

IQA-rapport 2015

Partnerskap på väg mot ökad lokal demokrati

Programmet Kommunalt Partnerskap

Ghanzi District, Botswana – Ale kommun

Huangshan municipality, Kina – Vara kommun

Cape Winelands District, Sydafrika – Regionförbundet i Kalmar län

Makunduchi Wards, Tanzania – Kiruna kommun

Vitebsk Region, Vitryssland – Halmstad kommun

Jessica Olson

Karin Norlin Bogren

Maria Larsson

Rikard Eduards

Innehållsförteckning

IQA-rapport 2015	1
Inledning	1
Syfte med IQA.....	2
Metod	2
Urvalskriterier och urval.....	2
Kontext	3
Observerade resultat.....	4
Resultat på individnivå	4
Resultat på organisatorisk nivå	5
Processresultat	9
Analys och rekommendationer	9
Analys och rekommendationer – individresultat	9
Analys och rekommendationer – resultat i organisationerna	12
Sammanfattande analys och rekommendationer:	16

IQA-rapport 2015

Inledning

I denna rapport beskrivs, sammanfattas och analyseras de resultat som följts upp genom *Internal Quality Assessment*, IQA, under 2015 inom programmet Kommunalt partnerskap på Internationellt Centrum för Demokrati, ICLD. Uppföljningen har innefattat platsbesök i fem olika partnerskap. Handläggare som arbetar med programmet har intervjuat aktörer i partnerskap mellan kommuner i Sverige och Botswana, Kina, Sydafrika, Tanzania och Vitryssland.

Uppföljningen följer utarbetade metoder inom ramen för KP:s *Internal Quality Assessment*, IQA och är en del av ICLD:s aggregerade resultatuppföljning. Resultatanalysen kompletterar övriga uppföljningar och redovisningar för programmet Kommunalt Partnerskap och bidrar till att följa upp de resultat på medellång och lång sikt i ICLD:s resultatmatris. IQA syftar till att fördjupa förståelsen av vad KP innebär i praktiken i olika länders kontext. Som del av den övergripande resultatuppföljningen bidrar metoden till utveckling och styrning inom ICLD, samt utgör stöd och rekommendationer till aktiva inom programmet.

ICLD vill bidra till ökat medborgarinflytande genom att stärka lokala och regionala politiskt styrda organisationer, såsom exempelvis kommuner, regioner, regionförbund och landsting. ICLD:s utgångspunkt är att dessa stärks genom ökad kunskap, som i sin tur bidrar till ökad kapacitet, ökad medvetenhet och ett starkare stöd för förändringsarbete. Sedan 1 januari 2016 följer ICLD upp kapacitetstärkning inom följande kärnområden: *jämlikhet/rättvis och inkluderande behandling, deltagande och delaktighet, transparens och insynsmöjligheter och möjlighet till ansvarsutkrävande*. ICLD:s resultatramverk utgår från ett rättighetsperspektiv som ska ge fattiga flickor och pojkar, kvinnor och män förutsättningar att förbättra sina levnadsvillkor och egenmakt att utöva sina mänskliga rättigheter. Det huvudsakliga syftet för ICLD är att bygga kapacitet hos de som är skyldiga att respektera, främja, skydda och uppfylla dessa rättigheter, i ICLD:s fall lokala och regionala politiskt styrda organisationer. Aktiviteter för att säkra att ingen diskriminering och inga kränkningar sker, det vill säga insatser som beaktar utsatta grupperns behov och som särskilt fokuserar på kvinnors ställning är centrala.

Varje år fokuserar IQA-uppföljningen på ett resultatområde, det vill säga ett av de kärnområden som beskrivs ovan. Att inrikta IQA på ett resultatområde årligen är en del av ICLD:s strategi att sträva efter mer fokuserad resultatuppföljning och kunna kommunicera på ett ändamålsenligt sätt.

Under 2015, då de IQA som beskrivs i denna rapport genomfördes, arbetade enheten KP fortfarande utifrån en programspecifik resultatmatris där resultat mättes utifrån fem delmål. Dessa var: förbättrade metoder för information till, och dialog med, kommuninvånare, förbättrade metoder för att beakta olika samhällsgrupperns och utsatta grupperns 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 politikiskt styrda organisationer. Arbetet med IQA-2015 var specifikt inriktat på att följa upp de två delmålen *förbättrade metoder för att beakta olika samhällsgrupperns och utsatta grupperns*

behov och förbättrade metoder för att säkerställa representativitet inom lokala och regionala politikiskt styrda organisationer.

Syfte med IQA

Det primära syftet med uppföljning genom IQA är att följa upp hur partnerskapen bidrar till programmets måloppfyllelse. Det är viktigt att identifiera vilka mekanismer som är avgörande för att uppnå önskvärt resultat. Platsbesöken med IQA som systematiserad metod ger en möjlighet för ICLD att lyssna in behoven, värdera resultaten och reflektera kring de möjligheterna för de övergripande målsättningarna att uppfyllas i de lokala kontexter där partnerskapen verkar. Uppföljningen syftar därmed också till att ge underlag till att utveckla programmet, exempelvis genom att synliggöra viktiga resultat som inte kommer till ICLD:s kännedom genom projektredovisningar. Ett tredje syfte för uppföljningarna är att ge underlag för att ICLD att stärka insatserna genom att ge rätt handledning och stöd till kommunerna. 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.

Metod

Samtliga projekt som beviljas medel för samarbete inom programmet Kommunalt partnerskap följs upp genom årliga redovisningar av samarbetena i särskilt anvisade blanketter. IQA är en kompletterande uppföljningsmetod som bygger på intervjuer och observationer som vanligtvis genomförs vid ett platsbesök i kommunen, regionen eller landstinget. Uppföljningen genomförs av handläggare inom programmet KP. ICLD har tagit fram underlag för hur IQA ska genomföras, som består av 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 aktuella personerna innan intervjun. Projektgrupperna får själva välja om intervjuerna ska ske i grupp eller individuellt. Intervjuerna sker först med parter i samarbetslandet och sedan med den svenska parten. Under 2015 genomfördes fem intervjuer på plats i samarbetsorganisationen och fem via Skype eller telefon med de svenska parterna. I rapporten redogörs för observerade resultat i samarbetsorganisationen under rubriker som beskriver generella tendenser. Vidare analyseras resultaten, och förslag till förbättringar presenteras. Resultatuppföljningen genom IQA sammanställs med de resultat som inkommer i de årliga resultatredovisningarna från projekten. Resultaten analyseras på en aggregerad nivå och beskrivs i ICLD:s verksamhetsberättelse.

Urvalskriterier och urval

Under 2015 var utgångspunkten vid urval av vilka projekt som skulle bli föremål för en IQA de som arbetat med *förbättrade metoder för att beakta olika samhällsgruppers och utsatta grupper behov*. ICLD:s målsättning var även att se om det fanns någon koppling mellan ovan nämnda delmål och delmålet *förbättrade metoder för att säkerställa representativitet*. Ett ytterligare urvalskriterium var att parterna ska ha hunnit arbeta tillsammans under ett antal år (minst tvååriga projekt) och att projektet antingen var i slutfasen eller nyligen avslutats.

De utsatta grupper som parterna valt att arbeta med utgörs av unga arbetslösa på landsbygden (Ghanzi, Botswana), barn som lämnats av sina föräldrar (Huangshan, Kina), äldre fattiga (Cape

Winelands District Municipality, CWDM, Sydafrika), unga kvinnor på landsbygden (Makunduchi, Tanzania), och barn och ungdomar med funktionsnedsättningar (Vitebsk, Vitryssland). Valet av målgrupp och metod för respektive projekt är beroende av samarbetslandets kontext. Grupper kan vara marginaliserade och utsatta av skilda orsaker som exempelvis sociala, ekonomiska, politiska, geografiska eller tekniska skäl. Utsatthet och exkludering kan vara en fråga om maktrelationer och kan uppträda i olika relationer i ett samhälle, såväl genom attityder i familjen som i politiskt valda församlingar och i strukturer i institutioner.

Programmet Kommunalt partnerskap syftar till att utveckla demokratin på lokal politisk nivå genom stärkande av lokala myndigheter. Partnerskap för att stärka de utsatta grupperna ska vara inriktade på att åstadkomma institutionella förändringar, exempelvis genom utveckling av olika typer av metoder. Resultaten ska vara hållbara över tid, vilket exempelvis kan innebära att nya strategier eller policys utvecklas och/eller att implementering och genomförande säkerställs. Utifrån dessa önskade resultat analyseras observationerna.

