



# IQA-RAPPORT 2014

Partnerskap på väg mot ökad lokal demokrati





# Programmet Kommunalt Partnerskap

Regionförbundet Östsam - SERDA (Sarajevo  
Economic Region Development Agency), Bosnien-Hercegovina

Östhammar - Poti, Georgien

Sundsvall - Ulundi, Sydafrika

Söderhamn - Ugu, Sydafrika

Arvidsjaur - Mwanga, Tanzania

Robertsfors - Machakos, Kenya

Vänernborg - Omaruru, Namibia

Falun - Tsumeb, Namibia

Jessica Olson

Karin Norlin Bogren

Maria Larsson

Rikard Eduards

Copyright © ICLD 2016

This study has been prepared within the ICLD. ICLD acknowledges the financial contribution to its research programme made by the government of Sweden (Swedish International Development Cooperation Agency - SIDA).

978-91-86725-15-0

Printed at TMG Tabergs 2016.

Cover photo: ICLD

# Innehåll

SAMMANFATTNING.....	6
INLEDNING .....	7
BAKGRUND.....	7
Syfte med IQA.....	7
Utvecklingsarbete inom programmet .....	7
Nytt resultatramverk från och med 1 januari 2016.....	9
METOD .....	9
URVALSKRITERIER .....	10
URVAL .....	10
FRAMGÅNGSFAKTORER .....	12
Tydlighet och roller.....	12
Förtroende och tillit .....	12
Kommunikation.....	12
Förankring.....	12
Förväntningar och gemensamt ägarskap.....	15
Projektplanering och kontext.....	15
Engagemang.....	15
Låga risker för korruption .....	15
<b>Sidoeffekter och oväntade resultat.....</b>	<b>18</b>
Medvetenhet.....	18
Självförtroende ansvar och ägarskap.....	18
Förtroende och relationer .....	18
Strukturella förändringar och nya nätverk.....	18
Ökade resurser till samarbetskommunen.....	19
Främlingsfientlighet i Europa.....	19
Nya projekt och nya samarbeten.....	19
Positiv uppmärksamhet för kommunen.....	19

<b>RESULTAT OCH ANALYS</b> .....	<b>21</b>
<b>Samband tekniska projekt - demokratiutveckling</b> .....	<b>21</b>
Erfarenhetsutbyte eller investeringar - vad leder till implementering? .....	21
"Service Delivery" - skapar förtroende.....	21
Befintliga eller nya former för medborgardialog? .....	22
Externa aktörer som "demokratiaktörer" .....	22
Stärkt självförtroende och ökad transperens .....	24
Först förbättrad service - sedan "demokrati" .....	24
Demokratiutveckling hos den svenska parten .....	24
Sammanfattade reflektioner teknik - demokrati.....	25
<b>Omvärldens inverkan</b> .....	<b>27</b>
Nationell och lokal nivå.....	27
<b>Tematiska prioriteringar</b> .....	<b>27</b>
<b>REKOMMENDATIONER</b> .....	<b>28</b>
1. Förbättrat stöd till aktiva inom programmet .....	28
2. Utveckling av processerna för antagning och uppföljning .....	28
3. Utveckling av programmet.....	28
4. Utveckling av programmets målformuleringar .....	30



## SAMMANFATTNING

**PROGRAMMET** Kommunalt Partnerskap är ett Sida-finansierat program som genom kunskaps- och erfarenhetsutbyte mellan kommuner, regioner och lands-ting, (hädanefter benämnt kommun) bidrar till hållbar lokal demokratiutveckling i Sveriges samarbetsländer för utvecklingssamarbete och i Sverige.

Under 2014 genomfördes 16 djupstudier, Internal Quality Assessment (IQA), av projekt inom programmet Kommunalt Partnerskap. Syftet med studierna är att undersöka hur partnerskapen bidrar till program- mets måluppfyllelse, att få underlag till att utveckla programmet, att få underlag att bättre stärka de som är aktiva samt att påvisa goda exempel.

Urvalskriterierna var att projekten i partnerskapen skulle ha en inriktning på temat teknik och de skulle ha pågått under minst två år. Skälet till att välja tek- niska projekt var att det framstätt som särskilt svårt att påvisa demokratiutveckling i sådana projekt.

Cirka 60 personer i Sverige och samarbetsländerna har intervjuats och i rapporten redovisas en sam- manställning över särskilt viktiga och återkommande erfarenheter som de intervjuade delat med sig av.

Uppföljningarna visar att projekten bland annat har bidragit till demokratiutveckling, främst för samarbetsparterna. Det framgår tydligt att engage- mang från styrgruppen är avgörande för partnerska- pets och därmed också projektets resultat. Resultat av uppföljningarna indikerar att då projekten haft en huvudsaklig målsättning som handlar om kapaci- tetsstärkning och inte om tekniska lösningar har de lyckats bäst med att nå hållbara resultat. Genom- gående framkommer i besökta partnerskapsprojekt att invånarna fått starkare förtroende för kommu- nen när man upplevt att den kommunala servicen förbättrats. Förtroendet har i sin tur lett till att invånarnas engagemang och deltagande ökat. Fler intressanta resultat och lärdomar redovisas under avsnittet **Resultat och Analys**.

Till sist beskrivs de lärdomar ICLD tagit till sig avseende förbättringar av programmet. Sedan denna rapport skrevs har arbetet med att utveckla ICLD:s resultatramverk fortgått och det programspecifika resultatramverket ersätts från och med 1 januari 2016 med ICLD:s resultatramverk.

## INLEDNING

**PROGRAMMET** Kommunalt Partnerskap bidrar till fattigdomsbekämpning genom att öka fattiga människors tillgång till den service som lokala och regionala politiskt styrda organ ansvarar för samt öka människors möjlighet att delta i lokala politiska processer. På så sätt skapas förutsättningar för utveckling av demokratin. Genom programmet beviljas medel till att bedriva resultatnriktade projekt, styrgrupper, förberedelser, utveckling/breddning och spridning.

Syftet med rapporten är att sammanfatta och beskriva resultaten av den uppföljning av programmet Kommunalt Partnerskap som genomfördes under 2014 genom 16 djupstudier (IQA) och presentera analysen av studierna. Analysen ligger till grund för förslag till utveckling av programmet Kommunalt Partnerskap och av metoden IQA.

## BAKGRUND

**SAMTLIGA** beviljade projekt följs upp av ICLD genom att kommunerna redovisar sitt arbete och sina resultat i särskilt anvisade blanketter. Handläggare inom programmet Kommunalt Partnerskap hanterar redovisningarna tillsammans med ICLD:s ekonomiavdelning. Ett annat verktyg för att följa upp resultaten av programmet är IQA en uppföljningsmetod som bygger på intervjuer och observationer som vanligtvis genomförs vid ett platsbesök i kommunen. Uppföljningen genomförs av handläggare inom programmet.

### Syfte med IQA

Det primära syftet med uppföljning genom IQA är att följa upp hur partnerskapen bidrar till programmets måloppfyllelse. Uppföljningen syftar också till att få underlag till att utveckla programmet, exempelvis kan viktiga resultat bli synliga som inte kommer till ICLD:s kännedom i projektredovisningar. Ett tredje syfte är att uppföljningarna ger viktigt underlag för att ICLD ska kunna stärka insatser, ge handledning och stöd till kommunerna. Det är viktigt att identifiera vilka mekanismer som är avgörande för att uppnå önskvärt resultat. Det fjärde syftet med uppföljningarna är att påvisa goda exempel och resultat som kan användas i kommunikationssammanhang, där exempelvis kommuner kan inspireras och lära av varandra eller nya kommuner kan inspireras att bli aktiva inom programmet.

IQA-metoden avser inte att jämföra de resultat som framkommer med de resultat som kommunerna skickat in i sina redovisningar.

### Utvecklingsarbete inom programmet

Inom programmet Kommunal Partnerskap har ett utvecklingsarbete genomförts med att bland annat ta fram en handlingsplan för implementeringen av resultatbaserad styrning (RBM), att utveckla en programspecifik resultatmatris och att identifiera indikatorer och verifikationskällor för uppföljning.

