

«Banebrytande eller unødvendig
komplisert bistand?»

Ein casestudie av eit heilskapleg norsk
bistandsprosjekt i Malawi

Iselin Gangeskar Paris



Masteroppgåve

Haust/2023

Institutt for samanliknande politikk
Universitetet i Bergen

Masteravhandling:

Banebrytande eller unødvendig komplisert bistand?

Ein casestudie av eit heilskapleg norsk bistandsprosjekt i
Malawi

©Iselin Gangeskar Paris

2023

Banebrytande eller unødvendig komplisert bistand?

Ein casestudie av eit heilskapleg norsk bistandsprosjekt i Malawi

Iselin Gangeskar Paris

Samandrag

Tittel: Banebrytande eller unødvendig komplisert bistand?

Undertittel: Ein casestudie av eit heilskapleg norsk bistandsprosjekt i Malawi

Forfattar: Iselin Gangeskar Paris

Rettleiar: Per Selle

Levert ved: Institutt for samanliknande politikk (UiB), november 2023

Samandrag

Ein av dei største norske bistandsinvesteringane i Malawi er utdanningssatsinga "Joint Programme for Girls Education", eit fellesprogram som tek form som eit samarbeid på landnivå mellom UNICEF, UNFPA og WFP. Programmet tek sikte på å betre tilgangen til utdanning av god kvalitet for jenter i landet, og blei etablert i 2014. Norske myndigheiter har forplikta over 550 millionar kroner til prosjektet.

På grunn av den omfattande investeringa i JPGE i Malawi, samt den utradisjonelle og nytenkande tilnærminga som programmet har, er det interessant å evaluere effektiviteten i programmet og korleis JPGE har oppnådd dei fastsette måla. Derfor søker denne oppgåva å undersøke utviklinga og implementeringa av fellesprogrammet for utdanning i Malawi og evaluere programmet sin effektivitet for å nå dei fastsette måla. Studien vil nytte eksisterande dokumentasjon tilknytt programmet, inkludert eksterne og interne evalueringar, rapportering, møtoreferat og bakgrunnsdokument. Dette vil bli knytt til eksisterande faglitteratur og teori. I tillegg vil studien nytte kvalitative djupneintervju for å komplettere dokumentasjonen og inkludere synspunkt og erfaringar frå involverte fagfolk. Vidare søker denne studien å trekke lærdom frå dette omfattande programmet som forhåpentlegvis kan vere eit nyttig bidrag til diskursen om bistandseffektivitet og utvikling.

Studien nyttar ein blanda metodikk som nyttar både kvantitative og kvalitative datainnsamlings- og analysemetodar. Formålet er å svare på om programmet oppnådde dei ønska måla, og om det faktisk har noko føre seg å samle fleire FN-organisasjonar under eitt og same program der ein fokuserer på fleire sektorar samstundes for å oppnå eit overordna utdanningsmål. Studien finn at programmet har oppådd mange gode resultat, men har ei utfordring når det kjem til berekraft då ein ikkje har lukkast i særleg stor grad å oppnå varig

systemendring. Programmet har lukkast i å få fleire jenter til å møte opp på skulen, men læringa uteblir. FN har streva med samarbeidet, men samtidig har programmet lukkast til ein viss grad å samle organisasjonane og ikkje minst har ein bidratt til god kapasitetsbygging blant lokale styresmakter. Tilnærminga er god, men fortjenar å byggast vidare på basert på erfaringane som er gjort.

Innholdsliste

I. Introduksjon	1
1.1 Bakgrunn for studien	1
1.2 Forskingsspørsmål og målsetnader	2
1.3 Verdien av studien	5
1.4 Omfang og avgrensingar i studien	6
1.5 Metodologi.....	6
1.6 Oppbygging av masteravhandlinga	7
II. Teoretisk rammeverk	9
2.1 Omgrepsavklaring	9
2.2 Konseptuelt rammeverk.....	14
2.3 Utviklingsbistand i det teoretiske rammeverket	19
2.4 Malawi	24
2.5 Utdanningssektoren i Malawi	26
2.6 Barrierar for jenters utdanning	29
2.6 FNs fellesprogram	31
III. Metode	36
3.1 Forskingsdesign	36
3.2 Datainnsamling	38
3.3 Databehandling	42
3.4 Etske omsyn.....	44
IV. Analysekapittel del 1	47
4.1 Kontekstuelle faktorar og grunngeving for programmet.....	47
4.2 Programdesign og utvikling av programmet	48
4.3 Implementering av programmet	50
4.4 Interessentengasjement og samarbeid	50
V. Analysekapittel del 2	56
5.1 Resultat av fellesprogrammet for jenters utdanning i Malawi	56
5.2 Relevans.....	57
5.3 Samanheng.....	63
5.4 Effekt	66
5.5 Effektivitet.....	70
5.6 Verknad	72
5.7 Berekraft	77

VI. Lærdomar frå fellesprogrammet for jenters utdanning i Malawi	81
6.1 Suksessar og utfordringar ved programmet	81
6.2 Implikasjonar for framtidig programmering	82
VII. Konklusjon	84
7.1 Oppsummering av funn	84
7.4 Forslag til framtidig forskning	86
Litteraturliste	88
Vedlegg 1: Samtykkeskjema	95
Vedlegg 2: Intervjuguide	98

I. Introduksjon

1.1 Bakgrunn for studien

Bortimot alle barn startar i førsteklasse i Malawi i dag. Dette gjeld i grunnen for heile verda, då det har skjedd stor framgang når det gjeld skuleinnmelding i verda dei siste tiåra.

Utfordringane i utdanningssektoren er likevel mange enno, trass mykje god utvikling globalt på feltet. Malawi er eitt av dei landa i verda som heng bakpå i denne utviklinga. Ein ser at fleire barn droppar ut av skulen tidleg og at kvaliteten i opplæringa er for dårleg. Norsk utviklingsbistand til Malawi vart innleia tidleg, men den betydelege og konkret bilaterale støtta vart særleg retta mot Malawi etter etableringa av den norske ambassaden i landet i 1999. Malawi har òg vore eit av dei utvalde partnerlanda for Noreg innanfor langsiktig utvikling sidan 2018, etter at Stortinget vedtok ti slike partnerland (Utanriksdepartementet 2018).

Ein av dei største norske bistandsinvesteringane i Malawi er utdanningssatsinga "Joint Programme for Girls Education" (JPGE¹), eit fellesprogram som tek form som eit samarbeid på landnivå mellom FN's Barnefond (UNICEF²), FN's Befolkningsfond (UNFPA³) og Verdas Matvareprogram (WFP⁴). Programmet tek sikte på å betre tilgangen til utdanning av god kvalitet for jenter i landet. JPGE blei etablert i 2014 og har motteke betydeleg økonomisk stønad frå Norge, der norske myndigheiter har forplikta over 550 millionar kroner til prosjektet (Norad, 2020). Prosjektet er no inne i sin tredje og siste implementeringsfase og skal i følgje avtalen vere ferdig i løpet av 2024. Det store omfanget til programmet, samt den utradisjonelle tilnærminga med å samle fleire FN-organisasjonar under ei avtale der ein fokuserer på fleire faktorar som påverkar barns skulegang, gjer dette til eit spennande program å undersøke. Programmet var eit pilotprosjekt som fleire tilsvarende prosjekt i ettertid har teke inspirasjon frå.

¹ Joint Programme for Girls Education vil bli omtalt med forkortinga JPGE, og somme gongar som «fellesprogrammet»

² FN's Barnefond vil bli omtalt med den engelske forkortinga UNICEF

³ FN's Befolkningsfond vil bli omtalt med den engelske forkortinga UNFPA

⁴ Verdas Matvareprogram vil bli omtalt med den engelske forkortinga WFP

Bistandsprogrammet JPGE er komplekst og arbeider i ulike sektorar, hovudsakleg utdanning, helse og mat. Dette er også dei tre prioritertingsområda for norsk bilateral bistand til Malawi. Målet er å sikre barns rett til kvalitetsutdanning, med ei særleg fokus på jenter då dei tradisjonelt er mest sårbare i form av at dei går glipp av skulegang på grunn av tidleg ekteskap og graviditet. Konteksten der blir implementert i, både kulturelt og institusjonelt, er relevant og interessant å setje det heile i lys av.

På grunn av den omfattande investeringa i JPGE i Malawi, samt den utradisjonelle og nytenkande tilnærminga som programmet har, er det interessant å evaluere effektiviteten i programmet og korleis JPGE har oppnådd dei fastsette måla. Det er nokså breitt akseptert at effektiviteten av bistandsprogram ofte er avhengige av ulike kontekstuelle faktorar, som styresett og institusjonell kapasitet for å ha ein positiv effekt i landet (Burnside og Dollar 1997 i Knack 2000, 1). Derfor søker denne oppgåva å undersøke utviklinga og implementeringa av fellesprogrammet for utdanning i Malawi og evaluere programmet sin effektivitet for å nå dei fastsette måla. Studien vil nytte eksisterande dokumentasjon tilknytt programmet, inkludert eksterne og interne evalueringar, rapportering, møtereferat og bakgrunnsdokument. I tillegg vil studien nytte kvalitative djupneintervju for å komplettere dokumentasjonen og inkludere synspunkt og erfaringar frå involverte fagfolk. Vidare søker denne studien å trekke lærdom frå dette omfattande programmet som forhåpentlegvis kan vere eit nyttig bidrag til diskursen om bistandseffektivitet og utvikling.

1.2 Forskingsspørsmål og målsetnader

I følgje FN (Verdsbanken 2022, 40-41), har Malawi ein svært høg grad av fråfall frå grunnskulen, og det gjeld spesielt for jenter. Dette er berre ei av mange utfordringar som den sosiale sektoren i Malawi, og utdanning spesielt, står overfor. Fellesprogrammet for jenters utdanning har sidan oppstart hatt som mål å betre tilgangen på utdanning av god kvalitet, og bevare elevane i skulen til dei fullfører. Heile tida med eit spesifikt fokus på jenter, som tradisjonelt har vore meir utsett for å falle frå skulen tidleg grunna fattigdom og til dels kulturelle normer og forventingar frå familien. Programmet fokuserer derfor på ulike intervensjonar som skal legge til rette for jenters skulegang og gi gode intensiv for å fullføre utdanningsløpet, utifrå eit heilskapleg perspektiv. Intervensjonane inkluderer bygging og oppgradering av skulebygg og sanitetsbygg, kompetansestyrking av lærarar og skuleadministrasjon, distribusjon av undervisningsmateriell, skulemat og helsetenester for

ungdom med særleg fokus på seksualitetsundervisning og rådgjeving. JPGE skil seg dermed frå klassiske bistandsprosjekt, då ein samlar utdanning, mat og helse/SRHR⁵ i eitt og same program.

Denne masteravhandlinga vil derfor ta sikte på å undersøke i kva grad dette bistandsprogrammet oppnådde dei ønska måla, og om det faktisk har noko føre seg å samle fleire FN-organisasjonar under eitt og same program der ein fokuserer på fleire sektorar samstundes for å oppnå eit overordna utdanningsmål.

Dei to primære forskingsspørsmålet for denne oppgåve er derfor:

1. I kva grad kan den norske investeringa i fellesprogrammet for jenters utdanning, seiast å ha vore effektivt og lukkast i å betre jenters tilgang til kvalitetsutdanning i Malawi?
2. Har JPGE lukkast i å vere eit reelt samarbeid av tre FN-organisasjonar, og dermed bidratt til høgare effektivitet samanlikna med tradisjonelle bistandsprogram der kvar FN-organisasjon fokuserer på eige fagfelt?

For å svare på dette spørsmålet har følgande forskingsmål blitt identifisert:

Å analysere konteksten, utforminga og implementeringa av fellesprogrammet for jenters utdanning i Malawi. Denne målsettinga søker å forstå dei breie kontekstuelle faktorane som har forma utvikling av fellesprogrammet. Den vil kort undersøke den politiske, økonomiske og sosiale konteksten i Malawi, samt det historiske forholdet mellom Norge og Malawi. I tillegg vil dette målet analysere programmet si utforming, inkludert dets mål, strategiar og aktivitetar, og korleis dei går overeins med utviklingsmåla til Norge, FN og ikkje minst Malawi.

Å evaluere resultat og utfall frå fellesprogrammet for jenters utdanning i Malawi. Dette målet tek sikte på å evaluere effektiviteten til programmet når det gjeld å nå sine fastsette mål i avtalens resultatrammeverk. Her vil eg vurdere programmets innverknad på ulike indikatorar, til dømes innskrivingsrate, bevaringsrate og akademisk prestasjon i skulane. Dette målet vil også analysere effektiviteten til programmet når det kjem til å adressere

⁵ Seksuell og reproduktiv helse og rettår

underliggende sosiale, økonomiske og kulturelle faktorar som hindrar jenters utdanning i Malawi, samt det indirekte målet om å få ned antall tenåringsgraviditetar og barneekteskap som medfører høgt skulefråfall.

Å identifisere sterke og svake sider ved programmet og trekke lærdom til framtidige utviklingsinvesteringar i utdanningssektoren i Malawi. Her vil eg vurdere programmet sine suksessar og utfordringar, slik som berekrafta til intervensjonane, tilstrekkelegheit av finansiering og effektivitet i partnerskap. Dette målet vil gi anbefalingar for framtidig programmering i den malawiske utdanningssektoren, basert på erfaringane frå fellesprogrammet.

Som ei ny og annleis tilnærming i bistandssektoren, er fellesprogrammering slik som JPGE framleis nytt og relativt lite forska på forutan eigne evalueringar i regi av bistandsgjevarar og implementerande organisasjonar. Gjennom ein induktiv framgangsmåte av eit kvalitativt forskingsprosjekt i form av ein casestudie, ønsker eg å undersøke kva som eigentleg er kome ut av dette komplekse bistandsprosjektet. Målet er å trekke på dokumentasjon i dei tre fasane av programmet, sjå dei i lys av kvarandre og opp mot kvarandre, samt supplere med erfaringar og refleksjonar frå relevante fagfolk som på ulikt vis har vore involvert i programmet. Målet er at dette i samanheng kan svare på om fellesprogrammet har vore hensiktsmessig og effektivt i måloppnåinga, og korvidt ein bør satse på tilsvarande tilnærmingar vidare.

Fellesprogrammet Joint Programme for Girls Education

I 2014 inngjekk den norske ambassaden i Lilongwe ein samarbeidsavtale med tre FN organisasjonar i Malawi; UNICEF, UNFPA og WFP, som tok sikte på å promotere jenters utdanning ved å implementere tverrfaglege tiltak. Programmet var fullstendig finansiert av Norge gjennom ambassaden, og FN var implementerande partner i samband med malawiske myndigheiter. Hovudkomponentane i programmet var skulemat implementert av WFP, ungdomsvenlege helsetenestar, seksualundervising og SRHR implementert av UNFPA, og betre undervisingsutfall, kompetansestyrking av lærarar og utbetring av skulemiljø implementert av UNICEF. Den første fasen av programmet, JPGE I, var implementert i perioden 2014 til 2017 og hadde i utgangspunktet ei budsjett på totalt 112 millionar norske kroner men det endelege budsjettet kom på rundt 147,4 millionar norske kroner, på grunn av ytterlegare tildelingar undervegs i løpet av implementeringsfasen. Vidare følgde fase to av programmet, JPGE II, implementert i perioden 2018 til 2021 med eit totalt budsjett på 144,5

millionar norske kroner. Den tredje, og bestemt siste, fasen av programmet starta i 2021 og er ferdig implementert i 2024 med eit totalt budsjett på 367 millionar norske kroner (Norad 2023a). Kvar fase har hatt eit tilnærma likt strategisk objektiv som ein tek sikte på å oppnå, men dei har justert metodane og aktivitetane noko utover i fasane slik at kvar fase er ein fortsetjing på dei førre, men unik i form av at ein oppjusterer innsats og gjer endringar med tanke om å oppnå betre resultat.

1.3 Verdien av studien

Verdien av denne studien ligg i bidraget til diskursen om effektivitet av utviklingshjelp for å redusere fattigdom og fremje berekraftig utvikling. Å sjå nærmare på om ein faktisk oppnår det ein har sett seg som mål er viktig også for framtidig programmering. Særleg er det interessant å finne ut kva som ikkje går slik ein hadde førestilt seg, og kva ein bør vurdere å endre på for å løyse komplekse utfordringar. Spørsmålet om bistandseffektivitet er eitt av dei mest omdiskuterte tema innan utviklingsøkonomi, og behovet for streng evaluering av bistandsprogram er avgjerande. Dette er også noko som norske myndigheiter har satsa stort på, nemleg å måle resultat av norsk bistand (Norad 2023a). Denne oppgåva fokuserer på eitt spesifikt utviklingsprogram, fordi det skil seg frå tidlegare bistandsprosjekt ved å gå over mange år og ved å dekke fleire sektorar samtidig. Det er ei relativt stor investering, som har teke opp mesteparten av den bilaterale utdanningsbistanden til Malawi sidan 2013. Malawi er eit land som er sterkt avhengig av utanlandsk bistand, med Norge som ein av landets største gjevarar (OECD 2021a). Målet med denne studien er innsikt i effektiviteten av denne utdanningssatsinga, men også å sjå overordna på bistanden og bidra til den eksisterande litteraturen om bistandseffektivitet.

Vidare er denne studien relevant for dei som skal fatte avgjersler og andre utviklingsutøvarar som er interessert i å utforme og implementere effektive bistandsprogram i Malawi og tilsvarende utviklingsland. Som stadfesta av mellom andre tidlegare Chief Economist i Verdsbanken, François Bourguignon (2015), kan bistandsprogram som er godt utforma og godt implementert ha ein tydeleg innverknad på fattigdomsnedkjemping og utvikling. Denne studien søker å identifisere suksessane og utfordringane i fellesprogrammet for jenters utdanning og gi anbefalingar for framtidig utviklingsprogrammering i landet. Funna frå denne studien kan gi grunnlag for politiske avgjersler og bistandsprogrammering i Malawi og andre utviklingsland.

Samla sett ligg verdien av denne studien i potensialet den har til å bidra til bistandsdiskursen og informere politikk og praksis innan internasjonal utvikling, spesifikt for norske utviklingsinvesteringar i Malawi.

1.4 Omfang og avgrensingar i studien

Omfanget av studien er avgrensa til evalueringa av effektiviteten til dette spesifikke utviklingsprogrammet for å nå sine mål. Sjølv om funna i denne studien kan vere relevante for andre utviklingsprogram i Malawi, er det viktig å anerkjenne den kontekstspesifikke karakteren av utviklingsprogrammering og at effektiviteten til bistandsprogram kan variere på tvers av land og kontekstar. Derfor forsøker ikkje denne studien å generalisere funna til andre land eller andre utviklingsprogram på generell basis.

