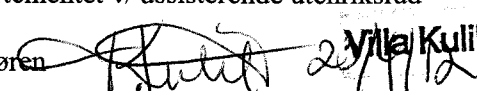



Til: Utenriksdepartementet v/ assisterende utenriksråd Vår ref.: 1100212 Arkivkode:

Via: Norad, direktøren  Ylla Kulild Dato: 20.04.2012

Fra: Evalueringsavdelingen, Norad  Anette Haug Vår saksbeh.: Anette Haug

Kopi :  
Utenriksdepartementet:  
Utviklingsministerens sekretariat  
Avdeling for FN, fred og humanitære spørsmål  
Seksjon for menneskerettigheter og demokrati  
Avdeling for regionale spørsmål og utvikling  
Seksjon for etatsstyring  
Seksjon for utviklingspolitikk

Ambassadene i Kathmandu, Kampala, Kabul, Lilongwe,  
Tel Aviv, og representasjonskontoret i Al Ram

Norad:  
Avdeling for helse, utdanning og forskning  
Avdeling for metode og resultatoppfølging  
Avdeling for sivil samfunn

## Notat

### **Oppfølgingsnotat. Evaluering av norsk utviklingssamarbeid til fremme av funksjonshemmedes rettigheter**

#### **1. Innledning.**

Dette oppfølgingsnotatet er utarbeidet i tråd med instruks for evalueringsvirksomheten av 29. mai 2006 og gjelder en evaluering av norsk utviklingssamarbeid til fremme av funksjonshemmedes rettigheter. Konsulentselskapet Nordic Consulting Group, Oslo gjennomførte evalueringen etter å ha vunnet en internasjonal anbudskonkurranse om oppdraget. . Evalueringsrapporten – *Mainstreaming disability in the new development paradigm. Evaluation of Norwegian support to promote the rights of persons with disabilities (Report 1/2012 – Evaluation)* ble publisert 2. mars og presentert på et seminar samme dag. Evalueringen dekker perioden 2000-2010 og omfatter feltarbeid i fire land: Malawi, Nepal, Det palestinske området og Uganda, samt en deskstudie av Afghanistan.

I tillegg til hovedrapporten, ble det utarbeidet egne rapporter om de fire feltlandene, lettlestversjoner av hovedrapporten på engelsk og norsk og sammendrag av landrapportene på relevante lokale språk. Disse dokumentene foreligger kun elektronisk.

Dette notatet informerer først om bakgrunnen for evalueringen og dens funn, konklusjoner og anbefalinger. Deretter følger en omtale av berørte parters kommentarer til evalueringen. Til slutt kommer Evalueringsavdelingens vurdering av evalueringen og forslag til oppfølging.

## **2. Bakgrunn for evalueringen.**

Norge var tidlig ute med krav og retningslinjer for integrering av funksjonshemmedes rettigheter i bistanden. I 2002 vedtok Norad retningslinjer for integrering av funksjonshemmede i bistanden. I løpet av det neste tiåret forandret synet på funksjonshemmede seg. Et medisinsk, velferdsrettet syn med vekt på tilrettelegging ble gradvis erstattet med et mer sosialt og rettighetsbasert. Fjerning av hindringer og universell adgang i samfunnet ble viktig. FNs Konvensjon for rettigheter for personer med funksjonsnedsettelse fra 2006 - som Norge signerte i 2007, men ennå ikke har ratifisert - er sentral i denne kursendringen. Et sentralt spørsmål i evalueringen er om disse endringene vises i den norske støtten.

Formålet for evalueringen har vært å få innsikt i norsk utviklingssamarbeid når det gjelder funksjonshemmedes rettigheter, med vekt på å dokumentere innsatsen og vurdere resultater. Det var også et mål å få vurdert gjennomføringen av retningslinjene for integrering fra 2002, som grunnlag for å revidere retningslinjene.