Bakgrunden till det arbetet är att ICLD under 2012 tog fram en organisationsövergripande resultatmatris. Matrisen bygger på en förändringsteori som utgörs av en kausal kedja där ökad kunskap om lokal demokrati, mänskliga rättigheter, miljö och klimat samt kvinnors roll i utvecklingen leder till stärkt kapacitet att initiera och medverka i förändringsprocesser som rör hållbar lokal demokratisk utveckling. Utifrån den matrisen utarbetades en programspecifik resultatmatris. Målformuleringen i den programspecifika matrisen lyder;

*Programmet Kommunalt Partnerskap (KP) bidrar på sikt i de länder där KP verkar till: stärkande av den lokala demokratin, förbättrad miljö, ökad jämställdhet, ökad respekt för mänskliga rättigheter samt ökad internationalisering av verksamheter i svenska kommuner, landsting och regioner.*

Programmets mål delas upp i fem dimensioner av lokal demokrati. Dessa dimensioner är delmål för programmet. Varje projekt ska kunna visa att resultaten leder till att något av delmålen stärks i samarbetslandets kommun. Delmålen är: förbättrade metoder för information till- och dialog med kommuninvånare, förbättrade metoder för att beakta olika samhällsgruppers och utsatta gruppers behov, förbättrade metoder för stärkt transparens och ansvarsutkrävande, förbättrad utformning av kommunal service som möter kommuninvånarnas behov och förbättrade metoder för att säkerställa representativitet inom lokala och regionala politiskt styrda organ. Utöver de fem delmålen finns ett delmål som är inriktat på utvecklingen hos de svenska aktörer som är aktiva i programmet: stärkt kapacitet hos svenska kommuner inom mål- och resultatstyrning samt internationell verksamhet.



Uppföljningen genom IQA sker kontinuerligt och ska belysa de olika delmålen. De delmål som särskilt ska lyftas i uppföljningsarbetet och urvalskriterier bestäms årligen vid verksamhetsplanering. Ambitionen är att arbeta systematiskt med de olika delmålen för programmet.

Sedan denna rapport skrevs har arbetet med att utveckla ICLD:s resultatramverk fortgått och det programspecifika resultatramverket ersätts **från och med 1 januari 2016 med ICLD:s resultatramverk.**

## Nytt resultatramverk från och med 1 januari 2016

ICLD:s verksamhet har sedan 1 januari 2016 en övergripande målsättning som uppnås genom olika aktiviteter inom de kommunala partnerskapen, i de internationella utbildningsprogrammen och genom den forskningsanknutna verksamheten. Dessa aktiviteter syftar till att öka medborgarninflytandet genom att stärka lokala och regionala politiskt styrda organisationer inom något eller några av de kärnområden som beskrivs nedan. Stärkandet sker genom ökad kunskap, som i sin tur leder till ökad kapacitet, ökad medvetenhet och starkare stöd för förändringsarbete inom områdena.

*Jämlikhet/rättvis och inkluderande behandling:* Detta innebär att medborgare ska behandlas på ett inkluderande och rättvist sätt. Alla medborgare ska ha lika möjlighet att uttrycka sina behov och bli beaktade utifrån sina olika förutsättningar. Aktiviteter för att säkra att ingen diskriminering och inga kränkningar sker,

**AKTIVITETER FÖR ATT SÄKRA ATT INGEN DISKRIMINERING OCH INGA KRÄNKNINGAR SKER, SOM BEAKTAR UTSATTA GRUPPERS BEHOV OCH SOM SÄRSKILT FOKUSERAR PÅ KVINNORS STÄLLNING ÄR EXEMPEL PÅ ÅTGÄRDER SOM SES SOM FRAMGÅNGSFAKTORER**

som beaktar utsatta gruppers behov och som särskilt fokuserar på kvinnors ställning är exempel på åtgärder som ses som framgångsfaktorer.

*Deltagande och delaktighet:* Detta innebär att lokala och regionala politiskt styrda organisationer har ett ansvar att aktivt verka för hög delaktighet i lokala beslutsprocesser som rör utformandet av offentlig verksamhet och tjänster. Centralt här är olika sätt att öka själva deltagandet i lokala beslutsprocesser men också att hitta former för ökat inflytande över viktiga sakfrågor. Exempel på steg i denna riktning är utveckling av instrument för ökad dialog och större lyhördhet och anpassning till medborgerliga önskemål.

*Transparens och insynsmöjligheter:* Detta innebär att öppenhet i beslutsfattandet, i olika beslutsprocesser, inom planering och vid regelutformning inom offentlig verksamhet är av avgörande betydelse för att människor på ett välinformerat sätt kan delta i lokala frågor. Det är således ytterligare ett kärnområde för en socialt hållbar lokal demokrati. För medborgarna innebär ökad transparens att politiker och tjänstepersoner i högre utsträckning agerar öppet och förutsägbart. Åtgärder som säkrar ökad insyn, öppenhet och förutsägbarhet är därför önskvärda ur ICLD:s perspektiv.

*Möjlighet till ansvarsutkrävande:* Detta innebär att makt och ansvarsrelationer bör vara tydliga och att det finns möjligheter till ansvarsutkrävande. Eftersom det inte är möjligt för medborgare att alltid direkt delta i beslutsfattandet måste ansvaret synliggöras och ansvar vara möjligt att utkräva. Information som visar hur beslut fattas, vem som är ansvarig och som ger medborgarna möjlighet att veta vad som blir konsekvenserna när felaktigheter sker är för ICLD tecken på att organisationerna ger medborgarna ökad möjlighet till ansvarsutkrävande.

## METOD

ICLD har tagit fram underlag för hur IQA ska genomföras, en samtalsguide, mallar och en intervjuguide.

Vid en IQA ska projektledaren och/eller samordnaren, en politiker och minst två deltagare i projektgruppen intervjuas. Intervjuguiden skickas ut till de intervjuade innan intervjun. Vid de intervjuer som genomförts under 2014 har kommunerna själva fått välja om de vill göra intervjun i grupp eller separat var

för sig. En kommun hade på eget initiativ förberett ett skriftligt material inför besöket. I samtliga intervjuer utom fyra har intervjuerna genomförts på plats i aktuell kommun. En intervju genomfördes via Skype, en via telefon och två på annan ort än i den egna kommunen.

I rapporten har en analys över samtliga genomförda intervjuer gjorts. Intervjuerna redovisas därmed inte var för sig.

## URVALSKRITERIER

UNDER 2014 var utgångspunkten vid urval av vilka projekt som skulle bli föremål för en IQA inriktade på kommunaltekniska projekt som kan kopplas till delmålet förbättrad utformning av kommunal service som möter kommuninvånarnas behov och delmålet förbättrade metoder för information till- och dialog med kommuninvånare. Att ICLD valde just tekniska projekt som syftar till att förbättra den kommunala servicen berodde på att det gjordes ett antagande att det är särskilt svårt att visa på demokratiutveckling i de så kallade ”hårda” projekten. ICLD ville undersöka den eventuella utmaning det kan vara att koppla teknik till demokrati. Detta antagande gjordes utifrån

handläggarnas erfarenheter vid genomgång av inlämnade redovisningar inom programmet. De tekniska projekt som hade en stark koppling till utbildning sorterades därför bort. Ytterligare ett urvalskriterium var att parterna skulle ha hunnit arbeta tillsammans under ett antal år (minst tvååriga projekt), att projektet antingen skulle vara i slutfasen eller nyligen ha avslutats.

Det innebär att de partnerskap som blev utvalda har ansökt och utgått från ICLD:s tidigare riktlinjer och blanketter. Därför uppvisar många av partnerskapen resultat av mer teknisk karaktär. I flera av partnerskapen har fokus varit på det tema parterna samarbetat kring och inte på de delmål som nämns i kapitlet **Utvecklingsarbete inom programmet**. Trots det ser ICLD resultat som bidrar till de olika delmålen.

## URVAL

UNDER 2014 genomfördes 16 intervjuer. Nedan framgår land, vilka kommuner som intervjuats, projektnamn, under vilka år projektet pågick, plats för intervju och när parterna började samarbeta inom ramen för stöd från ICLD.