I tillegg erkjenner studien avgrensingane som påleggast av tilgjengelegheit og kvaliteten på data knytt til fellesprogrammet for jenters utdanning i Malawi. Studien er avhengig av data levert av programmet sine partnerar i FN og malawiske myndigheiter, som kan ha avgrensingar når det gjeld pålitelegheit og fullstendigheit. I tillegg må ein anerkjenne at data frå dei kvalitative intervju utført for denne studien kjem frå personar som på ein eller annan måte har vore tilknytt programmet som ein del av sin profesjon, og at informasjon som kjem frå dei er subjektiv og belyser deira personlege erfaringar og oppfatningar. Som sådan er studien underlagt kvaliteten på data og pålitelegheita til datakjeldene.

1.5 Metodologi

Denne studien vil bruke eit forskingsdesign som består av blanda metodar, som ofte nyttast i utviklingsforskning for å fange kompleksiteten til utviklingsprogram og deira innverknad på ulike interessentar. Dette inneberer ei blanda tilnærming som nyttar både kvantitative og kvalitative datainnsamlings- og analysemetodar. Denne metoden er brukt mykje i statsvitskapleg forskning i nyare tid og er blitt kjend for sine styrker når det gjeld å kome fram til ei meir omfattande forståing av komplekse sosiale fenomen (Johnson og Onwuegbuzie 2004, 17).

Den kvantitative komponenten av studien vil omfatte analyse av eksisterande programdokument og rapportar for å evaluere framdrifta og effekten av fellesprogrammet for

jenters utdanning i Malawi. Den kvalitative komponenten av studien vil innebere djupneintervju med sentrale interessentar, inkludert programtilsette, myndigheitspersonar, gjevarar og mottakarar av programmet. Dette har som mål å gi innsikt i deira erfaringar og perspektiv på programmet sin effektivitet, samt å få ei djupare forståing av konteksten rundt programmet, utforminga og gjennomføringa av JPGE. Denne tilnærminga vil gjere det mogleg å triangulere funna frå dei to metodane og gi ei meir omfattande forståing av programmet (Johnson og Onwuegbuzie 2004, 21-22).

Samla sett er tilnærminga med blanda metodar ein passende metodikk for denne studien, då den gir moglegheit for omfattande evaluering av fellesprogrammet for jenters utdanning i Malawi. Ved å kombinere kvantitative og kvalitative data vil denne tilnærminga gi ei nyansert forståing av programmet sin innverknad og faktorane som bidrar til suksess eller utfordringar.

1.6 Oppbygging av masteravhandlinga

Avhandlinga vil vere bygd opp på følgande måte:

Det første kapittelet er eit introduksjonsskapittel som tek sikte på å greie ut om tema for avhandlinga og ein kort presentasjon av bakgrunnen for valet av tema og relevant litteratur. Dette kapittelet tek også sikte på å introdusere målsetnadane for oppgåva, verdien av den og avgrensingar. Her vil eg også kort presentere metodologien som er nytta i avhandlinga.

Det andre kapittelet vil presentere det teoretiske og konseptuelle rammeverket som legg grunnlaget for den vidare analysen. Dette kapittelet har som mål å setje konteksten for studien ved å introdusere eksisterande litteratur og forskning som er relevant for oppgåva. Her vil det kome ei omgrepsavklaring, bakgrunn og informasjon om konteksten programmet blir implementert i.

Vidare vil kapittel tre presentere metodane som er valde for avhandlinga og grunngevingane bak vala tekne. Her vil forskingsdesign, datainnsamling og databehandling bli presentert og drøfta. Dette kapittelet tek føre seg avhandlinga si utforming frå byrjing til slutt, presentere det metodologiske grunnlaget samt greie ut om forskningsetiske omsyn.

Kapittel fire er det første av to analysekapittel. Her vil eg gå inn på kontekstuelle faktorar som dannar sfæren for programmet, samt analysere bakgrunnen og grunngevinga for programmet. Vidare vil eg her fokusere på sjølve programmet, på programdesignet, implementering og gjennomføring, og til sist på engasjement av partnarar og samarbeid internt og eksternt.

Kapittel fem er det andre analysekapittelet. Dette kapittelet vil fortsetje analysen av programmet ved å knyte det til OECDs Utviklingskomité sine seks evalueringskriterium for effektivitet; relevans, samanheng, effekt, effektivitet, verknad og berekraft.

Det sjette kapittelet vil avslutte analysen ved å trekke fram lærdomar og erfaringar, suksessar og utfordringar frå programmet basert på analysen i kapittel fire og fem. I kapittel seks vil eg også fokusere på implikasjonar som programmet har for framtidig implementering av liknande prosjekt, samt kva relevans JPGE har for utviklingsbistand, særleg for utdanningssektoren, i Malawi.

Det sjuande og siste kapittelet vil vere konklusjonen. Her vil eg oppsummere dei sentrale funna frå analysen og reflektere rundt desse. Heilt til sist kjem forslag til framtidig forskning.

II. Teoretisk rammeverk

Det teoretiske grunnlaget i denne oppgåva inkluderer eit avsnitt som tek føre seg forklaring av omgrep som blir mykje brukt gjennom teksten. Her vil eg ta føre meg omgrepa utvikling og bistand, kvalitetsutdanning i bistanden, samt likestilling og jenters utdanning. Vidare vil eg gå inn på det konseptuelle rammeverket og utviklingsbistand i det teoretiske rammeverket. Så vil meir inngåande bakgrunn om Malawi og utdanningssektoren i Malawi bli presentert, samt kva barrierar som finst for jenters utdanning i landet. Til sist vil dette kapittelet gå inn på FNs fellesprogrammering. Dette skal danne grunnlaget for analysen av sjølve JPGE-programmet i hovuddelen av denne oppgåva.

2.1 Omgrepsavklaring

Utvikling og bistand

I konteksten av å analysere verknaden og effektiviteten til ei utvald bistandsprogram og forstå det overordna målet med all bistand, nemleg å fremje utvikling, spesielt berekraftig utvikling, er det essensielt å definere omgrepa “bistand” og “utvikling”.

Offisiell utviklingshjelp (ODA), eller bistand, definerast av OECD (2023) som regjeringsstønad som er designa for å fremje økonomisk utvikling og velferd i utviklingsland. Lån og kreditt til militære formål er ikkje ein del av denne definisjonen. Bistand kan gjevast bilateralt, frå gjevarland til mottakarland, eller kanalisert gjennom ein multilateral utviklingsorganisasjon slik som FN eller Verdsbanken. Bistand inkluderer tilskot, mjuke lån og levering av teknisk assistanse.

Bistanden blir nytta som eit verktøy som tek sikte på å leggje til rette for utvikling i eit land. Utvikling blir tradisjonelt sett forstått i økonomiske termar, som omfattar vekst i bruttonasjonalprodukt (BNP), personleg inntekt, industrialisering, teknologiske framsteg eller ei modernisering av samfunnet (Sen 2001, 3). Medan økonomisk vekst er eit viktig verktøy for utvikling, anerkjennast det også som eit middel for å oppnå breiare utvikling. Dette inkluderer godar som tilgang til utdanning og helsetenestar, politiske og sivile rettar. I tillegg inneber utvikling at ein lukkast i å eliminere fattigdom, systematiske sosiale manglar og statleg undertrykking. Ein ser derfor gjerne på økonomisk vekst saman med demokratisering som viktige indikatorar på utvikling, fordi dei fører med seg utvida sosiale rettar og fridomar.

Spørsmålet om korvidt bistandseffekten skal målast i økonomisk vekst er i seg sjølv ein separat diskusjon, sidan utvikling involverer mange andre faktorar. Trass i at det potensielt manglar ein direkte samanheng mellom bistand, auka inntekt, økonomisk vekst og reduksjon av fattigdom, er det mykje som talar for at bistand framleis kan vere eit effektivt verktøy for å betre sosiale sektorar som utdanning og helse i fattige land. For mange bistandsprogram, spesielt dei som er i tråd med Norge sine bistandsmål, er nettopp dette dei viktigaste suksesskriteria, ikkje nødvendigvis berre økonomisk vekst – dette kjem gjerne som eit etterslep ei stund etter implementeringa av sjølve bistanden, som kan gjer effekten utfordrande å måle. Dette gjeld òg for Noregs bistandsmål, der utdanning er ein av hovudprioriteringane og eit område der meiningsfulle resultat kan oppnåast, sjølv med avgrensa økonomisk vekst. Økonomisk vekst er i dette tilfellet derfor ikkje eit mål i seg sjølv (Hatlebakk 2021, 22). I World Bank Economic Review har Axel Dreher, Peter Nunnenkamp og Rainer Thiele (2008, 294) undersøkt bistand til utdanning spesifikt og konkluderer med at bistand retta mot utdanning fører til at fleire elevar byrjar på skulen og fullfører grunnskulen. Med disaggregerte data konkluderer dei derfor med at bistand har ei positiv påverknad på grunnskulopplæringa. Generelt viser studiane at sektor- eller geografispesifikk bistand har ein betydeleg påverknad på utdanningsresultata (Hatlebakk 2021, 23). Amartya Sen (2001, 14) argumenterer også for at det er viktig å ikkje undervurdere verdien av økonomisk vekst når ein skal vurdere utvikling, men at det er vel så viktig å sjå utover det òg.

Om ein ser utover økonomisk vekst, dukkar omgrepet "berekraftig utvikling" raskt opp. I dag er dette eit mykje brukt omgrep, somme meiner det til og med er overbrukt, men dette omgrepet vart først introdusert av FN då dei lanserte rapporten "World Conservation Strategy - Living Resource Conservation for Sustainable Development" (IUCN-UNEP-WWF 1980) i 1980. "Berekraftig utvikling" vart allmenkjent først i 1987 då den såkalla Brundtland-rapporten blei utgitt. Denne rapporten vart lagt fram av FNs miljø- og utviklingskommisjon og definerte berekraftig utvikling som ein form for utvikling som imøtekjem behova for dagens generasjonar utan at det går utover framtidige generasjonar si moglegheit til å møte sine behov (United Nations General Assembly 1987). Denne rapporten la også vekt på samanhengen mellom økonomi, miljø og sosial utvikling. Den understreka at utvikling som medfører miljøødeleggingar ikkje er faktisk framgang. Rapporten ba om at ein ser samanhengen mellom overbefolkning, ressursløsing og matusikkerheit med mål som fred, økonomisk vekst og miljøvern. Dette krev også løysingar og tiltak som ser det heile i samanheng, og det er dette som definerer "berekraftig utvikling". Leach, Mehta og

Prabhakaran (2016, 6) er blant fleire som har utvida definisjonen til å omfatte likestilling mellom kjønn. Det inneber å definere berekraftig utvikling som ein type utvikling som sikrar velvære og velferd, likestilling mellom kjønn, miljøvern og økologisk integritet, og sosial rettferd.

Omgrepa er altså omfattande, spesielt “utvikling” og kan brukast i ganske mange ulike kontekstar, og mykje meir litteratur og definisjonar finnast. I denne avhandlinga konseptualiserast utvikling som en fleirdimensjonal prosess som omfattar økonomisk vekst, samfunnsmessige framsteg, reduksjon av fattigdom og betringar innan utdanning, helse og matsikkerheit. Bistand betraktast som eit strategisk verktøy for å lette slik utvikling, med vekt på sosiale resultat og i tråd med dei overordna prinsippa for berekraftig utvikling.

Denne definisjonen er vald for å anerkjenne kompleksiteten i utvikling og dei mangfaldige måtane bistand kan bidra til positive samfunnsendingar, utover økonomiske indikatorar. Ved å omfatte utdanning, helse, likestilling, miljøvern og sosial rettferd innanfor ramma av berekraftig utvikling, søkjer denne tilnærminga å reflektere den heilskaplege karakteren av utviklingsprosessen til fellesprogrammet JPGE. Dermed blir utvikling sett som ein kontinuerleg og integrert innsats for å betre livskvaliteten for noverande og framtidige generasjonar, med bistand som eit nøkkelinstrument for å realisere denne visjonen. Den valde definisjonen tek sikte på å skape eit rom for å vurdere suksess i bistandsprogram utover reint økonomiske parameter og å fremje ein meir inkluderande og berekraftig tilnærming til utvikling.

Kvalitetsutdanning i bistanden

Kvalitetsutdanning er eit vidt omgrep som refererer til eit utdanningssystem som oppfyller visse standardar, som sikrar at elevane tileignar seg kunnskap, ferdigheiter, haldningar og verdiar som gjer dei i stand til å leve produktive liv og gi positive bidrag til samfunnet.

Kvalitetsutdanning bør vere inkluderande, rettferdig og relevant for elevane og samfunnet sine behov. I følgje FNs organisasjon for utdanning, vitskap og kultur (UNESCO 2021) skal kvalitetsutdanning, som for øvrig også er Berekraftsmål nummer 4, vere tilgjengeleg for alle, uavhengig av kjønn, etnisitet, sosioøkonomisk bakgrunn eller funksjonshemming. Den bør også leverast av utdanna og kvalifiserte lærarar, ved å bruke relevante og oppdaterte læreplanar, og støttast av tilstrekkelege fasilitetar og ressursar på skulane.

Måling av kvaliteten på utdanning er ein kompleks prosess som involverer fleire dimensjonar, slik som læringsutbytte, relevansen og effektiviteten til læreplanen, kvalifikasjonane og opplæringa til lærarar, tilstrekkeleg tilgang til læremateriell og fasilitetar, og inkludering og rettferd i utdanningssystemet. Det finst fleire metodar og verktøy for å måle kvaliteten på utdanninga, som standardiserte testar, elevvurderingar, klasseromsobservasjonar, undersøkingar og kvalitative intervju. Desse metodane kan gi nyttig innsikt i utdanningssystemet sine sterke og svake sider, samt bidra til å identifisere områder for forbedring. Det er imidlertid viktig å erkjenne at kvalitetsutdanning ikkje berre handlar om målbare resultat, men også om læringsprosessen og den generelle utviklinga til elevane (UNESCO 2021).

Utdanning blir av mange sett på som ein av dei viktigaste investeringane for å sikre økonomisk vekst og utvikling i eit land. Utdanningssektoren spelar ein vesentleg rolle i å utvikle menneskeleg kapital og betre produktiviteten til arbeidsstyrken, noko som kan føre til auka økonomisk vekst og utvikling. I følgje UNESCO (2018) er utdanning positivt forbunde med økonomisk vekst, fattigdomsreduksjon og sosial utvikling. Investering i utdanning kan føre til fleire ulike økonomiske vinningar, inkludert auka arbeidsproduktivitet, høgare lønningar, auka innovasjon og teknologisk framgang. Utdanning er avgjerande for å utvikle ferdigheiter og kunnskap som er nødvendig for å oppnå økonomisk vekst og utvikling. Det er til dømes meir sannsynleg at utdanna personar er engasjert i produktive aktivitetar, som entreprenørskap og innovasjon, som kan skape fleire jobbmoglegheiter og generere inntekt. Vidare kan utdanning bidra til økonomisk vekst ved å auke effektiviteten i produksjon, betre kvaliteten på varer og tenestar og legge til rette for teknologisk innovasjon.

Utdanning har ikkje berre direkte fordelar for enkeltpersonar, men den gir også meningsfulle ringverknader for samfunnet som ei heilheit. Ein av desse ringverknadane er betra helse og auka sosial velferd. Utdanning spelar ein avgjerande rolle i å styrke folkehelsa ved å auke kunnskapen om helserisikoar og fremje sunn åtferd (Cutler & Lleras-Muney, 2006, s. 1). Ein befolkning med høgare utdanningsnivå har ofte betre forståing av helseutfordringar og ernæring, noko som kan føre til førebyggjande tiltak og betre helsepraksis på individnivå, også når det gjeld seksuell helse og rettigheitar. Dermed kan utdanning virke som eit kraftig verktøy for å fremje folkehelse og redusere byrda av sjukdomar, inklusive seksuelt overførbare sjukdomar, og tidleg, uønska graviditetar.

I tillegg til helsegevinstar har utdanning betydelege konsekvensar for sosial utvikling. Den bidrar til å fremje sosial tilhøyrse, toleranse og kulturelt medvit. Gjennom utdanning kan samfunnet utvikle ein sterkare kjensle av fellesskap, kor enkeltpersonar blir betre rusta til å forstå og akseptere mangfaldet rundt seg. Dette skaper eit meir inkluderande samfunn der ulike kulturelle perspektiv verdsettast, sosiale band styrkes og ein er villige til å endre potensielt skadelege tradisjonar og skikkar. Slik sett er utdanning ein nøkkelkomponent i å bygge eit samfunn som er prega av mangfald, samarbeid og gjensidig respekt.

Samla sett viser desse ringverknadane at investeringar i utdanning ikkje berre gagnar enkeltpersonar direkte, men har også ein breiare positiv innverknad på samfunnets helse og velferd.

Likestilling og jenters utdanning

I Afrika sør for Sahara, deriblant Malawi, utgjør jenter ein uforholdsmessig stor andel av antall barn utanfor skulen. Denne problematikken dannar noko av bakgrunnen for globale initiativ retta mot å fremje jenter i utdanningssystemet. Fleire meningsfulle internasjonale tiltak for utdanning legg spesiell vekt på jenters utdanning, som til dømes erklæringa om Education for All (EFA) og Dakar-rammeverket (Chisamya et al., 2012). Desse initiativa har som mål å adressere og redusere kjønnsbaserte ulikskapar i tilgangen til utdanning, særleg med tanke på å auke jenter si deltaking og fullføring av skulegang. Ved å rette merksemda mot jenter i utdanningssektoren søker desse globale innsatsane å bidra til auka likestilling, styrka samfunnsutvikling og berekraftig vekst i regionar som Afrika sør for Sahara.