Under 2015 genomfördes intervjuer i tio kommuner och regioner. Sist i rapporten finns en tabell där det framgår land, vilka kommuner som intervjuats, projektnamn, under vilka år projektet pågick, plats för intervju samt när parterna började samarbeta inom ramen för stöd från ICLD. Denna rapport beskriver de resultat som har observerats i samarbetsländernas organisationer och fokuserar inte på resultat i den svenska kommunen eller regionförbundet.

Kontext

Förutsättningarna för vilka resultat som kan uppnås genom kommunala partnerskap är beroende av kontexten. ICLD verkar i 21 länder med mycket varierande statskick och olika grader av decentraliserat beslutsfattande. Freedom House som sedan 50 år följt utvecklingen av demokrati och mänskliga rättigheter i världens länder rankar Kina och Vitryssland som två av världens minst demokratiskt utvecklade länder där politisk frihet och rättigheter för enskilda är mycket begränsade. Också Tanzania har omfattande begränsningar avseende civilrätt. Sydafrika och Botswana är mer utvecklade demokratier och rankas väl i jämförelse med andra länder. Vissa inskränkningar finns emellertid och Botswana uppvisar bland annat ett sämre resultat avseende politiska rättigheter. Det är inte möjligt att arbeta med begrepp som demokrati och rättigheter i alla samarbetsländer inom programmet, däremot kan begreppen inkludering och jämlik behandling vara acceptabla och även önskvärda.

Det finns vidare olika orsaker till att grupper är speciellt utsatta och marginaliserade i olika länder och regioner. Sammanställningen och analysen av resultaten behöver förstås ur detta sammanhang.

I Botswana är avstånden stora mellan städerna. Det är glest befolkat och i distriktet Ghanzi finns till exempel bosättningar upp till 300 km ifrån Ghanzi stad. I dessa bosättningar har invånarna mindre tillgång till offentlig service och utbildning och fattigdomen är större än i mer urbana miljöer. Ungdomar i dessa bosättningar utgör därför en utsatt samhällsgrupp.

I Kina är en av de underliggande orsakerna till att det finns en mycket stor grupp barn som växer upp utan sina föräldrar att folkbokföringssystemet inte medger att invånare flyttar från en kommun till en annan. Exempelvis är rätten till skolgång och sjukvård direkt kopplad till den kommun där man är

född. I och med att den ekonomiska utvecklingen primärt sker i städerna tvingas invånare att flytta från landsbygden till städerna för att klara försörjningen. Barnen lämnas kvar hos släktingar för att skydda dem och säkerställa att de exempelvis ska få gå i skolan.

I det sydafrikanska samhället finns en skillnad mellan de generationer som har upplevt apartheid och de som inte har upplevt detta förtryck. Denna skillnad kan utgöra svårigheter att kommunicera över generationsgränserna. Förutom att samhället och människorna behöver överbygga motsättningar och försonas med varandra efter att ha levt i ett system som inneburit svåra övergrepp, så kan de yngre generationerna ha svårt att förstå äldres erfarenheter eller förutsättningar. Det finns alltså både en etnisk och åldersmässig dimension av problemen

Målgruppen unga kvinnor i Makunduchi utgör en särskilt utsatt samhällsgrupp på grund av fattigdom, låg utbildningsnivå, tidiga giftermål och barnafödande. De intervjuade menar att dessa faktorer, i kombination med andra samhällsstrukturer som motverkar jämställdhet, kan innebära hinder för fortsatt utbildning och delaktighet i samhällsutvecklingen.

I Vitryssland är livsvillkoren för människor med funktionsnedsättningar svåra. Den kommunala förvaltningen för sociala frågor har begränsade ekonomiska möjligheter att genomföra insatser som exempelvis habilitering och utbildning. Attityder och bemötande gör också att många med funktionsnedsättning utestängs från stora delar av samhället och tillgängligheten är starkt begränsad.

Observerade resultat

Nedan följer observationer av hur partnerskapsprojekten bidrar till måluppfyllelsen för programmet Kommunalt partnerskap. Resultaten avser *förbättrade metoder för att beakta olika samhällsgruppers och utsatta grupper behov* och kommer att relateras till den eller de utsatta grupper som respektive partnerskap valt att arbeta med. Vid en genomgång av djupstudiernas resultat framkommer ett återkommande tema som också känns igen från programmet i sin helhet. Detta rör *var förändringar äger rum – är det på organisatorisk nivå hos sökande parter, är det på individnivå i samhället och/eller som en del av projektprocessen?* De exempel på resultat som beskrivs nedan presenteras därför uppdelade i dessa kategorier. Dock finns inte exempel på resultat från partnerskapen under samtliga kategorier.

Resultat på individnivå

Ghanzi

I Ghanzi i Botswana gjorde parterna en koppling mellan brist på utbildning och utvecklingsmöjligheter för unga på landsbygden, varför en entreprenörsutbildning genomfördes inom ramen för partnerskapet. I IQA-intervjuerna framkom att utbildningen fyllde en lucka i Ghanzi District Councils, GDC, ordinarie verksamhet. Utbildningen gav unga självförtroende och affärsidéer vilket GDC inte tidigare hade några metoder för. Deltagarna kunde därefter använda detta för att söka medel för företagsutveckling från den nationella nivån i Botswana. De unga deltagarna uppgav att de efter projektet i olika grad kunnat ansöka om stöd och utveckla sina företagsidéer. Graden av utveckling berodde framför allt på deras möjligheter att identifiera efterfrågan i samhället, samt hur de kunnat upparbeta kontakter med personer i ledande positioner. Tjänstepersonerna som var involverade i projektet gav i sin tur stöd i ansökningsprocessen. I Ghanzi menar man att det finns en koppling mellan stärkandet av unga entreprenörer och lokal demokratiutveckling. Genom

entreprenörutbildningen lär sig unga att bli bättre ledare. ”De fostras till att bli morgondagens ledare. Blir du en bättre ledare förstår du också den demokratiska processen”, säger samordnaren i Ghanzi. ” De unga deltagarna får möta utmaningar och börja fundera på hur de kan göra vinst på sin affärsidé.

Cape Winelands

Cape Winelands District Municipality, CWDM, i Sydafrika har arbetat för att åstadkomma försoning och förståelse mellan grupper av äldre människor som upplevt apartheid, men också förståelse mellan generationer där de unga har helt andra erfarenheter. Inom partnerskapet har metoder med studiecirklar, tidsresor, storytelling och minnesboxar använts. I arbetet inom ramen för partnerskapet beskrivs att många i den äldre generationen som blivit förtryckta och diskriminerade av apartheid saknar vana och erfarenhet att uttrycka sina åsikter till myndigheter. Flera äldre som ICLD träffade i CWDM berättade att partnerskapet betytt mycket för dem personligen då de fått berätta sin historia och tillsammans med andra äldre arbeta med försoning. CWDM konstaterar att fler äldre personer har blivit mer aktiva i dialogen med distriktet genom partnerskapet. De har större medvetenhet om sina rättigheter och politikerna hör och ser dem i större utsträckning. CWDM menar att äldre av egen kraft har skapat lokala nätverk och agerar gemensamt i olika frågor. Ett exempel som lyfts är att demonstrera tillsammans för att uppmärksamma samhället och politiker på det våld mot äldre som förekommer i många familjer. Genom dessa nätverk sägs de äldre stärka varandra inom gruppen.

Makunduchi

I Makunduchi wards på Zanzibar i Tanzania har framför allt aktiviteter för unga kvinnor i samhället utformats och utvecklats. Ett urval av unga kvinnor i Makunduchi fick undervisning i engelska, datorkunskap och entreprenörskap. Utbildningen fokuserade på kvinnor och mäns olika behov, rättigheter, skyldigheter och förutsättningar. Som mentorer och lärare var volontärer från Kirunas folkhögskola närvarande i Makunduchi under längre perioder. Partnerskapet har visat resultat som ökat självförtroende hos kvinnorna. Det beskrivs att de stärkts i relation till män och i relation till utländska turister. De är mer rustade att tala och stå för sin sak i en större grupp. Vidare sägs att en långsiktig effekt är att projektet stärkt kvinnors roll att de unga kvinnorna efter deltagande i projektet fått möjligheter att bli mer ekonomiskt oberoende. Flera exempel på hur kvinnorna kunnat söka vidare till högre utbildningar eller starta egna verksamheter nämns. I partnerskapet valde parterna att utbilda lärare i Makunduchi i syfte att de i sin tur ska bidra till undervisningen på längre sikt. Lärare utbildades även vid folkhögskolan i Kiruna, dock utan finansiering av ICLD.