### Bosnien-Hercegovina

#### Samarbetsparter

SERDA (Sarajevo Economic Region Development Agency – Regionförbundet Östsam

#### Projektnamn

Waste management - as means to increase local democracy and citizen's influence

#### Tid då projektet pågick

2012 – 2014 (3 år)

#### Platser för intervju

Sarajevo  
Via Skype

#### Stöd från ICLD sedan

2009

### Georgien

#### Samarbetsparter

Poti Sakrebulo – Östhammars kommun

#### Projektnamn

An efficient and expedient fire emergency service in the future

#### Tid då projektet pågick

2010 – 2011 (2 år)

#### Platser för intervju

Poti  
Östhammar

#### Stöd från ICLD sedan

2009

## Sydafrika

### Samarbetspartner

Ulundi Municipality – Sundsvalls kommun

### Projektnamn

Waste Management Strategy, for the Municipality of Ulundi

### Tid då projektet pågick

2011 – 2012 (2 år)

### Platser för intervju

Ulundi  
Sundsvall

### Stöd från ICLD sedan

2009

## Sydafrika

### Samarbetspartner

Ugu District Municipality – Söderhamns kommun

### Projektnamn

Water management

### Tid då projektet pågick

2010 – 2011 (2 år)

### Platser för intervju

Ugu  
Visby

### Stöd från ICLD sedan

2009

## Tanzania

### Samarbetspartner

Mwanga District – Arvidsjaur kommun

### Projektnamn

Local Growth/Energy

### Tid då projektet pågick

2010 – 2012 (3 år)

### Platser för intervju

Mwanga  
Arvidsjaur

### Stöd från ICLD sedan

2009

## Kenya

### Samarbetspartner

Machakos Municipality – Robertsfors kommun

### Projektnamn

Creating capacity centres for sustainable development

### Tid då projektet pågick

2010 – 2011 (2 år)

### Platser för intervju

Machakos  
Umeå

### Stöd från ICLD sedan

2009

## Namibia

### Samarbetspartner

Tsumeb Municipality – Falu kommun

### Projektnamn

Sustainable Waste Management

### Tid då projektet pågick

2012 – 2013 (2 år)

### Platser för intervju

Tsumeb  
Stockholm

### Stöd från ICLD sedan

2009

## Namibia

### Samarbetspartner

Omaruru Municipality – Vänersborg kommun

### Projektnamn

Development of Wastewater Infrastructure

### Tid då projektet pågick

2011 – 2013 (3 år)

### Platser för intervju

Omaruru  
Telefon

### Stöd från ICLD sedan

2009

## FRAMGÅNGSFAKTORER

Vid genomgång av samtliga intervjuer har ICLD kunnat identifiera exempel på resultat som bidrar till programmets fem delmål. Ibland har parterna beskrivit dessa som ett förväntat resultat av projektet och ibland har de beskrivit det i samband med att de fått en fråga om oväntade resultat eller sidoeffekter av det projekt de genomfört.

Vid intervjuerna framträder en samstämmig bild över vad parterna identifierat som framgångsfaktorer för ett bra och stabilt partnerskap där resultatet av arbetet är hållbara. En faktor som nämns av personer i samarbetsländerna är vikten av att kunna implementera den kunskap som förvärvats genom partnerskapet i sin organisation, oavsett om det innebär att det krävs externa finansierare eller inte.

Nedan beskrivna framgångsfaktorer har med olika ord beskrivits av olika personer från olika länder och på olika positioner. Det har inte identifierats stora skillnader mellan länder eller positioner

### Tydlighet och roller

Nästintill alla talar om vikten av tydlighet och rollfördelning inom ett partnerskap. Man påtalar att alla involverade behöver veta vad programmet Kommunalt Partnerskap innebär och vad som står i riktlinjer och budgetriktlinjer för programmet. Detta ska klargöras tidigt i samarbetet. I det ingår också att veta vad projektledare, projektdeltagare, samordnare och styrgruppsdeltagare har för roller, uppdrag och vad dessa innebär. Flera av de som intervjuats menar att det krävs en tydlighet avseende roll och uppdrag mellan projektgrupp och styrgrupp.

En annan viktig faktor tycks vara att grupperna hålls intakta i så stor utstäckning som möjligt. Några påpekar att personer inte bör bytas ut om det inte är nödvändigt i samband med att personer slutar eller liknande.

Samordnaren pekas ofta ut som en extra viktig person då denna bör ha en överblick och kunskap om vilka deltagare som är nödvändiga att inkludera från just dennes organisation. Samordnaren ska ha mandat att fullgöra sitt uppdrag både från politiker och från tjänstemän.

### Förtroende och tillit

Alla beskriver vikten av relationerna inom ett partnerskap. I Mwanga beskrev de att det från början

var två grupper som så småningom blev ett team. Det behövs tid för att träffas, bygga relationer, tillit och förtroende mellan varandra. När det finns, skapas öppenhet och acceptans i gruppen, oavsett om det är i styrgruppen eller projektgruppen. I de flesta partnerskapen har parterna bjudit in varandra till varandras hem och familjer. I Tsumeb säger projektledaren: “Being invited as a relative, you are not seen as alien. Now we know their husbands and kids. This keeps an open strong bond. Just be yourself, don’t keep yourself high and mighty. We can see each other and then fill in each other’s gap”.

### Kommunikation

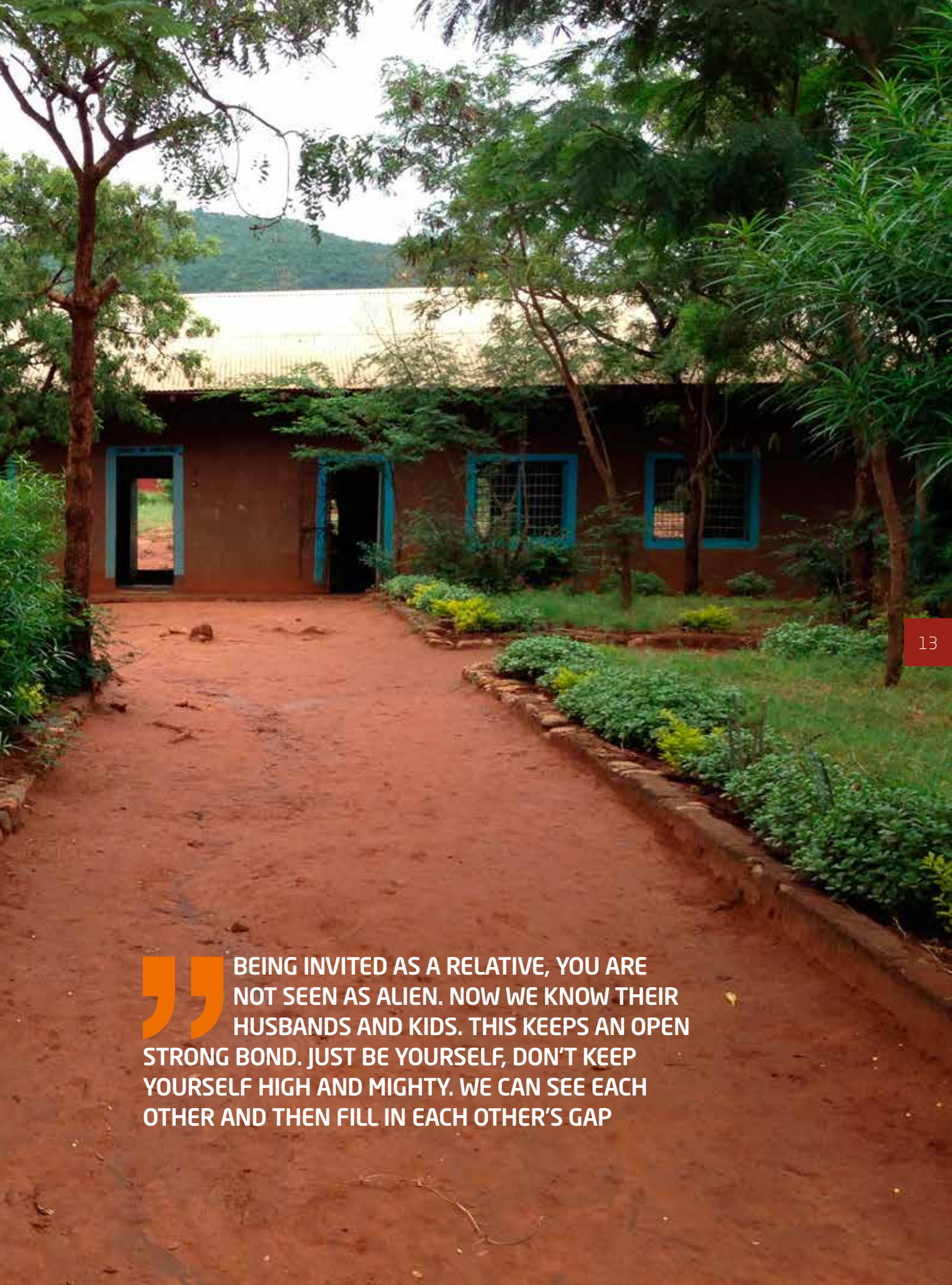
Representanter från kommunerna menar att så många som möjligt ska veta varför kommunen valt att vara del av ett kommunalt partnerskap. Ett minimum är att alla som ingår i projektgrupp och styrgrupp har syftet helt klart för sig.

Kommunikationen mellan parterna anser man är mycket viktig, även om det ibland kan uppstå svårigheter av teknisk karaktär. Vikten av att alla ska kunna skriva och läsa samma material lyfts av exempelvis Falu kommun som pekar på digitaliseringen av ansökningsförfarandet som ett utmärkt redskap för att tillsammans kunna arbeta med materialet mellan gångerna parterna kan ses. När det sedan är möjligt att även redovisa digitalt menar de att det kommer bli ännu bättre. Det blir ett viktigt verktyg för att kunna arbeta tillsammans och bygga en ömsesidig relation.

