



RESUMÉ AF EVALUERING

DAC sektor: 43010
Multisektor

Nr. 2004/4
Oktober 2004

PROJEKTER I MAKUENI- OG TAITA TAVETA-DISTRIKTERNE I KENYA

Hovedformålet med evalueringen er at indsamle nyttige erfaringer og eksempler på god bistand, som kan bruges, når Danmark i disse år, som konsekvens af den positive politiske udvikling i Kenya, bevæger sig fra projekt- til programbistand og øger støtten til landet. Seks Danida-projekter i Taita Taveta-distriktet (Kystprovinsen) og Makueni-distriktet (Østprovinsen) er blevet evalueret: Det Distriktsbaserede Sundhedsprojekt, Landbrugsprojektet, Det Lokalsamfundsbaserede Ernæringsprogram, Vejprojektet, Landsbyhåndværkerprojektet og Mikrofinansprojektet.

Evalueringen blev gennemført i 2003-04 af ETC UK/East Africa/Crystal.

1. Konklusioner

Danidas politiske reaktion på den korruption, som var så udbredt under den tidligere kenyanske regering, var at blive i landet og undlade at samarbejde med de centrale myndigheder ved at yde projektbistand på distriktsniveau. Dette 'Danida-eksperiment' var helt på sin plads, det sikrede kontinuitet i bistanden og gav værdifulde resultater i en politisk vanskelig tid i Kenya.

Generelt havde de seks projekter succes med at nå deres mål. De havde en positiv virkning og var, i forskellig grad, både effektive, relevante og bæredygtige. Der findes dog desværre ikke kvantitative data om langtidsvirkningen, og det gør det vanskeligt at sige noget mere præcist om resultaterne.

Det er vigtigt at gøre opmærksom på, at evalueringen ikke siger noget om den samlede virkning på den brede befolkning i distrikterne. Evalueringen var nemlig – præcist som aktiviteterne – alene fokuseret på dem, der var omfattet af projekterne. Dertil kommer, at nogle af projekterne efterlod store områder helt uden nogen form for støtte. Alligevel kan der ikke herske tvivl om, at fattigdommen blandt husholdningerne i Østprovinsen og Kystprovinsen – nogle af de fattigste områder af Kenya – ville have været større uden projekterne, og det er helt sikkert, at færre ville have haft adgang til vand.

Samtlige projekter gjorde meget ud af at inddrage brugere og aktører i planlægningen og at definere behov med udgangspunkt i lokalsamfundenes virkelighed. Projekterne havde en høj grad af lokalt ejerskab, og den praktiske ledelse

var kenyansk og meget synlig. Det viser, at Kenya har den tekniske ekspertise, der skal til for at skabe udvikling i landområder.

Det faktum, at indsatsen skete på lokalt niveau og i så høj grad inddrog brugerne, gav dem en øget fornemmelse af ejerskab. Det satte lokalsamfund bedre i stand til selv at gøre noget for at forbedre deres levevilkår, og alt i alt øgede det projekternes bæredygtighed.

Fattigdom kan ikke bekæmpes af én sektor alene. Alligevel blev der ikke arbejdet nok sammen på tværs af sektorer. Selv oplagte muligheder for samarbejde blev hverken udnyttet eller udforsket. På trods af projekt-opdelingen tillod de seks projekter dog ofte, at deres ansatte i marken arbejdede sammen som et hold.

De negative virkninger af projekterne var umiddelbart begrænsede, og når der var negative virkninger, blev der for det meste hurtigt taget hånd om dem takket være den brugerstyrede planlægningsproces, der også sikrede, at aktiviteterne kunne lægges om eller justeres.