I denne samanheng vil det vere naturleg å skilje mellom ein liberal feministisk agenda, som er orientert meir mot lik tilgang og rettigheitar til eksisterande modellar av formell, statleg skulegang, og ein kritisk likestillingsagenda der ein tek sikte på å fremje likestilling og velvære for jenter og gutar i skuleløpet og koplinga dette har med andre sosiale sfærer (Aikman & Unterhalter 2005, 21). Ein er ikkje nødvendigvis ute etter å oppnå eit nullsumspel, der suksess målast i form av einsarta fordeling av eit gode på tvers av grupper (slik som tilgang til utdanning). Både jenter og gutar kan ha nytte av ein annan skulemodell enn den som eksisterer i dag, men jenter kan trenge andre eller større ressursar enn gutar for å gå på skule i like stor grad på grunn av andre faktorar i samfunnet. Jenter og gutar kan møte ulike hindringar til skulegang, og kan ha behov for ulike støtte. Dette må forståast i lys av dei komplekse sosiale, politiske og økonomiske systema dei er ein del av. Målet er å få like

mange jenter inn i skulen som gutar, og totalt sett at alle barn oppnår skulegang, medan ein aksepterer at ulik innsats må til overfor jenter og gutar. Då må ein sjå utover sjølve skulen og skulesystemet, og sjå heilskapleg på eksterne faktorar i lokalsamfunnet og familielivet til barne som påverkar skulegangen deira (Aikman & Unterhalter 2005, 15; Chisamya et al. 2012).

Denne diskusjonen om jenter i utdanninga understrekar viktigheita av ei differensiert tilnærming for å handtere kjønnsbaserte ulikskapar i skulegangen. Globale initiativ som dei nemnd over, peiker på nødvendigheita av å anerkjenne og adressere dei unike utfordringane jenter møter på vegen til utdanning og personleg utvikling og velvære. For å sikre inkludering og likestilling må tiltaka ikkje berre fokusere på tilgang til skule, men også på å skape eit støttande miljø og ressursallokering som tek omsyn til dei spesifikke hindringane jenter står overfor. Ved å erkjenne kompleksiteten og mangfaldet av desse utfordringane, kan samfunn og utdanningsorgan utvikle målretta strategiar som går utover standardmodellane og tek omsyn til dei unike behova til jenter og gutar. Dette vil bidra til å realisere visjonen om likestilling i utdanning og sikre at alle barn, uavhengig av kjønn, oppnår fullført skulegang og har like moglegheiter for personleg og samfunnsmessig utvikling.

2.2 Konseptuelt rammeverk

Eit konseptuelt rammeverk er eit sett med samanhengande omgrep, antakingar og definisjonar som gir ein måte å tenke på eit spesifikt fenomen eller problem på. Det er eit verktøy som kan brukast for å etablere eit teoretisk grunnlag for å forstå samanhengane mellom variablar og konteksten dei oppstår i. Det konseptuelle rammeverket er utvikla basert på ein gjennomgang av eksisterande litteratur, og fungerer som ein guide for datainnsamling og analyse. Det lar oss identifisere nøkkelvariablane som er relevante for studien, å spesifisere relasjonane mellom desse variablane og identifisere mekanismane eller prosessane som ligg til grunn for desse relasjonane. Det konseptuelle rammeverket bidrar til å sikre at studien er logisk samanhengande og empirisk forankra (Creswell og Creswell 2018, 25).

I konteksten av å utføre ein studie om bistandsprogrammet Joint Programme for Girls Education, gir eit konseptuelt rammeverk ein behjelpeleg struktur for å forstå og analysere kompleksiteten i fenomenet. Dette verktøyet, utvikla gjennom ein grundig gjennomgang av eksisterande litteratur, fungerer som ein rettleiing gjennom heile forskingsprosessen, frå

datainnsamling til analyse. Ved å leggje til rette for ein teoretisk forståing av samanhengen mellom variablar og den aktuelle konteksten, mogleggjer det konseptuelle rammeverket ein systematisk tilnærming til identifisering av nøkkelvariablar, spesifisering av deira relasjonar, samt identifisering av underliggende mekanismar og prosesser. Dette bidrar til ein logisk samanhengande og empirisk forankra studie, og sikrar at forskinga er strukturert og retta mot klare mål (Creswell og Creswell 2018, s. 25).

I tillegg til å gi retning for forskinga, tener det konseptuelle rammeverket som eit verktøy for å rettleie refleksjon rundt utforming og gjennomføring av evalueringa, og sikrar at relevante faktorar blir nøye vurderte. Gjennom å integrere dei anerkjende OECD Development Assistance Committee (DAC)-kriteria i det konseptuelle rammeverket, legg studien grunnlaget for ein grundig og systematisk evaluering av Joint Programme for Girls Education, med fokus på relevans, samanheng, effekt, effektivitet, verknad og berekraft. Denne tilnærminga bidrar til å skape eit heilskapleg perspektiv på bistandsprogrammet, slik at analysen blir ikkje berre metodisk robust, men også konsistent med etablerte standardar og prinsipp innanfor feltet for evaluering av utviklingsbistand.

Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD⁶), etablerte først ein modell som måler bistandseffektivitet, som over 100 land og internasjonale organisasjonar har påteikna, inkludert Norge og FN. Modellen er kjend som the Paris Declaration on Aid Effectiveness, eller Paris-erklæringa for bistandseffektivitet på norsk. Formålet var å danne eit praktisk og handlingsorientert vegkart for å betre kvaliteten av bistanden og styrke effekten den har på utvikling. Dette vegkartet set på plass ein rekke spesifikke tiltak for implementering og indikatorar for måling som skal vurdere framgangen. Paris-erklæringa krev også eit internasjonalt overvakingssystem for å sikre at gjevarar og mottakarar held kvarandre ansvarlege (OECD 2008, 1).

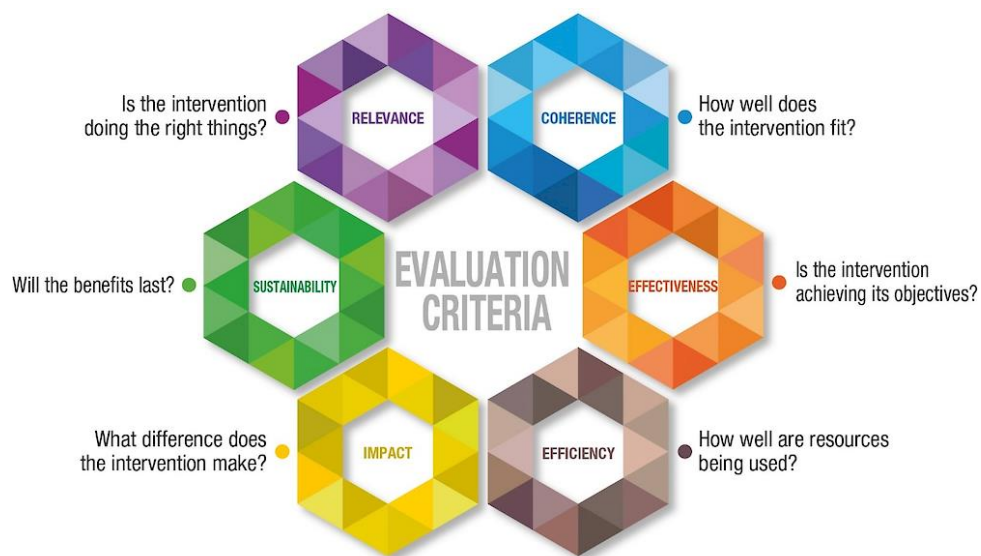
Denne effektivitetsmodellen frå 2005 består av fem prinsipp (OECD 2008, 9-10):

- 1) Eigarskap: Utviklingsland set sine egne utviklingsstrategiar, betrar sine egne institusjonar og får bukt på korrupsjon.

⁶ Forkortinga OECD vil bli nytta vidare i teksten

- 2) Tilpassing: Gjevarland og organisasjonar koordinerer sine bidrag med desse strategiane og brukar lokale system.
- 3) Harmonisering: Gjevarland og organisasjonar koordinerer handlingane sine, forenkler prosedyrar og deler informasjon for å unngå duplisering.
- 4) Forvaltning av ressursar: Utviklingsland og gjevarar fokuserer på å produsere, samt måle, resultat.
- 5) Gjensidig ansvar: Gjevarar og utviklingsland er ansvarlege for utviklingsresultat.

Vidare utvikla OECD sin utviklingskomité, DAC, endå meir spesifikke evalueringskriterier for bistandsmåling, som sist vart revidert i 2019 (Norad 2023b). DAC-kriteria fungerer som ein omfattande ramme for å evaluere effektiviteten av utviklingshjelpinitiativ. Dette er også evalueringskriteria som norske myndigheiter brukar i sine egne resultatsvurderingar. Det er derfor naturleg å trekke inn denne modellen i analysen av det norsk-finansierte bistandsprogrammet i Malawi. Desse kriteria omfattar relevans, samanheng, effekt, effektivitet, påverknad og berekraft, og gir ein heilskapleg tilnærming til å vurdere det overordna bidraget frå utviklingsprogram til berekraftige utviklingsmål. Desse kriteria blir også breitt nytta for å vurdere suksessen og manglane ved utviklingsinngrep i dette feltet. Ved å undersøke relevansen av initiativ slik som Joint Programme for Girls Education for behova og prioriteringane til den sette målgruppa, evaluere effektiviteten i ressursbruk og vurdere langsiktig berekraft og påverknad, tilbyr DAC-kriteria ein nyansert tilnærming til kompleksitetane i utviklingsprosjekt. DAC-evalueringskriteria kan skildrast som følgjande (OECD 2021b, 37):



Figur 1 The six criteria and their related questions (OECD 2021b, 37 Figure 4.1)

1. Relevans: Er bistanden godt tilpassa behova til mottakarane eller relevante politiske målsetnader?

Relevans vurderer samanhengen mellom bistandsprosjektet og målsetnadane, behova og måla til målgruppa ein ønsker å nå i det landet ein opererer i. Det undersøker om prosjektet adresserer dei spesifikke utfordringane ein ønsker å endre i den gitte konteksten ein implementerer programmet i.

2. Samanheng: Kor godt er intervensjonen tilpassa omgjevnadane?

Samanhengskriteriet tek sikte på å vurdere i kva grad programmet er i samsvar med relevant politikk og målsetnader både i landet ein implementerer i, mottakarlandet, og for utviklingspartnaren eller globale utviklingsmål.

3. Effekt: Blir dei fastsette målsetnadane for tiltaket oppnådd?

Effektkriteriet analyserer i kva grad utviklingsprosjektet oppnår sine mål og gir dei tiltenkte resultata. Dette kriteriet ser på den faktiske påverknaden av intervensjonane i praksis.

4. (Kostnads)effektivitet: Gir bistanden mykje att for pengane?

Effektivitetskriteriet fokuserer på den økonomiske bruken av ressursar i forhold til produksjonen og resultata som kjem ut av prosjektet. Det blir her vurdert om bistanden blir gitt på ein kostnadseffektiv måte.

5. Verknad: Kva har skjedd som følgje av tiltaket, både positivt og negativt?

Verknad, eller påverking, evaluerer dei breiare og ofte utilsikta effektane av bistandsprogrammet på meir overordna utviklingsmål. Dette inkluderer faktorar slik som til dømes fellesskap og eigarskap til intervensjonane i lokalsamfunnet, men også på høgare nivå som nasjonalt myndighetsnivå. Det inkluderer også verknaden på institusjonell kapasitetsbygging og integrasjon av programaktivitetar i lokale system.

6. Berekraft: Er det grunn til å tru at resultatene av bistanden vil vare over tid, også etter at støtta er avslutta?

Berekraftskriteriet omhandlar ei vurdering av sannsynet for at fordelane, eller resultatene, av bistandsprogrammet vil fortsetje etter at den finansielle og tekniske stønaden avsluttast. Dette kriteriet ser på den langsiktige berekrafta av prosjektet sine resultat. Varig systemendring er eit døme på noko som vil vere langsiktig berekraftig.

(Norad 2021b).

Imidlertid er DAC-kriteria, som einkvar metode for evaluering og analyse, ikkje utan avgrensingar eller manglar. Ein tydeleg svak side ved DAC-kriteria ligg i utfordringa med å måle kvalitative aspekt, slik som dei sosiale og kulturelle dimensjonane i utviklingsresultat. I tillegg kan kriteria til ein viss grad forenkla den komplekse og kontekstspesifikke naturen av utviklingsprosessar, og potensielt oversjå nyanserte lokale dynamikkar. På den andre sida har DAC-kriteria fleire sterke sider å vise til, slik som deira evne til å tilpasse seg ulike samanhengar, deira samsvar med prinsippa om effektivitet og ansvarlegheit, samt den resultatorienterte tilnærminga til utviklingshjelp. Norad skriv til dømes om sitt eige evalueringsarbeid at dette skal vere eit supplement til resultatarbeidet i bistand, og at det tek sikte på å vere meir uavhengig og stiller andre metodekrav, ved å stille spørsmål slik som DAC-kriteria over. Ein ser her på om dei riktige tingane er blitt gjort i bistandsprosjektet og kva dei samla effektane er (Norad 2021b).

I tilfellet av denne studien som omgår fellesprogrammet JPGE, er bruken av OECD DAC-kriteria rettferdiggjort av fleire grunnar. For det første sikrar kriteria si vektlegging på relevans ein undersøking av om programmet samsvarar med dei spesifikke behova og utfordringane som barn, og då spesielt jenter, står overfor i den malawiske konteksten og som hindrar skulegangen deira. For det andre mogleggjer effektivitetskriteriet ein vurdering av ressursutnytting og kostnadseffektivitet for oppnåinga av utviklingsresultat. I lys av storleiken på denne investeringa, er dette relevant i analysen av JPGE. For det tredje er kriteriet om berekraft avgjerande for å vurdere om programmet har potensiale til å skape varig positiv effekt på jenters tilgang til god kvalitetsutdanning i Malawi. Samla sett tilbyr DAC-kriteria ein systematisk og omfattande ramme som samsvarar med den mangfaldige naturen av dette utviklingsprogrammet, og det gjer dei til eit passende verktøy for å evaluere Joint Programme

for Girls Education sin effektivitet og innverknad i samanheng med jenters utdanning i Malawi.

Evalueringskriteria presentert over vil altså vere med vidare i analysekapittelet seinare i avhandlinga. Her vil eg nytte OECD DAC-kriteria for å evaluere og analysere JPGE-programmet. Av dei to modellane presentert over, som jo er nokså like, vel eg å nytte dei nyaste seks evalueringskriteria frå OECD sin utviklingskomité, DAC, som rettesnor i denne oppgåva.

2.3 Utviklingsbistand i det teoretiske rammeverket

Ifølgje Verdsbanken (2018, 25) og deira analysar og framtidsvurderingar, vil fleirtalet av dei komande tiåra sine fattige bu i Afrika sør for Sahara, med dei fleste av dei i rurale område. Fattige menneske som bur på bygda er ofte fanga i ei fattigdomssyklus, der dei møter fleire hindringar samtidig. Å takle berre eitt hinder om gongen er difor utilstrekkeleg for å løfte dei ut av fattigdom. Investering i menneskeleg kapital, til dømes gjennom satsing på utdanning, representerer ei form for forseinka bistand, der resultat i form av økonomisk vekst ikkje nødvendigvis er umiddelbare.

Det har vore utallige analysar og studiar om bistandseffektivitet opp gjennom åra, der økonomisk vekst har vore eit vanleg mål. Diskursen har vore prega av både skeptikarar, som då er kritiske til ineffektivitet og at bistand finansierer forbruk heller enn investering, og forkjemparar som hevdar at bistand kan medføre økonomisk vekst dersom den er gitt i riktig kontekst (Boone 1996 i Easterly 2004, 26 og Burnside og Dollar i Easterly 2004, 24). Det er viktig å merke seg at dei ulike synspunkta presentert i denne oppgåva reflekterer ein rekke meiningar og argument innan utviklingsøkonomi, men langt frå alle, og at det er ein pågåande debatt om effektiviteten av utanlandsk bistand. Litteraturen inneheld mange motstridande konklusjonar og blir stadig vurdert og analysert.

Framståande akademikarar på feltet, som Amartya Sen (2006) og William Easterly (2006), har lagt fram argument som indikerer at utanlandsk bistand har resultert i meir skade enn nytte. Easterly, spesielt kjent for sin kritiske, men ikkje nødvendigvis negative, tilnærming til utanlandsk bistand, uttrykker skepsis mot tradisjonelle tilnærmingar til bistand. Han fremjar i staden meir marknadsorienterte, desentraliserte og lokalt eigde løysingar. Han peikar på at

tradisjonelle ovanfrå-og-ned bistandsintervensjonar ofte ikkje har oppnådd dei ønska resultata, og hevdar at utanlandsk bistand har blitt bortkasta eller feilfordelt på grunn av mangel på ansvarlegheit og effektive mekanismar for tilbakemeldingar (Easterly 2004). Dette kan ein kjenne att i OECD sine kriteria for bistandseffektivitet som er presentert over, som forsøker å adressere nettopp desse utfordringane.

Easterly si tilnærming understrekar kor viktig det er med lokalt eigarskap, desentraliserte avgjersler og marknadsbaserte løysingar. Han tek til orde for ei tilnærming der mottakarane får meir og sei i bistandsprogrammering, og der ein rettar bistand mot lokale behov og prioriteringar. Denne tilnærminga er i tråd med tanken om at berekraftig utvikling krev ein forankring i lokal kunnskap og kontekst, og at mottakarane av bistand må vere aktive deltakarar i beslutningsprosessane. Ved å framheve behovet for ansvarlegheit og gode mekanismar for tilbakemelding og rapportering, stadfestar Eastely sine synspunkt verdien av å implementere effektive vurderingskriterier, som dei fastsett av OECD, for å sikre at bistanden faktisk oppnår sine tiltenkte mål og bidreg positivt til lokalsamfunna den er meint å hjelpe.

Sjølv om det har vore ein pågåande debatt om effekten av bistand, viser mykje av den publiserte litteraturen sidan slutten av 1990-tallet at bistand generelt sett har vore effektiv. Dette synspunktet støttast blant anna av funna til Dalgaard, Handen og Tarp (2004 i Dreher, Nunnenkamp og Thiele 2008, 291), som gjennomførte ein studie for å vurdere effekten av bistand. Forskinga deira antyda at bistand har bidrege til målbare betringar i mottakarland, og dei konkluderte med at bistand har hatt positive verknader.

