

Dialog och strategisk kommunikation i utvecklingssamarbetet



Innehåll

Sammanfattning	3
1. Inledning.....	5
2. Begreppsdefinition	6
Strategisk kommunikation.....	6
Planerad kommunikation	6
Dialog	6
Policydialog	6
Dialogfrågor.....	6
Communication for Development.....	7
Communication for Social Change.....	7
Public Diplomacy	7
3. Sidas dialog.....	8
Dialog för ökad samordning och anpassning till samarbetsländer och andra givares positioner	10
Dialog för att föra fram svenska positioner i vissa sakfrågor	11
4. Framgångsfaktorer för dialogen	14
Planering av dialogen	14
Intresse för dialogen hos chefen.....	15
Kulturkompetens	15
Sakfrågekompetens	16
Att våga och kunna säga vad man tycker.....	17
Lyhördhet.....	17
Språk.....	17
5. Risker med dialog	18
6. Utvecklingsbehov för att stärka dialogen.....	20
Personalrekrytering	20
Internt erfarenhetsutbyte och samtal om dialogen	20
Organisationsutveckling.....	21
Relationen mellan Sida och UD	22
Om riktlinjer för Sidas arbete med dialog och påverkansarbete	22
7. Hur Sida stödjer projektägare eller utförare med att främja kommunikation i projekt och program.....	24

8. Framgångsfaktorer i arbetet med kommunikation i projekt och program	27
9. Utvecklingsbehov för att stärka kommunikation i projekt och program	29
Sidamedarbetares syn på behoven	29
Genomförandekonsulters syn på behovet av att planera kommunikation	29
Behov av att planera kommunikation uttryckta i utvärderingar	30
10. Det svenska civila samhällets arbete med dialog och kommunikation.....	31
11. Andra bi- och multilateralers arbete med dialog och kommunikation.....	32
11.1 Världsbanken	33
11.2 DFID	33
Bilaga A – Bakgrund.....	35
Bilaga B – Källor	36
Bilaga C – Dialogfrågor i samarbetsstrategier	37
Bilaga D – Template for Communication Strategy	47
Bilaga E – Sida's Guidelines for Planned Communication.....	50

Sammanfattning

Policy- och metodavdelningen (POM) och Informationsavdelningen (INFO) tillsatte hösten 2005 en arbetsgrupp för att föreslå åtgärder för att öka dialog- och kommunikationskapaciteten på Sida. I arbetsgruppen har representanter med erfarenhet av dessa frågor ingått.

Arbetsgruppens uppdrag var

- att föreslå metoder för att stärka Sidas kapacitet för att planera och delta i dialog med samarbetsparter och andra givare
- att föreslå metoder för Sida att stärka sitt stöd till parter i projekt och program för att dessa ska kunna använda strategisk kommunikation som verktyg för att uppnå projektens och programmets mål.

Dialogen är central i Sida's arbete. Till den fästs en rad förhoppningar om förändringar i samarbetsländer och i samarbetet med andra givare. Det gäller särskilt i det förändringsarbete som nu sker för att effektivisera utvecklingssamarbetet.

Arbetsgruppen drar slutsatsen att Sida använder dialog och kommunikation för att 1) påverka i enlighet med svenska ståndpunkter 2) bidra till att driva komplexa samverkansprocesser framåt och 3) ge råd och stöd om hur andra kan kommunicera på ett bättre sätt. Det senare sker inom ramen för projekt och program som Sida stöder.

Utmaningen för Sidas medarbetare blir alltmer att lyssna, förstå och att agera inom ramen för komplexa sammanhang och processer.

Gruppen är väl medveten om att dialog och kommunikation måste relateras till det sammanhang där den äger rum. Den sker sällan på lika villkor och kan inte vara neutral i relation till sin omgivning. Den måste delvis förstås som en fråga om makt och inflytande. Detta synsätt kommer till uttryck också i den svenska politiken för Global Utveckling som betonar att utvecklingssamarbete handlar om att lyssna till och att ge fattiga människor en röst. Sådana bredare frågor som handlar om deltagande, demokrati och rättigheter behandlas i annat sammanhang inom Sida.

Gruppens arbete och förslag bygger på att dialog och kommunikation också kan förstås som hjälpmedel som blir mer effektiva om de används på ett strategiskt och genomtänkt sätt.

Arbetsgruppen lägger fram denna rapport som i stor utsträckning bygger på ett 50-tal intervjuer. Kriterier för urvalet har framför allt varit personernas erfarenheter av dialogarbete eller planerad kommunikation.

Utöver intervjuer har skriftlig dokumentation använts som underlag för slutsatserna i denna rapport¹.

Arbetsgruppens arbete visar att nya mönster för dialogen har vuxit fram. Att kunna ta del i internationella nätverk framstår som allt viktigare. I dialogen träder fyra framgångsfaktorer fram som centrala:

- planering av dialogen
- intresse för dialogen hos chefer
- hög kulturkompetens hos den som ska föra dialogen
- hög sakfrågekompetens.

Sidas medarbetare uttrycker i intervjuerna behov av att Sida utvecklar sitt stöd till handläggare och chefer i dialogfrågor genom att bland annat

- rekrytera dialogkompetent personal
- inom Sida skapa en plattform för att utbyta erfarenheter och samtala om dialogfrågor
- skapa en organisation internt som främjar dialogen
- fortsätta diskutera rollerna i relation till UD
- utarbeta och kommunicera vissa interna riktlinjer på området.

Studien visar att de som har erfarenhet av att arbeta med strategisk kommunikation inom ramen för specifika projekt och program menar att planerad kommunikation bidrar till ändamålsenligt bistånd. Det finns vissa återkommande faktorer för att en planerad kommunikation ska upplevas bidra till ökad resultatuppfyllelse för ett projekt:

- Att kommunikationsfrågorna tidigt och planerat kommer in i beredningsfasen av ett projekt- eller programstöd.
- Att finansiär och projektägare är överens om att avsätta resurser för att arbeta med en strategisk kommunikation inom projektets budgetram.
- Att man ger mycket tid för kommunikationsplaneringen och genomförandet av denna.

Många av de intervjuade Sidamedarbetarna menar att hanteringen av kommunikation i projekt beror på den enskilda handläggarens förståelse för kommunikationens betydelse. Man efterfrågar en struktur och att kommunikationsaspekterna bör finnas med i den ordinarie projektberedningen.

Det viktigaste är att Sida stärker sin organisation och kompetens för att kunna använda dialog och kommunikation på ett planerat och strategiskt sätt i alla delar av utvecklingssamarbetet. Sida bör fortsätta att aktivt delta i den internationella utvecklingen av metoder för dialog och strategisk kommunikation i utvecklingssamarbetet. Dialog och kommunikation bör ses som en integrerad del av genomförandet av PGU och i de internationella ansträngningarna för att göra utvecklingssamarbetet mer effektivt.

¹ Se litteraturreferenser i Bilaga B. För mer bakgrundsmaterial, se bilaga A.

1. Inledning

I dagligt tal inom Sida är begreppet dialog ofta liktydigt med att påverka. Det är vanligt att Sida ska ”ta upp” frågor i ”dialogen” i syfte att få motparten att ta större hänsyn till Sidas syn på till exempel mänskliga rättigheter, gender eller miljöfrågor. En rad sådana frågor förekommer normalt i landstrategier, mindre uttalat inom projekt och program.

I det dagliga arbetet, särskilt på ambassaderna, är emellertid denna form av kommunikation bara en liten del av ett bredare mönster. Det består av en rad kontakter, formella och informella, planerade och oplanerade med ett stort antal parter, inte minst inom givargruppen.

På motsvarande sätt sker en intensiv kommunikation mellan många parter inom de många projekt och program som Sida stödjer.

Parisdeklarationen och övergången från bilaterala projekt till samordnade stöd till breda reformprocesser förstärker denna bild av ständigt pågående kommunikation mellan många parter. Syftet med kommunikationen är oftast att få samarbetet att flyta och att få processer att röra sig framåt.

Utmaningen för en Sidamedarbetare i dag är att kommunicera på ett bra sätt i detta delvis nya och mer komplexa sammanhang. Förmågan hos den enskilda att ”driva processer framåt” får allt större vikt. Sida kan också bidra till att underlätta och förbättra kommunikationen mellan parterna i en reformprocess utan att själv delta aktivt. Det sker i praktiken redan, särskilt inom ramen för Europasamarbetet och vid så kallad delegated cooperation. Erfarenheterna hittills är begränsade.

Det är nästan en truism att det internationella arbetet för att göra utvecklingssamarbetet mer effektivt hänger på att kommunikationen mellan parterna fungerar. Även om arbetsgruppen inte kan redovisa entydiga fakta som visar att det är så, är det en rimlig utgångspunkt.

I en bredare mening är kommunikation mellan aktörerna i nationella reformprocesser avgörande för effektiviteten i programmen. Dialog och kommunikation är också en fråga om deltagande, makt och inflytande och om att ge fattiga människor en röst. Denna bredare dimension tas upp på olika sätt inom Sida. Det sker i arbetet med en ny kultur- och mediepolicy, i arbetet med metoder för fattigdomsanalys och i arbetet med perspektiv och metoder för ”deltagande.” Denna rapport tar upp dialog och kommunikation som en allmän metodfråga för Sida.

2. Begreppsdefinition

Sida har i dag ingen fastställd definition av begrepp inom området dialog och kommunikation. Arbetsgruppen har därför arbetat utifrån följande definitioner:

Strategisk kommunikation

Till skillnad från spontan kommunikation bygger strategisk kommunikation på analyser och strategiska val, vilka utgör grund för en kommunikationsplan.

Planerad kommunikation

Planerad kommunikation sker utifrån en analys av mål, avsändare, målgrupp, budskap, metod, resursbehov, ansvar och finansiering.

Dialog

En dialog är ett utbyte av tankar och idéer. I en dialog är alla involverade parter givare och tagare. Dialog kan bedrivas på olika ambitionsnivå för att låta sig påverkas eller att påverka. Inom Sida används dialogbegreppet dels för att beskriva en process där syftet är att föra fram svenska positioner i vissa kärnfrågor som jämställdhet, demokrati och mänskliga rättigheter, dels för att beskriva ett ömsesidigt givande och tagande, ofta med ambitionen att samarbetslandets representanter ska vara tongivande och där Sida i stor utsträckning ska vara en god lyssnare.

Ett sätt att uppnå en god dialog, vare sig det handlar om att föra fram svenska ståndpunkter eller ett ömsesidigt givande och tagande, är att arbeta strategiskt och planerat med kommunikationen.

Policydialog

Policydialog är ett begrepp som används inom Sida för att beskriva dialog som handlar om utvecklingssamarbetet, men inte projektspecifika frågor utan snarare landets politik och utvecklingsmöjligheter.

Policydialogen förs ofta med och mellan beslutsfattare, multilaterala aktörer och andra givarrepresentanter.

Dialogfrågor

Dialogfrågor är de ämnen som ska lyftas fram i dialogen. Det handlar i praktiken om frågor där Sverige har en ståndpunkt och vill påverka samarbetspartens inställning. Typiska dialogfrågor är jämställdhet, mänsk-

liga rättigheter, miljö och hiv/aids. I bilaga C finns exempel på hur arbetet med dialogfrågorna formulerats i samarbetsstrategier under åren 2004 och 2005.

Communication for Development

Begreppet *Communication for Development* används för strategiskt arbete med kommunikation som en integrerad del av utvecklingssamarbetet för att underlätta planering och genomförande oavsett om det handlar om vägbygge, demokratistöd eller forskning.

Communication for Social Change

Communication for Social Change är kommunikationsinsatser för att öka deltagandet av resurs- och röstsvaga målgrupper, ofta genom interaktiva metoder.

Public Diplomacy

Public Diplomacy är kommunikation som sker i det offentliga rummet – exempelvis genom medier – där en aktör som normalt arbetar genom diplomatiska kanaler vill skapa medvetenhet om en eller flera särskilda frågor.

3. Sidas dialog

Kapitel fyra till och med sju i den här rapporten handlar om Sidas egen dialog. Underlaget för datainsamlingen har huvudsakligen utgjorts av intervjuer med Sidamedarbetare.

Ett syfte med arbetsgruppens arbete har varit att få en bild av hur Sida arbetar med dialog i dag. Bilden som framtonar i intervjuerna är att det på flera utlandsmyndigheter finns ett strategiskt tänkande kring dialogfrågor. Betydelsen av att vara en skicklig dialogpartner och ha kapacitet att klara denna uppgift är väl förankrat på dessa ambassader. Det är dock lika vanligt att en utlandsmyndighet inte har ett strategiskt förhållningssätt till dialogen. Dialogkvaliteten tycks i stor utsträckning bero på de personliga egenskaperna hos ambassadråd eller handläggare.

Dialogen syftar till att biståndets effektivitet ska öka. Vi kan se att dialogen används på två sätt för att uppnå detta: dels genom ökad samordning och anpassning till samarbetsländers och andra givares positioner, dels genom att föra fram svenska positioner i vissa sakfrågor. Det är frågor som jämställdhet, demokrati och mänskliga rättigheter. En av utmaningarna för Sida i sitt arbete med dialogen är att balansera och kombinera dessa båda perspektiv av dialog. Detta behandlas i Sida at Work:

Part of the purpose of Sida's participation in the dialogue is to put such Swedish positions across which are within Sida's mandate and area of competence. It is important to identify a few issues and to develop a strategy of communication for them. This should and is being done both within the framework of country strategies and within programmes and projects. An important part of the international agenda for aid effectiveness is to build consensus and to create a platform for joint action. An ongoing dialogue based on agreed international principles is part of the process. Sida should make its contribution to this process by being an active dialogue partner.

Från fältkontorens perspektiv kan vi se att det finns fyra viktiga områden där dialogen förs:

- Dialog som samordningsmekanism inom sektorstöd och budgetstöd
- Dialog inom JAS²- och PRS³-processer

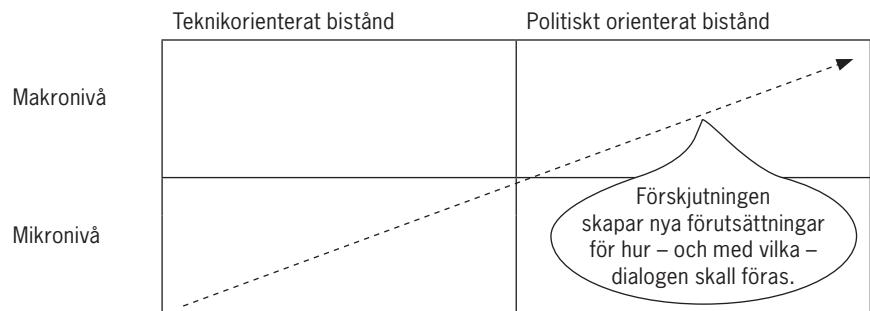
² Joint Assistance Strategy

³ Poverty Reduction Strategy

- Dialog kring projekt
- Dialog som förs kring policyfrågor och utvecklingspolitiska frågor

Flera av de intervjuade ger uttryck för att man har fått en ny roll genom att dialogen har intensifierats och ändrat karaktär och att man inte känner sig riktigt bekväm i den nya rollen. Dialogen har mer och mer närmat sig den politiska dimensionen av utvecklingssamarbetet. Se nedanstående modell.

