normer, og så videre (Nustad 2003: 29).

Gjennom ulike krav til reform og organiseringsmåter foreskrives løsninger på underutvikling. Når man stiller krav til bistanden fjerner man seg fra ideen om selvstyrt utvikling, og man tar en formynderrolle. Men formynderrollen er mer subtil i dag en den var under kolonitiden, siden løsningen på underutvikling ikke blir framstilt som basert på vestens overlegne kunnskap, men på universelle verdier. "Siden disse står over og utenfor et enkelt samfunn, kunne de fremstilles som en nøytral målestokk, en målestokk, riktignok, hvor de vestlige demokratiene kom langt bedre ut av evalueringen enn de 'korrupte' statene i Sør" (ibid.: 103). Utviklingens mål ble flyttet fra stat til folk, ved å flytte fokuset til folket fikk man en unnskyldning for å legge press på stater som motarbeidet interessene til folket.

2.3.3 Lokale organisasjoner som representanter for lokalsamfunn

Som vi har sett viser Chambers til at PRA-baserte prosjekter ofte jobber i partnerskap med organisasjoner i lokalsamfunnet. Enten samarbeider bistandsorganisasjonen med allerede eksisterende organisasjoner, eller prosjektet bidrar til opprettelsen av en komité som representerer lokalsamfunnet. Å organisere organisasjoner har blitt et sentralt aspekt av PRA-arbeidet er kommentaren til en av kritikerne (Cleaver 2001: 39).

Nustad viser til at siden utviklingen nå skal rette seg mot folket selv er det i praksis lokale, ikke-statlige organisasjoner, som har blitt kanalen for bistand. Han mener det er

problematisk å sette likhetstegn mellom folket og lokale organisasjoner, blant annet fordi disse organisasjonene bruker sin makt på samme måte som staten. Han er da inne på de argumenter som ble presentert vedrørende lokale maktstrukturer (se 2.3.1). De svakhetene man ville unngå ved å gå vekk fra et samarbeid med staten, er like gjeldene under samarbeid med lokale organisasjoner. Mange av de lokale strukturer som etableres gjennom bistandsprosjekter, ligner byråkratiske strukturer og produserer de samme makteffekter, mener han. "Disse organisasjonene er et statssystem i miniatyr, og de er ofte mer byråkratiske enn statlige organisasjoner" (Nustad 2003: 118). Dette blir et paradoks siden mye av begrunnelsen for å samarbeide med lokale sivile organisasjoner er å unngå svakheter ved statlige byråkratier som korrupsjon og autoritær maktbruk.

Frances Cleaver peker på at samarbeidspartnere i bistandsprosjekter ofte ikke har nødvendig innflytelse og respekt i lokalsamfunnet. Cleaver kritiserer den institusjonelle modellen for deltakelse som partnerideen bygger på. Hun viser til at tilnærmingen rundt mottakerdeltakelse er influert av den nye institusjonalismen⁸, teorier som tillegger institusjoner en viktig betydning. Både hun og Nustad viser til at sosiale systemer som er konstruert vil ignorere essensielle aspekter ved virkeligheten. Men gjennom å forholde seg til en lokal institusjon får man et mer håndterlig analyseobjekt og samarbeidspartner. En institusjon er tydeligere og enklere å forstå og forklare, enn et komplekst lokalsamfunn. Samarbeid og intervensjon blir lettere hvis man har en organisasjon å samarbeide med når man skal forholde seg til et komplekst lokalsamfunn. Cleaver skriver:

Institutions (mostly commonly conceptualized as organizations) are highly attractive to theorists, development policy-makers and practitioners as they help to render legible 'community', and codify the translation of individual into collective endeavour in a form that is visible, analysable and amenable to intervention and influence (Cleaver 2001: 40).

Men Cleaver er kritisk til institusjonelle modeller for deltakelse, som hun mener baserer seg på en myte om hvordan et lokalsamfunn er. Hun mener at ideen om at mottakere skal delta gjennom samarbeid med lokale organisasjoner preges av et urealistisk syn på institusjoners betydning. Samarbeid skjer ofte utenfor formelle organisasjoner, og mange avgjørelser blir tatt uten at det skjer i en formell kontekst. Uformelle strukturer i et lokalsamfunn har ofte større betydning enn formelle strukturer. Hun kritiserer PRA-prosjekter for å neglisjere

andre sosiale grupperinger og institusjoner. Selv om PRA-praktikere vet at disse gruppene eksisterer og har innflytelse, er de ofte ikke samarbeidspartnere. Problemet i bistandsprosjekter blir at det er andre formelle og uformelle grupper i samfunnet som har makt, ikke den nyopprettede organisasjonen. Det er de reelle maktstrukturene i samfunnet som vil være avgjørende for hvordan prosjekter utvikler seg, ikke forhandlinger og beslutninger tatt av en komité i samarbeid med bistandsorganisasjonen. "There is a danger that ... the formal manifestations of community-based approaches to development become mere empty shells, with meaningful decision-making, interaction and collective action taking place elsewhere" (ibid.: 44).

Kritikerne stiller også spørsmål til om lokalsamfunnet er en agent med kapasitet, evne, vilje og ønske om å administrere prosjekter: Kanskje er ikke lokalbefolkningen interessert i å bruke mye tid og ressurser på en bistandsorganisasjons prosjekter. Kanskje har ikke små lokalsamfunn kapasitet eller evne til å drive og ha ansvar for prosjekter, "community may be inappropriately imbued with agency" (Francis 2001: 79). Cleaver framstiller troen på lokalsamfunnets kapasitet som en myte: "Development practitioners excel in perpetuating the myth that communities are capable of anything, that all that is required is sufficient mobilization (through institutions) and the latent capacities of the community will be unleashed in the interests of development" (Cleaver 2001: 46). Harry Taylor er en annen bidragsyter som stiller spørsmål med hva det er mottakerne egentlig ønsker. Han viser til at det viktigste for mottakergruppen ofte er forbedring av situasjonen, ikke muligheten til å delta i prosessen (Taylor 2001: 138).

2.3.4 Teorikritikk og dilemmaer knyttet til mottakerdeltakelse

Kritikerne av PRA viser til at et lokalsamfunn ikke er en enhetlig gruppe mennesker, den vil bestå av mennesker med ulike meninger, interesser og innflytelse. "[T]he appearance of community consensus may be just that – an appearance" (Francis 2001: 79). Det vil være vanskelig å fastslå hvorvidt lokale bidrag, kunnskap og meninger representerer målgruppen. Informasjon og meninger som representerer hele lokalsamfunnet fanges ikke nødvendigvis opp gjennom PRA-metoder. Sjansen for at noen manipulerer et prosjekt etter sine ønsker og

⁸ Min oversettelse fra *new institutionalism*.

ideer er til stede selv om man overlater prosessen til lokale krefter. Slik viser kritikerne til svakheter ved konseptet om lokal kunnskap som PRA-prosjekter forutsetter.

Kritikerne poengterer at ulikheter innad i lokalsamfunnet kan være like kritiske som ulikheter mellom eksterne aktører og lokalsamfunnet. PRA er opptatt av forholdet mellom lokalsamfunnet og bistandsorganisasjonen, og fokuserer på å utjevne de eksterne innflytelse og overlate ansvar for bistandsprosjekter til lokalsamfunnet. Men bidragsytere i *Participation: the new tyranny?* argumenterer for at man i like stor grad må ha fokus på maktstrukturer og ulikheter innad i et lokalsamfunn, og at dette lett blir oversett av PRA-praktikere. "PRA emphasizes the creation of conditions for good communication *between* investigator and community in spite of differences in status between them ... differences *within* communities may be as critical" (ibid.: 79). Kritikernes poeng er at Chambers ikke har funnet løsningen på hvordan bistandsprosjekter bør gjennomføres, og det er ekstra farlig hvis man praktiserer mottakerdeltakelse uten å være kritisk til metoden og resultatene den gir.

Kritikerne trekker inn momenter som tilbakeviser ideen om en tilrettelegger som ikke påvirker resultatet. I motsetning til Chambers idé om at bistandsorganisasjonens representant bare skal tilrettelegge prosessen og ha minimal innflytelse, mener kritikerne at en bistandsorganisasjon og deres representanter uansett vil påvirke prosessene. Samme hvor nøytral tilretteleggeren forsøker å være, vil vedkommendes handlinger ha avgjørende betydning for hvem som får støtte til hva. Dette er en direkte følge av at tilretteleggeren er informasjonsleddet mellom mottakerne og bistandsorganisasjonen, snakker språket og kjenner terminologien en bistandsorganisasjon og deres støttespillere bruker. Vedkommende sitter rett og slett med nøkkelen til skattekista. Nustad viser til at formynderrollen ligger implisitt i ideen om intensjonell utvikling.

Når det gjelder hvilken rolle lokale organisasjoner skal spille i bistandsarbeid, ble det trukket fram tre problematiske sider ved å bygge bistandsarbeid på samarbeid med lokale organisasjoner. For det første mener kritikerne at lokale organisasjoner ikke alltid spiller den rollen i lokalsamfunnet som prosjekter forutsetter: Lokale organisasjoner har ikke automatisk den respekten og innflytelsen som er nødvendig for at prosjektene skal fungere etter sin hensikt. Videre peker de på at lokale organisasjoner ikke nødvendigvis representerer lokalbefolkningen i den grad som bistandsorganisasjonen tar utgangspunkt i, det blir feil å

sette likehetstegn ved folket og lokale organisasjoner. Som Nustad peker på, skaper lokale organisasjoner ofte de samme makteffekter på linje med staten gjør, de tjener ikke nødvendigvis mottakergruppens interesser i større grad enn en stat, og preges ofte av byråkratiske strukturer og maktbruk. For det tredje pekes det på at kanskje ikke lokalbefolkningen verken ønsker eller har kapasitet og evne til å ta administrativt ansvar for prosjekter i form av å delta aktivt i problemidentifisering, planlegging og implementering.

2.4 Oppsummering

I dette kapitlet har jeg presentert deltakelsesbegrepet, og ulike meninger det kan tillegges. Det er et begrep som kan brukes vidt i forhold til hvordan deltakelsen skjer og hvem som deltar. I denne oppgaven tar jeg utgangspunkt i mottakernes deltakelse. Prettys typologisering ble brukt for å vise spennet i hva som kan legges i mottakerdeltakelse. Det er ulike grunner til at bistandsorganisasjoner og andre som jobber med utvikling velger å framheve mottakerdeltakelse som tilnærming og metode. Bakgrunnen for at mottakerne blir trukket inn som aktive deltakere kan være at det er en rettighet de har fordi prosjektet angår dem, men begrunnelsen kan også være instrumentell, fordi man vil oppnå bedre resultater både på kort og på lang sikt. Eller mottakerdeltakelse velges fordi metoden har kraft av å være en offisiell modell, en arbeidsmåte som inngir respekt og aksepteres av alle involverte parter, og dermed gir prosjektet legitimitet.

Vi har sett at Chambers argumenterer for at prosjektarbeidet i stor grad bør overlates til mottakerne. Han viser til at det er viktig at prosjekter bygger på lokal kunnskap, lokale ønsker og ressurser. Dette gjøres best ved at mottakerne er hovedaktørene og at bistandsorganisasjonens representant verken fungerer som leder eller konsulent, men som tilrettelegger og novise. Ideen om at en bistandsorganisasjons representant bare er en tilrettelegger som ikke påvirker resultatet, blir tilbakevist av kritikere. De peker på at representanter for bistandsorganisasjonen vil alltid ha innflytelse. De kjenner fagspråket og vet hva som må gjøres for å gjennomføre et bistandsprosjekt og få økonomisk støtte. Informasjonsutveksling mellom bistandsorganisasjon og mottakere går igjennom tilretteleggeren, og det er tilretteleggeren som presenterer lokalsamfunnets og mottakernes sak overfor en potensiell økonomisk støttespiller. Slik har tilretteleggeren stor påvirkning på utkommet og de beslutninger som taes, og er i bunn og grunn den som sitter med makten.

Kritikerne peker også på at forutsetningene om lokal kunnskap og lokalsamfunn som PRA bygger på, ikke eksisterer. Det vises til at hvem som deltar, hvem som kommer med innlegg og hva som sies og fokuseres, avhenger av lokale autoritetsstrukturer. Lokal kunnskap som blir avdekket gjennom PRA-metoder, vil først og fremst reflektere lokale maktforhold. Et lokalsamfunn er ingen enhetlig gruppe, og det man kommer fram til ved å samle ulike interessegrupper rundt bordet, er ikke nødvendigvis representativt for lokalsamfunnet. Man løser ikke problemet med ujevn maktstruktur ved å overlate prosessen til mottakergruppen. Skjev maktfordeling er like vanlig innad i et lokalsamfunn som mellom et lokalsamfunn og vestlige aktører. Makteeffektene vil være de samme, og resultater kan i like stor grad påvirkes av maktautoriteter og korrupsjon som om bistandsorganisasjonens representanter hadde vært ledere og bidratt med sin kunnskap.

Åpenhet og gruppesamarbeid er viktige grep i PRA-metodene for å legge grunnlaget for at flere kommer med sine synspunkter og deltar i analyser, planlegging og beslutninger gjennom å skape en arena der alle deltar og kan bidra. Kritikere stiller også spørsmål til disse grunnleggende prinsippene. Spørsmål som begrunnes i teorier om makt, i tillegg til at teorier fra sosialpsykologien om gruppedynamikk trekkes inn. Når prosjektarbeid skjer i en gruppe der både representanter for bistandsorganisasjonen, lokale myndigheter eller andre lokale organisasjoner er til stede, vil det påvirke hva som blir sagt og hvem som deltar. Igjen er det fare for at det er lokale maktstrukturer som er avgjørende for utkommet. Men selv i en situasjon der grupped medlemmene er likeverdige og ikke forsøker å utnytte situasjonen til sin fordel er man ikke sikret et godt og representativt resultat. Ulike mekanismer som preger gruppesamarbeid, kan gjøre at utkommet blir det motsatte av hva enkeltmedlemmer ønsker og har tro på.

Partnersamarbeid med lokale organisasjoner er noe som preger bistandsarbeid som søker en nedefra-og-opp-tilnærming. Chambers skriver at dette også er et grep mange PRA-baserte prosjekter gjør. Han viser til at det er et behov for nye eller endrede organisasjoner på lokalsamfunnsnivå. Kritikerne mener lokale organisasjoner ofte tillegges for stor betydning i bistandsarbeid. De viser til at lokale organisasjoner ikke alltid har den funksjonen de er tiltenkt, og mangler nødvendig innflytelse og identitet i lokalsamfunnet. "There is a danger that ... the formal manifestations of community-based approaches to development become mere empty shells, with meaningful decision-making, interaction and collective action taking place elsewhere", skriver en av dem (Cleaver 2001: 44).

Dette kapitlet har vist oss hvordan teori og teorikritikk kan belyse ulike dilemmaer knyttet til mottakerdeltakelse. Oppgaven skal også se på hvordan bistandsorganisasjoners refleksjon kan belyse temaet. I følgende kapitel vil jeg se nærmere på begrepet organisatorisk refleksjon.

3. Organisatorisk refleksjon

3.1 Organisasjonskunnskap, organisasjonslæring og organisatorisk refleksjon

Noen begrepsavklaringer fra organisasjonsteori er nødvendig for å kunne diskutere organisasjoners refleksjon rundt mottakerdeltakelse. Jeg har valgt å ta utgangspunkt i Argyris og Schöns bok *Organizational Learning II* (1996). Vi skal her se at organisatorisk refleksjon er en prosess som finner sted i organisasjonen, den kan føre til læring som innebærer endring i måter å tenke og handle på. Læring bidrar til endring i organisasjonens kunnskap og praksis. Jeg skal se på hva som kjennetegner *organisasjonskunnskap*, *organisasjonslæring* og *organisatorisk refleksjon*. Det er nyttige begreper for å forstå hvordan Norsk Folkehjelp og Flyktningshjelpens refleksjon kan studeres, og hvordan det kan belyse dilemmaer knyttet til mottakerdeltakelse.

For å forklare organisasjonskunnskap gir Argyris og Schön to ulike, men komplementære svar. For det første fungerer organisasjoner som bærere av kunnskap. Det enkelte medlem, organisasjonens dokumenter og fysiske objekter som organisasjonens medlemmer benytter, er eksempler på bærere av organisasjonens kunnskap. Hvis man vil se på hvilken kunnskap en organisasjon har, og hvordan organisasjonen reflekterer, kan man gå til disse bærere av kunnskap. For det andre representerer organisasjoner kunnskap gjennom de strategier og framgangsmåter organisasjonen benytter for å utføre komplekse oppgaver, organisasjonskunnskap er innbygget i rutiner og praksis. Organisasjonskunnskapen eksisterer i mange former. Den kan for eksempel være prosedyrer og rutiner, prototyper for handling, eller ideer, prinsipper, strategier og metoder som organisasjonen legger til grunn for sitt arbeid. Argyris og Schön kaller denne kunnskapen for *theory of action*, handlingsteori:

Theories of action are theories of governance; they explain how individuals or groups put their arms around reality in order to manage it effectively. As such, they are normative theories, not theories claiming some objective truth. They specify the action strategies required, the consequences that follow, and the underlying governing values that are satisfied (Argyris 1993: 249).

Handlingsteorien er en teori om hva som må gjøres for å utrette noe i en gitt situasjon: "The general form of a theory of action is: If you intend to produce consequence C in situation S, then do A" (Argyris og Schön 1996: 13). I tillegg er verdien av konsekvensen av handlingen

en viktig del av handlingsteorien, fordi det vil påvirke hvor stor innsats man legger i å oppnå det man ønsker med handlingen.

Handlingsteorien tar to former, uttalt teori og bruksteori. Uttalt teori er den teorien en organisasjon og dens representanter uttaler at de legger til grunn for sine handlinger. Den forklarer og begrunner organisasjonens valg. Uttalt teori er nedfelt i styringsdokumenter, regler og arbeidsmanualer, i tillegg til at det gjenspeiles i medlemmenes tanker og refleksjoner over sine handlinger på vegne av organisasjonen. Men det er ikke alltid slik at en organisasjon, eller organisasjonens medlemmer faktisk handler slik de sier at de ønsker å handle. Selve handlingen vil preges av både uttalte, men også mer ubevisste verdier, antagelser, og vaner. Den handlingsteorien som ligger implisitt i handlingen omtales som bruksteori. En bruksteori må konstrueres på grunnlag av observasjoner av praksis. Den er ikke formulert muntlig eller skriftlig slik uttalt teori er, bruksteorien er ofte taus. Uttalt teori er det en organisasjon sier den ønsker å gjøre og hvorfor, mens bruksteori er den teorien som ligger bak utførelsen av handlingen. (Ibid.: 13-15).

Når en organisasjon tilegner seg ny kunnskap og endrer sin praksis, har organisasjonen vært gjennom en læringsprosess. Et viktig kjennetegn på læring i pedagogisk teori er endring i handlingsmåte, og organisasjonslæring innebærer endring i organisasjoners bruksteori. Organisasjonslæring defineres av Argyris og Schön som "an organisation's acquisition of understandings, know-how, techniques, and practices of any kind and by whatever means" (ibid.: xxi). I sentrum for organisasjonslæring står organisatorisk refleksjon, Argyris og Schön bruker begrepet *inquiry* som de beskriver som følger:

We use 'inquiry' here not in the colloquial sense of scientific or juridical investigation but in a more fundamental sense that originates in the work of John Dewey: the intertwining of thought and action that proceeds from doubt to the resolution of doubt (ibid.: 11).

Sitatet viser at organisatorisk refleksjon innebærer overveielser og tankearbeid i tilknytning til handling. Refleksjon er en prosess hvor handling, resultater, konsekvenser og årsaksfaktorer vurderes. Beskrivelser og analyser av omgivelsene, andre organisasjoners erfaringer og ulike mulige strategier og sammenligning av alternative syn er også refleksjon. Refleksjon bidrar til svar på spørsmål og større sikkerhet i tvilstilfeller. En organisasjons refleksjon kan bidra til endring i tenkning og handling, og endre organisasjonens praksis. Hvis refleksjonen bidrar til endring i tenkning, for eksempel om hva som er gode strategier

og hva som fungerer, endres den uttalte teorien. Men når refleksjonen og endring i uttalt teori fører til endring i handling er også bruksteorien endret, og læring kan ha funnet sted.

Organisatorisk refleksjon og organisasjonslæring er slik knyttet tett sammen. Refleksjon bidrar i mange tilfeller til læring, læring er ofte målet med refleksjon. Argyris og Schön skriver om organisasjonslæring:

Organizational learning occurs when individuals within an organization experience a problematic situation and inquire into it on the organization's behalf. They experience a surprising mismatch between expected and actual results of action and respond to that mismatch through a process of thought and further action that leads them to modify their images of organization or their understandings of organizational phenomena and to restructure their activities so as to bring outcomes and expectations into line, thereby changing organizational theory-in-use (ibid.: 16).

Sitatet viser at refleksjon over problematiske situasjoner er spesielt viktig for at læring skal finne sted. Refleksjon rundt handlinger der resultatet blir annerledes enn forventet kan legge grunnlag for læring. På bakgrunn av det vil jeg i denne oppgaven spesielt trekke fram organisasjonenes refleksjoner over utfordrende sider ved mottakerdeltakelse, og se hvordan disse refleksjonene kan belyse ulike dilemmaer knyttet til mottakerdeltakelse.

Videre viser Argyris og Schön til at organisasjonslæring må manifestere seg i de ulike bærere av organisasjonskunnskap, for at den skal tilhøre organisasjonen:

In order to become organizational, the learning that results from organizational inquiry must become embedded in the images of organization held in its members' minds and/or in the epistemological artifacts (the maps, memories, and programs) embedded in the organizational environment (ibid. 1996: 16).

Vi ser at læringsenheten i organisasjoner er enkeltindivider, læring skjer ved at individer reflekterer på vegne av organisasjonen. Organisasjonslæring er et komplisert, dialektisk samspill mellom enkeltindivider og organisasjon. Individet er en viktig del av organisasjonen, det handler på vegne av organisasjonen. Endring i individenes bruksteori er nødvendig for at organisasjonen skal ha lært, samtidig er det ikke nok at det enkelte individ har lært, organisasjonen som helhet må ha endret sin handlemåte (ibid.: 17).

Ikke all endring i bruksteori kan kvalifisere som læring, det må være produktiv læring for at læringen skal kunne kvalifiseres som læring. Argyris og Schön deler inn produktiv organisasjonslæring på følgende måte:

-
- 1. organizational inquiry, instrumental learning that leads to improvement in the performance of organizational tasks;*
 - 2. inquiry through which an organization explores and restructures the values and criteria through which it defines what it means by improved performance; and*
 - 3. inquiry through which an organization enhances its capability for learning of types (1) or (2).*

(ibid.: 20)

De to første typene omtales som hhv. enkelkretslæring og dobbelkretslæring. Enkelkretslæring innebærer at man endrer sine handlingsstrategier eller de forutsetninger som ligger forut for strategiene slik at arbeidet organisasjonen gjør blir mer effektiv og de får bedre resultater. Mens dobbelkretslæring innebærer at organisasjonen reflekterer over egne verdier og normer, og endrer disse.

3.2 Norske bistandsorganisasjoners refleksjon

En av oppgavens mål er å belyse ulike dilemmaer knyttet til mottakerdeltakelse med norske bistandsorganisasjoners erfaringer fra praksis. I den sammenheng er det interessant å se på prosessen som har skjedd forut for læring og endring av bruksteori. Med andre ord vil organisasjonenes erfaring og refleksjon rundt sin praksis være interessant. Norsk Folkehjelp og Flyktningshjelpens refleksjon rundt mottakerdeltakelse og ulike dilemmaer knyttet til mottakerdeltakelse, er oppgavens empirigrunnlag. Hva organisasjonen sier de gjør, og begrunnelse bak handlingsvalgene, vil være deres uttalte teori. Det forteller oss hva organisasjonene har erfart som spesielt viktig og tillagt stor betydning. Organisasjonenes refleksjon kan vi studere ved å se på de enheter som er bærere av organisasjonskunnskap: Organisasjonens medlemmer og representanter, og dokumenter eller andre framstillinger som er skapt av organisasjonens medlemmer. Uttalt teori kan studeres gjennom skriftlige dokumenter og uttalelser fra organisasjonens ansatte. Bruksteori må konstrueres på grunnlag av observasjoner av praksis, det ligger utenfor denne oppgavens ressursrammer. Denne oppgaven har derfor ikke empiri for å vurdere om organisasjonslæring har funnet sted.

En organisasjons refleksjon gjenspeiler ikke bare hvordan mottakerdeltakelse bør og kan utøves, den gir også innsikt i metodens svakheter og styrker, og innsikt i ulike utfordringer knyttet til mottakerdeltakelse. En organisasjons refleksjon kan avdekke mulige løsninger på utfordringer organisasjonen står overfor, den vil gi argumenter for og mot på grunnlag av erfaringer knyttet til de ulike løsningene.

I kapittel 5 og 6 vil jeg se på hvordan Flyktninghjelpen og Norsk Folkehjelp reflekterer over mottakerdeltakelse, jeg vil ta for meg organisasjonene enkeltvis. Kapitlene vil starte med presentasjon av organisasjonene og deres arbeid. Jeg vil gi en kort innføring i organisasjonenes historie og mandat, og arbeidet i landområdene der informantene jobber. Etter presentasjonen vil jeg ta for meg første del av problemstillingen og spørsmålet om hvordan de to organisasjonene reflekterer over mottakerdeltakelse. Framstillingen av organisasjonenes refleksjon over mottakerdeltakelse er delt i to: Først vil jeg se hvordan mottakerdeltakelse framheves av organisasjonen som helhet, gjennom ulike informasjonsbrosjyrer, og styrings- og arbeidsdokumenter. De vil gjenspeile organisasjonens refleksjon på praksisnivå 3. Deretter vil fokus rettes mot organisasjonenes erfaringer og refleksjon knyttet til planlegging, implementering og evaluering av prosjekter, med andre ord refleksjon på praksisnivå 2. Spørsmålene hvordan og hvorfor vil følge oss hele veien; hvordan organisasjonene velger å praktisere mottakerdeltakelse, og hvorfor de gjør ulike valg, er viktige momenter i deres refleksjon som jeg mener det kan være mye å lære av. Underveis vil jeg trekke linjer til den faglige teorien og teorikritikken, og se hvordan organisasjonenes erfaringer tilbakeviser eller underbygger og støtter argumentasjon i faglitteraturen.

Organisasjonenes framstilling av mottakerdeltakelse

I 5.2 og 6.2 vil jeg vise hvordan mottakerdeltakelse løftes fram i informasjonsmateriale, styringsdokumenter og arbeidsmanualer. Dette er dokumenter som er bærere av organisasjonenes kunnskap. Organisasjonenes refleksjon på P3-nivå vil nedfelle seg i disse dokumentene. Dokumenter som er utarbeidet og vedtatt på grunnlag av diskusjoner og refleksjon i organisasjonen som helhet, gjennom daglig arbeid, seminarer, landsmøter etc. De vil gi et bilde av hvordan organisasjonene ønsker å framheve mottakerdeltakelse som strategi og metode i sitt arbeid, og hva som er organisasjonenes vurderinger, begrunnelser og motivasjon bak ulike valg. Jeg vil også se om organisasjonene definerer sin virksomhet negativt, gjennom å fortelle hva de ikke står for eller ikke vil identifisere seg med.

Informasjon rettet mot allmennheten viser hvordan organisasjonen ønsker å framstille sitt arbeid. Det kan fortelle noe om hvor sterkt deres strategier i forhold til mottakerdeltakelse står i organisasjonen, om det anses som så viktig at de velger å fokusere på det i informasjonsmaterialet. Det forteller hvordan de ønsker å kommunisere sitt arbeid med henhold til mottakerdeltakelse.

Norsk Folkehjelp og Flyktningshjelpen har utarbeidet eller knyttet seg til ulike programmer og retningslinjer som er styrende for alt arbeid i organisasjonene. Den politikken organisasjonen har samlet seg om, uttrykkes blant annet i prinsippprogram og etiske retningslinjer. Disse dokumentene gir retningslinjer, prinsipper og metoder organisasjonens ansatte både hjemme og ute skal følge i sitt arbeid. Ved å se på hvordan mottakerdeltakelse blir fokusert på i styringsdokumenter, vil vi få et bilde av hva organisasjonen ser som spesielt viktig å satse på, hva de mener bør være overordnede retningslinjer og prinsipper for organisasjonen. Den argumentasjon som kommer fram i styringsdokumentene viser hvorfor de har gjort ulike valg.

I tillegg gjenspeiles organisasjonens tilnærming til mottakerdeltakelse som metode og strategi i ulike arbeidsmanualer, felthåndbøker og andre dokumenter som gir retningslinjer for gjennomføring av prosjekter og programmer. De føringer denne typen dokumenter legger for arbeidet, vil gi et bilde av organisasjonens refleksjon.

Organisasjonens refleksjon på P2-nivå

I 5.3 og 6.3 vil jeg se på hvilke refleksjoner organisasjonene gjør seg på praksisnivå 2. Her er det både interessant å se på hvilke løsninger organisasjonene velger i praksis, og hva deres presentasjon av arbeidet forteller om deres refleksjon rundt mottakerdeltakelse: Hvordan de velger å gjennomføre prosjekter, og hva de mener er viktig i den sammenheng. Det er spesielt interessant å se på hva organisasjonene har opplevd som utfordrende, hvordan de har valgt å håndtere ulike dilemmaer knyttet til mottakerdeltakelse, og hvordan de reflekterer rundt sine handlingsvalg. Dette er i tråd med Argyris og Schöns påpeking om at læring skjer når organisasjonene erfarer problematiske situasjoner og mismatch mellom forventede og faktiske resultater.

Kilden til refleksjon knyttet til planlegging og evaluering av prosjekter vil delvis være dokumenter knyttet til konkrete programmer og prosjekter, som prosjektsøknader og evalueringer. Men en like viktig kilde vil være informasjon fra representanter for bistandsorganisasjonen som jobber med programaktivitet. Denne oppgaven bygger derfor på en intervjuundersøkelse i tillegg til dokumentanalyse. Organisatorisk refleksjon innebærer overveielser og tankearbeid hos organisasjonens medlemmer, det nedfeller seg delvis i organisasjonens dokumenter. Men mye av organisasjonens kunnskap finnes primært hos medlemmene, uten at alt nødvendigvis er nedskrevet. Organisasjonens medlemmer er viktige

bærere av organisasjonskunnskap, det er de som omsetter organisasjonskunnskapen til handling. Når organisasjonen erfarer ulike problemer er det organisasjonens medlemmer som tar tak i situasjonene gjennom refleksjon og endring i handlingsmåte.

Gjennom en empirisk undersøkelse vil jeg trekke fram essensen i hver enkelt organisasjons refleksjon: Hva som kjennetegner deres måte å trekke inn mottakere i arbeidet; hvilke utfordringer de har opplevd i tilknytning til mottakerdeltakelse; og begrunnelser og overveielser knyttet til ulike valg. Jeg vil rette fokus mot hvilken rolle mottakere, lokale organisasjoner og bistandsorganisasjonen har i prosjektadministrasjon. Og hvordan organisasjonene fordeler ansvar for problecidentifisering, planlegging og beslutningstagning mellom de ulike aktørene. Jeg vil se på hvilke oppgaver lokale organisasjoner og komiteer blir pålagt, hvilken betydning de får i prosjektet, og hvorvidt Flyktninghjelpen og Norsk Folkehjelp har erfart at de lokale organisasjonene fungerer slik intensjonen var. Det er også interessant å spørre hvorvidt de lokale organisasjonene er representative for mottakergruppen, og hvor godt lokalt forankret de er til grasrota og de endelige mottakerne.

Men før resultatene fra undersøkelsen og organisasjonenes refleksjon blir presentert, er det på sin plass å redegjøre for undersøkelsens metodiske tilnærming. Det vil bli gjort i påfølgende kapittel.

4. Metodiske betraktninger

Forskningsmetode velges ut fra problemstilling og mål med undersøkelsen. Denne oppgaven ønsker å belyse ulike dilemmaer knyttet til mottakerdeltakelse med teori, teorikritikk og norske bistandsorganisasjoners erfaringer. For å kunne belyse dette temaet har jeg gjort en empirisk undersøkelse, der jeg har samlet inn informasjon fra Norsk Folkehjelp og Flyktninghjelpen. Deres refleksjon vil være et godt utgangspunkt for å belyse temaet. En organisasjons refleksjon gjenspeiler ikke bare hvordan og hvorfor mottakerdeltakelse praktiseres, den gir også innblikk i utfordringer knyttet til temaet, ulike handlingsalternativer og tanker og erfaringer knyttet til dem.

Når man skal se på en organisasjons refleksjon, rettes fokus mot strategier, handlingsvalg, erfaringer og argumentasjon, noe som forutsetter at forskeren går i dybden og legger forhold til rette slik at nye momenter og refleksjoner kommer fram. Derfor har jeg valgt kvalitativ metode med analyse av dokumenter og halvstrukturerte intervjuer, for å samle inn nødvendig informasjon. Når det empiriske materialet er meningsfulle refleksjoner som kan tolkes, og ikke objektive data som kan kvantifiseres, er kvalitativ metode hensiktsmessig i følge Steinar Kvale (Kvale 1997: 25). Derfor er ikke kvantitativ metode hensiktsmessig for min undersøkelse.

4.1 Studie av organisasjoners refleksjon

Målet er å se hvordan Flyktninghjelpen og Norsk Folkehjelp reflekterer over mottakerdeltakelse, og belyse ulike dilemmaer med deres erfaringer. Som kilde til organisasjonsrefleksjon har jeg brukt dokumenter og kvalitative intervjuer. Informasjonsmateriale, styringsdokumenter og arbeidsmanualer er kilde til organisasjonenes refleksjon på praksisnivå 3. For å se på hvordan organisasjoner reflekterer på praksisnivå 2, altså refleksjon knyttet til planlegging og gjennomføring av prosjekter, har jeg gått til prosjektdokumenter og intervjuer. Alle informantene er tilknyttet programvirksomhet på ulike nivåer i organisasjonen: De jobber som prosjektansatte lokalt, som stedlige representanter eller på hovedkontoret med oppfølging av programmer.

4.1.1 Datainnsamling

Første steg i prosessen med å samle inn data, var å velge bistandsorganisasjoner. Jeg ønsket å bygge på erfaringene til anerkjente organisasjoner, og jeg valgte derfor Flyktningshjelpen og Norsk Folkehjelp. I tillegg til innsyn i organisasjonens dokumenter ønsket jeg å intervju ansatte som arbeidet med programvirksomhet. Hvilke programmer og landområder intervju-personene jobber med har gitt seg selv avhengig av tilgangen på respondenter og kontaktpersoner på hovedkontorene.

Personen jeg ble satt i kontakt med hos Norsk Folkehjelp, var Midt-Østen-rådgiver. Den stillingen har ansvar for prosjekter i irakisk Kurdistan, Palestina og Libanon. De fleste jeg har intervjuet, er tilknyttet prosjekter i irakisk Kurdistan og Palestina, så jeg har avgrenset meg til erfaringer derfra. Oppgaven bygger på intervjuer med en områdeansvarlig, tre stedlige representanter⁹, en lokal ansatt og en partnerorganisasjonsleder. Prosjektreise til Irakisk Kurdistan var planlagt høsten 2003, men den måtte avlyses av sikkerhetsmessige grunner. Derfor har jeg ikke hatt mulighet til å intervju så mange lokalt ansatte fra Norsk Folkehjelp som fra Flyktningshjelpen. Jeg har imidlertid hatt mulighet til å intervju en lokalt ansatt fra irakisk Kurdistan under et besøk i Norge.

Hos Flyktningshjelpen ble programkoordinator for Kaukasus min kontaktperson, og jeg har besøkt lokalkontorene i tre av programlandene i Kaukasus høsten 2002. Denne reisen fungerte delvis som en forprosjektreise, da jeg i den perioden var i ferd med å utarbeide problemstillingen. Formell tillatelse fra Flyktningshjelpen var på det tidspunkt ikke avklart, men jeg fikk intervju lokalt ansatte forutsatt at stedlig representant godkjente intervjuguiden. Jeg har i ettertid vært i kontakt med informantene via e-post, og hatt noen oppfølgingsintervjuer. Jeg har intervjuet tre stedlige representanter, tre lokalt ansatte fra Aserbajdsjan og programkoordinator for Kaukasus.

Intervjuer ble også gjennomført under informanters besøk i Norge, innsamlingen av data har derfor strukket seg over et langt tidsrom, fra november 2002 til mai 2004, de fleste ble gjort våren 2003. Siden jeg baserte meg på å intervju ansatte når de var i Norge, hadde jeg ikke oversikt over hvor mange og hvem jeg ville få mulighet til å intervju når arbeidet med

⁹ En av de stedlige representantene hadde avsluttet sitt engasjement. De andre innehadde stillingene under intervjuet.

oppgaven startet. Jeg måtte gripe de mulighetene som ga seg, så det er gjennomført flere intervjuer enn denne oppgaven bygger på. I kvalitativ forskning er det viktig at antallet informanter ikke er større enn at det er mulig å gjennomføre dyptpløyende analyser (Thagaard 2002: 57). Jeg har derfor sett meg nødt til å se bort i fra en del av materialet, men likevel har disse intervjuene vært viktige, de har bidratt til å utvide og endre min forforståelse av organisasjonene og deres refleksjon. Jeg har valgt å bruke intervjuer med informanter som jobber i samme område for at informasjon fra intervjuene kan utfylle hverandre og sammenlignes. Slik fikk jeg også mulighet til å bedre undersøkelsens troverdighet. Intervjuene ble gjennomført på engelsk eller norsk, med unntak av ett hvor deler av intervjuet ble tolket av en kollega som også jobbet på prosjektet. For å sikre at informantens mening kommer fram mest mulig autentisk, vil de bli sitert på samme språk som ble benyttet under intervjuet. Slik unngår jeg å legge min egen tolkning inn i oversettelsen, jeg mener det gir leseren større forutsetning for å etterprøve mine tolkninger og slutninger.

En av undersøkelsens svakheter er at bare en av Norsk Folkehjelp informanter er lokalt ansatt. Og ingen av informantene jobber selv med implementering av prosjekter da Norsk Folkehjelp ikke implementerer prosjekter selv, men overlater det til lokale organisasjoner. Mangel på intervjuer med lokalt ansatte skyldes at jeg måtte avlyse en planlagt prosjektreise til Irak av sikkerhetsmessige årsaker. Jeg har derimot hatt mulighet til å intervju en lokal ansatt, samt lederen for en av Norsk Folkehjelp partnerorganisasjoner, under besøk i Norge. Sistnevnte hadde i midlertidig ikke besøkt prosjekter støttet av Norsk Folkehjelp på flere år, på grunn av stengte grenser mellom Gaza og Vestbredden. Til tross for dette er min undersøkelse basert på intervjuer med fire lokale ansatte hos Flyktningshjelpen, og fra Norsk Folkehjelp en lokalt ansatt og en partnerorganisasjonsrepresentant. Dette er til sammen seks informanter med erfaring som lokalt personell, alt i alt kan det anses som et godt antall ut i fra oppgavens omfang. I tillegg har seks av de andre informantene jobberfaringer fra prosjektlandene som stedlige representanter.