Ein av dei mest kjente studiane av bistand var publisert av Craig Burnside og David Dollar på nittitalet, der dei nytta eit datasett om internasjonal bistand utarbeidd av Verdsbanken og gjennomførte ein regresjonsanalyse til å forstå forholdet mellom bistand, økonomisk politikk og vekst i BNP per innbyggjar (Burnside og Dollar 2000, 2). Modellen er seinare kjend som «Burnside-Dollar Aid Effectiveness Model». For å unngå svingingar nyttar dei ein aggregert analyse delt inn i fireårsperiodar frå 1970 til 1993. Dei finn i gjennomsnitt ingen påverknad av bistand på økonomisk vekst. Men når dei kombinerer bistandsvariablar med mål på gunstig makroøkonomisk politikk, finn dei faktisk ei positiv verknad på økonomisk vekst, særleg i låginntektsland. Dei antyda altså at utanlandsk bistand kan ha ein positiv innverknad på økonomisk vekst, men at den er avhengige av spesifikke forhold rundt seg og at bistanden er

mest effektiv i land med sunn økonomisk politikk og nokolunde velfungerande institusjonar. Resultatet frå analysen deira estimerte at 1 prosent av BNP i bistand gitt til eit fattig, men godt administrert land, kan auke vekstraten til landet med 0,5 prosent. Dei foreslo derfor at bistand skulle rettast mot land som oppfyller visse vilkår, ettersom slike land ville ha større sannsyn for å omsetje bistanden til økonomisk vekst. Arbeidet deira understreka altså også viktigheita av å målrette bistand mot land som har større sannsyn til å dra nytte av den. Denne modellen har også dei siste åra blitt utvida til å inkludere fleire faktorar som påverkar effektiviteten til bistanden, slik som kvaliteten på offentlege institusjonar, rolla til sivilsamfunnet og styresett. Fleire etterfølgjarar har nytta same metodikk i sine analysar for å sikre samanliknbare resultat.

Desse funna representerer derfor også ein viktig stemme i debatten om bistandseffektivitet, og bidrar til den breiare forståinga av korleis bistand kan påverke til positive endringar i utviklingskontekstar, og den gir eit teoretisk og empirisk grunnlag for å diskutere rolla til bistand som eit verktøy for å fremje berekraftig utvikling.

William Easterly (2004, 23-24) har sidan kritisert bruken av Burnside og Dollar sin regresjonsanalyse, og hevdar den ofte er blitt teken ut av samanheng. Han kritiserer ikkje sjølve artikkelen til Burnside og Dollar, han meiner analysen deira møter høg akademisk standard og hevdar den er intuitivt plausibel. Men han peiker også på at grunnlaget deira for ein politisk anbefaling om å auke utanlandsk bistand, om så berre politikken er god, utan å teste om resultatet deira held mål om ein utvidar datasettet eller brukar alternative definisjonar av «bistand», «politikk» og «vekst». Deira generelle funn vart nemleg framstilt i fleire media og blei brukt av internasjonale organisasjonar som tok til orde for eit auke i bistand på tidleg 2000-talet. Easterly peika også på at Burnside og Dollar, samt den kjende utviklingsøkonomen Paul Collier som også er ein talsmann for bistand – dog kritisk til ineffektiviteten i bistanden – alle var økonomar som arbeidde i Verdsbanken. Easterly (2004, 26) forsøker å setje resultatata til Burnside og Dollar i ein breiare kontekst. Han bruker same spesifikasjonar som dei, men utvidar datasettet ettersom meir data er tilgjengeleg. Når Easterly utvidar definisjonane av høvesvis «bistand», «politikk» og «vekst», finn han at samanhengen ikkje lenger kan seiast å vere signifikant og det blir klart at dei empiriske koplingane frå bistand til økonomisk vekst er langt meir skjøre enn det mange har tolka resultatet av studien til Burnside og Dollar å vere (Easterly 2004, 30). Easterly (2004, 40) konkluderer vel med at «*Aid agencies should set more modest objectives than expecting aid to “launch the takeoff into self-sustained growth.”*».

Konsepta som både Easterly og Burnside og Dollar presenterer er relevante og nyttige å ha med seg når ein skal vurdere eit bistandsprogram, sjølv om dei har ulike synspunkt og tilnærmingar. Dette understrekar kor komplekst temaet er, og at ein må evne å sjå ting i ein brei kontekst. Spørsmålet ein gjerne stiller seg om Malawi, i lys av studiane litteraturen presentert over, er derfor aller først om landet oppfyller krav for god administrasjon, fungerande institusjonar og god makroøkonomisk styring. Malawi har på papiret gode offentlege retningslinjer og strategiar, men landet slit med gjennomføringa av desse. Offentleg administrasjon er prega av korrupsjon, ressursmangel og eit handlingslamma byråkrati. Ein retrospektiv analyse gjennomført av Verdsbanken i 2017 tok føre seg funksjonaliteten av institusjonar og offentleg administrasjon i Malawi, og fokuserte spesifikt på kvifor systemreformer som tilsynelatande liknar på institusjonar i utvikla og velfungerande samfunn, historisk sett har slått feil i Malawi. Dei fann at reform av offentlege institusjonar ikkje nødvendigvis lukkast i å ta tak i underliggende problem og utfordringar, og dermed førte dette heller ikkje med seg positiv utvikling (Bridges and Woolcock, 2018).

I den samanheng kan ein sjå til forskning som spesifikt går på bistand til sosiale sektorar, slik som utdanning og helse, for å få ein meir detaljert forståing. Argumentet her er investeringar i menneskeleg kapital kan føre til økonomisk vekst på sikt ved at den skapar ein meir produktiv befolkning som har god utdanning og god helse, og dermed kan bidra som produktive borgarar i landet. I tillegg er argumentet for at finansiering i seg sjølv er livsnødvendig for land med svært få ressursar sjølve (British Department for International Development 2002 i Easterly 2004, 33). I Malawi ser ein at, til tross for svak styring og korrupsjonsutfordringar i administrasjonen, at bistand til helsesektoren har bidratt til at landet har fått ned mødre- og barnedødelegheit, at ein har fått nokolunde kontroll på HIV/AIDS pandemien og fleire andre sjukdomar slik som tuberkulose og polio. Størsteparten av helsesektoren er finansiert gjennom bistand. Ser ein til utdanningssektoren, som også i stor grad får finansieringshjelp gjennom bistand, finn ein også framsteg når det gjeld tilgang på utdanning. Ei utfordring er, som nemnt, det valdsame folkeveksten, som legg eit press på dei sosiale tenestane som er vanskeleg å halde tritt med. Dette understrekar også argumentet for å sjå samspelet mellom helse og utdanning, då dei direkte påverkar kvarandre, slik Joint Programme for Girls Education tek sikte på.

I sum hevdar utviklingseksperter at effektiv implementering av utviklingshjelp kan bidra til fattigdomsreduksjon, økonomisk vekst og betre sosial velferd. Erfaringane frå Malawi viser at trass i administrative og institusjonelle utfordringar, har målretta bistand og helsesektoren og utdanningssektoren resultert i positive endringar. Dette understrekar viktigheita ved å fokusere og tilpasse bistandsprogrammering til dei komplekse utfordringane som kvart enkelt land står overfor.

Norsk utdanningsbistand

Utdanning utgjør eit viktig mål for global utvikling og er eitt av FNs 17 berekraftsmål. Ein har tradisjonelt vurdert utdanning i samanheng med økonomisk vekst, men meir moderne tilnærmingar har som nemnt begynt å inkludere andre velferdsfaktorar i vurderinga av utvikling. Utdanning er ein av desse faktorane, og i løpet av dei siste tiåra har utdanning, saman med helse og landbruk, vore ein av dei fremste prioriteringane innanfor Norges utviklingspolitikk og sektoren er ein primærmottakar av norsk utviklingsbistand. Det er ein av dei sektorane som totalt har motteke mest utviklingsbistand frå Norge dei siste tjue åra. I 2019 blei rundt 3 milliardar kroner investert i utviklinga av utdanningssektoren. Ein vesentleg del av dette beløpet, omtrent 1 milliard kroner, blei tildelt afrikanske land (Norad 2023a). Ein rapport frå CMI, med tittelen "Does aid work?" konkluderer med at til tross for avgrensa økonomisk vekst som følgje av bistandsmidlar, har bistand som er spesifikt retta mot utdanning ein positiv verknad på skulegang (Hatlebakk 2021, 23).

Norge har lang erfaring og ei langvarig satsing på bistand, og Malawi har sidan 2018 vore eitt av hovudsamarbeidslanda i partnarlandskonseptet i norsk bilateral utviklingspolitikk (Utanriksdepartementet 2018, 8). Bistandspolitikken er styrt av det overordna målet om å nedkjempe fattigdom og nå dei globale berekraftsmåla. Norge har over lang tid vore rangert blant dei største gjevarane av bistand til utviklingsland, og er ein av dei største bilaterale gjevarane til Malawi (OECD, 2021a). Malawi er blant dei ti landa som mottek mest utviklingsbistand frå Norge, og blant land utan konflikt har Malawi lenge vore det landet som mottek mest bistand frå Norge totalt. Malawi mottar årleg både bilateral og multilateral øyremerka bistand frå Norge, og tok imot 482,9 millionar kroner i bilateral bistand i 2022. Bistanden går hovudsakleg til sektorane utdanning, helse og landbruk, samt noko til godt styresett (Norad 2023a).

Den norske satsinga på utdanning i Malawi demonstrerer ein forplikting til å adressere kritiske utviklingsutfordringar gjennom sektorretta bistand. Denne strategien er i tråd med anbefalingar frå organisasjonar som CMI, som peikar på at målretta bistand til utdanning kan ha positive konsekvensar for skulegangen, trass i mangel på eller liten økonomisk vekst. Utdanning er anerkjent som ein sentral byggestein for berekraftig utvikling, då det ikkje berre påverkar individuell velferd, men også samfunnet si evne til å realisere økonomisk potensial og handtere utfordringar i andre sektorar slik som helse og landbruk. I tillegg til økonomisk stønad har den norske tilnærminga også lagt vekt på prinsipp om godt styresett og berekraftig utvikling. Desse prinsippa blir ikkje nødvendigvis berre formidla gjennom bistandsprogram, men også gjennom dialog og partnerskap med malawiske myndigheiter. Dette inkluderer å støtte lokale initiativ for å betre administrativ kapasitet, redusere korrupsjon og styrke institusjonar, som er kritiske faktorar for effektiv utvikling. Gjennom eit slikt holistisk perspektiv på bistand, håpar Norge å bidra til en berekraftig utvikling som går utover umiddelbare resultat og skapar ein varig verknad på malawiske samfunn.

2.4 Malawi

Norad (2017, 9) skildrar Malawi slik: "*Malawi is characterised by continuing high levels of poverty, weak economic growth and failure to deepen democratic development. Its formal democratic credentials notwithstanding, the political system has been unable to generate the necessary economic transformation, growth and poverty alleviation.*"

I følge Verdsbanken (2022, 22) er Malawi eitt av dei fattigaste landa i verda, med eit estimert innbyggjartal på rundt 20 million. Nesten 74 prosent av innbyggjarane lev i fattigdom, karakterisert som at dei lev på under \$1.90 for dag. Landet har ein årleg vekstrate på rundt 2,6 prosent og strevar med stor innanlandsgjeld (Verdsbanken 2023b). Landet har motteke utviklingshjelp frå ein rekkje gjevarar, inkludert Norge, for å støtte utviklingsagendaen. Støtta har blitt retta mot ein rekke sektorar, deriblant utdanning, helse, landbruk og godt styresett. Trass tilstrøyminga av bistand, har landet kjempa for å oppnå vedvarande økonomisk vekst og fattigdomsreduksjon. Framsteg har likevel skjedd i Malawi dei siste åra. Ei landevaluering av Malawi gjennomført av Chr. Michelsen Institutt (2017, 28) på oppdrag frå Norad, peikar til dømes på imponerende framgang i helsesektoren, der ein mellom anna har lukkast i å halvere barnedødelegheita mellom 2004 og 2015, dog den er framleis relativt høg. Innbyggjarane er unge, dei fleste er under 20 år, og folkeveksten er årleg på 2,7 prosent. Dette fører på

ytterlegare press på sosial sektor og offentlege tenestar, slik som utdanning og helse, då folkeveksten er vanskeleg å halde tritt med for eit land som allereie manglar ressursar (Verdsbanken 2022, 22).

Afrikanske land sør for Sahara har den høgaste prosentdelen av barn som står utanfor skulen på verdasbasis. Heile 57% av ungdom mellom 15 og 17 år er ikkje på skulen i denne regionen, og 21% av dei mellom 12 og 14 år (UNESCO, 2017). I ei analyse som omfattar over 30 afrikanske land sør for Sahara, konkluderer Majgart og Mingat (2012) med at risikoen for fattigdom vart redusert frå 46% til 28% for dei som har fått seks år med skulegang. I Malawi auka antall innmelde barn i grunnskulen frå 53 til 61 prosent i perioden frå 2004 til 2013. Dette er likevel langt frå alle barn, og likevel eit lågt tal. Evalueringa peika samstundes på utfordringar knytt til låg kvalitet på undervisinga og eit stort fråfall frå grunn- og ungdomstrinnet (Norad 2017, 12). Barnearbeid er også utbreia, med 48,9 prosent i betalt arbeid og 85 prosent i ubetalt husarbeid (Verdsbanken 2022, 22).

Norge har over lengre tid vore ein av dei største bilaterale gjevarane til Malawi, etter USA og Storbritannia (Norad 2017, 8). Dei viktigaste multilaterale gjevarane og internasjonale organisasjonane er Verdsbanken (IDA), det Globale Fondet, og EU. UNDP var lenge ein viktig bistandskoordinator, men etter FN-reformen hamna koordineringsansvaret under UN Resident Coordinator's Office (UNRCO). Dette gjeld også for JPGE, som først var eit program under UNDP, for så å ligge hos UNRCO. Rapporten hevdar også, trass den store straumen av bistand til Malawi at: *"None of the evaluations and reports can demonstrate that donors have been able to make significant changes at the political system level. Donor support to good governance and government efficiency has not transformed Malawi politics into an effective instrument of service delivery, strategic policy formulation, and efficient implementation of development-oriented policies."* (Norad 2017, 3).

Malawi sine komplekse utfordringar, som forklart gjennom Verdsbanken sine data og evalueringar som den utført av CMI, gir eit nyttig bakteppe for å forstå utviklingsbistanden landet mottek også, spesielt innan utdanning. Tross i at Malawi mottek ein betydeleg andel av global og norsk bistand, møter landet stadig utfordringar knytt til økonomisk vekst, innanlandsgjeld og utbreia fattigdom. Den demografiske situasjonen, med eit raskt veksande folketal, understrekar presset på sosiale tenestar som utdanning og helse. Landet si unge befolkning legg ytterlegare vekt på behovet for berekraftige tiltak og investeringar innan

utdanning. Samtidig er det verdt å leggje merke til at Malawi har oppnådd imponerende framsteg i helsesektoren, spesielt i reduksjonen av barnedødelegheit og førekomsten av HIV/AIDS. Dette indikerer at målretta bistand kan gi positive resultat og skape målbare betringar i enkeltsektorar. Likevel, som påpeika over, står Malawi overfor vedvarande utfordringar knytt til undervisningskvalitet og høgt skulefråfall, noko som krev ein meir heilskapleg og langsiktig tilnærming. Spesielt når barnearbeid er utbreia, illustrerer dette behovet for tiltak som ikkje berre aukar tilgangen til utdanning, men også styrkar kvaliteten og sikrar at barna fullfører skulegangen.

Samsvar mellom dei utfordringane Malawi står overfor, som skildra over, og prinsippa som mellom andre William Easterly, Burnside og Dollar representerer, indikerer vidare behovet for ein grundig evaluering av effektiviteten til bistandsprogram, inkludert i utdanningssektoren. Easterly si vektlegging på lokalt eigarskap, desentraliserte vedtaksprosessar, og marknadsbaserte løysingar blir relevante aspekt å vurdere når ein ser på Norge si bistandssatsing i Malawi. Malawi sitt arbeid med gjennomføringa av offentlege retningslinjer og strategiar, som påverkast av korrupsjon og byråkratiske utfordringar, underbyggjer formålet med ei tilnærming som tek omsyn til lokale kontekstar og gir rom for lokalt eigarskap. Burnside og Dollar sitt fokus på målretting av bistand mot land med god styring og politisk vilje for effektive resultat, saman med Norge sitt langsiktige engasjement i Malawi, gir eit rammeverk for å vurdere korleis bistand kan tilpassast for å møte dei spesifikke behova og kompleksitetane i Malawi sin utdanningssektor og samfunn generelt. Ei heilskapleg tilnærming som tek omsyn til lokale forhold og involvering, i tråd med prinsippa presentert av Easterly og Burnside og Dollar, kan være avgjerande for å sikre berekraftig framgang og utvikling i utdanningssektoren, samt andre sektorar i Malawi.

2.5 Utdanningssektoren i Malawi

Grunnskulesystemet i Malawi har gjort merkverdige framsteg når det gjeld å auke tilgangen til skulegang (Verdsbanken 2022, 38). Det raske auke i tilgang til skulegang har også ført med seg høge førekomstar av repetisjon og fråfall blant elevar, spesielt i lågare klasstrinn og fråfallet aukar for jenter til høgare opp i klasstrinna ein kjem. Færre enn to tredjedelar av elevane som startar i første klasse, blir på skulen til femte klasse, og dei som klarer seg til ungdomsskulen lærer svært lite. Ei stor utfordring i malawisk skule er låg kvalitet på undervisninga, som kjem mellom anna av overfylte klasserom med for mange

elevlar per lærar, over 100 elevlar i snitt per klasse i dei lågare trinna. Låg kompetanse blant lærarar og mangel på undervisningsmateriale er andre påverkande faktorar til mangelen på læring. Skulefråvær er også høgt i Malawi, 29 prosent av elevlar er fråverande i snitt kvar dag, også mange lærarar møter ikkje opp til undervisninga. Malawi har det lågaste nivået for skrive- og rekneferdigheiter i austlege og sørlege Afrika. Dei fleste sjetteklassingane oppnår ikkje minimum kompetanse i matematikk og lesing (Verdsbanken 2022, 38-39). Data viser at berre 22% av vaksne kvinner i Malawi er lesekyndige, mot 37% av menn, som sjølvsagt også er eit urovekkande lågt tal (Verdsbanken, 2021).