Biståndets utveckling



Relationen och arbetsfördelningen mellan Sida och UD har i några enskilda intervjuer lyfts fram av de intervjuade. Då har det framför allt handlat om i vilken utsträckning Sida ska, eller kan, föra en politisk dialog. De intervjuade tar upp den svenska politiken för global utveckling och hur man som Sidaanställd ska omsätta den i praktiken. Några av intervjupersonerna säger att det uppstår ett tomrum när Sida saknar underlag för att lyfta fram Sveriges inställning i arbetet med att ta fram en fattigdomsbekämpningsstrategi i ett samarbetsland. Man menar att andra givare driver sina åsikter medan den svenska ambassadpersonalen inte vet hur den ska agera och om den får agera.

Nedan presenteras citat från intervjuer med Sidas medarbetare. Citaten visar på några av de perspektiv som Sidas medarbetare har på verkets dialog.

- Eftersom vi inte är så "pushiga" så uppskattas det att vi är aktiva i dialogen. Våra bidrag i utvecklingssamarbetet är inte främst våra pengar utan vårt sätt att inte arbeta så "pushigt".
- När Sidakontoret gav sig in i policydialogen upplevde vi att det fanns en väldigt stor efterfrågan på det svenska bidraget från den lokala administrationens sida. Inom en väldigt kort tidsram skulle ambassaden ha en tydlig linje i frågor som öppna eller slutna valsedlar, ombudsmännens vara eller inte vara, etcetera.
- Vi fokuserade dialogen på en viktig fråga och drev just den frågan. Vi skapade en projektgrupp inom ambassaden som avsatte tid. Vi hade både ambassadråd och ambassadör som backade upp projektet.
- Sida var tidigare inte så delaktig i policydialogen. Mycket styrdes av FN. DFID förmådde delta i policydialogen som bilateral givare, men Sida i mindre utsträckning. På ambassaden försökte man vara delaktig, men det saknades såväl kapacitet som riktlinjer hemifrån hur man skulle agera. Sida eller UD är inte så vana att ge sig in i en politisk diskussion. Signalerna från UD i Sverige och Sida HK, är allmänt att driva på i gender- och mr-frågorna.
- Den instabila politiska diskussionen sätter ramarna för Sveriges möjlighet att lyfta fram och driva olika frågor i relation till partnerlandets regering. Under dessa förutsättningar är dialog väldigt svårt. Även om man lyckas nå fram med ett budskap, får man ofta börja om när en administration byts ut.

- Man måste lyfta fram det internationella dialogperspektivet i olika multilaterala organisationer som DAC med flera. Detta saknas i Sida at Work. Världigt mycket av ramarna för hur dialogen i ett partnerland kan föras beslutas på den internationella arenan. ...//... Vid en fråga om kemikalier inom DAC kom exempelvis USA med en femtiomannadelegation, hur agerar Sidarepresentanten då?

Dialog för ökad samordning och anpassning till samarbetsländers och andra givares positioner

Formerna för utvecklingssamarbetet har ständigt förändrats. Under de senaste åren har nya mönster för dialogen vuxit fram. I fält förs samtal med ett stort antal aktörer, rådgivare, konsulter, samt andra bi- och multilaterala givare. I vissa fall säger Sidas fältpersonal att man för lika mycket dialog kring vissa ämnesfrågor med de andra bilaterala givarna som med hemmamyndighetens ämnesavdelningar. Sakfrågor, liksom det metodologiska arbetet med att utveckla formerna för utvecklingssamarbetet, diskuteras mer och mer i internationella nätverk. Att kunna ta en aktiv del i dessa nätverk framstår som allt viktigare om man vill ha något inflytande över utvecklingsprocesserna.

I en rad samarbetsländer verkar Sverige i en större givargrupp. Det samarbetet styr i stor utsträckning Sveriges dialogarbete. I intervjuerna med Sidamedarbetare i fält, eller som nyligen kommit hem, framkommer att dialogarbetet i dag i stor utsträckning genomförs för att uppnå harmonisering. Ofta ligger den svenska positionen i en fråga nära de övriga givarländernas, till exempel när det gäller mänskliga rättigheter. I sådana fall är dialogen lätt att föra. Sverige blir en röst i en större kör av givare. En av intervjupersonerna uttrycker det med att Sverige får ett ”större öra att tala till”, det vill säga att partnerlandets regering lyssnar mer uppmärksamt till en större givargrupp än till ett enskilt partnerland. Samtidigt kan det på vissa områden finnas ett konkurrensförhållande mellan olika givare. Processen för dialogen i ett budget- eller sektorprogramstöd är ofta mycket komplex och varierar från land till land även om gemensamma drag finns.

I dialogarbetet för att uppnå anpassning tycks Sida inte ha kommit lika långt som man gjort i arbetet med harmonisering även om Sidamedarbetarna betonar ägarskapsfrågorna som de viktigaste i deras dialogarbete, följda av givarkoordinering och därefter frågor som är mer av påverkanskaraktär.

- Dialogen mellan samarbetslandet och givaraktörerna fungerar ofta inte så bra. Vi måste komplettera denna kollektiva dialog med annan bilateral dialog. Den bilaterala dialogen behövs som komplement, den kan aldrig släppas.
- Det krävs dialogförmåga för att leda multiagencygrupper: 14–20 agencies som gemensamt ska formulera vad och hur man ska göra.
- Är man lead donor så formulerar man gruppens uppfattning, sedan för man dialog med regeringen i partnerlandet. Man hamnar mitt emellan. Man blir en mäklare. Det är oerhört lärorikt.
- Mycket mer dialog och interaktion skulle kunna ske inom givargruppen. I dag är USA och EU dominerande men fler skulle kunna visa framfötterna.
- Vårt arbete med harmonisering och anpassning är lite stapplande. När man sitter och diskuterar inom givargruppen så tycker man ungefär likadant, men när man ska genomföra ett projekt finns det givare som inte följer gemensamma policyriktlinjer.

- Sedan några år arbetar vi i fem olika frågeområden där vi tillsammans med andra givare bildat dialogforum. Det första bordet är fattigdomsbekämpning. Där är Sverige ordförande tillsammans med DFID. Ett annat bord är knutet till förändring av konstitutionen. Ett tredje bord arbetar med budgetfrågor och allokeringar inom budgeten. Ett fjärde jobbar kring själva anpassnings- och harmoniseringsproblematiken och ett femte bord med effektivitet i produktionen.

Dialog för att föra fram svenska positioner i vissa sakfrågor

Traditionellt sett har Sida hållit en låg profil när det gäller påverkansarbete. Men under de senaste åren har användningen av denna metod inom utvecklingssamarbetet ökat. Den absoluta majoriteten av de intervjuade Sidamedarbetarna ställer sig bakom att Sverige i samarbetsländerna försöker påverka attityder och ställningstaganden i vissa för Sverige angelägna frågor.

Enligt UD:s PIK⁴-enhet har 25 landstrategier antagits under åren 2004 och 2005. I 19 av dessa omnämns att vissa frågor ska lyftas i dialog med samarbetslandet. I fem av dessa 19 strategier omnämns dialogen mycket flyktigt, men även i de övriga fjorton är beskrivningen av dialogfrågorna ofta summarisk. Det går inte att utläsa i någon landstrategi några analyser av eller strategier för dialogarbetet. I de samarbetsstrategier som lyfter dialogfrågor kan vi se att man prioriterar mellan en och sju frågor. Genomsnittet för antalet prioriterade frågor är 3,7 frågor per strategi. Se vidare i bilaga C.

Temat som lyfts i dialogfrågor

Genom intervjuer med Sidamedarbetarna ser vi att upplevelsen av vilka frågor man arbetar med stämmer väl överens med de frågor som prioriteras som dialogfrågor i samarbetsstrategierna.

De vanligaste frågorna enligt samarbetsstrategierna:⁵

– Hiv/aids	68%
– Demokratisk samhällsstyrning	63%
– Mänskliga rättigheter	63%
– Jämställdhet	44%
– Ägarskap och förbättrad givarsamordning	32%
– Anti-korruption	26%
– Barns rättigheter	21%
– Miljö och hållbart nyttjande av naturresurser	16%
– Konflikthantering	16%
– Rättväsendets oberoende	11%
– Tillväxt med en fördelningspolitik som gynnar de fattiga	11%
– Ursprungsbefolkningars rättigheter	11%

Det finns i vissa samarbetsstrategier formuleringar som också betonar att olika reformer ska prioriteras i dialogen, att regionalt samarbete ska främjas, vikten av att efterfölja fattigdomsbekämpningsstrategier samt att i dialog främja sådana frågor som leder till fattigdomsminskning. Vi har

⁴ Press, information och kultur.

⁵ I fallet Östtimor, Filipinerna och Indonesien hänvisar strategierna till att man skall föra dialog angående de frågor som man prioriterat i strategin. Vi har valt att inte räkna med dessa frågor då vi menar att det är en alltför svag beskrivning av vilka dialogfrågor man strategiskt avser att driva.

valt att inte klassificera dessa frågor då vi anser dess formuleringar vara alltför allmänt hållna.

Utöver de ovannämnda dialogfrågorna nämns enstaka dialogområden som landsbygdsutveckling, vetenskap och teknik, markrätt, tillgång till bästa hälsovård, kvalitet i grundutbildning, det civila samhällets roll samt funktionshinderades rättigheter.

Metoder som används för påverkansdialog

Det mest konkreta exemplet på ett strukturerat och planerat påverkansarbete med en planerings-, genomförande- och uppföljningsfas är de dialogmatriser som utarbetats för Sida i Afrika och som AFRA uppmanat ambassaderna att använda. Man har preciserat vilka dialogtillfällen som är inplanerade, vem som är ansvarig på ambassaden för att lyfta frågorna, samt hur uppföljningen ska ske.

I länder med långsiktiga, till exempel tioåriga, planer för fattigdomsbekämpning och ett stabilt politiskt klimat finns möjlighet att även planera hur dialogen kring dessa planer bör föras med partnerlandet. Uppgiften att föra en planerad dialog där det råder stor politisk instabilitet är en stor utmaning. Det gäller till exempel för Bolivia där den politiska instabiliteten, med en rad regeringsombildningar de senaste åren, gjort det mycket svårt för ambassaden att långsiktigt planera dialogen med regeringen.

- Vi vill att matrisen utformas på ett mer handlingsinriktat och konkret sätt, att man specificerar vilka moment som bör ingå i en planerad dialog etcetera.
- I landstrategin har vi planerat hur vi ska arbeta med dialogfrågor under de närmaste tre åren. Det finns en dialogmatris, men den är inriktad på dialogen med andra givare, samt de enskilda organisationer som vi ger stöd till, inte dialog med regeringen. En ny matris håller på att tas fram där vi fokuserar mer på dialog med regeringen eftersom de enskilda organisationer som Sida stödjer i stor utsträckning påverkas av regeringens politik.
- Vi arbetar strategiskt med dialogfrågor. Med utgångspunkt från landstrategin har vi en dialogmatris. I matrisen bryts dialogfrågorna ner på sektornivå, vem som är ansvarig för att föra dialogen inom en specifik fråga definieras. En av frågorna i matrisen är politisk och ekonomisk samhällsstyrning för att se till att det finansiella styrsystemet "inte läcker". Under våren tog ambassadens personal upp denna fråga på ett mycket målmedvetet sätt i olika möten med regeringsrepresentanter. Det gav gehör, nu är fokus att följa upp att det blir genomfört. Matrisen som helhet följs upp för att se om det skett en förändring. Vidare betonar vi ständigt i alla kontakter med journalister och politiker att kampen mot hiv/aids och korruption är allas ansvar. Sverige kan som givare stödja, men ansvaret är deras eget. Det är viktigt att vara konsekvent, däremot går vi inte ut med uttalanden i massmedier.
- Vi hade en dialogmatris på ambassaden, men det var svårt att hitta tillfällen där de frågorna passade in. Det var mest ambassadören som hade tillfällen att ta upp de frågorna. Ett viktigt tillfälle var när vi hade ministerbesök från Sverige.

Vi kan se att metoden att lyfta vissa frågor – som mänskliga rättigheter, jämställdhet, hiv/aids – i det offentliga rummet i samarbetsländerna har utvecklats på vissa utlandsmyndigheter⁶. Det är dock sällsynt att utlandsmyndigheterna arbetar strategiskt med denna metod. Överlag ställer sig Sidamedarbetarna dock bakom det. De allra flesta av de 30 intervjuade Sidatjänstemännen menar att det är en lämplig metod att arbeta med

⁶ Se "Public Diplomacy" i kapitel tre.

men att den kräver försiktighet och kontextuell finkänslighet. Det kan vara viktigt att informera regeringen innan man gör offentliga utspel. I Kenya har Sveriges ambassad under några år arbetat med ett målmedvetet projekt för att skapa debatt kring landets ojämlika inkomstfördelning. Projektet har gått under namnet ”Rich and Poor”. I en utvärdering genomförd under hösten 2005⁷ konstateras att projektet varit framgångsrikt och genom ”public diplomacy” lyckats öka medvetenheten om den ojämlika inkomstfördelningen som ett hot mot ekonomisk tillväxt.

- Ja, vi för en offentlig dialog om konstitutionen i tidningar. Men vi gör det inte som ett eget program.
- Det är jättebra att vara rak och ta debatt i det offentliga rummet.
- Det bör inte störa ”alignmentambitionen”, man bör få lägga sig i. Vi har en möjlighet att lägga oss i.
- Man ska inte tolka Parisdeklarationen som att nu får vi inte säga någonting eller att vi inte kan ha egna åsikter. Jag ser tvärtom på det – att vi måste vara tydliga och bestämda, vi ska ha ett öppet utbyte av tankegångar.
- Hos oss är Sveriges policy att vi inte samarbetar med regeringen. Det gör att dialogen är riktad mot allmänheten, framför allt EO och övriga givare.
- Det är viktigt att införa debattinlägg med respekt.
- I vårt samarbetsland är det vettigare att stödja en organisation som har samma uppfattning som Sverige, eller att föra dialog med enskilda regeringsföreträdare, än att göra utspel i massmedier, som man gör i Kenya.

Ytterligare ett viktigt dialogområde är Sidas arbete med rapportering av uppnådda resultat. Detta blir extra viktigt i och med förändrade biståndsformer som sektor- och budgetstöd, vilket ställer nya krav på resultatredovisning. Det finns behov av att utveckla en fungerande rapporteringsstruktur till såväl samarbetslandets befolkning som till de svenska skattebetalarna. För att svara upp mot behovet pågår i dag ett utredningsarbete inom Sida i samarbete med bland andra DAC.

⁷ Review of planned Communications: Swedish Embassy in Kenya, 2005 Adam Smith International.

4. Framgångsfaktorer för dialogen

I samtal med och studier av andra bi- och multilateraler och genom samtal med Sida-personal har vi sett och hört många goda exempel på när dialogen fungerat och på ett positivt sätt bidragit till en högre måluppfyllelse av projekt och program. Vi har då frågat vad som varit anledningen till att dialogen har fungerat. Fyra faktorer träder fram som centrala:

- planering av dialogen
- intresse för dialogen hos chefer
- hög kulturkompetens hos den som ska föra dialogen
- hög sakfrågekompetens.