Det är viktigt att kommunicera både planer och resultat med invånarna i parternas båda kommuner. Tsumeb är ett exempel på där gruppen beskriver att förbättrad service delivery i form av rent vatten och sophantering är avgörande för dem som bor och lever i kommunen. När samarbetet leder till konkreta resultat måste resultaten kommuniceras så att invånarna uppmärksammar skillnaden. Genom bra intern och extern kommunikation skapas mandat för partnerskapet i hela kommunen.

### Förankring

Den politiska förankringen genom styrgruppen anges som helt avgörande både för att skapa mandat och prioritet till pågående partnerskap men också för att fatta nödvändiga beslut, att styra, att följa upp och för att resultaten ska bli hållbara. På så sätt menar de intervjuade att en stor del av demokratiutvecklingen sker



” BEING INVITED AS A RELATIVE, YOU ARE NOT SEEN AS ALIEN. NOW WE KNOW THEIR HUSBANDS AND KIDS. THIS KEEPS AN OPEN STRONG BOND. JUST BE YOURSELF, DON'T KEEP YOURSELF HIGH AND MIGHTY. WE CAN SEE EACH OTHER AND THEN FILL IN EACH OTHER'S GAP



genom styrgruppen. I partnerskap där styrgruppen är svag, det kan vara hela styrgruppen eller från den ena parten, är det lätt att hela partnerskapet fallerar då någon av nämnda arbetsuppgifter inte fungerar. Flera tycker att konstruktionen av styrgruppen är bra. Genom att styrgruppen har representanter från både majoritet och opposition skapas en bred politisk förankring som gör partnerskapet mindre sårbart. Samarbetsavtalet beskrivs som ett viktigt dokument utifrån förankring och hållbarhet. Flera beskriver också vikten av att förankra partnerskapet på nationell nivå.

#### Förväntningar och gemensamt ägarskap

Gruppen från Arvidsjaur är en av flera som pekar på vikten av att parterna tidigt i partnerskapet tillsammans stämmer av vilka förväntningar grupperna har på varandra. I det ingår att klargöra att samarbetet är ett gemensamt ansvar så att alla har samma förståelse och att parterna upplever ett gemensamt ägarskap. Flera från samsamarbetskommunerna berättar att de till en början trodde att det skulle finnas så kallade investeringspengar inom programmet. När parterna sedan förstod styrkorna med ett erfarenhetsutbyte tyckte de att de stora fördelarna med samsamarbetsformen blev tydlig. Ibland påpekas dock att det kan krävas att parterna äskar särskilda medel från den egna nationella nivån alternativt från andra organisationer för den typ av implementering som kräver investeringsmedel.

#### Projektplanering och kontext

Flera menar att ett relevant problem först måste identifieras och sedan en tydlig och bra projektplan göras. Om det är möjligt är det bra att göra en "baseline" så att det längre fram är lätt att kommunicera de framgångar som uppnåtts till invånarna. Projektplanen ska vara konkret och tydlig för att underlätta implementering. En viktig synpunkt är att parterna till en början inte gör projektet för stort. Det anses bättre att istället låta det växa allt eftersom. Det är centralt att identifiera och inkludera viktiga intressenter så som exempelvis, invånare, högskolor, lokala företag och andra relevanta organisationer eller grupper. Flera anger inkludering av rätt intressenter som en avgörande faktor för att resultaten sedan ska kunna bestå.

Vid målformuleringen har parterna ofta stämt av sina planer mot de lokala verksamhetsplanerna och vilka nationella och internationella ambitioner som

finns. Ett exempel är partnerskapet mellan Machakos och Robertsfors där parterna kopplat samman sina lokala utmaningar med Milleniemålen. Varje partnerskap ska anpassas till den kontext som råder i det specifika samarbetet. I Tsumeb säger gruppen: "The first important factor mentioned is the crucial involvement of all relevant stakeholders. Furthermore it is important that all have a common and clear understanding of the project. Then it makes it much easier".

#### Engagemang

Vid intervjuerna har ICLD träffat många väldigt engagerade personer. Engagemang anges ofta som en viktig kraft när en grupp personer tillsammans vill förändra och utveckla. Parterna lyfter människornas betydelse för ett lyckat samarbete inom ett partnerskap. I partnerskapen finns också många eldsjälur vilket i sig anses som en styrka. Dock är det viktigt att det därmed inte innebär att en person gör sig outhärlig och på så sätt gör partnerskapet sårbart. Exempel har lyfts där eldsjälur inte inkluderat andra tillräcklig och framför allt dokumenterat undermålign vilket fått negativa konsekvenser för samarbetet.

#### Låga risker för korruption

Att det inte finns medel för investeringar i programmet upplevs av flera som positivt då risken för korruption därmed blir liten. Däremot är det viktigt att fastställa urvalskriterier för de som deltar i ett partnerskap och vad de som ingår i partnerskapet förbinder sig till samt vilka regler som är gällande. Parterna lyfter också vikten av att vara observant på olika maktrelationer.

#### Sidoeffekter och oväntade resultat

ICLD får ofta höra om det som parterna själva beskriver som oväntade resultat eller sidoeffekter som

**”** **DET BEHÖVS TID FÖR ATT TRÄFFAS, BYGGA RELATIONER, TILLIT OCH FÖRTROENDE MELLAN VARANDRA. NÄR DET FINNS, SKAPAS ÖPPENHET OCH ACCEPTANS I GRUPPEN.**



# SAMARBETE



# TEI VÄRLDEN

uppstått genom ett partnerskap. Flera exempel på detta blev tydligt vid de IQA som genomfördes 2014. Nedan beskrivningar är därmed beskrivningar av kommunerna själva. Det innebär inte att ICLD bedömer det som ett oväntat resultat eller som en sidoeffekt utan faktiskt som en del av resultaten. Detta kan bero på den utveckling av programmet som omnämns i början av denna rapport.

#### Medvetenhet

Vid flera av intervjuerna beskrivs medvetandegöranden på lite olika sätt som ett oväntat resultat. Ibland handlar det om hur politiker och tjänstemän blivit medvetna om problem på ett sätt som de inte väntat sig och som upplevs som nytt. Andra gånger handlar medvetandegörandet om allmänheten. I både Mwanga, Omaruru och Machakos berättar de att de upplever att kommunen blivit väldigt mycket renare som ett resultat av allmänhetens utökade medvetenhet som en effekt av partnerskapet: "Machakos town have become more beautiful and clean. A strong sense of responsibility on taking care of your garbage have grown from this partnership and the practical implementation. We learnt from Robertsfors that it is possible to clean the city at night with better torch and lights. In 2011 we became the second cleanest city in Kenya". I Mwanga finns också exempel på hur distriktet har kunnat bli så mycket renare, bland annat har de i Mwanga infört att efter varje kyrkobesök på söndagar städa tillsammans.

Teamet från Sarajevo lyfter en annan aspekt av medvetenhet som de inte väntat sig. De beskriver att de lärde sig mycket av att se hur svenska medborgares politiska medvetenhet är kopplat till ansvarsutkrävande.

#### Självförtroende ansvar och ägarskap

Både Arvidsjaur och Mwanga berättar på olika sätt om hur självförtroendet bland tjänstemän ökat i båda kommunerna. Det tar sig i uttryck på olika sätt bland annat konstateras att ökat självförtroende hos medarbetare som ingår i partnerskapet leder till att fler vågar ta mer utrymme och ta för sig mer i sin yrkesroll. Det beskrivs framför allt som en sidoeffekt av partnerskapet men några hade heller inte väntat sig den effekten.

Ett annat uttryck är att grupper vågar diskutera fler frågor och ha olika uppfattningar. Till exempel att diskutera och våga uttrycka sin åsikt om den

nya konstitutionen. Parterna beskriver att de ibland sitter uppe på nätterna och diskuterar olika angelägna frågor. I Mwanga säger gruppen: "We are proud and have confidence now to take care of the environment. We feel an ownership of the problem and our environment. Before we thought that it was a problem for the government to take care of, not ours. We can make a change".

#### Förtroende och relationer

Det finns flera exempel på hur både tjänstemän och politiker i samarbetslandet upplever att deras relationer internt i kommunen förändrats som en följd av partnerskapet, vilket de inte hade väntat sig. I Ulundi säger en tjänsteman: "The relationship between councillors and officials has improved. Councillors have not really known what the municipality has done regarding waste management, now they realize that. Thereby trust has increased". I Mwanga säger de: "Now we plan and discuss together with our politicians" och i Omaruru talar de om samma sak utifrån ledarskap: "When it comes to leadership we have seen the Swedish informal relation and dialogue between officials and politicians. It is positive to talk more on equal terms. The partnership has given us pride in our work".