2. Resultater

I 1990'erne indstillede nogle donorer udviklingsbistanden til Kenya på grund af den udbredte korruption under den tidligere regering. Danida valgte at blive og lægge sin bistand om, så den kom til at bestå af en række projekter, der gennemførtes i samarbejde med myndigheder på distriktsniveau og lokalt niveau. Dermed blev centralregeringen inddraget mindst muligt. Evalueringen finder god grund til at rose denne beslutning. Den var en dristig måde at tackle problemet med kontinuitet i bistanden på og fordrede en stor arbejdsindsats fra Danida-ansatte i Nairobi og København. Kvaliteten af den indsats, der også omfattede vanskelige politiske forhandlinger, var høj og fortjener anerkendelse.

Deltagelse og ejerskab: Fælles for alle de seks projekter var, at de – i forskellig grad – lagde vægt på at inddrage brugerne i planlægningen og fuldt ud anerkendte de involverede aktørers og brugeres rettigheder og ansvar. Det blev afgørende for at få myndigheder og lokalsamfund til at medfinansiere udgifterne.

Projekterne viser også, hvor vigtigt det er at inddrage brugerne helt fra starten, og at topstyret planlægning ikke virker. Planlægningen førte kun til succes, når den tog udgangspunkt i klare behov, inddrog brugerne og blev revideret og opdateret, når det viste sig nødvendigt. Ved at inddrage lokalsamfundene allerede i dataindsamling lykkedes det også at målrette indsatsen mod de reelle behov. Og når lokale fik arbejde, fik det ikke blot følelsen af ejerskab til at vokse. Det bidrog også til at forbedre levevilkårene i lokalområderne.

Hvis brugerne skal føle ejerskab, er det med andre ord nødvendigt at inddrage dem aktivt i hele forløbet, at få beskrevet både brugeres og aktørers pligter og rettigheder og at sørge for faste rammer for, hvordan man aftaler at dele udgifter forbundet med aktiviteterne.

Kost-effektivitet: Træningen af lokale var en effektiv brug af ressourcerne. Det var mere effektivt at benytte lokale strukturer og institutioner samt lokal ekspertise end at opbygge nye, parallelle arrangementer. Og lån var et mere effektivt middel end gavebistand til at fremme lokalt ejerskab.

Fattigdom: Hvis de fattigste af de fattige skal nås, hvis de skal ud af deres isolation og bevare deres værdighed, er det nødvendigt at skræddersy særlige tiltag. Et eksempel er de lokale initiativfonde under Landbrugsprojektet, som gjorde det muligt for de meget fattige at få adgang til ydelser, selv om de ikke selv kunne bidrage til betalingen.

Ligestilling: Generelt lagde projekterne stor vægt på ligestillingsaspektet. Kvinderne viste sig at være de bedste til at organisere og til at administrere økonomiske midler, og deres arbejdskraft var værdifuld. Lokalsamfundene var med til at analysere ligestillingsaspekter, og det gjorde dem mere opmærksomme på problemerne.

Kapacitet: Projektstøtten betød i sig selv, at aktiviteterne blev gennemført med et snævert Danida-fokus. Men set fra kenyansk side havde det været bedre at fokusere på at bruge de samlede offentlige midler, inklusiv donorstøtten, bedst muligt. Projektformen betød også, at

der blev lagt mere vægt på at levere ydelser end på at opbygge systemer, der kan levere ydelser. Endelig betød den, at de forskellige ressortministerier på centralt plan ikke var særligt involveret i aktiviteterne, og at der var for lidt debat på mellem de forskellige niveauer..

Sundhed: Det Distriktsbaserede Sundhedsprojekts (HSP) mål er at bidrage til at forbedre den generelle sundhedstilstand via gennemgribende reformer af den måde sundhedsydelser leveres på, og der er gjort store fremskridt. Planlægning og administration blev bedre på alle niveauer, og der er opbygget en særlig korpsånd blandt de ansatte. HSP udviklede sig fra blot at være et projekt til at være 'et kollektiv af engagerede ansatte i sundhedssektoren'. Bestyrelser og brugerkomiteer er åbne over for deltagerindflydelse og gør en forskel, men deres gennemslagskraft begrænses af, at de ikke inddrager sundhedspleje-personalet.