## **3. Evalueringsrapportens viktigste funn og konklusjoner**

En hovedkonklusjon i evalueringen er at funksjonshemmedes rettigheter er lite integrert i bistanden og at retningslinjene for dette er lite kjent. Norge har bare i begrenset grad fremmet funksjonshemming som et menneskerettighetsspørsmål siden 2002. Dette har skjedd til tross for føringer i vedtak fra Stortinget, policy og retningslinjene.

Norge har brukt 1,4 milliarder i direkte bistand til å fremme funksjonshemmedes rettigheter i løpet av det siste tiåret. I tillegg til denne målrettede støtten finner rapporten at støtten til funksjonshemmede integrert i annen bistand er liten: Av ca. 1,6 milliarder gikk mindre enn 1 % til funksjonshemmede.

Evalueringsteamet legger målet om en rettighetsbasert tilnærming og endringsteori til grunn for analysen. Dette innebærer at tiltak både skal styrke rettighetshavere og ansvarshavere (myndigheter). Evalueringen fant at få bistandsaktører bruker en slik tilnærming. De fleste satser i stedet på tjenester og umiddelbare behov, på bekostning av arbeid for varige forandringer. Teamet mener at det norske bistandssystemet er lite egnet for en integrert og rettighetsbasert tilnærming. Dette skyldes blant annet at støtten er fordelt på for mange aktører som er lite samordnet. Lokale myndigheter får støtte gjennom UD og ambassader, mens lokale organisasjoner stort sett får sine midler gjennom Norad og norske organisasjoner. Teamet konkluderer med at ambassadene er overbelastet og har liten mulighet til å sørge for nødvendig samordning. Sivilsamfunnsorganisasjonene og de funksjonshemmedes egne organisasjoner er ofte ikke klar over eller har tilgang til annen bilateral eller sektorrettet støtte. Resultatet er at støtten til å fremme funksjonshemmedes rettigheter blir mindre effektiv.

Evalueringlaget rapporterer imidlertid også om mange positive resultater i de studerte landene. Funksjonshemmedes rettigheter er blitt mer synlige. Funksjonshemmedes organisasjoner er blitt sterkere, med bedre evne til å påvirke myndigheter og funksjonshemmedes situasjon. Personer med fysiske funksjonsnedsettelse er blitt best ivaretatt, utviklings- og hørselshemmede minst.

Norge har ikke ratifisert Konvensjonen for rettigheter for personer med funksjonsnedsettelse. Rapporten konstaterer at Norge er i en prosess som skal legge til rette for ratifisering.

## **4. Oppsummering av evalueringsrapportens viktigste anbefalinger,**

Anbefalinger til norsk bistand:

- a) beholde en tosidig tilnærming: både målrettet støtte og innarbeiding i generelle programmer. Målretting vil kunne gi kortsiktige resultater og bidra til styrking av rettighetshavere. Innarbeiding tar mer tid, men vil kunne bidra til å styrke myndigheter

og andre ansvarlige, bidra til å fjerne hindringer for integrering og universell tilgang og legge grunnlaget for mer varige resultater.

- b) fatte et politisk vedtak om inkludering av funksjonshemmede som et menneskerettighets spørsmål og følge opp med blant annet å
- utpeke kontaktpersoner i UD og ved ambassader
  - bruke tildelingsbrevene til å be om rapportering om integrering av funksjonshemmede
  - styrke funksjonshemmedes organisasjoners kapasitet, som del av støtten til menneskerettighetsforkjempere
  - gjeninnføre markøren for funksjonshemming i statistikkdatabasen
  - koordinere med andre givreland som har funksjonshemmedes rettigheter som prioritet (bl.a. Storbritannia, Canada, Østerrike, EU)
  - fortsatt støtte tjenesteytende prosjekter, men se til at nasjonale myndigheter gradvis overtar ansvaret.