4.2 Det kvalitative forskningsintervjuet

Det kvalitative forskningsintervju produserer kunnskap ved at synspunkter utveksles mellom to personer i en samtale over samme tema (ibid.: 28). Menneskelig interaksjon produserer kunnskapen, det er en gjensidig avhengighet mellom menneskelig interaksjon og

kunnskapsproduksjon. Derfor er forholdet mellom intervjueren og intervjupersonene spesielt viktig i det kvalitative intervjuet. Atmosfæren i intervjusituasjonen er avgjørende for om informanten svarer ærlig, at informasjon kommer fram og om det er rom for å fortelle det vedkommende kan bidra med over temaet.

Halvstrukturerte intervjuer egner seg godt til mitt formål: Jeg ønsker å samle inn nyansert beskrivelser av erfaringer og refleksjoner rundt temaet mottakerdeltakelse, og må derfor sørge for å holde en viss struktur i intervjuet, slik at jeg sikrer at jeg får oversikt over ulike sider ved organisasjonens refleksjon. Samtidig ønsker jeg utfyllende svar og at flest mulig relevante elementer blir trukket inn. Jeg har ikke forutsetninger til å vite hvilke refleksjoner og erfaringer den enkelte informant sitter på. Derfor er det viktig å ta utgangspunkt i åpne spørsmål som kan fremkalle spontane svar og legge grunnlaget for rike beskrivelser hvor intervjupersonene selv får presenterer det de ser viktig vedrørende mottakerdeltakelse. Samtidig er det viktig å stille gode oppfølgingsspørsmål underveis. Oppfølgingsspørsmålene må bidra til at temaer informantene bringer inn blir klargjort, utdypet og belyst fra flere sider, og at informanten bringes videre i sine refleksjoner rundt temaet er også viktig. Graden av oppfølging fra intervjuerens side er et viktig kriterium for kvaliteten på intervjuet (ibid.: 90). Dette har stor betydning for råmaterialet forskeren får til senere analyser.

4.2.1 Mine intervjuer

Forberedelser til intervjuer

Forhåndskunnskap opparbeides ikke bare gjennom litteratur og teoretiske studier, men også ved å oppholde seg i miljøet som undersøkelsen tar for seg (ibid.: 53). Jeg innhentet forhåndskunnskap gjennom skriftlige kilder, men også gjennom praksis hos Flyktninghjelpen og gjennom flere års interesse for temaet. For å forberede meg til intervjuene, innhentet jeg informasjon på tre områder. For det første skaffet jeg meg en begrepsmessig og teoretisk forståelse av temaet mottakerdeltakelse gjennom litteratur og gjennom arbeidspraksis hos bistandsorganisasjoner. Det var et viktig grunnlag for å stille gode og viktige spørsmål. For det andre prøvde jeg å få et bilde av hvordan organisasjonene ønsket å jobbe, deres overordnede strategi og tilnærminger til mottakerdeltakelse, gjennom informasjonsmateriale og samtaler. For det tredje forberedte jeg meg til det enkelte intervju gjennom å lese søknader og rapporter fra arbeidet i de aktuelle prosjektområdene. Dette ga meg en idé om hva arbeidet i området gikk ut på, og innblikk i erfaringer organisasjonen

hadde gjort seg. Slik kunne vi unngå å bruke tid i intervjuet til generell informasjon, men i stedet fokusere på sider ved arbeidet som ikke kommer fram i prosjektdokumenter, og refleksjoner rundt dette. Dette gjorde også at jeg kunne stille spørsmål knyttet til konkrete sider ved deres arbeid som ga svar mer generelle spørsmål ikke ville gitt.

Samtidig var det begrenset hvor mye tid jeg hadde til forberedelser, siden intervjuene måtte gjøres når muligheten ga seg. Kvale viser til at "[d]agens intervjuundersøkelser blir ofte påbegynt uten at man har utarbeidet noen teori for temaene som undersøkes, og også uten at man har gjennomgått forskningslitteraturen som finnes på området" (ibid.: 53). Dette har også delvis vært tilfelle for denne oppgaven. Som nevnt ovenfor ble flere av intervjuene foretatt før jeg fikk klarsignal fra FH om at jeg kunne bruke dem som informantorganisasjon, men rett før jeg skulle reise, fikk jeg tillatelse til å foreta intervjuer under forutsetning av at stedlig representant godkjente spørsmålene. Jeg hadde ikke jobbet mye med problemstillingen når intervjuene ble gjennomført. Temaet mottakerdeltakelse var sentralt, da som et av mange grep for å skape eierskapsfølelse hos mottakerne. Informantene framhevdde i midlertidig mottakerdeltakelse som det viktigste prinsipp for å oppnå eierskapsfølelse; jeg valgte derfor å legge hovedvekt på mottakerdeltakelse i arbeidet framover.

Tove Thagaard viser til at kvalitativ forskning kjennetegnes av at teori, data og metode går som en runddans, der det ene påvirker og endrer det andre hele veien. Innsamlingsstrategi, analyse og tolkninger og teoretiske antagelser påvirker hverandre og endres underveis. Dette gjelder også denne oppgaven. Både informasjon fra informanter, og møte med nye teori, har endret både mine teoretiske antagelser, problemstillingen og intervjuguiden. Men det er nettopp dette som er det kvalitative intervjuets styrke. Kvalitative metoder kjennetegnes av fleksible forskningsopplegg der forskeren jobber parallelt med de ulike delene av forskningsprosessen, slik at forskeren kan tilpasse den videre innsamlingen av materialet til tidligere analyser. (Thagaard 2002: 28). Underveis i undersøkelsen pekte empirien klart mot at mottakerdeltakelse ikke er en uproblematisk metode, og det ble naturlig å rette fokus på hvordan norske bistandsorganisasjoner reflekterer over dilemmaer knyttet til mottakerdeltakelse, og hvordan deres praksis kan belyse diskusjonen.

Intervju

Jeg tok selv kontakt med mulige intervjupersoner som jeg fikk foreslått av mine kontaktpersoner i organisasjonene. Intervjuer med lokalt ansatte ble av praktiske grunner

stort sett avtalt gjennom mine kontaktpersoner. Når jeg tok kontakt, fortalte jeg litt om mitt prosjekt og spurte om vedkommende hadde mulighet til å stille til intervju. De jeg skulle intervjuer, fikk i forkant tilsendt et informasjonsskriv¹⁰ spesielt beregnet på informantene, det forelå både på norsk og engelsk. De som ønsket det, fikk tilsendt min prosjektbeskrivelse og intervjuguiden. Informantene kom ofte med forslag til dokumenter jeg kunne lese så jeg kunne forberede meg ved å lese om prosjektene og prosjektlandene.

Under intervjuene har jeg tatt utgangspunkt i en intervjuguide, men lagt vekt på å gripe tak i emner informanten bragte på banen og følge opp deres innspill. Intervjuguiden har ikke blitt fulgt slavisk, og ble først og fremst brukt som en sjekklister¹¹. Den har forandret seg underveis, men alltid vært bygd opp rundt sentrale spørsmål ved mottakerdeltakelse. Malen har også hatt ulik vinkling avhengig av stillingen til informanten.

Alle intervjuer startet med at jeg gikk igjennom momentene i informasjonsskrivet. Etter en innledning om informantens bakgrunn og arbeidsområde i organisasjonen, tok vi utgangspunkt i mottakerdeltakelsesbegrepet; hva informanten la i begrepet, organisasjonens prinsipper og refleksjon vedrørende mottakerdeltakelse, hvordan bistandsorganisasjonene praktiserer mottakerdeltakelse på ulike faser i prosjekter og deres erfaringer knyttet til eksempler fra programvirksomhet.

Intervjuene hadde en varighet på en til to timer. Jeg forsøkte å sette en tidsramme i starten av intervjuet så vi visste når vi skulle avslutte, og ikke ble sittende for lenge. Jeg ønsket ikke å bruke for mye av deres arbeidstid, mange hadde et stramt program på besøk i Norge. Likevel foreslo informantene ofte at vi kunne sitte lenger enn avtalt. Intervjuene var preget av en positiv og engasjerende stemning. Informantene fant temaet og problemstillingen interessant, de var åpne og ærlige om utfordringer i arbeidet, og trakk fram mange interessante eksempler og refleksjoner. De virket ivrige etter å gi den informasjonen jeg trengte. Når intervjusamtaler avsluttet med utsagn som "sitting and discussing here with you ... I am evaluating also ... my interview with you is letting me think" eller "vi må gjerne møtes igjen så vi kan diskutere dette videre", opplevde jeg at jeg sammen med intervjupersonen hadde startet en analyse under intervjuet.

¹⁰ Se appendiks 1: Informasjonsskriv til informanter om oppgavens undersøkelse

¹¹ Se appendiks 2: Sjekklister til intervjuet

4.2.2 Analyse og tolkning av data

I analysen er det sentrale spørsmålet hvordan jeg kan analysere det intervjupersonene fortalte meg på en måte slik at det belyser dilemmaene vedrørende mottakerdeltakelse. Hvordan skulle jeg angripe materialet slik at det ga mening, kunne tolkes og brukes for å besvare problemstillingen? Bearbeidingen av materialet gikk via transkribering og fortetting.

Alle informantene samtykket i at jeg benyttet lydopptak for å registrere informasjonen fra intervjuet. Det frigjorde meg fra mye skrivearbeid under intervjuet, jeg kunne konsentrere seg om det intervjuobjektene fortalte og følge opp svarene best mulig, og jeg sikret meg at mest mulig av informasjonen ble lagret (Kvale 1997: 101). Intervjuene ble transkribert så snart som mulig i etterkant. Hvordan man transkriberer kommer an på hva som er formålet med studiet og hvordan man skal bruke materialet. I følge Kvale er det greit å fortette og omformulere uttalelser hvis de skal gi et generelt inntrykk av intervjuobjektens synspunkter. Dette begrunnes i at muntlig og skriftlig språk har hver sine regler, og ved å overføre samtalen til en litterær stil er det lettere å formidle meningen. (Ibid.: 107).

Analyseprosessen skal bringe orden, struktur og mening inn i innsamlede data. Anne Ryen beskriver analyseprosessen som "en rotete, tidkrevende, ikke-lineær, kreativ prosess med rom for mye tvil" (Ryen 2002: 145). Min analyse av materialet har skjedd både under intervjuet og i ettertid når jeg tolket det transkriberte intervjuet. I følge Kvale starter analysen allerede under innsamling av materialet (Kvale 1997: 122). Materialet ble analysert når intervjupersonene fortalte hvordan mottakere involveres og redegjorde for sine tanker knyttet til dette. Når informantene selv oppdaget nye sammenhenger og aspekter ved mottakerdeltakelse under intervjuet, uten at jeg framsatte tolkninger skjedde det også en analyse. Og videre ble materialet analysert når jeg som intervjuer foretok tolkninger og fortettinger og forsøkte å bekrefte eller avkrefte egne antagelser under intervjuet. Hensikten med innsamling av materiale er å belyse dilemmaer knyttet til mottakerdeltakelse med bistandsorganisasjoners refleksjon; jeg er dermed opptatt av deres praksis på et avgrenset område. Det har vært hensiktsmessig for meg å angripe materialet tematisk. Under analysen har jeg sett etter informasjon og utsagn som forteller hvordan organisasjonene reflekterer over mottakerdeltakelse.

Når meningen i datamaterialet skal tolkes, må tekstens mening på ulike nivåer klargjøres. Kvale (2005) skisserer tre tolkningsnivåer: *Selyforståelse*, *common sense* og *teoretisk*

tolkning. På det første nivået søker forskeren å sammenfatte og gjengi meningen til intervjupersonen. På dette tolkningsnivået er det min oppgave å presentere hva informantene forteller og mener om temaet mottakerdeltakelse. Det neste tolkningsnivået, *common sense*, trekker inn en bredere forståelsesramme. "[V]ed at inndrage mer almen viden om utsagnets indhold vil tolkningen af et utsagn kunne udvides og beriges" (Kvale 2005: 8). Å spørre hva et utsagn sier mer allment om et fenomen, er et viktig spørsmål på dette tolkningsnivået. Når informantene kommer med eksempler fra mottakerdeltakelse, vil det i denne oppgaven være naturlig å spørre hva de ulike erfaringene sier om fenomenet mottakerdeltakelse. På det tredje nivået trekkes det inn en teoretisk ramme for meningen i et utsagn. I denne oppgaven er det interessant å se utsagn i forhold til faglig teori om mottakerdeltakelse. Jeg vil underveis vurdere om bistandsorganisasjoners erfaringer og refleksjoner følger teorien eller underbygger teorikritikken.

4.3 Dokumenter som datamateriale

Martyn Hammersley og Paul Atkinson viser til at skriftlige kilder er viktige del av mange miljøers daglige liv og arbeid, og anbefaler å legge vekt på skriftlige materiale (Hammersley og Atkinson 1996: 184). Ikke minst gjelder dette formelle organisasjoner. I denne oppgaven var det relevant å se på dokumenter som kan gjenspeile organisasjonenes refleksjon over mottakerdeltakelse, både på praksisnivå 2 og 3. Den refleksjonen som skjer i organisasjonen, legger føringer på planlegging og vurdering av bistandsprosjekter. Prinsippogram, arbeidsmanualer og informasjonshefter er viktige kilder til refleksjonen som skjer på P3-nivå. De gjenspeiler hva organisasjonene jobber mot, hvordan de vil jobbe og hva de vil assosieres med. Dokumenter knyttet til programaktivitet er en viktig supplerende kilde til praksis på nivå 2, sammen med intervjuene. I tillegg til å være en kilde til organisasjonens refleksjon, har jeg også hentet bakgrunnsinformasjon om organisasjonene og deres arbeid fra dokumentene.

Å få oversikt over hvilke dokumenter som fantes, og hva som var mest aktuelt for min problemstilling, var en omfattende jobb. Jeg snakket med flere ansatte før jeg fikk oversikt over hva som fantes av arbeidsdokumenter, strategidokumenter og lignende. Dokumenter utarbeides både sentralt og på lokalkontorer, og utover styringsdokumentene varierer det hvilke dokumenter lokalkontorene velger å benytte. Organisasjonene utarbeider nytt materiale og reviderer stadig det som er i bruk. Dette gjenspeiler at det er en aktiv og

kontinuerlig diskusjon og refleksjon i organisasjonene; de søker stadig å utvikle sine strategier og metoder slik at måloppnåelsen blir høyere. Da nåværende problemstilling sto klar, var det interessant å se på informasjon skrevet med formål om å presentere organisasjonen utad, samt arbeidsmanualer laget som redskaper for ansatte som jobber med programaktivitet, i tillegg til styringsdokumenter. Begge organisasjonene har prinsippprogram og etiske retningslinjer som styrer all aktivitet i organisasjonen. Norsk Folkehjelp har utarbeidet kontrakt og retningslinjer for samarbeid med lokale partnere. Flyktningshjelpen har utarbeidet Felthåndbøker¹² for hvert av sine kjerneområder. Flere av dokumentene oppgaven bruker som empiri, ble revidert eller utarbeidet i løpet av arbeidet med oppgaven. Jeg satte strek for innsamling av dokumenter våren 2004 da det siste intervjuet ble gjort.

Dokumentene ble lest tematisk ved at jeg så etter sitater som kunne belyse hvordan organisasjonene reflekterer rundt mottakerdeltakelse. Jeg ville se på hvordan de presenterer seg med henhold til mottakerdeltakelse i vervemateriell og annen informasjon som er rettet mot allmennheten. Det viser hvilket fokus på mottakerdeltakelse de ønsker å kjennetegnes ved. Jeg har tatt for meg organisasjonenes styringsdokumenter for å få et bilde av organisasjonens vedtatte politikk på hvordan mottakere skal delta. Og jeg vil rette oppmerksomheten på hvilke føringer på involvering av mottakere som legges gjennom arbeidsmanualer eller andre dokumenter som gir retningslinjer og råd for gjennomføringen av programaktivitet. Hele veien vil jeg fokusere på organisasjonenes refleksjon rundt temaet ved å se på begreper og motbegreper i begrunnelser, erfaringer og betraktninger. Spennet mellom prosjektdokumenter og intervjuene vil gi innsikt i forholdet mellom organisasjonens uttalte teori og refleksjon på P3-nivå, og erfaringer og refleksjoner knyttet til praksis på P2-nivå, og hvilke læringsprosesser som har funnet sted i organisasjonen.

4.4 Troverdighet, bekreftbarhet og overførbarhet

I forskning vil det alltid være aktuelt å stille spørsmål til undersøkelsens kvalitet. I den sammenheng er det både viktig å spørre om framgangsmåten er troverdig, og om tolkningen er bekreftbar. Reliabilitet og validitet er begreper som også brukes i denne sammenheng. Det diskuteres hvorvidt begrepene reliabilitet og validitet egner seg til å vurdere kvalitative studier, da de er tett knyttet til kvantitativ metode. Thagaard skriver: "Innholdet i disse

¹² Felthåndbøkene var under utarbeidelse mens denne oppgaven ble skrevet, utkast fra november 2003 er lagt til grunn her.

begrepene har en annen betydning innenfor kvalitative studier. Det er derfor hensiktsmessig å benytte separate betegnelser. Troverdighet, bekreftbarhet og overførbarhet er i den senere tid blitt innarbeidet i kvalitative lærebøker" (Thagaard 2002: 21). Jeg har derfor valgt å bruke begrepene troverdighet, bekreftbar og overførbarhet.

4.4.1 Troverdighet

Troverdighet dreier seg om forskningen utføres på en tillitsvekkende måte, hvor pålitelig og gyldig en undersøkelse er (ibid.: 178). For det første blir det et spørsmål om selve undersøkelsen var en nyttig måte å få et godt svar på problemstillingen. For det andre blir det et spørsmål om resultatet er avhengig av tilgangen på informanter og måten jeg stilte spørsmålene på.

Det er interessant å spørre om undersøkelsen finner svar på det den ønsker å undersøke, om den gir et gyldig svar på problemstillingen (Kvale 2005: 9). Det er et spørsmål forskeren må stille seg under hele forskningsprosessen, fra valg av tema til rapportering. Jeg valgte tema på bakgrunn av erfaring fra praksis og frivillig arbeid, noe som hadde gitt meg god innsikt i både betydning av, og utfordringer knyttet til mottakerdeltakelse. Slik hadde jeg et solid grunnlag til å tilegne meg teori og å bygge mine forutantagelser på. Samtidig har jeg vært åpen for nye måter å se ting på gjennom min systematiske tilnærming til temaet. Valg av metode er viktig for undersøkelsens troverdighet. Jeg mener kombinasjonen av innhenting av informasjon fra skriftlige kilder og intervjuer med ansatte og representanter, har sikret meg en bred kilde til organisasjonenes refleksjon. Gjennom en slik kombinasjon ble data fra to viktige bærere av organisasjonskunnskap samlet inn. Ved å intervjuer ansatte som jobbet med programaktivitet på ulike nivåer i organisasjonene skaffet jeg et bredt og relevant utvalg og kunne fange opp refleksjon fra flere nivåer i organisasjonen. Alle jeg har intervjuet jobbet med programaktivitet, og hadde på hver sin måte erfaring med prosjektarbeidet.

Tilgang på informanter

Tilgangen på informanter er et sentralt spørsmål vedrørende undersøkelsens troverdighet; hvor gode representanter for organisasjonen og dens refleksjon var mine informanter? Hammersley og Atkinson redegjør for begrepet portvakter, en betegnelse på aktører som kontrollerer hovedkilder og potensielle muligheter. Hvem disse er, varierer i ulike forskningsprosjekt (Hammersley og Atkinson 1996: 64, 92). I oppgavens startfase hadde

organisasjonenes ledelse rolle som portvakt, siden tillatelse til å bygge på organisasjonenes erfaringer måtte innhentes fra dem. Men i selve undersøkelsen har mine kontaktpersoner på hovedkontoret innehatt en viktig rolle som portvakter: De har kommet med forslag til hvem jeg skulle intervju, gitt meg kontaktinformasjon og mulighet til å kontakte informantene direkte. I noen tilfeller har kontaktpersonene lagt til rette for at intervjuer praktisk har latt seg gjennomføre i forhold til informantens program i Norge. De har også kommet med forslag til hvilke dokumenter jeg burde lese, og gjort de tilgjengelige. Under prosjektbesøk har stedlige representanter hatt rollen som portvakter, de formidlet kontakt med lokale ansatte og representanter for partnerorganisasjoner.

Jeg ser det som en styrke at oppgaven bygger på intervjuer med både norske og lokale ansatte. Informasjonen fra lokalt ansatte har vært et uvurderlig bidrag til oppgaven. De jobber tettere med prosjekter, og har dermed en verdifull erfaring fra praksisnivå 2. Deres refleksjoner og erfaringer har vært gode bidrag til oppgavens problemstilling. Mitt inntrykk er at deres tilknytning og lojalitet til vestlig fagtradisjon ikke alltid er like sterk som hos internasjonalt personell, deres kommentarer knyttet til mottakerorientert teori har vært verdifullt supplement til betraktninger fra internasjonalt personell. Samtidig har de norske ansattes bidrag vært verdifulle; de har vært åpne om utfordrende sider ved arbeidet, og har trukket fram eksempler på dårlige erfaringer, like gjerne som gode. Mitt inntrykk er at blant ansatte med erfaring fra vestlig organisasjonskultur, er ikke redselen for "å tape ansikt" så stor, de er åpne for evalueringer og kritikk. Et annet moment er at lokale ansatte kan i større grad være redd for å være illojale, og frykte at et dårlig inntrykk av arbeidet kan føre til at de mister jobben (Brun 2004: 28). Satt på spissen kan man kanskje si at stedlige representanter ikke har vært så redde for å fortelle at man ikke alltid når målene. Utfordringer underveis kan bidra til mismatch mellom hva som var planlagt og resultatet. Derimot er kanskje lokale ansatte tøffere til å kritisere teorier og prinsipper knyttet til mottakerdeltakelse, ved å vise til at disse ikke er fundert i praksis, men kan bære preg av å være virkelighetsfjerne, idealistiske og urealistiske modeller.

Alle jeg har hatt kontakt med i Flyktningshjelpen og Norsk Folkehjelp, har vært positivt innstilt og gjort en stor innsats for å legge forholdene til rette for min undersøkelse. De har gitt meg tilgang på alle dokumenter jeg har ønsket å se, og latt meg selv ta kontakt med informantene. Men selv om oppgavens portvakter har innvilget tilgang, er det viktig å ha i mente at når de har foreslått informanter, har det vært i deres interesse å foreslå gode

representanter. "Uansett om portvaktene innvilger tilgang eller ikke, vil de generelt være opptatt av hva slags bilde av organisasjonen eller samfunnet etnografen vil gi, og det vil være i deres interesse at de selv og kollegene deres blir presentert i et så fordelaktig lys som mulig" (Hammersley og Atkinson 1996: 95). Det er viktig å ha i mente at undersøkelsen bygger på informasjon fra informanter som alle representerer bistandsorganisasjonene og har interesse av hvordan deres praksis og erfaringer blir framstilt: Ansatte på hovedkontoret vil være opptatt av organisasjonens anerkjennelse og rykte i det norske samfunnet og blant donorer, stedlige representanter vil være interessert i at arbeidet deres framstår i et godt lys og får et godt rykte, og lokalt ansatte og partnere vil også ha interesse i en bra framstilling siden bistandsprosjektene gir dem arbeid og daglig brød.

Intervjuets kvalitet

Intervjuets kvalitet er spesielt viktig for troverdigheten til undersøkelsen. Jeg hadde en grundig tilnærming til temaet. Spørsmål ble stilt om hvordan mottakere deltar i alle faser av prosjekter, samt erfaringer og refleksjoner knyttet til dette. Intervjuguiden ble endret underveis når jeg fikk en bedre forståelse av settingen eller hvis jeg så at spørsmålene kunne misforstås. Slik kunne jeg unngå gamle feil og stadig tilpasse intervjuene, noe som bedrer kvaliteten på dataene (Ryen 2002: 158). For å sikre at resultatet ikke skulle avhenge i for stor grad av hvordan spørsmålene ble stilt, startet jeg intervjuene med å be informanten fortelle hva vedkommende la i begrepet mottakerdeltakelse. Slik fikk vi etablert en felles forståelse av oppgavens tema. Underveis stilte jeg oppfølgingsspørsmål for å se om jeg hadde forstått ting riktig. Lydopptakene gjorde at jeg kunne gå tilbake og sjekke at jeg hadde forstått uttalelsene riktig, og jeg kunne sjekke om min spørsmålsstilling kunne ha blitt misforstått.

Jeg har etterstrebet å skape en interessant samtale, der intervjupersonen både kunne føle at det var rom for å komme med erfaringer, men også ble inspirert til å fortelle. Jeg prøvde å bidra gjennom egne refleksjoner og tanker rundt temaet, slik fikk jeg samtidig sjekket ut egne tolkninger. I kvalitative intervjuer kan det skje at informanter svarer det de tror intervjueren ønsker å høre (Kvale 1997: 23). For å hindre dette, har jeg understreket at jeg ønsker å høre deres meninger fordi jeg tror de har mye å lære videre, og fulgt opp deres innspill. Det var viktig for meg å formidle at jeg ønsket å få et innblikk i både gode og dårlige erfaringer, og refleksjoner de har gjort seg i forhold til dette. Svarene har virket ærlige, og gode eksempler på både suksess og utfordringer har blitt trukket fram.

Med et hermeneutisk utgangspunkt, og en erkjennelse av at kvalitativ forskning preges av subjektivitet, mener jeg at jeg som forsker har hatt påvirkning på undersøkelsen, både i innsamling av datamateriale og i tolkning av materiale. I kvalitative undersøkelser vil en forsker alltid ha en betydning og påvirkning på resultatet, og i følge Thagaard er det viktig at forskeren bruker seg selv og den situasjonen som oppstår til å få så mye informasjon som mulig i kvalitativ forskning. Men for å sikre troverdighet er det viktig at forskeren gjør et tydelig skille mellom informasjon fra felten og forskerens vurdering av denne informasjonen (Thagaard 2002: 179). Kvale mener at det kvalitative intervjuets subjektivitet er det kvalitative intervjuets styrke, ved at det fanger opp variasjoner i oppfatninger om et tema, og slik gir et bilde av den mangfoldige og kontroversielle verden vi lever i (Kvale 1997: 23).

4.4.2 Bekreftbarhet

Thagaard viser til at bekræftbarhet er knyttet til tolkningen av resultatene: "Bekreftbarhet innebærer både at forskeren forholder seg kritisk til egne tolkninger og at prosjektets resultater kan bekreftes av annen forskning" (Thagaard 2002: 179-180). En vurdering av min tolkning av datamaterialet og min presentasjon av undersøkelsen gjennom denne oppgaven er viktig i den sammenheng.

Jeg gikk inn i undersøkelsen med en forforståelse. Min kunnskap, mine erfaringer og mitt menneskesyn preget meg når jeg stilte spørsmål og tolket materialet. Min systematiske tilnærming til problemstillingen gjennom intervjuer og litteraturstudier har gitt meg innsikt som har endret mitt ståsted. Jeg har underveis vært åpen for informasjonen undersøkelsen har bidratt med, og tatt nye erkjennelser til etterretning. Dette har bidratt til endring i problemstilling, i mine antagelser og hvordan jeg har tolket datamaterialet. Jeg har forsøkt å ikke være bundet til forforståelsen jeg hadde når jeg startet arbeidet, men latt meg påvirke av resultatene. Hvilke resultater og konklusjoner en annen forsker hadde kommet fram til hadde blant annet vært avhengig av vedkommendes forforståelse.

Kvale skisserer flere måter å vurdere gyldigheten av tolkninger, og knytter det til tolkningsnivåer. Intervjuerens tolkning av intervjupersonens selvforståelse kan avgjøres av informanten selv, og det kan delvis gjøres under intervjuet. I følge Kvale er det i praksis en omfattende jobb å be om en bekreftelse av hver enkelt tolkning fra intervjueren. Det blir opp til leseren å avgjøre om common sense tolkninger er rimelig dokumentert og argumentert. Når utsagn tolkes ut fra teori, må man vurdere om teorien er anvendelig på det gjeldende

området, og om det er grunnlag for at tolkningen kan følge rimelig ut fra teorien. (Kvale 2005: 10). I presentasjonen av materialet har jeg søkt å gjøre rede for grunnlaget for tolkningen ved å hen vise til kilder, sitater er satt inn i en kontekst. Informasjon som ikke åpner opp for mange tolkningsmuligheter har jeg gjenfortalt med egne ord. Spesielt interessante momenter har jeg presentert med sitater som gjør det mulig for leseren å etterprøve tolkninger og argumentasjonsrekker. For å sikre at resultatene som gjengis skal være mest mulig pålitelige, har jeg valgt å sitere informantene på det språk intervjuet ble foretatt. Slik har jeg unngått å legge min tolkning inn i oversettelser.

Til slutt vil jeg peke på at bistandsarbeid er et felt i stadig endring. Strategier og arbeidsmåter endres med jevne mellomrom. En organisasjons refleksjon rundt temaet mottakerdeltakelse vil avhenge av inneværende strategier og erfaringer, i tillegg vil man trolig finne ulikheter innad i en organisasjon, arbeidet på utekontorer kan ha ulik bakgrunn, og bygge på forskjellige tradisjoner. Det er stor sjanse for at en lignende undersøkelse om et år, eller i andre prosjektområder, vil gi andre resultater. I løpet av den perioden jeg samlet inn materiale ble nye strategier vedtatt og håndbøker stadig revidert. Det er derfor viktig for meg å understreke at jeg satte strek for min innsamling av materiale våren 2004, og denne undersøkelsen bygger på organisasjonenes refleksjoner fram til da. Likevel mener jeg mine funn og oppgavens undersøkelse vil være et viktig bidrag og en nyttig kilde til den faglige diskusjonen om mottakerdeltakelse også framover. Oppgaven har belyst ulike dilemmaer knyttet til mottakerdeltakelse med teori, teorikritikk og organisasjoners refleksjon, noe man vil kunne trekke veksler på selv om organisasjonenes praksis og refleksjon endrer seg.

4.4.3 Overførbarhet

Spørsmålet om oppgavens overførbarhet er spørsmålet om hvorvidt resultater fra denne oppgaven kan generaliseres og overføres til andre sammenhenger. Kvale presenterer flere former for generalisering, i denne oppgaven vil analytisk generalisering være aktuelt. "En analytisk generalisering involverer en begrunnet vurdering av i hvilken grad funnene fra en studie kan brukes som en rettledning for hva som kan komme til å skje i en annen situasjon" (Kvale 1997: 161). Man må analysere likhetene og forskjellene mellom to situasjoner for å vurdere om det er grunnlag for overføring av kunnskap. Dette kan både gjøres av forskeren og leseren, forskeren kan peke på hvilke kontekster det kan generaliseres til, og leseren bør vurdere generaliserbarheten til den konkrete situasjon. Jeg har i denne oppgaven søkt å

presentere tilstrekkelig informasjon, og tydeliggjort mine tolkninger og de linjer jeg har trukket mellom faglig teori og bistandsorganisasjoners refleksjon slik at leseren kan foreta analytiske generaliseringer. Jeg vil argumentere for at generelle diskusjoner og refleksjoner knyttet til mottakerdeltakelse kan trekke på innsikt fra denne oppgaven.

Oppgaven ønsket å belyse ulike dilemmaer knyttet til mottakerdeltakelse generelt, svarene på problemstillingen kan brukes som momenter i vurderinger og refleksjon knyttet til spørsmål vedrørende mottakerdeltakelse. Flere av dilemmaene som diskuteres er av prinsipiell art, oppgaven diskuterer ikke noen konkrete eksempler inngående. Oppgaven søker både å peke på hva diskusjonen om mottakerdeltakelse i bistandsarbeid bør fokusere på framover, men den ønsker også å presentere generelle tilnærminger og argumenter til de ulike dilemmaer knyttet til det mottakerdeltakelse. Jeg mener også at oppgaven kan være nyttig utover bistandsfeltet. Jeg håper alle institusjoner og organisasjoner med intensjon om å bedre livsvilkår for ulike menneskegrupper gjennom prosjekter, kan trekke på erfaringer og erkjennelser denne oppgaven har belyst.

4.5 Ethiske betraktninger

Det er alltid viktig å vurdere etiske følger av en undersøkelse. Thagaard viser til tre hovedprinsipper for forskerens etiske ansvar i kvalitative studier: Informert samtykke, konfidensialitet og konsekvenser av å delta i forskningsprosjekter (Thagaard 2002: 22).

For å informere informantene om prosjektet fikk de tilsendt et informasjonsskriv sammen med forespørsel om de ville stille opp til intervju. Dersom de ønsket det, fikk de også tilsendt prosjektbeskrivelse og intervjuguiden i forkant. Slik kunne de vurdere om dette var noe de ønsket å være med på før de takket ja. En spesiell side ved denne undersøkelsen er at informantene stiller opp som representanter for organisasjonene. Som ansatt kan informantene ha følt seg pliktig til å stille opp. Ved å stille opp på intervju viser de at organisasjonen er åpen for forskning og interessert i å bidra til offentlig debatt. Å ikke stille opp kunne skape et inntrykk av at organisasjonen ikke ønsker å dele sine erfaringer med allmennheten, og gi innsyn i sitt arbeid. Jeg har forsøkt å ta høyde for dette ved å uttrykke i henvendelser til potensielle informanter at jeg har forståelse for at de har en hektisk arbeidsdag og kanskje ikke kunne stille opp, eller ved at det har vært mine kontaktpersoner som først har undersøkt om informantene kan være interessert i å stille opp. Spesielt var dette viktig i forhold til lokale ansatte som jeg tror kan ha vanskeligere for å si nei hvis de

ikke ønsker å stille opp. Når folk fra giverlandet ønsker intervju, kan de føle det som en plikt å stille opp.

For at svarene jeg fikk og at resultatet av undersøkelsen skulle bli mest mulig troverdig, var det viktig for meg at intervjupersonene fant det interessant å stille opp til intervju, og følte de hadde tid til det. Det ville være en forutsetning for gode og ærlige svar at de bidro med relevante tanker og refleksjoner, og ga av sine mange erfaringer. Nå var i midlertidig alle informantene positive. Flere uttrykte at temaet var interessant, og jeg fikk inntrykk av at informantene med glede bidro med sine tanker og refleksjoner.

Et annet viktig etisk aspekt er informantenes anonymitet, forskeren må anonymisere informantene når resultatene presenteres. Selv om min undersøkelse ikke går inn på informantenes privatliv, har det likevel vært viktig å anonymisere materialet fordi meninger kommer fram. Det har ikke vært så enkelt siden informantene er knyttet til to forskjellige prosjektområder i hver sin organisasjon. Jeg har etterstrebet å sitere informantene uten at det skal være mulig å etterspore nøyaktig hvem som har kommet med uttalelsen. Det har jeg gjort ved å omtale alle informantene med hun/han, og ikke brukt nøyaktig stillingsbetegnelse. Anonymisering har hele tiden blitt veid opp mot krav til at undersøkelsen må sette dataene inn i en kontekst for at materialet skal kunne tolkes og etterfølges.

Det tredje grunnprinsippet viser til at forskeren alltid må ha i tankene hvilke konsekvenser forskningen kan ha for deltakerne. Organisasjonene kan oppleve det som truende at de blir forsket på. På den bakgrunn har organisasjonene fått mulighet til å legge inn klausul i oppgaven. Det har vært viktig for meg i arbeidet med denne oppgaven å fokusere på hva som kan læres av organisasjonenes praksis og refleksjoner, og hvordan deres kunnskap kan bidra til å belyse problemstillinger. Jeg ønsket ikke å evaluere organisasjonene og se om de utøver mottakerdeltakelse "riktig". Jeg har stor respekt for Norsk Folkehjelp og Flyktningshjelpens innsats, og vet det er et utfordrende felt å jobbe med. Jeg mener de som praktikere sitter på verdifull kunnskap, som er spesielt viktig for utvikling av teorier og diskusjoner innen dette feltet hvor teori og praksis er så tett knyttet sammen. Fokus i min oppgave har derfor vært å belyse teori og dilemmaer knyttet til mottakerdeltakelse med bistandsorganisasjonenes egne erfaringer.

5. Flyktningshjelpen

5.1 Presentasjon av Flyktningshjelpen

5.1.1 Historie og mandat

Flyktningshjelpen (FH) er en privat stiftelse som ble etablert i 1946. I dag er den en av de største hjelpeorganisasjonene i Norge. Deres mandat er å "fremme og beskytte rettighetene til mennesker på flukt i eller utenfor eget land, uten hensyn til rase, religion, nasjonalitet og politisk oppfatning" (Flyktningsrådet 2002a ¹³: 2).

FH arbeider for både internt fordrevne og flyktninger. De viser til FNs Flyktningekonvensjon av 28. juli 1951 i sin definisjon av *flyktning*:

Flyktning er iht. FNs Flyktningekonvensjon en person som 'har flyktet fra sitt land av velbegrunnet frykt for forfølgelse på grunn av rase, religion, nasjonalitet, politisk overbevisning eller medlemskap i en bestemt sosial gruppe, og som ikke er i stand til eller på grunn av slik frykt ikke villig til å påberope seg sitt lands beskyttelse..' (ibid.: 10)

Internt fordrevne er mennesker på flukt i sitt eget land. Internt fordrevne vil bli omtalt som IDPs, en forkortelse for det engelske begrepet *internally displaced persons*. Siden IDPs ikke har krysset en internasjonalt anerkjent landegrense, blir de ikke beskyttet av FNs Flyktningekonvensjon. I 1998 kom FNs retningslinjer for beskyttelse av internt fordrevne. Flyktningekonvensjonen og FNs retningslinjer for beskyttelse av internt fordrevne er styrende for FHs arbeid. FHs prosjekter er i hovedsak støttet av UD.

FHs virksomhet består av talsmannsarbeid, programvirksomhet og beredskapsstyrker. Programvirksomheten er FHs direkte innsats for flyktninger og IDPs, og det er dette arbeidet fokus rettes mot i denne oppgaven. Programvirksomheten består av ulike prosjekter for å bidra til å dekke fundamentale behov hos målgruppen. For å kvalitetssikre og bygge opp kompetanse har FH valgt å konsentrere programvirksomheten innen fire kjerneområder, henholdsvis distribusjon, husly, utdanning og juridisk assistanse. Dette innebærer distribusjon

¹³ Utgivelsesår er ikke oppgitt, men opplysninger i teksten gjør det sannsynlig å tidfeste utgivelsen til 2002.

av matvarer og annen nødhjelp, bygging og istandsetting av husvære og skoler, grunnundervisning for barn og unge og informasjon, rådgivning og juridisk assistanse. Hvilket kjerneområde det satses på i de ulike prosjektlandene varierer avhengig av behov og den lokale situasjonen. FHs programaktivitet styres av et programmessig overbygg som er nedfelt i *Prinsippprogram Flyktingerådet, Principles of conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and NGO's in disaster response programmes*, og *SPHERE – minimum standards for disaster response*. Disse dokumentene stiller forutsetninger for FHs arbeid.

At målgruppen til FH er mennesker på flukt i eller utenfor eget land, legger spesielle rammer for arbeidet siden målgruppen ofte lever midt oppe i en konfliktsituasjon. Mye av innsatsen bidrar til å lindre øyeblikkelig nød, man må handle der og da. Ustabile forhold gjør det utfordrende å tenke langsiktig, likevel er målet til FH å "bidra i retning av gode, varige løsninger for flyktingene og / eller de internt fordrevne" (ibid.: 7). FHs erfaring er at mennesker på flukt er en stigmatisert gruppe som ofte er langt nede på rangstigen, og deres myndighet og innflytelse er ofte begrenset. Siden målgruppen er mennesker på flukt, er deres tilknytning til lokalsamfunnet svakere enn man normalt vil finne det blant innbyggerne i et etablert lokalsamfunn. Mange lever med et ønske om å returnere til sitt hjemsted, og ser på sin nåværende situasjon som midlertidig.