Resultat på organisatorisk nivå

Ghanzi

I Ghanzi har aktiviteterna som genomförts i projektet riktat sig till tjänstepersoner i kommunen, även om huvudfokus varit unga personer på landsbygden. Tjänstepersoner i kommunen fick ökad kunskap och kunde sedan använda sin expertis för att ge stöd till ungdomar som genomgått en utbildning med fokus på entreprenörskap att utveckla sina projektidéer. Denna kompetensförstärkning lyfts fram som ett bestående resultat som fortsättningsvis kan utvecklas. Politikerna i styrgruppen lyfte vidare att de fått insikt om att ta tillvara ungdomars nya kunskaper i Ghanzi. Relationen mellan politiker och unga uppges ha stärkts. I Ghanzi utvecklas, som en effekt av projektet, ett forum för politiker och unga att mötas och diskutera både utveckling generellt och ungas egna projektidéer

specifikt. Politikerna får en ökad förståelse för behovet i regionen liksom de unga får stöd och nya kontakter.

Huangshan

I Huangshan besöktes, inom ramen för partnerskapet, ett stort antal skolor och förskolor som deltagit i projektet. Från motsvarigheten till de svenska förvaltningsnivåerna fanns representanter från de internationella kontoren, Foreign Affair Offices, FAO, i de olika distrikten närvarande vid besöken. Urvalet av skolor hade gjorts av FAO efter konsultationer med utbildningsförvaltningen och partiets kvinnoorgan "women federal league". Detta uppgavs innebära att det fanns en upplevelse av ägande av partnerskapet även på central förvaltningsnivå. Urvalet av skolor gjordes utifrån mängden "left behind children," LBC, på skolorna. Detta för att "piloterna" skulle kunna fungera som goda exempel för metodutveckling.

Koordineringen av projektet har skett på övergripande nivå av FAO i Huangshan City. Detta menar man har inneburit möjlighet att sprida kunskapen till aktörer inom utbildningsområdet i hela distriktet. En lärare på Quinkouskolan i Huizhei uppgav att anledningen till att spridningen skett till så många skolaktörer är "...att kommuntjänstepersoner som arbetar med utbildning varit delaktiga i projektet. Genom utbildningssystemet har det spridits. Det är genom rapporterna vi skriver som informationen sprids". Chefen för FAO i Huizhei beskriver att den ursprungliga anledningen till att förändring skett på olika nivåer av samhällsstyrningen är att de lokala myndigheterna bestämde sig för att ta itu med problemen. Men ansvaret för att genomföra förändringar, enligt de nya metoder som tagits fram, åligger skolorna. Vidare har partiets "Women federal league" efter direktiv från den nationella regeringen nu utsett en specifikt ansvarig för LBC. De har också många volontärer som gör omfattande insatser för barnen utanför skolan och organiserar fritidsaktiviteter. Genom partnerskapet har borgmästare, politiker, utbildningsförvaltningen och skolpersonal involverats vilket lyfts som en framgångsfaktor. Det framgår att FAO i Huangshan City varit mycket viktiga för att åstadkomma denna förankring och spridning. Det finns en stark förankring av partnerskapsprojektet i högsta ledningen i Huangshan-distriktet och såväl borgmästaren och partisekreteraren är engagerade. Dessutom menar de att synen på barnen förändrats, att man inte längre ser dem som en grupp med samma behov utan att de olika barnen har olika individuella behov inom gruppen. Detta exemplifieras genom de metoder som utvecklats genom partnerskapet där man i pilotprojekt gått från att ha kollektivanpassade metoder till ett individfokus i mötet med LBC. Enligt uppgift görs nu en ordentlig analys av barnets bakgrund och behov innan metoder för stöd tas fram för varje individ. De psykologiska aspekternas betydelse har fått större utrymme än tidigare. Alla skolor och förskolor som besökts redogör för att partnerskapsprojektet lett till utvecklade metoder för att möta LBC. Framför allt beskrivs att de nya metoderna nu är del av den dagliga rutinen och att de som resultat av projektet tagit fram specifik behandling anpassade för dessa barn med fokus på mental hälsa, känslor och andra psykologiska aspekter. Det bör dock nämnas att det fortfarande finns personer i skolorna som uppger till ICLD att de aldrig sett LBC som utsatta och att de alltid varit inkluderade. Vid ett besök på en privatskola som är delaktiga i projektet lyfts däremot barnens utsatthet och rätt till mänskliga rättigheter. Stor vikt läggs vid personlig utveckling och god utbildning för att ge barnen bättre förutsättningar i samhället. Skolan framhåller betydelsen av de psykologiska och känslomässiga aspekterna i barnens utveckling och nämner som exempel "the little bear" som är en metod för barnen att uttrycka sina känslor. "Förut har lärarna varit mer fokuserade på betyg, nu försöker vi vara mindre fokuserade på tävling och mer öppna även för andra erfarenheter", säger en

representant för skolan. Förhoppningen är att när barnens särskilda behov och förutsättningar uppmärksammas och nya metoder utvecklas för att möta dem, så förbättras villkoren för barnen och de inkluderas bättre i samhället.

Cape Winelands

I Cape Wineland-distriktet, CWDM, har äldrefrågorna inte varit en prioriterad fråga tidigare, då de äldre som haft goda ekonomiska resurser har löst sin situation med privata alternativ. Partnerskapet uppges ha bidragit till att äldrefrågorna har prioriterats och synliggjorts. CWDM, har under partnerskapet omprioriterat i den kommunala budgeten för att stärka den egna kapaciteten för inkludering av äldre i samhället. Prioriteringen har avsett att skapa strukturer för äldre människor för att möjliggöra deltagande i kommunens utveckling. Det är enligt CWDM den största satsningen på äldre som gjorts i hela Sydafrika. Projektledaren beskriver att det handlar om att kommunen skapat strukturer för äldre där de äldre, förutom alla personliga vinster, även har organiserat sig och blivit en röst att räkna med. Det gäller både i dialog med distriktet men också i dialog med den yngre generationen som inte levt under apartheid menar en representant för CWDM. Bland annat genomför CWDM en mötesform som kallas "Indaba" och betyder öppen diskussion med ett demokratiskt rättighetsperspektiv. Genom partnerskapet har kapaciteten hos medarbetare som arbetar med äldre stärkts genom den ökade kunskap de fått. Resultatet att återskapa äldres värdighet och att de ges röst som har betydelse är centralt för den utsatta gruppen och åstadkoms genom metoder för dialog i partnerskapet. Att bygga broar mellan den äldre och yngre generationen är också intressant ur ett demokratiperspektiv om det som i det här fallet innebär ökad inkludering av den utsatta gruppen. Arbetet med story-telling har otvivelaktigt också givit röst åt en äldre generation och stärkt människor. CWDM lyfter, under intervjuerna, att de gärna skulle använda samma metoder för att stärka gruppen unga vilket skulle innebära att metoden återanvänds i arbete med andra målgrupper.

Makunduchi

I partnerskapet mellan Kiruna kommun och Makunduchi wards har genomförandet huvudsakligen ålagts Malmfältens folkhögskola i Kiruna. Makunduchi wards är en förhållandevis svag institution med begränsade resurser att fullföra sina uppgifter. Vid besöket i Makunduchi gjordes ett besök i en lokal som under projektets tid byggts upp som ett lärcentrum för byn. Här har resurser för dataanvändning och internet utvecklats under projektiden. Lärcentrumet drivs av en ideell förening som heter Makunduchi Development Organisation, MDO. En av politikerna i distriktet är ordförande i föreningen. Makunduchi wards har inte någon fysisk plats för sitt arbete, det administrativa lokala arbetet sker från det södra distriktet på Zanzibars kontor, där flera wards ingår. I styrgruppen har politiker från Kiruna kommun ingått tillsammans med personer från flera olika politiska nivåer på Zanzibar. I styrgruppen har de lokala ledarna deltagit, liksom politiker på regional nivå, samt, som projektsamordnare, en anställd på Zanzibars presidents sekretariat. Observationen av styrgruppens arbete är att den till stor del arbetat separat från den genomförande projektgruppen. De högre uppsatta politikerna har gett sin legitimitet till samarbetet och närvarat vid öppning och avslutning av utbildningsperioder, och på så sätt förankrat projektet på organisationsnivå. Projektsamordnaren menade att projektet bidragit till att fler beslut än tidigare tas med större delaktighet från flera olika målgrupper i samhället. Han säger också att transparensen har ökat som en konsekvens av det ökade deltagandet.