Videre bør en

- c) på grunnlag av erfaring med styrking av landmineofre, støtte funksjonshemmedes organisasjoner så de kan bli strategiske partnere og eksperter for inkludering av funksjonshemmede
- d) evaluere og dokumentere resultater av inkludering i humanitære prosjekter
- e) støtte kompetansebygging i funksjonshemmedes organisasjoner så de kan bli menneskerettighetsforkjempere, overvåkere og eksperter på inkludering av funksjonshemmede i humanitære situasjoner – og eventuelt støtte avtaler om dette mellom humanitære og funksjonshemmedes organisasjoner
- f) fortsatt satse på utdanning innen utvikling og humanitær virksomhet, med vekt inkludering, egne midler til funksjonshemmede barn, lærerutdanning, evaluering og holdningskampanjer
- g) fremme funksjonshemming som et tverrgående hensyn i kvinne- og likestillingsprogrammer
- h) kreve indikatorer og rapportering på funksjonshemming
- i) støtte myndighetenes kapasitet til å overholde sine internasjonale forpliktelser.
- j) finansiere forskning og bruke denne til å bedre planlegging og gjennomføring
- k) sikre konsultasjon og medvirkning fra funksjonshemmedes organisasjoner.
- l) støtte Atlas-alliansen og dens medlemmers kompetanseoppbygging og talsmannsarbeid.

## 5. Berørte parters kommentarer til evalueringen

Berørte parter har kommentert både underveis i evalueringen og den endelige rapporten – skriftlig og da rapporten ble presentert. Kommentarene gir bred støtte til rapporten og dens anbefalinger. Flere har også sagt at evalueringsprosessen var nyttig.

*Representasjonskontoret i Al Ram:*

- lærerik evalueringsprosess. Informativ rapport. Bidratt til økt bevissthet om funksjonshemmedes rettigheter
- riktig beskrivelse av innsatsen i Det palestinske området. Evalueringen gir et godt grunnlag å bygge fremtidig samarbeid på
- departementet bør gi føringer når det gjelder om dette saksområdet skal prioriteres høyere. Det kan trenge reviderte retningslinjer for gjennomføringen av arbeidet ved stasjonene, blant annet fordi retningslinjene fra 2002 er lite kjent
- enig i evalueringens funn om at personalet bør få mer opplæring, blant annet i hvordan funksjonshemmedes rettigheter kan integreres i annen bistand.

*Ambassaden i Kathmandu:*

- ambassaden bygger sine kommentarer blant annet på et seminar for norskstøttede organisasjoner om dette arbeidet

- rapporten gir en riktig fremstilling av situasjonen for norsk bistand i Nepal, der ambassaden i samarbeid med lokale og internasjonale organisasjoner lenge har vært opptatt av funksjonshemmede
- bedre integrering av funksjonshemmedes rettigheter i sektorprogrammer og prosjekter krever at det tas med i planlegging, overvåking og rapportering, så vel som i kontakten med myndighetene
- resultatene av møtet om bistandseffektivitet i Busan høsten 2011 tilsier nye måter å inkludere minoriteters rettigheter på, gjennom samarbeid med sivilt samfunn. Departementet og Norad bør vurdere å ta med føringer om dette i overordnede dokumenter
- ambassaden har knappe ressurser, og god innsats på dette området kan kreve både opplæring og økte ressurser. Krav om å inkludere situasjonen for funksjonshemmede i rapporter og å etablere bedre rapporteringsrutiner, behøver imidlertid ikke kreve store nye ressurser
- arbeidet med å styrke hensynet til funksjonshemmede i norsk bistand kan lære av erfaringene med pilotland for kvinner og likestilling og seksuelle minoriteter. Ambassaden har erfaring med dette men har i dagens situasjon ikke kapasitet til å engasjere seg som pilotland for funksjonshemmede
- departementet bør gi tydelige føringer på dette området – inkludert om praktisk gjennomføring - særlig til stasjoner der funksjonshemmedes rettigheter skal prioriteres spesielt.