Flera av de intervjuade poängterar att det tar tid att lära sig bli en bra dialogpartner; att få en känsla för vad som kan göras och vad som inte kan göras. Denna kompetens kommer med åren och utöver de fyra främsta framgångsfaktorerna nämns följande områden som viktiga:

- att våga säga vad man tycker
- lyhördhet
- språkkunskap.

Planering av dialogen

Den faktor som de flesta framhäver som viktig för att kunna föra en bra dialog är planeringen av dialogen. Här är Sida inte alltid särskilt duktigt menar vissa av de intervjuade. Alltför ofta levereras ett budskap därför att budskapet ska fram men att det saknas en analys och en plan för hur man på bästa sätt kan föra fram det. Planeringen behövs framför allt för att avgränsa frågorna och målgruppen.

- Det jag framför allt efterlyser är att man vid varje ambassad sätter sig ner och resonerar kring dessa frågor. Man diskuterar inte dessa frågor i tillräckligt stor utsträckning. Man ska inte göra detta för stort heller. Lite mallar, goda exempel inom ramen för best practices och att man på ambassaden verkligen pratar igenom dessa frågor.
- Systematik! Det behövs en intern plan för när är det viktigt att föra fram budskap i själva biståndsprocessen.
- Mallar. Vi behöver mallar för vad som är viktigt att tänka på. Det är lite av en konst, så kan man få ner saker och ting som vissa hållpunkter underlättar det.

- På ambassaderna måste man analysera djupare hur man gör för att föra fram budskap. Men risken är att vi gör strategier och att de hamnar i en pärm. Det är därför viktigt att vi har en kontinuerlig diskussion på ambassaden om hur vi ska diskutera dessa frågor.
- Vi måste bli bättre på att konkretisera vad vi är kritiska mot. Inte tala i allmänna ordalag. Samtalet måste bygga på ett förtroende. Samarbetsparterna är genuint trötta på folk som kommer ner och hasplar ur sig en massa kritik. Då lyssnar de inte.
- Jag tror att det finns behov av att ta fram strategier och att de inte är statiska. De ska innehålla konkret vad vi vill uppnå och vilka frågor som är de viktigaste.
- Inom projekt och program kan man ta in konsulter. De kan hjälpa till att sätta fingret på ett problem.
- Jag är lite rädd för krångliga dialogmatriser med jättescheman – det blir lätt skrivbordsprodukter!

Intresse för dialogen hos chefen

Flera av de intervjuade både inom Sida och hos andra bi- och multilateraler betonar att bland det viktigaste är att man på ambassaden och avdelningarna har en ambassadör, ett biståndsråd eller en annan chef som tycker att dialog och kommunikation är viktigt. Det räcker dock inte med att de tycker att dialogen är viktig, de måste också signalera det.

- Ledningen måste signalera att Sida måste satsa ännu mer på att bli bra på dialog. Andra styrintstrument kan vara att vi ägnar mer tid åt dialogdelarna i samarbetsstrategierna.
- Det bör ställas krav på cheferna – främst för utlandsmyndigheterna – att hålla en diskussion levande om dialogkompetensen vid myndigheten. Sida och UD bör erbjuda chefskurser i "hur jag för dialog med samarbetsländernas representanter". Detta i en form där man kan prioritera vissa personer som viker två dagar till en specialistutbildning. Detta ska upplevas som en påläggsutbildning med teori och praktik! Det ska vara med duktiga föreläsare. Det ska göras gemensamt av UD-Sida för det handlar väldigt mycket om samma behov för båda. UD skulle också vara betjänt av denna typ av kurs.

Kulturkompetens

Kulturkompetens, det vill säga kulturell och politisk förståelse av det land man verkar i är ytterst avgörande för hur man lyckas i dialogen, anser de flesta. Relativt många av de intervjuade lyfter vid sidan av den land-specifika kulturella kompetensen också fram vikten av att förstå den diplomatiska kulturen. Någon tycker att Sidamedarbetare skulle ha stor nytta av att lära sig traditionell grundläggande diplomatisk kunskap. Några av de intervjuade föreslår att Sida och UD skulle ha ett gemensamt utbildningsprogram om dessa frågor. Andra förslag är att man internt på ambassaden arbetar med rollspel för att öva dialogsituationer.

- I dag får man ingen som helst förberedelse för hur man ska arbeta med dialog eller föra fram vissa frågor. Vi behöver utbilda oss i exempelvis förhandlingskunskap och lära oss tekniker att föra fram ett budskap. Vore bra med en liten duvning när man ska åka utomlands och jobba. Förhandlingsteknik, retorik, dialogförmåga. Det kan vara svårt att skapa forum, men det bör absolut lyftas av Lärcentrum! Jag har saknat det på förberedelsekursen.
- Vi lade ner någon dag på att öva rollspel. Det var bra att varva teorier med praktik. Det blir extra lärorikt om man har det i samband med att någon faktiskt ska ha ett viktigt möte med någon part.

- Vi tränade rollspel om hur man hanterar om statssekreteraren blir arg, och när man vill lyfta viktiga frågor. Vi har ofta tyckt att dialogen är den politiska delen så Sidahandläggaren har inte erfarenhet av att arbeta med frågor som inte är tekniska. Därför var det bra att nu träna på detta viset.

Sagt om landspecifik kulturkompetens och politisk kompetens:

- Förmågan att hantera den politiska kontexten, förståelse av den miljö man agerar i, kan inte underskattas.
- Man måste förbereda sig genom att hålla sig ajour med den politiska utvecklingen i landet. Analyserna är mycket viktiga för att kunna föra dialog på ett bra sätt.
- I rekrytering av nya personer ska man skicka ut dem från ambassaderna att arbeta med lokala organisationer i samarbetsländerna. Då skaffar man den kompetens man behöver i stället för att bli bättre på det de nyrekryterade redan kan: att skriva PM. Dialogen lär man sig banne mig inte på ambassaden. Det gör man i samhällena!
- Det är alltså olyckligt om det kommer en delegation från Sverige som ska signera några dokument. Det blir ingen dialog kring det. Fältvisionens tanke är att samtalen förs mellan den svenska ambassaden och landets representanter.
- Det som i vår kultur formuleras vagt (men vi tror att vi sänt ut en stark signal) kan gå andra förbi.
- Den lokala kulturen kan man lära sig vid ambassaderna. Där finns det lokalanställda som kan dela med sig om bilden av svenskarna – de har ofta en lång erfarenhet – men även om sin egen kultur.

Sagt om diplomatisk kulturförståelse:

- Det är viktigt att lära sig begreppen och vilka olika roller de bi- och multilaterala aktörerna har.
- När mötena äger rum ska det inte vara med för många personer och det måste vara en kontinuitet – den part man kommunicerar med får inte tappa ansiktet.
- Det finns ett gäng allmänna diplomatiska principer som man måste lära sig.
- Alla går in med sina egna agendor – det är att ge och ta! Det är det politiska spelet i biståndet.
- Det finns behov av att satsa speciellt på program officers. De skulle ofta behöva lite utbildning i hur man tar upp frågor med regeringen.

Sakfrågekompetens

Flera av de intervjuade menar att det utöver kulturkompetensen även krävs relativt djup sakkompetens på det område man ska föra dialog kring. Därmed framträder en bild av ”superhandläggaren” som både ska vara expert på dialogfrågor och samtidigt sakfrågeexpert. Flera av de intervjuade ser detta som ett problem och menar att det bästa vore om man i fält hade både sakkompetens och handläggare som kan fungera som generalister. Andra menar att bi- och multilateraler på plats i stor utsträckning måste samarbeta och komplettera varandra när det gäller sakkompetens.

Det är samtidigt viktigt med tydlighet om vad Sida är bra på. Vilka är Sveriges och Sidas starka sidor i jämförelse med andra bi- och multilaterala aktörer?

I samtalen har det också framkommit funderingar över om framtidens bistånd mer kommer att handla om samtal och utbyte av kunskap och idéer än att överföra stora summor pengar till fattiga länder.

Att våga och kunna säga vad man tycker

Det är viktigt att våga axla sin dialogroll. Några ambassadråd säger i intervjuerna att svenskarna måste bli bättre på att föra fram sina åsikter. Några av de intervjuade kommenterar svårigheterna för nationella programhandläggare att företräda Sverige i sitt eget land nu när dialogens fokus flyttas från biståndsteknik till biståndspolitik.

Det har också framkommit vissa funderingar kring behovet av att förtydliga vad Sida är och vilka värderingar Sida står för. Det är svårt att axla sin roll när man inte riktigt är säker på vilken roll Sida har.

- Stick inte under stol med vad du tycker och var inte så blyg! Du måste axla rollen att vara stor. Du måste tala på möten och diskutera framtiden mer än att samtala om implementering. Tala om för alla att vi vill ta ett helhetsgrepp, Vi kommer att ha möten på ambassaden och vi vill veta vilka som kan och vill vara med.
- Se till att exponera yngre medarbetare för de här situationerna när det krävs att man gör inlägg. Det är inte så lätt att komma in i det sättet att arbeta. Med åren vet man hur man ska uppträda i ett FN-sammanhang eller i DAC (OECD:s biståndskommitté).
- Det kan finnas en begränsning av vad en lokalanställd kan göra i en dialog-situation.
- Om vi tittar tio år framåt, så kommer det att finnas behov att utbilda NPO:er för att de ska kunna föra Sidas talan. Då måste vi veta mer precis var vi står – vi måste bli tydligare.

Lyhördhet

Både inom Sida och hos de externa aktörerna nämns behovet av lyhördhet. Det finns moment i dialogen som inte ska resultera i något konkret resultat. Det är ett givande och ett tagande. Man måste visa en öppenhet för den andras åsikter.

- Om man ska utforma principer för hur man för dialog så är det viktigt med aktivt lyssnande, respekt för den andra parten, ödmjukhet, men också tydlighet med var vi står.
- Man behöver koordinera med andra givare lokalt. Då kan man dela tips och råd kring vad man kan tänka på, vilka fällor man kan gå i och hur man får fram sitt uppdrag på ett övertygande sätt. Det handlar naturligtvis inte bara om att sända utan också om att lyssna.

Språk

Goda kunskaper i engelska och andra språk i både tal och skrift framstår som viktig baskunskap.

- Trots allt är det de basala språkkunskaperna som kommer först. Utan förmåga att uttrycka sig på ett bra sätt på ett annat språk spelar det ingen roll hur duktig man är på att sakfrågan.
- Vi måste bli mycket bättre på engelska. Först måste man kunna de substantiella frågorna, sedan språket.

5. Risker med dialog

De flesta av de intervjuade ser inte direkt några risker med dialog eller ett mer strategiskt kommunikationsarbete. Av dem som kommenterar risker med en utökad dialog nämner de flesta att givarharmoniseringen kan göra att givarna blir för starka i relation till samarbetslandet eller att Sidas dialog mest förs med andra givare och i mindre utsträckning med samarbetslandets representanter. En annan risk är att den politiska dialogen kan komma att föras mellan den lokala regeringen och givarna och inte mellan regeringen och den lokala opinionen eller med folket.

Flera av de intervjuade menar också att det kan uppstå motsättningar mellan att arbeta i harmoni med samarbetslandet och att samtidigt driva vissa för Sverige viktiga dialogfrågor, som jämställdhet, demokrati och mänskliga rättigheter. Flera av de intervjuade menar att avvägningen mellan att vara en lyssnande aktör i dialogen och att driva svenska ståndpunkter är en känslig fråga. Sammanfattningsvis tycker de intervjuade att Sverige och Sida måste få ha en åsikt och att man ska driva de frågor man tycker är viktiga, men med lyhördhet mot den lokala regeringen och andra intressenter i samarbetslandet så att man inte försvårar andra samarbetsprocesser. Risken är att påverkansambitionen försvårar den ömsesidiga dialogen och den redan svåra relationen där den ena dialogparten ofta sitter på mer makt än den andra.

- Man får göra en avvägning mellan att driva egna processer och vara lyhörd. Detta är dock svårt. Kanske att man ska vara öppen mot regeringen och säga att nu kommer vi att gå ut med detta. Då går det nog att hantera i de flesta fall.
- Man måste ta det försiktigt. I "Rich and poor" byggde vi upp kontakter med planeringsministeriet, det gäller att hitta förändringsagenter inom regeringen.
- Risken för den konflikten får inte bli en ursäkt för att inte föra dialog – vi ska inte uppleva oss neokoloniala!
- Nackdelen är att för att vara en bra ledare för en givargrupp får du ibland tona ner det svenska, du måste dessutom få med dig alla.
- Vi låg väldigt lågt med vår position. Dels för att det var svårt att ta plats, men också för att det gick lite på tvärs med våra ambitioner med harmonisering och anpassning.
- Frågorna drivs alltid gemensamt med andra givare. Vi är lite försiktiga med den svenska flaggan.
- Det kan genom för stor givarkoordinering bli allt eller inget. Att alla drar sig tillbaka på samma gång eller alla ökar på samma gång.

- Att träffas utan partnern närvarande kan uppfattas som att givarna gaddar ihop sig och konspirerar, en del av givarna tyckte samtidigt att det är bra att givarna träffas innan för att inte slösa tid och lägga mer börda än nödvändigt på samarbetsparten.
- Som biståndschef har jag sällan kontakt med regeringen i partnerlandet. Endast ett par tre gånger om året, då regeringen rapporterar vad som står i budgeten och vilka frågor som är aktuella för tillfället. Vår dialog förs huvudsakligen med andra givare.
- Det kan gå för långt med den gemensamma dialogen (givarharmonisering). Sverige kan drunkna i de storas tal.
- Det finns en risk att vi är involverade i många sektorer men inte stark i någon. Så kan man göra om man inte tror att dialogen är så viktig.
- Det kan bli risker för individer som ger sig in i debatt, speciellt om korruption, rent fysiska risker.
- Det kan bli så att den politiska dialogen förs mellan den lokala regeringen och givarna, inte med lokal opinion.

6. Utvecklingsbehov för att stärka dialogen

Sidas medarbetare uttrycker i intervjuerna behov av att Sida utvecklar sitt stöd till handläggare och chefer i dialogfrågor genom att bland annat

- rekrytera dialogkompetent personal
- inom Sida skapa en plattform för att utbyta erfarenheter och samtala om dialogfrågor
- skapa en organisation internt som främjar dialogen
- fortsätta diskutera rollerna i relation till UD
- utarbeta och kommunicera vissa interna riktlinjer på området.

Den sista punkten finns det diametralt olika uppfattningar om.

Ungefär hälften av de intervjuade menar att det inte ska arbetas fram nya policyer överhuvudtaget och därför inte heller policyer som reglerar dialogen. Men metodstöd har man ingenting emot även om man generellt tycker att det redan finns för mycket policyer och metodpapper.

Den övriga hälften ser behov av en policy eller riktlinjer för arbetet med dialog.

Personalrekrytering

Man kan behöva titta på dialogkompetensen vid personalrekryteringar. Flera av de intervjuade menar att det som behövs i fält är människor som har förmåga att föra dialog mer än att vara specialister. Framtidens medarbetare behöver kunskap om att analysera politiska situationer och tonlägen.

- Landansvariga måste kunna vårda processerna och inte fördjupa sig i enskilda projekt.