Vitebsk

Partnerskapsprojektet mellan Halmstad och Vitebsk är en del av Vitebsk femåriga plan där de utvecklar socialt stöd. Stödet består bland annat av utbildning för direktörer som nu ska genomföras för samtliga medarbetare. Vitebsk har utmärkt sig i landet då detta inte genomförs på andra ställen i Vitryssland. Den stora satsning som görs finansieras genom prioriteringar i budget. Ett direkt resultat som lyfts fram är att man genom partnerskapet insåg vikten av utbildning för att ställa rätt diagnoser vilket innebar att Vitebsk fick ökade statliga medel för att utbilda all personal. De direktörer som var med vid studiebesök i Sverige förstod att det är svårt att uppnå resultat utan utbildning. Som resultat av projektet har de utbildat personal, tagit fram informationsbroschyrer samt utvecklat metoder för hur centren ska arbeta. Attitydförändring och kunskapsökning har i första hand skett bland medarbetarna, inte bland allmänheten. Utvecklingen i samhället har inneburit förbättrade möjligheter för funktionshindrade personer att få stöd för sina behov. Ett exempel som lyfts är att förvaltningen har samtal med olika föreningar, som exempelvis de synskadades förening som ställt sig väldigt positiva till utvecklingen. I varje by finns en by-styrelse som tillhandahåller mötesplatser där personal finns och dit människor kan komma och ställa frågor eller framföra sina behov. En telefonitjänst med upplysningar har också inrättats. Det finns ett sorts handikappråd, kallat samrådsgrupp, där personer med funktionshinder är representerade. Exempelvis finns vid nybyggnation en kommitté där de funktionshindrade har möjlighet att göra sin röst hörd kring tillgänglighet, något som gäller alla offentliga byggnader. Det man emellertid har satsat mest på i Vitebsk är personal som arbetar med personer med funktionshinder. De har skapat system för hur de ska jobba med funktionsnedsatta personer. Numera diagnostiserar man och anpassar behandlingsmetod efter diagnos. Partnerskapet har inneburit att kommunen nu har metoder för att synliggöra ansvar. Kvartalsvis görs en rapport för varje område där det framgår vad som genomförts och vad som behöver göras. Rapporterna finns på kommunens hemsida och är tillgängliga för allmänheten. De skickas också till ministeriet för socialt skydd. De senaste åren har den nationella lagstiftningen avseende funktionshindrade blivit starkare. År 2013 antogs en ny lag om socialt skydd och det finns nu nya servicemöjligheter för funktionshindrade. Den vitryska samordnaren menar att Vitebsk ligger i framkant i att implementera den nya lagen.

På samma sätt som i Huangshan har partnerskapet i Vitebsk inneburit att den ökade kunskapen inom organisationen lett till att de som arbetar med funktionshindrade barn fått kompetens att se varje barns unika behov istället för att se dem som en grupp funktionshindrade. Det mest framstående exemplet är den individualiserade handlingsplanen som nu används för att planera varje enskilt barns behandling och rehabilitering. Förvaltningen i Vitebsk har vidare arbetat för att förändra samhällets attityd gentemot målgruppen. De säger att synen har förändrats mycket de senaste åren. Varje vårdinrättning har exempelvis ett informationscenter där anhöriga kan få information och pappagrupper har inrättats.

Representanter för Vitebsk anger som resultat av partnerskapet att frågor avseende funktionshinder prioriterats i budget. 2010 fanns det endast tre verkstäder för funktionshindrade och under de tre år som projektet pågick så utökades detta kraftigt – nu finns det 70 verkstäder enligt de rapporter som presenterades för ICLD.

Processresultat

Ghanzi

I Ghanzi beskrevs att utveckling av medborgardialog och delaktighet i Ghanzi skedde i samband med urvalsprocessen av de unga deltagarna. De hade gjort ett tydligt urval av de unga som fick möjlighet att delta, med en medvetenhet kring utsatta grupper i distriktet, framför allt i avlägsna rurala områden, men också vad gäller olika folkgrupper, etniciteter och förutsättningar baserat på kön. Ghanzi District Council nominerade ungdomar från samtliga bosättningar i distriktet.

Makunduchi

Utveckling av metod eller modell för att beakta utsatta grupper återfinns i den inledande processen med att etablera partnerskapet i Makunduchi. Ett stormöte, där alla informella- och formella lokala ledare och medborgare från olika intressegrupper deltog, genomfördes. Vid stormötet togs beslut att satsa på utbildning för kvinnors utveckling eftersom det identifierades som det största behovet. Antalet deltagare skulle vara tolv stycken varje år, vilket innebar två kvinnor från varje område där det finns en lokal ledare, en så kallad Shehia-ledare. Samtliga grupper var delaktiga vid beslut kring utbildningens innehåll. Projektledaren i Makunduchi beskriver hur processen påverkat lokal demokratiutveckling: "Democracy was there, there were people from different groups, areas and parties – and all worked together". Urvalsprocessen när deltagare till utbildningen skulle väljas ut, lyfts fram som ett resultat kopplat till demokratiutveckling. Under projektiden har tydliga kriterier tagits fram för deltagandet. Det har tydliggjorts vem som ska delta i själva urvalsprocessen för att garantera bästa delaktighet och relevans.

Vitebsk

I Vitebsk användes demokratiska metoder när målgrupperna involverades i valet av projektets inriktning och tema. Det visade sig att gruppen med äldre funktionsnedsatta tyckte att hälsa var det viktigaste medan den unga gruppen tyckte att sysselsättning var mest angeläget. Vid denna dialog samlades representanter från Kommittén för socialt skydd, myndigheter och civilsamhällesorganisationer som exempelvis organisationer för anhöriga. Slutligen enades man om temat sysselsättning för projektets inriktning. På dagverksamheterna finns nu klubbar för föräldrar och anhöriga där de får lära sig mer om hur man hanterar problem som kan uppstå i familjen och med den funktionsnedsatta. De har också möjlighet att ställa frågor och diskutera olika problem.

Analys och rekommendationer

ICLD:s program avser att stärka människors rättigheter genom utveckling av lokala politiska organisationer så som kommuner, landsting och regioner. Det är parterna som analyserar behovet av vilka rättigheter som bör stärkas och vilka målgrupper partnerskapet indirekt riktar sig till. För att åstadkomma jämlik och rättvis inkludering i samhället vill ICLD se att parterna arbetar med att stärka och utveckla den lokala organisationen och lokalpolitiken i syfte att ge målgruppen inflytande och/eller representation. Det finns en given koppling mellan resultat på organisatorisk- och individuell nivå eftersom samtliga aktiviteter som ICLD genomför *på sikt* syftar till att öka medborgarinflytandet över lokala och regionala politiskt styrda organisationer.

Analys och rekommendationer – individresultat

Medborgare/invånare

De långsiktiga effekter som ICLD eftersträvar är alltså att lokala och regionala politiskt styrda organisationer i samarbetsländerna ger alla medborgare lika möjligheter till inflytande över

utformandet av offentlig verksamhet. Det ska finnas förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor och utöva sina rättigheter. Med medborgare/invånare avses här dessa människor.

I Ghanzi var insatserna riktade direkt till den unga målgruppen, där de unga uppgav att de fått ökad kunskap och kompetens som ett resultat av projektet. För att resultatet skulle ha kunnat ses som organisatorisk kapacitetsstärkning hade det krävts att kommunen exempelvis utvecklat system för att fånga upp ungas kunskap och skapat forum för hur kunskapen ska användas i beslutsfattande. Detta hade kunnat ge hållbara och långsiktiga resultat för samtliga unga i Ghanzi. I Ghanzi fick de unga som gick utbildningen sporadiskt möta lokalpolitiker och kunde genom dem göra sin röst hörd avseende sitt projekt. Hade dessa möten varit öppna för samtliga unga och istället systematiserats som ett resultat av projektet, hade det varit en tydlig indikator på hållbara resultat för ökat inflytande för målgruppen. På det viset kan projekt av denna typ koppla projektaktiviteterna närmare lokal demokratiutveckling och ICLD:s målsättningar.