5.1.2 Flyktinghjelpen i Kaukasus

I Kaukasus har FH prosjekter i Georgia, Armenia og Aserbajdsjan. FH startet sitt arbeid i Kaukasus i 1994, et regionalt kontor i Georgia ble opprettet da. I 1995 startet de programmer både i Armenia og Aserbajdsjan, lokale kontorer ble opprettet i de to landene i hhv. 1996 i Armenia og 1997 i Aserbajdsjan (Brun 2004: 7, 9).

Husly utgjør en stor andel av innsatsen til FH i Kaukasus, og de fleste eksemplene informantene har kommet med har vært fra huslyprogrammer. Økonomisk er husly det største satsningsområdet til FH både i Armenia og Aserbajdsjan. I 2002 utgjorde midlene til husly ca $\frac{3}{4}$ av budsjettet i Aserbajdsjan og over 90 % av budsjettet i Armenia (ibid.: 29, 34, 51).

I denne oppgaven er hovedeksemplet hentet fra arbeidet i Aserbajdsjan, men erfaringer og eksempler fra Armenia og Georgia blir også trukket inn. I Georgia hadde jeg verken mulighet til å intervju ansatte innen huslyprogrammer, eller besøke huslyprosjekter. Grunnen til at prosjektene i Aserbajdsjan har fått mest oppmerksomhet er først og fremst fordi informantgrunnet er bredere. Men også fordi sosialt arbeid er en viktig del av prosjektene i Aserbajdsjan, som innebærer stort fokus på mottakerdeltakelse. I Armenia har ikke sosialt arbeid vært et sentralt aspekt ved huslyprosjektene, og, som evalueringsrapporten¹⁴ påpeker, "the housing projects by NRC in Armenia are characterised by a top-down method" (ibid.: 47). Redegjørelsen for FHs refleksjon på P2-nivå er basert på intervjuer i tillegg til informasjonsmateriale og prosjektdokumenter knyttet til prosjektlandene.

Som et resultat av konflikten om landområdet Nagorno-Karabakh mellom Armenia og Aserbajdsjan, er fortsatt mange mennesker på flukt. Landene inngikk våpenhvile i 1994, men konflikten er låst, og dagens situasjon omtales som "no peace, no war". Nagorno-Karabakh var et område i Aserbajdsjan som har stor andel armensk befolkning. I dag har Armenia kontroll over området, i tillegg til at de kontrollerer områder mellom Nagorno-Karabakh og Armenia. Aserbajdsjan har mistet kontrollen over 15 % av sitt territorium, og 900 000 mennesker ble fordrevet fra sine hjem. I tillegg flyktet 200 000 aserbajdsjanere som tidligere var bosatt i Armenia til Aserbajdsjan. Tallene for antall etniske armenere som flyktet fra Aserbajdsjan varierer, men man antar at ca. 350 000 kom til Armenia, i 2003 var 243 000 fortsatt registrert som flyktninger. I tillegg regnes det med ca. 72 000 internt fordrevne i Armenia. (Ibid.: 29-30, 51-52).

Konfliktens låste situasjon legger en del føringer på FHs arbeid i området. "Shelter is politically and symbolically a very sensitive issue in the region. The type of shelter one provides for the displaced populations symbolises the understanding of how long one believes people will have to remain displaced" (ibid.: 15). Spesielt har dette vært utfordrende i Aserbajdsjan. Til tross for at de internt fordrevne har bodd der de bor per i dag i over 10 år, tillater ikke regjeringen at FH bidrar med permanente løsninger fordi statens politikk er at de internt fordrevne skal flytte tilbake til områdene som per i dag er okkupert. Denne politikken

¹⁴ Evaluering av FHs huslyprogrammer i Armenia, Aserbajdsjan og Georgia, med hovedfokus på *Public building rehabilitation* i Baku, Aserbajdsjan og modeller for husbygging på landsbygda i Armenia, *'The forgotten places'*, samt

gjelder uavhengig av hva de internt fordrevne selv ønsker. I følge evalueringsrapporten har en internt fordrevet uttalt at "we are hostages to the situation" (ibid.: 52). For flyktingene derimot er lokal integrering både akseptert og realisert. Mange av de som kom som flyktinger, har flyttet inn i hus forlatt av armenere som flyktet fra landet, og de som ønsket det, har fått statsborgerskap.

I Aserbajdsjan er IDPs hovedmålgruppen, og FH har programmer både i rurale og urbane områder. Mellom 40 og 50 prosent av de internt fordrevne bor i byområder, mange i Baku og nærliggende tettsteder. I byområder bor internt fordrevne stort sett i offentlige bygg som barnehager, skoler, sykehus etc. Disse bygningene er dårlig egnet som bosted, de har ofte utilfredsstillende sanitærforhold og kan mangle elektrisitet. I byområder bidrar FH til rehabilitering av disse bosentrene. I tillegg har FH programmer i områder nær grensen til Nagorno-Karabakh. Der bidrar FH til rehabilitering eller konstruksjon av private hus i tillegg til lokal infrastruktur. Siden det her er snakk om tilbakevending til områder målgruppen kom fra, kan FH bidra med mer permanente boliger.

I Armenia har flyktinger vært den primære målgruppen. Per i dag er hovedinnsatsen innen husly, og FH bygger hus, hovedsakelig i rurale områder. Det bygges permanente boliger siden både regjeringen, flyktingene og FH ser lokal integrering som et mål. "Regjeringen ønsker at de [flyktingene] skal integreres, den ønsker ikke noen retur, for hvis armenerne returnerer, kommer aserbajdsjanerne til å returnere hit" sier den stedlige representanten. Det antas at mellom 9 000 og 12 000 flyktinger i Armenia fortsatt har dårlige boforhold, som for eksempel containere, offentlige bygninger, brakker eller annet. FHs mål er å bistå de mest utsatte flyktingene; de bor ofte utenfor sentrale områder, noe som fører til at de lett blir glemt. På bakgrunn av det er de fleste prosjektene på landsbygda. Noen flyktinger har fått tildelt en jordlapp av staten, hvor de bor i små brakker laget av containere de ble tildelt som en del av nødhjelpen da de kom til landet som flyktinger under krigen. Dersom det er mulig, bygges husene på tomter flyktingene allerede bor på. Når det av ulike grunner ikke lar seg gjøre, bygges nye bosettinger. (Ibid.: 29, 30).

Flyktinger og internt fordrevne er utsatte grupper i begge landene. De regnes blant de dårligst stilte gruppene når det gjelder bostandard og ernæring, og arbeidsledigheten er

høyere blant flyktninger og internt fordrevne. Varige løsninger er et mål for huslyprogrammene i begge landene. (Ibid.: 31, 52-53).

5.2 Flyktninghjelpens framstilling av mottakerdeltakelse

Jeg skal her se på hvordan FH reflekterer rundt mottakerdeltakelse som strategi, og hvordan de plasserer seg ideologisk. Jeg vil se på hvordan mottakerdeltakelse blir løftet fram av organisasjonene i selvpresentasjon, strategier og verktøy, hvordan mottakerdeltakelse vurderes og hva som er organisasjonenes begrunnelser og motivasjon bak ulike valg. Disse dokumentene er et produkt av organisasjonens refleksjon på P3-nivå. Ved å se på hvordan mottakerdeltakelse trekkes fram i informasjonsmateriale som er rettet mot allmennheten, vil vi få et bilde av hvordan organisasjonen ønsker å framstille sitt arbeid. Det forteller hva de ønsker å kjennetegnes med, og indikerer hvor sterkt mottakerdeltakelse som strategi står i organisasjonen. Organisasjonens styringsdokumenter, hhv. prinsippprogram og etiske retningslinjer, er kilde til FHs politikk på hvordan de ønsker å involvere mottakere i sitt prosjektarbeid. I tillegg gir håndbøker og andre arbeidsmanualer retningslinjer for programaktiviteten. De er ikke overordna styringsdokumenter som må følges, men har status som arbeidsredskaper som kan benyttes i programaktiviteten.

5.2.1 Hva vektlegger Flyktninghjelpen utad?

For å se hvilket fokus FH gir deltagelsesbegrepet når de presenterer seg utad, har jeg sett på to informasjonshefter. Det ene er *Hjelp og beskyttelse til mennesker på flukt: Med løsninger som varer* (Flyktningerådet u.å.¹⁵), den gir generell informasjon om deres arbeid. I tillegg har de publikasjoner som tar for seg hvert av kjerneområdene der FH driver sin virksomhet. Her skal jeg se på publikasjonen *Shelter* (Flyktningerådet 2002b¹⁶) som tar for seg FHs arbeid innen husly.

Hjelp og beskyttelse er begrepene FH bruker for å presentere sitt arbeid i informasjonsbrosjyren. I første artikkelen, der FH introduserer sitt arbeid, viser en kjapp opptelling i artikkelen, som dekker en halv A4-side, at ordet *hjelp* brukes seks ganger og *beskyttelse* fire

¹⁵ Utgivelsesår er ikke oppgitt, men brosjyren ble mottatt på forespørsel etter informasjonsmateriale i februar 2004.

¹⁶ Utgivelsesår er ikke oppgitt, men opplysninger i teksten gjør det sannsynlig å tidfeste utgivelsen til 2002.

ganger, for å beskrive hva FH gjør (Flyktingerådet u.å.: 2). FHs fokus på at det er hjelp de driver, understrekes ytterligere i deres bytte av navn i januar 2005. I forbindelse med navneskiftet skriver de: "Onsdag 26. januar skifter Flyktingerådet navn til FLYKTNINGHJELPEN. Hensikten med navneskiftet er å gi et klarere signal om hva organisasjonen er og gjør" (Høvring 2005: ingress). Artikkelen peker på at de ønsker å kommunisere at de er en uavhengig privat stiftelse som gir hjelp og beskyttelse, og ikke en halvstatlig organisasjon som gir råd, noe navnet *Flyktingerådet* kunne assosieres med. På engelsk bruker de i midlertidig det samme navnet som før: Norwegian Refugee Council.

FH har utgitt fire publikasjoner som tar for seg aktiviteten innen organisasjonens fire kjerneområder. Prosjekter rettet mot husly utgjør ca. 50 % av budsjettet til FHs programvirksomhet. I Armenia og Aserbajdsjan går enda større del av budsjettet til husly (se 5.1.2). På bakgrunn av dette vil jeg se på publikasjonen *Shelter* og hvordan FH gjennom den velger å presentere sitt arbeid. *Shelter* gir en innføring i FHs arbeid innen husly, det er en brosjyre med mye tekst, og et eget underavsnitt er viet målgruppens deltagelse. Selvhjelp presenteres som den viktigste implementeringsmetoden: "Self-help will be used wherever possible, if necessary combined with contractor work" (Flyktingerådet 2002b: 7). Det vises videre til at målgruppen inkluderes både i identifisering av behov, i utvelgelse av mottakere og i administrasjon og implementering av aktiviteter. Og mottakergruppens deltagelse i byggeprosessen konkretiseres i følgende utdrag: "Future house owners participate actively in the entire building process, for instance by clearing the site, taking part in or carrying out the building process, building latrines, or providing building materials" (ibid.: 7-8). Trekker vi inn Prettys typologisering, kan denne løsningen delvis karakteriseres med type 4, deltagelse mot materielle goder. Sitatet viser til at mottakere skal bidra i byggeprosessen med byggematerialer og arbeidskraft. Det er økonomisk målbare bidrag. Sitatet sier ikke at dette er en forutsetning for hjelp fra FH, men *contributions* og *responsibilities* er ord som knyttes til forskjellige aktørers rolle, inkludert mottakere. Det gjør det nærliggende å anta at mottakere har ansvar for å bidra med arbeidskraft, det er ikke bare en mulighet. Dersom en mottaker ikke er i stand til å bidra i byggeprosessen, forventes det at lokalsamfunnet støtter og assisterer de svakeste gruppene.

5.2.2 Styrende verdier og prinsipper

I forrige avsnitt så vi hvordan Flyktningshjelpen velger å framstille seg selv for allmennheten i vervemateriale og informasjonsbrosjyrer. Jeg skal nå se på hvordan mottakerdeltakelse blir framhevet i styringsdokumenter, og hva de kan fortelle oss om FHs refleksjon.

"Flyktningsrådet har valgt et sett av verdier som beskriver organisasjonens 'personlighet'" i følge prinsippprogrammet (Flyktningsrådet 2002a: 3). Verdiene skal gjennomsyre alt arbeidet i organisasjonen, og være en styrende verdi som medarbeiderne skal strekke seg etter i alt sitt arbeid. Målet er at FH og deres ansatte skal kjennetegnes med disse verdiene. Disse verdiene er: engasjert, banebrytende, involverende og pålitelig. I denne sammenheng er involverende spesielt interessant. Det slås fast at flykninger og internt fordrevne så langt som mulig skal involveres i planlegging og gjennomføring av tiltak. De pekes ut som FHs nærmeste faglige samarbeidspartnerne. FH skal legge mottakergruppens kunnskap og vurderinger til grunn for sitt arbeid, ha respekt for deres tradisjoner og sedvaner, og bygge på og støtte opp om flykningenes egen virksomhet i sine prosjekter. Dette begrunnes i "anerkjennelsen av at de selv er best skikket til å definere sin situasjon og finne måter å bedre den på" (ibid.: 8). Innledningsvis skriver de at FHs virksomhet først og fremst skal "bygge på en dyptfølt anerkjennelse av flykningenes og de internt fordrevnes menneskeverd, og på respekt for deres kultur og levesett", et argument som også kan knyttes til verdien om å være involverende (ibid.: 3).

FH er opptatt av å samarbeide og involvere ulike lokale krefter i sitt arbeid, dette gjelder både flykninger og internt fordrevne, lokale organisasjoner og landets myndigheter, både lokale og sentrale. Lokale organisasjoner trekkes fram som mulige faglige samarbeidspartnere med tanke på at lokale krefter skal kunne overta og videreføre programmer og rettighetsarbeid FH har satt i gang.

Prinsippet om involvering av mottakerne utdypes i de etiske retningslinjene FH har knyttet seg til gjennom *The Sphere Project*. To av prinsippene i de etiske retningslinjene legger føringer for involvering av mottakerne. Prinsipp 6 er: "We shall attempt to build disaster response on local capacities". Prinsipp 7 er: "Ways shall be found to involve programme beneficiaries in the management of relief aid" (The Sphere Project 2000a: 316). Det førstnevnte framhever at alle lokalsamfunn og mennesker, selv under krisesituasjoner, er i besittelse av kompetanse og evner. Denne kapasiteten må FH søke å styrke gjennom å bruke

lokale ressurser. Det syvende prinsipp legger føringer for hvordan målgruppen skal involveres:

Disaster response assistance should never be imposed upon the beneficiaries. Effective relief and lasting rehabilitation can best be achieved where the intended beneficiaries are involved in the design, management and implementation of the assistance programme. We will strive to achieve full community participation in our relief and rehabilitation programmes (ibid.: 316).

Her ser vi at det forventes at målgruppen ikke bare skal involveres i implementering av prosjektet, men også i planlegging, administrasjon og ledelse.

5.2.3 Vektlegging av mottakerdeltakelse i arbeidsverktøy

FH har ulike arbeidsverktøy for programaktivitet i form av manualer og håndbøker som ansatte kan bruke i sitt arbeid. Stort sett er det opp til det enkelte lokalkontor hvorvidt de ønsker å bruke manualene. FH har utviklet håndbøker for sine fire kjerneområder for å styrke kompetansen og kapasiteten hos ansatte i felten og kvalitetssikre programaktiviteten. Tanken er at disse håndbøkene skal bli et nøkkelredskap i programaktiviteten, gjennom prinsipper og praktiske råd for arbeidet i felten. Håndbøkene er utviklet i nært samarbeid med lokalkontorene og er basert på erfaringer fra felten. For huslyprogrammer utvikles det to håndbøker: *Camp management handbook* som har fokus på flyktningleire og midlertidige løsninger, og *shelter handbook* som gir retningslinjer for arbeid med mer permanente løsninger (Flyktningerådet 2003: 4). Her vil jeg se på hva *NRC shelter handbook* skisserer som viktige arbeidsprinsipper i huslyprosjekter siden landkontorene i Kaukasus jobber med permanente eller semipermanente løsninger.

Håndbøkene var ikke helt ferdig utarbeidet våren 2004 da jeg satte strek for innsamling av materiale. Denne redegjørelsen baserer seg på utkastet som forelå da, datert september 2003. Uansett skal håndbøkene være levende dokumenter som revideres kontinuerlig etter hvert som nye erfaringer og erkjennelser kommer til. Det enkelte utkast vil være en kilde til organisasjonens refleksjon i det aktuelle øyeblikk. Så selv om ting kan ha blitt endret i den vedtatte utgaven, mener jeg utkastet oppgaven baserer seg på, er en like god kilde til organisasjonens refleksjon.

NRC shelter handbook skisserer seks hovedprinsipper for arbeidet med huslyprogrammer. Tre prinsipper kan knyttes til deltakelse fra mottakere og andre lokale aktører, som følgende utdrag viser:

NRC should strive to maximise the use of local labour, goods and services ...

NRC should seek close cooperation and coordinate all its activities with the national and local authorities, UN agencies, international and local humanitarian organisations and the target groups ...

Although emergency operations generally have a comparatively short-term perspective, shelter programmes should take sustainability into account ... One of the key methods for achieving sustainability is to design and implement programmes in a manner that as far as possible supports the indigenous coping strategies of the target population. The choice of construction material and methods should also reflect the concern of sustainability.

(Ibid.: 7)

Disse hovedprinsippene fokuserer på utnyttelse av lokale ressurser, både den enkelte mottakers bidrag, men også lokalsamfunnet som enhet. Den enkelte mottaker kan bidra med ressurser i form av arbeidskraft, faglig kompetanse og materielle ressurser. I lokalsamfunnet finnes ulike serviceenheter, produksjonsenheter og organisasjoner som kan trekkes inn i arbeidet. I tillegg blir kunnskap nedfelt i lokale tradisjoner og overlevelsesstrategier trukket fram, innen husly blir lokale tradisjoner innen byggestil og byggematerialer viktig å bygge på. Håndboken oppfordrer til å identifisere hvilke materialer som mottakerne selv kan bidra med, hva som kan skaffes lokalt og hvilke alternative materialer som passer til lokale forhold. Den peker videre på at FH bør vurdere om lokale krefter kan benyttes under implementeringen eller brukes til administrasjon av FHs programmer. I tillegg må FH undersøke i hvilken grad og på hvilken måte den enkelte mottaker kan bidra til å løse sin egen situasjon, både i form av arbeidskraft, men også med materialer.

Håndboken gir råd knyttet til de ulike fasene i prosjektsyklusen: Forundersøkelser, planlegging og design, implementering, oppfølging og evaluering. Jeg vil her se på hvilke retningslinjer som gis for involvering av mottakere i de ulike fasene, og hvordan det begrunnes.

For forundersøkelser settes det tre kriterier som skal følges. For det første skal det være betydelig tilstedeværelse fra målgruppen. For det andre skal behovene for husly være identifisert som et behov og uttrykt som et ønske fra målgruppen. Og for det tredje skal

målgruppen være villige til å delta i implementeringsfasen og bidra med arbeidskraft i byggeprosessen. "These three criteria must always be adhered to!" påpekes det (ibid.: 10). Informasjon som kan innhentes fra mottakergruppen listes opp som følger: "Identifying needs, appropriate building design and construction materials, construction skill base, family/social groupings for planning/participation units, living density, voluntary/paid labour resources, level of vulnerability, capacities" (ibid.: 60).

Under planlegging og design vises det til at: "A bottom-up approach should be adopted, i.e. using the needs of the particular household as basic unit" (ibid.: 11). Samtidig må FH følge et sett standarder for størrelse og kvalitet på husene nedfelt i *Humanitarian charter and minimum standards in disaster response* som de også har forpliktet seg til å følge gjennom *The Sphere Project* (2000). Ansvar for å skrive prosjektsøknader legges til den stedlige representanten.

Kapitlet om implementering retter fokus mot utvelgelse av mottakere og ulike implementeringsmetoder innen husly. Ved utvelgelse av mottakere ønsker de å overlate store deler av prosessen til mottakergruppen. FHs oppgave kan gjerne begrense seg til å etablere en dialog i lokalsamfunnet, og et system for lokale representanter og ledere til å delta; motivere og bidra med råd; følge prosessen og ha vetorett. (Flyktningerådet 2003: 23).

Det skisseres fire ulike måter å implementere huslyprosjekter på:

1) Self-help; 2) Community building; 3) Contractors, and 4) NRC as employer or implementing agency ... It is generally preferable to use self-help and community construction methods as far as possible. These enhance coping skills, make room for capacity building, contribute to a sense of ownership and community identification (and hence to peace-building)

(Ibid.: 33).

Vi ser at FH som organisasjon framhever selvhjelpsmetoden. Selvhjelpsmetoden innebærer at husholdet står for byggingen, mens FH bidrar med økonomisk støtte. FH utvikler da en prosjektplan sammen med mottakerne, og ansvarsfordeling nedtegnes i en skriftlig kontrakt. FHs oppgaver blir å følge opp prosessen og bistå med opplæring og assistanse ved behov. I den andre metoden som skisseres, står lokalsamfunnet for byggingen. Hovedansvaret ligger hos en komité som representerer lokalsamfunnet. Om denne metoden skriver de:

Community building can be carried out with varying degrees of self-management by the beneficiary group: from full management by NRC to only monitoring. Generally, NRC acts as a consultant (motivating the community group, monitoring the process, and providing training). NRC may also instruct on safe work routines/waste control/ recycling and provide tools. The community can, on the other hand, be responsible for the selection of beneficiaries, conducting surveys, planning and implementing the construction. Financial responsibility may also be delegated to the community group (ibid.: 36).

Den tredje metoden som skisseres er å engasjere lokale entreprenører som står ansvarlig for byggeprosessen. Det er en aktuell metode hvis store grupper av mottakerne er spesielt sårbare grupper, eller nøden er spesielt påtrengende. Den fjerde implementeringsmetoden innebærer at FH selv ansetter profesjonelle byggearbeidere. De fungerer enten som veiledere og spesialister for mottakere som bygger selv, eller FH ansetter et større team som står for alt arbeidet. Dette beskrives som "a 'last option'", og bør brukes bare hvis de andre metodene ikke er mulige å gjennomføre, som for eksempel i tidlige faser (ibid.: 37).

Uansett hvilken implementeringsmetode som velges følger FH opp prosessen. Oppfølging og evaluering av prosjekter har lokalkontoret ansvar for. Det legges ingen føringer for at målgruppen skal involveres her.

5.2.4 Oppsummerende betraktninger

Hovedinntrykket av FHs informasjonsmateriale er at mottakerdeltakelse ikke framheves i stor grad, hovedbudskapet i deres formidling er at de er en hjelpeorganisasjon. I informasjonsheftet er det ordene *hjelp* og *beskyttelse* som blir brukt for å beskrive FHs arbeid. Og for å signalisere tydeligere hva de gjør, har de tatt navnet *Flyktninghjelpen* i stedet for *Flyktningerådet*. Hjelp og beskyttelse gir assosiasjoner til at en part bruker sine ressurser til å verne og bistå en svakere part. Men hvis man finleser informasjonsbrosjyren *Shelter*, får man med seg at mottakergruppen er den viktigste samarbeidspartneren i arbeidet. Et eget avsnitt er viet mottakernes deltagelse, og mottakerne blir framhevet som en gruppe som har mye å bidra med. De skal involveres i problemidentifisering og delta i administrasjon og implementering av aktiviteter. Men *Shelter* er et informasjonshefte rikt på tekst, og slik jeg ser det drukner temaet i presentasjonen av alt FH gjør, deres ekspertise og erfaringer.

Selv om FH ikke i stor grad kommuniserer mottakerdeltakelse som et prinsipp gjennom sitt informasjonsmateriale, inneholder styringsdokumentenes prinsipper om mottakerdeltakelse. Å være involverende slås fast som en av Flyktninghjelpens forpliktende verdier i prinsippprogrammet. Denne verdien ligger tett opp til mottakerdeltakelse, da en viktig gruppe som skal involveres i FHs arbeid, nettopp er målgruppen. Dette følges opp av de etiske retningslinjene som også legger føringer på at mottakere skal involveres i programadministrasjon, og at lokale ressurser skal benyttes i arbeidet.

Det er interessant å se på *hvordan* FH vil at mottakere skal involveres, hva som karakteriserer den type deltakelse de legger opp til. I tillegg til styringsdokumentene gis det retningslinjer til FHs ansatte gjennom ulike arbeidsmanualer og håndbøker. På bakgrunn av undersøkelsen vil jeg argumentere for at FH legger opp til at mottakerne skal delta gjennom konsultasjon, mot materielle goder, i tillegg til at deres deltakelse ofte har en viktig funksjon i prosjekter, og at FH etterstreber en interaktiv deltakelse, jamfør Prettys termer (se 2.1.2).

Håndboken presenterer tre kriterier som alltid skal følges. De to første viser til at det skal være betydelig tilstedeværelse av målgruppen i forundersøkelser, og behovene som prosjekter søker å oppfylle, må være identifisert som et behov og uttrykt som et ønske fra målgruppen. Hvilken informasjon som skal innhentes fra mottakergruppen listes opp. Slik jeg ser, det legger FH på denne måten opp til *deltakelse gjennom konsultasjon*, ved at de innhenter informasjon fra mottakergruppen, ber de uttale seg, og baserer prosjekter på denne informasjonen. Måten informasjonen innhentes på vil avgjøre om interaktiv deltakelse vil finne sted, eller om mottakerne fortrinnsvis bare blir konsultert uten at de spiller noen aktiv rolle i prosjektadministrasjonen. Ideen om interaktiv deltakelse kommer fram i FHs generelle prinsipp om at mottakere skal involveres i planlegging, administrasjon og ledelse av prosjekter.

Det tredje kriteriet håndboken presenterer, er at mottakere må være villige til å delta i implementeringsfasen, blant annet med arbeidskraft i byggeprosessen, for at FH skal gå inn med støtte til prosjekter. Det viser oss at *deltakelse mot materiell goder* er et sentralt element i FHs praksis. Under implementering oppfordrer *NRC shelter handbook* til å bruke selvhjelpsmetode, men det åpnes også opp for andre implementeringsmetoder. Selvhjelpsmetoden blir beskrevet med at husholdet skal stå for byggingen, og FH bidrar med økonomisk støtte. Siden dette dreier seg om deltakelse i selve implementeringen, ved at

mottakerne er de som står for arbeidet, kan det karakteriseres ved Prettys *funksjonelle deltakelse*. Mottakergruppen har en viktig funksjon ved at de står for byggingen. Men forut for selve implementeringen ligger en lang prosess som den enkelte mottaker ikke nødvendigvis har deltatt i. En annen konkretisering som kommer til uttrykk i forbindelse med implementeringen er at målgruppen i så stor grad det er mulig, skal involveres i utvelgelse av hvem som skal få hjelp. Håndboken viser til at store deler av utvelgelsesprosessen kan overlates til mottakergruppen, og at FHs oppgave i hovedsak kan bestå av å etablere en dialog i lokalsamfunnet, og å motivere og bidra med råd. Slik får mottakergruppen en viktig funksjon i prosjekter.

Hvorfor organisasjonen har gjort sine valg, de overveielsene og den tenkningen som ligger bak de ulike valgene, er en viktig del av en organisasjons refleksjon. Hvorfor har FH valgt involvering som en av sine styrende verdier, og hvorfor blir målgruppen framhevet som den viktigste samarbeidspartneren? Hva ligger bak de ulike praktiske valg som blir anbefalt fra sentralt hold gjennom håndboken? I presentasjonen av begrepet mottakerdeltakelse så vi at det kan ligge ulike grunner bak en mottakertilnærming, mottakerdeltakelse kan ses på som mål, som middel og som offisiell modell (se 2.1.3).

Når FH presenterte mottakerne som sin nærmeste faglige samarbeidspartner, begrunnet de det i at målgruppen "selv er best skikket til å definere sin situasjon og finne måter å bedre den på", mens i de etiske retningslinjene ble det vist det til at "effective relief and lasting rehabilitation can best be achieved where the intended beneficiaries are involved in the design, management and implementation of the assistance programme" (se 5.2.2). Jeg vil argumentere for at de begrunnelsene som kommer fram her fokuserer på involvering av mottakere som et viktig middel: Mottakerne skal delta fordi det er de som er best skikket til å gjøre jobben, deres deltakelse vil bidra til effektive og bærekraftige prosjekter, og være et middel for bedre måloppnåelse.

I tillegg til at involvering av mottakergruppen anses som en viktig metode, er det også grunn til å spørre om valg av verdier, deriblant det å være involverende, grunner i ønsket om å profilere FH som organisasjon. Med henvisning til millenniumskiftet viser prinsippprogrammet til at FH har vært igjennom en omfattende strategiprosess de siste årene: Utarbeidelsen av en visjon og forpliktende verdier har vært en viktig del av denne prosessen. En egen artikkel har tittelen *Flyktningerådet som kompetanseorganisasjon* i prinsip-

programmet, hvor målgruppen blir framhevet som de nærmeste faglige samarbeidspartnerne for FH. FH legger stor vekt på å framstille seg som en organisasjon med høy kompetanse med fokus på mål og resultater, og organisasjonens medarbeidere tillegges ansvar samtidig som de får handlingsfrihet (Flyktningerådet 2002a: 8). Slik jeg ser det, har organisasjonen hatt behov for å forbedre sin kompetanse og spisse sin profil. Ønsket om å bli en mer kompetent organisasjon som yter respekt og anerkjennelse, ser ut til å være en viktig motivasjon for FH. Fokus på involvering av mottakere kan knyttes opp til denne profileringen, en profilering som i stor grad har som mål å skaffe støttespillere og anerkjennelse i det offentlige rom i Norge. At FH ønsker å fokusere på hvilke signaler de gir til allmennheten om sin identitet som organisasjon, kommer også til uttrykk gjennom navneendringen, der det å gi et klarere signal om hva organisasjonen er og gjør, er hovedhensikten. Spesielt interessant er det at de ikke endret navnet på engelsk, der *council* fortsatt brukes. Ut fra det er det nærliggende å utlede at de overfor sin målgruppe, og ansatte på utekontorer, ikke har sett det som veldig viktig å signalisere tydeligere hva de gjør og hvem de er. Er den endrete strategien et tegn på at FH først og fremst søker å framstå som attraktive i det norske offentlige rom? Hvis så er, vil jeg hevde at deres fokus på å gi hjelp og involvere mottakere har funksjon som en offisiell modell, en modell de bruker fordi den er offentlig godkjent og akseptert, og dermed utløser støtte.

5.3 Flyktninghjelpens erfaringer og refleksjon på P2-nivå

I forrige kapittel så vi hvordan organisasjonens refleksjon knyttet til mottakerdeltakelse gjenspeiles i dokumenter som dekker organisasjonens refleksjon på P3-nivå, det vil si organisasjonens refleksjon over generelle prinsipper, strategier og metoder. I dette kapitlet vil jeg se hvilken refleksjon som gjøres i tilknytning til planlegging, gjennomføring og evaluering av programmer og prosjekter, med andre ord refleksjonen som finner sted på praksisnivå 2.

5.3.1 Progameksempel: Rehabilitering av offentlige bygninger

Som en introduksjon til FHs praksis på P2-nivå vil jeg starte med å presentere et program for rehabilitering av offentlige bygninger i Aserbajdsjan. I prosjektdokumenter omtales det som Public Building Rehabilitation og forkortes med PBR. FH implementerer to rehabiliteringsprogrammer i Aserbajdsjan, ett i hovedstaden og ett i Sumgait som ligger rett utenfor Baku. Mellom 40 og 50 prosent av de internt fordrevne etter konflikten med Armenia, bor i urbane

områder. Per i dag er det ca 146 000 registrerte IDPs i Baku og 43 170 i Sumgait. Offentlige bygninger av ulike slag, som skoler, sykehus, ungdomsherberger eller annet ble tatt i bruk for å huse internt fordrevne. Disse mangler ofte basisfasiliteter som rent vann og elektrisitetssystem, i tillegg til at mange er nedslitte og dårlig vedlikeholdt.

PBR-programmene har to hovedmål, det ene er teknisk utbedring, mens det andre er knyttet til utvikling av lokalsamfunn. "The PBR project has two main objectives: 1. Technical repair – rehabilitation works. 2. Community Development" (Flyktningerådet 2001: 1). Det vises til at det tekniske målet, i form av rehabilitering av offentlige bygninger som brukes som boliger for IDPs, er viktigst i søknaden. Mens mobilisering av lokalsamfunn er en viktig del av prosjektet for å nå de tekniske målene, blant annet fordi det bidrar til å skape en ansvarsfølelse hos målgruppen. Dette kommer fram i følgende sitat:

Community mobilisation, organisation and development will be keys to the successful implementation of this project. It is imperative to mobilise, organise and involve the IDPs in planning and implementing the program. IDPs will be organised to participate in the rehabilitation works as their contribution to the project, to identify and prioritise their needs, organise the use of facilities and to maintain them clean and functioning. A successful participation by the target group will contribute directly to create an overall atmosphere of responsibility for the community in which they live (ibid.: 1).

Vi ser at prosjektsøknaden legger opp til at målgruppen skal delta i identifisering og prioritering av behov, de skal delta i rehabiliteringen som sitt bidrag til prosjektet, og de skal organisere bruk og vedlikehold av fasilitetene.

FH søker om støtte til PBR på grunnlag av at de vet det er et udekket behov for rehabilitering, prosjektsøknaden er basert på en generell viten de har opparbeidet seg etter å ha jobbet med rehabilitering i mange år. "Når det gjelder planlegging av prosjekter som vi kjører i dag, er det meste fortsettelse av ting vi har gjort over flere år. Vi vet at det er mange bygninger som ikke er rehabilitert. Vi vet ikke på forhånd hvilke bygninger vi kommer til å ta. Vi går ikke inn i de enkelte bygningene og spør 'vil dere bli med på vårt prosjekt' før vi skriver en søknad til UD, det gjør vi ikke før etterpå", forteller en stedlig representant.

For å finne ut hvilke bygninger FH skal pusse opp, samarbeider de med lokale myndigheter og den statlige komiteen for flyktninger. Myndighetene kommer med lister over bygninger hvor det er behov for rehabilitering. Det skjer også at beboerne i en bygning med behov for rehabilitering henvender seg med forespørsel om støtte. FHs representanter, både lederen for

PBR-prosjektet sammen med en ingeniør og lederen for det sosiale arbeidet, besøker aktuelle bygninger. Bygningene og målgruppen blir vurdert ut fra et sett kriterier for å avgjøre hvilke bygninger som skal rehabiliteres. Andelen internt fordrevne, behovet for rehabilitering, og hvorvidt beboerne er interessert i å delta aktivt i rehabiliteringsarbeidet, er viktige kriterier.

Mottakerne er ikke involvert i utvelgelsen av bygninger som skal rehabiliteres, og heller ikke i planleggingen av rehabiliteringsarbeidet. Dette fordi avgjørelsen på hvilke bygninger som skal rehabiliteres, ofte taes rett før rehabiliteringsarbeidet starter. "Sometimes we do not know which building we are going to take until the last moment, because the criteria are so numerous. We have to go through all criteria and survey so many buildings". FH trekker ikke beboerne aktivt inn i arbeidet sitt før de er sikre på at de kan rehabilitere bygningen.

Organiseringen av arbeidet skjer på linje med hovedmålene: Den tekniske rehabiliteringen utføres av ansatte hos FH som ledes av en prosjektkoordinator. Det sosiale arbeidet implementeres av lokale organisasjoner.¹⁷ Sosialt arbeid er en viktig del av programmet. Sosialarbeidere starter sitt arbeid i bygningen en uke før selve rehabiliteringen starter, og de avslutter arbeidet en til to uker etter det tekniske arbeidet er avsluttet.

Når det er avgjort at FH kan bidra med rehabilitering, er det sosialarbeidere som først reiser ut og snakker med menneskene som bor i bygningen. To sosialarbeidere er tilknyttet hver bygning under rehabiliteringen. En har ansvar for samarbeidet mellom beboerne og fagarbeiderne som utfører den tekniske rehabiliteringen. Den andre jobber med sosiale aktiviteter, organiserer kurs og aktiviteter for barn.

Første gang FH besøker bygningen organiseres et allmøte. Sosialarbeiderne forbereder beboerne på rehabiliteringen, de forteller hvem FH er, hva FH kan gjøre og kommer til å gjøre, og forklarer hva som forventes av målgruppen. På allmøtet velges en komité som skal representere beboerne. Komiteene har en viktig rolle som bindeledd mellom FH og målgruppen. De skal representere og være talerør for målgruppen overfor FH. Samarbeidet med FH skjer igjennom komiteen og de formidler informasjon mellom partene. Komiteen

¹⁷ I Sumgait står en lokal NGO for det sosiale arbeidet. I Baku lå dette ansvaret hos ansatte i FH, men de ble i 2003 skilt ut som en egen lokal organisasjon.

har også som oppgave å mobilisere målgruppen. Det innebærer blant annet at de har ansvar for å sette opp dagnadslister, i tillegg til å organisere ulike aktiviteter i lokalsamfunnet. Dugnadsarbeid fra mottakernes side er et kriterium for at FH skal rehabilitere bygningen. FH setter ikke i gang rehabiliteringsarbeidet før beboerne i bygningen har organisert seg, og man er sikker på at de ønsker å bidra med dugnadsinnsats. I tillegg gjennomfører FH en undersøkelse blant alle familiene, der beboernes kompetanse og hvem som kan bidra med hva under rehabiliteringen kartlegges.

For implementering brukes en kombinasjon av selvhjelpsmetode sammen med at FH har ansatt egne ingeniører og fagarbeidere. Dette innebærer: "The organisation has employed engineers and workers in charge of the rehabilitation, while the inhabitants in a building are doing the unskilled work as volunteers" (Brun 2004: 64). FH har faste rutiner og krav til økonomisk dokumentasjon de må følge i den tekniske rehabiliteringen. Det medfører at mottakerne ikke kan involveres i implementeringen i form av å bestille varer, bestemme hvilke varer som skal kjøpes eller hvor de skal kjøpes. Beboerne har ikke innflytelse på hva som skal rehabiliteres i bygningen, eller den faglige vurderingen. På det området følger FH fastsatte standarder og rutiner. Det er bare fellesområder som rehabiliteres: grunnmur, elektrisk anlegg, vann og kloakk. En lokal ansatt forteller:

Planning what to do in the building is decided by NRC because we have professional engineers who calculate everything. We can't ask everybody, everybody will say; put this tap in front of my door, in a small building you will have 100 of suggestions. That are why these things are planned from our side, the main things are decided by NRC. We have a lot of experience working with this so we already know how good things functions for longer time. We [NRC] say what we will do, and then we ask the committee to choose colours of the walls.