#### Strukturella förändringar och nya nätverk

I Tsumeb berättar teamet att Namibias första kommunala bolag startat i kommunen som en sidoeffekt av projektet. De fick idén från Falun då deras ekonom fick möjlighet att tillbringa en dag tillsammans med sin motsvarighet då de besökte Falun. Den aktiviteten var inte planerad i projektplanen vid ansökningstillfället.

Andra berättar om nya oväntade nätverk som

**WHEN IT COMES TO LEADERSHIP WE HAVE SEEN THE SWEDISH INFORMAL RELATION AND DIALOGUE BETWEEN OFFICIALS AND POLITICIANS. IT IS POSITIVE TO TALK MORE ON EQUAL TERMS. THE PARTNERSHIP HAS GIVEN US PRIDE IN OUR WORK"**

bildats. I Ugu berättar Sundsvall att ett nytt nätverk av lärare har skapats. Teamet i Ugu beskriver andra strukturella förändringar: ”Through the partnership, we have been able to integrate activities in the municipality. For example makes us understand the needs of the department of education and how we can assist them. This partnership has created a platform for communication with other local actors in a way that we did not do before”.

I Tsumeb har ett nationella nätverk skapats med andra aktiva inom programmet. ”As a side effect of the partnership we have started networking with other partners in Namibia on waste. For example we visited Swakopmund and Rundu in Kavango visited us. In that way we can help and improve each other’s work”.

I samarbetet mellan Östsam och SERDA är ett av parternas oväntade resultat att den privata återvinningsaktören Aida Commerce har fått ökade kontakter med de regionala och kommunala organisationerna och även slutit ett avtal med kommunen Vogosca. Aida Commerce beviljades följa med på en resa till Sverige inom projektet och utvecklade efter detta en betydande del sin återvinningsverksamhet. I och med att alla invånare får en möjlighet att sälja skrot till Aida Commerce, innebär detta vidare en möjlighet till inkomst för utsatta grupper i samhället, i detta fall romer, som utsätts för en avsevärd diskriminering på arbetsmarknaden.

Ibland uppstår också det som beskrivs som ”ringar på vattnet” inom kommunen där andra avdelningar än den som är aktiv inom programmet påverkas på ett positivt sätt: “There has been a town planning effect that has come out of this cooperation between Tsumeb and Falun. The improvement of the waste management plan also influenced the structuring plan. Some ideas from the waste management project also affected policies within other sectors”.

Både Robertsfors och Machakos berättar om konferensen Green Solution Week, som blev en sidosideffekt av partnerskapsprojektet. För Robertsfors har konferensen betytt en otrolig spridning, till exempel har en ”Green Solution broschyr” där det står om deras partnerskap, funnits på många svenska ambassader. Det har inneburit att de fått helt nya kontakter, ett helt nytt kontaktnät. I Machakos beskriver de det så här: ”It started as a collaboration funded by ICLD, some years ago between the municipality of Machakos and Robertsfors, and has now evolved to a meeting place between local and national authorities

in Kenya, but also other stakeholders, Swedish and international organisations”. (A Dialogue Document from the Conference Green Solutions Week, 2011:04 Sida Partnership Forum)

Ökade resurser till samarbetskommunen

ICLD får också höra om ökade resurser som anslags av andra finansierare än ICLD till kommunen som en följd av partnerskapet. Till exempel har räddningstjänsten i Poti fått nytt betonggol, färg och utökat antal tjänster. I Machakos har de skrivit ett MoU med privata investerare vilket innebär en förhoppning om positiva effekter framöver.

Främlingsfientlighet i Europa

I både Falun och Arvidsjaur tar kommunerna upp den främlingsfientliga trend som pågår i Europa och att det är möjligt att använda erfarenheterna från att arbeta med partnerskap i det arbete som görs i den egna kommunen. Till exempel anordnades en workshop om främlingsfientlighet i Falun där de använde sina lärdomar om deltagandeprojekt. Kommunerna beskriver vikten av öppenhet och att diskutera de här frågorna.

Nya projekt och nya samarbeten

I ett kommunalt partnerskap som pågått länge har parterna ofta haft många projekt som integreras i varandra. Det är positivt att projekten drar nytta av varandra men att isolera resultaten för ett projekt kan i många fall då bli omöjligt. Det här beskrivs också av parterna som ett oväntat resultat, att det genom samarbetat uppstår nya idéer till nya projekt och samarbetsområden och att tidigare resultat används i de nya projekten.

Ibland inspirerar de aktiva kommunerna andra kommuner till egna samarbeten. Ett exempel på det är Kajiado County och Umeå, som inte samarbetat tidigare inom programmet Kommunalt Partnerskap. De har inspirerats av Machakos och Robertsfors och ansöker nu om ett samarbete tillsammans.

Positiv uppmärksamhet för kommunen

Många av partnerskapen uppmärksammas på ett positivt sätt i media i samarbetsländerna. Kommuner beskriver detta som viktigt på flera sätt men inget de hade väntat sig. Det skapar självförtroende och stolthet och en upplevelse att deras kommun kan bli en förebild för andra. Förhoppningar finns att den positiva uppmärksamheten kan leda till fler positiva saker.

” THE TRAINING CAME TOO EARLY, AT A TIME WHEN WE HADN'T YET HAD THE DAMS IN PLACE; WE WERE PRESENTED THE VISION RATHER THAN THE PROCESS. WE THEREFORE DID NOT HAVE THE POSSIBILITY TO USE THE KNOWLEDGE WE GOT.



## RESULTAT OCH ANALYS

### Samband tekniska projekt - demokratiutveckling

Erfarenhetsutbyte eller investeringar - vad leder till implementering?

Hur är det möjligt att fokusera på ett erfarenhetsutbyte när behovet av konkreta tekniska investeringar är uppenbart? Det är en fråga som väckts och hanterats på olika sätt i de partnerskap med teknisk inriktning där IQA genomförts. Många partnerskapsprojekt som tar fram modeller, metoder eller system har olika behov av investeringar för att implementera dessa.

Sambanden mellan lärande av ett erfarenhetsutbyte och investeringar i till exempel dammar, brunnar och nya soptippar, har sett olika ut i de projekt där ICLD genomfört IQA under året. I vissa fall har de svenska kommunerna själva förmedlat begagnade ”produkter” till sin partnerkommun. Till exempel överlät Östhammar sina begagnade brandbilar till Poti, i Georgien, och genomförde sedan erfarenhetsutbyte kring hanteringen av dessa. I andra fall har delar av erfarenhetsutbytet handlat om att lära sig skaffa investeringar. Tsumeb och Falun samarbetade kring att utveckla en hållbar sophanteringsplan, där ett led var att stärka kapaciteten kring att skriva ansökningar för att få investeringspengar. I deras partnerskap fanns också kommunernas egna engagemang och investeringar som garanti för att kunna uppnå målet med det kommunala partnerskapet. Det finns flera exempel på hur målsättningarna med projektet kopplas till kommunens redan tidigare planerade investeringar.

Samarbetsparterna lyfter ofta implementeringen som en viktig del av partnerskapet. De framhåller värdet av att erfarenheten kommer vid rätt tidpunkt för att det ska kunna leda till något som kan implementeras. “The training came too early, at a time when we hadn’t yet had the dams in place; we were presented the vision rather than the process. We therefore did not have the possibility to use the knowledge we got,” säger en projektdeltagare från Omaruru. Tidpunkten kan bero på när erfarenhetsutbytet görs i relation till när investeringar görs. Implementeringen beror inte bara på investeringar utan på när och hur viktiga beslut tas av lokala politiska beslutsfattare. Politiskt inflytande över projektplaneringen påverkar måluppfyllelsen.

Resultat av intervjuerna indikerar att fall där partnerskapsprojekten haft ett starkt fokus på målsättning som handlar om kunskapsökning istället för att

produkter ska finnas på plats har lyckats bäst med att nå hållbara resultat. Att förlita sig på att andra finansierare investerar i produkterna som en utgångspunkt har i vissa fall varit en stor riskfaktor. I det senare fallet har erfarenhetsutbytet och lärandet fallerat. En annan slutsats är vikten av att det är tydligt vad politiken står för och vilket ansvar de har i ett kommunalt partnerskap. Det är viktigt att detta är tydligt och klart från början. En stark relation mellan projekt- och styrgruppen är grundläggande för att lyckas med implementeringen.