Även partnerskapsprojektet mellan Kiruna och Makunduchi är utformat med insatser riktade direkt till en medborgargrupp. För ICLD hade det varit intressant om fokus för insatsen istället varit att åstadkomma förändringar i lokala beslutsfattande organisationer genom att ta fram metoder för att stärka *alla* marginaliserade kvinnorna. I intervjuerna framkom att de kvinnor som deltagit blivit stärkta i att tala inför grupp vilket kan vara viktigt för att utöva inflytande i den miljö de befinner sig. Ett ökat självförtroende i relation till män kan påverka strukturer och maktobalanser. Av de resultat som observerats finns dock inga indikationer på att detta skett. För att ICLD ska kunna dra slutsatser att kvinnors inflytande stärkts behövs stärkta strukturer som möjliggör inflytande på institutionell nivå.

I Huangshan, Cape Winelands och Vitebsk kunde resultat redovisas för den utsatta medborgargruppen som projekten på längre sikt ämnade skapa förbättringar för, det vill säga barn, äldre och funktionsnedsatta. Skillnaden är att de visade resultat som utvecklade metoder och modeller som implementerats på organisationsnivå, samt inriktningsbeslut och budgetprioriteringar. På grund av beskrivningarna av dessa organisationsförändringar kan ICLD dra slutsatsen att organisationerna skapat förbättrade strukturer för de utsatta grupperna i syfte att förbättra deras situation på längre sikt. Frågan som kvarstår är på vilket sätt organisationsförändringarna lett till ökat *inflytande* för målgruppen.

I vissa av de IQA som gjorts under 2015 har det varit möjligt att se hur individer/medborgargrupper organiserat sig i relation till kommunen eller motsvarande. I Cape Winelands samlades till exempel äldre invånare i ett råd för att kunna påverka gemensamt. Det är ett intressant resultat då det visar att äldre får möjlighet till ökat inflytande. Det är däremot svårt att avgöra huruvida den lokalt demokratiskt valda och styrda organisationen stärkts genom partnerskapet och därmed ökat möjligheten till inflytande för samtliga äldre på lång sikt.

Genom organisatorisk kapacitetsstärkning kan långsiktiga, hållbara och demokratiska resultat uppnås. ICLD ser att det finns en risk att fokus för samarbetet hamnar utanför syftet med programmet Kommunalt partnerskap och istället har fokus på att kapacitetsstärka målgruppen som ska inkluderas, även om det i förlängningen skulle kunna innebära att målgruppen ges egen kapacitet

att tillvarata sina intressen i relation till organisationen. Om partnerskapet åstadkommer ett resultat där exempelvis kommunen har fattat beslut om nya policys eller modeller för inkludering av utsatta grupper är målgruppen en given samverkanspart.

De resultat som redovisas på individnivå, kan återspegla att det har varit en begränsad process i analysfasen för projektet. Problemanalysen har inriktat sig på att åtgärda situationen som individer befinner sig i. Syfte och problemformulering i ansökan om partnerskap behöver tydligt baseras på ICLD:s mål med förändringar på **organisationsnivå**. Med detta avses att ICLD behöver ge stöd till parterna i att utveckla projekt som kan integreras i verksamheterna, där alltså projektet inte i första hand fokuserar på kapacitetsstärkande för individer/medborgargrupper direkt. Anledningen till att ICLD vill se ett starkare fokus på organisatorisk utveckling är att resultaten av projektet annars enbart gynnar de enskilda individer som berörs av projektet samt att resultaten inte blir hållbara över tid. Stöd kan exempelvis utgöras av ganska enkel information om KP:s riktlinjer samt en kort motivering till varför fokus på organisatorisk utveckling är viktig för den lokal demokratiutveckling som ICLD vill se.

Resultat på individnivå kan också analyseras genom att se *hur* projektet arbetat med att ta fram sina problem- och behovsanalyser. Är medborgargruppen med i behovsanalyserna kan ICLD se en intressant metod i sig för inflytande. Projektgruppen behöver trots det rikta problemanalysen så att den hamnar rätt inom ramen för riktlinjerna. Under IQA 2015 gavs flera goda exempel på stark delaktighet i framtagandet av projekten och det visade sig att stor vikt lagts vid att skapa relevanta behovsanalyser som speglar verkligheten. I Makunduchi involverades hela samhället initialt på ett strukturerat och demokratiskt sätt där inriktningen för projektet valdes. Det borgar också för hållbara resultat för demokratiutvecklingen.

Tjänstepersoner och politiker på lokal nivå

Den andra individgruppen är de tjänstepersoner och politiker som partnerskapsprojekten riktar sig till och som samtidigt ofta är genomförare i projekten. Det är inom denna grupp som partnerskapen syftar till att stärka kompetensen, förändra attityder och utveckla förändringsförmågan. Enligt ICLD:s förändringsteori leder en satsning på att öka kunskapen inom denna grupp till ökad organisatorisk kapacitet, förbättrad insikt om vikten av demokratifrågor och ökade möjligheter att vinna stöd för att utveckla den lokala demokratin. På längre sikt bidrar detta till att organisationer är bättre rustade att verka för denna utveckling. I slutändan ska insatserna bidra till att organisationerna i samarbetsländerna ger alla medborgare lika möjligheter till inflytande över utformandet av offentlig verksamhet och tjänster. En viktig faktor är därför vilka tjänstepersoner och politiker som involveras och hur förankringen i organisationen går till.

Kiruna och Makunduchi såg till exempel vinsten av att en anställd i Makunduchi kunde säkerställa hållbarheten i projektet. Dock valde Kiruna att tillfälligt finansiera denna tjänst själva, vilket inte leder till den institutionella förstärkning som eftersträvas. I Ghanzi var endast en tjänsteperson involverad, resten av deltagarna var experter, vilket dels skapar sårbarhet och dels innebär en risk för att kunskapen inte kommer kommunen till del. I Huangshan är det tjänstepersoner på de internationella kontoren som leder alla internationella projekt. ICLD ställer sig frågan vilken skillnad i resultat det skulle bli om ägarskapet fanns hos tjänstepersoner i motsvarigheten till utbildningsförvaltningen där

sakkompetensen finns? Slutsatsen är att det är viktigt att väl identifierade nyckelpersoner i organisationerna medverkar i partnerskapen för att skapa långsiktig hållbarhet av resultaten.

Analys och rekommendationer – resultat i organisationerna

För att kunna avgöra att satsningen med att stärka ”nyckelgrupper” i kommunerna med kunskap och verktyg faktiskt lett till en institutionell kapacitetsstärkning i organisationen, krävs en analys av hur, och i vilken grad, den nya kompetensen förankrats och spridits i organisationen. I det här fallet kan ICLD analysera huruvida former för lärande skapats, vilket utrymme som finns för att arbeta med frågorna eller värderingarna och till sist huruvida slutgiltiga produkter av kapacitetsstärkningen utformats. Produkterna kan exempelvis vara metoder, modeller, policys eller strategier.

Styrgruppens roll

I arbetet med att förankra och sprida ny kompetens i organisationen har styrgruppen en viktig roll genom dess uppbyggnad med lokalpolitiker från den politiska majoriteten och även från oppositionen, där så är möjligt. En viktig del av styrgruppens funktion är att involvera beslutsfattare som har till uppdrag att fatta nödvändiga beslut för partnerskapet. ICLD kan konstatera att fungerar på olika sätt i de partnerskap som studerats. Som nämnts tidigare rankar Freedom House Kina och Vitryssland som två av världens minst demokratiskt utvecklade länder, varför det i dessa styrgrupper inte finns någon representant från någon politisk opposition och de teman som parterna kan samarbeta kring är begränsade.

Det finns exempel på partnerskap där styrgruppen och projektet till viss del framstår som oberoende av varandra. Funktionerna i styrgruppen har inriktat sig på andra resultatområden än projektets, varför projektets resultat och styrgruppens arbete framstår som separata. Ett annat exempel är partnerskap som är strukturerade på ett sätt som innebär att ansvariga genomförare till viss del saknat styrning och politisk förankring. Andra beskriver att de, efter att ha arbetat länge tillsammans, vill ta partnerskapet och därmed styrgruppens roll till en ny nivå, göra mer och skapa mer ”verkstad”. På det viset skulle de bättre kunna visa nyttan med att politiker är engagerade i partnerskapen i sina organisationer.