Cathrine Brun, som har gjennomført en evaluering av Flyktninghjelpens huslyprosjekter i Kaukasus, viser til at de viktigste prinsippene for å involvere mottakere er det sosiale arbeidet, og selvhjelp i form av mottakeres bidrag som ufaglært arbeidskraft (ibid.: 67). Videre konkluderer hun med: "While the community work is functioning relatively well as a support activity for the physical rehabilitation, the wider impacts of the community work ... have been mixed" (ibid.: 68). En av FHs ansatte viser til at betydning av sosialt arbeid har blitt anerkjent i større grad de siste årene, det sosiale arbeidet starter tidligere, og oppfølging at prosjekter i etterkant har økt og blitt mer systematisk.

Jeg har nå presentert et programeksempel fra Kaukasus. I neste kapittel blir oppmerksomheten rette mot hvilke utfordringer FH har erfart, hva deres representanter mener kan være problematisk og utfordrende i tilknytning til involvering av mottakere, og refleksjoner i forhold til dette. Dette er interessant for problemstillingen, og i tråd med Argyris og Schöns påpeking om at refleksjon rundt utfordrende sider ved arbeidet er spesielt interessante. For å sette FHs erfaringer og refleksjoner inn i en videre sammenheng, vil det bli trukket linjer til teori og teorikritikken som oppgaven har presentert. Hvordan FHs erfaringer og refleksjoner underbygger den faglige teorien, eller kan forklares med bidrag derifra, er nyttig her. I det følgende vil også informasjon og erfaringer fra andre prosjekter trekkes inn. Oppgavens informanter har erfaring fra flere programmer og prosjekter, men ikke alle er knyttet til PBR-programmet.

5.3.2 Involvering i problemidentifisering og planlegging

FH er opptatt av at prosjekter skal bygge på mottakeres kompetanse og egne strategier. Det kom tydelig fram i styringsdokumenter og håndbøker. Det er også et sentralt arbeidsprinsipp for ansatte på lokalkontorene, noe som kommer fram i følgende sitater:

Jeg tror noe av det viktigste er at man i utgangspunktet skjønner at det ikke er vi [FH] som er eksperter på hva som skal gjøres. Det er folk her selv, de som skal få hjelpen, som er ekspertene. Og hvis ikke vi lytter til dem og undersøker hvilke behov de har, men går ut fra våre teorier, så tror jeg det er dømt til å mislykkes med en gang.

If one person wants to solve another person's problem you have to go into that problem, you have to live that problem, in that case only you can understand and solve that problem. To say it in a diplomatic way, this is our secret methodology.

Mottakere omtales som eksperter, det framheves at det er mottakere selv som har best forutsetninger for å vite hva behovet er og hva som bør gjøres. Det andre sitatet viser vektleggingen av at FH virkelig må gå i dybden på problemene til menneskene de ønsker å bistå. Innhenting av informasjon fra målgruppen skjer gjennom systematiske undersøkelser, gjennom samarbeid med lokale komiteer, og ved at FHs ansatte og partnere snapper opp og henter inn informasjon kontinuerlig i arbeidet. Samarbeid med lokal komiteer er noe som kommer i gang når det er bestemt at FH skal rehabilitere en bygning.

Arbeidet i Armenia kan tjene som på eksempel på det grundige arbeidet FH legger ned i undersøkelser hvor de innhenter informasjon fra mottakerne. FH har et sett kriterier de følger ved utvelgelse av familier de bygger hus for. For å sikre seg at mottakerne møter kriteriene for å få hus, blir alle potensielle mottakere intervjuet flere ganger før en avgjørelse taes. FH tar utgangspunkt i lister over flyktninger som bor dårlig, disse listene er utarbeidet av sentrale eller lokale myndigheter. Av og til blir FH kontaktet av flyktninger som selv kommer med forespørsel om mulighet for hjelp. FH kommer uanmeldt første gangen de oppsøker steder for mulige prosjekter, da foretar de en kort visitt hos alle potensielle mottakere. I løpet av 6 til 12 måneder foretar de flere besøk der de systematisk samler inn ulik informasjon fra både målgruppen, lokale myndigheter og andre mennesker på stedet. De reiser tilbake for å samle inn informasjon helt til de har fått svar på alle spørsmål som legger grunnlaget for vurdering i forhold til kriteriene, noen besøk avlegges også vinterstid. Grunnen til at de kommer uanmeldt første gangen, og foretar besøk også vinterstid, er for å få et mest mulig riktig bilde av hvem som faktisk bor dårlig og oppfyller FHs kriterier. Noen har flyttet og andre har skaffet seg et bedre sted å bo, så alle på listen bor ikke lenger på den adressen de er registrert på. Dersom folk vet at FH vurderer å starte et prosjekt, skjer det at folk reiser ut til containeren eller stedet de bodde før, i håp om å få et hus, selv om de har flyttet og ikke møter FHs kriterium for dårlig bostandard. Ifølge evalueringsrapporten har endringen til en slik inngående undersøkelse, der informasjon hentes inn fra mottakergruppen, vært et viktig trekk ved utviklingen til FH i Armenia. "In order to make sure NRC assists the most vulnerable, the organisation has developed a very comprehensive system for beneficiary selection" (ibid.: 34).

Et opplæringsprosjekt for lærere i Georgia kan stå som eksempel på hvordan FH kontinuerlig søker å fange opp målgruppens meninger og erfaringer. Under seminarer for lærere kommer ulike oppfatninger fram gjennom diskusjoner og samtaler. FHs ansatte deltar på seminarene, de har både formelle og uformelle samtaler med deltakerne. Slik snapper de opp synspunkter på opplegget: Hva lærerne opplever som en utfordring i skolen, og hvilke kurs og forelesninger som fungerer. De synspunktene som kommer fram, legger grunnlag for utvikling av prosjektet som kurset er en del av, samt senere prosjekter. For å samle inn informasjon fra målgruppen mer systematisk benytter de fokusgrupper. Målgruppen danner en gruppe på maks 15 personer som FH diskuterer ulike spørsmål og temaer med. I utdanningsprosjekter organiserer de for eksempel 3 til 4 grupper med lærere, i tillegg til en

gruppe med lokale utdanningsmyndigheter, en med foreldre og en med elever. En lokal ansatt i Georgia forteller:

I love these focus groups because they give more information. In focus group you have 12 - 15 people, not more, and then you have quality and not quantity results. So we [NRC] have questions and we are working with this people and asking them questions about the problems that we are interested in. I rely more on focus groups than survey because you can get anything you want to get out of a sociological survey.

Informasjon som samles inn gjennom spørreundersøkelser, fokusgrupper eller andre uformelle kontekster brukes til å identifisere behov, til å finne ut hvilke tiltak man skal sette i gang for å møte utfordringene og ved utvelgelse av mottakere. Hvis denne praksisen skal plasseres i forhold til Prettys typologisering, kan disse innsamlingsmåtene karakteriseres som *deltakelse som informanter* og *deltakelse gjennom konsultasjon*, altså type 2 og 3. Mottakerne blir slik involvert som en part man lytter til og samler inn informasjon fra. De har indirekte innflytelse på prosjektene ved at avgjørelsene som taes, taes på grunnlag av mottakernes meninger og innspill. Men de har ikke direkte innflytelse gjennom beslutningsmyndighet og deltakelse i utarbeidelse av planer og strategier. Vi så i eksemplet at heller ikke i PBR-programmet er mottakere involvert som en aktiv part i problemidentifisering og planlegging. Flere av FHs informanter viser til at det er ulemper knyttet til å involvere mottakerne i problemidentifiseringen og planleggingen. Det empiriske materialet peker ut tre hovedgrunner til det, som jeg skal presentere her.

For det første styres arbeidet av fastlagte kriterier og lokale forskrifter for å sikre kvalitet og lik behandling. FH må følge sitt mandat og sitt programmessige overbygg, rehabilitering og husbygging må følge lokale forskrifter og arbeidet må være faglig forsvarlig. Dette gjør at det er lite rom for å la målgruppen ha påvirkning på hva som skal rehabiliteres, hvilke bygninger som skal rehabiliteres og hvordan hus skal bygges. Lokalkontorene har, med utgangspunkt i *Humanitarian charter and minimum standards in disaster response* (The Sphere Project 2000), utarbeidet kriterier som skal gjelde for alle prosjektene innen samme program. Vurderingen av når disse kriteriene oppfyller gjøres av FHs ansatte. FHs mål er å dekke nødvendige huslybehov. De verken kan, eller ønsker, å imøtekomme alle typer ønsker lokalbefolkningen kan ha. Det kommer fram i følgende svar på hvilke beslutninger FH tenker at mottakergruppa skal være med å fatte:

Det kommer an på hvilket nivå det er. Sikkert mange beslutninger de [mottakerne] kan være med på, for eksempel å sette opp prioriteringer; at gruppa som sådan blir enige om hva de ønsker mest, som tak og vann. Men så kan det hende de ønsker seg noe Flyktningsrådet ikke gjør, og hvis vi hadde en modell der mottakerne var den enheten som skulle beslutte så kunne det gi et annet resultat; da kunne de besluttet at det skal legges inn bad på hvert eneste rom, men det gjør jo ikke Flyktningsrådet per i dag. Og hvis for eksempel taket lekker og de ville prioritert tepper på gulvene framfor bedre tak ville jo ikke det vært faglig holdbart. Både mandatrammer og økonomiske rammer har betydning her.

En annen grunn er at det å involvere mottakere i seg selv kan være en vanskelig prosess som krever tid. Lokal kunnskap og mottakergruppens meninger er ikke noe enhetlig og gitt som er enkelt å forholde seg til. En lokal ansatt forteller:

Sometimes planning together with beneficiaries is not as easy process as theoretical people sitting in the office might think it is. Beneficiaries is a nice term but in reality they are people with 100s of opinions a day and they are coming and they are changing their opinions everyday and today they want bathroom tomorrow they do not want bathroom then the next day they want something else and if we continue to keep listening to what they want and what they don't want I am afraid we never can start and finish the building.

Dette sitatet støtter kritikernes innvending til konseptet om lokal kunnskap som Chambers forutsetter. Sitatet viser nettopp at lokal kunnskap ikke er noe som på en enkel måte kan defineres, mottakergruppens ønsker og behov er ikke entydige og samstemmige. FH har erfart at blir mottakergruppen bedt om å komme opp med et forslag på vegne av alle beboerne, er det ingen garanti for at det representerer gruppekonsensus, og ønskene fra gruppen kan raskt endre seg. Å involvere mottakerne kan være tungvint og lite hensiktsmessig, for skal FH virkelig finne ut av hva som er mottakernes behov og ønsker vil det kreve arbeid over lang tid før man kan starte arbeidet. Rammvilkårene som ligger i bevilgninger fra UD gir ikke rom for dette. Søknader blir innvilget på vårparten, og pengene må brukes inneværende år. Aktiv deltakelse av mottakere i problemløsing og planlegging forutsetter tid til diskusjon og planlegging. Klimatiske forhold tillater bygging og rehabilitering bare i sommersesongen, så byggearbeidet må i stor grad være avsluttet når høsten kommer. Det gjør at rehabiliteringsarbeid og bygging må settes i gang kort tid etter at søknader er innvilget. En konsekvens av det er at det ikke er tid til å involvere mottakerne i planlegging og problemløsing før implementeringen settes i gang.

En tredje grunn som gjør at mottakere i liten grad involveres aktivt i problemløsing og planlegging er knyttet til FHs verdi om å være pålitelig. FH ønsker ikke å involvere

mottakere aktivt så lenge de ikke vet sikkert om de kan gjennomføre et prosjekt. Dersom de involverer mottakerne før de vet med sikkerhet om de kan bidra til rehabilitering eller husbygging, kan det skape forventninger som de ikke kan imøtekomme. Det er et viktig for FH å være en seriøs organisasjon som holder det de lover. Å involvere mottakere før man er helt sikker på at man kan bistå med rehabilitering kan skape forventninger som ikke kan innfris. En stedlig representant forteller:

Jeg ser, uten at det er en unnskyldning, så ser jeg et lite men med deltagelse helt i planleggingsprosessen når du snakker om den type prosjekter som vi gjør. Vi vet omtrent hva behovet er fordi vi eller noen andre har gjort en undersøkelse, eller vi vet fordi vi har snakket med folk uten at vi dermed har invitert dem til å sette seg ned ved bordet og delta i prosjektdesign, noe som kan skape forventninger hvis de ikke får penger til prosjektet. Aserbajdsjan er et land der det kan skape masse kluss og rykter: Er det nå slik? Er det sant at de ikke har fått penger? Kanskje de har puttet penger i lomma? Det er klart at man skal ha kontakt med målgruppa og prøve å involvere dem i alle faser av et prosjekt. Men jeg ser ikke at det er hensiktsmessig på enkelte trinn. Også fordi vi ikke vet nøyaktig hvem som skal være med på årets prosjekt.

Ønsket om å være en pålitelig og seriøs organisasjon som mottakerne kan ha tillitt til, går slik foran ønsket om aktiv deltakelse fra mottakergruppen i problemidentifisering og planlegging. Derimot er muligheten til å involvere mottakerne større under implementeringen, som jeg skal se på i følgende avsnitt.

5.3.3 Involvering gjennom sosialt arbeid

Community work, som jeg har oversatt til sosialt arbeid, er en viktig del av huslyprosjektene i Aserbajdsjan. Målet med sosialt arbeid er utvikling av lokalsamfunnet gjennom mobilisering av mottakere. Det innebærer nødvendigvis mottakerdeltakelse, og FHs refleksjoner rundt det sosiale arbeidet er interessante som en sentral del av refleksjoner rundt involvering av mottakere. Jeg skal her rette fokus mot hvorfor FH har sosialt arbeid som en viktig del av sine huslyprosjekter; hva det sosiale arbeidet innebærer og erfaringer og refleksjoner over utfordringer knyttet til det sosiale arbeidet.

Evalueringsrapporten anbefaler FH å satse på samfunnsutvikling i enda større grad enn det har vært gjort tidligere i både Aserbajdsjan og Armenia (Brun 2004: 42, 76). I Armenia har ikke sosialt arbeid vært en del av huslyprosjekter, delvis på grunn av at det har vært planer om nedtrapping av arbeidet i Armenia, men også fordi satsning på kjerneområder har vært sterkt fokusert, og samfunnsutvikling har ikke vært et satsningsområde. Men FHs erfaringer

de siste årene har vist at sosialt arbeid er et viktig element i huslyprosjekter. Trenden er at det satses mer på samfunnsutvikling, de starter stadig tidligere med sosialt arbeid i prosjektene, og jobber nå opp til to år i ettertid med det. Hovedideen med sosialt arbeid er å mobilisere mottakerne, både i prosjektet og i lokalsamfunnet. Målet er både at mottakerne skal delta aktivt i rehabiliteringen eller husbyggingen, men også at lokalsamfunnet som sådan skal utvikle seg.

Men hvorfor er sosialt arbeid en sentral del av huslyprogrammene til FH? Empirien trekker på den ene siden fram betydningen av sosialt arbeid som en metode for i større grad å nå de tekniske målene. På den andre siden vises det til at utvikling av lokalsamfunnet har en verdi i seg selv, å bringe nye ideer og kunnskap til et lokalsamfunn ses på som verdifullt. En stedlig representant viser til at sosialt arbeid er et viktig redskap for å nå de tekniske målene, gjennom en større grad av involvering i prosjektene får målgruppen et større eierforhold til prosjektet, og tar større ansvar:

Sånn som jeg ser det er community work et redskap. FH ser ikke på det som et mål i seg sjøl. Det er et redskap som du bruker for eksempel i et rehabiliteringsprosjekt der du mobiliserer mottakersamfunnet til å organisere seg sjøl og lage prioriteringer. Tanken bak er det med eierskap; ved at man aktiviserer folk tar folk større ansvar, noe som helt klart er FHs erfaring i Aserbajdsjan.

Men utvikling av lokalsamfunnet blir også sett på som et mål i seg selv:

The main objective is not to construct a house for them [the IDPs], this is not the final result. Our final result is to mobilise the community ... We work up to such an extend that we think that they have changed their mind, psychological they have changed their attitude to the project, to the work that we are doing.

Å bringe nye ideer og endring inn i lokalsamfunnet er en viktig del av det sosiale arbeidet i følge en lokalt ansatt. "I would say; very globally community work is creating different mentality. What we try is to bring new ideas to people and create a new environment for people". Hun/han viser til at mange i målgruppen aldri har hatt tilgang til for eksempel informasjon om menneskerettigheter, eller smittefarer forbundet med søppel og dårlig hygiene. Den lokalt ansattes argument er at kunnskap er viktig, det gir valgmuligheter og større makt over eget liv. Slik kan det bidra til endring og utvikling, og det er stor sjanse for at endringer kommer lokalsamfunnet til nytte mener hun/han.

En viktig del av det sosiale arbeidet er opprettelsen av en komité som representerer mottakergruppen. Samarbeidet med lokalsamfunnet skjer gjennom denne komiteen. Den lokale komiteens oppgaver kan deles i to på linje med målsettingen med det sosiale arbeidet. For det første får den tillagt oppgaver knyttet til den tekniske rehabiliteringen. For det andre har komiteen en sentral rolle i planlegging og gjennomføring av mikroprosjekter for å mobilisere lokalsamfunnet ut over den tekniske rehabiliteringen.

Komiteen har en viktig funksjon i rehabiliteringen. Komiteens oppgaver er å formidle informasjon mellom mottakergruppen og FH, det innebærer å legge fram lokalsamfunnets behov og ønsker for FH. I tillegg er det komiteens oppgave å organisere dugnadsarbeid, samt bruk og vedlikehold av fasiliteter prosjektet bidrar med. Dette er det Pretty omtaler som *funksjonell deltakelse* (se 2.1.2): mottakerne danner grupper som utfører definerte arbeidsoppgaver i prosjektet. Ved funksjonell deltakelse kommer ofte mottakergruppen inn i bildet på senere stadier i prosjektsyklusen. Komiteen blir opprettet rett før rehabiliteringen starter. De har ikke nødvendigvis innflytelse på prosjektmål og ressursbruk. Planlegging av hva som skal rehabiliteres eller bygges, og hvordan det skal gjøres er ofte gjort før det blir avgjort hvilke bygninger som skal rehabiliteres, og blir i liten grad overlatt til komiteen. At komiteen blir tillagt en funksjonell rolle kommer tydelig fram i følgende sitat som viser til komiteens betydning i informasjonsutvekslingen mellom FH og mottakergruppen:

Every time we have something to explain to the people or have to ask the people, we don't go and ask everyone one by one, its 2 -300 people, you need a lot of time. They just have representatives chosen by themselves, and we ask them, they answer us. We tell something to them and they go and tell this people.

Det andre målet med det sosiale arbeidet er å bidra til en utvikling av lokalmiljøet gjennom mobilisering av målgruppen. Komiteen har mulighet for å søke økonomisk støtte til mikroprosjekter i lokalsamfunnet. Tanken er at når målgruppen har en idé og vil ta initiativ til et mikroprosjekt, må de utforme et prosjekt og søke om midler. Komiteen avgjør hvilke prosjekter lokalsamfunnet skal søke midler til. Eksempel på prosjekt kan være innkjøp av symaskiner for å opprette en systue. I tillegg gis det støtte til ulike kurs innen temaer som prosjektorganisering, miljø, helse, karate og engelsk. Kursene holdes enten for komiteen, for alle mottakerne, eller de er tilpasset spesielle grupper som for eksempel kvinner eller ungdom. Komiteens rolle i denne sammenheng karakteriseres av interaktiv deltakelse slik jeg ser det. Komiteen, som representanter for mottakerne, deltar i analyser av hva

lokalsamfunnet ønsker å søke midler til. Det legges opp til at komiteen skal delta i prosjektplanlegging og beslutningsprosesser, men her varierer praksis mellom de ulike programmene.

En av komiteens oppgaver er å komme med prioriteringer over hva lokalsamfunnet har behov for. Disse opplysningene kryssjekkes med resultater fra en spørreundersøkelse som FHs sosialarbeidere gjennomfører: "If they coincides; the answers we got from the questionnaire and what the community leaders told us, so this is the right problem. We start from that point" forteller en lokal ansatt. Denne kryssjekkingen tolker jeg som et metodisk grep som har flere hensikter. For det første kan FH slik sjekke at det komiteen kommer opp med, er representativt for hele mottakergruppens ønsker, og slik hindre at den lokale kunnskapen blir definert av lokale autoriteter og bli et resultat av lokale maktstrukturer. Dette kan ses som et grep for å bidra til at man unngår problemer knyttet til at komiteen samler inn informasjon i grupper som påvirkes av en offentlig kontekst og lokale autoriteter. For det andre minsker de faren for at det bistandsorganisasjonens ansatte tolker ut av spørreundersøkelsen gir et resultat som ikke tilsvarer lokalsamfunnets egentlige behov. For det tredje er dette et grep som kan bidra til at mottakergruppen, eller i det minste komiteen, til en viss grad føler det er deres prosjekt, fundert i behov og ønsker de selv har identifisert og foreslått. Det kan gi en følelse av medvirkning, en eierskapsfølelse som er viktig for mottakernes innstilling til prosjektet og dets resultat.

Prinsippet om dugnadsbidrag ble vi presentert for allerede i publikasjonen *Shelter*. Dette praktiseres i større eller mindre grad i alle huslyprosjektene i Armenia og Aserbajdsjan. FHs informanter viser til at dugnadsbidraget har stor betydning for kvaliteten på prosjektet og vedlikehold av bygninger i ettertid. Beboerne føler og tar i større grad ansvar for vedlikehold av bygningen i ettertid, og deres forutsetning for å utføre vedlikehold blir større i og med at de vet hvordan ting er gjort. En lokal ansatt forteller:

It really helps a lot, it help us to keep the building, to keep the rehabilitation work after us. It will make them keeping the place nicer afterwards because of two reasons: First; when you do some part of the work you feel more responsible for it. And second; they are trained through their volunteering. When they are working with electricity, because they are participating in the work, they see how the system is installed. And afterwards when NRC is not there, if there will be some problems with the electricity they already know some work, they know where the lines goes to the 2nd floor so they don't have to destroy everywhere to find where is the problem.

Men samtidig er det mange utfordringer knyttet til dugnadsarbeid. Hvorvidt målgruppen er positivt innstilt til å bidra med gratis arbeidskraft varierer, og det hender at mottakerne nekter å stille opp på dugnad når rehabiliteringen har startet, selv om det er inngått avtale om dette på forhånd. Flere av informantene har opplevd dette som utfordrende. Datamaterialet viser at det er mange ulike faktorer som kan ligge bak, ofte er det kompliserte årsaksforhold som spiller inn på hverandre. Faktorer som kan forklare hvorfor mottakere er negative til å stille opp med gratis arbeidskraft når det er snakk om å pusse opp eller bygge sitt eget hjem kan knyttes til prosjektorganisering, til komiteens rolle og til kulturelle forhold. I tillegg er det nyttig å se sitater i lys av teorkritikernes henvisning til betydning av lokal maktbruk.

Et av kritikernes poeng er at makt utøves på mange forskjellige måter og eksisterer på alle nivåer i et samfunn. Mottakergruppen kan bruke sin makt overfor en bistandsorganisasjon for eksempel ved å si seg enige i ting eller la være å delta (se 2.3.1). Dette sitatet om hvordan mottakere lurer FH, er et eksempel på det:

In some cases we [NRC] are cheated, because in the beginning of the process they [the beneficiaries] say 'yes, yes, yes, any type of volunteers, whatever you need we will do' And then when we have done half of the repair they suddenly say 'no' ... And then we start cheating, for then in those cases we simply take all our labour off the work in this building, and then we leave. And then the people start thinking 'oh are they kidding or are they cheating?' And that's the type of game all the time. We are playing with them, they are playing with us, and seeing where is the limit of patient.

Det at mottakere ikke vil bidra med gratis arbeidskraft under bygging eller rehabilitering av eget hjem, kan forklares med at de ikke føler ansvar for prosjektet. De ser på rehabiliteringen eller byggingen som FHs prosjekt, og at det er de som hjelper FH når de bidrar med gratis arbeidskraft. Dette kommer blant annet fram i utsagnet:

People don't want to volunteer. It happens quite often that people don't realise that this is for they benefit that they have to work. If we [NRC] come and say that we will do repair, they normally say, 'well, you will do repair for 2 \$ and you will eat 20 \$, so we don't need your repair, you need the repair because you want to earn money. We don't need the repair.' That's the kind of paradox attitude of people. It happens in some buildings, it doesn't happen in others. It's hard to predict. They say: 'no, we need payment. So if you don't pay us, you go to hell with your repair'. And that's very often an attitude.

Utsagnet viser at i noen tilfeller ser mottakere på dugnadsarbeidet, som noe de gjør for bistandsorganisasjonen. De opplever at prosjekter først og fremst er til gagn for bistands-

organisasjonen. I tillegg peker sitatet mot at økonomi og penger er sentralt motivasjonsmiddel i bistand. Hvis mottakere ikke opplever at de får økonomisk gevinst av et prosjekt, kan prosjektets mål virke uinteressant.

At mottakere føler liten grad av ansvar for prosjekter, mener informanten henger tett sammen med at mottakere i liten grad har vært involvert før rehabiliteringen starter. Når de ikke involveres aktivt i oppstart føler de ikke eierskap til prosjektet, og dermed heller ikke ansvar for prosjektet:

One of the dilemmas and drawbacks is that when they are not part of the planning they are not so voluntary involved in the implementation, because they don't have at that stage the sense of ownership. We [NRC] come with something we planned and say that now you should be involved. And then it creates an atmosphere when they, the beneficiaries say; 'well, we are ready to help you', as it [NRC] is an agency that needs whatever; construction or repair, not them. It is an opposite way around. One of the major problems with the beneficiaries right now is to bring the sense of ownership under the stage of implementation, not when we have done something.

Vi ser at en utfordring FH har erfart og jobber med er å skape eierskapsfølelse blant mottakerne under implementeringen. Det viser at det ikke er tilstrekkelig at mottakere opplever eierskapsforhold til produktet som kommer ut av et prosjekt, eierskapsforhold er viktig under gjennomføringen av prosjektet.

At informasjonen som gis om hva mottakerne ønsker å bidra med og avtalen mottakergruppen går inn på, ikke stemmer overens med mottakernes egentlige ønsker, henger også sammen med komiteens rolle. I oppstarten av prosjektet klargjør FH at mottakergruppen er innstilt på å bidra med dugnadsarbeid, denne avtalen gjøres ofte gjennom komiteen som er mottakernes representanter og talerør. Selv om komiteen går inn i en avtale med FH om at lokalmiljøet skal stille til dugnad, er det ikke sikkert at lokalbefolkningen er innstilt på det. Her skjer akkurat det Kothari og Mosse er inne på: Mottakerne sier seg enig i vilkår ved et samarbeid med FH selv om det ikke er vilje og ønske for å gjennomføre det. Mottakerne vet de må godta vilkåret for å få økonomisk støtte i form av rehabilitering. Dette underbygger Cleavers kritikk om at lokale organisasjoner fort kan få karakter av å være tomme skall der viktige beslutninger og avgjørelser i lokalsamfunnet skjer andre steder enn i komiteen (se 2.3.3). Komiteer har ikke den innflytelse og respekt i lokalmiljøet som er nødvendig for at de kan ha den funksjon de er tiltenkt. Den informasjonen komiteen gir til FH er ikke nødvendigvis representativ for mottakergruppen.

Problemet med at mottakerne ikke ønsker å bidra med gratis arbeidskraft, kan også være kulturelt fundert. En av representantene viser til at det har med stolthet å gjøre: "Du kan ikke be en mann jobbe gratis for da er han ikke mann, da har han ikke sørget for sin familie". Hun/han viser til at motargumentene FH møter når mottakere blir bedt om å bidra med gratis arbeidskraft, er at de mister sin vanlige inntekt, og ikke kan kjøpe mat til familien de dagene de må jobbe gratis på huset. Men selv når mottakere er arbeidsløse er det vanskelig å få dem til å jobbe på dugnad: "Der de ikke har annen jobb for å tjene penger, da kunne det vært praktisk gjennomførbart å jobbe på sitt eget hus, og vi har prøvd det. Men min erfaring er at de plutselig har fått veldig dårlige bein og vondt i ryggen og alt mulig rart" forteller FHs representant. Informanten mener en blanding av økonomiske, geografiske og kulturelle faktorer spiller inn. En annen stedlig representant viser til at mange er desillusjonert etter å ha levd under nedverdiggende forhold lenge, og fått falske forhåpninger fra organisasjoner som har vurdert å sette i gang prosjekter i området. De har mistet troen på at det nytter, og da er de i enda mindre grad interessert i å legge ned gratisarbeid i prosjekter, og ta ansvar. Det vises også til at mottakeres negative holdninger til å bidra med gratis arbeidskraft også bør ses i sammenheng med lignende prosjekter andre bistandsorganisasjoner har hatt tidligere. I tidligere prosjekter i området har det ofte ikke vært vanlig å kreve dugnadsinnsats av mottakerne, dette kan ha bidratt til forventninger om at FH står for alt arbeidet, og iallfall betaler for arbeidskraft.

Evalueringsrapporten retter fokus på hvor stor betydning det har at det er riktige personer som sitter i komiteen. Evalueringsrapporten vurderer det sosiale arbeidet slik:

While the community work is functioning relatively well as a support activity for the physical rehabilitation, the wider impacts of the community work – as for example enabling social infrastructure and a more well functioning community – have been mixed ... Often when we visited buildings and asked for the community leader or a member of the committee we got the answer that; 'there is no committee here'; 'there was a committee, but it is not working any longer'; 'the leader has moved' etc. (Brun 2004: 68-69).

Brun mener komiteene har oppfylt sin funksjon i forhold til den tekniske rehabiliteringen relativt greit, men at det sosiale arbeidet ikke har bidratt til utvikling av lokalsamfunnet slik intensjonen var. Det trekkes fram flere faktorer som kan ligge bak, tre av dem er: "Understanding of community. The role of community leader. The involvement of local authorities" (ibid.: 68). Hun viser til et eksempel der en sterk og arbeidsom leder bidro til at lokalsamfunnet klarte å organisere seg og skaffe støtte til andre utviklingstiltak. Med andre

ord; dersom komiteen skal ha nødvendig gjennomslagskraft i lokalsamfunnet bør lokale autoriteter være representert. Men er lokale autoriteter representative for lokalsamfunnet? Målgruppen i bistandsprosjekter er ofte de mest utsatte, i mange tilfeller vil det si mennesker som ikke har autoritet i lokalsamfunnet. Jeg vil argumentere for at det Brun er inne på her underbygger det kritikerne mener kan være en svakhet ved lokale komiteers rolle. Hvem som velges til leder for komiteen spiller en viktig rolle for om komiteen får den rollen og gjennomslagskraften de trenger. For at komiteen skal oppfylle sin rolle og målene nås er man avhengig av hvilke personer som sitter i komiteen. Men hvem vil være riktige personer til å sitte i en slik komité? Er det personer med autoritet og innflytelse i lokalsamfunnet, eller er det de som representerer lokalbefolkningens meninger og ønsker? Hva skjer hvis ikke de riktige personene sitter i komiteen? Følgende sitat fra en lokal ansatt om komiteenes sammensetning er interessant i denne sammenheng:

Before everybody thought they will get some money because they are working closer to us. Later, many people go out and other people come to the committee. Its kind of working mechanism, because when you come to the building community, they usually don't choose the good people, because they choose who they are afraid, who is talking much, who show that he is a very active person. But in a while this person see there is not any thing to take or to steal or... It's just social work. Then this people go out and more interesting people come in. So that's how the contents change during the work.

Informanten mener autoriteter i lokalsamfunnet lett blir valgt inn ved opprettelse av komiteer, men disse trekker seg når de ser at det ikke er noen privat økonomisk gevinst å hente. Da kommer andre som har mer interesse i å jobbe for fellesskapet inn. Sitatet viser at motivasjonen for å sitte i en komité like gjerne kan være forventning om personlig gevinst som et genuint ønske om å gjøre noe for lokalsamfunnet, og en lokal komité eller organisasjon vil ha ulik oppslutning blant lokalbefolkningen. Dette underbygger kritikken om at lokal kunnskap ikke er noen enhetlig og enkel enhet. Man kan ikke være sikker på at lokale organisasjoner representerer målgruppen. Og evalueringsrapportens kommentar om at det sosiale arbeidet ikke har bidratt til utvikling av lokalsamfunnet slik intensjon var, underbygger vel at komiteene lett kan bli "tomme skall" som ikke har forutsetninger for å oppfylle sine planer.

5.3.4 Flyktningshjelpen og deres representanters rolle

Kan datamaterialet vi har fått presentert si noe om hvordan FH reflekterer rundt sine representanters rolle? Selv om FH er opptatt av å bygge på mottakernes kompetanse og tradisjoner, framhever de også betydningen av høy kompetanse blant sine ansatte. Jeg mener lokalt ansattes kompetanse og handlingsfrihet framheves i like stor grad som mottakernes kompetanse vektlegges i prinsippprogrammet. Slik jeg tolker det blir disse aktørenes kunnskaper og meninger sett på som sidestilt, den ene settes ikke framfor den andre.

Jeg vil argumentere for at FH ikke har intensjon om at deres lokale ansatte skal ha en nøytral rolle. FH bruker ikke betegnelsen tilrettelegger på sine ansatte. Stillingsbetegnelsene på informanter som jobber i prosjektområdene har vært *project manager*, *project coordinator* og *stedlig representant*. FH forsøker ikke å signalisere gjennom sine stillingsbetegnelser at de etterstreber at deres ansatte skal spille en nøytral rolle i programmene. Store deler av planleggingen og implementeringen gjennomføres av FHs ansatte. For å sikre at arbeidet er faglig forsvarlig kan ikke alle beslutninger overlates til mottakergruppen. Hva som er faglig forsvarlig, er ikke nødvendigvis ensbetydende med hva mottakere ønsker og mener. Vi har sett at prioriteringer over hva lokalsamfunnet har behov for, som komiteen kommer med, kryssjekkes med resultater fra en spørreundersøkelse FHs sosialarbeidere gjennomfører. Å se for seg en prosess der lokalt ansatte ikke vurderer informasjon og prioriteringer fra mottakergruppen er ansvarsløst. Selv Chambers er inne på at det er nødvendig med en viss kontroll fra bistandsorganisasjonens side, han viser til at tilretteleggeren har en rekke knep for å hindre at lokale autoriteter har for mye innflytelse (se 2.2.2). Dette støtter kritikernes poeng om at tilretteleggeren ikke kan ha en nøytral rolle, de vil alltid ha betydning for utfallet av en lokal prosess så lenge en bistandsorganisasjon er inne i bildet. Ved å ha vetorett og ansvar for store deler av planlegging og implementering tillegges FHs representanter en lederrolle.

Vi har sett at en informant framhevet betydningen av å la mottakerne få informasjon og tilgang på kunnskap de ikke har, men som bistandsorganisasjonen kan formidle. Poenget er at det er mye kunnskap mottakerne ikke har hatt tilgang til, som de fortjener å få kjennskap til, slik at de har muligheter til å ta valg, og slik får en sjanse til å utvikle seg. På denne måten tillegges FHs ansatte og deres samarbeidspartnere rolle som rådgiver. De er altså ikke

nøytrale tilretteleggere, slik Chambers ønsker dem, men de har en aktiv rolle i å styre og utvikle de lokale prosessene.

5.3.5 Oppsummerende betraktninger

Hva kjennetegner FHs refleksjon på praksisnivå 2? Hvordan blir mottakere involvert, og hva er bakgrunnen for praksisen? Hvilke erfaringer har organisasjonene gjort seg og hvilke overveielser og tankearbeid ligger bak de ulike handlingsalternativene?

På grunnlag av undersøkelsen vil jeg argumentere for at FHs praksis i hovedsak preges av det Pretty omtaler som *deltakelse gjennom konsultasjon, deltagelse mot materielle goder, og funksjonell deltagelse*. Undersøkelsen har vist at i problemidentifisering og planlegging etterstreber FH å innhente informasjon fra mottakergruppen, og bygge prosjekter på mottakergruppens meninger, tradisjoner og kunnskap. Informasjon innhentes gjennom spørreundersøkelser og generell kunnskap organisasjonen har opparbeidet seg gjennom flere år i felten. Slik deltar mottakerne gjennom konsultasjon. Når det er avgjort hvilke bygninger som skal rehabiliteres, blir beboerne i en bygning organisert i en komité, som en del av det sosiale arbeidet. Komiteen har en viktig funksjon i prosjektet gjennom at den organiserer dugnadsarbeid og bruk av prosjektets fasiliteter. Slik får mottakergruppen en funksjon i prosjektet ved at FH kan overlate oppgaver til komiteen, i tillegg til at komiteen blir en viktig kommunikasjonskanal mellom FH og mottakergruppen. Deltakelse mot materielle goder skjer gjennom kravet fra FH om at mottakere skal være villig til å delta på dugnad, og bidra som ufaglært arbeidskraft gratis, mot at FH skal bidra med rehabiliteringshjelp. Dugnadsinnsatsen fra mottakergruppen omtales som selvhjelp.

Informantene viser til at det er problematisk å involvere mottakere i problemidentifisering og planlegging. Et argument er at FH under planleggingen ikke vet hvilke bygninger de kan rehabiliterer eller hvem de kan bygge hus for; kriteriene for valg av mottakere er så mange at det tar tid å avgjøre. I tillegg vises det til at når støtte innvilges fra UD, må rehabilitering settes i gang relativt raskt for at arbeidet skal kunne avsluttes inneværende budsjettår. En kombinasjon av rammevilkår fra UD og FHs utvalgs-kriterier gjør det praktisk vanskelig å involvere mottakere før rehabiliteringen starter. Denne informasjonen gjør det relevant å spørre om det er slik at dagens rammer for prosjektgjennomføring ikke gjør det mulig å involvere mottakere tidlig i prosessen? Eller hadde det vært mulig å endre praksis innenfor de rammene som finnes?

I tillegg så vi at hva som skal rehabiliteres, eller hvor stort hus som skal bygges, avgjøres av et sett minimumsstandarder: "Planning what to do in the building is decided by NRC because we have professional engineers who calculate everything". Og i husprosjekter er størrelsen på husene som bygges avhengig av størrelsen på familien. Dette er standarder som er forståelige, ut fra en idé om at hjelpen skal komme flest mulig til gode, og at mottakere skal behandles likt. Men er det slik at FHs prosjekter i så stor grad styres av eksterne kriterier og retningslinjer slik at mottakernes deltakelse reduseres til å bestemme fargene på veggene? Sitatet "we say what we will do, and then we ask the committee to choose colours of the walls" (se 5.3.1) kan tyde på det. Igjen er det på sin plass å spørre om det er slik at selv om rammevilkårene fra UD hadde vært annerledes, og det hadde vært tid og rom for å involvere mottakere aktivt i problemidentifisering og planlegging, ville standarder og retningslinjer uansett gjort mulighetene til å påvirke prosjekter så små at mottakerne likevel ikke hadde hatt reell innflytelse? I denne sammenheng vil jeg også trekke inn håndbokens retningslinjer om at ansvar for valg av mottakere, så sant det er mulig, skal overlates til mottakergruppen. Hvordan tenker FH seg at det skal la seg gjøre? Intervjuene viser at kriterier for valg av mottakere er mange og kompliserte. Selv for FHs ansatte, som kjenner godt til kriteriene, tar det mye tid å sikre at de oppfylles. Kan man da forvente at en mottakergruppe uten erfaringer fra prosjektarbeid har forutsetninger for å gjøre dette?