Sidan 90-talet har innmelding av jenter i skulen sakte med sikkert auka, og i dag startar faktisk fleire jenter enn gutar i første klasse i Malawi. Det er likevel slik at jenter fell ut av skulen tidlegare enn gutar, og innmeldingsraten er lågare blant jenter både på ungdomsskule- og vidaregåande nivå. Fleire jenter enn gutar gjentar klassetrinn, og færre jenter fullfører grunnskulen. Om lag 85 prosent av jenter i ungdomsskulealder er utanfor skulen. Jenter ligg også bak gutar i akademiske prestasjonar og gjer det dårlegare på eksamen, som ein må bestå kvart år for å få gå vidare til neste klassetrinn (Verdsbanken 2022, 40). Dette har negative implikasjonar for deira framtidige moglegheiter og velferd. Ein uheldig kombinasjon av kulturelle faktorar, inkludert høg førekomst av tidleg ekteskap og tidleg graviditet, låge ambisjonar for utdanning blant jenter og mangel på støtte heimanfrå, avgrensar jenters utdanning. Andre barrierar inkluderer den høge førekomensten av vald (fysisk, seksuell, emosjonell) som barn opplever i Malawi, som også resulterer i høgare fråfallsprosent for jenter på ungdomstrinnet (9,1 prosent mot 5,1 prosent for gutar) og påfølgande lågare gjennomføringsgrad (Verdsbanken 2022, 40).

Utdanning og kompetanseutvikling er blant dei hovudprioriterte områda i Malawi sine vekst- og utviklingsstrategiar, og utvikling av menneskeleg kapital er ein av sju aktivatorane for Malawi sitt “Malawi 2063 Vision”-rammeverk. I tråd med denne prioriteringa auka offentlege utgifter til utdanning frå 4 prosent av bruttonasjonalprodukt (BNP) i 2015 til 5,1 prosent i 2019, og utgjorde totalt 21 prosent av offentlege utgifter. Grunnutdanning sto for 59 prosent av offentlege utdanningsutgifter per 2020/21, men med berre 1 prosent allokert til førskuleopplæring. Sjølv om dette auke i investeringa til utdanning — 5,1 prosent av BNP — resulterte i omfattande tilgang på grunnskolenivå, manglar andre framsteg i sektoren (Verdsbanken 2022, 41), som nemnt over.

Fleire intervensjonar er sett i verk for å adressere barrierane for utdanning i Malawi, også med spesielt fokus på jenter. Den malawiske regjeringa har i samarbeid med utviklingspartnarar sett i gang program som tek sikte på å fremme jenter utdanning, slik som fellesprogrammet for jenter utdanning som er fokuset i denne studien. Dette programmet har som formål å adressere spesifikke utfordringar jenter møter og implementerer ulike tiltak for å auke jenters deltaking og gjennomføring i skulen. Andre intervensjonar med liknande formål inkluderer pengeoverføringsprogram som gir økonomisk støtte til fattige og sårbare familiar for å sikre at dei sender barna på skulen. Det blir også gjennomført program som rettar seg mot lokalsamfunn for å endre kulturelle haldningar som historisk sett har hindra jenters utdanning (Verdsbanken, 2022). Ved å ta sikte på både individuelle og samfunnsmessige faktorar forsøker desse intervensjonane å skape ein meir inkluderande og tilgjengeleg utdanningssektor for jenter i Malawi. Desse initiativa er i tråd med prinsippa om målretta bistand og lokalt eigarskap som er diskutert over, og dei gir eit grunnlag for å evaluere effektiviteten av utviklingsinnsatsen i utdanningssektoren i Malawi.

Utdanningsbistand til Malawi

Sidan årtusenskiftet har Malawi vore ein stor mottakar av utviklingsbistand i utdanningssektoren frå ulike internasjonale gjevarar og multilaterale organisasjonar. Global Partnership for Education (GPE), som Norge er tredje største bidragsytar til, har vore ein av dei største bidragsytarane til utdanningssektoren og har gitt over 200 millionar dollar i finansiering sidan 2009 (Global Partnership for Education, 2023). Verdsbanken har også vore ein stor bidragsytar, gjennom blant anna Malawi Education Sector Improvement Project (MESIP) med eit budsjett på om lag 50 millionar dollar i perioden 2016 til 2021, etterfølgt av Malawi Education Reform Programme (MERP) med eit oppskalert budsjett på 210 millionar dollar i perioden 2021 til 2025 (Verdsbanken 2023b; Verdsbanken 2023c). Utdanningsstøtte frå GPE og Verdsbanken har hovudsakleg gått til å betre rettferd og kvalitet på levering av grunnskuletenestar med vekt på å styrke ansvarlegheit og funksjon på skulenivå (Verdsbanken 2023b). I tillegg når store summar av bistand retta mot utdanning Malawi gjennom andre multilaterale organisasjonar som FN, spesifikt gjennom UNICEF og UNESCO.

Bilaterale gjevarar har også bidratt merkverdig til Malawis utdanningssektor. USA har investert over 200 millionar dollar i landets utdanningssektor sidan 2016, med fokus på å betre leseferdigheiter, lærarutdanning og auke tilgangen til utdanning for jenter og sårbare grupper (USAID 2022). Storbritannia har også investert stort i utdanning i Malawi sidan

2013, med fokus på matematikk, lærarutdanning, infrastruktur og læreplanutvikling (UK – Foreign, Commonwealth Development Office (FCDO) 2022). Tyskland har også vore ein betydeleg gjevar, og har særleg hatt fokus på grunnskuleutdanning og styrking av kompetanse blant lærar (BMZ, 2021). EU er også ein stor gjevar i utdanningssektoren i Malawi, med fokus på ungdomsskule, vidaregåande og yrkesfagleg utdanning. Norge har gitt betydelege midlar til Malawis utdanningssektor med totalt 200 millionar dollar i finansiering sidan 2013 (Norad, 2021). Norge har altså lenge vore ein av dei største bilaterale gjevarane til utdanningssektoren i Malawi, i tillegg til å bidra substansielt via multilaterale kanalar som FN-systemet og GPE.

Investeringane som er gjort for å adressere hinder for utdanning i Malawi, har vist varierende suksess. Medan det har vore betydelege framdrift i utdanningssektoren, som auka tilgang til utdanning, styrka lærarutdanning og auka skuledeltaking (GPE, 2022; Verdsbanken, 2021), er det også klart at utfordringar vevarar. Utilstrekkeleg infrastruktur, mangelfull lærarutdanning, låg kompetanse blant skulelærarar og avgrensa finansiering frå offentlege myndigheiter er framleis merksame hindringar (Verdsbanken, 2022). For å evaluere effektiviteten av slike intervensjonar, spesielt med tanke på utdanningssystemet, er det nødvendig med ytterlegare forskning. Dette vil gje innsikt i kva for tiltak som har fungert, kvifor dei har fungert, og korleis dei kan tilpassast eller ytterlegare styrkast for å betre utdanningsmoglegheitene for jenter i Malawi. Forskingsbasert kunnskap kan også bidra til å informere politikktutvikling og styrke beslutningstakarane si evne til å implementere målretta og effektive tiltak for å fremje utdanning i landet (Verdsbanken, 2022). Slik kunnskap er også i tråd med prinsippa om evaluering og tilpassing av utviklingsinnsatsen, som diskutert over, for å sikre at intervensjonane tilpassast dei faktiske behova og utfordringane i det malawiske utdanningssystemet.

2.6 Barrierar for jenters utdanning

Det er ein rekke årsaker som også hindrar jenter i å fullføre grunnskulenivå i Malawi, og som blir forsterka av den utbreia fattigdomen. Sosio-kulturelle faktorar forklarar mange av dei. Ein av dei største barrierane for utdanning i Malawi er likevel fattigdom. Mange barn kjem frå fattige familiar, som ikkje har råd til å betale for skulegang. Grunnskulen i Malawi er i utgangspunktet gratis for alle, men familiar blir pålagt utgifter i form av skuleuniform, læringsmateriell og eksamensavgifter. Det medfører også eit økonomisk tap for somme fattige

familiar å sende eit barn i skulen som kunne brukast til å arbeide i åkeren i staden. Desse relativt høge kostnadane for fattige familiar blir særleg eit hinder for jenters utdanning, då mange av tradisjonelle årsakar prioriterer å sende ein son på skulen istadenfor ei dotter. Fattigdom er altså ein endå meir avgjerande barriere for jenter. Familiar som lev i fattigdom har ofte ikkje råd til å betale for skulepengar, uniformer og eksamensavgifter, og vil ofte prioritere å bruke unge jenters arbeidskraft til å bidra i husarbeid og i åkrane.

Sosiokulturelle faktorar inkluderer i stor grad graviditetar og tidlege ekteskap, skadelege kulturelle skikkar og tradisjonar, foreldre sine haldningar og ambisjonar for barn, husarbeid, pubertetsrelaterte problem, død i familien og omsorg for sjuke foreldre eller slektningar. Tidlege ekteskap og graviditet fører ofte til at jenter droppar ut av skulen for å oppfylle hushaldings- og morsansvar. Ein estimerer at 46 prosent av jentene i Malawi giftar seg før fylte 18 år, og 29 prosent av jentene får sitt første barn mellom dei er 15 og 19 år. Dette blir sett på som ei av hovudutfordringane jenter møter i Malawi. Kulturelle normer gjer at mange prioriterer gutane si utdanning over jentene, då jenter ofte blir sett på som framtidige koner og mødrer i staden for eit individ med rett til utdanning og karrieremoglegheit. Mange familiar prioriterer å gifte bort jenter tidleg, framfor at dei fullfører grunnskulen. Med barneekteskap føl gjerne tidleg graviditet med, og slik fell enno fleire jenter ut av skulen tidleg (Verdsbanken 2022, 40-42).

Malawisk kultur og tradisjon framstiller ekteskap som den høgste prestasjonen i livet. Gutar og jenter sosialisert til å tru at det å gifte seg er den største prestasjonen i livet, og dei strever etter det. Dess tidlegare dei giftar seg, dess betre. Religiøs tru, både kristen og islamsk, forsterkar dette kulturelle konseptet. Sjølv om malawisk lov forbyr barneekteskap, inkludert uoffisielle tradisjonelle ekteskap, blir ikkje barneekteskap og tenåringsgraviditet sett på som sosiale onder, ei heller som forbrytingar som fortener sosial sanksjon. Desse praksisane bidrar ikkje berre til høg fruktbarheit, men dei kompromitterer også jenter sine utdanningsresultat, samt mor- og barnehelse. Dei hindrar også kognitiv utvikling, forsterkar ekskludering av kvinner frå moglegheiter og karriere, set på press på sosiale tenester i distrikta og dermed påverkar kvaliteten på helse- og utdanningstenestar (Verdsbanken 2022, 43).

Underernæring er også høgare blant unge jenter enn gutar, og tilgangen til ungdomsvenlege helsetenester, spesielt reproduktive tenestar, er svært mangelfull. Jenter i alderen 15 til 19 år har størst sannsyn for å vere undervektige (13 prosent) og vere anemiske (35 prosent). Dårleg

ernæring bidrar til høge fråfallstal av unge jenter. For å betre barns helse og ernæring, gir Malawi School Health and Nutrition Policy rettleiing for skulehelse- og ernæringsprogram i skulane, med sikte på å adressere ernæringsproblem som held barn utanfor skulen. Sjølv om denne policyen er på plass, er skulehelse- og ernæringsprogram tilgjengeleg i berre 43 prosent av offentlege skular (Verdsbanken 2022, 41).

Skulerelaterte faktorar påverkar også jenter og gutar skeivt, som til dømes avstand til skulen, då det er utrygt for jenter å gå til og frå skulen, diskriminerande haldningar og oppfatningar til lærarar og skuleadministrasjon, mangel på kvinnelege lærarar til å fungere som rollemodellar, faglege prestasjonar, ressursallokering i skulane, pensumlengde og kvalitet på undervisinga (Mulawa-Banda 2003, 12).

Dei nemnde barrierane for utdanning i Malawi, som spesielt treff jenter hardt, representerer komplekse utfordringar som krev ein heilskapleg tilnærming på tvers av fleire sosiale sektorar for å handtere. Den utbreia fattigdommen er det mest sentrale hinderet, og sjølv om grunnskulen i utgangspunktet er gratis, pålegg indirekte kostnader tydelege byrder på fattige familiar. Det økonomiske presset fører til at familiar prioriterer gutane si utdanning over jentene. Sosio-kulturelle faktorar som tidleg ekteskap og graviditet, forankra i kulturelle normer og religiøse overtydingar, gir også betydelege utfordringar for jenters skulegang. Tidlege ekteskap og graviditetar fører ofte til at jenter avsluttar skulen for å ta ansvar for heimebane. Malawisk kultur og tradisjonar legg vekt på ekteskap som den fremste prestasjonen i livet, noko som forsterkast av religiøs tru og allereie låge utdanningsnivå. Trass lovgjevnad mot barneekteskap blir praksisen ikkje alltid sett på som eit sosialt vonde. Dette kulturelle paradigmet hindrar ikkje berre jenters utdanning, men påverkar også mor- og barnehelse, kognitiv utvikling og økonomisk utvikling for kvinner. Underernæring blant unge jenter, utilstrekkeleg tilgang til ungdomsvenlege helsetenestar og skulerelaterte faktorar som diskriminering og ressursallokering i skuler bidreg også til dei komplekse utfordringane (Verdsbanken 2022; Mulawa-Banda 2003, 12).

2.6 FNs fellesprogram

Eitt FN-reforma blei vedteken under FNs Verdstoppmøtet i 2005 og hadde som mål å effektivisere FN-systemet og betre bistandseffektivitet ved å styrke koordinering og samarbeid mellom FN-organisasjonar på landnivå. Eitt FN-tilnærminga er prega av

integrering av mandat, ressursar og ekspertisen til ulike FN-byrå for å levere samanhengande og effektiv støtte til land for å nå utviklingsmål (United Nations General Assembly 2006, 10). Eitt-FN tok sikte på å samordne innsatsen til dei ulike FN-organisasjonane for å støtte gjennomføring av den nasjonale utviklingsplanen. Dette har blant anna ført til One UN Coordination Mechanism, som er ansvarleg for å føre tilsyn med implementeringa av fellesprogram og sikre at FN jobbar effektivt saman. Det har også medført konsolidering av FN-kontora i Malawi, som no alle er underlagt UN Resident Coordinator's Office. Ein del av målet var også å styrke kommunikasjon og informasjonsdeling i FN på landnivå. Suksessen til Eitt-FN er avhengig av fleire faktorar, deriblant politisk forplikting, tilgjengelegheit av ressursar og kapasitet blant FN-organ til å samarbeide effektivt. Denne oppgåva skal ikkje evaluere Eitt-FN reforma i seg sjølv, men samarbeidet mellom dei tre FN-organisasjonar under fellesprogrammet er viktig og ikkje minst er det relevant fordi det var denne reforma som leia til at ein tok nettopp denne tilnærminga med å inngå ei felles avtale med dei tre organisasjonane.

Tilnærminga blei pilotert i åtte land, inkludert Malawi, med mål om å adressere fragmentering og duplisering av innsatsen blant FN-organisasjonar og betre effektiviteten. 21 FN-organisasjonar som opererer i Malawi, hovudsakleg innanfor sektorane helse, utdanning, landbruk og styresett (United Nations Malawi, 2023). I Malawi blei FN-reforma lansert i 2007 og førte til utviklinga av Malawi United Nations Development Assistance Framework (UNDAF) for 2012-2016 (utvida til 2018), som skisserer dei strategiske prioriteringane og måla for FN's støtte til Malawi (United Nations Malawi 2012, 28). Trass i at Eitt FN-reforma blir sett på som eit skritt i riktig retning mot å betre bistandseffektivitet og koordinering, har fleire merka seg at implementeringa av tilnærminga står overfor fleire utfordringar, inkludert institusjonell motstand mot endring, utilstrekkeleg finansiering og ressursar, og ikkje minst dei komplekse politiske og sosiale kontekstane i landa der den blir implementert (Richter 2017, 42-43). Medan Eitt FN-reforma har potensiale til å styrke koordinering av innsats og effektiviteten av intervensjonar implementert av FN-systemet, krev reforma politisk engasjement, tilstrekkeleg finansiering og institusjonelt insentiv.

Fellesprogrammet for jenters utdanning i Malawi er eit samarbeidsprosjekt mellom UNICEF, UNFPA og WFP, som tek sikte på å betre tilgangen til kvalitetsutdanning for jenter i Malawi. Programmet søker å adressere barrierane som hindrar jenter i å få tilgang til, og fullføre, skulegang, som fattigdom, tidleg ekteskap og graviditet, kulturelle normer og skikkar som

prioriterer utdanning for gutar. Tre FN-organisasjonar skulle samarbeide under eitt felles program, slik at ein fekk nytta seg av kvar organisasjon sin unike ekspertise og fagfelt. Programmet er fullstendig finansiert av norske bilaterale bistandsmidlar, og dei økonomiske midlane gjekk gjennom ein fondsmekanisme i UNDP, som hadde det overordna ansvaret og var Norge sin avtalepartner. Programmet hadde som mål å vere i tråd med Malawis nasjonale strategi for utdanning, National Education Sector Implementation Plan (NESIP) og Malawi Vision 2063. Tilnærminga med eit fellesprogram er sentralt i programmet, som søker å betre koordinering og tilpassing til nasjonale utviklingsplanar.

JPGE starta som eit treårig program frå 2014 til 2017 i 79 skular i tre distrikt i Malawi: Mangochi, Dedza og Salima. I den førebuande fasen vart ein ekstern konsulent hyra inn av Norad for å bidra til programdesignet og ein valde ut dei tre distrikta i samband med malawiske myndigheiter basert på behov, som låg skuleinnmelding, høgt fråfall, matusikkerheit, samt stor grad av barneekteskap og tenåringsgraviditetar. Formålet med denne spesifikke avtalen var å betre utdanningsresultata til unge jenter. Modellen tok sikte på å bevare jentene i skulen ved å legge til rette for at dei kunne starte, bli verande og fullføre grunnskuleopplæringa. JPGE hadde, i første fasen, som mål å oppnå eit tilbod av kvalitetsutdanning for jenter ved å auke "PULL" faktorane og redusere "PUSH" faktorane. Svolt utgjør ein av dei viktigaste eksterne årsakene som kan forstyrre skulegang og skulefråfall, og ein såg det derfor nødvendig å fokusere på skulematprogram og skjerming av sårbare barn. Skulematprogrammet var altså i denne samanheng ein av pull-faktorane, og under JPGE I vart også skulematkomponenten styrka og fekk fleire midlar to gongar i løpet av avtalen, gjennom to påfølgande addendum til avtalen i 2015. Push-faktorane dreia seg gjerne om at barn ikkje møter på skulen, slik som barneekteskap og tidleg graviditet, eller skulerelaterte faktorar som låg kvalitet på undervisinga. Ungdomshelsetenesta og seksualitetsundervisning skulle såleis redusere push-faktorar relatert til barneekteskap og tenåringsgraviditet, i samband med policyarbeid for å blant anna tillate at jenter får kome tilbake til skulen etter graviditet. Vidare var også til dømes kompetanseheving av lærarar og styrking av undervisningsmateriale tiltak som skulle redusere dei skulerelaterte push-faktorane.