Der burde have været større opmærksomhed på hiv/aids, sat mere ind på at sikre fattige i fjerntliggende områder bedre adgang til sundhedsydelser og på at angribe symptomer på fattigdom, såsom fejlernæring, på en mere holistisk måde.

Landbrug: Landbrugsprojektet (ASP) har til formål at udvikle bæredygtig udnyttelse af ressourcerne – jord, vand, vegetation og husdyr – i udvalgte indsatsområder. Projektet reducerede fattigdom, men nåede ikke de fattigste af de fattige. Det styrkede landbrugsrådgivningen, og de planlagte aktiviteter blev gennemført, men ikke altid på en lige vellykket måde. Den tekniske indsats byggede på lokal ekspertise, og det sikrede, at den gavnlige virkning var betydelig. At træne lokale, så de kan tilbyde specialiseret rådgivning, viste sig effektivt.

Ernæring: Det Lokalsamfundsbaserede Ernæringsprogram (CBNP) har som mål at reducere fattigdom og forbedre børns ernæringstilstand. Det har opnået meget igennem aktiviteter, der både er forankret i lokalsamfundene og deltagerstyrede. Det har givet de fattigste af de fattige mulighed for at blive integreret i deres lokalsamfund og bidrage til deres udvikling. Det har samtidig øget lokalsamfundenes for-

ståelse for de problemer, deres mindre privilegerede medborgere slås med.

Beskæftigelse og indtjening i den uformelle sektor: Støtten til landsbyhåndværkerskoler, Jua Kali-sammenslutninger og kvindegrupper (MEDP) gav i sin første fase direkte støtte til sammenslutninger af små erhvervsdrivende (Jua Kali) og til små, individuelle erhvervsdrivende. I Fase II, der blev indledt i 2002, skiftede projektet fokus til mere bredt at støtte beskæftigelse og indtjening i den uformelle sektor. Det skete i et samarbejde med landsbysparekasser, der blev hjulpet gennem Støtten til mikrofinansielle institutioner (MFII). MFII's mål var at udbrede opsparings- og låneprogrammer til marginaliserede grupper, som almindelige banker ikke henvender sig til.

I sin første fase var MEDP topstyret, og aktiviteterne var ikke afstemt efter behovene. Men i den anden fase begyndte MEDP at anvende de mest anerkendte modeller for udvikling, og siden har MEDP's aktiviteter været styret af reelle behov, og er blevet meget mere effektive.

MFII har forbedret omkring 700 menneskers adgang til finansielle ydelser og har etableret landsbysparekasser, som bygger på gensidige forpligtelser, og som anerkendes og forstås af lokalsamfundene.

Samarbejde på tværs af sektorer kunne have ført bedre resultater af både MEDP, MFII og ASP. Samarbejdsmulighederne er undersøgt, men ikke udviklet tilstrækkeligt.

Vej: Vejprojekt 2000 i Kystprovinsen (R2000) blev indledt for at vedligeholde det eksisterende vejnet ved hjælp af arbejdsintensive metoder. 108 småentreprenører, heriblandt omkring 30 kvinder, er blevet trænet. For hovedparten af vejnettet er der etableret systemer, der sikrer rutinemæssig vedligeholdelse, ligesom der er gjort betragtelige fremskridt i retning af at privatisere vedligeholdelsen. De sociale og økonomiske virkninger har været gode og viser, at de gavnlige virkninger ved at bruge arbejdsintensive metoder og lokal arbejdskraft er større end ved maskin-intensive metoder. Projektet har også godtgjort, at de nødvendige færdighe-

der findes i lokalsamfundene, at lokale er parate til at bruge tid på hjælpe til med organiseret vedligeholdelse af vejene, og at de ser veje som en vigtig forudsætning for at få opfyldt deres egne behov.