Internt erfarenhetsutbyte och samtal om dialogen

Vi frågade Sidamedarbetarna om det internt inom Sida finns behov av att diskutera hur man arbetar med dialog. De allra flesta ställer sig positiva till ett sådant forum. Även när vi har påpekat den stressiga vardag som många arbetar i så tror ett ganska stort antal av de intervjuade att det finns ett intresse för att internt skapa en plattform för erfarenhetsutbyte kring dialogfrågor och kommunikationsperspektiv.

- Den interna dialogen kan visa fördelarna med att bli bra på dialog: Att vi kommer att bli bättre genomförare av bistånd. Det ger en tillfredsställelse att sitta med en mottagare och känna att jag ju når fram. Det är lite av en konst att föra dialog, och när man väl behärskar den är det mer tillfredsställande än att skriva promemorior. Det är viktigt att chefen signalerar att det är roligt och inte någonting som ligger ovan det man annars måste göra.
- Det är jättebra, jag kan lära mig mer av Kenyas erfarenheter än av att det kommer hit kommunikationskonsulter.
- Det kan vara viktigt, vissa ambassader är mer framgångsrika än andra. Det kan handla om vad som helst inom dialogområdet. Om det är någon ambassad som haft oväntat genomslag i sin dialog har de kanske en innovativ metod.
- Någon från POM eller INFO skulle kunna komma på ett avdelningsmöte och säga några ord.
- Det är viktigt att utgå från något specifikt, till exempel PRSP. Då kan man kanske arbeta genom lunchseminarier.
- Det vore bra med positiva exempel.
- Tiden är mogen för att öka erfarenhetsutbytet inom Sida, framför allt inom JAS och PRS och att vi skrivit under Paris- och Romdeklarationerna, vilka betydelser får detta?

Organisationsutveckling

Det har i intervjuerna framkommit ett antal idéer och synpunkter som man kan beskriva som organisatoriska idéer för att underlätta ett fortsatt utvecklingsarbete av dialogfrågor inom Sida. Idéerna kan sammanfattas med att POM bör samla in exempel på hur dialog har bedrivits framgångsrikt och mindre framgångsrikt, och att INFO skulle kunna erbjuda en helpdesk i dialogmetodik. Man efterfrågar även en organisation för att integrera kommunikationsperspektiven i projekt- och programarbete.

De intervjuade vill också att Sida Stockholm bättre ska stödja fältet i sakfrågor om fältet ska bli generalister och dialogspecialister. Sida måste också hitta sin egen roll utifrån sin och Sveriges historia. Det är också viktigt att fortsätta diskussionen om innebörden i dialog och kommunikation.

- Sida måste vara kunnigt både på att vara en dialogpart men också specialister. När vi säger att vi ska ha biståndsgeneralister, så blir problemet att vi saknar specialistkompetensen – detta är jätteviktigt! Sida måste bygga upp en struktur för att säkra sakkompetensen.
- Det måste till en kombination av generalism och spetskompetens. Detta måste backas upp av organisationen.
- Om Sida ska vara lead agency – ska man föra dialogen å de andras vägnar, då är det inte bara de svenska hjärtefrågorna som gäller, då måste det till en dialog med de andra parterna. Då måste man ha kapacitet att verkligen ta på sig detta att vara lead agency. Det ställs ganska höga krav. Hemmamyndigheten måste vara beredd att backa upp ambassaden i lead agency-rollen.
- Sida skulle kunna ha ett litet bollplank i Sverige som arbetar med dialogfrågor, där man kan samla goda erfarenheter.
- Dialog är ett så stort och vitt begrepp. Viktigt att definiera vad man menar. Helpdeskfunktioner till Sidapersonalen är också avgörande. Vi på ämnesavdelningarna har som vår första uppgift att kunna sakfrågorna, kanske finns det behov av en INFO/kommunikations-helpdesk inom Sida.

- Vad står vi för egentligen i Sverige? Vi blir blaskiga, hållningslösa, konturlösa i dialogen med ministerierna. När vi ser att den demokratiska utvecklingen inte går åt det håll som vi önskar då måste vi uttrycka det. Det finns inte stöd hemifrån för att klara detta. Vet inte varför det är så, man kanske gör en annan bedömning på HK, eller också klarar inte landhandläggare att lyfta frågan. Kan vara allt ifrån att man inte håller med ambassaden till att det saknas resurser på HK.

Relationen mellan Sida och UD

I fält fungerar ofta samarbetet mellan Sida och UD bra, menar de flesta av intervjupersonerna men det finns behov av ett fortsatt samarbete mellan Sida och UD om roller i biståndsdialogen.

- Om Sverige ska stärka sin position i policydebatten måste UD och Sida samarbeta.
- Egentligen tror jag inte det är på ambassadnivån som problemen finns, däremot i Stockholm. Enchefsmyndigheter kan utnyttja sin personal på sitt bästa sätt.
- Men det är viktigt att UD och Sida tar tag i dessa frågor därför att det finns ett stort antal frågor som man bör resonera kring.
- UD ansvarar för den politiska sidan, medan Sida tar ansvar för dialogen med representanter i partnerlandets administration som sysslar med utvecklingsfrågor. Målet bör vara att utveckla konkreta policyer och riktlinjer och att UD och Sida driver dem tillsammans.
- Det krävs en samordning mellan Sida och UD. Vi har hållit på med politisk dialog sedan biståndets födelse. Vi måste samarbeta – det går inte att säga att vi är på UD:s domäner eller tvärtom.
- Det är viktigt att UD och Sida tar tag i dessa frågor därför att det finns ett stort antal frågor som man bör resonera kring.

Om riktlinjer för Sidas arbete med dialog och påverkansarbete

Det råder olika uppfattningar om huruvida Sida ska utarbeta riktlinjer för hur man ska föra dialog. Några av de intervjuade ser möjligheterna i att få styrning och riktlinjer medan andra ser det som ytterligare ett mainstreamingdokument att ta ställning till. Det är inte riktlinjer för just dialogfrågorna som någon har så mycket emot, utan mera principen att utveckla fler riktlinjer än vad verket redan har.

Kommentarer för riktlinjer:

- Många förstår inte vad det handlar om. Jättebra med några riktlinjer som beskriver vad det handlar om, avmystifiera lite.
- Demokratifrågorna är otydliga. Otydlighet råder också i det som berör harmonisering med andra givare. Hur mycket ska vi kompromissa och vad har vi för position? Det saknas stöd från Sverige. Ska man ha en viss profil så måste vi ha riktlinjer.
- Avsaknaden av riktlinjer från vår sida gjorde att USAID och DFID drev på diskussionen vid informella möten med ministrarna.
- Säkert bra. Mer allmänna riktlinjer som skrivs här hemma.
- Ja, koncentrerat på ett fåtal frågor.
- Det som är bra är en viss systematik. När vi gör våra förslag för landplan ska vi ange vilka de viktigaste dialogfrågorna är. På det sättet finns en viss anledning att ha en systematik.

Kommentarer mot riktlinjer:

- Jag ingick in i en arbetsgrupp kring hur man för dialog kring MR-frågor. Vi kom inte så långt. Väldigt mycket handlar det om en situationsberoende kunskap.
- Tror aldrig att Sverige någonsin i PRS kan köra efter en "blueprint". Det kommer bara i vägen. Just nu diskuterar vi med samarbetslandet och deras förslag på en PRS. Det är en enorm apparat som jobbar med detta. 23 arbetsgrupper. Absolut att dialogtekniken är en viktig fråga. Men innehållet i dialogen är jag mer tveksam till.
- Svårt med riktlinjer, därför att det är så dynamiska processer. Lyhördhet, fingertoppskänsla, tajming.
- Inte det. Sidas riktlinjer gör en galen. Det finns en förtjusning i att försöka generalisera sådant som inte går att generalisera, som jag inte tror är tillämpliga någonstans. Men du har ingen nytta av det. Det blir bara prat.
- Jag vill dock se en kommunikationsstrategi för hur Sida ska verka på den internationella arenan. I stället bör man utgå från Sida at Work och fördjupa och definiera vad det innebär för Sida att vara en dialogpartner på den internationella arenan och vad som krävs för att de Sidaanställda ska kunna klara denna uppgift.

7. Hur Sida stödjer projekt-ägare eller utförare med att främja kommunikation i projekt och program

I kapitel sju till och med elva beskrivs hur Sida kan stödja projektägare och projektutförare för att säkerställa god kommunikation i planering och genomförande av projekt och program. Underlag för dessa kapitel har framför allt insamlats genom samtal med personer utanför Sida samt genom dokumentstudier.

Sida har under de senaste åren påbörjat arbetet med att mera systematiskt föra in strategisk kommunikation i utvecklingssamarbetet. INFO har erbjudit stöd till kommunikationsplanering på avdelningar och ambassader och utarbetat förslag till riktlinjer inom manualen för Sida at Work. I alltför många projekt används strategisk kommunikation för att stödja insatserna. Det finns även exempel på särskilda kommunikationsinsatser för att stödja dialogen mellan regeringar och medborgare eller att hjälpa regeringar med kommunikationsinsatser för att genomföra en PRS. Att arbeta med kommunikationsperspektiven inom utvecklingssamarbete är dock inget nytt. Det finns en lång tradition av ett strategiskt kommunikationsarbete med information och kommunikation som metoder i genomförandet av utvecklingssamarbetet. Exempelvis inom MR-, demokrati- och hälsoprojekt. Men att Sida stödjer en förutsättningslös behovsanalys utifrån projektägarens behov för att kostnadseffektivt kunna genomföra utvecklingsinsatsen är relativt ovanligt.

Det förutsättningslösa perspektivet med projektägarens behov av strategisk kommunikation i centrum är viktigt när vi eftersträvar ändamålsenligt bistånd (aid effectiveness). Detta perspektiv skiljer sig ifrån perspektivet om de fattigas deltagande såtillvida att det inte nödvändigtvis är just de fattigas röst som är problemet i varje projekt. Det kan vara kommunikationen med andra intressenter än de fattiga i ett program som är ett större hinder för hög måluppfyllelse, och då är det kommunikationen med dessa som ska planeras och utvecklas. Därför konstaterar vi att perspektivet "voices of the poor" kan vara en del av men inte nödvändigtvis samma sak som en förutsättningslös, behovsstyrd planerad kommunikation utifrån projektägarens behov.

I intervjuer och dokumentstudier ser vi att de som har erfarenhet av att arbeta med strategisk kommunikation inom ramen för specifika projekt och program menar att planerad kommunikation bidrar till ändamålsenligt bistånd – att utvecklingssamarbetet görs på rätt sätt. Samtidigt är det svårt att hitta studier som bekräftar att en förutsättningslöst planerad kommunikation positivt bidrar till en ökad effektivitet i projekt eller program. Genom intervjuer med Sidas handläggare i Cen-

tralamerika får vi en bild som visar att processen med att utveckla kommunikationsplaner har bidragit till en attitydförändring hos samarbetsparter till Sida. En samarbetspart säger att inom en månad efter att de hade fått hjälp av en kommunikationskonsult så ökade deras kommunikation med målgrupperna för insatsen. I ett samarbetsland uttrycker Sidas personal att arbetet med planerad kommunikation inom projekthanteringen har bidragit till att öka måluppfyllelsen av projekt.⁸ I ett antal studier som Sida låtit göra kan vi också utläsa att det finns många exempel där bristen på planerad kommunikation utgjort hinder för hög resultatuppfyllelse.⁹ Detta kommunikationsperspektiv lyfts även i Sida at Work. Där kan vi läsa:

Sida as promoter of strategic communication as a tool in programmes and projects

The analytical work and dialogue that relates to programmes/projects typically reach few of the stakeholders, even when efforts are made to broaden participation.

The direct involvement of stakeholders, in particular the poor, should take place at an early stage, such as the PRS stage, when development priorities and policies are defined. When these priorities and policies have been established, the analysis and dialogue shift to the formulation of activities for implementation.

In Sida's own dialogue with cooperation partners, the issue of planned communication should be a standard agenda item. Sida should take a positive view on financing planned communication efforts out of the Swedish contribution. Sida should also be prepared to strengthen the capacity of the different stakeholders within projects and programmes to use strategic communication as a tool during planning and implementation of the project or programme.

Sidas roll

Arbetsgruppen ser att Sidas roll i detta kan vara att ställa krav och ge stöd till projektägare och utförare för att dessa ska utveckla sitt kommunikationsstrategiska arbete inom ramen för Sidastödda program och projekt. Många gånger handlar det för Sida initialt om att stödja projektägare och utförare att inse behovet av att utveckla en kommunikationsplan som stöd för planering och genomförande. Sida bör också erbjuda kapacitetsutveckling och metodstöd till parterna för genomförandet av kommunikationsplaneringen. Det kan exempelvis handla om att säkerställa att projektets/programmets beredning sker i dialog med målgruppen, lokala politiker, entreprenörer, representanter för civila samhället etcetera.

Många av de arbeten som har gjorts för att stödja projektägare eller utförare i deras kommunikationsstrategiska arbete har genomförts genom en intressentanalys utifrån projektägarens behov och utmaningar. Analys har gjorts utifrån befintlig fungerande kommunikation och framtida behövd kommunikation. Se exempel från Sidas Guidelines for Planned Communication,¹⁰ se bilaga C, sidan 37.

⁸ The Sida experience of working with Communication for Development in Central America 2002–2004, Olle Wiklund, Amazonas relationship management AB 2005. Review of planned Communications: Swedish Embassy in Kenya, 2005 Adam Smith International.

⁹ Exempelvis: Planned communication at programme level, Field Study in Topola Serbia. Ulla Engberg, november 2004.

¹⁰ Återfinns på Sidas intranät.

Flera av de intervjuade Sidamedarbetarna säger att Sida är svagt inom detta område. Man säger också att flera samarbetsparter redan har en utvecklad kommunikationsplan för projekten och att samarbetsparter mer än tidigare ser detta som ett viktigt perspektiv. Några av de intervjuade uttrycker det som att projektägare många gånger är längre komna än Sida i att tänka i kommunikationstermer. Många av de intervjuade säger att strategisk kommunikation är viktig och att det är bra att Sida uppmärksammar det. Sida har sedan ett antal år en modell för hur kommunikation kan planeras, se bilaga D.

Hur Sida kan främja kommunikation i en programansats – till skillnad från i ett projekt

I en programansats – jämfört med projektformen – minskar finansiärens möjlighet att påverka hur ett projekt ska genomföras. Det blir alltså svårare för finansiären att exempelvis stödja utformandet av en kommunikationsplan för ett enskilt projekt. Trots det kommer behovet av projekt-specifika kommunikationsplaner inte att minska i och med att den internationella utvecklingssamarbetsformen går från projekt till program. De projekt som ska implementeras inom ett sektorstöd kommer att ha samma behov av genomtänkt kommunikationsplan oberoende av om finansiering skett på projekt- eller sektornivå. Därför är det viktigt att finansiären även inom ramen för ett sektorstöd har en dialog med programägaren om att kommunikationsperspektiven tas tillvara i de projekt som kommer att bedrivas inom de sektorer som finansieras.

Utifrån en finansiärs perspektiv, exempelvis Sida, uppstår i en programansats vissa behov av en utvecklad kommunikation. Det har visat sig att nedanstående tabell är ett användbart sätt att se på vilka kommunikationsbehov som uppstår och hur kommunikationen kan planeras inom en programansats.