Tittelen på avtalen for JPGE Fase 1, som eg kjem til å kalle JPGE I, lyd følgande: "*Standard administrative arrangement for improving access and quality education for girls joint programme in Malawi using pass-through fund management*" (MWI-13/0035, s. 1). UNDP var altså administrativ avtalepartner, medan dei tre implementerande FN-organisasjonane hadde skrive under på ein Memorandum of Understanding (avtale MWI-13/0035, s. 2). Avtalen lova eit bidrag på 112 millionar norske kroner i perioden frå juli 2014 til juli 2017, men tre addendum til avtalen blei lagt til undervegs på høvesvis 11 700 000 kroner, 7 287 000 kroner og 17 millionar kroner. Totalt bidrag under første fasen av JPGE blei dermed på 147 987 000 norske kroner. Det overordna, eller strategiske objektivet til JPGE I, var følgande: "*Improve access and quality of education for girls in Mangochi, Salima and Dedza by 2017.*" (Majoor et. al. 2019, 66-72). Under kvart strategiske objektiv føl det spesifikke utfallsmål, desse kjem eg nærmare tilbake til i det første analysekapittelet litt seinare i studien. Denne første fasen var på mange måtar ein piloteringsperiode som danna grunnlaget for dei vidare fasane i programmet.

Etter den første fasen, tok JPGE II over, frå 2017 til 2020 med eit totalt budsjett på 144,5 millionar norske kroner (Norad 2023a). Fase 2 hadde tilsvarande formål som Fase 1, men med somme justeringar. JPGE II hadde følgande strategiske objektiv: "*Adolescent girls remain and complete primary school education leading to transition to secondary school.*" (WFP 2021, 20-28). Her ser ein at det overordna målet ikkje er veldig ulikt det frå den første fasen, men ein har her teke det eit steg vidare og har mål om at jenter skal bli verande i skulen, fullføre og gå vidare til ungdomsskulen. Til samanlikning er målet under JPGE I at ein skal betre tilgangen til og kvaliteten på skulegangen, JPGE II har ein meir tilspissa målsetnad og oppskalert innsats. Ein gjekk frå å eit mål om å nå 79 skular til 169 skular (WFP 2021, 4). Aktivitetane var noko endra og meir tilspissa, som gjerne er naturleg fordi ein ønsker å trappe opp innsatsen etterkvart som ein har oppnådd nokre mål, samt fokusere inn innsatsen der ein ser det enno er større behov. Vidare hadde JPGE II tilsynelatande meir fokus på samarbeid med malawiske myndigheiter enn den første fasen hadde. I denne fasen hadde ein eit "*whole-district approach*", heller enn hovudsakleg eit fokus på berre skulane, samt ein styrka innsats på nasjonalt nivå i form av politikkkutforming og samarbeid med sentrale utdanningsmyndigheiter. JPGE samarbeida no med seks departement på nasjonalt nivå, og implementeringa skjedde hovudsakleg gjennom distriktsråd. Ein setje inn ein JPGE-

koordinator i kvart distrikt for å sikre god framdrift og koordinering frå skulane til distrikta og til nasjonale myndigheiter (WFP 2021, 4; UNDP 2020, 6).

Etter Fase 2 fulgte den tredje og siste fasen av JPGE, og her utvida ein med eitt distrikt til: Kasungu. Perioden for implementering av JPGE III er 2021 til 2024, med ei total tildeling på 367 millionar kroner. JPGE III har det følgande strategiske objektivet: “*School aged girls, boys and adolescent (especially the most vulnerable) in Malawi benefit from quality education improving their life opportunities.*” (UNDP 2020, 61-72). JPGE III tok sikte på å styrke og konsolidere det som dei to første fasane hadde oppnådd og ta programmet eit steg vidare (UNDP 2020, 6-7). Denne fasen skil seg frå dei to første fordi det er den siste fasen, den er oppskalert og har den største finansielle tildeling, og avtalen har noko meir fokus på berekraft enn tidlegare. I tillegg ønska den siste fasen å fokusere meir på kvaliteten i læring og eit inkluderande læringsmiljø. I bakgrunnsdokumentet for JPGE III kjem det også fram at programmet må ta ein meir transformativ tilnærming til likestillingskomponenten, og anerkjenner at det er behov for å inkludere gutar og menn i aktivitetar som tek sikte på å betre likestillinga mellom kjønna og styrke jentene sin posisjon i skulen og i lokalsamfunnet. Den multisektorale og tverrfaglege tilnærminga er framleis i fokus, slik som i dei to første fasane av programmet.

Denne oppgåva fokuserer dessutan mest på dei to første fasane av programmet, fordi desse fasane er avslutta og har ferdigstilt rapportering og tilhøyrande dokumentasjon. Fase 3 er enno under implementering, men er inne i sitt siste år no og tilgjengeleg dokumentasjon frå denne fasen er derfor også teke omsyn til i denne analysen, slik som førebuande dokumentasjon, avtaledokumentet, med fleire, då også den tredje fasen er ein del av evolusjonen og oppskaleringa av programmet, og er ein fortsetjing av JPGE I og II.

III. Metode

Dette kapitlet vil skildre det metodologiske rammeverket som er brukt, eller prosessen som er gjennomgått for å kome fram til denne oppgåva, det vere seg kartlegging, innsamling og bearbeiding av datamateriell som er nytta. Ei blanda metode er nytta for å oppnå eit omfattande forståing av bistandsprogrammet. Dette kapitlet vil presentere og grunngje dei metodiske vala som er gjort, samt skildre prosessen. Avslutningsvis tek eg føre meg etiske omsyn i arbeidet.

3.1 Forskingsdesign

Tilnærminga med blanda metodar har fleire fordelar, inkludert moglegheita til å triangulere data frå ulike kjelder, noko som bidrar til å styrke validiteten og pålitelegheita til funna. I tillegg tillèt denne tilnærminga ei meir omfattande forståing av programmet ved å fange opp både kvantitative og kvalitative data. Det er midlertidig også fleire utfordringar knytt til denne tilnærminga, som at det er meir tidkrevjande og komplekst enn reine kvalitative og kvantitative metodar (Johnson og Onwuegbuzie 2004, 21).

Ei kvalitativ tilnærming forsøker å forstå eit fenomen eller ein case utifrå intervjuobjekta sitt synspunkt og erfaringar (Kvale og Brinkmann, 2015, 20-22). Datagenereringsmetoden byggjer på kvalitative djupneintervju, med mål om å hente inn kunnskap som kan gi nødvendig innsikt i programmet. Målet er å hente inn skildringar frå dei som er intervjuar, og bruke desse i tolkinga av heile programmet, og sjå det i lys av anna innsamla data, slik som rapportar, møterefater og avtaledokument. I intervjuar har eg forsøkt å legge opp til ein svært open samtale slik at intervjuobjekta fekk snakke fritt, i staden for å ta utgangspunkt i eit teoretisk rammeverk som styrer samtalen og dermed datainnsamlinga. Målet var å opent tilnærma den empiriske konteksten. Sidan dette også inneberer å tolke intervjuar, er refleksjon rundt rolla som forskar ein viktig føresetnad i kvalitative studiar (Hennink et al., 2020).

Oppgåva er openbart også eit case studie, eller kasusstudie, som også er ein mykje brukt metode innan samfunnsvitskap og utviklingsstudiar som dette. Det finst fleire definisjonar på eit kasusstudie, og ulike måtar å gjennomføre det på. Eit kasusstudie gjer det mogleg å få djupare innsikt av eit spesifikt fenomen eller situasjon, som særleg er nyttig i samanhengar der lite allereie er kjent om temaet som undersøkast. John Gerring (2004, 342) definerer det slik: «*an intensive study of a single unit for the purpose of understanding a larger class*

of (similar) units». I følge Robert K. Yin (2014) er kasusstudie ein empirisk undersøking som undersøker eit samtidfenomen innanfor dets verkelege kontekst, spesielt når grensene mellom fenomen og kontekst ikkje er tydelege. Kasusstudiar kan inkludere fleire datakjelder, inkludert intervju, observasjonar og dokumentanalyse, og kan dessutan utførast ved hjelp av ein rekke forskingsdesign, inkludert samanliknande, forklarande og utforskande (Gerring 2004, 342).

Denne oppgåva tek i bruk intervju og dokumentanalyse hovudsakleg, og fell under forklarande og utforskande forskning. Denne metodeforma let oss utforske dei komplekse sosiale faktorane i konteksten JPGE opererer i, let oss fange opp fleire aspekt som gir detaljerte og nyanserte forklaringar (Gerring, 2004; Yin, 2014). Kasusstudiar er også nyttige for å generere nye hypotesar, bearbeide teoriar og gi innsikt i underutforske forskingsområde (George og Bennett, 2005). Ein vesentleg utfordring er at ein oftast ikkje kan nytte kasusstudiar til å generalisere funna slik at dei kan relaterast til andre kontekstar (Flyvbjerg, 2006). Likevel vel eg å bruke denne metodeforma i denne oppgåva, då funna vil vere nyttige for utdanningssektoren i Malawi spesifikt, som eitt av dei største mottakslanda av norsk bistand. Vidare har ein spørsmålet om subjektivitet hos den som gjennomfører analysen og vurderingane. Forskaren sine verdiar og forståing kan påverke utval av case, datainnsamling og analyse (Stake, 2005). Desse utfordringane kan dempast gjennom nøye utval av case, triangulering av datakjelder og transparente analyser (Flyvbjerg, 2006). Samla sett kan dermed kasusstudie vere ein verdifull forskingsmetode innan samfunns- og statsvitskap, og har potensiale til å gi detaljert og kontekstspesifikk innsikt i komplekse sosiale fenomen. Gitt omfanget og storleiken på det finansielle bidraget over fleire år til dette programmet, samanlikna med andre utdanningsprogram i Malawi, fell det naturleg å analysere akkurat dette programmet.

Det er også viktig å påpeike at eg som utfører analysen har arbeidd for den norske ambassaden i Lilongwe, som forvaltar programmet, i delar av tida JPGE har blitt implementert, men at eg ikkje har hatt ansvar for eller arbeidd med Joint Programme for Girls Education. Derfor ser eg på det som ein fordel heller enn ein ulempe at eg har jobba i same organisasjon, då eg har fått lett tilgang til informasjon og profesjonell interesse for å få fram reelle funn rundt JPGE slik at framtidig programmering kan treffe enno betre. Val av case i lyst av min rolle på ambassaden var også diskutert med rådgjevar i forkant av denne analysen. La meg også påpeike at ingen av intervjuobjekta er mine kollega.

Dette er eit studie av eitt enkelt case, nemleg JPGE, der en implisitte samanlikninga blir gjort mot dei tradisjonelle metodane brukt i bistanden der ein fokuserer på eitt eller få tema eller problemstilling i eitt program. Val av passande metodikk er avgjerande for å sikre validitet og pålitelegheita til funna i oppgåva. Bruken av ein blanda metodetilnærming har såleis både fordelar og ulemper. Ein fordel med å bruke ein blanda metodisk tilnærming er at den gir moglegheit for ein meir omfattande og djuptgåande analyse av forskingsspørsmålet. Bruken av ein blanda metodikk auke kvaliteten på forskinga ved å kombinere styrken til både kvantitative og kvalitative metodar. Kvantitative metodar kan gi statistiske data for å måle effekten av utviklingshjelp, medan kvalitative metodar kan fange opp den komplekse sosiale dynamikken i bistanden. Ein annan fordel er at ein kan triangulere data, altså bruke fleire metodar for å samle inn og analysere data. Dette kan bidra til å overkome nokre av avgrensingane ved kvar enkelt metode. Bruken av blanda metode har også ulemper ved seg, deriblant at det er tids- og ressurskrevjande, og at det kan gjere forskingsprosessen meir komplekt og utfordrande å administrere. I tillegg kan det vere vanskeleg å integrere funna frå ulike metodar til ein samanhengande tolking. For ein masteroppgåve, kan dette krevje for høg kompetanse og ekspertise innan både kvantitative og kvalitative metodar (Johnson og Onwuegbuzie 2004, 20-22).

Etter ein nøye oppveging av fordelane og ulempene ved ein blanda tilnærming til metoden, fell avgjerda på at denne oppgåva i all hovudsak er ein kvalitativ kassustudie, men den trekk inn nokre kvantitative element og kan dermed seiast å ha ein form for blanda metodikk.

3.2 Datainnsamling

Mykje data er henta frå eksisterande rapportar og datasett, som er brukt til å evaluere effekten av fellesprogrammet. Dette inneber ein systematisk gjennomgang av tilgjengelege rapportar, evalueringar og datakjelder knytt til programmet. Prosessen starta med ein gjennomgang av relevant litteratur som hovudsakleg tok føre seg bistandseffektivitet, utdanningsbistand og likestilling. Dette var tilgjengeleg gjennom Universitetsbiblioteket, tilgjengelege tidsskrift og elektroniske journalar. Mykje av litteraturen som er nytta i denne studien er knytt til ulike fag på masterstudiet, samt noko frå bachelorstudiet der tema var utvikling og bistand. Vidare i prosessen var det å gå gjennom dokument, rapportar, kommunikasjon og evalueringar knytt til JPGE. Dette fekk eg tilgang til gjennom Den norske ambassaden i Lilongwe sitt arkiv, i

tillegg til at mykje dokumentasjon ligg offentleg tilgjengeleg på internett hos FN og Norad sine nettsider. Sidan programmet har gått over lang tid, var arkivet og tilgjengelege dokument omfattande og det var tidkrevjande å gå nøye gjennom alt. I tillegg er programmet delt opp i tre fasar, der kvar fase har ein førebuande fase, implementerande fase, og avsluttande fase. Derfor nytta eg ein metode av tematisk analyse av dokumenta, der eg starta med å skaffe oversikt over dei tre fasane og fokuserte på dei viktigaste dokumenta i kvar fase. Det vere seg bakgrunnsdokument for kvar juridiske avtale, resultatrapportering, referat frå årlege møter, og eksterne evalueringar. Eg har også fått tilgang til interne dokument som beslutningsdokument for avtalene under JPGE, og då dei er interne har eg ikkje fått tillating til å sitere dei i oppgåve, men desse har vore nyttige for å forstå bakgrunnen for vala som er tekne betre og eg har hatt moglegheit til å samanlikne desse opp mot intervju.

Vidare samanlikna eg dokumentasjonen i dei ulike fasane, med særleg fokus på korleis fasane endra seg basert på erfaringar og evalueringar. I tillegg fokuserte eg på kva argumentasjon og evidens som låg til grunn for tilnærmingane nytta i resultatrammeverka, samt resultatrapportering frå kvar fase. Denne avhandlinga tek dermed sikte på å knyte tilgjengeleg dokumentasjon om JPGE-programmet til faglitteraturen.

Intervju

Som nemnt fell valet på å nytte djupneintervju for denne studien, med mål om at dette ville komplettere den eksisterande litteraturen og dokumentasjonen knytt til tema. Sidan mykje av studien baserer seg hovudsakleg på litteraturgjennomgang, fell semistrukturerte djupneintervju som eit naturleg val i denne samanheng. Gjennom djupneintervju fekk ein moglegheita til å inkludere meir djuptgåande refleksjonar og erfaringar blant relevante personar som kunne gi ei betre forståing som forskar også i litteraturgjennomgangen og analysen. Dette er også, ifølgje Tjora 2017 (113), den vanlegaste metoden for generering av data innanfor kvalitative studiar og forskning. Intervjuprosessen nytta i denne spesifikke studien tok sikte på å utforske subjektiviteten til informantane, det inneberer altså meiningane og erfaringane deira knytt til temaet. Ein var her ute etter å komplettere den eksisterande litteraturen med informantane sine eigne refleksjonar basert på opplevingane dei hadde medan dei var tilknytt JPGE-programmet på kvart sitt vis. Slik kan ein oppnå ein større breidde av informasjon. Ifølgje Brinkmann og Kvale (2015, 171) er dette i tråd med ein fenomenologisk tilnærming som søker perspektivet og forståinga til informantane, og som forskar er det derfor viktig å stille gode oppfølgings spørsmål. Det er derfor igjen viktig å skape eit intervjumiljø

der informantane kjenner seg komfortable nok til å snakke fritt og ærleg om dine erfaringar og meiningar, og der dei får rom til å ta opp saker og tema som dei sjølve meiner er relevante for studien. Dette var også eit viktig fokus i forkant av intervjuet, altså i førebuingssfasen, og undervegs i kvart intervju. Erfaringa var at dette fungerte godt, at informantane snakka fritt og fekk tid og rom til å snakke om det dei sjølve ønska knytt til temaet.

Intervjua vart gjennomført digitalt, som moglegvis også bidrog til at informantane kjente seg komfortable til å snakke friare. Som nemnt under, forsøkte intervjuguiden både å rettleie intervjuet og halde dei opne, men den var også sett opp slik at intervjuet følgde ein naturleg samtalegang med ei roleg oppbygging, hovuddel og avslutning. Det opna også opp for at informantane avslutningsvis kunne ta opp det dei sjølve ønska, som ikkje allereie var blitt berørt undervegs i samtalen. Eg hadde også fokus på god dialog før og etter lydopptaket var igangsett, for å førebu dei på prosessen, forsikre meg om at dei var innforstått med prosessen og for å lytte til opplevinga deira etter intervjuet. Informantane bidrog med nyttige refleksjonar som gav god bakgrunn og forståing som forskar å ha som grunnlag under analysen av øvrig litteratur og underliggende dokumentasjon.

Intervjuguide

I forkant av intervjuet vart ein semistrukturert intervjuguide utarbeidd. Målet med intervjuguiden var å ha ein laus struktur på intervjuet, for å få svar på relevante spørsmål, men samstundes legge opp intervjuet på ein slik måte at intervjuobjekta snakka fritt om det som dei fann relevant og viktig å fortelje om. Dette er ein induktiv metode for å kartlegge overordna tema ein ønskjer å få svar på, men ha eit ope intervju som tillét informanten å dele sine erfaringar og meiningar (Hennink et. al. 2020, 122). Intervjuguiden var utarbeidd av underteiknande, i samband med rettleiar, med utgangspunkt i retningslinjene frå Norsk Senter for Forskningsdata (NSD). Intervjuguiden var meldt inn til NSD for godkjenning, saman med informasjonsskriv og samtykkeskriv som blei tilsendt intervjuobjekta i forkant av kvart intervju, jamfør retningslinjene for behandling av persondata sett av NSD (NSD, 2022).