I implementeringen etterstreber FH å benytte selvhjelpmetode ved at mottakere utfører arbeid som ikke krever fagkompetanse. I Aserbajdsjan organiseres dette som dugnadsarbeid som mottakere ikke får betalt for. I Armenia blir mottakere engasjert som betalt arbeidskraft under byggingen, men de må grave grøfta til grunnmuren til sitt eget hus, uten betaling. Begge landene rapporterte om utfordringer knyttet til dette prinsippet: De møter motbør fra mottakergruppen som ikke ønsker å bidra med gratis arbeidskraft. Og ved inngåtte avtaler om dugnadsarbeid har FH opplevd at mottakergruppen ikke har holdt sin del av avtalen ved å nekte å stille opp på dugnad. Et dilemma som på utenforstående umiddelbart virker rart er hvorfor mottakere av bistand ikke er interessert i å jobbe gratis på sitt eget hjem, når de tross alt får støtte til materialer og hjelp fra fagarbeidere? Her er det en mismatch mellom hva man ville forvente i et prosjekt og hva som ofte er resultatet, situasjoner som bidrar til refleksjon og læring i følge Argyris og Schön (se 3.1). Datamaterialet viste at mange ulike faktorer kan ligge bak dette, begrunnelsene kan både knyttes til sider ved prosjektorganiseringen, til komiteens rolle og til kulturelle forhold.

En lokalt ansatt slo fast at det er en ulempe at FH ikke har mulighet til å involvere mottakere mer aktivt tidligere i prosessen, nettopp fordi det gjør at mottakere ikke får eierskapsfølelse til prosjektet, og dermed ikke føler ansvar under implementeringen. Hun/han viste til at i noen tilfeller opplever mottakere rehabiliteringen som FHs prosjekt, som noe FH og deres ansatte gjør for sin egen del, og dugnadsarbeid er en tjeneste de gjør for FH, og ikke for sin egen del. Mange tolkningsmuligheter kan være mulige som en forklaring på hvorfor FH erfarer dette. Man kan spørre om dette kan knyttes til at det er FH som setter premissene for hva som skal gjøres, og har det avgjørende ordet. Kan denne reaksjonen være et resultat av en følelse av avmakt hos mottakerne, en følelse av at de ikke har innflytelse på disse prosjektene som i så stor grad vil ha betydning for deres eget liv. Er det et resultat av at en av de få måtene mottakerne kan utøve innflytelse, er å manipulere prosessen ved å nekte å bidra med arbeidskraft, slik Mosse (se 2.3.1) peker på?

Lokale forhold blir også trukket inn som forklaring på utfordringer FH møter i forbindelse med dugnadsarbeidet. Eksempler på dette var: lite tradisjon for mottakerdeltakelse i bistandsprosjekter; tradisjon for at det offentlige har hatt ansvar for vedlikehold for egne bygninger; mange år på flukt har passivisert målgruppen og gjort de desillusjonert; og negative assosiasjoner knyttet til dugnadsarbeid. Stolthet trekkes fram som en grunn: Å jobbe på dugnad uten å få betalt, ligger under lokalbefolkningens verdighet. Jeg vil spørre om dette er noe som henger sammen med at mottakere opplever prosjekter som FHs og ikke sine egne? Ville denne følelsen av at det ligger under deres verdighet å jobbe gratis på eget hus, oppstått hvis mottakerne hadde følt at dette var deres prosjekt? Ville dette skjedd hvis det var målgruppen som hadde tatt initiativ til prosjektet og satt med ansvaret? Det er nærliggende å anta at hvis den enkelte selv hadde hatt råd til å kjøpe materialer for å bygge sitt eget hus, ville de neppe ha opplevd det som nedverdiggende å ikke få betalt fordi de bygde sitt eget hus. Igjen tror jeg FH står overfor en utfordring knyttet til hvem som eier prosjektet, og hvem som setter premissene.

Det er også på sin plass å stille spørsmål ved om disse utfordringene kan være signal på at FH ikke møter de mest grunnleggende behov hos mottakerne. På den ene siden er FH opptatt av at prosjektene skal bygge på uttalte behov i lokalsamfunnet, og at man først og fremst må lytte til mottakernes behov. Samtidig har de valgt fire kjerneområder de konsentrerer virksomheten om, og som de gir uttrykk for at de ønsker å utvikle høy kompetanse innen. Men er denne tilnærmingen forenelig med ønsket om å bygge på mottakernes behov og

ønsker. Kanskje kan en slik satsning på kjerneområder gjøre at det ikke er primære og grunnleggende behov og ønsker som imøtekommes. Hva om politiske endringer og lettere tilgang på jobb er et mer grunnleggende behov i lokalsamfunnet? Kunne man bidratt til bedre boforhold på andre måter? For eksempel gjennom politisk press for bedre rettigheter for målgruppen, slik at de fikk rett til å etablere seg og integreres der de bor i dag? Eller gjennom jobbgenererende prosjekter som ga målgruppen bedre inntektsmuligheter? Empirien har gitt flere signaler på at økonomi og mulighet til å tjene penger er et viktig motivasjonsmiddel. Mottakere ser det som urettferdig at de skal bidra med gratis arbeidskraft, spesielt så lenge de opplever at bistandsorganisasjonens representanter og ansatte er de som sitter igjen med størst økonomisk gevinst. Oppgaven har ikke empiri for å besvare om politiske endringer og lettere tilgang på jobb er et mer grunnleggende behov i lokalsamfunnet, men jeg mener det er spørsmål som er viktige å stille, og kan være avgjørende for kvaliteten på mottakerdeltakelse og mottakernes reelle mulighet til innflytelse.

En informant betegnet utfordring knyttet til dugnadsarbeidet som et spill der mottakergruppen prøver ut FHs grenser, og omvendt. Dette kan sees i sammenheng og forklares med teorikritikernes henvisninger lokale maktrelasjoner og maktmekanismer som påvirker samarbeidet mellom lokale og eksterne aktører (se 2.3.1). I tillegg er komiteens rolle interessant i denne sammenheng. Ansvar for organisering av dugnadsarbeid og planlegging og organisering av mikroprosjekter i lokalsamfunnet ligger hos komiteen som representerer mottakerne. Blir komiteene, i tråd med Francis og Cleavers argumentasjon (se 2.3.3), tillagt for stor betydning i denne sammenheng? Kanskje mangler komiteene den nødvendige forankring og innflytelse i lokalsamfunnet, og oppfyller dermed ikke den rollen FH har tillagt dem. Utfordringer knyttet til dugnadsarbeid blir også forklart med at mottakerne i liten grad trekkes inn i prosjektet utover dugnadsarbeidet. De opplever ikke rehabiliteringen eller husbyggingen som sitt eget prosjekt, det er noe FH driver med. På bakgrunn av det vil jeg hevde at det ikke er tilstrekkelig å bygge prosjekter på mottakernes uttalte behov og ressurser, de bør involveres som en mer aktiv part før selve rehabiliteringen starter, der implementeringen avhenger av mottakergruppens initiativ og innsats.

6. Norsk Folkehjelp

6.1 Presentasjon av Norsk Folkehjelp

6.1.1 Historie og mandat

Norsk Folkehjelp (NF) er fagbevegelsens humanitære solidaritetsorganisasjon. De jobber både i og utenfor Norge. Solidaritet og menneskeverd er grunnleggende verdier for NF. I følge deres prinsipper og verdigrunnlag betyr menneskeverd "like rettigheter for alle - uansett kjønn, etnisk tilhørighet, religion, alder eller sosial status" (Norsk Folkehjelp 2003d). Solidaritet innebærer "å støtte grupper slik at de selv får mulighet til å forsvare og fremme sine interesser" (ibid.).

Et særpreg ved NF er at de tar klare politiske standpunkt, de mener den humanitære situasjonen henger sammen med politiske forhold. De skriver i informasjonsbrosjyren *Samhold, solidaritet, menneskeverd* (Norsk Folkehjelp u.å.b¹⁸):

Helt fra starten av har NF tatt standpunkt til konflikter og samfunnsforhold. NF støtter de svake, undertrykte og stemmeløse i kampen for en rettferdig verden. NF innser at det ikke går an å være nøytral dersom organisasjonene skal arbeide i konfliktområder. Det å ikke ta standpunkt mot undertrykking er også å ta standpunkt (Norsk Folkehjelp u.å.b).

NF ser støtte til målgruppens politiske kamp som en forutsetning for at prosjekter kan lykkes, fordi det er grunnleggende for å skape tillit hos mottakergruppen. Respekt og tillitt blant målgruppen er en forutsetning for vellykkete prosjekter mener de.

Å ta politisk standpunkt har røtter i NFs historie. De ble dannet som et ledd i arbeiderbevegelsens kamp mot fascismen og nazismen i Europa på 30-tallet, og formelt stiftet i 1939 som en videreføring av arbeidet til ulike nasjonale og internasjonale organisasjoner og aksjoner. To av forløperne til NF var solidaritetsorganisasjonene *Spaniahjelpen* og *Finlandskomiteen*. NF har med andre ord vært engasjert internasjonalt helt siden starten. På 70- og

¹⁸ *Samhold, solidaritet, menneskeverd* har ikke tidsangivelse, men ble mottatt på forespørsel etter informasjonsmateriale våren 2003. Brosjyren har ikke sidetall, derfor er det ikke sidehenvisninger.

80- tallet ble deres internasjonale engasjement utvidet, og de har per i dag prosjekter i både Asia, Afrika, Latin-Amerika, Europa og Midt-Østen. Valg av samarbeidsland og innsatsområder er ofte politisk begrunnet, men kan også være bestemt av en krisesituasjon og behov for akutt hjelp. (Norsk Folkehjelp 2002b, 2003d).

NFs internasjonale arbeid er organisert i to enheter, henholdsvis bistandsenheten og mineenheten. Det er bistandsenhetens arbeid som er i fokus i denne oppgaven. Dette arbeidet er utviklet langs to hovedlinjer: støtte til frigjøringsbevegelser og grupper som kjemper for politiske og sivile rettigheter, og støtte til utvikling av lokalsamfunn (Norsk Folkehjelp 2003d). Siden NF både har langsiktige utviklingsprosjekter, men også kan sette inn akuttinnsats i områder der de allerede jobber, får de støtte både fra UD og NORAD.

6.1.2 Norsk Folkehjelp i Midt-Østen

I Midt-Østen har NF prosjekter i Iran, Irak, Palestina og Libanon, hvor de støtter kampen til det palestinske og det kurdiske folk. Informantene til denne oppgaven jobber med Palestina og irakisk Kurdistan. NF har jobbet siden 1987 i Palestina. I Irak har de drevet humanitært arbeid i det kurdiske sjølstyreområdet siden 1995. (Norsk Folkehjelp 2003a, 2003b). Informasjonen nedenfor er i tillegg til å være hentet fra dokumenter, også hentet fra intervjuer med ansatte.

Norsk Folkehjelp i Palestina

Det langsiktige målet i Palestina "er å skape positiv politisk, sosial og økonomisk utvikling for undertrykte grupper gjennom å støtte lokale palestinske organisasjoner" (Norsk Folkehjelp 2003b: 1. avsnitt). De støtter både langsiktige utviklingsprosjekter og nødhjelpsprosjekter. I Palestina jobber NF med ikke-statlige organisasjoner, spesielt organisasjoner basert i lokalsamfunn.

I perioden 1987 – 1994, under den første intifada, var den politiske og økonomiske situasjonen i området ustabil. Det førte til at NF drev med mye nødhjelp, spesielt helseprosjekter. De støttet sykehuspersonell, og hadde nordmenn som jobba på palestinske sykehus.

Etter Oslo-avtalen i 1993 ble palestinske selvstyremyndigheter etablert. Palestina fikk ministerier for helse og utdanning, som NF måtte forholde seg til når de skulle legge planer. NF

kom fram til at som frivillig organisasjon måtte de ha en komplementær rolle til de palestinske myndighetene. For eksempel trakk de seg nesten helt ut fra helseprosjekter; de ønsket at staten skulle ha størst mulig kontroll og ansvar for helse og utdanning. NF omorganiserte arbeidet i perioden 1994 til 2000 fra å være rettet mot nødhjelp for å avhjelpelidelser, til å jobbe mer langsiktig. Dette gjorde at de også omdefinerte måten å jobbe på. De bestemte seg for å jobbe med å utvikle organisasjoner slik at de kan bli sterke aktører i det sivile samfunnet, og besluttet å jobbe gjennom samarbeidspartnere. I følge en stedlig representant var det en periode med en spennende utvikling av organisasjoner, der opplæring av samarbeidspartnere var et sentralt element. Ved årsskiftet 95/96 etablerte NF et lokalkontor i Gaza by. (Norsk Folkehjelp 2002d).

Høsten 2000 kom den andre intifada, og behovet for nødhjelp ble stort igjen. "Det var trist å se hvordan mye av det vi fikk til i løpet av de 6 årene er helt reversert" forteller en representant. I følge en stedlig representant mistet nesten 500 000 mennesker livsgrunnlaget sitt når deres forsørgere ble stengt ute fra arbeidet sitt inne i Israel, som en følge av intifadaen. I tillegg var den psykiske belastningen stor, da barn og ungdom var vitne til konfliktene. NF tok først tak i den psykiske helsetilstanden, og støttet organisasjoner som jobbet med traumebehandling av barn. Når de skjønnte at situasjonen kom til å vare, begynte de også å tenke på inntektbringende tiltak. Samtidig opprettholdt de samarbeidet med de tidligere samarbeidspartnere: "Vi kunne ikke slå hånda av de langsiktige organisasjonene, de hadde en målgruppe de sto til ansvar for og måtte fortsette å jobbe med". Per i dag driver NF en kombinasjon av nødhjelp og langsiktig bistand i Palestina. De fleste prosjektene NF støtter i dag, ligger på Gazastripen. Reiseforbud har hindret lokalt ansatte å reise mellom Gaza og Vestbredden.

Norsk Folkehjelp i irakisk Kurdistan

NF startet sitt arbeid i irakisk Kurdistan i 1995. Målsettingen med arbeidet der er "å bidra til at spesielt utsette og undertrykte grupper av befolkninga får større tilgang til økonomiske ressursar og politisk makt" (Norsk Folkehjelp 2003a: 1. avsnitt). Deres hovedmål er å bidra til at folk kan ta styring over egen situasjon. Derfor har de fokus på rettighetsorienterte, kapasitetsbyggende og jobbgenererende prosjekter. De ønsker å bidra til opplæring slik at folk sjøl kan lære å rå med problemene sine, framfor at NF skal komme og løse dem. NF i Kurdistan deler samarbeidsorganisasjonene inn i to hovedsektorer: det ene er lokale myndigheter, den andre er ikke-statlige organisasjoner. (Norsk Folkehjelp 2001, 2002c).

Kurderne som lever nord i Irak har vært utsatt for omfattende overgrep fra det irakiske Baath-regimet. Spesielt kjent er *Al Anfal* aksjonen i 1988. Al Anfal er hentet fra Koranen og betyr *plyndring fra vantro*¹⁹. Det var en systematisk rasering av ca 95 % av landsbygdene i området. Rundt 180 000 sivile, stort sett menn, ble bortført, og har aldri kommet til rette igjen (Norsk Folkehjelp 2002c: 3). Dette førte til et totalt ødelagt område, og en stor enkebefolkning. "Så sant som hele Kurdistan var helt ødelagt, det fantes jo ikke stein på stein i Kurdistan i 1991" uttrykker en stedlig representant.

FNs sikkerhetsråd fordømte Iraks overgrep, og de erklærte visse områder i Nord-Irak for kampfrie soner. I 1996 samtykket Irak i gjennomføringen av en *olje-for-mat avtale*, og siden 1997 ble 13 % av oljeinntektene tildelt irakisk Kurdistan (Norsk Folkehjelp 2001: 5). I Nord-Irak var det FN som hadde hånd om pengene, de har gjennomført gjenoppbygninger av hus og infrastruktur. Olje-for-mat avtalen har vært viktig for gjenoppbyggingen i området, men samtidig har den gjort samfunnet mer avhengig av bistand.

I følge den stedlige representanten er Midtøsten og Kurdistan et resurssterkt område både materielt og menneskelig. Det politiske engasjementet er stort, og flere har skolebakgrunn og utdanning, så det er mange som kan agere. Hun/han mener at dette gjør det lettere å gjennomføre den typen prosjekter NF satser på. Området har også mange naturressurser, men folk har ikke tilgang til dem. "Iraqi Kurdistan does not share the legacy of a poor developing country. It is a country that has lost development opportunities due to political constraints" (ibid.: 5). NF ser det som viktigere å gjøre prosjekter som kan endre dynamikken i samfunnet og bidra til positiv samfunnsendring framfor å bøte på problemer som har politiske årsaker. Dette var også en av anbefalingene i en evaluering av arbeidet i Kurdistan gjennomført av Hans Petter Buvollen og Christer Kjørneberg (Buvollen og Kjørneberg 2000: 6).

6.2 Norsk Folkehjelps framstilling av mottakerdeltakelse

I dette kapitlet skal jeg se på hvordan mottakerdeltakelse løftes fram av NF som organisasjon. Jeg vil se på hva organisasjonen har valgt som styrende prinsipper, og hvordan

¹⁹ Min oversettelse fra *plunder from infidels*.

organisasjonen som helhet reflekterer over mottakerdeltakelse. Først vil jeg se på hvordan NF presenterer seg utad gjennom to informasjonshefter, det forteller hva organisasjonen ønsker å kjennetegnes ved. Deretter vil jeg se på hvilke prinsipper som er styrende for NFs arbeid med henblikk på mottakerdeltakelse. Til slutt vil jeg se på hvilke retningslinjer organisasjonen som helhet legger for partnersamarbeid.

6.2.1 Hva vektlegger Norsk Folkehjelp utad

NF distribuerer ulike blader og hefter for å informere om sitt arbeid, mange av disse har fokus på en spesiell konflikt eller et spesielt landområde. Her har jeg valgt å se på informasjonsmateriale med generell vinkling. Det ene er brosjyren *Samhold, solidaritet, menneskeverd* (Norsk Folkehjelp u.å.b), den har størst fokus på det internasjonale arbeidet, men to sider er viet arbeidet i Norge. Det andre er et mer utfyllende informasjonshefte, med tittelen *Hva slags utvikling for hvem?* (Norsk Folkehjelp 1998). Informasjonen er pedagogisk tilrettelagt, og den primære målgruppen er skoleelever, men heftet deles også ut til allmennheten.

I *Samhold, solidaritet, menneskeverd* skriver NF at: "Solidaritet er å la dem det gjelder være sjåfører og ikke passasjerer i utviklingen av sitt eget samfunn", dette står i en tekst med tittelen *Lokale samarbeidspartnere* (Norsk Folkehjelp u.å.b). Vi ser her at betydningen av å la mottakere være de styrende i prosessen er noe NF framhever selv i en kort brosjyre. I det andre heftet, *Hva slags utvikling for hvem?*, kommer NFs idé om mottakerdeltakelse fram i følgende sitat:

Bistanden skal være mottakerstyrt; det er de fattige i sør som skal bestemme hvor ressursene settes inn. Mottakerne skal også ta ansvaret; de skal selv bidra med ressurser i planlegging og gjennomføring, og de skal ta ansvar for så vel suksesser som problemer og fiaskoer.

Som grunnlag for mottakerstyring og – ansvar ligger erfaringene om at den beste forutsetningen for at utviklingshjelp skal nå ut og at prosjektene skal bli levedyktige, er at prioriteringene, initiativet, planene og gjennomføringen ligger hos mottakerne. De vet hvor skoen trykker og tar ansvar når støtten går til deres prosjekter (Norsk Folkehjelp 1998: 20).

Her konkretiseres utsagnet fra brosjyren om at "dem det gjelder skal være sjåfører": Bistanden skal være mottakerstyrt, mottakerne skal ta ansvaret og være de som bestemmer. Begrunnelsen er at dette er et nødvendig grep for at bistanden skal nå ut og komme til nytte.

Videre pekes det på at bistandens viktigste rolle er å opptre som alliansepartner overfor de fattige: Mottakerne må selv ha muligheter til å bruke sin kreativitet og selv ta styringen. NFs rolle er "[i]kke noe annet enn å støtte de initiativ som kom [sic] fra gruppene egne organisasjoner og vise tillit til dem, at de selv kan gjøre noe med sin egen hverdag" skriver de (ibid.: 25). Det er ikke bare økonomisk støtte som bør gis, men også moralsk og faglig, og den må gis på mottakernes egne premisser. Begrunnelsen er at det er på denne måten man kan oppnå resultater i bistandsarbeid: "Da blir det resultater, selv om planer endres og det kan bli dyrere- eller billigere- og ta lenger tid enn planlagt" (ibid.: 20). Det pekes også på at mottakere skal være viktige premissleverandører også i evalueringer, resultater må måles i forhold til mottakernes forventninger framfor givernes forventninger.

Samtidig som heftet viser til at det er riktig og viktig å snakke om mottakeransvar, og at utvikling ikke kan skapes utenfra, rettes også søkelyset mot verdensøkonomien og dens betydning for utviklingslandenes situasjon. NF peker på at grunnleggende rammevilkår settes av aktører med stor økonomisk styrke, og stiller spørsmålet om man står overfor en ansvarsfraskrivelse ved å fokusere ensidig på mottakeransvar (ibid.: 5).

6.2.2 Styrende verdier og prinsipper

Prinsippprogrammet og den internasjonale strategien, *Policy and strategy for NPA's international humanitarian and development work 2003-2007*, styrer det internasjonale arbeidet til NF. Om det internasjonale arbeidet skriver de i prinsippprogrammet:

Norsk Folkehjelp har valgt å utvikle vårt internasjonale samarbeid langs to hovedlinjer; støtte til frigjøringsbevegelser og grupper som kjemper for politiske og sivile rettigheter. Den andre delen dreier seg om støtte til utvikling av lokalsamfunn i nært samarbeid med lokale folkelige organisasjoner, slik at de selv kan få kontroll over egen utvikling – det er deres programmer og prosjekter og deres stemme som skal være avgjørende. Vår rolle er å være tilrettelegger, rådgiver og nettverksbygger (Norsk Folkehjelp 2003d).

Vi ser at NF jobber gjennom å støtte og samarbeide med grupper, frigjøringsbevegelser og lokale folkelige organisasjoner. NF ser sitt arbeid som motstykke til veldedighet, som de

mener innebærer å ha kontroll over mottaker. De viser til at solidaritet betyr "å vise respekt for partnernes integritet og for deres rett til å sette sine egne betingelser" (ibid.: 2). Dette gjenspeiler seg også i NFs endring i omtale av seg selv. I prinsippprogrammet 1999 - 2003 omtalte de seg selv som "fagbevegelsens humanitære hjelpeorganisasjon" (Norsk Folkehjelp 1999: 3). Mens prinsippprogrammet vedtatt juni 2003 har de gitt navnet *Solidaritet*. Der skriver de: "Norsk Folkehjelp er fagbevegelsens humanitære solidaritetsorganisasjon" (Norsk Folkehjelp 2003d). Vi ser en begrepsendring fra *hjelp* til *solidaritet*. Solidaritet for NF er å støtte grupper så de selv får mulighet til å forsvare og fremme sine interesser, det gjøres gjennom partnersamarbeid.

Prinsippprogrammet følges opp av den internasjonale strategien som viser vei i arbeidet og redegjør for hvordan NF ønsker å nå sine mål. Partnerskapspolitikken stadfestes i paragraf 3 som har tittelen *NPA as a rights-based organisation working with right-based partners* (Norsk Folkehjelp 2003c: 5). Både NF og partnerorganisasjonene skal være rettighetsbasert, det innebærer at organisasjonene må anerkjenne og respektere menneskerettighetene. Det overordnede målet for både NF og partnerne må inkludere innsats for å sikre menneskerettigheter for alle, det impliserer at organisasjonene har en rettighetsbasert tilnærming for å oppnå politisk, økonomisk og sosial endring.

Partnerne skal fortrinnsvis være organisasjoner i det sivile samfunn: "Civil society is here understood as groups, organisations and institutions 'between' the state and the citizens, and with a wider purpose than making profit" (ibid.: 6). Partnersamarbeidet henger tett sammen med at NF er en organisasjon som tar standpunkt til samfunnsforhold og konflikter. Gjennom samarbeid med lokale organisasjoner søker NF å fremme folkelig deltakelse, og slik styrke utviklingen av demokratier. NF åpner også opp for samarbeid med lokale myndigheter under spesielle forhold. Spesielt gjelder det i minearbeidet, der målet er å opparbeide nasjonal kompetanse.

NF lister opp følgende 10 kriterier for valg av partnerorganisasjoner i sin internasjonale strategi:

Selection criteria: A) Rights-based B) Change agent C) Popular/ grass root support D) Participatory approach E) Internal democracy F) Administrative routines G) Gender awareness H) Capacity and/ or potential I) HIV/Aids awareness J) Environmental awareness (ibid.: 7)

Kriteriene C) Popular/ grass root support, D) Participatory approach og E) Internal democracy er interessante i et mottakerdeltakelsesperspektiv. Strategien utdyper ikke ytterligere hva som legges i de ulike kriteriene. Men, den viser at tre av utvalgs-kriteriene for samarbeidspartnere er relatert til temaet mottakerdeltakelse: At partnerorganisasjonen representerer målgruppen og har støtte blant dem, at deres tilnærming til mottakerdeltakelse er viktig, og at organisasjonens medlemmer deltar og har innflytelse på interne beslutninger.

6.2.3 Retningslinjer for partnersamarbeid

Partnersamarbeid er NFs overordnede strategi for å sikre at mottakerne er de som styrer utviklingen. Satsningen på partnersamarbeid og hva det skulle innebære, ble utviklet i løpet av 90-tallet; det munnet ut i retningslinjer og kontrakt for partnersamarbeid. De fungerer som verktøy i partnersamarbeidet, og blir løpende vurdert og revidert på bakgrunn av erfaringer og tilbakemeldinger fra partene i samarbeidet. Hvilke føringer disse legger på partnersamarbeidet og involvering av mottakere er interessant for å se hva som særpreger organisasjonens refleksjon over partnersamarbeid og mottakerdeltakelse. I tillegg er rapporten *Organisational development as a strategy in NPA's development co-operation* (Falch 2001) en viktig kilde til de overveielser og refleksjoner organisasjonen har gjort seg. Rapporten baserer seg på en intern undersøkelse hvor NFs 20 landkontorer ble bedt om å svare på ulike spørsmål knyttet til partnersamarbeid. Rapporten er en grundig dokumentasjon av organisasjonens refleksjon over partnersamarbeidets betydning for NFs internasjonale arbeid. Undersøkelsens mål var å analysere hvordan partnersamarbeid og utvikling av partnerorganisasjonene praktiseres i organisasjonen, og hvilken betydning partnerstrategien har for organisasjonen. Den er derfor en kilde til refleksjoner som har skjedd i organisasjonen på P3-nivå.

Ifølge den internasjonale strategien er partnersamarbeid "understood as a two-way co-operation relationship, the sharing of complementary resources to achieve the mission of the partners" (Norsk Folkehjelp 2003c: 7). Dette konkretiseres ytterligere i retningslinjene for partnersamarbeid som viser til:

Med partnerskap mener NF et gjensidig samarbeidsforhold, der man deler ressurser mellom forskjellige partnere – økonomiske midler, kompetanse, teknologi, informasjon, kunnskap om spesifikk [sic] virkeligheter og også om makt – for å kunne gjennomføre et mål rettet mot marginaliserte sosiale grupper.

Partnersamarbeid er praktisert gjennom et samarbeid med og gjennom lokale partnere som NF ønsker å dele visjoner og verdier med. Samarbeidende forhold må bli utviklet gjennom en prosess med aktiv dialog, gjensidig tillitt, åpenhet, bindende avtaler og respekt for hverandres integritet og identitet (Napal 1998: 1).

Det er ikke bare gjennomføring av prosjekter og økonomisk prosjektstøtte det dreier seg om. Det er snakk om å utveksle kunnskap og kompetanse på ulike områder, å dele visjoner og verdier, og å samarbeide mot et felles mål. Den interne undersøkelsen går nærmere inn på hvilken rolle NF og partnerne egentlig spiller i samarbeidet. "The offices all clearly state that the role of NPA in the partnership co-operation was not only financial" (Falch 2001: 62). NFs rolle er også å bidra med erfaringer, støtte partnerorganisasjonene i administrasjon og ledelse, bidra med opplæring og tilrettelegge kompetansebygging og nettverksbygging, kontrollere regnskap og effekten av prosjekters resultater. Rapporten viser til at det er ulik praksis mellom de ulike utekontorene når det gjelder hvilken rolle NF spiller i partnersamarbeid. I noen prosjektland har NF en rolle i partnersamarbeidet som begrenser seg til å kontrollere at prosjektene gjennomføres som avtalt, og å bidra med informasjon om NF og tilrettelegge for nettverkssamarbeid. I andre prosjektland derimot har NF en vid rolle, spesielt i forhold til prosjektaktiviteter, der NF har en operasjonell rolle sammen med partnerorganisasjonene. Hos noen lokalkontorer er NFs rolle først og fremst å bidra til organisasjonsutvikling hos lokale organisasjoner, og hos atter andre er det NFs politiske rolle som dominerer. Disse forskjellene grunner delvis i den lokale sosiopolitiske konteksten, og delvis i kompetansen til lokale NGOer generelt, og de spesifikke partnerorganisasjoner, i følge rapporten. I områder der det ikke er lang tradisjon med ikke-statlige organisasjoner, og lokale organisasjoner ikke er godt etablert, kan det være behov for at NF deltar i gjennomføringen av prosjekter sammen med lokale organisasjoner. Dette gjenspeiler et dilemma: "a dilemma becomes evident. The reality of partnership co-operation might sometimes force NPA to establish partnerships that are far from the ideal of co-operation between equal partners" (ibid.: 64).

Partnersamarbeid er ikke nødvendigvis knyttet til økonomisk prosjektfinansiering. Et samarbeid eksisterer gjerne både før og etter en prosjektfinansiering. Bakgrunn for dette er på den ene siden at NF er like opptatt av å støtte organisasjonenes kamp som å bidra med økonomisk finansiering. På den andre siden er støtte og samarbeid i for- og etterkant av økonomisk prosjektfinansiering viktig for kvaliteten på samarbeidet og resultatet av prosjektet. "NFs erfaring viser at en innledende fase i en relasjon uten direkte økonomisk

støtte vanligvis gjør det lettere å bygge felles tillit og gjør at partnere fra sør blir mindre avhengig av NF" (Napal 1998: 4). I etterkant av et prosjekt er det viktig for NF at utviklingsprosessen fortsetter. Et fortsatt samarbeid er viktig i forhold til lobbyarbeid, og de oppmuntrer til samarbeid og nettverksbygging mellom lokale aktører så kunnskap og erfaring kan utveksles, i følge retningslinjene.

Et sentralt spørsmål er hvilken forskjell det spiller at NF går inn som en partnerorganisasjon, og ikke bare en donor. Er det partnersamarbeidet, eller er det den økonomiske støtten som har betydning for partnerorganisasjoners utvikling og arbeid? Rapporten lister opp en rekke verdier ved partnersamarbeid som ikke ville vært til stede i et samarbeid som utelukkende hadde bestått av økonomisk støtte til lokale organisasjoners prosjekter. Fordeler som trekkes fram, er som følger:

- 1) *Competence development of staff in the partner NGO*
- 2) *Capacity building*
- 3) *Local knowledge*
- 4) *Political role*
- 5) *Networking*
- 6) *Advocacy*
- 7) *Accompaniment*
- 8) *Methodology*
- 9) *Gender*
- 10) *Presence*
- 11) *Buffer*
- 12) *Pioneer role*
- 13) *Control and monitoring*
- 14) *Money (Falch 2001: 41-43).*

Noe av intensjonen med partnersamarbeid er at NF kan styrke partnerorganisasjonens organisatoriske kompetanse, metodeutvikling og rolle som politisk endringsagent. I tillegg ønsker de å bidra til at de lokale organisasjonene bygger et større nettverk med andre NGOer, både lokalt og internasjonalt. NF ønsker å sikre at kjønnsperspektivet er til stede i partnerorganisasjonenes prosjekter, og sikre kvaliteten på prosjekter gjennom oppfølging og evaluering. Den interne undersøkelsen viser til at det å være partner, kontra det å være donor, innebærer veldig ulike implikasjoner som det er viktig at NF reflekterer over i sitt arbeid: "NPA need to reflect upon what NPA contributes to the partner relation, what is it that makes a difference except the financial contribution" (ibid.: 43). Det vises til at i noen tilfeller er samarbeidspartnere bare interessert i den økonomiske finansieringen, og ser på NF som en donor og ikke en partner.

I de tilfellene NF bistår med økonomisk prosjektfinansiering er det utviklet en standard kontrakt for samarbeidet: *Contract between Norwegian People's Aid and cooperating*

partner (Norsk Folkehjelp u.å.a.²⁰). Det redegjøres for de ulike partenes forpliktelser, hvordan ansvar fordeles mellom NF og partneren:

The Cooperating Partner shall implement The Project with due care and diligence in accordance with the objectives, terms and conditions specified in this Contract and within the mutually agreed budget.

NPA ... shall visit The Project on a regular basis, and hold discussions with the Cooperating Partner ... shall provide to the Cooperating Partner the necessary support within its professional and financial resources ... shall ascertain that the funds are utilized in accordance with the agreed budget and NPA's overall policy guidelines (Norsk Folkehjelp u.å.a: 4).

Vi ser at det operative ansvaret først og fremst ligger hos partnerorganisasjonen, de har ansvar for å implementere prosjektet. Men implementeringen skal skje på grunnlag av kontrakten og et prosjektdokument som er en bindende del av kontrakten. Så lenge partnerorganisasjonen følger prosjektplanen og kontrakten, er det opp til partnerorganisasjonen hvem de ansetter og inngår avtaler med. NFs lokalt ansatte følger opp prosjektet, besøker det og diskuterer ulike sider ved prosjektet og gir veiledning dersom det trengs. I forkant av kontrakten ligger det probleidentifisering og planlegging av prosjektet, og i etterkant kommer en evaluering, som skjer i samarbeid mellom partnerorganisasjonen og NF.

NF ønsker ikke å legge føringer på hvordan partnerorganisasjonens skal gjennomføre prosjektene. I retningslinjene for partnersamarbeid står det:

NF ønsker å være en støttespiller for sine lokale partnere, ikke å ha en ledende eller førende rolle. NF vil oppmuntre de lokale partnerne og fungere som en hjelper i nettverkssammenheng ... NF ønsker å se på seg selv som en partner som kommer med bidrag til de lokale partnernes prioriteringer, mer enn en donor som bestemmer hva de lokale partnerne skal gjøre med prosjektene (Nopal 1998: 3 - 4).

NF viser til at gjensidig tillitt, forpliktelse, åpenhet og respekt skal prege partnersamarbeidet, noe som forutsetter en dialog rundt interne prosesser og hva som er prosjektens og samarbeidets styrker og svakheter. Dette ønsker de skal være styrende verdier for partnersamarbeidet, uansett hvor de jobber, og hvordan samarbeidet tilpasses lokale forhold.

²⁰ *Contract between Norwegian People's Aid and cooperating partner* har ikke tidsangivelse, men ble mottatt på forespørsel etter informasjonsmateriale våren 2003.

De viser til at problemer som oppstår bør taes opp, samtidig som man må akseptere hverandres autonomi og forskjeller.

Spørsmålet i en slik samarbeidssituasjon vil alltid være hvem som egentlig setter agendaen og har reell innflytelse. NF tar høyde for dette, de peker på at den ubalanse av makt som man finner mellom nordlige og sørlige organisasjoner, kan være en begrensning i utviklingen av partnersamarbeid. De viser videre til at holdninger, arbeidsmåter og forutinntatthet som er typisk for giver-mottakerforhold, kan være representert både hos NF og partnerorganisasjonene. Disse faktorene kan gjøre det vanskelig å utvikle et gjensidig samarbeidsforhold der partene er likestilte.

NF etterstreber at partnerne skal ha innflytelse på NF utover de enkelte prosjekter hvor de er formelle partnere. I utarbeidelse av sine landstrategier og tematiske strategier og verktøy, ønsker NF å samarbeide med lokale partnere og andre organisasjoner lokalt. I tillegg ønsker de å bruke lokal ekspertise som rådgivere på forskjellige områder som prosjektmetodikk, til evaluering og annet.

NFs interne undersøkelse så blant annet på ulike begrunnelser for at NFs lokalkontorer jobber i partnersamarbeid. Viktige faktorer er at partnersamarbeid styrker og forbedrer bistanden til målgruppen, bidrar til bemyndiggjøring av lokalsamfunnet, og til mer effektive og holdbare programmer. Andre viktige begrunnelser er at partnersamarbeid gir tilgang til viktige sosiale strukturer og muliggjør det for NF å jobbe med lokale autoriteter. Det kan også bidra til at NF når målgrupper de ellers ikke ville kunnet bistå. I tillegg vises det til at partnersamarbeid gir NF bedre tilgang til kunnskap og informasjon om, og forståelse for, målgruppen, lokalsamfunnet, lokal politikk og andre lokale forhold. Slik kan NF styrke sin kompetanse og bruke sine midler på en bedre måte. (Falch 2001: 39-41).

6.2.4 Oppsummerende betraktninger

NF beskriver sitt arbeid som solidaritet, og partnersamarbeid er deres overordnede strategi i arbeidet, en strategi som kan knyttes tett opp til ideen om mottakerdeltakelse. Analysen viser at disse prinsippene kommuniseres i alle dokumentene. Ordene solidaritet og lokale samarbeidspartnere går igjen både i informasjonsmateriale og i styrings- og arbeidsdokumenter.

For å beskrive hva solidaritet innebærer, settes solidaritet opp mot veldedighet. NF viser til at veldedighet innebærer at giver har kontroll over mottaker. I motsetning til det vil solidaritet bety at giver ikke har kontroll over mottaker. NF er opptatt av at mottakere skal ha rett til å sette premissene. For å sikre at styringen over utviklingen ligger hos mottakergruppen, jobber NF gjennom støtte til lokale organisasjoner. De inngår et forpliktende partnersamarbeid med lokale grupper, bevegelser eller organisasjoner. Hovedkriteriet for valg av partnerorganisasjon er at deres arbeid må bygge på anerkjennelse av menneskerettighetene, og at deres innsats må bidra til et mer rettferdig samfunn. NFs fokus på partnersamarbeid som et grep for å sikre at mottakerne er de som setter betingelsene i arbeidet, bunner i tanken om utvikling nedenfra og opp, og de grunnleggende ideene knyttet til prinsippet om mottakerdeltakelse. NFs begrunnelse for partnersamarbeid som strategi viser dette: "Det er de det gjelder som skal være sjåførere og ikke passasjerer i sin egen utvikling". I tillegg vises det til at en slik strategi vil gi bedre resultater, det blir et viktig middel for å nå målene med det internasjonale arbeidet. Samtidig viser NF til at selv om det er på sin plass å tale om mottakeransvar, må det internasjonale samfunnet ta sin del av ansvaret, siden de grunnleggende rammevilkår fastsettes av internasjonale aktører, som for eksempel Verdensbanken. NFs argumentasjon for sin strategi er i tråd med ideen om at det er mottakerne som skal være hovedaktørene i alle faser av et prosjekt, fra problemidentifisering via planlegging og implementering, til evaluering, der det er mottakerne som skal sette vurderingskriteriene. Dette er i tråd med Chambers påpeking av at det er lokalbefolkningen som vet best hva som er utfordringer og problemer, og det er de som har best forutsetninger for å løse utfordringer i sitt eget samfunn.