Projekter kontra programmer: Ved at støtte klart afgrænsede projekter satte Danida samtidig begrænsninger på de aktiviteter, der kunne gennemføres. Det forklarer på den ene side den stærke forankring i målgruppen og dermed mange af de ting, der er lykkedes. Men det gav på den anden side også problemer: Alle projekterne, bortset fra Ernæringsprojektet, havde svært ved at arbejde på tværs af sektorer og ved at sætte aktiviteterne i sammenhæng med Kenyas nationale bestræbelser på at afhjælpe fattigdom. De lagde vægt på at levere ydelser i stedet for at opbygge systemer til at levere ydelser, og de gjorde heller ikke meget for systematisk at inddrage den private sektor.

3. Anbefalinger

Det anbefales, at Danida koncentrerer sig om to sektorer: forbedrede sundhedsydelser og bedre levevilkår for landbefolkningen. Sundhedsindsatsen bør ske i samarbejde med myndighederne på provinsniveau, mens indsatsen for landbefolkningen bør ske på distriktsniveau.

En vellykket indsats for at forbedre levevilkårene på landet kræver et udbygget samarbejde på tværs af sektorer og en sammenhæng i indsatserne inden for landbrug, infrastruktur – herunder vand og veje – og ernæring. I planlægningen af landbrugsaktiviteterne bør erfaringerne fra ASP and CBNP benyttes for at sikre, at målene er passende og mulige at nå. Indsatsen bør have fokus på typiske landbofamiliers fødevarerikkerhed og indtjening. Rådgivningstjenesten må indrettes efter en model, der sikrer lokalsamfundenes deltagelse.

De aktiviteter, der ikke har direkte med landbrug at gøre, skal virke på tværs af sektorer, fremme forbindelsen mellem landbrug og andre erhverv, være med til at stimulere landbruget til at blive en ”forretning” og gøre brug af nogle af de metoder, som MEDP og MFII har anvendt.

Alle sektorer må være parate til at samarbejde med andre sektorer, selv om de forskellige aktiviteter i starten sandsynligvis vil blive gennemført af de respektive fagministerier.

De, der gennemfører udviklingsbistand, har stadig en tendens til at tage udgangspunkt i det udbud af aktiviteter, de støtter, i stedet for reelt at analysere og forstå den virkelighed, som de lokale husholdninger lever i. Danida har med sin projekt-støtte demonstreret en anden tilgang, og hvis de nye programmer skal lykkes, bør Danida overveje at gøre det centrale element, brugerinddragelsen, helt tydelig i sine metoder. Danida bør desuden prioritere at genanvende vellykkede elementer fra de evaluerede projekter: Husholdningernes bæredygtige udvikling skal ligge til grund for analysen af, og indsatsen mod, fattigdom. Ernæringsprojektets inddragelse af lokalsamfundene bør anvendes i andre aktiviteter. Og alle aktiviteter bør så vidt muligt administreres og styres på lokalt niveau, inden for rammerne af nationale strategier/politikker.

Danida må også overveje de kriterier, der skal ligge til grund for overvågning og evaluering, så det klart kan måles, om programmerne opnår deres formål. Frem for alt må Danida fastholde, at rettigheder og pligter skal aftales lokalt for på den måde at sikre, at aktiviteterne er gennemførlige.

Danidas indsats skal forankres i strategier, der sikrer en ensartet udvikling i alle dele af de udvalgte distrikter eller lokalområder. Det er især vigtigt for de Danida-støttede aktiviteter, der rettes mod husholdningerne.

Overgangen til sektorprogramstøtte stiller betydelige krav til indsatsen på nationalt niveau, og derfor er det vigtigt, at Danida har rådgivere placeret i Ministeriet for Planlægning og National Udvikling i Nairobi.

Danida bør fortsat have fokus på tørre og halvtørre områder i Kenya, og indsatsen bør også omfatte katastrofeberedskab.