“Service delivery” – skapar förtroende

I de partnerskap ICLD har besökt berättar de intervjuade om hur projekten lett till att kommunen kunnat stärka den service de har ansvar för att ge till invånarna. IQA-studierna visar att det är i huvudsak det som programmet Kommunalt Partnerskap bidrar till i dessa tekniska projekt. Det har visat sig i exempel som Tsumeb i Namibia, Ulundi i Sydafrika och Sarajevo i Bosnien-Hercegovina som utarbetat planer för och förbättrat sin avfallshantering. Vidare har Ugu i Sydafrika och Omaruru i Namibia förbättrat vattenförsörjningen i sina respektive kommuner. Poti i Georgien har stärkt kapaciteten kring sin räddningstjänst och Mwanga i Tanzania förbättrat tillgången till förnybar energi. Men hur visar dessa exempel på en lokal demokratiutveckling? Är det med dessa resultat möjligt att se att ökad service delivery täcker även de fattigaste, invånarens behov?

I de partnerskap där IQA genomfördes finns exempel på hur den förbättrade samhällsservicen ökat levnadsnivån för de allra fattigaste. Till exempel beskriver Ugu hur leveranssäkerheten av vatten ökat specifikt för de fattigare invånarna som i regel bor på landsbygden. I tidigare nämnt exempel från Sarajevo framgår att inkomstmöjligheter för utsatta samhällsgrupper skapats. Dessa möjligheter fanns före projektet, men har utökats tack vare fler typer av avfall som kan återvinnas. Tidigare var det främst romer som lämnade in avfall och skrot, nu är det även äldre och arbetslösa.

Något som genomgående framkommer i samtliga besökta partnerskapsprojekt är hur kommunernas förbättrade leverans av samhällsservice stärkt deras förtroende inför invånarna. I Omaruru säger till exempel en representant: “We had a situation where we didn’t have water at all! The bore holes were broken, and dried out, because we couldn’t maintain them, and the politicians didn’t see it as a priority. Through the

partnership they made it a priority. Service delivery is key to peoples trust and confidence, otherwise no one trust that you are capable.” I Poti har invånarna blivit medvetna om kommunens stärkta kapacitet vad gäller räddningstjänsten och börjar därmed interagera mer med kommunen.

Att den stärkta leveransen av samhällsservice lett till ett ökat förtroende för kommunerna ser ICLD som ett viktigt samband mellan tekniska projekt och lokal demokratiutveckling i programmet Kommunalt Partnerskap. Med ett ökat förtroende vågar invånare tro på den lokala beslutsfattande nivån och börjar vända sig dit för att använda resurserna men också för att själva börja påverka, genom att lyfta sina frågor och utmaningar. På det här viset fungerar de kommunala partnerskapen som en katalysator för ökad delaktighet från kommuninvånarna och bidrar därmed till lokal demokratiutveckling.

Befintliga eller nya former för medborgardialog?

Huruvida projekten resulterar i att samarbetsparterna skapar nya former för dialog med invånare är ett sätt att mäta lokal demokratiutveckling som ICLD använder. Frågan är vad som kan sägas skapa en ökad medborgardialog och därmed visa på lokal demokratiutveckling? Är det att fler former för medborgardialog finns? Eller kan det också handla om att fler och nya grupper deltar men i befintliga former, vilket ICLD sett i de tekniska projekt som varit fokus för 2014 års IQA. Mötet med invånare som beskrivits är ofta i form av ”awarenesskampanjer”, kunskapshöjande information som i många fall går från kommunen till invånaren och inte tillbaka.

Ett sätt är att involvera berörda invånargrupper tidigt i projektplaneringen. Ett annat sätt är att arbeta med ”awareness”-kampanjer i den aktuella fråga projektet berör. I det senare fallet visar det sig att projekten till viss del använder befintliga metoder för att nå ut med sin information och i vissa fall skapar nya metoder.

De fall där de fattigaste människorna involverats till en början är det möjligt att se en starkare koppling till fattigdomsminskning. Mwanga är ett exempel där den nära kopplingen mellan invånarna och lokala politiker lett till att de arbetat med kvinnokooperativet och bricktmaskinen i Kivolini, den fattigaste byn i distriktet.

I Mwanga användes redan befintliga former för dialog med invånare, som genom skolor och miljöklubbar, för att medvetandegöra kring det tema projektet arbetat med. Även i Omaruru och Tsumeb användes befintliga kanaler för information till invånare för att

öka medvetenheten om vatten respektive avfallshantering. Genom redan etablerade mötesformer och mediekanaler lyftes frågorna. I Sarajevo och Ulundi skapades dialog kring miljöfrågorna genom det befintliga utbildningsväsendet.

I Mwanga beskriver de att en förändring på organisatorisk nivå vad gäller medborgardialog har skett som en bieffekt av projektet om förnybar energi. Dialogen mellan människor i Mwanga och organisationen har förändrats och värdet av att ha en dialog med medborgare och att förankra arbetet politiskt har ökat. I de tekniska projekten där ICLD utfört IQA finns fler exempel där dialogen och olika former för att involvera invånare beskrivs som en sidoeffekt snarare än det centrala.

Externa aktörer som ”demokratiaktörer”

I vissa fall har partnerskapskommunerna använt civilsamhällesorganisationer, universitet eller enskilda företag till exempel som medlare, ”implementerare” eller experter i sakfrågor. I flera fall har externa aktörer används för att involvera kommunens invånare. Omaruru samarbetar med en paraplyorganisation som samlar flera organisationer med vattenförsörjning som profession. Organisationen samlar både in röster från invånare men fungerar också som en ”watch dog” och ser till att kommunen använder vattnet på rätt sätt. Företaget Aida Commerce, som redan nämnts är ett exempel och i Tsumeb beskriver de samarbetet med studenter från Kungliga Tekniska Högskolan som ett viktigt bidrag till sina resultat. Studenternas undersökningar kring avfallssituationen i Tsumeb låg till grund för dialogmöten med stadens invånare. Undersökningen öppnade upp för dialog med och o mvärderade värdet av nya grupper i samhället, bland annat den grupp människor som lever på och av soptippen.

ICLD är mycket positiva till samverkan med andra aktörer när det stärker målet med projektet. De frågor ICLD ställer sig är hur samverkan kan stärkas för att leda till lokal demokratiutveckling. Det är också viktigt att ställa sig frågan om det kan motverka ICLD:s mål för programmet Kommunalt Partnerskap, det vill säga att stärka det lokala styrets kapacitet. En fråga för ICLD att diskutera vidare är om det kan bli invånarens förtroende till civilsamhällets organisationer som stärks istället för till kommunerna? Finns det risk för att dessa lösningar kan vara ett sätt för kommunerna att avstå ansvar för dialogen med invånare?

” WE HAD A SITUATION WHERE WE DIDN'T HAVE WATER AT ALL! THE BORE HOLES WERE BROKEN, AND DRIED OUT, BECAUSE WE COULDN'T MAINTAIN THEM, AND THE POLITICIANS DIDN'T SEE IT AS A PRIORITY. THROUGH THE PARTNERSHIP THEY MADE IT A PRIORITY.



Stärkt självförtroende och ökad transperens

I Ulundi beskriver projektdeltagarna att partnerskapet lett till mer dialog och samarbete mellan förvaltningar, mellan politiker och tjänstemän, mellan kommun och traditionella systemet och mellan kommun och det lokala näringslivet. Man menar att det har ökat transperensen, ökat inblicken i beslut och beslutsvägar i kommunen.

På samma sätt säger deltagarna i Mwanga att de upplever sig äga sin "fria tanke" på ett annat sätt till följd av partnerskapet vilket påverkar deras position i organisationen. De beskriver att partnerskapet lett till ökad insikt om ägarskapet över lokala frågor och ett stärkt självförtroende att ansvara för dem. Många projektdeltagare ICLD besökt beskriver ett stärkt självförtroende; ofta som en direkt följd av att ha fått se en annan typ av samhälle genom de utbyten programmet möjliggör. En person i en kommun beskriver hur det personligen fick honom att känna ett större ägarskap: "I am a land surveyor, with more technical focus. My first job was to measure everything, update all the pumps and the infrastructure. I wasn't keen to see what the people needed. But the partnership project made me being more focused, and to feel responsible and responsive for what people need."

Det stärkta ägarskapet som flera av de intervjuade beskriver, kan kanske sägas leda till starkare lokalt styre. 2014 års IQA har visat på flera exempel där det har lett till att kommunen tar större ansvar för lokala frågor.

Först förbättrad service – sedan demokrati

En av de tydligaste reflektionerna är att flera av dessa tekniskt orienterade projekt fortsatt sitt samarbete i nya projekt som fokuserar mer tydligt på demokratispekter, till exempel på att göra invånare mer delaktiga, genom att involvera och medvetandegöra.