Intervjuguiden var delt opp i tre hovuddelar; 1) Utforming av prosjektet, 2) Implementering av prosjektet, 3) Resultat av prosjektet. Kvar del hadde ulike spørsmål knytt til seg, med det utgangspunkt at dette var opne, men relevante spørsmål som skulle nyttast gjennom intervjuet. Denne utforminga forsøkte å følgje tre fasar for oppvarming, refleksjon og avrunding (Tjora 2017, 145). Målet var ikkje å følgje desse spørsmåla heilt bestemt, men å

velje ut spørsmål som vart relevante i løpet av intervjuet for å kome djupare inn på ulike tema og sikre at informasjonen frå intervjuet var relevant for studien og ikkje spora av på noko vis. Dette opna for at kvart intervju kunne gå djupare inn på somme tema enn andre, alt ettersom kva som fell seg naturleg undervegs i intervjuet og kva informantane ønskte å fokusere på utifrå deira fagfelt, synspunkt og erfaringar. Det var ikkje fastsett eit bestemt lengde på intervjuet, men la intervjuet avslutte seg sjølve naturleg. Intervjuet vara mellom 60 og 90 minutt.

Målgruppa var erfarne og ikkje heilt uvande med intervjuet, då ein ofte i bistandsbransjen blir intervjuet til ulike evalueringar og studiar. Dei verka ikkje nervøse under intervjuet, men komfortable og samtalen kom raskt i gang. I følgje Aksel Tjora (2017, 158) har djupneintervjuet som mål å oppnå ei fri og uformell samtale, men at dette i somme tilfelle kan forstyrrast av intervjuguiden. I retrospekt var nok dette derfor ein god læringskurve i forskarrolla, då dette var ein nokså ukjent posisjon å vere i. Det vart enklare å lausrive seg frå intervjuguiden etter kvart, og lytte aktivt undervegs i intervjuet og såleis plukke ut meir relevante spørsmål frå intervjuguiden gjennom samtalen. Erfaringa frå intervjuet er at det er nyttig å vere godt førebudd og ha ein nøye utarbeidd intervjuguide, men å samtidig evne å lausrive seg frå denne slik at samtalen blir lett medan den held seg relevant. Intervjuguiden vil ligge vedlagt denne oppgåva, og var sendt inn til og godkjend av NSD i forkant av bruk. Samtykkeskjema som også var nytta, og også godkjend av NSD i forkant, ligg også vedlagt for orientering.

Utval

I denne studien vart intervjudeltakarane strategisk og omsynsmessig valde ut, slik som gjerne er vanleg i ein kvalitativ intervjusituasjon. I ein studie der ein nyttar kvalitative intervju, er utgangspunktet for utvalet at ein vel informantar som er i ein posisjon der dei kan uttale seg på ein reflektert måte om det aktuelle temaet (Tjora 2017, 130). Derfor har denne studien også følgd eit strategisk utval der forskaren vel ut spesifikke informantar, også kalla “purposeive sampling” (Hennink et. al., 2020, 92). Utvalet var også ganske lite i denne studien, sidan ein stor del av studien for øvrig har bestått av ein gjennomgang av rapportar, evalueringar og anna dokumentmateriale der det også har vorte føreteke intervju, både kvantitative og kvalitative, som er nytta i denne analysen.

Det nyttige for denne studien var å gjennomføre intervju som kunne supplementere den eksisterande dokumentasjonen. Derfor var det mest interessant å finne informantar som har jobba tett på programmet, som hadde inngåande kjennskap til bakomliggende årsakar bak val og retningar ein har teke undervegs i planlegging og gjennomføring av programmet, men frå ulike standpunkt. Utvalet besto derfor av representantar frå norske myndigheiter, malawiske myndigheiter og FN. Ein form av snøballteknikken for rekruttering av informantar vart nytta, då eg nytta mitt eksisterande nettverk for å kome i kontakt med relevante personar. Det kan vere krevjande å avgjere storleiken på utvalet for kvalitative intervju og når ein har nådd tilstrekkelege informantar (Small, 2009). I og med at det ikkje var ønskeleg med eit større utval i denne samanheng, fungerte denne metoden godt då det også var relativt få relevante personar som kunne ha vore relevante for akkurat denne studien.

3.3 Databehandling

Transkribering av intervju

Vidare i prosessen måtte intervjuar behandlast og transkriberast før vidare bruk av desse nyinnhenta empiriske data. Dette vart gjort fortløpande etter kvart intervju, medan informasjonen også var ferske i minne. Databehandlinga føregjekk altså ved å transkribere dei munnlege intervjuar til skriftleg informasjon, og denne prosessen er i seg sjølv ein viktig del av analysearbeidet då det tillét forskaren å fordjupe seg i informasjonen som kjem fram (Brinkmann og Kvale 2015, 224). Det var interessant å observere at informantane bidrog med bekreftande informasjon, altså at dei kom med liknande refleksjonar både gjekk att i øvrig dokumentasjon og det andre informantar kunne fortelje. Dette gav meg tidleg peikepinnar på retninga vidare for analysen, og kva eg burde undersøke ytterlegare i litteraturgjennomgangen. I og med at det var få kvalitative intervju som var gjennomførte i denne studien, var det relativt enkelt å samanlikne informasjonen og sjå etter mønster, likskapar eller motseiingar.

Rekruttering og tidsperspektiv

Rekruttering av informantar starta når intervjuguiden og samtykkeskjema var ferdigstilt og godkjend, rundt årsskifte 2022/2023. Intervjuar vart gjennomførte i løpet av første halvdel av 2023. Alle intervjuar vart gjennomførte digitalt, i all hovudsak fordi informantane på tidspunktet var spreidd utover i ulike land og/eller distrikt. Eg nytta Microsoft Teams som videoplattform, som også legg til rette for opptak. For eitt av intervjuar nytta eg heller

Whatsapp, då informanten opphaldt seg på ein stad med ustabil internett. Å halde intervju digitalt heller enn fysisk kan bere med seg både fordelar og ulempa. I ein digital intervjusituasjon kan ein lett mista ikkje-verbale hint som kroppsspråket formidlar og som kan gå tapt på ein dataskjerm. Det betyr likevel ikkje at data blir mangelfull eller unyttig. Det kan på ein positiv side leie til at deltakarane pratar meir opent og kjenner seg frie og komfortable. Dette kan gjere det til ei rik datakjelde, då informantane sit i sitt eige miljø der dei er kjende og vande (Thunberg og Arnell 2021, 2). Det blir dermed eit avslappa intervju, og det er det ein ønska akkurat i denne situasjonen, nemleg at samtalen er avslappa og roleg. Det er sjølvstøtt også verdt å merke seg at Covid-19 pandemien har gjort det slik at digitale møter er blitt mykje vanlegare enn for berre nokre få år sidan, og at dei fleste er ganske komfortable og vande med dette formatet.

Tidsrommet er viktig for korleis informantane deler opplevingane og erfaringane sine, og kor detaljrike dei kan vere i informasjonen dei gir. Dette var til tider ei utfordring for somme av informantane, då ein del av tematikken gjekk fleire år tilbake og det kunne til tider vere utfordrande for dei å erindre detaljar. Dette var likevel ikkje i det store biletet ei utfordring for studien, då det var mogleg å faktasjekke ein del av detaljane som informantane streva med å hugse i arkivdokumentasjonen. Formålet med dei kvalitative intervjuane var å skaffe komplimentarande informasjon som baserte seg på erfaringane og tankane som dei relevante personane, altså informantane, sat att med i etterkant. Erfaringa var at undervegs i intervjuane, ettersom informantane starta med å dele informasjon, så hugsa dei også meir og meir utover i samtalen. Derfor var informasjonen likevel både nyttig og relevant for studien, då dei gav analysen meir dybde enn det litteratur og dokumentasjon åleine klarer å tilby.

Kvalitet på data

I kvalitativ forskning er det viktig å reflektere rundt kvaliteten på data ein baserer studien sin på, ofte ved å nytte vanlege indikatorar for kvalitet. Dette vil gjerne seie at ein vurderer validitet og reliabilitet. I følgje Tove Thagaard (2018, 198) handlar reliabiliteten, eller pålitelegheita, om i kva grad ein annan forskar som nyttar dei same metodane ville kome fram til det same resultatet. Denne pålitelegheita er knytt til kvaliteten på data som forskingsprosjektet er basert på, og den er knytt til vurderingar rundt korleis forskaren anvender og vidareutviklar data. For å gje så god innsikt som mogleg i prosessane og avgjerslane tekne undervegs i studien, presenterer eg val av metode og teoretisk bakgrunn

som legg grunnlaget for det gjennomgåande analysearbeidet. Dette er gjort også for å sikre gjennomsiktighet og tilrettelegge for evaluering av forskingsprosessen (Tjora 2017, 248).

Vidare vurderar ein validiteten, eller gyldigheita, ut i frå om resultata i studien representerer verkelegheita som er studert og tolkingane presentert. Dette fordi kvalitative studiar tek sikte på å gå utover det som er reint skildrande, og faktisk presentere analyser og tolkingar av det som blir skildra og studert. Gjennomsiktighet styrkar validiteten til ein studie, då dette legg grunnlaget for tolkingar og at ein greiar ut om kva som ligg bakom analysane ein presenterer (Thagaard 2018, 201). Verkelegheita er sjølvstøtt ein blanding av fakta og subjektivitet, og empirisk data i seg sjølv er ikkje nødvendigvis heile verkelegheita. Denne studien baserer seg derfor på ein analyse der ein har nytta empirisk og teoretisk data sett i samanheng, med det mål om å kome fram til ei riktig skildring av verkelegheita og ein analyse av dette.

3.4 Ethiske omsyn

Studien vil også følgje etiske omsyn i forskning som involverer menneske. Dette inkluderer å innhente informert samtykke frå studiedeltakarane, skjerme deira personvern og konfidensialitet, og sikre at data som samlast inn berre brukast til formålet med studien. Personvern blir særleg vektlagt ved innhending av data, og dette er eit etisk grunnprinsipp i kvalitative studiar som skal sikre konfidensialiteten til informantane (Hennink et. al. 2020, 79). Samtykkeskjema og intervjuguide var i forkant innsendt og godkjent av Norsk senter for forskingsdata (NSD). Desse var nøye utarbeidd i forkant av prosessen, og fulgte retningslinjene frå NSD. Informantane vart informerte om personvern og blei bede om å gi samtykke anten skriftleg eller munnleg. Samtlige valde å gje munnleg samtykke, som blei gitt i starten av intervjuet. Informantane fekk også retten til å trekke samtykka kva tid som helst, utan vidare forklaring. Samtykka inkluderte også løyve for forskaren å gjere opptak av intervjuet. Lydopptak av intervjuet gjorde prosessen ein heil del enklare for forskar, då dette la til rette for fullt fokus under sjølve intervjuet og moglegheit til å nøye bearbeide samtalen gjennom transkribering i etterkant. Det bidrog såleis også til god flyt i intervjuet, då forskar ikkje hadde behov for pauser til notatskriving undervegs og heller kunne følgje godt med i samtalen slik at oppfølgingsspørsmål naturleg kunne dukke opp undervegs (Tjora 2017, 166).

Det var viktig for studien at dei kvalitative intervjuar var anonyme. Dette for å sikre at informantane kunne prate fritt utan å uroe seg for at noko kjem tilbake til dei og medførte

uheldige konsekvensar for dei. Grunnen for dette er at det er få fagfolk som har arbeidd såpass tett på dette spesifikke programmet. Intervjumiljøet tok sikte på at informantane skulle kunne kjenne seg komfortable til å uttrykke kritikk til programmet eller tilnærminga om ønskeleg, utan å frykte for sin noverande jobb då somme av dei framleis arbeider i same system eller organisasjon. Intervjuobjekta var informert om dette i forkant, skriftleg via samtykkeskjemaet, og munnleg i starten av intervjuet. Likevel skal det nemnast at ingen av informantane gav uttrykk for at dei var ukomfortable med å snakke ope og fritt, verken anonymt eller ikkje. Det at intervjuet er anonyme har i seg sjølv eit formål i at informasjonen i denne studien blir unik og kan ikkje fullstendig gjenskapa, som er nyttig i vitskapelege arbeid. Inntrykket som forskar var at dei oppheld seg i eit miljø som tillét dei å snakke fritt om programmet og erfaringa deira. Ingen av informantane har valt å trekke seg frå prosjektet. Lydfilene var oppbevarte trygt på ein ekstern minnepinn med passordskjerming. Dei transkriberte tekstfilene er også anonymisert, og oppbevart på passordskjerma minnepinn. Ved prosjektslutt vert filene sletta, slik det også kjem fram ved samtykkeskjema.

God praksis i forskning, og kvalitativ forskning, inneberer vektlegging på etiske prinsipp i forskarrolla. Det er fleire omsyn ein bør ta for å oppnå god praksis. Det er generelt ei utfordring i kvalitative studiar der ein nyttar intervju at det finst eit ubalansert forhold mellom forskaren og intervjuobjektet, ettersom forskaren leiar samtalen ved å bestemme kva spørsmål som blir stilt og fordi forskaren har monopol på tolking og analysing av det som blir sagt i intervjuet (Kvale et. al. 2017, 52). Dette var forsøkt mitigert ved å legge til rette for ei fri og opa samtale, der informanten var oppfordra til å fortelje fritt og kome med eigne innspel som ønskeleg. Eg har vore i ein særskild situasjon då eg var lokalt tilsett hjå Den norske ambassaden i Malawi i perioden 2019 til august 2023. Dette har krevd ein del refleksjon rundt eiga rolle som forskar. Eg informerte om dette i starten då eg presenterte kva tema eg ønska å utforske, samt hadde dialog om dette med rettleiar. Eg var oppteken av å skilje ordentleg mellom dei to rollene, men samtidig anerkjenne at eg er ein og same person, og at innsikta og erfaringane eg har gjort meg opp gjennom tida ved Ambassaden sit med meg også i gjennomføringa av dette forskingsprosjektet. Dette har gitt meg spesielt god innsikt i programmet, prosedyrar og tilnærmingar som Ambassaden nytta. Det er likevel viktig for meg å presisere at eg ikkje har hatt ansvar for JPGE-avtalen på noko tidspunkt, og at eg hadde eit fokus på å ikkje blande rolla som tilsett og forskar. Sidan det mest relevante av dokumentasjon tilgjengeleg rundt JPGE er frå tida før eg starta på Ambassaden sjølv, fekk eg god avstand frå informasjonen.

Under intervjuet var eg også svært oppteken av å vere forskar og så objektiv som mogleg. Informantane var av denne grunn ikkje mine kollegaer på Ambassaden. Det er jamleg utskifting av norske utsende på Ambassaden og dei som har arbeidd med JPGE var der ikkje samstundes som meg. I tillegg går den mest relevant dokumentasjonen tilknytt programmet i perioden 2014 til 2018, som er før eg starta ved Ambassaden sjølv. Erfaringa eg sit att med er at dette ikkje var ei større utfordring, men gjerne heller ein fordel då eg enkelt fekk tilgang til arkivet og relevant informasjon. Eg har altså ikkje på noko punkt analysert eige arbeid, ei heller nære kollega sitt arbeid. Alt i alt meiner eg at eg fekk god avstand frå rolla som tilsett i organisasjonen og at eg fekk utfylt rolla som forskar godt.

Utover dette er det andre refleksjonar som var nødvendige i forkant av og undervegs i prosjektet, for å finne ut korleis mitt utgangspunkt kunne påverke retninga og data, samt kva eg kunne bidra med på dette spesifikke tematiske området. Det er mykje litteratur og dokumentasjon som er gjennomgått, og eg har som forskar vore i posisjon til å plukke ut det som eg har funne mest relevant for denne studien. Eit sentralt grunnlag for meg som forskar har vore å forsøkt å nytte egne erfaringar og kunnskapar om temaet, opparbeidd gjennom studie og arbeidserfaring, men samtidig sjå på data innsamla med eit ope sinn og friskt blikk. Eg har i denne samanheng også hatt fokus på å skilje mellom mitt eige perspektiv som forskar og presentasjon av forståinga og erfaringane som informantane delar (Thagaard 2018, 212).

IV. Analysekapittel del 1

4.1 Kontekstuelle faktorar og grunngeving for programmet

Fellesprogrammet for jenters utdanning i Malawi blei utvikla som svar på utfordringa rundt ulik tilgang til kvalitetsutdanning i landet, særleg med eit fokus på likestilling mellom kjønn då jenter er meir sårbare for å falle ut av skulen tidlegare enn gutar. Til tross for at Malawi har forplikta seg til å oppnå universell grunnskuleutdanning, gjennom blant anna Dakar-forpliktinga, forblir jenters skulegang betydeleg lågare enn gutars. Malawiske myndigheiter anerkjenner at fremjing av jenters utdanning er kritisk for å oppnå nasjonale utviklingsmål, inkludert fattigdomsreduksjon og betre helseresultat, og har forplikta seg gjennom Education Act of 2013 til å adressere kjønnsgapet i skulen gjennom politiske og programmatisk intervensjonar (Malawi Government, 2013). Likevel vevarar store utfordringar som fattigdom, tidleg ekteskap og graviditet, og kulturelle normer som prioriterer utdanning for gutar framfor jenter. Jenter har også prestert konsekvent lågare enn gutar i malawisk skule. Derfor har JPGE hatt eit fokus på faktorar som treff jenter spesifikt, ved å implementere aktivitetar som har formål om å hindre tidlege ekteskap og graviditetar.

Ein av informantane i dei kvalitative intervjuar, som hadde programansvar ein periode i FN, forklarar formålet ved JPGE. Her vel eg å gjengje sitatet på engelsk, då intervjuet gjekk føre seg på engelsk, noko er utelete for å bevare anonymiteten til informanten:

“The main purpose of the JPGE, which aided throughout the phases, (...) the overall objectives have changed a little bit in the way it was phrased or articulated, but the main purpose has always stayed one, which is ensuring that girls are able to go to school, remain in school, and getting to where they access education, are able to also have the access to other services that are supporting their development. And give a holistic approach to support the development. Health, nutrition, opportunities for those who fell out of formal schooling, so out-of-school education, vocational training, life skills, all of that which really complements, necessary, to complements the education component, is really necessary to make sure that the girl child develops and have the opportunity to fulfil and to reach their full potential in a holistic manner.”