Alle programmer må klart og tydeligt tage højde for følgerne af hiv/aids.

4. Danida's kommentarer

Danida noterer sig den positive – i nogle tilfælde meget positive – evaluering af de seks projekter i Makueni og Taita Taveta distrikter. Konklusionen – at det var en rigtig beslutning at bibeholde Kenya som dansk programsamarbejdsland til trods for samarbejdsproblemerne med den tidligere regering – er en velkommen anerkendelse af en vanskelig politisk beslutning, som blev taget under komplicerede omstændigheder. Danida er enig i, at nu hvor der er sket politiske ændringer, kan belønningen for kontinuiteten høstes i form af aktuelt lokalkendskab og en bred goodwill i Kenya.

Efter valgene i december 2002 og det fredelige og demokratiske regeringsskifte er der opstået nye muligheder for dansk-kenyansk bistands-samarbejde. Det er på denne baggrund, at forberedelserne af en ny landestrategi sigter mod at ændre den tidligere projektilgang for den danske bilaterale bistand til sektorprogramstøtte. Evalueringen har givet et vigtigt bidrag til den planlagte kvalitative ændring af bistands-samarbejdsformen. De evaluerede projekter vil således i løbet af de kommende år blive integreret i de to relevante sektorprogrammer, sundhed og landbrug. Disse nye sektorprogrammer vil føre Danida tilbage til samarbejde med de centrale myndigheder. Den ny landestrategi vil styrke båndene på tværs af indsatserne i sektorerne.

Som en del af den nye tilgang vil rådgiverne blive placeret i ministerierne og integreret i de kenyanske strukturer for at maksimere effekten, det lokale ejerskab og bæredygtigheden.

De nye sundheds- og landbrugssektorprogrammer vil indeholde output- og resultatindikatorer som bindes op til de nationale sektorindikatorer, som bl.a. er defineret i Kenyas strategi for fattigdomsbekæmpelse. Disse indikatorer vil gøre det muligt at monitorere og skabe klare evalueringskriterier for de nye programmer.

Under landbrugssektorprogrammet vil der være aktiviteter i syv distrikter. Aktiviteterne vil fokusere på de landområder, hvor leve- og bæredygtig landbrugsudvikling er mulig. Dette vil målrette aktiviteterne, tage hensyn til eksisterende agro-økologiske forhold, markedsmuligheder, specifikke forhold for de enkelte landbrug og landbrugernes evner og færdigheder. Ved at lægge vægt på levedygtige afgrøder egnede til små-landbrugere vil risikoen for fejlslagen høst blive reduceret. Tre ud af fire komponenter i sundhedssektorprogrammet vil sigte mod at dække hele distriktet.

Fokus på tørre og halvtørre områder er bibeholdt i det nye landbrugssektorprogram og i sundhedssektorprogrammet. Et nyt vandsektorprogram og et planlagt miljøsektorprogram vil også fokusere på de tørre og halvtørre områder.

Hiv/aids vil blive tilgodeset på forskellig måde i de nye sektorprogrammer. Hiv/aids ofre udgør en betydelig del af patienterne i sundhedssystemet. Gennem styrkelse af det kenyanske sundhedssystemes mulighed for at levere primær sundhedstjenester vil det nye sundhedssektorprogram tage fat på nogle af implikationerne af epidemien. En underkomponent af det nye sundhedssektorprogram vil sigte mod børn og unges sundhedssituation og omfatte også reproduktiv sundhed, hvor hiv/aids er en altafgørende faktor. Det nye landbrugssektorprogram vil søge at afbøde virkningen af hiv/aids gennem mentor-arrangementer og gennem støtte til udbredelse af information om forebyggelse af hiv/aids.

Sammenfattende har evalueringen og erfaringerne fra de seks projekter i Makueni og Taita Taveta givet væsentlige bidrag til de planlagte fremtidige aktiviteter i Kenya.