*Norad/Avdeling for helse, utdanning og forskning (inkludert Rettighetsteamet), og Avdeling for sivilt samfunn:*

- Generelt:
  - kommentarene bygger på erkjennelse av at funksjonshemmedes rettigheter er en menneskerettighet og et tverrgående hensyn for all norsk bistand.
  - funn og anbefalinger er nyttige, hovedkonklusjoner og anbefalinger støttes i hovedsak
  - denne og to tidligere Norad-evalueringer (Rapport 7/2011 om menneskerettigheter og fellesevaluering/Sida-rapport 2011:1 om barns rettigheter) peker på systematiske og organisatoriske svakheter i forvaltningens oppfølging av regjeringens mål om menneskerettigheter som et tverrgående hensyn. Årsaken til det bør analyseres.
- Evalueringen burde ha analysert forvaltningens egne vurderinger av budsjettnedgangen - fra 1 % til ½ % av bistandsbudsjettet – de siste 10 år
- Om utdanning:
  - med utgangspunkt i norsk støtte til utdanning for alle, bør Norge satse mer for å få skole til de ca. 90 % av funksjonshemmede barn som i dag ikke får grunnutdanning. Norad/seksjon for utdanning prioriterer dette i rådgivningen til bistandsforvaltningen hjemme og ute. Et eksempel er overfor ambassaden i Nepal, som deltar aktivt i innsats på området
  - Norge bør ta opp med UNICEF om funksjonshemmedes rettigheter bør få større vekt
  - Norad støtter evalueringens syn om at funksjonshemmede må komme tydeligere med i utdanningsplaner på alle nivåer
  - Norad er ikke enig i anbefalingen om øremerking av midler til tiltak for funksjonshemmede innenfor sektorprogrammer hvis dette betyr øremerking av norske midler i sektorprogrammet.
- Om det sivile samfunn:
  - evalueringen anbefaler mer vekt på integrering av funksjonshemmedes rettigheter i sivilsamfunnsprosjekter. Norad vil oppfordre organisasjonene til å utvide sine nettverk og bruke disse i arbeid for funksjonshemmede
  - evalueringen anbefaler krav om bedre rapportering om funksjonshemmede. Dette er et fast punkt i de årlige møtene med organisasjonene og tas i tillegg opp med

organisasjonene når det ellers er relevant. Norad vil ta det med i de interne retningslinjene for forvaltning av støtte til det sivile samfunn.

- Andre kommentarer
  - bra at evalueringen nevner toneangivende bistandsorganisasjoners innføring av krav til inkludering av funksjonshemmede i utviklingsprogrammer. Tettere samarbeid med disse organisasjonene kan gjøre det lettere å følge opp evalueringens anbefalinger
  - inkludering er ikke først og fremst et spørsmål om økonomiske bevilgninger, men om at synlig deltakelse av funksjonshemmede også fremmer andre bistandsmål. Følgelig feil å hevde at disse menneskerettighetene alltid må konkurrere med andre prioriteringer.
  - Overordnede støtteformer kan gjøre det vanskeligere for funksjonshemmedes organisasjoner å hevde seg: Kapasitetsbygging og politisk støtte blir enda viktigere.
- Avsluttende kommentarer til rapportens hovedanbefalinger:
  - Norad støtter i all hovedsak disse og mye oppfølgingsarbeid er allerede i gang
  - anbefalingen om mer rapportering om funksjonshemming i generelle programmer, inkludert gjeninnføring av personer med funksjonshemming som målgruppe i statistikkbasen: Norad mener at tilskuddsforvaltningen bør følge internasjonale standarder og rapporteringskrav, som OECD/DACs retningslinjer for statistikkrapportering.

#### *Atlas-alliansen:*

- støtter funn og anbefalinger fullt ut
- ønsker å samarbeide nært med Norad om konkret oppfølging og er særlig opptatt av at Norad stiller krav om inkludering av funksjonshemmede i planer og rapporter fra norske tilskuddsmottakere.
- mener at utdanning og helse er særlige relevante områder for inkludering av funksjonshemmede
- med utgangspunkt i Norges arbeid for å ratifisere FN-konvensjonen om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne i 2013, bidrar gjerne med tiltak for bevisstgjøring og opplæring, særlig knyttet til Artikkel 32 om internasjonalt utviklingsarbeid.