Kommunikationsbehovet går att beskriva på fyra nivåer:¹¹

- I. Kommunikation i ett samarbetsland
- II. Kommunikation mellan ett lands regering och givarsamfundet
- III. Kommunikation mellan olika givare
- IV. Kommunikation hos en bilateral eller multilateral givare

Exempel på berörda intressenter inom de fyra nivåerna i program

I. Kommunikation i ett samarbetsland	II. Kommunikation mellan ett lands regering och givarsamfundet	III. Kommunikation mellan olika givare	IV. Kommunikation hos en bilateral eller multilateral givare
– Vertikalt inom myndigheter	– Projektägaren	– Koordinering mellan multilaterala och bilaterala givare	– HK och ambassad
– Horisontellt mellan olika myndigheter	– Multilaterala och bilaterala givare		– UD och Sida
– Givare			– Finansdep. och Sida
– Allmänheten			
– Målgruppen			
– Det civila samhället			

¹¹ Dialogperspektiv i utvärderingar av programstöd, Sida 2005.

8. Framgångsfaktorer i arbetet med kommunikation i projekt och program

I samtal med ett flertal aktörer inom det internationella utvecklingssamarbetet¹² och genom studier av projektutvärderingar kan vi se att det finns vissa återkommande faktorer för att en planerad kommunikation ska upplevs bidra till ökad resultatuppfyllelse för ett projekt. Den framgångsfaktor som oftast nämns är behovet av en tidig planering av kommunikationsfrågorna. Att kommunikationsfrågorna beaktas i beredningsfasen av ett projekt- eller programstöd. En annan viktig faktor är att finansiär och projektägare är överens om att avsätta resurser för att arbeta med en strategisk kommunikation inom projektets budgetram. Vidare poängterar ett flertal av de intervjuade att man måste ge mycket tid för kommunikationsplaneringen och genomförandet av denna. Det är svårt att se effekter och resultat inom endast några år. Insikten om riskerna med en planerad kommunikation kan också vara en framgångsfaktor. Information ses i många av de miljöer Sida verkar i som maktens privilegium snarare än något som alla ska få del av. Information upplevs ibland som hotfullt eftersom det leder till att människor ställer krav. Samtidigt är information något som politiker ser möjlighet att använda för egna syften, till exempel i samband med en valkampanj.

Ytterligare en framträdande framgångsfaktor är förmågan att förankra kopplingen mellan kommunikationskomponenter (kostnader) i tid och pengar och hur det bidrar till uppfyllelse av projektets mål. Detta gäller dels förankring hos ledningen inom Sida dels inom ledningen för projektet/programmet vilket ofta är myndigheter i samarbetslandet. För att lyckas med detta behövs god argumentation och goda exempel där en planerad kommunikation positivt bidragit till resultatuppfyllelse. I ett exempel hade man från början i projektet ingen informationsstrategi och det spreds lokalt felaktig information. Det ledde till orealistiska förväntningar från kommuninvånarna. Projektpersonalen konstaterade i efterhand att man tvingades använda tre månader av dyrbar projekttid för att enbart ta emot förfrågningar, önskemål och förklara vad projektet egentligen gick ut på från de människor som varje morgon bildade långa köer utanför projektkontoret. Först långt in i projektet tillsatte man en informatör och började ge ut ett informationsblad.

¹² Bi- och multilateraler, externa konsulter som är involverade i beredning och implementering av utvecklingssamarbete, det civila samhällets aktörer och Sidapersonal.

- I Bosnien var kommunikationsfrågorna uppenbara. Projektansvariga hade dock inte tagit in dem i projektet. Det var först på förslag från Sida som informationskomponenten togs in. Sida och en konsult höll i en kommunikationsstrategisk workshop och själva insatsen blev en informatörsutbildning av de deltagande kommunernas informatörer och tillsättandet av en tjänst som informatör vid projektledningen.
- Ett projekt i Ukraina hade kört fast och man behövde hjälp med att sprida erfarenheterna ut i samhället och framför allt uppåt i hierarkin. Projektet kunde helt enkelt inte utvecklas enligt planerna om man inte gjorde en kommunikationsstrategi. Nu har projektet fått nytt liv och en delvis ny inriktning på opinionsbildning i skogsfrågor och nätverksbyggande för att driva skogsfrågorna på det politiska planet.
- Jag kan verkligen se hur bra det hade varit att ha med en kommunikatör från början. Får man vara med och planera kommunikationen samtidigt som man planerar resten av projektet så finns det mycket att vinna. Hade man haft ett kommunikationstänk redan från början så hade mycket varit så mycket enklare.
- Det är viktigt att skapa förståelse för att kommunikation är processer där alla är involverade. Det handlar om strukturer för möten, rapporter etcetera. Det handlar också mycket om arbetsorganisation. Man måste bygga en struktur och en organisation. Man måste också göra årliga kommunikationsplaner så att kommunikationen är planerad och inte ad hoc.
- Det måste avsättas en budget för detta.
- Det är också viktigt att ambassadören stödjer detta perspektiv.
- Att stimulera mottagaren är centralt, till exempel få en myndighet att på ett bra sätt föra ut projektets budskap till viktiga intressenter. För att detta ska lyckas måste de förstå varför detta är viktigt.
- För varje projekt måste man vara försiktig med att komma med universallösningar. Kommunikationsbehovsanalysen måste man göra när man drar igång ett projekt. Man måste då ha god region- och landkunskap.
- Det är viktigt att bygga upp den institutionella kapaciteten. Att hitta lokal kompetens som kan bidra till projektet.
- Det finns en risk i att kommunikationen tas över av olika krafter, eftersom det ligger så mycket makt i detta. Om inte Sida säger vad som händer så kommer någon annan att göra det.
- För att lyckas med "transparency," antikorruption och demokrati så måste man arbeta med tydlig och planerad kommunikation.
- Att stimulera mottagaren är centralt, till exempel få en myndighet att på ett bra sätt föra ut projektets budskap till viktiga intressenter. Det är en kommunikationsstrategisk fråga. Det är ofta att man inte ser till att föra ut budskapet utanför projektet.

9. Utvecklingsbehov för att stärka kommunikation i projekt och program

Sidamedarbetares syn på behoven

Många av de intervjuade säger att frågan om kommunikation i projekt beror på den enskilda handläggarens förståelse för kommunikationens betydelse. Byte av personal på nyckelpositioner i samarbetslandets administration kan också innebära att man får börja på ny kula. Därför behövs det en struktur och planering och kommunikationsaspekterna bör finnas med i den ordinarie projektberedningen.

Flera av de intervjuade tycker att Sida bör utveckla indikatorer för att mäta huruvida resultatuppfyllelsen i ett projekt eller program ökar med strategisk kommunikation. Några vill veta vilka roller som INFO, POM och andra avdelningar samt ambassaderna/UD har i detta arbete och några anser att Sida måste erbjuda stöd till kommunikationsplanering i form av kompetens och ekonomiska resurser.

- Inom projekt och program finns det stora behov av tydlig kommunikation. Vi har haft hjälp av en konsult som visade på problemen med bristande kommunikationsplanering i programmet.
- Bara genom att finansierarna ställer frågor till projektägare så skapas ett intresse av dessa frågor.
- Det behövs utbildning inom detta perspektiv av dialogen för handläggare och chefer. Någon på varje ambasad skulle behöva vara lite expert på kommunikationsfrågor. Stödet från Sidas huvudkontor är viktigt, då det är ett ganska nytt perspektiv.
- Man måste frigöra tid för detta perspektiv för att nå framgång.
- I en miljö där det riskerar att ske regeringsbyte kan det vara viktigt att även förankra kommunikationsarbetet hos landets opposition.

Genomförandekonsulters syn på behovet av att planera kommunikation

Vi har intervjuat sju företrädare för konsultföretag som valt att arbeta med planerad kommunikation i enskilda projekt. Vi har också läst tre utvärderingar av strategisk kommunikation i projekt.¹³ Bilden som framträder är att de som valt att arbeta med planerad kommunikation anser att det är viktigt för projektet. Flera av de tillfrågade menar att det be-

¹³ A Communication Approach on the Ukrainian Forest, Sida 2005. Planned communication at programme level, Field study in Topola, 2004, Sida. Review of planned Communications: Swedish Embassy in Kenya, 2005 Adam Smith International.

hövs kommunikationsplanering i den normala beredningen och att det är viktigt att inse att planerad kommunikation är kostnadseffektiv. Det är också viktigt att kommunikationsperspektivet kommer in tidigt i planeringsfasen. Flera konsulter efterlyser stöd från Sida för kommunikationsplanering. Det finns emellertid inte något större intresse hos konsultföretagen att samarbeta sinsemellan angående dessa frågor. Flera av de intervjuade beskriver att det är viktigt att de enskilda företagen får hantera dessa frågor och att det kan utgöra en komparativ fördel i upphandlingssituationer.

- Kommunikation ska in i projekthanteringen, som en del av projektledningen. Det måste också in som en del av uppföljningsarbetet. Nu ställer även Sida resurser till förfogande för detta arbete. Då kan det fungera bättre.
- Många har lite nedlåtande perspektiv och ser inte att detta är en grundbult inom utvecklingssamarbetet. Bra bistånd framöver kommer att handla mycket om kommunikation. Det handlar om att greta på och lyfta dessa frågor i tid och otid. Viktigt att fokusera på hur man presenterar all information som finns så att mottagaren förstår. Det är en jätteutmaning att folk i samarbetsländerna ska förstå vad man menar.
- Det är inget problem att lämna över "stafettpippen" i beredningsprocessen mellan beredande och utförande konsult. Problemet är att man tolkar dokumentet olika inom givande och mottagande myndighet.
- Jag har en känsla av att ju större investering i biståndsprojektet, desto mindre inflytande från lokalbefolkningen.
- Sida ska inte betala ut pengar när det inte finns tydliga kommunikationsplaner.
- En huvudfråga är hur man gör för att få ett ägarskap av dessa frågor hos projektägare. Det arbetet måste börja hos Sida och det enda sättet är att förklara nyttan genom att ge exempel. Man kan inte bara tala om kommunikation i allmänna ordalag.
- Eftersom man ska arbeta med en resultatbaserad inriktning så kan man inte hoppa över kommunikationsperspektivet. Detta har övriga världen redan insett. Den planerade kommunikationen har med deltagande och transparens att göra.
- Dialogen brister oftast i beredningen av projekt. Det kan bero på vilka planeringskonsulter som är upphandlade.
- Kommunikationen fungerar ofta bra mellan oss och ambassaden, respektive mellan oss och handläggaren hemma i Stockholm. Men ofta är det häpnadsveckande vad dålig man är på att kommunicera mellan ambassaden och Sida i Stockholm.
- I anbudsunderlag nu för tiden finns det ibland angivet att man ska hantera kommunikationen, det är bra.
- Vad vi kanske har missat hittills är att vi varit lite för teknikintresserade, och lite för lite arbetat med de kulturanthropologiska frågorna. Vi försöker att titta på det också, men jag tror att det området är eftersatt.

Behov av att planera kommunikation uttryckta i utvärderingar

Även i Sidas utvärderingar av strategisk kommunikation i projekt framgår att det är viktigt med en tidig planering av kommunikationsfrågorna och att det finns ekonomiska och personella resurser. Här finns också bland annat förslag på att inrätta regionala kommunikationsteam som kan stödja ett antal Sidakontor. Se utvärderingar i bilaga B.

10. Det svenska civila samhällets arbete med dialog och kommunikation

Det finns många goda men också mindre goda erfarenheter av dialog-baserad arbetsmetodik inom det civila samhället.¹⁴ Dessa erfarenheter kan Sida använda för att utveckla sitt eget arbete med dialog och planerad kommunikation.

Det civila samhället har alltid haft en roll som opinionsbildare och samhällsdebattör. Det är i dag många av det civila samhällets aktörer i Sverige som utvecklar strategier för hur man kan arbeta med utvecklingssamarbete genom att skapa opinion och söka påverka beslutsfattare. Flera organisationer arbetar i dag mer strategiskt med sitt informationsarbete i Sverige som en del av det internationella utvecklingssamarbetet. Organisationerna ser på sitt informationssamarbete som en alternativ utvecklingsmetod. Detta gäller ett flertal av Sidas ramorganisationer.

Inom det civila samhället har det alltid funnits organisationer som arbetat med participativa metoder för att utvecklingssamarbeten ska planeras och genomföras på effektivaste vis. Det finns också en tradition av – och fortsatt fokus på – att arbeta med dialogbaserad metodik för att stärka medborgarperspektivet/rättighetsperspektivet, deltagande och den lokala demokratin. I och med att den svenska politiken för global utveckling sätter deltagande i fokus kan det svenska civila samhällets erfarenheter och metoder utgöra en resurs där Sida kan hämta erfarenheter för att utveckla sitt eget arbete med dialog och planerad kommunikation i projekt och program.

Forum Syd genomför under våren 2006 en kartläggning av hur det civila samhället i Sverige såväl som internationellt arbetar med planerad kommunikation inom biståndet för att öka resultatuppfyllelsen för projekt och program. Även Sveriges Kristna Råd har beslutat att se närmare på just kommunikationskomponenterna i medlemsorganisationernas program och projekt.

I intervjuer med aktörer inom det svenska civila samhället visar det sig att fokus i det strategiska kommunikationsarbetet ligger i att arbeta med opinionsbildning och lobbying som metoder inom utvecklingssamarbetet som komplement till det arbete som redan bedrivs.

¹⁴ Annika Lyséns kapitel om Policydialogen i *Dialogue in Pursuit of Development*, Edit by Jan Olsson and Lennart Wohlgemuth, EGDI, 2003:2

11. Andra bi- och multilateralers arbete med dialog och kommunikation

Arbetsgruppen har tittat på hur andra bi- och multilateraler, utförande- parter samt enskilda organisationer arbetar med kommunikation inom utvecklingssamarbetet. I urvalet av vilka bi- och multilateraler vi tittat närmare på så har intervjuerna med Sidas medarbetare varit vägledande.

Arbetsgruppen har varit i kontakt med Norad, DFID, Världsbanken, Danida, DGIS¹⁵, Unicef och FAO. Vi har funnit att bilateralerna med strategisk planering framför allt fokuserar på nedanstående inriktningar av kommunikationen:

- a) Att söka bygga strategier som ger möjlighet för målgrupperna för utvecklingssamarbetet att delta i arbetet med fattigdomsstrategin.
- b) Att informera hemåt till respektive skattebetalande befolkning.
- c) Att använda planerad information och kommunikation som genomförandemetod inom biståndet, inom sektorer som demokrati, genom presstöd, och hälsa.

Arbetsgruppen bedömer att Världsbanken och DFID är de organisationer som det är intressantast att studera vidare.