För att åstadkomma en rättighetsbaserad, demokratisk och politisk utveckling är styrgruppen väsentlig. ICLD kommer att arbeta vidare med att utveckla programmet Kommunalt partnerskap. Ett behov av att målgruppsanpassa programmet och bättre anpassa programmet till ICLD:s uppdaterade resultatramverk har identifierats. Detta kommer sannolikt innebära ett tydliggörande av styrgruppens viktiga roll och uppdrag i partnerskapen.

Val av samarbetspart en nyckelfaktor

En faktor som kan innebära svårigheter med att skapa lärande i organisationen som ger resultat på organisatorisk nivå, är vilka som utgör samarbetsparterna i projekten. I likhet med valet av nyckelpersoner är det viktigt med valet av vilken del av organisationen som involveras i projektet. Det påverkar i hög grad möjligheten till att förbättrade metoder för att beakta utsatta gruppers behov blir hållbara och befästa på organisationsnivå.

Partnerskapsprojektet med inriktning på unga i Ghanzi är till viss del avskilt från distriktets ordinarie verksamhet. Entreprenörsutbildningen som kallas ”Ghanzi Young Entrepreneurs in Africa” genomfördes under en vecka per år då representanter från Ale kommun och främst en extern

konsult och processledare var närvarande i Ghanzi. Att använda en redan utvecklad och beprövad metod och implementera den i ett nytt sammanhang är inte ovanligt i KP-projekt. Det finns exempel på goda resultat när kommuner arbetat på det sättet.

I Huangshan hade nya metoder tagits fram av, och på, skolorna och dessa hade också ansvaret för att genomföra förändringar enligt dessa nya metoder. Det är på den nivån som partnerskapet beskrivit tydligast resultat. Den del av organisationen som såg till att kunskapen spreds var distriktet i provinsens olika internationella kontor, Foreign Affair Offices, FAO:s. ICLD uppfattar att samordningen varit tillfredställande, men en rekommendation är att den del av organisationen som äger sakkunskapen i frågan också äger projektet. Det hade varit värdefullt för ICLD att även möta de som arbetar med utbildningsfrågorna, i det här fallet, centralt i provinsen. Är de centrala funktionerna inom sakområdet för partnerskapsprojektet involverade borgar det för mer hållbara resultat. Det framstår dock som att arbetet i skolorna med partnerskapet och relationerna med den svenska kommunen har lett till att den utsatta gruppen uppmärksammas vilket i sin tur inneburit att myndigheter tagit gruppen i beaktande i högre utsträckning än tidigare. Processen för att nå lokal demokratiutveckling kan alltså se olika ut.

I partnerskapet mellan Kiruna och Makunduchi framstår det som att Makunduchi Development Organisation, MDO, är den organisation som varit mest delaktig och att det lärocentrum som drivs av dem stärkts mest av samarbetet. Därmed innebär det en risk att resultaten av projektet inte sätter de spår och avtryck i partnerkommunerna som är eftersträfvade inom ramen för ICLD:s demokratiutvecklingsarbete. För att dra det till sin spets, kan det vara en risk för den lokala demokratin att civilsamhällesorganisationer, som MDO, växer på bekostnad av de lokala politiskt valda organisationerna. Det kan då skapas parallella strukturer som i sin tur försvagar de demokratiska.

Hållbarhet

Ömsesidighet är för ICLD en viktig grundsten i KP-projekten varför rekommendationen i detta sammanhang är att utgå från behoven i den aktuella kontexten. Ett förslag på en färdig lösning fungerar sällan bra, den behöver utgå från de lokala behoven. De mest hållbara projekten väntar med att föreslå lösningar till dess behovet och grundproblemet är ordentligt utrett. Först då bör idéer kring lösningar lyftas. Att följa en behovsorienterad process skapar också en starkare förankring i organisationen.

Ale och Ghanzi har ett annat partnerskapsprojekt kring medborgardialog. Detta skiljer sig i detta avseende från ungdomsprojektet. I medborgardialogprojektet finns istället en stark förankring och medverkan från relevanta funktioner i Ghanzi. Under IQA-intervjun uppstod ett lärande där kopplingar gjordes av parterna, mellan ungdomsprojektet och pågående medborgardialogprojekt. Ett exempel som kom upp under intervjun var hur befintliga funktioner i kommunen som kallas "settlement area coaches" skulle kunna bli utbildade i att se till att kunskapen sprids vidare i bosättningarna. Dessa "area coaches" skulle även kunna bli länken till politikerna i distriktet.

I Cape Winelands var de center för äldre som besöktes inte ett resultat av partnerskapet, de drevs av ideella krafter men hade personal som var anställda av distriktet. Däremot har verksamhetsinnehållet på centren påverkats och medarbetarna har stärkts i kunskap och arbetssätt.

Distriktet består av flera kommuner, vilka skiljer sig åt då vissa kommuner är rika och andra fattiga. Rika äldre personer har köpt det de behöver från den privata marknaden vilket innebär att gruppen äldre som inte fått sina behov tillgodosedda är än mer utsatta då de också är fattiga. CWDM presenterar resultat på olika nivåer, både för enskilda individer och resultat på organisatorisk nivå. Resultaten på individnivå handlar om meningsfull tillvaro, upprättelse, försoning, stöd och liknande. Dessa resultat är mycket betydelsefulla för många individer, gripande och känslotarka. Att det möjliggjorts är på grund av de organisatoriska förändringarna i form av ökad kunskap, nya metoder, förändrade prioriteringar i den kommunala ledningen och ändrade budgetprioriteringar. Många kommuner, både i Sverige och i samarbetsländerna, samarbetar med ideella organisationer på olika sätt. Det är inte ovanligt att kommuner använder sig av exempelvis boenden eller andra typer av verksamheter som drivs av ideella krafter. I dessa fall, som i samarbetet mellan Cape Winelands och regionförbundet i Kalmar, kan det innebära en extra utmaning att åstadkomma en organisatorisk förändring i kommunen. Det är då viktigt att de som ingår i projektgruppen inte endast arbetar i den ideellt drivna verksamheten utan även tjänstepersoner som finns inne i den kommunala organisationen. Ytterligare är det som alltid mycket viktigt med den starka och tydliga kopplingen mellan projektgrupp och styrgrupp.

ICLD ser att en mer hållbar förändring sker när den formella lokala beslutsfattande strukturen äger den utveckling som sker på grund av partnerskapet. Samordning med andra insatser i kommunens verksamhetsplanering och strategier minskar sårbarheten och ökar hållbarheten över tid. ICLD rekommenderar ökad grad av samordning med andra delar av organisationen och att använda sig av synergier med andra KP-projekt

Förbättrade metoder för att säkerställa representativitet

Någon koppling mellan att åstadkomma metoder för inkludering av utsatta grupper och *förbättrade metoder för att säkerställa representativitet* inom lokala och regionala politiskt styrda organisationer har med några få undantag inte kunnat styrkas i just de här fem partnerskapen. Inkludering av utsatta grupper skulle kunna ses som metoder för att säkerställa representativitet. Undantagen som kan sägas påverka representativiteten är skapandet av ett handikappråd i Vitebsk och att äldre organiserat sig och utgör nu en politisk påverkansgrupp i relation till distriktet i Cape Wineland. Huruvida detta är resultat av partnerskapen går inte att säga. Vad som kommer först och vilket som leder det till andra är svårt att utvärdera, kanske är det en växelverkan. Att titta närmare på dessa processer är något som är intressant för ICLD.

Representativitet vid politiska beslut kan vara en stark indikator på hur jämlikt ett samhälle är och hur det utvecklas. Representativitet kan vara svårt att arbeta med utifrån hur mycket utrymme och vilka strukturer som finns för att arbeta med dessa frågor i utgångsläget. I Makunduchi upplevde ICLD att det i stor utsträckning saknades strukturer för politiska processer och lokal administration på "ward"-nivå. Själva undervisningens innehåll har fokuserat på kvinnors och mäns behov, rättigheter, skyldigheter och förutsättningar. Utbildningen har gett kvinnorna mer självförtroende, det instämmer samtliga respondenter i. Men den faktiska förändringen och kopplingen mellan undervisning och representation i Makunduchi har i det här fallet inte kunnat styrkas eftersom dokumentation saknas. Ökad kunskap om jämställdhet antas bidra till att jämställdheten ökar, så länge det finns möjlighet och utrymme för denna ökning. I detta fall menas ökad jämställdhet i form av en ökning av kvinnliga representanter.