#### *Kirkens Nødhjelp (KN):*

- evalueringen er et viktig dokument som understreker felles ansvar på området.
- KN har arbeidet i et rettighetsbasert perspektiv siden 2005 men innser at arbeidet opp mot lokale og nasjonale myndigheter ikke har vært godt nok. Rapporten peker på de viktigste grunnene til dette
- KN er bekymret for at innarbeiding av hensyn til funksjonshemmede ikke er godt nok forstått blant utviklingsorganisasjonene. Som rapporten konkluderer, har dette ført til at funksjonshemninger for ofte blir ansett som individuelle problem, ikke som et spørsmål om å fjerne barrierer for inkludering. For KN, som har satset mye på integrering av kvinner, er dette en utfordring. KN ønsker å legge økt vekt på kvinner og jenter med funksjonshemming i prosjektene
- oppfølging av rapportens mange anbefalinger krever en handlingsplan for gjennomføring
- KN støtter anbefalingene om å inkludere funksjonshemming i rapporter til UD og Norad og å ta inn igjen funksjonshemmede som målgruppe i statistikken, for å øke oppmerksomheten om forpliktelsene på dette området. Anbefalingene om støtte til det sivile samfunn er gode og realistiske.

#### *Plan Norge:*

- evalueringen er en solid analyse av norsk bistand til realisering av funksjonshemmedes rettigheter
- Plan Norge og Plans landkontor hadde god anledning til innspill underveis og stiller seg bak alle anbefalingene i rapporten

- Norad bør stille konkrete krav til mottakere av bistand om å inkludere funksjonshemmede. Et minimumskrav er rapportering om inkludering
- anbefalingen om å øremerke midler i utdanningsbistanden til utdanning av barn med funksjonshemming støttes. Norge som betydelig aktør kan gjøre en forskjell. Øremerking kan være for å sikre tilgjengelige skolebygg, passende læremateriell og spesialutdanning av lærere
- Plan er også opptatt av diskriminering og ekskludering som menneskerettighets- og utviklingsspørsmål. For å nå Tusenårsmålene må alle aktører gi arbeid for mennesker med nedsatt funksjonsevne større vekt.

#### *Synspunkter på seminaret 2. mars:*

- generell honnør for en solid rapport med konkrete anbefalinger, som utgjør et godt grunnlag for bistandsarbeid for funksjonshemmedes rettigheter
- om innarbeiding av hensyn til funksjonshemmede i generelle programmer: En deltaker mente at rapporten kunne tatt mer hensyn til argumenter mot å satse for ensidig på dette. En annen pekte på at slik integrering er krevende og stilte spørsmål om for eksempel Atlas-alliansen har nødvendig kapasitet til å støtte myndighetene på dette området
- flere pekte på voksende erkjennelse om at landene i sør selv må prioritere dette; giverne kan bare støtte
- norsk bistand har mange mål og det gis mange signaler fra politisk hold: Det kreves prioritering
- rettighetsbasert tilnærming og integrering av funksjonshemmedes rettigheter i bistanden er ikke bare en utgiftspost men ofte en katalysator gjør det lettere å nå andre mål
- stor enighet om samarbeid for å følge opp evalueringens anbefalinger.

### **6. Evalueringsavdelingens vurdering og anbefaling om oppfølging**

Berørte parter har vist stor interesse for evalueringen og engasjert seg under prosessen. Generelt gir de uttrykk for at evalueringen utgjør et godt grunnlag for videre arbeid med funksjonshemmedes rettigheter i bistanden. Det er bred enighet om å arbeide for bedre integrering av hensynet til funksjonshemmede og deres rettigheter i bistanden.

Det er noe ulike oppfatninger om enkelte av rapportens anbefalinger. Det er bred støtte til prinsippet om integrering av hensynet til funksjonshemmede og at dette kan være med på å fremme andre bistandsmål. Men enkelte advarer mot for ensidig innarbeiding i andre programmer på bekostning av spesifikke prosjekter. Andre advarer på den andre siden mot øremerking av norsk støtte i sektorprogrammer og mener at arbeidet for mål på dette området bør skje uten dette virkemiddelet.