Många av dem som intervjuats anser att Världsbanken är duktig på att föra fram sina åsikter och har stora resurser att göra det samtidigt som vissa menar att Världsbanken är sämre på att lyssna på samarbetslandets önskemål. Vidare bedöms FN-organen vara duktiga på offentliga kampanjer riktade till allmänheten. Av bilateraler nämns oftast DFID som en duktig dialogpartner. Några av de intervjuade nämner att de forna kolonialländerna tyngs av sitt arv och att Sverige därför i vissa sammanhang har en bättre utgångsposition för att föra dialog och vara trovärdig. Denna fördel måste dock förvaltas med en stor portion kunskap på de områden där Sverige vill föra fram sina åsikter. DFID:s styrka anses vara att de valt ut några frågor som de ständigt lyfter fram i olika sammanhang. DFID har kapaciteten, ofta med många handläggare på ambassaden, men har också en fördel av språket. Någon menar dock att DFID brister i att lyssna in omgivningen, man "kör sitt race". Även USAID nämns i flera intervjuer som en duktig dialogaktör, även om de intervjuade inte alltid håller med dem i sakfrågorna.

¹⁵ Netherlands Ministry of Foreign Affairs.

11.1 Världsbanken

Världsbanken har en avdelning, The Development Communication Division, Devcom, som uteslutande ägnar sig åt strategisk kommunikation. Avdelningen stödjer bankens anställda och kunder med rådgivning och genomförande. Dess fokus ligger i att ta fram kommunikationsstrategier för att sprida adekvat information om de reformprogram banken är involverad i. Devcom menar också att man verkar för att stärka gräsrotsorganisationer och utveckla participativa metoder i utvecklingssamarbetet. Som ett resultat av Devcoms arbete har i dag ca 65 procent av Världsbankens program en planerad kommunikationskomponent integrerad i sina verksamhetsplaner.

Syftet med verksamheten kan beskrivas enligt följande:

- Integrera strategisk kommunikation i projekt och program för att minimera risker och maximera effekten av programmen och projekten.
- Öka insikten om intressenters inställning till och motivation för reformprogram och andra utvecklingsperspektiv genom attityd-, åsikts- och kunskapsundersökningar.
- Kapacitetsutveckling hos bankens egen personal och externa intressenter i att använda strategisk kommunikation för att öka måluppfyllelsen av projekt och program.

Devcom är organisatoriskt delad i fyra områden:

- Operativt kommunikationsstöd
- Kapacitetsutveckling och erfarenhetsutbyte
- Kommunikation för hållbar utveckling i den operativa verksamheten
- Marknadsundersökningar

11.2 DFID

För att arbeta med området Development Communication har DFID satt upp ett ”Information and Communication Development Team” (ICD-team) som stödjer ett antal regionala och lokala ICD-team ute i världen. Teamets syfte är att stärka arbetet med kommunikation och information. Syftet är också att påverka policyarbetet och det operativa arbetet genom att visa på vikten av att arbeta med kommunikation och dialog för att uppnå millenniemålen. Teamet arbetar genom att internt till DFID:s medarbetare erbjuda

- rådgivning i policyarbete
- kommunikationsstrategisk rådgivning
- bas för ”best practices” inom kommunikationsområdet
- projektledning
- nya kommunikationsmetoder
- kapacitetsutveckling
- stöd i konsultupphandling.

ICD-teamet arbetar också mot externa parter med kapacitetsutveckling, erfarenhetsutbyte, nätverkande och genom att integrera kommunikation i policyarbetet.

Inom DFID arbetar man med att stärka kommunikationskulturen i programhanteringen. Ett viktigt bidrag är budskapet från DFID:s ledning om att chefer i organisationen ska ha hög kommunikationskompetens.

Informationsavdelningen stödjer DFID:s kommunikationskompetensutveckling på flera sätt:

- Kapacitetsutveckling genom kurser för chefer på huvudkontoret och fältet. Man har nyligen genomfört en kurs tillsammans med Världsbanken för chefer på olika nivåer.
- Medieträning för chefer.
- Under 2006 startar DFID kurser för programhandläggare i ämnet dialog och i oktober 2006 ska DFID ge ut riktlinjer med ”best practises”.

Bilaga A – Bakgrund

POM och INFO tillsatte hösten 2005 en arbetsgrupp för att föreslå åtgärder för att öka dialog- och kommunikationskapaciteten på Sida. I arbetsgruppen har representanter med erfarenhet av dessa frågor ingått: Ingemar Gustavsson, POM (sammankallande), Gunilla Cederqvist, INFO, Mats Sundgren, EUROPA och Jörgen Schönning, ASIEN. Dag Jonzon, SEKA (SCSC), har adjungerats till arbetsgruppen vid några möten. Klas Palm från Amazonas relationship management anlätades som konsult.

Arbetsgruppens uppdrag var

- att föreslå metoder för att stärka Sidas kapacitet för att planera och delta i dialog med samarbetsparter och andra givare
- att föreslå metoder för Sida att stärka sitt stöd till parter i projekt och program för att dessa ska kunna använda strategisk kommunikation som verktyg för att uppnå projektens och programmets mål.

Uppdragets två delar skiljer sig såtillvida att det i första punkten handlar om Sidas egen dialog, i den andra punkten handlar det om hur Sida kan stödja parter – projektägare och projektutförare – att utveckla dialogen som ett verktyg för att uppnå hög resultatuppfyllelse i utvecklingssamarbetet.

Ett 50-tal personer har intervjuats om sina erfarenheter av dialog och planerad kommunikation. Ett 30-tal av dem är anställda inom Sida som handläggare, enhets- och avdelningschefer samt ambassadråd. Utöver Sidas personal har intervjuer gjorts med representanter för bilateraler, multilateraler, svenska enskilda organisationer samt representanter för svenska konsulter inom utvecklingssamarbetet.

Representativitet i urvalet av intervjuade har inte eftersträvat för Sida eller någon annan kategori.

Kriterier för urvalet har framför allt varit personernas erfarenheter av dialogarbete eller planerad kommunikation. Utöver intervjuer har skriftlig dokumentation använts som underlag av arbetsgruppen.¹⁶

Kommunikation är del av all verksamhet inom Sida. Arbetsgruppens fokus har varit att söka utveckla dialog och planerad kommunikation som metod i utvecklingssamarbete oavsett vilken sektor själva insatsen gäller. Arbetsgruppens insats täcker därför inte speciellt Sidas stöd till program och projekt som syftar till att stärka kommunikationskanaler för att öka demokratiskt deltagande genom medier och kultur.

¹⁶ Se litteraturreferenser i Bilaga B.

Bilaga B – Källor

- A Communication Approach on the Ukrainian Forest, Sida 2005
- Dialog – biståndets nav, Folke Albinsson, Forum Syd, 1996
- Dialogperspektiv i utvärdering av programstöd, Sida 2004
- Dialogue in Pursuit of Development, Edited by Jan Olsson and Lennart Wohlgemuth, EGDI, 2003:2
- Förhållningssätt för Sidas kommunikation med svenska aktörer, Agneta Rolfer, 2005
- Information Flow-back – Information Flow-back for Accessible and Comprehensible Results on Programme Support, Sida, 2005
- Planned communication at programme level, Field study in Topola, 2004, Sida.
- Review of planned Communications: Swedish Embassy in Kenya, 2005
Adam Smith International
- Southern Transport Development Project Road Safety Component
Sri Lanka. Public Information and Campaigns Communication plan, November 2005, SweRoad
- The Sida experience of working with Communication for Development in Central America 2002–2004, Amazonas relationship management AB, 2005
- Evaluation of Sida's Communication initiatives in Central America, Tanzania and West Balkan 1999–2002, Danicom, October 2003

Bilaga C – Dialogfrågor i samarbetsstrategier

Albanien 04-07

- Antikorrupsionsåtgärder ska betonas i dialogen med samtliga aktörer i Albanien.

Burkina Faso 04-06

- Sverige skall i utvecklingssamarbetet med Burkina Faso främja ett burkinskt ägarskap. Stödet skall därför så långt som möjligt följa Burkina Fasos PRSP. Dialogen bör präglas av jämlikhet och respekt för varandras olikheter, för att Sverige och Burkina Faso bättre skall lära känna och förstå varandras ståndpunkter.
- Utvecklingssamarbetet med Burkina Faso skall koncentreras till ett fåtal sektorer och dialogfrågor, för att bättre påverka utvecklingen i Burkina Faso och uppnå ett effektivt biståndsprogram.

Det svenska bilaterala utvecklingssamarbetet med Burkina Faso skall präglas av en strävan att:

- ... därutöver ge strategiskt projektstöd, där så är lämpligt genom multilaterala kanaler (så kallat multi-bistöd). Projektinstrumentet bör främst användas I)..., II)..., III) som ingångar till dialog.
- aktivt använda dialog som ett medel för en förbättrad, ömsesidig förståelse.

"Samarbetsområden och delmål":

Detta ska ske genom att:

- i dialog på alla nivåer föra fram betydelsen av kvinnors, mäns, flickors och pojkars lika rättigheter.
- För att förhindra en ökning av hiv/aids-epidemin skall Sida undersöka vilka möjligheter som, vid sidan av dialog, kan finnas för att stödja strategiska insatser som motverkar spridningen av hiv. På detta område skall Sida särskilt uppmärksamma flyktingars situation samt kvinnors och mäns olika förutsättningar och roller.

"4.5 Dialogfrågor"

- Den i nuläget begränsade svenska närvaron i regionen och i Burkina Faso medför vissa svårigheter att bedriva bevakning och föra en poli-

tisk dialog på hög nivå. Ambassaden i Abidjan ansvarar också för bevakningen av Burkina Faso. Dialog kommer kontinuerligt att föras om övergripande utvecklingsfrågor samt på såväl sektor- som projektnivå. Utbytet på ministernivå mellan Sverige och Burkina Faso har ökat på senare tid. I dialogen med Burkina Fasos regering bör Sverige särskilt lyfta följande frågor:

- Betydelsen av demokrati, inklusive korruptionsbekämpning, och respekt för, skydd och tillgodoseende av mänskliga rättigheter, särskilt kvinnors och flickors rättigheter.
- Vikten av att Burkina Faso spelar en konstruktiv roll för fred och stabilitet i Västafrika.
- Vikten av regionalt samarbete och integration, särskilt inom ramen för ECOWAS. Vikten av att avskaffa hinder för fattiga människors deltagande i ekonomin. Betydelsen av att förebygga hiv/aids.

På program- och projektnivå bör särskilt följande frågor belysas:

- Kvinnors och flickors tillgång till makt, säkerhet och möjligheter.
- Betydelsen av att förebygga hiv/aids.

"Volym, svensk kapacitet och genomförande":

- Sidas årliga landplan för utvecklingssamarbetet med Burkina Faso skall ange hur den fastställda strategin kommer att implementeras på årsbasis. En detaljerad dialogplan tas också fram i samband med detta.

Delar av Sydostasien 05-09

"Strategiska överväganden"

- Policydialogen och samordningen med EU, FN-systemet, ADB, Världsbanken och bilaterala givare är av fortsatt stor vikt. Sveriges möjligheter att driva en aktiv egen dialog i här aktuella länder inom det begränsade utvecklingssamarbetets ram är i de flesta fall små. Ett fåtal strategiska områden kopplade till samarbetet kommer därför att väljas ut.
- Svensk fältnärvaro kommer även framöver att vara begränsad, vilket innebär att möjligheterna till aktivt deltagande i samordning och dialog på utvecklingsområdet är begränsade. Dialog får i stor utsträckning bedrivas genom samordning med likasinnade inom det internationella samfundet som är bättre representerade i fält.

"Hiv/aids"

- Ökad prioritet ges samordnad dialog kring hiv/aids i regionen, där synergieffekter söks mellan bilaterala och regionala program.

Thailand

Det svenska bilaterala samarbetet med Thailand skall avvecklas under strategiperioden.

Indonesien

"Mål och inriktning"

- Jämställdhet bör utgöra en prioriterad dialogfråga inom ramen för stödet.

"Dialog och samarbetsformer"

- Dialog bör föras i frågor som relaterar till målen för landsamarbetet. Hiv/aids är en kompletterande fråga för dialog när så är rimligt. Aktuella samarbetsformer kommer framför allt att vara multibisamarbete samt en utvecklad och flexiblere form av KTS och institutionsamarbete eller andra former av twinning-arrangemang. Krediter och garantier kan övervägas om efterfrågan skulle finnas.

Filippinerna

"Dialog och samarbetsformer"

- Dialog bör när så är möjligt föras i frågor som relaterar till målen för landsamarbetet. Ambitionsnivån är begränsad. Hiv/aids är en kompletterande fråga för dialog som bör föras när så är rimligt. Aktuella samarbetsformer kommer framför allt att vara multibisamarbete samt en utvecklad och flexiblere form av KTS och institutionssamarbete eller andra former av twinning-arrangemang. Krediter och garantier kan övervägas om efterfrågan skulle finnas.

Östtimor

"Strategiska överväganden"

- Ingen svensk fältnärvaro förutses under strategiperioden. Möjligheterna till aktivt deltagande i samordning och dialog på utvecklingsområdet förblir därmed begränsade. Det faktum att många givare i huvudsak ger stöd genom FN och andra på plats representerade organisationer förutsätts borga för att insatser koordineras på ett tillfredsställande sätt. Dialog får i stor utsträckning bedrivas genom samordning med de aktörer som har fältrepresentation.

"Dialog och samarbetsformer"

- Dialog bör när så är möjligt föras om frågor som relaterar till målen för landsamarbetet. Hiv/aids är en kompletterande dialogfråga. Aktuell samarbetsform är i första hand multibisamarbete. Twinning-arrangemang och andra bilaterala samarbetsformer kan övervägas i ett fåtal fall.

Burma

"Sveriges agerande inom EU"

- att Sverige tillsammans med bland annat Vietnam och Filippinerna inlett ett projekt som syftar till ökad dialog och kunskap om Hiv/aids;
- att stiftelsen ASEF (Asia Europe Foundation) bidrar till en dialog om exempelvis mänskliga rättigheter, utbildning och kultur

Indien 05-09

- Sverige kommer vidare att, inom ramen för Sveriges politik för global utveckling, spela en aktiv roll för att föra en dialog med Indien och det indiska samhället på olika nivåer kring utvalda dialogområden, till exempel demokrati och mänskliga rättigheter, miljö samt vetenskap och teknik.
- Nya instrument och nya aktörer kommer allt eftersom att bli aktuella i utvecklingssamarbetet. Sidas roll kommer att förändras. Sida kommer att stödja processer och initiativ som tas av andra intressenter. Sidas roll kommer att vara mer begränsad än i dag. Sidas arbete kommer att inriktas på utvärdering, inledningsskedet i nya program/insatser med nya aktörer samt på några få utvalda dialogfrågor.

Irak 04-06

- Det är svårt att bedöma hur spänningar mellan olika grupper, som skapats eller hållits nere under Saddamregimens tid, kommer att ta sig uttryck i framtiden. Utvecklingssamarbetet bör vara uppmärksam på diskrimineringstendenser och aktivt delta i dialog för att motverka detta.

"6.2.3. Dialogfrågor inom ramen för utvecklingssamarbetet"

- Sverige bör inom ramen för utvecklingssamarbetet och den internationella givarsamordningen främja en aktiv dialog kring svenska kärnfrågor som god samhällsstyrning, mänskliga rättigheter med särskild betoning av kvinnors och barns rättigheter, jämställdhetsfrågor, utsatta grupper, civila samhällets roll, ägarskapsfrågor och andra frågor som betonas inom respektive samarbetsområde. Den svenska resursbasen, inklusive den irakiska diasporan är en viktig tillgång för att underbygga de svenska positionerna i dialogsammanhang.