I Tsumeb säger de att, "The next project would favourable be looking into the "soft issues", when the "hard ware" is done. It will be focused on changing mind and attitudes when it comes to waste, it will be focusing on you as an individual. That is how we also connect the waste issue into a project focusing on democracy improvement". I Poti har samarbetet kring räddningstjänst nu lett till ett partnerskapsprojekt om ungas möjlighet till inflytande. I Machakos beskriver de att projektet har förändrat mycket när det kommer till attityder kring hållbarhetsfrågor. Men för att skapa en långsiktig förändring arbetar de nu med ett projekt kring ungas inflytande och möjlighet att påverka den

lokala politiken i riktning mot hållbar utveckling. "Viser det som det naturliga steget, att projektet kring hållbar utveckling lever vidare genom ungdomarna", säger en projektdeltagare i Robertsfors.

I Machakos i Kenya skapades en ny form av kapacitetscentrum som ett forum för lärande om hållbarhetsfrågor som ett resultat av partnerskapsprojektet. Sophanteringsprojektet i Tsumeb har föregåtts av ett projekt där ett lärocenter för invånare etablerats. Det planeras nu att användas i projektet. I Mwanga byggdes ett lärocenter parallellt med projektet om förnybara energikällor.

Demokratiutveckling hos den svenska parten

"Den svenska parten har nog lärt sig mer om våra olika former för demokrati än om själva ämnet för samarbetet" säger en projektdeltagare från en av de svenska kommunerna.

De flesta förändringar som skett hos den svenska parten i "IQA-projekten" handlar till stor del om vikten av att spegla sin egen verksamhet i en internationell miljö, om nya perspektiv på sin egen verksamhet och förbättrat samarbete internt. I något fall nämns att den svenska parten lärt sig mer om olika former för dialog med invånare än om själva ämnet för samarbetet. De flesta av de undersökta partnerskapen kan inte beskriva några resultat i den svenska kommunen som direkt utvecklat det aktuella samarbetsområdet men väl att nya perspektiv på exempelvis egna arbetsmetoder eller policys har lett till förnyelse och utveckling.

Ett exempel på hur båda parter utvecklats inom temat för samarbete är samarbetet mellan Robertsfors och Machakos. Machakos är en närliggande region till Nairobi som växer snabbt. Här finns planer för att utveckla olika industrier, framför allt vad gäller IT. Robertsfors har inte samma situation vad gäller utvidgning, men delar samma utmaning att se till att utvecklingen sker hållbart. Tillsammans har de under ett treårigt projekt verkat för att öka de respektive kommunernas kapacitet att arbeta för ett hållbart samhälle. Handlingsplaner och kapacitetscentrum för hållbar utveckling har byggts upp på båda ställen. I Robertsfors har kapacitetscentrumet tagit formen av en webbsida för att bättre anpassa till kontexten. Även i utvecklingen av sitt projekt för ungas inflytande både planeras, genomförs och utvärderas projektet utifrån båda parter perspektiv.

Vad påverkar vilka resultaten blir för den svenska parten? I stor del har det med programmets utformning att göra. Det är viktigt att titta närmare på vad

som avgjort att vissa partnerskap tydligare utgår från en gemensam utmaning, med tydliga målsättningar för båda parter. Kan det handla om på vilka grunder

de olika parterna började samarbeta? Hur påverkar projektledarens roll i att skapa former för jämlika relationer?

### SAMMANFATTADE REFLEKTIONER TEKNIK - DEMOKRATI

Av de IQA som genomförts under 2014 kan ICLD se att partnerskapsprojekten med mer tekniskt fokus tenderar att vara eller bli beroende av investeringar. Hur projekten hanterat detta har skiftat. De tekniska projekten genomförs ofta parallellt med projekt som har fokuserat på dialog och lärande. Dialogen med invånare sker ofta genom informationskampanjer kring den aktuella frågan, ofta ses dialogen som skapats som en bieffekt. De tekniska projekten leder ofta till nya projekt där demokratifrågor är mer tydligt i fokus. Tekniska projekt leder till att stärka den lokala nivån framför allt genom att förbättrad leverans av samhällsservice leder till ökat förtroende för kommunen som i sin tur kan leda till ett ökat deltagande. Resultaten har också visat på ökad transparens och självförtroende som på olika sätt stärkt den lokala nivån.





”

**ALSO THE SWEDISH PARTNER'S EXTENSIVE UNDERSTANDING AND KNOWLEDGE ABOUT THE CHANGES AFFECTED THE SMOOTHNESS OF THE TRANSFORMATION. THE SWEDISH COORDINATOR WAS GOING THROUGH THE CONSTITUTION AND KNEW WHAT WAS EXPECTED.”**

## Omvärldens inverkan

Externa faktorer har stor inverkan på resultaten. Det är något som blir tydligt när IQA genomförs.

### Nationell och lokal nivå

En framstående faktor som påverkat partnerskapets möjlighet att nå resultat är den lokala beslutsfattande nivåns relation till den nationella. I de projekt där ICLD utfört IQA under 2014 handlar det bland annat om hur nya lagstiftningar inom ämnesområdet för samarbetet påverkar resultatet. I Tsumeb beskrivs projektledaren att en ny statligt organiserad omvandling av avfallshanteringen påverkar och att de med tillförsikt ser fram emot att en ny miljö- och klimatlagstiftning som bättre lever upp till internationell standard ska träda i kraft.

Det handlar också om hur ansvarsområden förändras mellan de olika nivåerna. I vissa fall har det skett mycket stora förändringar under projektperioderna. I Kenya har en omfattande konstitutionsförändring lett till att den lokala beslutsfattande nivån ändrats i grunden. Från mindre kommunliknande enheter, styrs nu den lokala nivån i större regioner, så kallade ”Counties”. Partnerskapsprojektets styrning var tvungen att byta hemvist. Från att projektet och styrgruppen var ägt av borgmästaren och ledande politiker i Machakos Municipal Council är nu ägarskapet flyttat till departementet för utbildning och sociala frågor i Machakos County. Det är en lösning och förändring som båda parter menar har fungerat smidigt. De faktorer som var avgörande för framgång var att övergången var strategiskt koordinerad. Partnerskapets samordnare träffade strategiskt viktiga aktörer vid rätt tillfälle. Det var också avgörande att den svenska parten hade god förståelse säger projektledare i Machakos: ”Also the Swedish partner’s extensive understanding and knowledge about the changes affected the smoothness of the transformation. The Swedish coordinator was going through the constitution and knew what was expected.” Deras samarbete har också visat att förändringar kan leda till något positivt. Kapacitetscentrum har nu spridits i alla nio så kallade ”sub-Counties”. Samverkan med andra aktörer och en ambition att hela tiden ”scale up” har legat till grund för det.

Vad den nationella nivån har möjlighet att bestämma över och vem som finansierar olika typer av samhällsservice påverkar partnerskapen. ICLD kan se en skillnad i hur partnerskapen hanterar relationen till den nationella nivån. Kommunikationen mellan den lokala och nationella nivån är oftast föremål för

diskussion om förbättringar. En av de faktorer som avgjort hur projekten klarat av svårigheter och påverkan från den nationella nivån är hur välförankrat projektet är i kommunen och hur väletablerad relationen med den svenska parten är. Att projektets styrgrupp arbetar strategiskt och långsiktigt är också avgörande. De IQA som genomförts under 2014 visar på vikten av att göra en tydlig kontext- och riskanalys i början av sin projektplanering. Hur ICLD kan ge stöd till den lokala nivån på rätt sätt, som bäst svarar upp mot deras egen specifika kontext är en viktig fråga.

## Tematiska prioriteringar

Genomgående i de program som finansieras av Sveriges bistånd ska miljö/klimat, mänskliga rättigheter och demokrati, samt jämställdhetsanalyser integreras. I de flesta IQA som ICLD genomförde under 2014 var svaren kring de tematiska prioriteringarna för biståndet svaga. Det återspeglar möjligen att tidigare ansökningsblanketter för dessa äldre partnerskap gav mindre vägledning avseende de tematiska prioriteringarna.

Under intervjusituationen fick många projektdeltagare flera idéer kring hur problemet, målen och aktiviteterna kunde påverkas av dessa analyser. Till exempel lyftes att även sophantering, vattentillgång och tillgång till el påverkar kvinnor och män olika. Med det som utgångspunkt uppstod tankar kring hur projektet hade kunnat eller skulle kunna utvecklas utifrån dessa perspektiv.

Vissa svenska partners beskrev hur de ställt krav på samarbetsparten att deltagarna i projektgruppen måste representera både kvinnor och män. Detta efter att samarbetskommunen enbart valt manliga företrädare. I vissa fall uttrycktes strukturella svårigheter och politiskt motstånd till att integrera de tematiska prioriteringarna.