Et viktig aspekt ved NFs partnersamarbeidsstrategi er at mottakere representeres ved lokale partnerne. Det er lokale organisasjoner som setter premissene, utarbeider prosjekter og står for implementeringen, ikke nødvendigvis prosjektets målgruppe. Her skiller de seg fra Chambers PRA-metode, som er rettet direkte mot målgruppen. Men selv om det er lokale organisasjoner som setter premissene og er hovedsamarbeidspartneren, er den endelige målgruppens deltakelse også et tema for NF. NF er opptatt av at lokale partnerorganisasjoner skal ha lokal forankring, det er et viktig kriterium for valg av samarbeidspartnere. I tillegg er partnerorganisasjonens tilnærming til mottakerdeltakelse noe som vurderes ved valg av partnerorganisasjon.

Det overlates til lokale samarbeidspartnere å utarbeide prosjekter, og legge premissene for arbeidet, men det innebærer ikke nødvendigvis at NF skal ha en nøytral rolle i samarbeidet. Det skal være "et gjensidig samarbeidsforhold, der man deler ressurser" (se 6.2.3). Retningslinjene viser til at det operative ansvaret ligger hos partneren, men problemidentifisering og utforming av prosjektplan skjer i samarbeid med NF. Implementeringen skal skje på grunnlag av prosjektplanen de har blitt enig om. Men selv om NF deltar i utarbeidelsen av prosjektplaner, etterstreber de å ikke ha en ledende eller førende rolle. De vil være en partner som gir råd til de lokale partnernes prioriteringer, i tillegg til økonomisk støtte. NF ønsker å være en tilrettelegger, rådgiver og nettverksbygger. Spørsmålet er om dette er roller som er forenelige.

For NF innebærer partnersamarbeid noe langt mer enn bare å støtte lokale organisasjoners prosjekter økonomisk. Vi har sett at kompetanseutvikling, kapasitetsbygging og metodeutvikling er sentrale verdier ved å jobbe i partnerskap, aspekter som ikke nødvendigvis ville vært til stede i en rent økonomisk samarbeid. Jeg vil argumentere for at disse verdiene forteller oss at NF ikke etterstreber å ha en nøytral rolle overfor samarbeidspartnere. Tvert i mot ønsker de faktisk å påvirke partneren: De ønsker å bidra til utvikling av organisasjonen, de ønsker å bidra til at den lokale organisasjonen kan spille en politisk rolle i lokalsamfunnet, de ønsker å bidra til en metodediskusjon hos partnerorganisasjonene, der mottakerdeltakelse spesielt trekkes fram.

Gjennomgangen av dokumenter viser at NF ønsker å ta standpunkt til konflikter og samfunnsforhold. Hovedbegrunnelsen ligger i at de ønsker å støtte de som jobber for endring i samfunnet slik at rettighetene til utsatte grupper kan bli bedre. I tillegg vises det til at det er et viktig grep for å sikre gode resultater. Skal NF oppnå tillitt hos mottakergruppen, mener de det er viktig at mottakergruppen opplever at bistandsorganisasjonen har forståelse for deres politiske kamp og støtter deres arbeid. NF mener deres respekt for mottakergruppens politiske kamp er nødvendig for at mottakerne skal ha tillit til dem. Dette viser at deres partnerstrategi har et tosidig mål: På den ene siden er det et viktig grep for å sikre at mottakerne selv setter premissene, på den andre siden er det et viktig grep for å bidra til politisk endring med større respekt for menneskerettighetene, en mer rettferdig fordeling og økt råderett over egne ressurser. NF ønsker å fremme folkelig deltakelse og styrke lokalt engasjement i interessegrupper eller andre organisasjoner som jobber for å bedre livsvilkårene til undertrykte grupper.

NFs refleksjon rundt hvorfor partnersamarbeid er en viktig og riktig strategi, bærer både preg av at de ser på mottakeres deltakelse, representert ved lokale organisasjoner, som et mål i seg selv, samtidig som det er et viktig middel i bistandsarbeidet. Valg av strategi knyttes til at de er en solidaritetsorganisasjon, som innebærer "å vise respekt for partnernes integritet og for deres rett til å sette sine egne betingelser" (se 6.2.2). På denne måten blir de lokale aktørenes deltakelse et mål i seg selv, fordi det er en rettighet de har i kraft av at det er dem og deres livssituasjon prosjektet angår. Men det vises også til at en slik strategi er nødvendig for at arbeidet skal gi resultater, selv om det kan innebære at det tar lengre tid og kanskje bli dyrere. I tillegg vil jeg argumentere for at dette også er en viktig legitimeringsstrategi som ligger tett opptil NFs politiske ståsted og historiske bakgrunn, deres valg av metode gjenspeiler deres ideologi: NF ønsker å støtte bevegelser og organisasjoner som jobber for undertrykte grupper. Gjennom å framheve partnersamarbeid som et viktig grep i bistandsøyemed, får de en ekstra grunn til å gi bistand til grupper de ønsker å støtte politisk.

6.3 Norsk Folkehjelps refleksjon på P2-nivå

I dette kapitlet skal jeg se på hvilken refleksjon over mottakerdeltakelse som kommer fram i tilknytning til planlegging, gjennomføring og evaluering av prosjekter, med andre ord på praksisnivå 2. Partnerpolitikken er et viktig grep NF som organisasjon har valgt for å sikre mottakerdeltakelse og mottakeransvar. I dette kapitlet vil jeg rette oppmerksomheten mot hva dette innebærer på praksisnivå 2, hva NFs erfaringer er og hvilke refleksjoner NFs representanter gjør seg over involvering av målgruppen.

I både Palestina og irakisk Kurdistan implementeres prosjektene gjennom partnere. Det er et viktig grep for å oppnå langsiktig utvikling ifølge stedlige representanter som forteller:

Vi forsøker i størst mulig grad å jobbe i partnerskap med lokale organisasjoner, det er flere grunner til det. Den ene er at lokale organisasjoner ofte har den kunnskapen og kompetansen som skal til for å identifisere behov og skjønne målgruppen bedre enn hva vi har. Det andre er, for å tenke langsiktig, så er det mye bedre å ha lokale aktører med kompetanse, for at de blir, og de utvikler seg, mens vi engang reiser.

Partnerorganisasjonene blir definert som en målgruppe på linje med prosjekters endelige målgrupper, altså har NF to målgrupper. Den ene er mottakere på grasrota, som for eksempel fattige enker eller ungdommer utsatt for traumatiske opplevelser, som får støtte og tilbud. Den andre målgruppen er de lokale organisasjonene som NF samarbeider med, hvor målet er

at de skal få mulighet til å øke sin kompetanse og bli en aktør med innflytelse i lokalsamfunnet. Den første målgruppen er individbasert, individer som mottar bistand som skal forbedre deres livssituasjon. Samtidig utgjør disse individene en sosial gruppe, for eksempel ungdommer, enker, lokalbefolkningen i en gitt bygd etc. Den andre målgruppen er grupper og organisasjoner som handler på vegne av en sosial gruppe, som har kompetanse og ressurser til å handle på vegne av befolkningen. De to målgruppene vil bli omtalt som hhv mottakere og partnerorganisasjon.

I det følgende blir oppmerksomheten rettet mot hvordan NF reflekterer over deltakelse fra målgruppen, da er det viktig å ha denne todelte målgruppen i mente: partnerorganisasjonene og prosjektets mottakere. Når jeg skal se på hvordan NF reflekterer over mottakerdeltakelse, er det interessant å se på hvordan de involverer partnerorganisasjonen, hvordan oppgaver og ansvar fordeles i problemløsing, planlegging og implementering. Det er også interessant å gå inn på hvordan de sikrer de endelige mottakernes deltakelse. Hva er NFs refleksjoner knyttet til partnerorganisasjonens tilnærming til mottakerdeltakelse og lokale forankring, to av kriteriene for valg av partnerorganisasjoner? Men først skal jeg som en introduksjon til NFs arbeid og partnerpolitikk, se på et menneskerettighetsprosjekt som et eksempel på prosjekter NF støtter.

6.3.1 Prosjekteksempel: Menneskerettighetsbevisstgjøring

Som en introduksjon til NFs prosjekter vil jeg her introdusere et prosjekt der målet er bevisstgjøring rundt menneskerettigheter på landsbygda i Kurdistan. Prosjektittelen er *Human Rights awareness and practical popular participation of Anjunman (village heads), teachers and key personnel in the rural areas of Soran and Garmian* (Norsk Folkehjelp 2002a: 7). Soran og Garmian ble hardt rammet av Al Anfal og krigen, enkebefolkning var stor og området trengte gjenoppbygging. Befolkningen hadde vært utsatt for mange brudd på menneskerettighetene, og risikoen for nye menneskerettighetsbrudd var høy. Den sosiale kontrollen, spesielt overfor kvinner, unge jenter og barn var stor i følge den stedlige representanten. Hun/han peker på at når det skjer store omveltninger blir samfunnet fort mer reaksjonært og man får en økt undertrykkelse innad i familien, spesielt overfor kvinner.

Prosjektet har bakgrunn i en prosess som har gått over mange år, helt siden NF startet sitt arbeid i dette området i 1995. I den første forundersøkelsen i området var NF aktørene. En konsulent og den stedlige representanten gikk rundt og snakka med kvinner fra området,

med lokale organisasjoner, og med lokale myndigheter. Befolkningen bodde på den tiden i leire hvor det var lite å leve av, og som var preget av et sosialt destruktivt miljø, i følge den stedlige representanten. Første trinn ble å bistå slik at befolkningen kunne vende hjem så de kunne skape seg et livsgrunnlag. NF etablerte et samarbeid med en organisasjon som allerede hadde planlagt et prosjekt om å gjenoppbygge området, og var ute etter en internasjonal samarbeidsorganisasjon. Partnerorganisasjonen var en lokal, frivillig organisasjon hvor nesten alle lokalt ansatte var personer med bakgrunn fra satsningsområdene. Organisasjonen var på linje med NF i valg av målgruppe og målområde. De hadde gjennomført en grundig forstudie og hadde god bakgrunnskunnskap. Det ble etablert et partnerskap med utgangspunkt i den lokale organisasjonens idé.

I tillegg til partnerorganisasjonens ideer ønsket NF også å gjøre noe som retta seg mot å styrke kvinnes, og spesielt enkenes posisjon. De etablerte små mobile team av kvinner med juridisk og sosial fagkompetanse, og med genuin interesse for å gjøre noe. Teamene skulle reise rundt i de gjenoppbygde landsbyområdene for å identifisere behov blant kvinnene, og i neste omgang formulere mulige prosjekter som kunne bidra til å bedre deres situasjon. Men dette prosjektet ble stående på stedet hvil i flere år på grunn av krig høsten 1996.

Disse ideene og planene var spiren til menneskerettighetsprosjektet. Utformingsfasen for prosjektet gikk altså over lang tid. Til selve menneskerettighetsprosjektet kom ideen fra NF, den stedlige representanten forteller:

Behovet for menneskerettighetsopplæring har ikke kommet opp som et formulert behov fra landsbybefolkning. Vi har formulert det behovet etter å ha brukt veldig mye tid på å være i disse landsbyene og snakke med folk om veldig mange forskjellige ting, og bidratt til å ha løst andre av deres problem. Og så har vi sett, eller ment å se, at dette er et behov.

Deretter har vi gått tilbake til lokalbefolkningen, i samarbeid med partnerorganisasjonen, og spurt; er dere enig i at dette er et behov? Kunne dere tenke dere å være med på et opplæringsopplegg der noen av dere blir lært opp til å forstå mer av menneskerettighetene, hvilke rettigheter dere sjøl har, hvordan dere kan være med på å formulere deres egne krav overfor lokale myndigheter. Og også forstå situasjonen til andre blant dere.

NF ønsket å fokusere på kvinner og kvinners stilling, de visste av erfaring at kvinner som gruppe ofte sliter med store sosiale problemer og undertrykkes, ofte innenfor familien. Noen av dem utsettes for vold fra brødre og fedre, noen blir fratatt pengene de har tjent. Ut fra sitt

kjennskap til området så de et behov for å øke forståelsen for menneskerettigheter, både blant dem som var direkte offer for menneskerettighetsbruddene, og blant andre innbyggere.

NF hadde i en periode på slutten av 90-tallet hatt en operativ rolle. Men evalueringen som ble foretatt i 2000 anbefalte dem å fase ut sin operative rolle, og etablere partnersamarbeid med lokale organisasjoner og kommunale myndigheter (Buvollen og Kjørneberg 2000: 6, 39). På grunnlag av tanken om lokal eierskap ønsket NF at lokale aktører skulle ta ansvar for prosjektet. De samarbeidet allerede med to organisasjoner som jobbet med en tilsvarende målgruppe. Den ene var Anfal Victim Defence Association (AVDA) som er en interesserorganisasjon for ofrene for den store folkemordsaksjonen. Det er en relativt stor organisasjon med lokalkontor i Soran og Garmian området. Det andre var kvinneorganisasjonen Woman Information and Cultural Centre (WICC).

WICC hadde med støtte fra NF hatt et inntektsbringende prosjekt retta mot enkebefolkningen i området; en sauebank der sauer ble delt ut til enkene, som betalte tilbake med et lam. Det blir en inngangsport til å kunne ta opp andre problemstillinger. Den stedlige representanten forteller:

Man kan ikke komme til en kvinne i en vanskelig situasjon uten noen ting, og spørre 'hvordan har du det, har du det bra?', man må ha en inngangsport. Saueprosjektet har vært en inngangsport for å komme i reell dialog med ei veldig utsatt kvinnegruppe i dette landsbysamfunnet. Det har gjort at andre problemstillinger har kommet opp, og da spesielt kvinnerelaterte problemstillinger, som er litt tabu å snakke om ute i det offentlige rom. På den måten har man fått opp viktige problemstillinger når det gjelder likestilling og kvinners stilling, som man i neste omgang har satt på agendaen.

Begge organisasjonene hadde kommet med hvert sitt prosjektforslag som passet til NFs idé om å gjøre noe relatert til menneskerettigheter. NF ba dem om å gjennomføre en forundersøkelse sammen, og så samarbeide om et nytt prosjektforslag. Det ble gjort i 2001/2002, med støtte fra NF. Undersøkelsen ble gjort i nærmere 100 landsbyer i et område hvor NF hadde vært aktive tidligere, og hadde to mål: Det ene var å identifisere problemstillinger, hva folk opplevde som akutt og viktig for deres situasjon. Det andre var å identifisere ressurspersoner i landsbyene, personer som kunne ta ansvar for å øke bevisstheten når det gjaldt rettigheter og rettighetsarbeid i landsbyen.

Prosjektet fikk støtte og startet i 2002; det ble forlenget i 2003 og 2004. Det holdes kurs og seminarer for representanter fra landsbyene i området. På bakgrunn av forundersøkelsen ble 100-120 personer fra forskjellige landsbyer pekt ut til å være med på kurs. En til to personer fra hver landsby er med på kurset. Mange av deltakerne er landsbyledere, lærere eller andre sentrale personer. Kurset organiseres av partnerorganisasjonene i dialog med NF og på bakgrunn av forundersøkelsen som ble gjort. Partnerorganisasjonene planlegger temaer, henter inn forelesere og ordner det praktiske rundt kurset. Kursene går over 10 måneder, hver enkelt deltar på kurs en dag i måneden. I løpet av ei uke gjennomføres 5 like seminarer over samme tema, med ca. 20-25 deltakere hver gang. Man har små grupper så folk kan prate og diskutere, komme med motforestillinger og dra opp eksempler hjemmefra. De samme personene er med på et nytt seminar med et annet tema en måned senere.

Målet er at deltakerne mellom seminarene skal reise tilbake til sine landsbyer og snakke med sine naboer og landsbyfeller om de temaer og problemstillinger som ble tatt opp på kurset. Spørsmålet blir hvor mye kursdeltakerne greier å videreformidle ut i landsbyene. De har ingen faste instruksjoner på hva de skal gjøre. Noen velger å ha møter, mens andre velger å gå fra hus til hus og snakke med familier. Det er forskjellig grad av formalisering av videreformidlingen.

En lokalt ansatt forteller at i første fase, i 2002, var temaene for kursene menneskerettigheter, mens året etter fikk deltakerne også opplæring i å videreformidle stoffet. Målet for det tredje året er å bringe praktiske endringer til bygdene deltakerne kommer fra. Ønsket er å samle innbyggerne i de enkelte bygdene, inspirere dem til å komme med ideer for hva som kan gjøres for å sikre større respekt for menneskerettighetene og demokratiske idealer, og at de skal komme med forslag til hvordan dette kan gjøres. En lokal ansatt forteller:

We plan to bring those villages into a practical change. It will start like a circle: Everybody study in the village. They should make a list of what is needed for their village to achieve democracy and human rights more respected and make a plan for implementing those changes.

Det er partnerorganisasjonen som står for planleggingen av prosjektet. Om hvordan den endelige mottakergruppen deltar forteller den stedlige representanten:

Deltagerne på kurset vet jeg ikke om så langt har vært inne. Jeg tror ikke de har vært inne som gruppe. Men de har vært inne på den måten at våre ansatte reiser rundt i de forskjellige landsbyene og snakker med folk. Disse erfaringene samles. Hvis det er noe som peker på at dette ikke er vellykka, setter vi oss ned, og da kan vi også involvere deltakerne, som gruppe. Vi hadde allerede tidlig i prosjektet indikasjoner på at vi kanskje hadde gjort noen vurderinger som var uriktige, men da var det vi som satt oss ned og vurderte. Vi dro ikke inn deltakerne i prosjektet da, de ville ikke hatt forutsetninger for å kunne bidra i diskusjonen, det ville vært for nytt og for fremmed for dem til å bidra i diskusjoner om hvordan selve kursopplegget skulle utformes.

En lokalt ansatt viser til at det ikke alltid er naturlig å trekke inn mottakergruppen i alle prosjektfaser. Dette kommer an på typen prosjekt. Kurs er et eksempel: Det er viktig å høre med mottakerne om de er interessert i å få opplæring i menneskerettigheter, men hvis interessen er der, vil kurset i seg selv være en pakkelsning. Avgjørelser vedrørende temaer, foredragsholdere, sted og tid har partnerorganisasjonen ofte bedre forutsetninger for å ta, mener hun/han.

Oppfølgingen av prosjekter utføres av partnerorganisasjonen, NF følger opp prosjektprosessen. Den stedlige representanten skisserer det som en type hierarki: Man har deltakerne som er ute i landsbyen og skal bibringe fra kursene prosjektet holder. Så har man prosjektpartnerorganisasjonen som kommer på regelmessig besøk til hver enkelt landsby og er i direkte dialog med både landsbyboerne og deltar på kurs. Og så har man NFs prosjektansatte som kommer på mer tilfeldige og sporadiske besøk og gjør stikkprøver. Hvis noe ikke fungerer, tar NF og partnerorganisasjonen en prosjektgjennomgang for å se om de er på feil spor. Spesielt under pilotprosjekt ser NF det som viktig å gjøre denne typen gjennomganger regelmessig. Underveis i et prosjekt stilles grunnleggende spørsmål til prosjektet, og erfaringer så langt diskuteres.

Under intervjuene var prosjektet inne i sitt andre år. Det var såpass nytt at NF ikke hadde tilstrekkelig erfaringsmateriale til å vurdere den langsiktige måloppnåelsen. Den stedlige representanten pekte på at "dette er et prosjekt som er såpass nytt, når vi evaluerer det vil vi sikkert konkludere med at for å bidra til denne type endringer i et konservativt landsbysamfunn så må vi arbeide over år. Nå er vi inne i det andre året etter at vi starta opp med en sånn type prosjekt, så vi kan ikke forvente å se store resultater før det har gått 3, 4, 5 år".

Dette eksemplet har vist oss den lange veien fram til et menneskerettighetsprosjekt i irakisk Kurdistan. Vi har sett hvordan ideen til prosjektet oppsto, hvordan NF gjennom både egne ansatte og gjennom partnere fikk kjennskap og forståelse for lokalbefolkningens problemer. Vi så hvordan ideen ble utviklet, forundersøkelser gjort og prosjektet utformet i et samarbeid mellom partnerorganisasjonen og NF. Det kan stå som et eksempel på deres måte å arbeide på.

I neste kapittel blir fokus rettet mot hva som preger samarbeidet mellom NF og partnerorganisasjonen. Jeg vil da supplere med eksempler og erfaringer fra andre prosjekter, både fra Palestina og irakisk Kurdistan.

6.3.2 Lokale organisasjoner som representanter for mottakere

NF samarbeider med lokale organisasjoner for å sikre at det er de prosjektet angår som setter premisene og styrer sin egen utvikling. Det er derfor viktig for NF at partnerorganisasjoner representerer mottakergruppen. Partnerorganisasjonens lokale forankring og oppslutning blant mottakergruppen de representerer, er et viktig kriterium for NFs valg av samarbeidspartner, jamfør utvalgsriteriet *popular/ grass root support* (se 6.2.2). NF samarbeider fortrinnsvis med organisasjoner som er etablerte og har jobbet i området før NF kommer inn i bildet. Men de er også åpne for å samarbeide med en nyopprettede organisasjon hvis en gruppe fra et lite sted på landsbygda tar kontakt og ønsker å gjøre noe lokalt. Gruppen må da registrere seg som organisasjon.

Samarbeidsorganisasjoner kan deles inn i *non governmental organisations* (NGO) og *community based organisations* (CBO). NGO brukes om etablerte organisasjoner, de kan ha lokallag på flere steder. Grupper som omtales som CBO har sprunget ut fra et lokalsamfunn, fra en *community*, som interesserorganisasjon for hele lokalsamfunnet eller grupper i lokalsamfunnet. Det er ikke et klart skille mellom disse typene organisasjoner. Og at organisasjonen er sprunget i lokalsamfunnet medfører ikke automatisk at mottakere er involvert i større grad enn om partnerorganisasjonen er en NGO: "The direct beneficiaries are not necessarily more involved if the partner is a CBO", i følge en av NFs representanter. Det er ikke nødvendigvis slik at partnerorganisasjonens medlemmer er blant prosjektets målgruppe. Det viktige er at initiativet kommer fra en organisasjon som jobber tett med den gruppen mennesker som vil berøres av prosjektet, kjenner målgruppens situasjon godt og har

et genuint ønske om å gjøre noe for å forbedre situasjonen til målgruppen, i følge en av NFs representanter.

NF undersøker om den potensielle partnerorganisasjon har jobbet i det aktuelle området tidligere, og om representantene i organisasjonen er derifra. Medlemmer i organisasjonen bør bo i området hvor prosjektet skal implementeres. "Vi kan ikke støtte en organisasjon som ønsker å reise dit og opprette en lokal komité" sier en stedlig representant. Det holder heller ikke at medlemmer av partnerorganisasjonen opprinnelig er fra området. Evalueringsrapporten peker på at det ikke alltid finnes aktuelle lokale partnere for NF: "the relative lack of local potential partners, might be explanations or excuses for not developing partnership with compatible local organisations" (Buvollen og Kjørneberg 2000: 42). Likevel oppfordret de NF i irakisk Kurdistan til å lete etter flere mulige samarbeidspartnere.

For å skaffe informasjon om hvilken rolle organisasjonen spiller i lokalsamfunnet bygger NF både på samtaler med den potensielle partneren og vurdering av prosjektsøknad, i tillegg til at de benytter sitt nettverk. Der NF er etablert og har jobbet lenge, har de et stort nettverk å spille på. De kan skaffe informasjon gjennom sine partnerorganisasjoner, men også gjennom andre aktører de har kontakt med eller samarbeider med på ulike måter. En av de stedlige representantene i Palestina forteller at siden området de jobber i er så lite og tett med bare 1,2 millioner innbyggere, og NFs ansatte kjenner folk fra ulike fraksjoner, så er det ofte bare å ta noen telefoner for å finne ut hvor godt organisasjonen er forankret i lokalsamfunnet.

Men NF har opplevd at det kan være vanskelig å finne ut om organisasjonen har tilfredsstillende lokal forankring. Et eksempel som ble trukket fram var bygging av en klinikk i en beduinlandsby. Det henvendte seg en gruppe mennesker som ønsket støtte til å bygge en klinikk. NF fant ut at bare en i gruppen var fra landsbyen, så ryggmargsrefleksen var nei fordi den ikke var godt nok lokalt forankra. Likevel valgte NF å støtte med en liten sum, med håp om at gruppen kunne bli et talerør for landsbyen noe den trengte. Etter et par måneder fikk NF besøk fra beduinlandsbyen, de var sinte fordi noen utenfra hadde kommet og startet en klinikk i deres bygd, så de boikottet den. Det viste seg at representanten fra det lokale miljøet ikke hadde nok innflytelse og nære nok kontakter med de lokale lederne. Den stedlige representanten viser til at grunnen lå i at gruppen de samarbeidet med, ikke var godt nok forankra, partnerorganisasjonen representerte ikke mottakergruppen. NF hadde ikke hatt

noen kontakter i landsbyen, så de dro ut selv, men de klarte ikke å fange opp at disse folkene ikke hadde støtte i lokalbefolkningen.

Dette eksemplet underbygger Cleavers påpeking om at samarbeidspartnere ikke alltid har nødvendig innflytelse og respekt i lokalsamfunnet. Andre grupper kan like gjerne ha innflytelse og være de handlende aktører (se 2.3.3). Skal partnerorganisasjonene kunne spille sin rolle forutsetter det at medlemmer i samarbeidsorganisasjonen har respekt og innflytelse. Men en slik forutsetning om at det er de med respekt og innflytelse i lokalsamfunnet som må sitte i den lokale organisasjonen kan stå i konflikt til NFs idé om at det er målgruppens stemme som skal høres, og at de først og fremst ønsker å støtte de fattige og undertrykte i et lokalsamfunn, og ikke eliten som allerede har innflytelse.

6.3.3 Samarbeid mellom NF og partnerorganisasjoner

Partnerorganisasjonen representerer i seg selv en av målgruppene til NF. Deres rolle i prosjekter forteller hvordan NF involverer dem som målgruppe og som lokale representanter for mottakere. Jeg skal her se på hvordan arbeidsoppgaver og ansvar fordeles mellom NF og partnere, hvilken rolle partnerorganisasjonene spiller i prosjekter: Hvordan deltar de som representanter for mottakerne, hva er NFs refleksjon knyttet til dette, hva oppleves som utfordrende, og hvordan kan dette sees i forhold til de ulike dilemmaene. Stedlige representanter peker på at NF først og fremst ønsker å være en dialogpartner for å kunne bidra til å utvikle prosjektet bedre, og ikke en kontrollør.

Eksempelet viste oss at veien fram til et prosjekt kan være lang. Det er to måter ideen til prosjekter kommer opp. Enten ved at NF er ute og fanger opp behov, eller ved at potensielle samarbeidspartnere oppsøker NF. Lokale organisasjoner oppsøker NF med ideer til prosjekt de ønsker støtte til. Størrelsen på organisasjonen kan variere, det kan være en godt etablert NGO som har hatt mange prosjekter tidligere, eller det kan være en gruppe mennesker fra ei bygd som har slått seg sammen og ønsker å søke om støtte til et tiltak i lokalmiljøet. Når ideene kommer fra NF, utvikles de videre i samarbeid med en mulig partnerorganisasjon, ofte en organisasjon de allerede samarbeider med, eller de knytter til seg nye organisasjoner.

NF fanger opp problemer gjennom flere kanaler. Det kan være gjennom prosjekter de allerede støtter, fra informasjon partnerorganisasjonene kommer med, ut fra dokumenterte behov i offentlige undersøkelser og statistikker, eller på grunnlag av generell kunnskap de

har opparbeidet seg gjennom flere år i området. NF jobber bredt, så de får impulser fra mange kanter i tillegg til at partnerorganisasjonene bidrar med erfaringer og nettverk. En stedlig representant peker på at når man jobber over lengre tid i et område, opparbeider man erfaringer og kjennskap til området, man får signaler og fanger opp ideer. Hun/han betegner det som en dialektisk prosess: "Man får en idé, går rundt og spør om det har noe for seg, så går man tilbake, tenker litt mer og hører med noen andre, og så går man ut igjen".

Potensielle partnerorganisasjoner blir bedt om å skrive søknad med budsjett og prosjektbeskrivelse dersom NF synes ideen er god og tror det kan være et prosjekt å støtte. Uansett om ideen opprinnelig kom fra den lokale organisasjonen eller fra NF, må de skrive søknad. Noen av organisasjonene som tar kontakt med NF, har utspring i et lokalsamfunn og har lite erfaring med å drive prosjekter. I de tilfeller ber NF dem først om å skrive et budsjett. Det er noe konkret, og gir NF et bilde av hva organisasjonen vil bruke penger på. Dersom NF ser at gruppen har ressurser til å skrive litt om området og bakgrunnsinformasjon, blir de bedt om det. Søknader og prosjektbeskrivelse skrives som oftest på arabisk. Ikke alle kommer tilbake med søknad, fordi de synes det er for vanskelig. De får ikke hjelp til å skrive den første søknaden, det er et minstekrav til en partnerorganisasjon at de kan skrive en enkel søknad og et budsjett. De må være i stand til å formulere hva de ønsker å oppnå, hva de skal gjøre konkret, og det må være en sammenheng mellom mål og budsjett.

Når lokale organisasjoner henvender seg til NF med forespørsel om støtte, er det flere forhold som avveies: Er det en type prosjekt NF støtter? Er det et reelt behov? Har NF kapasitet til å støtte det? Og sist men ikke minst: Hvem er det som står bak henvendelsen? En stedlig representant forteller at søknader vurderes ut i fra om prosjektet virker troverdig og gjennomførbart, om det virker som et meningsfullt prosjekt i det aktuelle området, og hvordan organisasjonen har funnet ut at det er et problem. "Vi leser søknadene og ser om vi synes det er gode ideer eller ikke, og om de har tro på det. Det er flaskehalsen: de må overbevise oss om at prosjektet er meningsfylt og implementerbart".

Prosjektplaner utformes ofte i samarbeid mellom NF og partnerorganisasjonen: "Hva vil dere gjøre og hvordan vil dere gjøre det, og hvordan har dere kommet fram til den ideen?" er sentrale spørsmål NF stiller, i følge en stedlig representant. NFs ansatte kan sette krav til prosjektplanen, de hjelper til med å spesifisere den og bidrar slik til utformingen av planen.

Et eksempel som gis på samarbeid i utarbeidelse av prosjektplaner, er NFs støtte til ungdomsklubber i Palestina. Det er ikke nok at partnerorganisasjonen skriver at de skal ha 5 engelskkurs for ungdom i en flyktningleir. NF ber de spesifisere hvor mye de skal bruke på læreren, materialet, etc. At ungdommer skal sitte i styret er også et krav NF stiller; det krever de for å sørge for at målgruppa er representert i beslutningsprosessen. I tillegg til å snakke med samarbeidspartneren, reiser NF ut for å snakke med målgruppen. De henter inn informasjon i både formelle og uformelle settinger. De kan ha uformelle samtaler med ungdommene, og formelle møter hvor voksne er til stede. Slik finner de ut om ungdommene egentlig vil noe annet enn foreldrene. Den stedlige representanten understreker at i prosjekter med ungdom er det veldig viktig å involvere både ungdom og foreldre: Foreldrenes tilslutning til prosjektet er nødvendig for at ungdommen skal få lov til å delta, og ungdommen må bli hørt for at det skal være tiltrekkende og meningsfylt for dem å delta.

Hvor tett NF følger opp partnerorganisasjonen i utarbeidelse av søknader og prosjektplaner, er avhengig av hvor erfaren den lokale organisasjonen er i prosjektarbeid. NGOer har ofte større forutsetninger for å gjøre det i motsetning til CBOer som har sprunget ut fra et lokalsamfunn og kanskje ikke søkt penger og drevet prosjekter tidligere.

Ansvar for implementeringen ligger hos partnerorganisasjonen. Når prosjektet er godkjent av NF og kontrakt er skrevet, er det den lokale organisasjonen som har ansvar for å gjennomføre prosjektet innenfor de rammer prosjektplanen og budsjett legger. Det er partnerorganisasjonen som gjør eventuelle ansettelse. Dersom partnerorganisasjonen ønsker å gjøre endringer i forhold til prosjektplanen, er det mulighet for det, men da må endringen godkjennes av NF. En stedlig representant viser til at NF etterstreber å imøtekomme partnernes innspill, og dersom partnerorganisasjonen ønsker å endre planer underveis, forsøker de å etterkomme ønskene. Både under planlegging og ved eventuell endring av planer kommer NF med forslag og stiller krav, spesielt til den økonomiske biten og involvering av målgruppen. Hun/han forteller: "Samtidig som vi veldig ofte er fleksible, så er vi også veldig kravstore. Hvis de vil endre planene, må partnerorganisasjonene informere oss først hvordan de skal bruke pengene, men så får de endringene nesten alltid godkjent".

Forarbeidets betydning

Grundig arbeid ved vurderinger av prosjektsøknader og valg av partnerorganisasjon er en viktig måte å kvalitetssikre arbeidet på for NF. For det første er grundige forarbeid

nødvendig for å sikre gode prosjekter. For det andre er det viktig for NF å respektere samarbeidspartnerens arbeid, et sentralt aspekt ved NFs partnersamarbeidsstrategi. Når et formelt samarbeid er inngått, er det partnerorganisasjonen som står for planlegging, implementering og oppfølging av prosjektene; de har beslutningsmyndighet og hovedansvar. Et ønske i NFs arbeid er en nedenfra-og-opp-tilnærming, der mottakerne, representert ved partnerorganisasjonen, skal styre prosessen. Dersom NF skal styre partnernes arbeid, blir det en selvmotsigelse. De ønsker ikke å legge føringer på partnernes arbeid, for, som en stedlig representant peker på, blir det jo NF som da patroniserer.

En stedlig representant peker på at gode forundersøkelser er avgjørende for om prosjektet lykkes. Partnerorganisasjonen må gjennomføre forundersøkelser. Da må organisasjonen involvere målgruppen og etablere en dialog med dem, de må prate med folk om hva som er deres egentlige behov og ønsker.

En stedlig representant trekker fram et eksempel der prosjektet mislyktes pga. dårlig forundersøkelser, og lite involvering av mottakergruppen i planleggingsprosessen. I ei bygd var det overproduksjon av frukt som de ikke fikk solgt på markedet for veiene var så dårlige at frukten ble ødelagt under transporten. Det ble utarbeidet et prosjekt som gikk ut på å starte en syltetøyfabrikk. Tanken var at ved å foredle frukten i bygden ville den tåle transport og kunne selges i byer. Samtidig ville det bidra med arbeidsplasser for kvinner. Men, som den stedlige representanten forteller:

Man gikk ikke ut og gjorde noen ordentlig undersøkelse blant lokalbefolkningen; hadde de behov for disse arbeidsplassene? Hadde de kapasitet til å avstå kvinner til disse arbeidsplassene? Det ble ikke gjort noen ordentlig markedsundersøkelse, om det faktisk var et marked for syltetøy: Ville de kunne konkurrere på markedet med importert syltetøy fra Iran og Sør-Irak på kvalitet og på pris? Man gjorde heller ingen undersøkelse på hvordan dette ville influere på kjønnsdimensjonene i dette samfunnet, og hvem som ville ta beslutninger. Kunne vi gi kvinnene noen større strategisk makt? Kunne de ta noen flere valg om de fikk jobb på denne fabrikk, eller ville det bare bety at de fikk litt mer penger i lomma?

Det viste seg at produktene var vanskelige å få solgt. I tillegg reiste de fleste familiene til seters høyt oppe i fjellene på sommeren, så det var nesten ikke kvinner igjen i bygda til å arbeide på fabrikk. De kvinnene som var i bygda hadde så mye arbeid hjemme at de ikke kunne sette av 7-8 timer til arbeid på fabrikk. Etersom de ikke kunne vite om de fikk solgt produktene, var det en dårlig investering for deres del, så mange mistet fort motet. Den

stedlige representanten viser til at det kan godt hende at prosjektet var en god idé, "men problemet var at det skjedde alt for ad hoc, det var ingen involverende prosess fra ideen dukket opp og til pengene kom på bordet". Og når prosjektet fikk bevilget støtte, måtte prosjektet settes i gang raskt, for frukten begynte å bli moden, og pengene måtte brukes det inneværende år. Hun/han forteller at dette har ført til problemer som de sliter med i dette prosjektet fortsatt.

6.3.4 Mottakerdeltakelse

Parterorganisasjonens tilnærming til mottakerdeltakelse

Vi har sett at parterorganisasjonens tilnærming til mottakerdeltakelse er et uttalt kriterium for valg av partnerorganisasjon og innvilgelse av søknad i NFs internasjonale strategi. Dette framheves også viktig for NFs stedlige representanter. De viser til at det er NFs intensjon at mottakeren skal delta aktivt, og at det skal være et nært samarbeid mellom mottakere av prosjektet, partnerorganisasjonen og NF. "Deltagelse for meg, det er at folk som blir berørt av et prosjekt må være involvert i utformingen av dette prosjektet" sier en av dem.

Noen partnerorganisasjoner finner det hensiktsmessig med mottakerdeltakelse, og har det som en del av sin plan, andre organisasjoner er ikke fortrolig med mottakerdeltakelse som et aspekt i prosjekter. NF pålegger ikke organisasjonene å involvere mottakergruppen i alle faser av prosjektet. En lokal ansatt forteller om mottakerdeltakelse at "there are some partner organisations that are not convinced with the subject, and we are not obliging them to do it that way, because they are also our partners, we should also understand". Dette er i samsvar med prinsippene om at partnersamarbeid skal bygge på gjensidig tillit og respekt, men i motsetning til andre grunnleggende prinsipper om at mottakerne, de som blir berørt av et prosjekt, skal være med å bestemme.

Et annet poeng som informantene trekker fram, er betydningen av at det er partnerorganisasjonen som selv har valgt mottakerdeltakelse som strategi: "It is much more important that the partners themselves are convinced with doing it a participatory way". Dersom mottakerdeltakelse skal realiseres, må partnerorganisasjonene selv ønske å gjennomføre prosjektet på den måten. Hvis ikke partnere mener det er hensiktsmessig å involvere mottakere, men må gjøre det for å tilfredsstille NFs krav, vil strategien mest sannsynlig mislykkes; først når en organisasjon har tro på sine metoder og strategier kan de gjennomføres på en hensiktsmessig

måte og være en viktig metode for å oppnå de målene man etterstreber. Dette er samme tankegangen som ligger til grunn for mottakerdeltakelse som metode: Mottakere må ha tro på og føle ansvar for et prosjekt for at målene skal nås, og partnerorganisasjonen må ha tro på mottakerdeltakelse som strategi, og føle ansvar for å involvere mottakere for at strategien skal fungere.

NF tar høyde for at det å jobbe med lokale partnere ikke nødvendigvis innebærer at mottakeren blir involvert, og at de derfor søker å identifisere organisasjoner som har potensial til å involvere mottakere og bygge på deres behov og ønsker. Dette kommer blant annet fram i et landprogram:

NPA ... recognizes that support to Palestinian civil society institutions does not necessarily ensure broader organization and popular participation. Therefore, NPA is working to assess the organizations according to a set of criteria that can be measured. This does not mean that NPA enters into partnership with a rigid set of conditions for institutional capacity that has to be fully in place prior to initiating cooperation. On the contrary, the challenge is to identify organizations who share the values of NPA and with potential to increase their institutional capacity to improve their work with the target group to reach the development objectives within the communities (Norsk Folkehjelp 2002d: 3).