"Samordning med landets myndigheter"

- För att försäkra sig om irakiskt ägarskap bör kontakterna innefatta dialog om hur svenskt bistånd bör vara utformat för att möta Iraks prioriteringar.

"Demokratisk samhällsstyrning"

- Stöd genom fondfaciliteten ger tillgång till centrala fora för dialog om MR-frågor.

Kenya 04-08

- Utvecklingssamarbetet ska ha ett fokus på demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter, jämställdhet mellan könen, folkligt deltagande och medbestämmande. Följande tre punkter anger hur detta fokus ska förverkligas:
 - Dialog på alla nivåer, både politiskt och inom programmen.
 - Integrering av principerna för demokratisk samhällsstyrning i samtliga program.
 - Direkt stöd till åtgärder som främjar demokratisk samhällsstyrning för att stärka de fattigas rättigheter och främja nödvändiga reformer.
- Följande ämnen är särskilt viktiga för Sverige i dialogen. De hänger nära samman och förstärker och kompletterar varandra:
 - Jämlikhet, inklusive
 - tillväxt med en fördelningspolitik som gagnar de fattiga
 - jämställdhet mellan könen, med särskild fokusering på kvinnors rätt till medbestämmande, land, egendom och andra produktiva resurser.
 - En hållbar hantering av naturresurserna.
 - Barns rättigheter.
 - Genomförande och nationella prioriteringar av åtgärder för att bekämpa hiv/aids.

Kosovo 05-06

"Allmänna överväganden för det svenska utvecklingssamarbetet med Kosovo"

- Åtgärder mot korruption ska betonas i dialogen med samtliga aktörer i Kosovo.
- Korruption är tillsammans med jämställdhet och miljö identifierade som dialogfrågor som ska ges extra uppmärksamhet i dialogen mellan Sverige och samarbetsparterna.
- Sverige innehar redan en ledande roll i jämställdhetsdebatten i Kosovo genom att vara en aktiv dialogpartner i kontakter med både lokala aktörer och med det internationella samfundet.

Kroatien 04-06

Inga dialogfrågor lyfts i landstrategin.

Laos 04-08

- Bristen på politiska reformer, respekt för mänskliga rättigheter och rättssäkerhet i Laos är de viktigaste dialogfrågorna i samarbetet mellan Laos och Sverige. Sverige kommer i dialogen att prioritera frågor som rör:
 - Ökad respekt för mänskliga rättigheter
 - Demokratisk samhällsstyrning med betoning på ökad öppenhet och möjligheten att utkräva ansvar inklusive korruptionskontroll inom offentlig förvaltning.
 - Tillämpning av rättsstatsprincipen med betoning på att säkra rättsväsendets oberoende och rätten till en opartisk rättegång.
 - En rättighetsbaserad landsbygdsutveckling.
 - Ökad kvalitet i grundutbildningen.
 - Behovet av att fästa ökad uppmärksamhet på hiv/aids.
- Framstegen i de sociala och ekonomiska reformerna har varit tydliga men ändå begränsade. Den laotiska regeringens reformvilja är inte entydig. Sverige kommer att fortsätta fokusera på dessa frågor i den bilaterala dialogen med Laos.
- Ökad vikt läggs på frågor som rör reformer relaterade till de mänskliga rättigheterna. Sverige kommer i sin dialog att i ännu högre grad än tidigare fokusera på dessa frågor samt förutsättningar för politiska reformer.
- Bristen på en tydlig vilja från regeringens sida vad gäller reformen av rättssystemet är ett problem för projektet och bör uppmärksammas i dialogen med Laos.
- Sedan Laos regering undertecknade FN-konventionerna om medborgerliga och politiska rättigheter resp. om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter har Sverige under strategiperioden engagerat Laos i en dialog om mänskliga rättigheter. Dialogen har varit givande och har bidragit till att regeringen utarbetat en arbetsplan som syftar till ratificering av konventionerna.

Mali 04-06

- Det svenska bilaterala utvecklingssamarbetet med Mali skall präglas av en strävan att:
 - därutöver ge strategiskt projektstöd, där så är lämpligt genom multilaterala kanaler (så kallat multi-bistöd). Projektinstrumentet bör främst användas I)..., II)..., III) som ingångar till dialog.

- aktivt använda dialog som ett medel för en förbättrad, ömsesidig förståelse.

"Samarbetsområden och delmål":

- i dialog på alla nivåer föra fram betydelsen av kvinnors, mäns, flickors och pojkars lika rättigheter.

"Fattigdomsinriktad och hållbar tillväxt"

- I dialog bör särskilt betydelsen av att tillvarata kvinnors potential för att uppnå en sådan tillväxt framhållas.
- Sverige skall genom dialog och fortsatt budgetstöd, givet att villkoren i riktlinjerna för stödformen är uppfyllda, verka för en hållbar, ökad tillväxt och genomförande av Malis PRSP.

"Demokratisk samhällsstyrning och social utveckling"

- För att förhindra en ökning av hiv/aids-epidemin skall Sida undersöka vilka möjligheter som, vid sidan av dialog, kan finnas för att stödja strategiska insatser som motverkar spridningen av hiv.

"4.5 Dialogfrågor"

- Den i nuläget begränsade svenska närvaron i regionen och i Mali medför vissa svårigheter att bedriva politisk bevakning och föra dialog på hög nivå. Ansvaret för bevakningen av Mali ligger på ambassaden i Dakar, Senegal. Utbytet på ministernivå mellan Sverige och Mali har ökat på senare tid. Dialog kommer under strategiperioden kontinuerligt att föras om övergripande utvecklingsfrågor samt på såväl sektor- som projektnivå. I dialogen med Malis regering bör Sverige särskilt lyfta följande frågor:
 - Betydelsen av demokrati, inklusive korruptionsbekämpning, och respekt för, skydd och tillgodoseende av mänskliga rättigheter, särskilt kvinnors och flickors rättigheter
 - Vikten av att avskaffa hinder för fattiga människors deltagande i ekonomin
 - Vikten av en förbättrad givarsamordning av sektor- och budgetstöd till landets PRSP
 - Betydelsen av att förebygga hiv/aids
 - Vikten av regionalt samarbete och integration, speciellt inom ramen för ECOWAS

På program- och projektnivå bör särskilt följande frågor belysas:

- Kvinnors och flickors tillgång till makt, säkerhet och möjligheter
- Betydelsen av att förebygga hiv/aids
- Betydelsen av att insatsen är konfliktkänslig

"Volym, svensk kapacitet, genomförande och uppföljning":

- I Sidas årliga landplan för utvecklingssamarbetet med Mali skall anges hur den fastställda strategin kommer att implementeras på årsbasis. En detaljerad dialogplan tas också fram i samband med detta.

Moldavien 04-06

"Demokratisk samhällsstyrning":

- Nätverksbyggen och erfarenhetsutbyte mellan institutioner och organisationer inom kultur- och samhällslivet bör uppmuntras för att parterna i dialog skall skapa en förståelse för demokratins kultur samt verka för demokratiska strukturer.

Namibia 04-08

"4.3 Dialog med samarbetsparter"

- Dialog är ett viktigt instrument för svenskt utvecklingssamarbete. I detta skede då Sverige fasar ut gävobiståndet till Namibia och samtidigt önskar vårda och bredda relationerna med landet, blir dialogen ett allt viktigare redskap. Dialogen under strategiperioden ska syfta till att säkerställa ett namibiskt ägarskap för utvecklingsinsatserna, och bidra till att tilldelningen av de svenska medlen ligger i linje med Namibias prioriteringar. När strategiprocessen inleddes påbörjades en dialog på hög politisk nivå om hur de svensk-namibiska relationerna ska kunna breddas. Den dialogen kommer att fortsätta under landstrategiperioden både i Sverige och i Namibia.
- Den huvudsakliga samtalsparten vad gäller utvecklingssamarbetet är sekretariatet för Namibias planeringskommission, National Planning Commission Secretariat (NPCS). En fortsatt dialog med övriga parter, till exempel linjeministerier och andra genomförandeorganisationer, är också viktig i synnerhet under de första åren av strategiperioden. Ambassaden har utvecklat ett format för denna dialog, i första hand fokuserad på möjlig hållbarhet av de olika program och projekt som fram till nu fått stöd av Sverige. Avsikten är att dialogen senare också skall vidgas till att omfatta även möjligheter till andra samarbetsformer.
- Den politiska dialogen med Namibia är inriktad på fattigdomsminskning, bekämpning av hiv/aids, och aktuella frågor som gäller demokratisk samhällsstyrning. Sverige för en dialog med flera olika representanter och beslutsfattare på olika nivåer i Namibia, både inom regeringen och inom det civila samhället. Regelbundna givarmöten, sektorgenomgångar, och andra väsentliga konsultationer är viktiga forum för dialog, liksom möten med beskickningscheferna från EU.

"Hiv/aids"

- Sverige bör också föra fram hiv/aids-frågan i dialogen med regeringen, multilaterala organisationer, andra givare och samarbetsparter.

"Internationella kurser"

- Genomförandet av denna landstrategi skall ske i kontinuerlig dialog med den namibiska regeringen, bland annat i form av den gemensamma arbetsgruppen.

"Finansiella och administrativa aspekter"

- Samtidigt som det svenska utvecklingssamarbetet ska konsolideras och fasas ut, kommer ett omfattande arbete att läggas ner på dialog och kommunikation med olika samarbetsparter i Sverige och Namibia.

Ryssland 05-08

Dialogperspektivet eller kommunikationsaspekter av utvecklingssamarbetet lyfts över huvud taget inte i strategin.

Serbien och Montenegro 04-07

Dialogen lyfts inte som ett centralt verktyg för att uppnå utvecklingsmålen i landstrategin.

Stora sjöregionen 04-08

Rwanda

"3.5.5. Dialogfrågor"

- En detaljerad dialogstrategi skall inkluderas i de årliga landplanerna. Samråd skall ske med UD avseende utformningen av dialogstrategin. Sverige skall bilateralt och inom EU föra en dialog med fokus på genomförandet och uppföljningen av fattigdomsstrategin, hiv/aids, fred och försoning, demokrati, mänskliga rättigheter samt frågor av regional karaktär, särskilt konfliktsituationen.

Demokratiska republiken Kongo

"Erfarenheter av svenskt utvecklingssamarbete"

- Sverige gav finansiellt stöd till den så kallade interkongolesiska dialogen som ledde fram till det slutliga fredsavtalet i december 2002.
- Sverige skall i dialogen med DRK verka för att hiv/aids betraktas som ett allvarligt hinder för fattigdomsbekämpning och utveckling och att bekämpandet av hiv/aids bör utgöra en av grundstenarna i DRK:s fattigdomsstrategi.
- Det svenska stödet har sammantaget bidragit till att lindra effekterna av våldet, normalisera tillvaron för delar av befolkningen, skydda utsatta grupper samt främja dialog mellan olika aktörer.

"Fredlig utveckling, säkerhet och försoning"

- Arbetet med fred- och försoning kommer att behöva fortsätta. Sveriges insatser till stöd för fredlig utveckling, säkerhet och försoning skall främja dialog och konflikthantering. Detta kan ske exempelvis genom stöd till mediesektorn och via internationella och nationella organisationer.

"4.5.5. Dialogfrågor"

- Sverige skall bilateralt och inom EU verka för en dialog med fokus på freds- och försoningsprocessen samt utarbetandet och genomförandet av fattigdomsstrategin. Inom ramen för dessa dialogområden är det särskilt angeläget att ta upp värnandet av demokrati och mänskliga rättigheter, speciellt barns och kvinnors rättigheter, integrering av återvändande flyktingar och demobiliserade soldater, bekämpning av hiv/aids samt behovet av ett fungerande rättsväsende. Även de regionala frågorna skall innefattas av dialogen. En dialogstrategi skall inkluderas i de årliga landplanerna.

Burundi

"Erfarenheter av svenskt utvecklingssamarbete"

- Rättshjälp till fångar, utbildning till parlamentariker, dialogskapande insatser mellan olika etniska grupper samt ansträngningar att etablera kontakter mellan rebeller och regeringen utgör exempel på insatser.

- Trots den svåra säkerhetssituationen i landet har insatserna till övervägande del varit genomförbara och bidragit till att lindra effekterna av konflikten, skydda människors liv och främja dialogen mellan olika grupper i samhället.../.../. Seminarier för att främja dialogen mellan etniska grupper har genomförts.

"Utformning"

- Sverige skall i dialogen med Burundi verka för att hiv/aids betraktas som ett allvarligt hinder för fattigdomsbekämpning och utveckling och att hiv/aids bör utgöra en av grundstenarna i Burundis fattigdomsstrategi.
- Behovet av freds- och försoningsinsatser kvarstår. Sveriges insatser till stöd för fredlig utveckling, säkerhet och försoning skall främja dialog och konflikthantering.

"5.5.5. Dialogfrågor"

- En folkvald regering skulle innebära nya möjligheter till dialog mellan Burundi och det internationella samfundet. En kortfattad dialogstrategi skall inkluderas i de årliga landplanerna. Dialogstrategin skall ta hänsyn till att Sverige saknar permanent närvaro i Burundi. Sverige skall bilateralt och inom EU verka för en dialog med fokus på freds- och försoningsprocessen, demokrati och mänskliga rättigheter samt regionala frågor.

Sydafrika 04-08

Medel har tillsatts för att utveckla dialogen vad gäller specifika teman och olika samarbetsområden.

I det omlagda samarbetet kommer ägarskapet att delas mellan sydafrikanska och svenska samarbetspartners. Det kommer att leda till en ny roll för Sida i Stockholm och för den svenska ambassaden i Pretoria när det gäller att föra en dialog med de olika intressenterna om tvärfrågorna.

Dialogen kommer att omfatta befintliga och potentiella partners och måste mer och mer inriktas på kapacitetsutveckling. Medel till behandling av tvärfrågor bör avsättas i de olika partnerskapen.

Turkiet 05-09

- EU-kommissionen rekommenderar vidare en intensifierad dialog mellan EUs institutioner och medlemsstater och Turkiet på ett flertal områden, och att det civila samhället ska spela en viktig roll i denna dialog.

"Stöd till de mänskliga rättigheterna"

- Sverige har sedan tidigare en aktiv dialog och har byggt upp väl fungerande samarbeten som kan fungera som en plattform för den fortsatta dialogen. I den dialogen framstår rättsstatsprincipen och de mänskliga rättigheterna, särskilt med fokus på kvinnors, minoriteters och funktionshindrades rättigheter, som särskilt viktiga att driva.

Ukraina 05-08

- I dialogen om utvecklingssamarbetet bör stödet till och genomförandet av det omfattande reformprogrammet utgöra ett centralt inslag.