En slutsats är därför att det är viktigt för KP-projekten att planera in aktiviteter som arbetar för att utveckla utrymmen för exempelvis jämställd representativitet i de formella lokala strukturerna samtidigt som kompetensen kring rättigheterna i organisationen stärks.

Tydliga exempel som ICLD dock kan se i de djupintervjuer som gjorts är hur individer i de medborgargrupper som varit delaktiga i projektets aktiviteter börjat engagera sig politiskt. En deltagare som deltog i den första av de två omgångarna av entreprenörsutbildningen i Ghanzi är ett exempel på det. Efter utbildningen blev hon utnämnd till teamledare i gruppen, nu är hon aktiv på flera sätt i den lokala politiken.

Resurser och mandat

Att ICLD under IQA 2015 sett många resultat på individnivå kan bero på graden av politisk och civilrättslig frihet och graden av decentraliserat beslutsfattande. CWDM:s arbete med att lyfta frågan om gruppen äldre fattigas utsatthet resulterade till exempel i att kommunen omprioriterade och ökade budgetutrymmet för att stimulera åtgärder i samhället.

Små kommuner med begränsade resurser kan vara anledningen till att få tjänstepersoner, speciellt från samarbetsorganisationen, har möjlighet att delta. Till exempel var det en liten grupp av tjänstepersoner som var involverade från Ghanzi District Council vilket påverkade möjligheten att ta fram långsiktigt hållbara metoder för att beakta olika samhällsgruppers och utsatta gruppers behov. Inom ramen för det kommunala partnerskapsprogrammet finansierar ICLD inte arbetstid för tjänstepersoner i samarbetsorganisationen. I samband med översyn av riktlinjerna för programmet skulle en förändring av detta kunna övervägas. Dock måste risken för att skapa ett system där kommunala tjänster är beroende av biståndsmedel för sin finansiering beaktas.

I Makunduchi var det tydligt att den lokala "wardnivån" inte har mycket resurser, varken finansiellt eller i mandat. Generellt finns där många civilsamhällesorganisationer som får stöd internationellt. Risken att stärka parallella strukturer har redan nämnts. För att problematisera ytterligare är en fråga om vad alternativet är när den lokala myndigheten inte har mandat eller resurser att verkställa utvecklingen. Ur det perspektivet är det möjligt att säga att partnerskapet hittade en innovativ lösning, nämligen den att volontärer själva genomför utbildningsinsatserna. Något som skulle kunna vara intressant är att följa upp hur projektet på sikt stärker förutsättningarna för Makunduchi wards i relation till Zanzibars regering.

För ICLD är det viktigt att utveckla hur programmet kan ge stöd till aktörer med mindre resurser jämfört med de resurs- och mandatstarka. Ett sätt att följa upp resultat är att se utvecklingen som en förändringsprocess.

Ett möjligt scenario i Makunduchi är att vägen till lokal demokrati behöver gå via MDO för att sedan ge den formella lokala nivån förstärkning. ICLD rekommenderar i dessa fall att klargöra hur denna förändringsprocess i så fall är tänkt att gå till, så att det blir tydligt att målsättningen fortsatt är att stärka den lokala beslutsfattande nivån.

Omständigheter

Det är vissa fall svårt att avgöra om förändringarna är ett resultat av projektet eller inte. I starkt centralstyrda länder kan förändringen ha skett samtidigt med att den nationella regeringen förändrade synsätt, insatser och prioriteringar. I andra fall kan partnerskapsprojektens insatser förstärka den nationella politiken. I Huangshan City säger chefen för FAO att det skett förändringar i

prioritering centralt på organisationsnivå. Innan partnerskapet var LBC inte kommunens ansvar vilket det är nu och därtill har perspektiven nu helt ändrats. De direktiv den nationella regeringen beslutat om vad avser stöd till LBC antogs när partnerskapet redan var igång. Partnerskapen kan inte förväntas ha annan riktning än den nationella regeringens men här lyfter parterna att det kan vara möjligt att ligga tidsmässigt före centrala beslut.

Vitryssland är också ett land som är starkt centralstyrt. Eftersom förvaltningen i Vitebsk lägger resurser på att förändra samhällets attityd så är ett rimligt antagande att beslut har fattats på politisk nivå åtminstone till så del att budgetmedel har avsatts för åtgärder. Här skulle det vara av intresse att parterna presenterade de processer som lett till beslut och prioriteringar. Det är fortsatt svårt att avgränsa resultat av partnerskapet och att det har tagits beslut om förändringar av andra orsaker. Resultaten från Kina och Vitryssland är sannolikt mest lämpade att använda för andra kommuner i dessa länder eftersom bland annat den administrativa strukturen gör dessa resultat mycket kontextspecifika.

Utifrån resonemanget ovan är det möjligt att se att olika vägar kan behöva användas för att nå institutionella resultat. ICLD är lyhörd inför detta och har också identifierat vissa mönster. Till exempel når en inriktning på vissa kärnområden bättre resultat i de länder som är starkt centralstyrda. Fokus på att inkludera vissa utsatta grupper i samhället är ett sådant exempel. Att arbeta för att öka inkluderingen och inflytandet på den lokala nivån är något som alltid behöver finnas med i det kommunala partnerskapsprogrammet. Hur de olika processerna för att nå dit ser ut är ICLD också alltid intresserade av. Möjligheten att uppnå resultat kan alltså bero på valet av utsatt grupp. Att arbeta för att förbättra strukturer och möjlighet till inflytande för funktionsnedsatta eller barn är ett tämligen okomplicerat tema i många länder medan exempelvis jämlik/rättvis och inkludering av exempelvis HBTQ grupper är svårt eller till och med omöjligt i flera av samarbetsländerna.

Äldre människor kan i många samhällen ha svårt att göra sin röst hörd på institutionell nivå. I Sydafrika finns det särskilda aspekter att ta hänsyn till då apartheid rådde mellan 1948 och 1994. Den äldre generationen har därmed levt den största delen av sina liv i ett av de mest segregande och förtryckande samhällssystem som funnits. Det innebär en särskild utmaning, då organisationen ska utvecklas för att skapa ett system för inkludering av en grupp som har lång erfarenhet av ett system som systematiskt har diskriminerat och förföljt dem. Dessutom beskriver parterna att det finns risk för ytterligare utanförskap för gruppen äldre i och med att den yngre generationen som är födda efter 1994 har helt andra erfarenheter och en klyfta kan skapas mellan generationer. I partnerskap likande detta kan det vara av extra vikt att arbeta systematiskt med att skapa dialoger och möten som inger förtroende, tillit och tilltro till systemet.

Den specifika kontexten kan tas i beaktande och formuleras som bakgrund i ansökningar till programmet. ICLD:s Kunskapscentrum är en resurs som kan ge stöd i att utforska graden av decentralisering och förutsättningarna för lokal demokratiutveckling.

Sammanfattande analys och rekommendationer:

I denna rapport har resultaten av den uppföljning som gjorts under 2015, genom platsbesök, telefon- och Skypeintervjuer i partnerskapsorganisationer inom programmet Kommunalt partnerskap, beskrivits, sammanfattats och analyserats. Varje år fokuserar denna typ av uppföljning på ett

resultatområde, det vill säga ett av de kärnområden som ICLD arbetar för att uppnå. Under 2015 avser rapporten att analysera om partnerskapen inneburit *förbättrade metoder för att beakta olika samhällsgruppers och utsatta grupper behov*. Ytterligare ville ICLD se om det fanns någon koppling mellan det resultatet och *förbättrade metoder för att säkerställa representativitet* inom lokala och regionala politiskt styrda organisationer. Vid en genomgång av de samlade resultaten framkommer ett återkommande tema. Detta rör *var förändringar äger rum* – på organisatorisk nivå hos sökande parter, på individnivå i samhället och/eller som en del av projektprocessen. Observationerna och analysen har därför beskrivits utifrån dessa teman.