Evalueringen besvarer spørsmålene i oppdragsbeskrivelsen på en tilfredsstillende måte. Evalueringsavdelingen gir honnør til evalueringslaget for at det har tatt hensyn til funksjonshemmedes rettigheter og behov for deltagelse på alvor i det praktiske evalueringsarbeidet. Dette vises også i rapporten.

Mandatet for evalueringen tok i stor grad vekten på rettigheter som et gode og en premiss for evalueringen. Det kunne ha vært interessant å sett grundigere på om andre tilnærminger kan være bedre, i hvert fall for noen formål. En slik evaluering av rettighetsbasering som utgangspunkt for endringsteorier – om rettighetsbasering alltid er det beste - ble i liten grad gjort, men evalueringslaget kan ikke klandres for det.

Nedenfor følger de anbefalingene som avdelingen mener er de viktigste å vurdere for oppfølging. Vi har satt dem opp i en tabell som gjør det lettere å følge med på om og hvordan de blir fulgt opp, og som vil være til hjelp når departementet utarbeider oppfølgingsplan og -rapport.

Vi minner om videre saksgang. I tråd med evalueringsinstruksen skal Utenriksråden beslutte - på grunnlag av notater fra berørte avdelinger eller ambassader - hvilke saker som skal følges opp, innen hvilke tidsrammer, og av hvem. Denne oppfølgingsplanen skal meddeles berørte parter innen seks (6) uker etter at dette oppfølgingsnotatet er mottatt, med kopi til Norads direktør og Evalueringsavdelingen. Ett år etter besluttet oppfølgingsplan skal det foreligge en oppfølgingsrapport, som likeledes deles med berørte parter, med kopi til Evalueringsavdelingen.

<b>Anbefaling</b>	<b>Tiltak (evt. begrunnelse for ikke å følge opp)</b>	<b>Ansvarlig for tiltak</b>	<b>Tids-ramme</b>	<b>Resultat (endring i politikk el. praksis). Evt. kommentarer</b>
<p>1. Inkludere funksjonshemmede som et menneskerettighetsspørsmål i bistanden:</p> <p>a) Vurdere egnede tiltak for inkludering med grunnlag i rapporten.</p> <p>b) Med grunnlag i denne evalueringen og nylige evalueringer av menneskerettigheter og barns rettigheter, vurdere påpekte systematiske og organisatoriske svakheter i forvaltningens oppfølging av mål om menneskerettigheter som tverrgående hensyn.</p>				
<p>2. Forsette støtten til tjenesteytende prosjekter sammen med krav til organisasjoner og myndigheter om større vekt på rettighetsbasert tilnærming på lengre sikt.</p>				
<p>3. Bygge videre på Norges erfaringer med styrking av rettigheter for mineofre, herunder sikre bedre dokumentasjon og evaluering av innsatsen for inkludering av funksjonshemmede i humanitære prosjekter.</p>				
<p>4. Arbeide for funksjonshemmede barns rett til utdanning.</p>				
<p>5. Fremme funksjonshemmedes rettigheter i arbeidet for kvinners rettigheter og likestilling.</p>				
<p>6. Arbeide for bedre rapportering om funksjonshemming i planer og programmer. Støtte myndigheters kapasitetsbygging for å overholde sine internasjonale forpliktelser.</p>				
<p>7. Finansierte og bruke forskning mer langsiktig for å oppnå bedre programmering og resultater.</p>				
<p>8. Støtte Atlas-alliansen og dens samarbeidspartnere for å styrke dem som talsmenn for</p>				

funksjonshemmedes rettigheter.				
--------------------------------	--	--	--	--

Dette oppfølgingsnotatet vil bli offentliggjort i et tilpasset format på [www.norad.no/evaluering](http://www.norad.no/evaluering).

-oOo-