Vietnam 04-08

- Högre krav har ställts på dialogfrågor, särskilt på de områden Sverige prioriterar. Det ökade antalet biståndsgivare har gjort det möjligt att samverka, men det kräver också bättre samordningskapacitet både hos biståndsgivarna och hos Vietnams regering.
- För att göra framsteg behöver en policydialog föras regelbundet på flera områden, varav vissa av den vietnamesiska sidan bedöms som känsliga. Detta kommer dock att kräva högre kapacitet än den som nu finns på ambassaden eller på Sida. Därför behöver ambitionsnivån omformuleras för utvecklingssamarbetet med Vietnam och arbetssätt och metoder anpassas så att Sveriges specifika komparativa fördelar i Vietnam behålls, samtidigt som möjligheterna att samarbeta med andra för att nå målen för Sveriges bistånd utnyttjas. Det nuvarande programmet domineras av ett antal ganska komplexa bilaterala program på känsliga områden med höga ambitioner om att dialoger ska föras. Denna form av samarbete har ofta grundats på antagandet att det finns en ”speciell relation” mellan Sverige och Vietnam. Om inte kapaciteten ökar blir emellertid slutsatsen den att ambitionsnivån måste sänkas på några svåra reformområden. Dialog- och projektportföljen har utvärderats och bedömts i resultatanalysen.
- En utgångspunkt för dialog och åtgärder bör vara att använda den vietnamesiska förordningen om gräsrotsdemokrati för befolkningens delaktighet i offentliga frågor. Sådana ansatser kommer att stärkas ytterligare, särskilt i kommande fattigdomsbekämpningsprogram. Sverige ska främja rättighetsperspektivet i sin dialog i allmänhet liksom i sitt utvecklingssamarbete med Vietnam.

I sin policydialog bör Sverige prioritera frågor om mänskliga rättigheter, markrättigheter, hiv/aids, rätten till bästa möjliga hälsovård och en hållbar resurstilldelning som gynnar de fattiga.

Västbanken och Gaza (Palestina) mars–dec 05

”8. Dialogfrågor med palestinerna”

- Sverige bör spela en aktiv roll i dialogen med palestinerna – både inom den officiella strukturen och i det civila samhället – och med övriga biståndsgivare kring hur biståndet bäst kan samverka med andra aktörer för att nå uppsatta mål. Detta speciellt i ljuset av att våldet på båda sidor komplicerar och försvårar genomförandet av biståndsinsatser. Det svenska avståndstagandet från våld mot civilbefolkningen bör aktivt lyftas fram varifrån våldet än kommer. Särskild uppmärksamhet bör ägnas följande frågor:
 - reformering av den palestinska förvaltningen, i riktning mot ökad effektivitet, större transparens och större medborgarinflytande
 - korruptionsfrågor inom alla samarbetsområden
 - biståndets roll när det gäller att medverka till förutsättningar för en tvästatslösning och att undvika att medverka i åtgärder som ”permanentar”, till exempel separationsbarriärens konsekvenser
 - givarsamordning
- Dialogfrågor som gäller utvecklingssamarbetet skall handläggas i samråd med Utrikesdepartementet.

Bilaga D – Template for Communication Strategy

Introduction

- Description of the overall objective(s) of the project/programme.
- What role will communication play in the project/programme?
- Explain why it is important to prepare a project/programme-specific Communication Plan.

Analysis of present situation

- Description of all stakeholders involved and related to the project/programme.
- Which are the basic preconditions that will affect communication related to the project/programme (this analysis needs to include both internal/inside and external/outside communication).
- For on-going projects, an analysis of the existing communication (incl. possible problems and opportunities) should be included.

Target groups

- Includes the identification of the most important and (for the project/programme) relevant stakeholders. Out of these, the “target groups” for the communication activities will be selected.

Communication goals

- Description of the aims and overall objectives of this Communication Strategy.

Overall message(s)

- Description of the overall message(s) that needs to be transferred to the target group(s).

Methods

- Describes the different methods that will be used in order to reach the communication goals. These will later be further concretised into activities in the Action Plan.

Time frame

- Describes the time frame for which the Communication Strategy shall apply (part of, or whole, project period with regular and periodic revisions).

Limitations

- Which are the limitations of this Communication Strategy? It is important to limit the planned communication to the objectives, areas and target groups that are prioritised for the project/programme.

Monitoring

- How can we assure that the communication plan is put into effect and how do we follow up and measure results? (important to appoint a person/function as responsible for the follow up of the Communication Strategy, as well as for the various activities included in the Action Plan)

Action Plan

Communication goal	Target group	Activity	Message(s)	Expected result(s)	Time frame	Responsibility	Cost
Communication goal (as expressed in the communication strategy)	Should be an entire, or part of, the identified target group (expressed in the communication strategy)	Concrete description of the planned activity within the framework of the project (should be related to the expres- sed communication goal)	What is/are the main message(s) that should be communicated?	Concrete description of expected outcome and result(s)	Specification of the time and duration of the planned activity	Responsible person/ function for the implementation and follow-up of the activity	Estimated costs reserved for the activity (financial and/ or human resources)

Bilaga E – Sida's Guidelines for Planned Communication

1. Why planned communication?

Planned communication can – when adequately used – facilitate the management of dialogue in projects/programmes. It can also help us foresee and take preventive action against communication problems that otherwise might occur and jeopardise Sida's contributions.

Planned communication has been defined as the “systematic and creative activity in which information, attitudes, emotions, and ideas are managed, to be exchanged and transmitted via specific messages through specific channels.”¹⁷ This exercise is also described as “the defining of objectives and actions (for communication) with selected target groups during a specified period of time and with a certain economic frame”.¹⁸

Dialogue is essential for creating good relations between different stakeholders. Building and maintaining good relations are prerequisites for achieving a *high level of goal fulfilment* in any development project. In order to secure a good dialogue, communication needs to be *planned* in all phases of the management of Sida's contributions.

Information or communication?

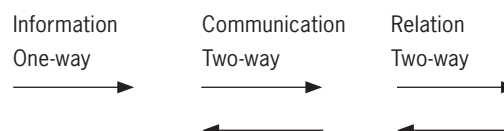
Communication – or dialogue – is normally required to build and maintain good relations with key stakeholders. On the other hand, in certain situations *information* is sufficient or even preferred (e.g. for sending out well-defined messages to certain target groups). If applied appropriately, communication and information are both useful tools that complement each other.

In Sida's management of contributions, however, focus should be on *planned communication*, both as a means to achieve higher goal fulfilment and as a lubricant in the pursuit of good dialogue with key stakeholders. By using planned communication as a systematic tool in contribution management, activities will become more structured and focused and therefore have a higher probability of contributing to the project's overall objectives.

Using communication as *a means of building relations* with and between key stakeholders in a project/programme can be illustrated as follows:

¹⁷ S. Windahl, B. Signitzer and J.T. Olson; “Using Communication Theory”, Sage 1992.

¹⁸ P. Eriksson; “Planerad kommunikation” (Planned Communication), Liber 2002.



Information is when the sender gives/sends a message to a receiver (one-way). *Communication* is when there is a possibility for two-way exchange of messages and when the receiver has the possibility of reacting back to the sender. A *relation* exists between two communicating parties when there is a connection between the two, e.g. when values are shared and/or when the overall objectives are of mutual interest and benefit.

2. Planned communication in the management of Sida's contributions

The role of Sida's staff is to make the various key stakeholders, involved in a project/programme supported by Sida, aware of possible communication needs, i.e. communication *problems* and *opportunities* that might exist in a particular project/programme. Sida should always make sure to promote and raise awareness of communication aspects in our contributions, even though it is *the project owner/manager* that must make the decision to embark on a communication-planning process.

Planned communication should be considered and *included from the very beginning of the contribution (project) cycle*. It is of utmost importance to include communication aspects already in the early preparatory phases of a project (and in the official project document).

Planned communication is a strategic tool in both initial- and in-depth preparations of a project/programme. Properly used, it will contribute significantly to make activities more focused during the implementation and follow-up of a contribution's agreement phase.

Listed below are some specific considerations that have to be made in each phase of the contribution cycle:

2.1 Initial preparations

In the very initial stages of a project-proposal process, Sida's staff will have to make an initial estimation/evaluation of the project owner's capacities, as well as of other key stakeholders involved. This first evaluation of the main stakeholders should also include an appreciation of their capacity to communicate with other stakeholders.

The question to ask here is:

- Does the proposed project owner have the necessary dialogue capacity vis-à-vis other key stakeholders, or *can this capacity be acquired or built?*

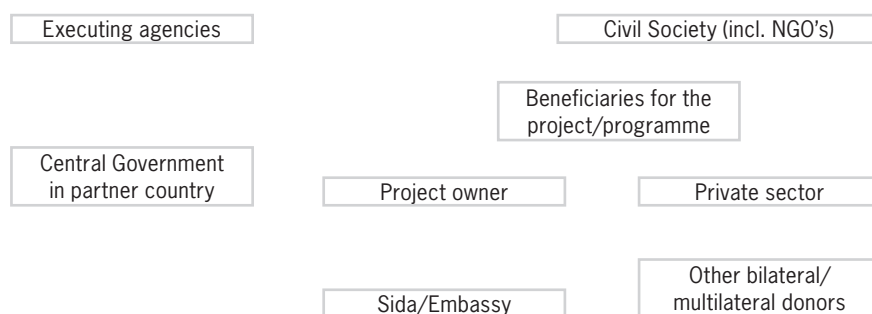
FIRST STEP: Making a communication-needs analysis

Communication planning is normally divided in two steps. The first one includes an *analysis of existing and future communication needs* in a specific project/programme. Each phase of the contribution cycle implicates different needs and purposes for using planned communication.

The process, described below, will lead to the articulation of appropriate measures (actions) that will meet the identified – and specified – needs.

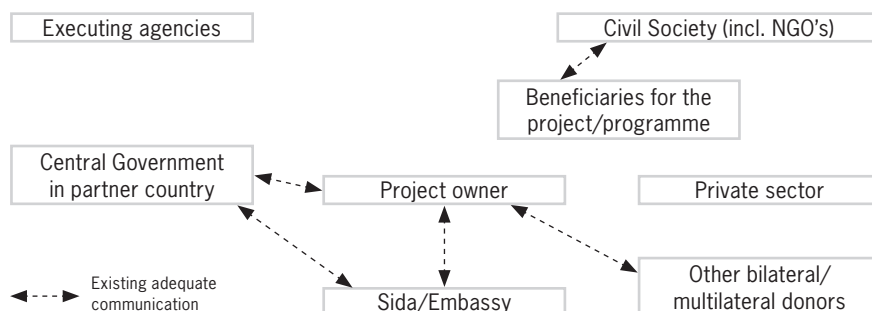
- a) *Map all important stakeholders* included in the project proposal.
This mapping should include both existing and future stakeholders.

Mapping of stakeholders (example)



- b) *Review the existing communication* between the identified stakeholders in order to see if relations and on-going communication between the considered stakeholders is adequate and sufficient or if there are communication gaps that will have to be filled or dealt with.

Mapping of stakeholders and existing communication (example)

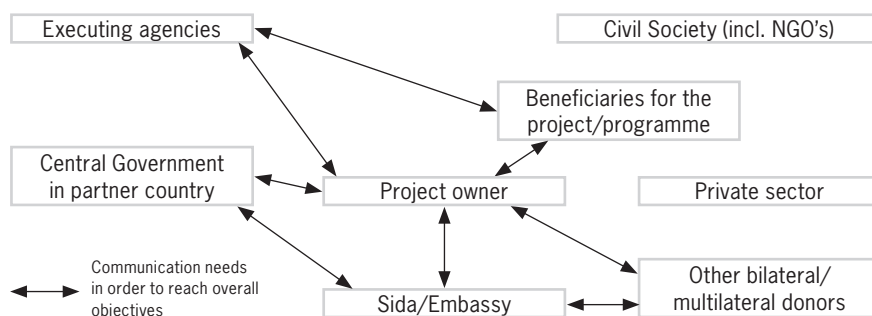


2.2 In-depth preparations

If a project/programme has been approved by Sida after the initial preparations of the contribution cycle, a more thorough analysis of the stakeholders and the communication aspects is needed. This deeper analysis will be made during the in-depth preparations phase.

- c) Identify which stakeholders need to have good communication with each other in order for the project to run smoothly and in order to reach the project's overall objectives.

Analysing stakeholders and identifying communication needs (example)



3. Dealing with the identified communication needs

SECOND STEP: Dealing with the identified communication needs and gaps

When communication needs and possible gaps have been identified, it is time to identify and specify appropriate measures/actions that will address the previously identified needs/gaps. This will also help the project owner – and other stakeholders in the project – to plan communication activities and start building up (communication) capacities that will be required for this process.

3.1 Planning communication in a project

The process of analysing and planning communication in relation to a project or programme should include the following activities:

- a) Analysis and mapping of present and potential key stakeholders for the project/programme.
- b) Identification of communication needs, constraints or gaps between the various stakeholders involved.
- c) Has communication or information activities been accounted for or included in the planning by the project owner or any other stakeholder?
- d) If existing communication meets the identified needs, there may be no need for additional communication planning supported by Sida.
- e) If the present communication is not sufficient for achieving the overall goals, Sida should make suggestions on how to include and/or improve communication. These suggestions could include the following:
 - Creation of a forum for co-ordination and dialogue between key stakeholders.
 - Make key stakeholders aware of present deficiencies in communication, i.e. communication needs that have not been identified or targeted previously.
 - Propose a seminar in communication with external technical support (consultant or expert in communication).
 - Propose the *elaboration of a project/programme-specific communication plan*.
 - Estimate and set aside financial and human resources in the project/programme budget for communication activities (e.g. specified in the project document).
 - Offer further capacity building in communication.
 - Seek support from Sida/INFO or from Sida's communication officer and/or seek support from an external consultant in communication.

3.2 Signing of agreement

There are certain aspects of communication that should be considered in connection with the signing of an agreement.

- Obtain good visibility for the project/programme
- Promote transparency
- Increase participation
- Increase public support and awareness

3.3 Agreement phase

- a) Make sure that communication aspects are always included in the monitoring and follow-up of the contribution. This is particularly important in monitoring reports and reviews etcetera.
- b) *If a communication plan does exist* and communication problems occur, Sida has to make the project owner aware of these problems and discuss how they best can be managed (in joint review meetings etcetera).
- c) *When a communication plan does not exist* and communication problems occur, Sida should recommend the project owner to prepare a *project-specific communication plan*, possibly with support from the embassy's (Sida's) communication officer, Sida/INFO or an external communication consultant.
- d) Make sure that the results and important lessons learned, expressed in monitoring reports etcetera. are communicated to key stakeholders in order to create awareness, knowledge and support for the project.

3.4 Retrospective follow-up

- a) Make sure that communication aspects are included in all retrospective follow-up and ex-post evaluations of the contribution.
- b) Disseminate the results and important lessons learned to all key stakeholders: co-operating partner(s), project owner(s), other donors, key target groups, civil society, press/media and other stakeholders.
- c) Communicate Sida's management responses to concerned parties and key stakeholders.
- d) Plan for how the results and lessons learned best can be used in future support and contributions to the particular project/programme or sector.

Att halvera fattigdomen i världen till år 2015 är vår tids största utmaning. Det kräver samarbete och uthållighet. Samarbetsländerna ansvarar för sin utveckling. Sida förmedlar resurser och utvecklar kunskap och kompetens. Det gör världen rikare.



STYRELSEN FÖR INTERNATIONELLT
UTVECKLINGSSAMARBETE

105 25 Stockholm
Besöksadress: Valhallavägen 199
Telefon: 08-698 50 00
Telefax: 08-20 88 64
sida@sida.se, www.sida.se