Sammantaget har många resultat för individer i form av de utsatta grupper projektet vill skapa förbättring för, observerats. Vissa projekt har riktat sina aktiviteter direkt till dessa grupper, som entreprenörsutbildningen för unga i Ghanzi, Botswana, och utbildningen för kvinnor i Makunduchi i Tanzania. I andra fall har det observerats att det uppstått effekter för denna målgrupp indirekt genom att nya metoder och behandlingar utvecklats inom de områden som varit aktuella. Till exempel utvecklades former för bemötande till de så kallade "left behind children", LBC, i skolor och förskolor i Huangshan. I Vitebsk och Cape Winelands utvecklades former för rehabilitering för funktionsnedsatta, respektive för äldre att bättre kunna inkluderas i samhället.

ICLD kan därför konstatera att en utveckling för att förbättra metoder för att beakta utsatta grupper behov har skett i de två senare exemplen. I analysen uppmärksammas dock skillnaden mellan bättre behandling och former för ökad inkludering. Det är något ICLD tagit fasta på och utvecklat i det nya resultatramverket där resultaten istället ska mätas efter huruvida institutionerna skapat mer jämlikhet/rättvis och inkluderande behandling. Detta för att stärka kopplingen till lokal demokratiutveckling.

Det är lätt att hamna utanför syftet med programmet Kommunalt partnerskap och sätta fokus på att kapacitetsstärka målgruppen som ska inkluderas, även om det i förlängningen skulle kunna innebära att målgruppen ges egen kapacitet att tillvarata sina intressen i relation till organisationen. Om partnerskapet åstadkommer ett resultat där kommunen har fattat beslut om nya policys eller modeller för inkludering av utsatta grupper är målgruppen en viktig intressent att samverka med. En av effekterna kan i förlängningen bli att målgruppen får ökat inflytande. Att de resultat som redovisas i vissa fall är på individnivå, kan återspegla att det har varit en begränsad process i analysfasen för vissa projekt. Problemanalysen har inriktat sig på att åtgärda situationen som individer befinner sig i. I ansökan om partnerskap kan ICLD tydligare uppmuntra till att koppla syfte och problemformulering i projekten till ICLD:s mål med förändringar på organisationsnivå.

Tjänstepersoner och politiker är den grupp som ska stärkas i sin kompetens, attityder och förändringsförmåga genom partnerskapen. En viktig faktor att analysera är därför vilka tjänstepersoner och politiker som involveras och hur förankringen i organisationen går till. I det senare fallet analyserar ICLD huruvida former för lärande skapats, utrymmen för att arbeta med frågorna eller värderingarna införts och till sist huruvida slutgiltiga produkter av kapacitetsstärkningen utformats. Produkterna kan vara beslut om nya metoder, modeller, policys eller strategier.

I arbetet med att förankra och sprida kompetensen i organisationen har styrgruppen en viktig roll. Under uppföljningen 2015 har ICLD sett att de används på olika sätt och i olika grad. ICLD har sett behovet av att bättre målgruppsanpassa programmet och bättre anpassa programmet till ICLD:s resultatramverk där bland annat ett tydliggörande av styrgruppernas viktiga roll och uppdrag i

partnerskapen kommer att behövas.

En faktor som ICLD sett kan innebära svårigheter med att skapa ett lärande i organisationen som ger resultat på organisatorisk nivå, är vilka de faktiska samarbetsparterna är. I Cape Winelands i Sydafrika leder en kombination av ideella krafter och kommunalt anställd personal framstegen i projektet. I Makunduchi, Tanzania, ser ICLD ett händelseförlopp där civilsamhällesorganisationer får ansvar för delar av utvecklingen. Ghanzi valde att ta in flera externa experter som skötte utbildningen för sina unga deltagare. I Vitryssland och Kina fanns en specifik relation till centrala kontor och kommittéer.

Sammanfattningsvis ser ICLD att den formella lokala beslutsfattande strukturen behöver äga utvecklingen. Vidare att samordning med andra insatser i kommunens verksamhetsplanering och strategier minskar sårbarheten och ökar hållbarheten över tid. ICLD rekommenderar ökad grad av samordning med andra delar av organisationen och att använda sig av synergier med andra KP-projekt. Ömsesidighet är en viktig grundsten i KP-projekten varför rekommendationen i detta sammanhang är att utgå från behoven i den aktuella kontexten. De mest hållbara projekten väntar med att föreslå lösningar till dess behovet och grundproblemet är ordentligt utrett. Att följa en behovsorienterad process skapar också en starkare förankring i organisationen.

I analyserna har ICLD också tagit hänsyn till de olika omständigheterna i de lokala kontexterna. Bland de partnerskap som studerats 2015 finns små och mindre resursstarka aktörer, en variation av kommuner på landsbygd och i stora urbana områden, samt kommuner i länder med stark centralmakt och begränsade demokratiska system. I Makunduchi fanns både begränsad administration och mandat, Ghanzi kunde enbart involvera en tjänsteperson i projektet och i Huangshan var samtliga internationella kontor i hela distriktet involverade.

För ICLD är det viktigt att utveckla hur programmet kan ge stöd till den stora variationen av aktörer som är involverade i programmet. Allt från de med mindre resurser till de resurs- och mandatstarka. Detsamma gäller de som verkar i ett mer decentraliserat demokratiskt system till skillnad mot de som verkar i ett system med stora begränsningar. *Ett sätt att följa upp resultat är att se utvecklingen som en förändringsprocess. Det är möjligt att se att olika vägar kan behöva användas för att nå institutionella resultat i olika kontexter.* ICLD är lyhörd inför detta och har också identifierat vissa mönster. Till exempel når en inriktning på vissa kärnområden bättre resultat i de länder som är starkt centralstyrda. Fokus på att inkludera vissa utsatta grupper i samhället är ett sådant exempel. Att arbeta för att öka inkluderingen och inflytandet på den lokala nivån är något som alltid behöver finnas med i det kommunala partnerskapsprogrammet. Hur de olika processerna för att nå dit ser ut är ICLD också alltid intresserade av.

Någon koppling mellan de resultat kring metoder som beaktar utsatta gruppers behov och hur påverkat *metoder för att säkerställa representativitet* på ett positivt sätt har med några få och svaga undantag inte kunnat styrkas i de fem partnerskapen. Undantagen som kan sägas påverka representativiteten är skapandet av ett handikappråd i Vitebsk och att äldre organiserat sig och utgör nu en politisk påverkansgrupp i relation till distriktet i Cape Wineland. Huruvida detta är resultat av partnerskapen går inte att säga.

ICLD har kunnat se att insatser för att öka kunskap och kompetens kring exempelvis jämställdhet i en organisation inte nödvändigtvis bidrar till en jämställd representation, så länge det inte finns

möjlighet och utrymme för denna ökning. En slutsats är därför att det är viktigt för KP-projekten att planera in aktiviteter som arbetar för att utveckla utrymmen och forum i de formella lokal strukturerna samtidigt som kompetensen kring rättigheterna i organisationen stärks.

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

Botswana

Samarbetsparter	Ghanzi District – Ale kommun
Projektnamn	Unga entreprenörer i Afrika, YEE3 dnr 2013-0008
Tid då projektet pågick	2014-2015 (2 år)
Platser för intervju	Ghanzi Via Skype
Stöd från ICLD sedan	2011

Kina

Samarbetsparter	Huangshan municipality – Vara kommun
Projektnamn	Left-Behind Children and caring Support dnr 2011-0021
Tid då projektet pågick	2012-2014 (3 år)
Platser för intervju	Huangshan Via telefon och mail
Stöd från ICLD sedan	2009

Sydafrika

Samarbetsparter	Cape Winelands District – Regionförbundet I Kalmar län
Projektnamn	More Living-Active Age dnr 2011-0099
Tid då projektet pågick	2012-2013 (2 år)
Platser för intervju	Cape Winelands Via Skype
Stöd från ICLD sedan	2009

Tanzania

Samarbetsparter	Makunduchi Wards, Tanzania – Kiruna kommun
Projektnamn	Woman Education Project, WEP dnr 2012-0093
Tid då projektet pågick	2013-2015 (3 år)
Platser för intervju	Makunduchi Via telefonkonferens
Stöd från ICLD sedan	2012

Vitryssland

Samarbetsparter	Vitebsk Region – Halmstad kommun
Projektnamn	Social integration av barn och unga med funktionshinder I Vitebsk region dnr 2012-0014
Tid då projektet pågick	2013-2015 (3 år)
Platser för intervju	Vitebsk Via Skype
Stöd från ICLD sedan	2009