Utveckling avseende de tematiska prioriteringarna har framför allt beskrivits som något som uppstår vid mer informella situationer. Vardagsituationer där deltagarna från de samarbetsparterna möts och ser hur sysslor och rutiner sköts på olika sätt. Det kan handla om vem som lagar mat och tvättar kläder. Men också om hur sopor slängs, eller varor återanvänds. Situationerna leder ofta till fruktsamma diskussioner som rör just mänskliga rättigheter, jämställdhet, eller miljöpåverkan.

Dessa IQA ger möjlighet för ICLD att fördjupa sig i vad de tematiska prioriteringarna innebär för programmet Kommunalt Partnerskap. Vad betyder det till exempel att ha en jämställdhetsanalys i programmet?

Med IQA-metoden ges också möjligheten att få en förståelse för olika normer och värderingar i frågorna och ställa sig frågan om vems normer och värderingar som gäller. Inte minst har IQA-arbetet visat att med tydligare frågor får man bättre svar.

## REKOMMENDATIONER

I det här avsnittet redovisas implikationer för utveckling av programmet Kommunalt Partnerskap.

### 1. Förbättrat stöd till aktiva inom programmet

Under avsnittet **Externa aktörer som ”demokrati-aktörer”** beskrivs risker med att kommuners samarbete med civilsamhällesorganisationer kan ske på bekostnad av utveckling av en större dialog med kommuninvånare. Detta kan kanske vara ett ämne för ICLD:s Kunskapscenter och Advisory Group att bidra med mer kunskap om, eller beforska om det saknas relevant forskning i dagsläget.

Ett par av de intervjuade aktörerna har efterfrågat förbättrade möjligheter att ta del av resultat från andra partnerskap. Detta ligger väl i linje och tillstyrker programmets planer på att utveckla hemsidan som en plattform för att sprida resultat från partnerskapen. Språket bör då vara engelska för ökad tillgänglighet. En annan form av spridande av erfarenheter och resultat som efterfrågats vid uppföljningarna är nätverksträffar. ICLD har i sin nuvarande kommunikationsstrategi en plan för etableringen av nätverk, något som också tillstyrks av uppföljningarna är att underlätta nätverksmöten i samarbetsländerna.

Ytterligare önskemål gällde stöd för riskanalys samt för hantering av uppkomna avvikelser från planeringen. ICLD kan bidra med en samlad erfarenhet av ofta förekommande risker och hur olika avvikelser och förändringar kan hanteras, och i viss mån vilka avvikelser som har lett till avbrutna samarbeten. Det bör poängteras att eventuella beslut att avbryta samarbeten ligger hos samarbetsparterna själva.

### 2. Utveckling av processerna för antagning och uppföljning

Då programmet syftar till fattigdomsbekämpning är det viktigt att ICLD kan säkerställa att resultaten hos partnerskap som arbetar med att förbättra kommunal service, kommer resurssvaga kommuninvånare till del. Uppföljningarna tyder på att ICLD behöver ställa

högre krav på redogörelse för kontexten i ansökningar och redovisningar för att kunna bedöma detta. Andra viktiga bitar i redogörelsen av kontexten är hur den lokala nivån förhåller sig till den regionala- och nationella nivån och exempelvis situationen gällande HIV/Aids, politiska och sociala konflikter, kolonialt arv och näringslivsklimat.

Dessa IQA har inneburit möjlighet till fördjupning i vad de tematiska prioriteringarna betyder för programmet. Inte minst har IQA-arbetet visat att med tydligare frågor kommer bättre svar. Ett utvecklingsarbete har inletts där frågorna kring de tematiska prioriteringarna integreras i de olika faserna i en projektplanering och därmed i de olika kapitlen i en ansökan. Här kvarstår utvecklingsarbete som integrerar mänskliga rättigheter som en tematisk prioritering. Krav på genderfördelningen i intressentgrupper, kvalitet i jämställdhetsanalyser och redogörelse för vems normer och värderingar som gäller är exempel på frågor att ta ställning till.

### 3. Utveckling av programmet

Ett lokalt ägarskap brukar nämnas som en nyckelkomponent inom svenskt utvecklingssamarbete. Programmet Kommunalt Partnerskap bygger genom sin konstruktion på lokalt ägarskap då de genomförande kommunerna också innehåller målgrupperna för samarbetena. I uppföljningen från Mwangi beskrivs hur kommunen genom partnerskapet i praktiken har tagit ett större ägarskap över de ansvarsområden som de formellt tillskrivits genom Tanzanias decentraliseringsprocess. Frågan om denna typ av utveckling ska mätas inom programmet blir därför aktuell och bör ingå i diskussionerna om utveckling av programmet.

En annan fråga som rör programmet kommer ur en iakttagelse som bekräftats genom uppföljningarna; projekt som börjar med att utveckla kommunal service fortsätter ofta med att utveckla övriga dimensioner av lokal demokrati, speciellt inom invånarinflytande. Detta skulle kanske kunna motivera nya moduler inom programmet som möjliggör att söka medel för flerstegs-samarbete, exempelvis planera – implementera- medvetandegöra.

Vidare har behovet av att underlätta samarbeten med strategiska aktörer lyfts i uppföljningarna. En utmaning för aktörerna i samarbetsländerna är ekonomin. I ICLD:s riktlinjer medges i dagsläget ersättning för transportkostnader i Sverige men inte samarbetsländerna och inte mellan aktiviteter. En utveckling av riktlinjerna skulle därför kunna vara att medge dessa



ULUNDI UNIT A CLINIC  
DEPARTMENT OF HEALTH  
PROVINCE OF KWAZULU-NATAL  
OPEN 24 HOURS MONDAY TO SUNDAY  
KUPHILA KUSUKELA ANGO MSOMBULUKO  
KUPHILA NGESONTI EBUSUKU NA SEMIN

kostnader, antingen generellt inom partnerskapen eller mer inriktat på strategiska samarbeten.

Det har tydliggjorts att olika parter tolkar innebörden av ömsesidighet på olika sätt. ICLD har identifiera olika tolkningar:

1. Att parterna identifierat en gemensam utmaning i de båda kommunerna som projektet ska lösa. Exempelvis när båda parter behöver utveckla sina avfallsplaner och genom partnerskapet kommer fram till två planer (som inte behöver vara lika) som sedan implementeras i respektive kommun.
2. Att samarbetsparten identifierat den utmaning som ska lösas i samarbetskommunen och den svenska parten stödjer dem i det arbetet, det vill säga inte kommer till samarbetslandet och talar om vilket problem de har.
3. Att parterna arbetar sida vid sida där alla har samma information, skriver och rapporterar tillsammans.
4. Att den svenska parten fungerar som stöd då samarbetsparten efterfrågar det men implementeringen genomförs enbart av parten i samarbetslandet. Med den här tolkningen innebär stödet i regel en kunskapsöverföring från den svenska parten till samarbetsparten.

Dessa olika tolkningar av på ömsesidighet är viktiga att beakta vid kommande revidering av riktlinjerna.

#### 4. Utveckling av programmets målformuleringar

Förbättrad service delivery är centralt för att öka kommuners legitimitet och förtroende i de exempel som lyfts i denna rapport. Service delivery var när denna rapport skrevs en av de fem dimensionerna av lokal demokrati som partnerskapen kan verka för. Det finns också andra alternativ såsom att service delivery ses som metoden som leder till lokal demokrati och inte målet. Ytterligare ett alternativ är att se service delivery som ett delmål för programmet Kommunalt Partnerskap men inte som en dimension av lokal demokrati. Med det senare tankesättet skulle även den stärkta organisatoriska kapacitet som i uppföljningarna ofta rapporterats som oväntade resultat, kunna benämnas som delmål för programmet utan att definieras som en dimension av lokal demokrati.

När handläggarna följde upp partnerskapens kommunikation med kommuninvånare blev det tydligt att flertalet använt befintliga former för dialog. I flera fall har aktörerna rapporterat om högt deltagande från kommuninvånare. ICLD mäter i dagsläget andel projekt som utvecklat nya former för medborgardialog. Programmets målformuleringar innebär att resultat som rör förbättringar, utökning och genomförande av befintliga former för dialog inte uppmärksammas. Detta förhållande gäller också förbättringar inom kommunal service, beaktande av utsatta samhällsgruppers behov och de övriga dimensionerna av lokal demokrati. Ett resultat av uppföljningsarbetet är att delmålen kan formuleras om för att bättre uttrycka förväntat resultat.

(Se hur arbetet har utvecklats under rubriken **Nytt resultatramverk från och med 1 januari**).

**Varmt tack till alla som deltog vid ICLD:s intervjuer och besök!**





**Besöksadress** Hamnplan 1, Visby  
**Postadress** Box 1125, 621 22 Visby  
**Telefon** 0498-29 91 00  
[www.icld.se](http://www.icld.se)