Framfor å legge føringer på partnerorganisasjonen om at de må benytte mottakerdeltakelse i sine prosjekter, er partnerorganisasjonens tilnærming til mottakerdeltakelse et av de kriterier NF vurderer før de går inn i et partnersamarbeid. Det vil komme fram av prosjektbeskrivelsen hvordan, og i hvilken grad partnerorganisasjonene skal involvere mottakere. I irakisk Kurdistan har NF en liste med spørsmål organisasjonene svarer på i prosjektsøknader, noen av spørsmålene dreier seg om involvering av mottakergruppen. Ved vurdering av prosjekter benyttes ulike manualer med kriterier som prosjektet kan vurderes i forhold til. En stedlig representant peker på at det er viktig å ikke framheve kriteriene for valg av partnerorganisasjon i for stor grad: NF unngår å si direkte hvordan de ønsker prosjektene. Hun/han forteller: "Vi er veldig forsiktig med å kommunisere vår strategi til partnerorganisasjonene, for det som skjer da, da blir de som papegøyer, og så får vi alt tilbake i vårt språk".

En grundig vurdering av partnerorganisasjoners tilnærming til mottakerdeltakelse kombineres med oppfølging og organisasjonsopplæring. Selv om NF er opptatt av å la partnerorganisasjonen være den styrende part som kommer opp med ideer og utvikler dem,

ønsker de også å bidra til at partnerorganisasjonen kan tenke nytt, i følge stedlige representanter. De ønsker å få samarbeidspartneren til å våge å løsrive seg fra måter de har gjort ting på før, og prøve å sette ut i livet andre måter å gjøre ting på. En stedlig representant forteller:

Vi må være pådrivere. Tradisjonen i Midt-Østen generelt og i Kurdistan er ... ovenfra og ned, patronisering på en måte; man vil folks beste og så tror man at man vet hvordan man skal fremme folks beste. Så gjør man det for dem, så kommer man og gjennomfører prosjekter for at de skal få det bedre. Den omvendte bottom-up-tilnærmingen er ganske fremmedt i det her samfunnet ... Det ligger veldig mye i vårt forhold til partnerorganisasjonen at vi skal prøve å inspirere dem til å tenke nytt, gjøre ting annerledes, bruke nye metoder. Og også at de skal overkomme forakten for bondesamfunnet, for den sitter også der, blant folk generelt, blant middelklassen.

Sitatet viser at partnerorganisasjonenes tilnærming til mottakerdeltakelse kan variere, det er ingen tradisjon for nedenfra-og-opp-tilnærming. NF må være pådrivere for at mottakere skal involveres i prosessen. Det holdes kurs og seminarer for partnerorganisasjonene, hvor blant annet betydning av mottakerdeltakelse er tema. Egne midler blir satt av til opplæring og organisasjonsutvikling av partnerorganisasjoner.

Betydningen av lokal tradisjon og erfaring trekkes også fram av en lokal ansatt. Hun/han viser til at styresettet i landet har gjort det vanskelig å få mottakere til å delta aktivt. Den dugnadsånden som fantes i samfunnet har forsvunnet etter flere år med gjenoppbygging og matdistribusjon som har blitt gjennomført uten krav om innsats fra mottakere. Vedkommende forteller:

The society in Kurdistan in itself in the past didn't work in a way that participation is important. Actually they were focusing on doing project for people, not doing project with people ... In the past, people used to get everything. They got everything. I am talking about culture in general. So the participation of the people was quite poor, quite weak.

Lokale erfaringer med bistandsprosjekter trekkes også fram for å forklare utfordringer med å få mottakere til å slutte opp om prosjekter og delta på prosjektets premisser. Følgende eksempel gis på hvordan prosjekter NF støtter kan oppleve det utfordrende å få mottakerne til å delta og bidra selv i prosjekter:

When NPA was distributing sheep to the people, they [partner organisation] asked the widows to build the enclosure for the sheep, they [the widows] can do it themselves from the mud and clay without any payment. But UN-organisation did not do it that way. They brought concrete blocks and everything they needed, and build it for them; in addition they got some money. So this is somehow deteriorating what we are doing in fact. Americans have project where they give courses and the people are getting paid to take part in the course. That is quite difficult for us. It is important that you convince the people to come to listen, that it is a benefit for a person, because they will increase their knowledge. So they should actually pay for it, though they don't do that, but they don't get money. If humanitarian are facilitating such projects the people shouldn't pay for it, but not receive money either. But actually they are giving them so much money. If they give money for participating in the course people are not coming to learn, they are coming to collect this money. That is something we should take into consideration, and it is a quite big challenge.

NFs representant opplever det som utfordrende at andre organisasjoner i mye større grad har gitt økonomisk ytelse uten å kreve egeninnsats fra mottakere. Sitatet viser at utfordringer knyttet til mottakerdeltakelse kan grunne i lokale ideer om hva bistandsarbeid er og skal være, ideer som kan være skapt av andre bistandsaktører. Men sitatet kan også lede til å spørre hvilke behov mottakergruppen har, hva de ser som viktig, og hva som er det mest basale motivasjonsmiddelet. Hvis penger er det som skal til for at mottakere skal delta på kurs, eller være interessert i innhegning til dyrene, klarer prosjekter da å møte de mest grunnleggende behov hos lokalbefolkningen? Kan dette sitatet like gjerne vise at hard valuta er det mest basale behovet i fattige land, valuta både mulighet til å skaffe seg det mest nødvendige. I tillegg vil penger gir en helt annen mulighet til å råde over egen situasjon, og selv sette premissene for hva bistanden skal brukes til.

Refleksjoner rundt grad av mottakerdeltakelse

I hvilken grad kan og bør mottakerne involveres er et av spørsmålene oppgaven søker å belyse: Hvilke refleksjoner gjør NFs representanter seg i forhold til det, og hva er deres uttalte handlingsteori? Svarene i undersøkelsen peker på at aktiv involvering av mottakere er et nødvendig grep for å sikre vellykkede prosjekter, samtidig stilles det spørsmålsteget ved om det alltid er hensiktsmessig å involvere mottakere i alle prosjektfaser. Spesielt reises det spørsmål til ideen om at mottakerne skal avgjøre hvem som skal motta støtte.

En stedlig representant viser til at deres erfaringer er at involvering av mottakere er viktig for å få vellykkede prosjekter. Hun/han trekker fram arbeidet i en ungdomsklubb som

eksempel på betydningen av involvering av mottakere: Det skulle introduseres traumeterapi for barna i en ungdomsklubb de støtter. Partnerorganisasjonen fikk imamene mot seg, fordi de har jenter og gutter sammen i ungdomsklubben. Hun/han forteller hvordan partnerorganisasjonen løste dette nettopp gjennom å involvere mottakergruppen i prosjektet, noe som førte til at de talte ungdomsklubbens sak når partnerorganisasjonen fikk imamene mot seg:

Det løste de [partnerorganisasjonen] ved å lage sine egne komiteer, de brukte tradisjonelle strukturer, de valgte respektable personer i samfunnet, de etablerte foreldrekomiteer som er venner av ungdomsklubben i Khan Younis, og introduserte egne aktiviteter i ungdomsklubben for foreldre. Det som skjedde da var at foreldre sto opp i moskeen, når noen forsøkte å snakke i mot ungdomsklubben så sto de opp og sa at det her er ikke riktig.

Den stedlige representanten mener at hadde ikke partnerorganisasjonen involvert mottakerne gjennom komiteer, og hadde de ikke trukket inn lokale autoriteter i arbeidet, hadde de ikke kunnet lage en ungdomsklubb med jenter og gutter sammen. Gjennom en slik involvering av de ulike mottakergruppene sikret de seg også god lokal forankring. Bare en organisasjon med lokal forankring har forutsetning for å gjøre dette, mener den stedlige representanten. Fordi partnerorganisasjonen hadde god lokal forankring og involverte ulike grupper i lokalsamfunnet, kunne de spille på lokale autoriteter. Partnerorganisasjonen kjente til lokale autoritetsstrukturer. Gjennom å velge inn personer som hadde respekt i lokalsamfunnet, var det lettere å få gjennomslag for sitt arbeid og sine ideer.

I tillegg var partnerorganisasjonen opptatt av å involvere foreldrene i arbeidet. Det ble etablert foreldrekomiteer hvor prosjektet ble diskutert, foreldrene fikk mulighet til å delta på de samme tilbudene som barna, og partnerorganisasjonen lagde bevisst arrangementer som engasjerte foreldrene, i følge en stedlig representant. Som for eksempel en martyrutstilling hvor ting knyttet til lokale martyrer ble stilt ut. Gjennom å inkludere foreldrene på ulike måter ble de ikke fremmedgjort for tiltaket som barna deres deltok på. Ungdomsklubben har blitt et tiltak foreldre støtter og ønsker at barna skal delta på, og de forsvarte ungdomsklubbens arbeidsmåter når det ble behov for det.

Samtidig som det vektlegges at mottakerdeltakelse er nødvendig for å sikre gode prosjekter vises det til at det ikke alltid er nødvendig eller hensiktsmessig å involvere mottakere i alle faser av prosjektarbeidet. Tre tendenser kommer fram i empirien: For det første pekes det på at mottakerne ikke alltid har forutsetninger for å delta i alle faser av et prosjekt. For det

andre trekkes det fram at i noen typer prosjekter er det verken hensiktsmessig eller nødvendig å trekke inn mottakere aktivt i utforming av prosjektet. Og for det tredje stilles det spørsmål til om det er riktig å overlate alt ansvar til mottakergruppen. I noen tilfeller er det partnerorganisasjonen som bør stå ansvarlig, og ikke mottakere, i følge en lokal ansatt.

Det stilles spørsmål til å overlate ansvar for utvelgelse av mottakere til mottakergruppen. Det hevdes at dette er et ansvar som bistandsorganisasjonen, representert ved en lokal partnerorganisasjon bør ta. Det er verken hensiktsmessig eller etisk riktig å overlate dette ansvaret og arbeidet til mottakergruppen. "It is hard to get the real truth from this method because everybody will want to be one of the beneficiaries, and no one wants to be the cause for the others not to get support" i følge NFs representant. Hun/han viser til at mottakerne ikke ønsker å være de som tar avgjørelsen, og sitte med ansvaret for hvem som ikke får hjelp og hvem som får. For det andre vil det være stor sjanse for at lokale autoritetsstrukturer og slekts- og vennskapsbånd vil ha betydning for hvem som velges som mottakere. Informanten mener denne og flere andre av PRA-metodene ikke er realistiske.

Det vises også til at det ikke i alle typer prosjekter er hensiktsmessig eller nødvendig med mottakerdeltakelse i utforming av prosjektet:

There is some kind of projects which doesn't need so much participation. For example; we have literacy courses. One of the conditions is that the people of the area should agree that they want to join literacy courses. Then the course itself is a package, the participation of the people will be the participation in lectures. It doesn't need participation all the time. But when we get projects where we see it is important to have participation, that it will affect it very much if there is no participation from the beneficiaries, then we will do the project with those partners that we see are strong and clever with participation.

En stedlig representant peker på at det vil ikke alltid være at mottakere har forutsetning for å se hvilket behov de har, det kommer fram i følgende sitat: "Selvfølgelig er det ikke alltid at initiativet kommer fra den konen som har et sykt barn, for hun er ikke i stand til å tenke ut at det er akkurat det hun trenger". Å se hvordan problemer kan løses forutsetter kunnskap om hva som kan gjøres for å løse problemer, det er ikke alltid de som har et behov har grunnlag for å se hvilket tiltak som kan bedre på situasjonen. En annen stedlig representant viser til at det også vil være grenser for hvor deltagende et prosjekt trenger å være. Hun/han forteller fra et nødhjelpsprosjekt som distribuerte mat i en landsby i Palestina: NF hadde introdusert prinsippet om anbudsrunde ved innkjøp på over 3 – 400 \$, noe partnerorganisasjonen måtte

gjøre når de skulle kjøpe inn mat til store summer. Dette hadde partnerorganisasjonen involvert lokalbefolkningen i. Den stedlige representanten forteller:

Det denne organisasjonen gjorde da; de gjorde det så deltagende at de lagde et offentlig møte for å bestemme hvilken grossist de skulle bruke. Og da ble de totalt kaos, for da var jo alle grossistene der også; de begynte å krangle; 'han har mye dårligere ris enn meg, jeg har jo mye bedre ris, derfor er min dyrere ikke sant' Så de gjorde jo det offentlig ... Men den bidding-prosessen [anbudsprosessen] var jo enormt deltagende; man må jo ikke finne på å lage et offentlig møte av en bidding-prosess for da vil jo alle; man må jo ta lukkede konvolutter og sitte selv og evaluere, og si 'ja, du var billigst'.

Dette sitatet peker på flere forhold. For det første forteller det at ikke alt arbeid knyttet til prosjektadministrasjon egner seg som en aktivitet der mottakerne skal delta, det bør legges til de som har ansvar for prosjektet, i dette tilfellet partnerorganisasjonen. For det andre er sitatet en god kommentar til Mosses beskrivelse av PRA-metoder som "public social events" (se 2.3.1). Han viser til at gruppeaspektet ved PRA-metodene bidrar til at lokale maktrelasjoner vil påvirke utfallet av prosjektet. Vi kan vel også spørre om sitatet viser at å videreformidle ideen om mottakerdeltakelse til lokale partnere kan være vanskelig. Det er en metode som kan praktiseres på ulike måter, og hvordan det praktiseres er avgjørende for om den oppfyller sin hensikt. Den stedlige representanten forteller at siden det var NF som hadde sagt at partnerne måtte gjennomføre anbudsrunder kom grossistene til dem og klaget. Men, som hun peker på; det var ikke NF som bestemte at det skulle gjøres gjennom et allmøte, de hadde bare introdusert prinsippet om anbud, i tillegg til at de hadde formidlet ideen om mottakerdeltakelse.

6.3.5 Oppsummerende betraktninger

NFs arbeid karakteriseres av at de jobber overfor to målgrupper: Det ene målgruppen er prosjektenes uttalte målgruppe; mottakere på grasrota, fattige enker eller ungdommer utsatt for traumatiske opplevelser, som får tilbud om ulike tiltak som skal avhjelpe deres situasjon. Den andre målgruppen er de lokale organisasjonene som NF samarbeider med, så de skal få økt kompetanse og innflytelse i samfunnet, gjennom veiledning og råd i tilknytning til det enkelte prosjekt, og gjennom organisasjonsutviklingskurs for partnerorganisasjoner. Den første målgruppen består av individer. Den andre målgruppen er organisasjoner eller grupper i lokalsamfunnet. Statlige institusjoner kan også være NFs samarbeidspartner i noen tilfeller.

Hvordan NF praktiserer deltakelse vil avhenge av hvilken målgruppe man har i mente. Snakker man om partnerorganisasjoner som målgruppe, vil jeg argumentere for at NF søker å praktisere selvmobilisering og interaktiv deltakelse jamfør Prettys termer (se 2.1.2). Men dersom man snakker om prosjektenes målgruppe, vil det være usikkert på hvilken måte mottakerne deltar i NF-støttede prosjekter. Det er først og fremst opp til partnerorganisasjonene hvordan de involverer mottakere. Men NF velger partnere blant annet ut fra deres tilnærming til mottakerdeltakelse, og søker å påvirke partnerorganisasjoner til å bygge prosjekter på prinsippet om utvikling nedenfra og opp.

Slik jeg ser det er det tre kritiske punkter i NFs arbeid som vil være avgjørende for hvilken rolle mottakerne spiller i NF-støttede prosjekter: For det første blir det et sentralt spørsmål i hvilken grad partnerorganisasjonen representerer mottakerne og har lokal forankring. For det andre er det et spørsmål hvilken rolle den lokale organisasjonen har: I hvilken grad det er partnerorganisasjonen som setter premissene, og hvordan fordeles oppgaver og ansvar mellom partnerorganisasjonen og NF. For det tredje vil det være viktig hvordan partnerorganisasjonen involverer prosjektets målgruppe i arbeidet.

Det første spørsmålet dreier seg om hvorvidt partnerorganisasjonen faktisk representerer mottakerne; om NF klarer å forsikre seg om at partnerorganisasjonen har lokal forankring. Det er både et spørsmål om partnerorganisasjonen har støtte og tillit fra målgruppen og om partnerorganisasjonen har direkte kjennskap til og forståelse for målgruppens behov og ønsker: Kan målgruppen identifisere seg med den lokale organisasjonen, og vil de støtte opp om organisasjonens valg og arbeid? Hvis denne støtten mangler, er ikke prosjektet eller organisasjonen godt nok forankret i målgruppen. Her kan vi trekke paralleller til Cleaver som mener lokale organisasjoner blir tillagt for stor betydning i bistandsarbeid. Organisasjoner er ikke nødvendigvis en naturlig enhet i et lokalsamfunn. De vil ikke gjenspeile lokalsamfunnets behov og komplekse relasjoner, og har kanskje ikke den innflytelsen og respekten som vil være nødvendig for å kunne gjennomføre et prosjekt (se 2.3.3).

Partnerorganisasjonens lokale forankring henger tett sammen med hvor godt organisasjonens ansatte og medlemmer kjenner målgruppens behov, ønsker og meninger, og hvorvidt de selv er i målgruppen og selv har erfart de problemer et prosjekt søker å gjøre noe med. I den sammenheng kan man spørre om det vil være et skille avhengig av om partnerorganisasjonen

er en etablert NGO, eller om den har oppstått ved at lokalbefolkningen har organisert seg, en CBO. Men vi har sett at også i tilfeller der partnerorganisasjonen er dannet av lokalbefolkningen, har de ikke nødvendigvis lokal forankring, noe vi så i eksemplet fra Beduinlandsbyen. Selv om det sitter representanter fra lokalbefolkningen i en komité, garanterer ikke det at organisasjonen har støtte blant målgruppen og god lokal forankring.

Men gitt at den lokale organisasjonen har god lokal forankring, så blir neste spørsmål hvilken rolle den lokale partnerorganisasjonen har, hvordan ansvar og oppgaver fordeles mellom NF og partneren, og i hvilken grad det er partnerorganisasjonen som setter premissene. Det samarbeidet NF etterstreber, karakteriseres av selvmobilisering og interaktiv deltakelse: I noen tilfeller er det partnerorganisasjoner som tar initiativ og tar kontakt med NF med idé til et prosjekt, mens andre ganger har NF ideer til prosjekter, og ber samarbeidspartnere utvikle ideen. Prosjekter utvikles i et samarbeid mellom NF og en potensiell partnerorganisasjon. Dersom NF velger å gi økonomisk støtte til prosjektet, blir en formell kontrakt inngått, hvor en plan for prosjektet er et forpliktende vedlegg. Det er nedfelt i kontrakten at partnerorganisasjonen har hovedansvaret for prosjektet. De har ansvar for implementering, eventuelle ansettelser, og de skal sørge for at prosjektet gjennomføres i forhold til lokale retningslinjer og lover. NF har ansvar for å følge opp, være med på å diskutere utfordringer knyttet til prosjektet, gi profesjonell og finansiell støtte og kontrollere at pengene brukes i forhold til avtalt budsjett og prosjektplan.

Selv om ansvaret ligger hos partnerorganisasjonen, er NF en sentral aktør: De kommer med ideer, de kommenterer prosjektplaner, de har samarbeidsmøter under implementering, de tar stikkprøver, gjør evalueringer og vurderer om prosjekter skal forlenges. NFs prinsipp er at det er partnerorganisasjonen som skal sette premissene, og at NFs rolle skal være å tilrettelegge for at partnerorganisasjoner kan gjennomføre prosjekter. Men likevel søker ikke NF en nøytral rolle, de ønsker derimot å være en pådriver og rådgiver overfor partnerne. De ønsker at partnerorganisasjonene skal utvikle sin organisatoriske kompetanse og sine metoder i prosjektarbeid, og organisasjonenes tilnærming til mottakerdeltakelse vurderes spesielt. En informant viste til at NF setter strenge krav, samtidig som de er fleksible: "Samtidig som vi veldig ofte er fleksible så er vi også veldig kravstore; at man skal informere oss først hvordan de skal bruke pengene, så får de det nesten alltid godkjent". NF søker altså å påvirke og inspirere partnerorganisasjonene samtidig som de ønsker at arbeidet skal bygge på partnernes kompetanse og arbeidsmåter. Her ser vi at på den ene siden tar NF

tak i PRA-prinsippet om at prosjekter skal bygge på lokal kunnskap, mens på den andre siden fraskriver de seg ikke helt rollen som konsulenter. Selv om NF ønsker å overlate ansvaret til partnerne, ønsker de også å påvirke dem. Det kommer fram blant annet i kontrakten der NF viser til at de skal bidra med nødvendige profesjonelle ressurser til samarbeidspartneren. Dette synet får støtte fra informanter; blant annet viste en av dem til at NF ønsker å oppmuntre partnerne til å tenke nytt og annerledes i forhold til metoder og strategier i prosjekter. På bakgrunn av dette er det på sin plass å spørre hvem det er som egentlig setter premissene? Er det en fare for at prosjektene utformes ut fra hva partnerorganisasjonen tror NF ønsker? Disse spørsmålene gir ikke oppgavens undersøkelse svar på. Men den viser at en slik fare kan være til stede, og at man ikke kan være sikre på at det er partnerorganisasjonen som setter premissene. Vi har sett at dette er en fare organisasjonens ansatte er klar over; de pekte på at hvis NF legger for mange prinsipper og kriterier for prosjektene, blir det de som patroniserer. Og hvis de presenterer sine kriterier for tydelig, vil de fort kunne få prosjekter som først og fremst er formet for å oppfylle kriteriene, og ikke ut fra behov og ideer i lokalsamfunnet.

Et tredje kritisk og avgjørende moment for om NF-støttede prosjekter kan sies å bygge på mottakernes behov, ønsker og premisser, dreier seg om hvordan partnerorganisasjonen involverer mottakere. Partnerorganisasjonens tilnærming til mottakerdeltakelse er et av utvalgskriteriene ved vurdering av prosjektsøknader, men det er ikke formulert som et krav fra NF at partnerorganisasjonen skal involvere mottakere som en aktiv aktør i planlegging og implementering. Dette har to hovedgrunner: For det første blir det NF som patroniserer hvis de legger føringer på partnerorganisasjonen. Et slikt krav vil være i strid med den grunnleggende ideen om at partnerorganisasjonen, og ikke NF, skal sette premissene. I tillegg, for at mottakerdeltakelse skal fungere som metodisk grep, er det en forutsetning at både de som benytter seg av metoden, altså partnerorganisasjonen, og de som involveres, altså mottakerne, har tro på at dette er en fornuftig måte å arbeide på. Partnerorganisasjonens praksis avhenger av hvor fortrolig de er med mottakerdeltakelse som metode, og typen prosjekt de har. NFs erfaring fra irakisk Kurdistan og Palestina er at det ikke er tradisjon for stor grad av mottakerinvolvering, en ovenfra-og-ned-holdning er ofte vanlig i ulike hjelpe-tiltak. Selv om de ikke stiller absolutte krav til mottakerdeltakelse, søker de å være en pådriver gjennom inspirasjon og kursing om mottakerdeltakelse, og ved støtte organisasjoner som legger opp til mottakerdeltakelse i prosjektsøknader.

På bakgrunn av disse tre kritiske momentene kan man spørre i hvilken grad partnerskapspolitikken bidrar til den type mottakerdeltakelse og mottakerstyring som NF fremmer i sitt informasjonsmateriale. Klarer de "å la dem det gjelder være sjåfører og ikke passasjerer i utviklingen av sitt eget samfunn", slik vi så de uttrykker i informasjonsbrosjyren *Samhold, solidaritet, menneskeverd*. Blander NF sammen sine to målgrupper når de presenterer arbeidet sitt? Hvem sikter de til når de sier "dem de gjelder": Er det den endelige mottaker eller er det partnerorganisasjonen? Jeg vil argumentere for at skillet mellom disse to målgruppene ikke er tydelig i informasjonsmaterialet. I informasjonsbrosjyren kan man umiddelbart få inntrykk av at NF snakker om mottakere av bistand. Den gir inntrykk av at det er prosjekters målgruppe som skal involveres i prosjektarbeid og være med på å sette premissene. Egentlig snakker de om lokale samarbeidsorganisasjoner, at det er partnerorganisasjoner som skal sette premissene. Det er ikke NF, men det er heller ikke den endelige mottaker. Kan denne sammenblandingen av de to målgruppene i retorikken føre til uklarheter i legitimeringen? Leseren får inntrykk av at det er mottakere av bistand som setter premissene, men egentlig er det lokale organisasjoner. Både teori, teorikritikk og oppgavens undersøkelse har vist at lokale organisasjoner ikke nødvendigvis er representative for mottakergruppen, og heller ikke nødvendigvis praktiserer mottakerdeltakelse. Jeg vil også stille spørsmålet om hvem det egentlig er de lokale organisasjonene representerer: Er det mottakerne eller NF? Er de først og fremst et talerør for mottakerne ovenfor NF, eller har de tatt NFs plass som den sentrale bistandsaktøren i lokalsamfunnet? Er det en svakhet ved NFs prosjekter at NF jobber ut i fra ideen om at partnerorganisasjoner representerer mottakere, mens de i realiteten i stor grad erstatter den rollen og de arbeidsoppgavene internasjonale bistandsorganisasjoner tradisjonelt har hatt.

7. Oppsummerende konklusjoner

Her vil jeg først se på hovedtrekkene ved hvordan Norsk Folkehjelp og Flyktningshjelpen reflekterer over mottakerdeltakelse. Jeg vil gjøre noen sammenligninger og trekke ut hovedtendensene. Oppgaven ønsket å belyse ulike dilemmaer knyttet til mottakerdeltakelse med teori, teorikritikk og to norske bistandsorganisasjoners refleksjon. Disse dilemmaene var knyttet til hvilken rolle bistandsorganisasjoner, mottakere og lokale organisasjoners bør og kan spille i bistandsprosjekter. I 7.2, 7.3 og 7.4 vil jeg oppsummere hvordan disse tre aktørenes rolle kan belyses på grunnlag av oppgavens funn, og peke på hva som kan berike organisasjoners læring på bakgrunn av oppgavens funn.

7.1 Sammenlignende oppsummering

Her vil jeg gjøre en sammenlignende oppsummering av informantorganisasjonenes refleksjon. Hva preger deres framstilling av mottakerdeltakelse, hvordan reflekterer de over de ulike dilemmaer knyttet til mottakerdeltakelse, og hvilke rammefaktorer framhever de som viktige for mottakerdeltakelse som metode i bistandsarbeid.

Første hovedinntrykk er at organisasjonene fronter sitt arbeid på svært ulike måter. Flyktningshjelpen er opptatt av å framheve at det er *hjelp* de gir, de har definert seg vekk fra å være en organisasjon som gir råd, i hvert fall for sitt norske publikum. De framhever først og fremst at de *beskytter* mennesker i nød, og gir dem hjelp. I motsetning til dette har Norsk Folkehjelp gått fra å omtale seg som *hjelporganisasjon* til *solidaritetsorganisasjon*, og de tar avstand fra veldedighetstanken. De vil derfor at samarbeidspartnere skal sette premissene for arbeidet selv. Denne begrepsbruken som vi fant i prinsippprogrammer og gjennom navneendring, er små språklige detaljer som signaliserer en større ideologisk forskjell mellom de to organisasjonene.

Hvis vi sammenligner organisasjonenes overordna strategier, vil jeg argumentere for at de har forskjellig innfallsvinkel, sett fra et mottakerdeltakelsesperspektiv. Norsk Folkehjelps overordna strategi er støtte til lokale organisasjoner. Prosjekter gjennomføres av partnere med lokal forankring og støtte i mottakergruppen. Slik søker Norsk Folkehjelp å sikre at bistandsprosjekter skjer på mottakernes premisser. Flyktningshjelpen implementerer stort sett prosjekter selv, men alt arbeid skal være involverende. De skal involvere ulike aktører i

arbeidet; flyktninger og internt fordrevne framheves som de nærmeste faglige samarbeidspartnere. Her ser vi en grunnleggende forskjell i organisasjonenes ideologi som ligger bak: I prosjekter som støttes av Norsk Folkehjelp, er det Norsk Folkehjelp som deltar i partnerorganisasjonens prosjekter, mens hos Flyktninghjelpen er det mottakergruppen som involveres i Flyktninghjelpens prosjekter. Men siden undersøkelsen ikke har studert praksisnivå 1, blir spørsmålet om hvor stor innflytelse de ulike mottakergruppene reelt sett har, stående ubesvart.

En sammenligning av begrunnelsen bak prinsippvalg er også interessant. Flyktninghjelpen knytter følgende begrunnelse til målgruppen som nærmeste samarbeidspartner: "Flyktningerrådet skal bygge sin virksomhet på respekt for flyktningenes kultur og sedvaner, og på anerkjennelse av at de selv er best skikket til å definere sin situasjon og finne måter å bedre den på" (Flyktningerrådet 2002a: 8). Mens solidaritet for Norsk Folkehjelp betyr "å vise respekt for partnernes integritet og for deres rett til å sette sine egne betingelser" (Norsk Folkehjelp 2003d). Det ligger ingen motsetning i disse ulike begrunnelsene, mottakere har både en rettighet til å være de som setter premissene, og de har de beste forutsetninger for dette. Men det interessante er sammenhengen mellom forskjellen i fokus i begrunnelsene, og organisasjonenes ulike strategier. Mens Norsk Folkehjelp fokuserer på at mottakere har en *rett* til å sette egne betingelser, er Flyktninghjelpens hovedpoeng at det er mottakerne som er *best skikket* til dette. Ut fra Norsk Folkehjelps argumentasjon kan man utlede mottakerdeltakelse som et mål i seg selv. Slik gir de en god begrunnelse for at prosjektadministrasjon skal ligge hos partnerorganisasjoner, mens Norsk Folkehjelp skal være deltakere i deres prosjekter. Ut fra Flyktninghjelpens argumentasjon blir ikke det viktige hvem som leder og styrer prosjektene, men at mottakere involveres, som et middel for å nå prosjektmål. Flyktninghjelpens argumentasjon fører til en metodisk tilnærming der det viktige er at mottakere involveres i problemidentifisering og planlegging, uten at de nødvendigvis leder prosessen.

Dette er hovedinntrykkene av organisasjonenes refleksjon over mottakerdeltakelse som gjenspeiler seg i ulike informasjons- og styringsdokumenter, et resultat av refleksjon på praksisnivå 3. Men hvilke refleksjoner preger praksisnivå 2, som kommer til uttrykk gjennom organisasjonenes representanters refleksjon knyttet til vurdering og planlegging av prosjekter? Og hvordan er sammenheng mellom den uttalte teorien som kommer fram i organisasjonens dokumenter, og organisasjonens representanters uttalte teori? Et tema som

går igjen i mitt empiriske materiale, er hvordan ansvar og oppgaver fordeles mellom ulike aktører, og hvor stor innflytelse ulike aktører bør og kan ha. Materialet har identifisert tre hovedaktører som involveres i prosjektarbeid i begge organisasjonene: Mottakere, lokale samarbeidspartnere og den norske bistandsorganisasjonen. Lokale samarbeidspartnere kan være lokale myndigheter, men er som oftest lokale organisasjoner, enten basert i lokalsamfunnet eller NGOs. I tillegg er donorer som UD og NORAD indirekte aktører, hvis premisser de legger, påvirker mulighetene for å involvere og overlate ansvar til lokale aktører.

Forskjellen mellom organisasjonene som kommer fram i informasjonsmateriale og styringsdokumenter, gjenspeiler seg også på praksisnivå 2: Flyktningshjelpens lokalt ansatte står for hovedansvaret for gjennomføring av prosjekter, mens Norsk Folkehjelp overlater det meste av arbeidet til partnerorganisasjoner. Dette arbeidet innebærer problemidentifisering, utforming av prosjektplaner og administrativt ansvar knyttet til implementering, der hovedansvaret ligger hos Flyktningshjelpens ansatte eller Norsk Folkehjelps partnerorganisasjon. Norsk Folkehjelps ansatte deltar i diskusjoner og kommer med ideer under problemidentifisering og planlegging, mens implementeringen står partnerorganisasjonen for. De følger opp prosessen, gjør stikkprøver, bidrar med råd og godkjenner eventuelle endringer i prosjektplanen. Flyktningshjelpen involverer mottakergruppen gjennom å samle inn informasjon, meninger og råd fra mottakere og lokale aktører i planleggingsfasen, mens under implementeringen blir mottakere involvert gjennom allmøter og lokale komiteer som organiserer dugnadsarbeid og sosiale tiltak. Norsk Folkehjelp samarbeider med organisasjoner som hadde en agenda før samarbeid blir inngått. I motsetning til dette opprettes de fleste lokale komiteer Flyktningshjelpen samarbeider med, etter det er avgjort at en bygning skal rehabiliteres. Flyktningshjelpen bidrar til organisering av allmøte og valg av komité.

Hvordan sikre at samarbeidsorganisasjoner har lokal forankring, og hvordan bidra til involvering av mottakere, er to temaer som begge organisasjonene vender tilbake til i sin refleksjon. Begge organisasjonene viser til at det er utfordringer knyttet til hvorvidt lokale samarbeidspartnere har den nødvendige støtte og tillit blant prosjektets målgruppe, og representerer deres ønsker og behov. Dette er noe begge organisasjonene har erfart som viktig for mottakeres interesse og motivasjon til å delta. Norsk Folkehjelp viser til at prosjekter lykkes når den lokale forankringen er god, og lokalsamfunnet støtter opp om de tiltak partnerorganisasjonen setter i gang. Hvis lokale organisasjoner ikke har god lokal

forankring, er faren for at målgruppen ikke deltar og nyttiggjør seg prosjektet, større. Her kan det trekkes en parallell til Flyktningshjelpens erfaring med lokale komiteer. De har opplevd at beboere ikke stiller opp på dugnad slik komiteen har avtalt på vegne av beboerne. Dette kan grunne i at komiteen ikke har god nok lokal forankring, målgruppen støtter ikke opp om komiteen.

Å sikre at samarbeidsorganisasjoner har god lokal forankring, gjør Norsk Folkehjelp først og fremst gjennom grundig vurdering av potensielle samarbeidspartnere. Dette skjer før de går inn i et samarbeid, og før implementeringen av et prosjekt starter. Mens hos Flyktningshjelpen blir spørsmålet om den lokale komiteens lokale forankring viktig under implementering. Når komiteer opprettes under allmøte jobber de for å få til et demokratisk valg og en komité som representerer mottakergruppen.

Når det gjelder involvering av mottakere, har vi sett at Norsk Folkehjelp ønsker å påvirke partnerorganisasjoner til en nedefra-og-opp-tilnærming i prosjekter. Men de ønsker fortrinnsvis å komme med råd og bidra med kursing i temaet. De vil ikke legge føringer på arbeidet med krav om mottakerdeltakelse, for det vil stå i motsetning til organisasjonenes prinsipp om å respektere partnernes integritet og egne metoder og kompetanse. Av denne grunn sikres mottakerdeltakelse først og fremst gjennom valg av samarbeidspartnere, prosjektsøknader vurderes blant annet ut i fra prosjektets planer for involvering av mottakere. I motsetning til dette kan Flyktningshjelpen involvere mottakere slik de selv ønsker, siden de implementerer prosjekter selv. I deres eksempel så vi at lokale komiteer blir tillagt ulike funksjoner i forbindelse med implementeringen, mens den enkelte mottaker blir involvert gjennom dugnad. Håndboken oppfordrer lokalkontorer til å benytte selvhjelpsmetode, eller at lokalsamfunnet står for byggeprosessen. I Kaukasus skjer rehabilitering eller husbygging stort sett skjer gjennom entreprenører eller ingeniører og fagfolk ansatt av Flyktningshjelpen. Dette grunner blant annet i lokale forskrifter og økonomiske hensyn. Men mottakernes bidrag med arbeidskraft, enten gratis eller betalt, blir også ansett som selvhjelp.

7.2 Bistandsorganisasjoners rolle

Hvilken rolle kan og bør en bistandsorganisasjon og dens representanter ha, er et av spørsmålene oppgaven ønsket å belyse. Hva er hovedtrekkene i den presenterte teorien og undersøkelsens datamateriale knyttet til dette? Bistandsorganisasjonene vil være den aktøren

i et bistandsprosjekt som setter mål for arbeidet og kontrollerer midlene. Hvilken rolle de har vil legge grunnlaget for hvilke rolle mottakere og andre aktører kan ha.

Et viktig prinsipp ved PRA-baserte prosjekter, er at bistandsorganisasjonens representant skal være en nøytral tilrettelegger. Chambers setter dette opp mot tituleringer av bistandsarbeidere som ledere og konsulenter. Ideen i hans teori er at bistandsorganisasjonen skal legge til rette for at en utvikling kan skje, uten at dens representanter inntar en lederrolle eller konsulentrolle. Det er mottakeres kunnskap og kompetanse som skal være grunnlaget for prosjekter, de skal være initiativtakere og lede prosessen.

Den empiriske undersøkelsen har vist at mange rammer for bistandsarbeid legges utenfor målgruppen. Det ligger betingelser i støtten fra UD og NORAD som gjør at det er vanskelig å involvere mottakere i stor grad før implementeringen starter. Når svar på søknad foreligger og økonomisk finansiering er sikret, må støtten brukes inneværende år. Det gir lite tid og rom for å involvere mottakere i planleggingen. I tillegg er store deler av prosjektutformingen bestemt av standarder, rutiner og kriterier som bistandsorganisasjonen har utarbeidet, eller forpliktet seg til å følge. Dette begrenser hvor stor innflytelse mottakerne kan ha på utformingen av prosjekter. Spørsmålet blir om det er logisk mulig å unngå å ha en førende rolle, samtidig som man legger rammene. Bistandsorganisasjonen vil sitte med mye makt gjennom at det er de som godkjenner prosjekter, og deres ansatte vil være talerør for hvilke prosjekter som skal få støtte. Her er det nyttig å trekke inn blant annet Mosse og Cooke som viser til at bistandsorganisasjoner og deres representanter uansett vil påvirke prosessen, de vil aldri være nøytrale tilretteleggere. All utvikling gjennom bistand er intensjonell, og de som har en intensjon med den, vil påvirke den. Empirien gir flere eksempler på at bistandsorganisasjoner setter premisser for prosjekter: De har strategiplaner for hva de vil støtte, de har styringsdokumenter som legger føringer for alt arbeid, de har kriterier og minimumsstandarder for de ulike programmene, og deres ansatte preger prosjektene de jobber med. Er kriteriene og rammevilkårene i prosjekter så mange at mottakerdeltakelse reduseres til å bestemme fargene på veggene? På denne bakgrunn kan det stilles spørsmål til om det er mulig å overlate ansvar for prosjektutforming til mottakere. Er kriteriene så mange at mottakernes oppgave blir å forme prosjekter som passer etter bistandsorganisasjonens kriterier, uten noen videre innflytelse selv? Hvis så er tilfelle, kan man spørre om ikke denne oppgaven, og ansvaret knyttet til det, bør ligge hos de som setter premissene. I denne sammenheng er Taylors påpeking om at mottakere kan bli pålagt uhensiktsmessig mange

oppgaver interessant. Spørsmålet blir om mottakergruppen blir pålagt oppgaver knyttet til prosjektutforming som de ikke har forutsetninger for å gjennomføre, og om rammevilkårene for arbeidet gjør at mottakere ikke sitter med tilstrekkelig myndighet til å stå ansvarlige for arbeidet. Andre kritikere på at det mottakere først og fremst lærer av å involveres i prosjektutforming, er å forme prosjekter etter gitte kriterier og bistandsorganisasjoners forventninger, og det er kanskje ikke den type kompetanse man fortrinnsvis ønsker å bygge gjennom bistandsprosjekter?

Representanter fra begge organisasjonene viser til at det er viktig at bistandsorganisasjoner er klare på hvilke prinsipper de jobber etter. Flyktinghjelpen framhever at det er viktig at mottakergruppen kan ha tillit til dem, og vet hva de kan forvente av Flyktinghjelpen. Norsk Folkehjelp har gjensidig tillit og åpenhet som viktige særpreg ved partnersamarbeidet, ansvarsforhold skal komme tydelig fram i kontrakten mellom dem og samarbeidsorganisasjonen. Kanskje er det viktigere at bistandsorganisasjoner er klare på hva de mener, og hvilke prinsipper de jobber etter, framfor å etterstrebe en nøytral rolle? På en annen side viser Norsk Folkehjelp til at kriterier for hvilke prosjekter og type organisasjoner de støtter ikke kan settes opp på en plakat midt i byen. Da "blir de som papegøyer", som en informant uttalte. Man risikerer at mottakergruppen utarbeider prosjekter først og fremst etter hvordan de tror Norsk Folkehjelp ønsker prosjektene, og ikke fortrinnsvis på grunnlag av egne behov. Dette står i motsetning til prinsippet om at ideene skal komme fra mottakergruppen, ut fra et opplevd behov hos dem. Det er behovene i lokalsamfunnet som skal legge grunnlaget for prosjektprioriteringene, og ikke Norsk Folkehjelps kriterier. Vi ser her et dilemma som tydelig er til stede: Organisasjonene har strategier for hvilke prosjekter de støtter, og kriterier for hvordan de skal gjennomføres, samtidig som de ønsker at prosjektene skal springe ut fra lokalsamfunnet, og at mottakere skal være de som setter premissene. Dermed blir det vanskelig å unngå at mottakergruppen kommer med ideer og former prosjekter ut fra hva de tror bistandsorganisasjonene forventer.

Oppgavens undersøkelse har også vist at det ikke trenger å være negativt at bistandsorganisasjoner og deres representanter bidrar med sin kunnskap, slik Chambers er inne på. Et viktig mål med Flyktinghjelpens sosiale arbeid er å bringe nye ideer og endre mentaliteten i samfunnet. Informanter viste til at målgruppen ikke har hatt tilgang til kunnskap om for eksempel hygieniske forhold eller menneskerettigheter. Representantens argument er at dette er kunnskap målgruppen har rett på å få kjennskap til; det vil gi dem valgmuligheter og

innflytelse over eget liv. Begge organisasjonene videreformidler gjerne informasjon om menneskerettigheter og borgerrettigheter, og annen kunnskap som kan bidra til at mottakerne kan endre og bedre sitt liv. I tillegg er begge organisasjonene opptatt av å videreformidle organisasjonskunnskap. Bistandsorganisasjonen sitter på kompetanse på å drive prosjekt, og tilgang på kunnskap om virkninger av ulike tiltak og tilnæringsmåter. Cooke viser til at det er viktig at man også i bistandsarbeid trekker på det som finnes av kunnskap og forskning, selv om det er produsert av vestlige forskere. Med respekt for menneskene bistand angår, og erkjennelse av hvor viktig det er at bistandsprosjekter lykkes, bør man nettopp trekke på det som finnes av kunnskap og kompetanse blant bistandsorganisasjonens representanter og samarbeidspartnere. Med utgangspunkt i hans bidrag kan det stilles spørsmål til om det ikke er uetisk og respektløs overfor mottakere av bistand, om ikke bistandsorganisasjonen og deres ansatte skal kunne gi råd og bidra med sin kunnskap, slik ideen om en nøytral tilrettelegger fordrer.

Men hva kan vi lære av disse bidragene, av refleksjonene vi finner i faglig teori og hos bistandsorganisasjoner? Et viktig funn er at de som jobber med bistand bør etterstrebe å skape bedre rom for mottakerdeltakelse. Vi ser at vestlige aktører fortsatt legger mange premisser for bistandsprosjekter. Dette er både egenproduserte strategier og kriterier for arbeidet, men også rammer for arbeidet som er pålagt bistandsorganisasjoner av økonomiske givere. Dette gjør det vanskelig å overlate ansvar til mottakere, samtidig som man i liten grad kan ta hensyn til lokale ønsker og behov. Det er viktig å skape rom for deltakelse, i form av tilstrekkelig tid og ressurser. Men det vil ikke være nok. Samtidig må strategier og kriterier være utformet slik at lokale behov og forslag kan imøtekommes. Slik overordnede strategier fremstår nå, legger de føringer på hvilke prosjekter som kan gjennomføres. Skal man kunne ta utgangspunkt i lokalsamfunnets behov, må det være rom for å imøtekomme disse behovene i overordnede strategier. Likens må kriterier som styrer arbeidet være utformet slik at mottakere kan spille en aktiv rolle og ha reell innflytelse på hva og hvordan ting skal gjøres.

Undersøkelsen viser også at det er viktig å trekke veksler på kunnskap bistandsarbeidere har. Det ligger implisitt i bistand at man jobber etter en intensjon som er nedfelt i strategier og minimumskriterier. Men det er viktig at man har en kritisk holdning til egen kunnskap og kan tilpasse bruken av den til lokale forhold, samtidig er det nødvendig å benytte lokal kunnskap i like stor grad. I formidling av strategier og minimumskriterier er det viktig å

finne en god balansegang mellom hvordan man kommuniserer sine prinsipper tydelig, samtidig som man gir rom for lokal deltakelse og innflytelse.

7.3 Mottakers rolle

Hvordan kan oppgavens undersøkelse belyse temaet mottakerdeltakelse og hvilken rolle mottakere kan og bør ha? Hvorvidt og i hvor stor grad kan og bør ansvaret for problemidentifisering, planlegging og administrasjon av prosjekter overlates til mottakere? Empirien gir tilsynelatende to motstridende synspunkter: Det er lite hensiktsmessig å involvere mottakere i problemidentifisering, planlegging og administrering av prosjekter, samtidig er det viktig å involvere mottakere fra starten av for at nødvendig eierskapsfølelse til prosjektet skapes. Vi skal se nærmere på disse to tendensene, og spørre om de står i et motsetningsforhold til hverandre der bare et valg er mulig.

Vi så at Chambers argumenterer for at prosjektarbeidet i stor grad bør overlates til mottakere. Problemidentifisering og prosjektplanlegging bør skje med mottakere som hovedaktører. I motsetning til dette viste undersøkelsen at det ikke er uproblematisk å involvere mottakere i prosjektadministrasjon. Å involvere mottakere i prosjektadministrasjon kan for det første være problematisk fordi bistandsorganisasjonene ønsker å nå uttalte mål med sitt arbeid, og mange rammer for arbeidet legges utenfor målgruppen. Den empiriske undersøkelsen har også vist at det stilles spørsmål til mottakernes forutsetninger for å delta i prosjektadministrasjon, både med henhold til om det er riktig å overlate så mye ansvar til mottakergruppen, om de har nødvendig kompetanse til å delta aktivt i administrasjon, og om mottakergruppens og bistandsorganisasjonens interesser er så grunnleggende forskjellig at mottakerstyrte prosjekter blir vanskelig. Mottakere i et lokalsamfunn er i mange tilfeller interessert i å få mest mulig ut av et prosjekt, naturlig nok. Men dette kan stå i motsetning til internasjonale aktørers ønsker om at bistandsmidler skal komme flest mulig til gode. Teorikritikere viser til at mottakere kan manipulere prosessen for å oppnå egne ønsker, og at maktfordeling innad i et lokalsamfunn i mange tilfeller er skjev. Den empiriske undersøkelsen støtter dette poenget. Informanter peker på at de som har mulighet til å få et hus, sauer eller det et bistandsprosjekt kan tilby, vil ofte jobbe for at de selv, slektninger eller venner får tildelt støtte. På denne bakgrunn blir PRA-metoder og mottakerdeltakelsestilnærmingen kritisert, det vises til at de forutsetninger som det bygger på, ikke er til stede. Nettopp fordi den lokale kunnskapen og de lokale ønskene og behovene

som kommer fram i mange tilfeller ikke vil være representativt for lokalsamfunnet for helhet, men gjenspeile lokale autoritets- og maktstrukturer, slik Mosse peker på.

Et annet spørsmål datamaterialet reiser, er hvorvidt det er riktig å overlate mye ansvar til mottakere. Ansvar for hvem som får tildelt støtte bør ligge hos en ekstern part, ikke hos innbyggerne i lokalsamfunnet. Mottakere ønsker ikke å sitte med ansvar for hvem som får tildelt støtte i sitt eget lokalsamfunn. I tillegg vil det være et spørsmål om alle mottakere har kompetanse til å delta i prosjektadministrasjon. NF går ikke inn i partnersamarbeid med grupper som ikke kan skrive et enkelt budsjett uten hjelp, det er et minimumskrav til partnere. Det betyr derimot ikke at folk uten denne kompetanse ikke får hjelp, men de blir ikke involvert i prosjektadministrasjon. Slik reiser empirien spørsmål om i hvilken grad det er etisk riktig å overlate ansvar til mottakere, noe også Francis er inne på når han peker på at mottakere og lokalsamfunn blir pålagt uhensiktsmessig mye ansvar og oppgaver i PRA-baserte prosjekter.

Kritikere reiser spørsmål om hva man oppnår med å involvere mottakere aktivt i prosjektutforming. Mosse hevder at det mottakergruppen først og fremst lærer, er planleggingskunnskap og hvordan de kan manipulere prosesser, noe som ikke er hovedhensikten til deltakerorienterte prosjekter. Et viktig spørsmål blir hva som er hensikten med å involvere mottakere i prosjektadministrasjon. Er det å sikre at premisene settes av de prosjekter angår, eller er det å lære mottakergruppen å drive prosjekter? Kan man sikre at prosjekter utformes på grunnlag av behov og ønsker i lokalsamfunnet, uten at mottakere involveres i prosjektutformingen? Taylor viser til at det viktigste for mottakergruppen ofte er forbedring av situasjonen, ikke muligheten til å delta i prosessen. Også informanter er inne på dette når de peker på at det viktige er at kompetanse til å søke prosjekter ligger i lokalsamfunnet, hos lokale organisasjoner eller myndigheter. Alle i et lokalsamfunn trenger ikke vite hvordan prosjekter administreres.

Men selv om datamaterialet viser at mottakerdeltakelse kan være problematisk i prosjektorganisering, gir det like sterke signaler, om ikke sterkere, på betydningen av at mottakere deltar aktivt før implementeringen starter. Aktiv involvering og innflytelse tidlig i prosessen er en viktig faktor for at mottakere tar ansvar og deltar frivillig under implementering. Dette gjelder også mottakere i prosjektenes målgruppe, det er ikke nok at lokale organisasjoner deltar aktivt. Det er en utfordring er å sikre at prosjekter møter de mest grunnleggende behov

og ønsker, slik at den enkelte mottaker er interessert i å gjøre en egeninnsats for å oppnå den mulige bistanden. For å klare dette er det viktig at implementering av prosjekter skjer på grunnlag av initiativ fra mottakere. I tillegg viser organisasjonenes refleksjon at det finnes grunner til at mottakere ikke er motivert for å delta aktivt i implementering, som ikke er knyttet til selve prosjektgjennomføringen. Mottakernes erfaringer fra lignende prosjekter tidligere kan ha betydning, ofte har det ikke vært tradisjon for mottakerdeltakelse i bistandsprosjekter, bistandsorganisasjoner har gjort alt arbeidet. Andre faktorer som blir trukket fram er pasifisering og langvarige konfliktsituasjoner som har gjort målgruppen desillusjonert.

Men hvilke erkjennelser kan man trekke ut fra den refleksjonen vi har fått presentert i forhold til mottakeres rolle? Det er forhold knyttet til egen praksis og organisasjon bistandsaktører har mulighet for å gjøre noe med. Derfor er det her viktig å rette fokus mot hvordan bistandsorganisasjoner kan endre sin praksis. Det kan være nyttig å spørre om det finnes grunner som ligger i selve prosjektet, som gjør at mottakere ikke føler ansvar og har innvendinger mot å bidra med gratis arbeidskraft og delta på dugnad. Møter prosjekter i liten grad de mest prekære eller uttalte behov hos mottakere? Gis det signaler som fører til at mottakere ser det som bistandsorganisasjonens ansvar å gjøre arbeidet? Stoler ikke mottakere på resultatet av prosjektet? Dette er spørsmål det neppe finnes noen enkle svar på, men det er spørsmål det er viktig å stille under planlegging og gjennomføring av prosjekter.

Det er viktig at bistandsaktører tenker igjennom både hva som er de grunnleggende behov og motivasjonsfaktorer hos mottakere, og hva i prosjektarbeid det er de ønsker at mottakere skal ta ansvar i forhold til. Undersøkelsen har stilt spørsmål til om prosjekter møter de mest grunnleggende behov, eller om mottakere egentlig ønsker å løse sine behov på en annen måte enn hva bistandsorganisasjonen legger opp til. Penger framstår som en viktig faktor for mottakere, de kan oppleve det urettferdig å skulle jobbe gratis. Er penger en så grunnleggende motivasjonsfaktor, og et så viktig middel for å rå over eget liv, at det er et behov som må dekkes før andre behov dekkes?

Vedrørende spørsmålet om hvordan mottakere skal involveres i prosjekter, vil jeg spørre om det ikke først og fremst er ønskelig at den enkelte mottaker tar initiativ og ansvar for de deler av et prosjekt som angår dem direkte? Hvis så er, blir det et spørsmål om mottakere må involveres i selve prosjektutformingen. Finnes det ikke andre grep som kan gjøres for at mottakerne tar initiativ og tar ansvar for prosjekter og tiltak som angår dem? Jeg tror man

må lete etter andre måter å involvere mottakere utover deltakelse knyttet til prosjektutforming. Er ikke det viktigste at den enkelte mottaker finner prosjektets tilbud så attraktivt at vedkommende selv tar initiativ til å få hjelp, og er interessert i å gjøre en innsats for å få bistand? På bakgrunn av oppgavens funn tror jeg det er behov for å tenke mer kreativt rundt aktiv involvering av mottakere. Her er det viktig å finne grep som sikrer at den enkelte har innflytelse over hva som angår en selv, uten at dette nødvendigvis må innebære involvering i selve prosjektutformingen.

7.4 Lokale organisasjoners rolle

Vi har sett at samarbeid med lokale organisasjoner er et viktig grep både hos Flyktningshjelpen og Norsk Folkehjelp. Chambers viste til at PRA-praktikere anerkjenner betydningen av endrede eller nye lokale organisasjoner, og at partnerskap og deling av informasjon med lokale aktører er et viktig aspekt ved PRA. Hans redegjørelse for PRA inneholder riktignok ikke føringer for lokale organisasjoners rolle, men han viser til at de spiller en viktig rolle. Teorikritikere argumenterer for at mottakerorienterte prosjekter legger for stor vekt på lokale organisasjoner. Det vises til at organisasjoner ofte ikke oppfyller den rollen de er tiltenkt, de blir lett tomme konstruksjoner uten betydning og substans.

Lokale organisasjoner blir på den ene siden viktige representanter for mottakergruppen overfor bistandsorganisasjonen, på den andre siden blir de bistandsorganisasjonens representant overfor mottakergruppen. Dette er en tvetydig rolle som det er knyttet utfordringer til, men som også har et stort potensiale. For å belyse dette, er det interessant å se på hva som kjennetegner informantorganisasjonenes erfaringer med samarbeid med lokale organisasjoner. Hva forteller empirien oss om hvilken rolle lokale organisasjoner kan og bør spille, og hvilken betydning kan de ha i bistandsprosjekter? Her vil jeg trekke ut tre tendenser fra empirien: For det første varierer lokale organisasjoners forankring i lokalsamfunnet, det kan være vanskelig å sikre at samarbeidsorganisasjonen er representativ for mottakergruppen. For det andre har vi sett at hvilken rolle bistandsorganisasjonene tillegger lokale samarbeidspartnere, kan variere. For det tredje oppfyller ikke alltid lokale organisasjoner den rollen de er tiltenkt.

Datamaterialet viser at det kan være utfordrende å sikre at lokale organisasjoner har forankring i lokalsamfunnet, at de har støtte blant mottakerne, og er representativ for prosjektets målgruppe. Hvem den lokale samarbeidspartner er, og hvilken forankring den har

lokalt, er spørsmål som er aktuelle å stille når lokale organisasjoners rolle skal vurderes. Det er et veldig spenn i hva lokale organisasjoner er, og det kan være mange forskjellige typer organisasjoner. Det kan være alt fra proffe NGOer som har kompetanse på å organisere prosjekter, men liten grasrotkontakt, til grasrotorganisasjoner, CBOs, med god lokal forankring, men som ikke alltid er godt organisert. En informant understreker at det er ikke noe enten-eller skille mellom NGOs og CBOs, men heller glidende overganger. Det er forskjellige ting som preger organisasjonene; de kan på ulik måte ha kontakt med grasrota; de kan ha ulik form for organisatorisk kompetanse; og organisasjonens faglige kompetanse innen feltet der de ønsker å gjøre et prosjekt, kan også variere. Den lokale organisasjonens rolle i et bistandsprosjekt vil avhenge av hva som kjennetegner organisasjonen. Noen samarbeidspartnere eksisterte før Norsk Folkehjelp eller Flyktningshjelpen kom inn i bildet, mens andre ble opprettet da et samarbeid kom på trappene. Samarbeidspartnere kan også være offentlige aktører, enten som implementerende partnerorganisasjoner, eller lokale myndigheter hvis forskrifter organisasjonene må følge i sitt arbeid, eller andre offentlige aktører som er relevant å samarbeide med.

Den andre tendensen som kommer fram i empirien, er at rollen Flyktningshjelpen og Norsk Folkehjelp tillegger sine lokale samarbeidspartnere gjennom oppgaver og ansvar, er svært forskjellig. Mens Norsk Folkehjelp overlater prosjektprosessen til samarbeidspartnere, og definerer seg selv som deltakere i deres arbeid, står Flyktningshjelpen selv for det meste av prosjektarbeidet, og involverer ulike lokale aktører i sitt arbeid. Hvordan lokale organisasjoner deltar, varierer også. Norsk Folkehjelp overlater hovedarbeidet og ansvaret til samarbeidspartnere helt fra behov er identifisert og utforming av prosjekter starter, mens Flyktningshjelpen trekker de lokale komiteene inn i arbeidet etter støtte er innvilget til området. Men til tross for disse forskjellene overlater ingen av organisasjonene oppgaver, ansvar og beslutninger fullstendig til den lokale organisasjonen, de etterstreber heller ikke at bistandsorganisasjonen skal ha en nøytral rolle i samarbeidet. Norsk Folkehjelp viser til at de ønsker å være rådgiver overfor partnerorganisasjonene. Å være en pådriver og å drive holdningsskapende arbeid, ligger i deres forhold til partnerorganisasjonene. Organisasjonsutvikling og kompetansebygging hos lokale organisasjoner er en viktig del av dette. Likens ønsker Flyktningshjelpen å bidra til holdningsendring hos målgruppen. Utvikling av lokalsamfunnet gjennom opplæring og informasjon er en viktig del av huslyprosjekter. I dette ligger det et dilemma mellom i hvilken grad bistandsorganisasjonen setter kriterier og framhever sin kunnskap, kontra i hvilken grad den lokale organisasjonens

arbeidsmetoder blir respektert, og meninger lyttet til. Her vil man balansere mellom fornuftig benyttelse av internasjonalt personells kompetanse og tilgang på kunnskap, og lokal kunnskap og meninger. For eksempel gjelder dette tema som mottakerdeltakelse. Lokale organisasjoner tilnærming til mottakerdeltakelse varierer, og kan avvike fra bistandsorganisasjonens prinsipper og ideal. Men, som en av Norsk Folkehjelps informanter viser til: Hvis de stiller krav om mottakerdeltakelse som metode for å unngå at lokale organisasjoner overkjører mottakerne, vil det jo være Norsk Folkehjelp som patroniserer overfor partnerorganisasjonen. I en internasjonal bistandsorganisasjons forhold til lokale partnere vil det alltid være en balansegang og et dilemma i hvilken grad den internasjonale organisasjonen skal søke å påvirke lokale organisasjoner, kontra å la de sette egne premisser og benytte egne metoder.

Det tredje tendensen datamaterialet får fram, er at lokale organisasjoner ikke alltid oppfyller sin tiltenkte rolle. De blir pålagt oppgaver de ikke har forutsetninger for å gjennomføre, blant annet fordi den lokale forankringen og støtten blant mottakere er for dårlig. Dette er i overensstemmelse med Cleavers kritikk. Organisasjoner innflytelse, og hvilken rolle de kan spille i lokalsamfunnet, avhenger av hvem som sitter i organisasjonen, og hvilken autoritet representantene har i lokalsamfunnet. Men likens som det stilles spørsmål til lokale organisasjoners forankring i lokalsamfunnet, er det også interessant å spørre om bistandsorganisasjoner har den respekt og innflytelse i et lokalsamfunn som er nødvendig for at et prosjekt skal lykkes? Vil en lokal organisasjon ha dårligere forutsetninger for å lykkes enn en internasjonal organisasjon har? For å nyansere her, finner jeg det fruktbart å se på hva teorikritikken retter seg mot. Cleaver stiller seg først og fremst kritisk til at man i prosjekter oppretter organisasjoner. Hun fokuserer på at å organisere organisasjoner har blitt et sentralt aspekt ved PRA. Her kan vi trekke en parallell til Prettys typologisering. Pretty bemerket at når mottakere deltar gjennom å forme grupper som får oppgaver knyttet til prosjektet, blir ofte viktige avgjørelser tatt før mottakerne involveres. De lokale gruppene og organisasjonene vil dermed ikke ha innflytelse på prosjektmål og ressursbruk i særlig grad, selv om de spiller en viktig funksjon i prosjektet. Når Cleaver videre peker på at lokale institusjoner blir tillagt for stor betydning, er det kanskje først og fremst denne typen samarbeid og organisasjoner kritikken retter seg mot, altså samarbeid som først kommer i gang når viktige rammer for prosjektet allerede er satt, og samarbeid med organisasjoner som opprettes som en del av prosjektet. Kan dette også forklare forskjellen vi finner hos Norsk Folkehjelp og Flyktningshjelpen knyttet til samarbeid med lokale organisasjoner?

Norsk Folkehjelp mener partnersamarbeid er den beste måten å jobbe på. Selv om det i noen tilfeller har vært utfordrende å sikre at samarbeidspartnere har god lokal forankring, er partnersamarbeid en strategi de har god erfaring med. De har valgt partnersamarbeid som hovedstrategi, og avvirket prosjekter som lokalkontorer har implementert. I motsetning til dette så vi at Flyktninghjelpens erfaringer med å jobbe med lokale komiteer er blandet. Det er utfordringer knyttet til hvorvidt lokale komiteer kan sikre at oppgaver de har ansvar for blir gjennomført, og evalueringsrapporten pekte på at bare en av de lokale komiteene som ble opprettet gjennom rehabiliteringsprogrammet, fortsatt er aktiv etter prosjektutfasing.

Til slutt blir spørsmålet hvilke konklusjoner som kan trekkes ut fra disse tendensene? Hva kan man lære om lokale organisasjoners rolle i bistandsarbeid? For det første mener jeg det er nødvendig å være bevisst at mottakere og lokale organisasjoner er to ulike grupper, samtidig som de begge er målgrupper i prosjekter. Det er viktig å operere med et klart skille mellom hvem man snakker om, og hvilken rolle gruppen skal spille avhengig av om de er en lokal organisasjon eller en mottaker i prosjektets målgruppe. Det er snakk om to forskjellige grupper som fungerer på ulike måter, de har ulike interesser i prosjektet og ulike forutsetninger. En bistandsorganisasjon må trekke de to ulike målgruppene inn i arbeidet på ulike måter. For det andre mener jeg det er viktig å være bevisst om det er mottakere eller bistandsorganisasjonen den lokale organisasjonen først og fremst representerer. På grunnlag av undersøkelsen vil jeg spørre om det viktigste grepet er å la lokale organisasjoner først og fremst ta internasjonale bistandsorganisasjoners plass. Slik overlates ansvar for prosjektplanlegging til lokale aktører, og man sikrer at man både bygger på de ressurser som fins i lokalmiljøet i stor grad, i tillegg til at man i større grad sikrer at opparbeidet kunnskap blir i lokalsamfunnet. Mens hvorvidt lokale organisasjoner er gode representanter for mottakere, vil være mer usikkert. Kanskje må prosjekter legges opp slik at hver og en som et prosjekt vil angå, må trekkes inn og på en eller annen måte spille en aktiv rolle og ha innflytelse på de hendelser som vil påvirke ens egen situasjon. Ligger mye av problemet knyttet til å samarbeide med lokale organisasjoner i at man jobber ut i fra ideen om at lokale organisasjoner representerer mottakerne og deres interesser og behov? Oppgavens undersøkelse har vist at hvorvidt lokale organisasjoner representerer og vil komme opp med forslag som er representative for hele målgruppen, er vanskelig å sikre.

En tredje grep i forhold til samarbeid med lokale organisasjoner som er nyttig å ta med videre, er at det er en styrke å samarbeide med organisasjoner som er etablert før

bistandsorganisasjonen kommer inn i bildet. Da er oddsene for å lykkes større enn når man samarbeider med organisasjoner som opprettes som en del av prosjektet. Sjansene for at organisasjonen vil eksistere videre, og spille en viktig funksjon i lokalsamfunnet, blir bedre. Forutsetningene for at kunnskap som bistandsprosjektet har bibrakt blir holdt i hevd og kommer til nytte i lokalsamfunnet etter at bistandsorganisasjoner har trukket seg ut, blir bedre.

7.5 Avslutning

Denne oppgaven har vist at mottakerdeltakelse er et sentralt tema innen bistandsarbeid. Det bør alltid føres en diskusjon rundt mottakerdeltakelse, både i det offentlige rom og på alle praksisnivåer i organisasjoner som jobber med bistand. Mottakerdeltakelse er ikke et udiskutabelt tema, spørsmål knyttet til hvordan man skal praktisere mottakerdeltakelse, hvorfor man gjør ulike valg, og hvem man ønsker skal delta, er sentrale, og bør alltid stilles når bistandsorganisasjoner reflekterer over sitt arbeid. Jeg håper denne oppgaven kan inspirere til ytterligere fokus på temaet, både i den offentlige debatten, og hos organisasjoner og statlige aktører som jobber med bistand. Selv om eksemplene og refleksjonene oppgaven bygger på er hentet fra et avgrenset område, mener jeg spørsmålene oppgaven har reist, og dilemmaene den har belyst, er viktige i ethvert bistandsprosjekt. Hvilken rolle det er ønskelig at mottakere, lokale organisasjoner og bistandsorganisasjonen skal spille, er viktig å være bevisst, samtidig som dette sees i sammenheng med hvilken rolle de ulike aktørene faktisk spiller. Oppgaven har vist at det er mye å lære av å studere bistandsorganisasjoners refleksjon. Det vil være nyttig for bistandsaktører å reflektere over sammenhengen mellom egen uttalt teori og bruksteori, noe som kan legge grunnlag for ny innsikt og ny læring.

Kildeliste

- Argyris, Chris og Donald Schön (1996): *Organisational learning II. Theory, Method, and practice*. Addison-Wesley Publishing Company.
- Argyris, Chris (1993): *Knowledge for action*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers
- Bondevik, Kjell Magne (2000): *Årsskiftet 1999/2000*. URL:
<http://odin.dep.no/odinarkiv/norsk/dep/smk/2000/taler/099005-994220/dok-bn.html>
[Lesedato 21.5.2005]
- Bondevik, Kjell Magne (2005): *Tale ved nyttårsskiftet 2005*. URL:
http://odin.dep.no/odinarkiv/norsk/dep/smk/aktuelt/taler_artikler/001001-090721/dok [Lesedato 21.5.2005]
- Chambers, Robert (1983): *Rural development. Putting the last first*. Harlow, Essex: Longman Scientific & Technical.
- Chambers, Robert (1994): "Participatory rural appraisal (PRA): Analysis of experience." I: *World Development*, vol. 22, nr. 9, s. 1253-1268.
- Chambers, Robert (1997): *Whose reality counts? Putting the first last*. London: ITDG Publishing.
- Cleaver, Frances (2001): "Institutions, agency and the limitations of participatory approaches to development." I: *Participation: the new tyranny?* Bill Cooke og Uma Kothari (red.). New York: Zed Books.
- Cooke, Bill (2001): "The social psychological limits of participation?" I: *Participation: the new tyranny?* Bill Cooke og Uma Kothari (red.). New York: Zed Books.
- Cooke, Bill og Uma Kothari, eds., (2001). *Participation: the new tyranny?* New York: Zed Books.
- Dale, Reidar (2000): *Organisations and development*. New Delhi-Thousands Oaks-London: Sage Publications.
- Francis, Paul (2001): "Participatory development and the world bank: the primacy of the process." I: *Participation: the new tyranny?* Bill Cooke og Uma Kothari (red.). New York: Zed Books.
- Freire, Paulo (1970): *Pedagogy of the oppressed*. New York: Seabury Press.
- Hailey, John (2001): "Beyond the formulaic: process and practise in South Asia". I: *Participation: the new tyranny?* Bill Cooke og Uma Kothari (red.). New York: Zed Books.
- Hammersley, Martyn og Paul Atkinson (1996). *Feltmetodikk*. Oslo: Ad Notam Gyldendal.

-
- Handal, Gunnar og Per Lauvås (1983): *På egne vilkår. En strategi for veiledning med lærere*. Oslo: Cappelens Forlag.
- Handal, Gunnar og Per Lauvås (2000): *Veiledning og praktisk yrkesteori*. Oslo: Cappelens Forlag.
- Henkel, Heiko og Roderick Stirrat (2001): Participation as Spiritual duty; empowerment as secular subjection." I: *Participation: the new tyranny?* Bill Cooke og Uma Kothari (red.). New York: Zed Books.
- Hildyard, Nicholas, Pandurang Hedge, Paul Wolvekamp og Somasekhare Reddy (2001): "Pluralism, participation and power: joint forest management in India." I: *Participation: the new tyranny?* Bill Cooke og Uma Kothari (red.). New York: Zed Books.
- Kothari, Uma (2001): "Power, knowledge and social control in participatory development." I: *Participation: the new tyranny?* Bill Cooke og Uma Kothari (red.). New York: Zed Books.
- Kvale, Steinar (1997). *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Gyldendal.
- Kvale, Steinar (2005). "Om tolkning af kvalitative forskningsinterviews." I: *Nordisk pedagogik*, vol. 25, nr. 1, s. 3-15.
- Løvlie, Lars (1972): "Universitetspedagogikk – eller debatten som ble vekk." I: *Etablert pedagogikk – makt eller avmakt?* Ninna Mediaas et al. (red.). Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Mosse, David (2001): "'People's knowledge', participation and patronage: operations and representations in rural development." I: *Participation: the new tyranny?* Bill Cooke og Uma Kothari (red.). New York: Zed Books.
- Nustad, Knut (2003): *Gavens makt. Norsk utviklingshjelp som formynderskap*. Oslo: Pax forlag.
- Pretty, Jules N (1995): *Regenerating agriculture*. London: Earthscan Publications.
- Rahnema, Majid (1992): "Participation." I: *The development dictionary*. Wolfgang Sachs (red.). London & New Jersey: Zed Books.
- Refsdal, Trygve (2005): "Fattig og rik: Nye forteljingar." I: *Dag og tid*, 14.5.2005, s. 22.
- Ryen, Anne (2002): *Det kvalitative intervjuet. Fra vitenskapsteori til feltarbeid*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Simonsen, Marie (2005): "VM i bistand." I: *Dagbladet*, 5.1.2002, s. 3.
- Taylor, Harry (2001): "Insights into participation from critical management and labour process perspectives." I: *Participation: the new tyranny?* Bill Cooke og Uma Kothari (red.). New York: Zed Books.

Thagaard, Tove (2002). *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode*. Bergen: Fagbokforlaget.

Tvedt, Terje (2003): *Utviklingshjelp, utenrikspolitikk og makt. Den norske modellen. Makt- og demokratiutredningen 1998-2003*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.

University of Sussex (2005): *MA in Participation, Development & Social Change*. URL: <http://www.ids.ac.uk/ids/teach/mapart.html> [Lesedato 24.5.2005].

Dokumenter fra Flyktinghjelpen

Brun, Cathrine (2004): *Evaluation report. Norwegian Refugee Council's shelter projects in the south Caucasus: Armenia, Azerbaijan and Georgia*. Trondheim: Norwegian University of Science and Technology.

Flyktingerådet [u.å.]: *Hjelp og beskyttelse til mennesker på flukt: Med løsninger som varer*. Oslo: Flyktingerådet.

Flyktingerådet (2001): *Public building rehabilitation*. Søknader om støtte til Flyktingerådets virksomhet i Aserbajdsjan 2002. Oslo: Flyktingerådet.

Flyktingerådet [2002a]: *Prinsippprogram Flyktingerådet*. Oslo: Flyktingerådet.

Flyktingerådet [2002b]: *Shelter. Norwegian Refugee Council*. Oslo: Norwegian Refugee Council.

Flyktingerådet (2003): *NRC Shelter Handbook*. Oslo: Norwegian Refugee Council.

Høvring, Roald (2005): *Flyktingerådet skifter navn til: FLYKTINGHJELPEN*. URL: <http://www.paa-flukt.no/view.asp?anr=2405> [Lesedato 29.03.2005]

The Sphere Project (2000a): "Code of conduct for the international Red Cross and Red Crescent movement and non-governmental organizations (NGO's) in disaster relief." I: *Humanitarian charter and minimum standards in disaster response*. Oxford: Oxfam Publishing.

The Sphere Project (2000b): *Humanitarian charter and minimum standards in disaster response*. Oxford: Oxfam Publishing.

Dokumenter fra Norsk Folkehjelp

Buvollen, Hans Petter og Christer Kjörneberg (2000): *NPA's programme Kurdistan 1995 – 2000. Evaluation*. Norsk Folkehjelp.

Falch, Trude (2001): *Organisational development as a strategy in NPA's development co-operation*. Report. Oslo: Norwegian People's Aid.

Napal, Nestor (1998): *Norsk Folkehjelps retningslinjer for samarbeid med lokale partnere*.

-
- Norsk Folkehjelp [u.å.a]: *Contract between Norwegian People's Aid and cooperating partner.*
- Norsk Folkehjelp [u.å.b]: *Samhold, solidaritet, menneskeverd.* Oslo: Norsk Folkehjelp.
- Norsk Folkehjelp (1998): *Hva slags utvikling for hvem?* Ivar Christiansen (red.). Oslo: Norsk Folkehjelp.
- Norsk Folkehjelp (1999): *Norsk Folkehjelps prinsippogram 1999-2003.* Oslo: Norsk Folkehjelp.
- Norsk Folkehjelp (2001): *Country programme strategy Iraqi-Kurdistan 2002-2005.* Oslo: Norwegian People's Aid.
- Norsk Folkehjelp (2002a): *Human rights and democracy. Project proposal for 2003.* Norwegian People's Aid, Northern Iraq-Kurdistan. Rural rehabilitation and community programme. Suleimaniyah-Oslo: Norwegian People's Aid.
- Norsk Folkehjelp [2002b]: *Norsk Folkehjelps historie.* URL: <http://www.folkehjelp.no/nf/historie.html> [Lesedato 27.09.2002]
- Norsk Folkehjelp (2002c): *Norwegian People's Aid Iraqi-Kurdistan programme 2003.* Country programme. Suleimaniyah-Oslo: Norwegian People's Aid.
- Norsk Folkehjelp (2002d): *Palestine Country Programme.* NORAD frame agreement report 2002. Gaza City-Oslo: Norwegian People's Aid.
- Norsk Folkehjelp (2003a): *Norsk Folkehjelp i Irakisk Kurdistan.* URL: <http://ips.idium.no/folkehjelp.no> [Lesedato 20.04.2004]
- Norsk Folkehjelp (2003b): *Norsk Folkehjelp i Palestina.* URL: <http://ips.idium.no/folkehjelp.no> [Lesedato 20.04.2004]
- Norsk Folkehjelp (2003c): *Policy and strategy for NPA's international humanitarian and development work 2003-2007.* Oslo: Norwegian People's Aid.
- Norsk Folkehjelp (2003d): *Solidaritet. Norsk Folkehjelps prinsipper og verdigrunnlag.* Oslo: Norsk Folkehjelp.

Appendiks

Appendiks 1: Informasjonsskriv til informanter

Mitt navn er Randi Ryen. Jeg går på profesjonsstudiet i Pedagogikk hvor jeg nå holder på med hovedoppgaven. Temaet er *participation*, mottakerdeltakelse som strategi og arbeidsprinsipp i bistandsarbeid.

Jeg ønsker å se på hvordan mottakerdeltakelse som strategi og arbeidsprinsipp reflekteres i de ulike nivåene i en bistandsorganisasjon; fra prinsippprogram til arbeid i felten. Jeg vil se på hvordan mottakere og andre aktører involveres i ulike faser av et prosjekt; fra problemidentifisering og planlegging til evaluering av prosjekter. I tillegg til mottakere er jeg også interessert i hvordan lokale myndigheter, ulike ansatte i organisasjonen og andre aktører involveres.

Materialinnsamling vil være intervjuer av ansatte i bistandsorganisasjonene i tillegg til dokumentanalyse.

Jeg kommer til å studere to organisasjoner i oppgaven min. I tillegg til Norsk Folkehjelp er det Flyktningerådet.

Før vi starter må jeg spørre om det er greit at jeg tar opp intervjuet. Intervjuet vil i etterkant bli transkribert. Når oppgaven er ferdig, vil transkripsjonene bli makulert og bandet sletta. Materialet blir oppbevart og behandlet etter Norsk Datatilsyns retningslinjer.

Jeg kommer til å etterstrebe å bruke materialet anonymt, så det ikke vil være mulig å skjønne hvem som har gitt informasjonen.

Hvis det er sitater jeg ønsker å bruke i oppgaven, kommer de også til å siteres anonymt. Men hvis du ønsker det, sender jeg de utvalgte sitatene til deg for å forsikre meg om at jeg har forstått de riktig. Jeg kan også sende deg transkriberingen hvis du ønsker å lese igjennom den.

Appendiks 2: Sjekkliste til intervjuet²¹

Før vi begynner:

- Repetere momenter fra informasjonsskriv
- Opptak ok?
- Ønske om å sende;
 - Sitater
 - Transkripsjonen

Har jeg vært innom følgende punkter?:

- Bakgrunn
- Hva legger de i begrepet *participation* / mottakerdeltakelse
- Prinsipper og politikk iht. mottakerdeltakelse som strategi og arbeidsprinsipp
- Spesielle redskaper som skal følges
- 2 case; hvem involveres i ulike faser av prosjektet, og hvordan?
 - 1 god erfaring
 - 1 utfordrende
- Er det forskjell mellom ulike typer prosjekter iht. hvordan og hvem som involveres?
- Kommunikasjon (av prinsipper, strategier, redskaper):
 - partnerorganisasjoner – NPA
 - lokalt kontor – hovedkontor
- Avslutning: Synspunkter, andre tanker om temaet.

²¹ I tillegg fulgte en 10 siders intervjuguide der mulige spørsmål knyttet til disse punktene var skrevet ned, sammen med god plass til å notere.