Fellesprogrammet for jenters utdanning blei altså utvikla for å adressere desse kontekstuelle faktorene sett i samanheng, og fremje jenters utdanning ved å gi omfattande støtte som

adresserer dei mangefasetterte barrierane som hindrar jenter i å få tilgang til utdanning. Ved å målrette fattigdomsreduksjon gjennom å tilby heimedyrka skulemåltid, fremje likestilling og forebygge barneekteskap og tidlege tenåringsgraviditetar gjennom utdanning, og adressere kulturelle normer gjennom samfunnsmobilisering og interessentengasjement, har programmet som mål å skape eit miljø som støtter utdanning for og gir dei moglegheiter til å nå sine fulle potensial (UNDP 2020). Særleg har den inngåande tilnærminga til fattigdomsreduksjon gjennom heimedyrka skulemåltid vist seg som ein vellukka strategi for å motverke dei økonomiske barrierane som mange barn i Malawi står overfor.

4.2 Programdesign og utvikling av programmet

Fellesprogrammet for jenters utdanning i Malawi blei utforma som ein omfattande pakke med intervensjonar som tar for seg både tilbods- og etterspurnadssida av utdanning. På tilbodssida har programmet som mål å betre kvaliteten på utdanning gjennom utvikling og styrking av eksterne faktorar som skulemat og ernæring, tryggleik og god helse, samt heva lærarkompetanse og tilby meir tilgjengeleg undervisningsmateriell. Programmet delte ut undervisningsmateriell som lærebøker, oppgåvebøker og skrivebøker for å betre læringsutbytte og redusere kostnadsbyrden for foreldre. Programmet gir også etterutdanning til lærarar for å heve undervisningskompetansen deira, denne opplæringa inkluderer kjønns sensitiv pedagogikk og inkluderande opplæring for å fremje jenters læringsutbytte (Majoor et.al. 2019, 5, 17, 21 og 53).

På etterspurnadssida inkluderer programmet ein rekke intervensjonar for å få innskrive fleire jenter i skulen, og ikkje minst få dei til å bli verande og fullføre grunnskuleopplæringa. Ein ordning med kontantoverføring hadde som mål å redusere kostnaden ved jenters utdanning, då det oftast er jenter som blir tekne først ut av skulen om familien har for dårleg råd (Majoor et.al. 2019, 14). Programmet inkluderer også samfunnsmobilisering og kampanjar som tek sikte på å fremje jenters utdanning og endre skadelege kulturelle normer og haldningar som negativt påverkar jenters skulegang. Kampanjane involverer ulike interessentar, inkludert foreldre, tradisjonelle leiarar, religiøse leiarar og sivilsamfunnsorganisasjonar (WFP 2021, 4).

Frå intervjuet med ein av dei tidlegare programansvarlege frå norsk side, blei følgande nemnt:

“Dei sterke sidene ved programmet er at det er tverrsektorielt, at det faktisk adresserer verkelegheita som tilsvarar eit barns verkelegheit. Det er kjempevanskeleg å lære når du ikkje

har spist noko, og det med å ha SRHR og seksualitetsundervisning som ein del av opplæringa er veldig bra (...). Det er lurt å kombinere det med at du får gratis skulemåltid med at du får opplæring og informasjon om ting som foreldre ikkje nødvendigvis er så positive til, men som vi tenker er veldig nyttig å vite for barna. Slik lagar du ein pakke som er etande for foreldre, lokalsamfunnet og utdanningsdepartementet, som inneheld nokre komponentar som ikkje er så enkle å selje og ha eigne prosjekt på. Men eg trur at ein må anerkjenne at det er veldig vanskeleg for dei å jobbe saman på denne måten.”

Liknande kjem fram frå intervju med ein av myndigheitspersonane frå malawisk side, om den heilskaplege tilnærminga:

“JPGE has brought us together just to have one common goal, that is to make sure that the girls and boys are able to continue with their education and at the same time it has also provided the space for capacity building to a number of stakeholders, even government officials and even communities. It is now understood the importance of education because the JPGE has even said that to the community to sensitise and do other activities so that the community understand why they would send a girl child, why they should be support a girl child in school. ”

Samla sett tek Joint Program for Girls Education ei heilskapleg, eller holistisk, tilnærming fordi det adresserer dei mangefasetterte barrierane som hindrar jenter i å få tilgang til og fullføre utdanning. Ved å adressere både tilbods- og etterspurnadssida av utdanning, har programmet som mål å betre kvaliteten på opplæringa og fremje jenters innmelding og oppbevaring i skulen. Den heilskaplege tilnærminga er viktig, men langt i frå enkel å implementere i praksis. Nyttan er at ein har oppnådd meir tverrfagleg samarbeid på skule- og distriktsnivå, og dette har igjen potensiale til å vere berekraftig og skape varig endring då ein betrer kapasiteten på systemnivå. Dette vil likevel avhenge av at lokale myndigheiter tek med seg lærdomane vidare, som ikkje er garantert då det også blir stadfesta i intervju at myndigheitene er nokså svake og avhengige av teknisk assistanse, og at korrupsjon står i vegen for at myndigheitene lukkast i å ta programmet vidare. Ein av informantane frå malawiske myndigheiter, trakk på den andre sida fram i intervjuet blant anna at programmet ikkje bidrog med økonomiske eller ekstra menneskelege ressursar i departementet, slik som på distriktsnivå. Dette medførte, i følge informanten, at programmet ikkje har vorte godt nok

ankra på nasjonalt nivå, at det har fått lite synlegheit blant styresmaktene, og at det dermed vil vere vanskelegare for myndigheitene å ta programmet vidare på eiga hand.

4.3 Implementering av programmet

Implementeringa skulle føregå gjennom ein såkalla “*multi-stakeholder*” tilnærming. Dette betyr at ein legg opp til eit samarbeid mellom regjering, utviklingspartnarar, sivilsamfunnsorganisasjonar og lokalsamfunn. Regjeringa gir politisk retning og koordinering av programmet, medan utviklingspartnarane bidrar med økonomisk og teknisk støtte til implementeringa. Sivilsamfunnsorganisasjonar og lokalsamfunn er engasjert i utforminga, implementeringa og overvakinga av programmet for å sikre fellesskapets eigarskap og berekraft (Verdsbanken, 2021).

Implementeringa av programmet har gjennom dei tre fasane hatt relativt god framdrift. Det kan vere verdt å nemne at Covid-19 pandemien slo ut heilt i slutten av JPGE II og varte uti starten av JPGE III. Dette hadde heilt klart negativ påverknad på implementeringa, og ein del av aktivitetane måtte anten utsetjast eller tilpassa den nye konteksten. Likevel tyder rapportering på at ein i stor grad lukkast i å implementere ønska intervensjonar. Dette blir også teke fram av ein av informantane som har arbeidd med JPGE frå FN-sida:

“When it comes to the implementation, I think clearly the strongest aspect was bringing together all the sectors. And it worked, and it worked particularly at the district level. And I think this is one of the things that this program did very well, which was the decentralization of the implementation at the district level and the coordination at the district. Yes, there was a coordination at the national level as well, but when it came to the actual implementation, it was really decentralized.”

4.4 Interessentengasjement og samarbeid

Designet av programmet og implementering speglar også kor viktig det er med engasjement på fleire nivå og samarbeid for å takle dei ulike utfordringane og oppnå berekraftige resultat av programmet. Engasjement blant ulike interessentar og samarbeid mellom dei ulike

instansane er avgjerande for at utviklingsprogram er vellukka, og dette gjeld også for Joint Program for Girls Education i Malawi. Ein kollektiv innsats kan bidra til å handtere dei mange ulike barrierane som hindrar jenter i å få tilgang til skulegang. Den malawiske regjeringa, utviklingspartnarar, sivilsamfunnsorganisasjonar og lokalsamfunn har alle spelt ei viktig rolle i utforminga, implementeringa og målinga av programmet. Regjeringa i Malawi har vore ein sentral aktør i programmet, med det malawiske Kunnskapsdepartementet som leiar av koordinerings- og implementeringsarbeidet. Regjeringa har, tilsynelatande, vist sterkt engasjement for jenters utdanning generelt ved å prioritere dette i sin nasjonale utviklingsplan, politikk og ulike strategiar (Government of Malawi 2020, 22). Kunnskapsdepartementet har gitt leiing og støtte i utformingsfasane av programmet, samt implementering og oppfølging av programmet. Koordinering av innsatsen på tvers av dei ulike partane, inklusive myndigheitene, har vore vesentleg for programmet.

Dette blir også teke opp av ein av informantane, som har arbeidd med JPGE frå FN-sida. Noko er utelete for å bevare anonymiteten til informanten:

“The structure of the coordination for the JPGE had a national coordinator for the UN side (...) which was basically the overall coordinator. And district level coordinators, we were focusing on three districts: Dedza, Salima, Mangochi. (...) Then there was parallelly a working group that structured coordination within the Government of Malawi. There was a national coordinator on the government side, placed in the Ministry of Education in the Department of School Health and Nutrition. And at the district level, the district level coordinator had a coordinator role, a focal point within district authorities again, sitting more closely into the district education offices. But, although they had the focal point, being a multisector program, there was coordination structure that had involvement and participation both at national and district level of other various sectors, from health, social welfare, water for the WASH, information and communication from the community sensitization and community mobilization, youth offices, etc. So, the structure was more widely coordinated across sectors.”

Utviklingspartnarane, altså dei tre ulike FN-organisasjonane UNICEF, WFP og UNFPA, har sjølvsagt spelt ein avgjerande rolle i gjennomføringa av programmet. Den norske ambassaden i Lilongwe har vore hovudgjevar til programmet, og har bidratt med både økonomisk og teknisk støtte til programmet. Norad har også vore tett involvert i programmet, og har hatt ein

rådgjevande rolle under utformings- og designfasene av programmet, samt undervegs i oppfølginga. FN-organisasjonane har stått for teknisk og fagleg assistanse til prosjektutforming, implementering og gjennomføring, samt oppfølging, monitorering og rapportering. Slik har ein dratt nytte av kompetanse på tvers av dei ulike partnarane for å sikre ekspertise og tilstrekkeleg kunnskap for suksess. Det har likevel vore fleire utfordringar knytt til samarbeidet mellom FN-organisasjonane gjennom dei tre fasane. Dette kjem eg tilbake til fleire gongar i løpet av oppgåva. Det kjem ikkje tydeleg fram av FN sine eigne rapportar, men ein av dei tidlegare saksbehandlarane frå den norske ambassaden sa i intervju følgjande om FN-samarbeidet:

“Det der med koordinering mellom UNFPA, UNICEF og WFP, og det var heile tida ein sånn draging at dei ville gjere sitt og eg synest vel kanskje at UNFPA sendte litt direkte ting og ikkje følgde den strukturen som eigentleg var avtalt, og som var også svakast innhaldsmessig, var mitt inntrykk. Når dei skulle levere noko, så var det ofte deira del som ikkje svarte heilt til forventingane vi hadde, medan det virka som om UNICEF og WFP jobba litt likare og hadde betre samarbeid seg i mellom. Samtidig så var det nok dei som kjempa meir om midlar seg i mellom då. Også blei det jo at Resident Coordinator (RC) skulle sitte på det, og det blei innført at det skulle vere ein del av SDG (red: Accellerator) Fund for å unngå dette her. Eg følte at UN RC tok veldig lead, det var veldig positivt, for før det så var det vel UNDP som hadde det tidlegare. (...) Men det er kjempevanskeleg å leie tre ulike FN-organisasjonar. Vi ønska jo også å inkludere UNESCO og egentlig ha dei med i heile prosjektet, det fekk vi ikkje til. Så det var kjempemykje problem med også når vi skulle lande avtaler og gjere endringar i avtaler. Det var kjempevanskelege prosessar for å få det i land. Men eg følte jo også at vi bidrog til at dei fekk eit tettare samarbeid og dei brukte jo denne modellen då dei laga EU Spotlight prosjektet, som liknar på JPGE. Og då brukte dei denne modellen frå Norge og dei brukte det der med tverrfaglegheit og FN som jobbar som ein. Og det å ha ein koordinator, var veldig bra og når eg ser den jobben det har vore å implementere dette på distriktsnivå, for eg var jo ute for å sjå når dei skulle implementere det nye distriktet i fase tre, i Kasungu. Det er kjempevanskeleg og der trur eg at FN på distriktsnivå, for dei hadde også koordinator på prosjektet i distriktet, så der tenker eg kanskje at samarbeidet fungerte betre og var tettare mellom desse FN-organisasjonane. Så eg synest ikkje det var heilt håpløst, eg synst det var positivt og at dei fekk til også på mange felt mykje bra, og jobba også mykje bra saman. Men også sjølvstøtt det med inngåing av nye fasar eller nye avtaler, så kom det ein sånn kamp om midlar og kven som skulle bestemme.”

Frå malawiske myndigheiter er det derimot noko meir positivt til FN-samarbeidet i implementeringa:

“I think the whole design of the programme was very unique because prior to the project, each UN agency was working individually, but I think through the JPGE programme we've seen a lot of benefits of collaboration, working together in terms of the UN itself. They were trying to look at on everything, including on reporting or planning etcetera, being able to do it at the same time having the same common templates or structures. Working individually but making sure that there is integration. (...) The programme has also helped from the government side. A number of ministries also working together with different components of the programme but being coordinated by one ministry and one coordinator. It's a very good approach, however, it's a bit tricky in terms of the actual implementation, especially from the government side.”

Sivilsamfunnsorganisasjonar, inkludert ikkje-statlege organisasjonar og lokale samfunnsorganisasjonar, har også vore medaktige aktørar i implementeringa av programmet. Dei har vore aktivt involvert i å mobilisere lokalsamfunn, skape medvit og interesse for å gå inn for jenters utdanning (UNICEF, 2018, s. 22). Desse organisasjonane har jobba tett med lokalsamfunna og skulane for å identifisere barrierane som hindrar jenter i å få tilgang til utdanning og utvikle kontekstspesifikke løysingar for å handtere dei. Engasjementet blant desse organisasjonane har bidratt til å fremje eigarskap, berekraft og effektivitet av programmet.

Lokalsamfunna har også vore engasjert i gjennomføringa av programmet. Foreldre og lokale leiarar har til dømes tatt del i kampanjar og støtta jenters utdanning ved å gi moralsk, sosial og økonomisk støtte (UNICEF, 2018, s. 29). Programmet har gitt lokalsamfunnet makt til å ta eigarskap til jenters utdanning ved å involvere dei i identifisering av barrierer og løysingar for å fremje jenters utdanning. Samfunnsengasjementet har vist seg å bidra til å byggje tillit, fremje partnarskap og sikre at programmet møter behova og prioriteringane i den lokale konteksten. I evalueringa av JPGE Fase 1 kjem det fram at foreldre ikkje har vore tilstrekkeleg inkludert, og at dette er kritisk for å endre praksisen med barneekteskap som fører til at jenter droppar ut av skulen tidleg. I den eksterne evalueringa for Fase 1 (Majoor et. al. 2019, 9), konkluderer dei nemleg med følgande:

"If a community does not adopt the goals, pursued by a project like JPGE, the achievement will be minimal, no matter how good the implementation. Though JPGE reached village leaders and committee members, it did not manage to sufficiently reach the parents, who are members of a crucial target group when it comes to girls' educations. Even though design, relevance and effectiveness of an intervention may be good, overall poverty, largely an external factor to the project at least in the short and medium term, had established serious stumbling blocks at the short and medium term to sustainability and impact. In order to achieve optimal results, projects focusing on education or other areas where poverty is an important constraint need to find a way to address this. This could be accomplished by including activities that generate income or linking the beneficiaries to another intervention or programme that offers social protection or helps them to generate income."

Involvering av foreldre har fått for lite fokus gjennom alle fasene av programmet, det er lite som tydar på at JPGE tok tilstrekkeleg inn over seg denne anbefalinga frå den eksterne evalueringa, sjølv om det fekk noko meir fokus i programdokumentet til den andre fasen. Det same kom fram gjennom kvalitative intervju og i gjennomgangen av dokumentasjon vedlagt avtalene for dei ulike fasane. Utover i implementeringa av Fase 2 og 3, blei det løfte opp at JPGE måtte fokusere meir målretta på å få foreldra med seg for å sikre at jentene blir oppfordra heimefrå til å fullføre skulegangen. Det er godt at dette fokuset kom opp, men i altfor liten grad. Fokuset har i for stor grad vore på å endre haldningane til lærarar og skuleadministrasjon, samt jentene sjølve.

"Still, with regard to girls staying in school, teachers, Government staff and village leaders said that notwithstanding the awareness raising conducted under JPGE, many parents and community members still did not appear to acknowledge the importance of education. Instead, they were said to see the short-term goal of going into business (for boys) and marrying a businessman (for girls) as more profitable"(Majoor et. al. 2019, 15).

Dette synspunktet har ikkje endra seg stort i desse distrikta vidare i fasane heller. Mange av intervensjonane i JPGE omhandlar negative kulturelle normar og skadelege skikkar, som i tur fører med seg barneekteskap og tidleg graviditet. Foreldre og vaksne i samfunnet har mykje med dette og gjere:

"As proof of the negative view, mostly cultural values and traditional believes, the low level of parents' education, their approval of girls getting pregnant and married at a young age, and parents' preferring their children to work were mentioned. In the qualitative interviews however, teachers, committee members and village leaders opined that parents were still not aware of the value of education and of girls' education in particular. They thought that parents did not encourage their daughters sufficiently and would allow work or marriage as the easy way out."(Majoor et. al. 2019, 23).

I Fase 2, var engasjering av foreldre og lokalsamfunn eit eige utfall i resultatrammeverket. I rapporteringa frå Fase 2, kjem det fram at ein engasjerte lokale tradisjonelle leiarar og utvikla lokale radioprogram som tek sikte på å nå foreldre og lokale leiarar. Rapporten trekk fram anbefalinga frå den eksterne evalueringa av Fase 1, der det blei påpeika at JPGE ikkje engasjerte foreldre nok i programmeringa. I sluttrapporten for Fase 2, anerkjenner FN også at foreldre spelar ei viktig rolle i barns utdanning og peikar på at dei i denne samanheng har engasjert mødregrupper som har vore viktige for å nå ut til unge jenter og lære dei om bruk av sanitærbind og oppmuntra jentene til å forbli i skulen (WFP 2021, 10-11). Utover dette blir ikkje engasjering av foreldre nemnt i særleg grad i rapporten.

Samarbeid er utan tvil viktig, og det kjem fram både frå rapportar, evaluering og intervju til denne oppgåva at særleg har samarbeidet blant myndigheitene på distriktsnivå vore viktig, då mellom utdanning, helse og politi spesielt. Samarbeidet med landbrukssektoren og lokale småbondelag blir også ofte trukke fram. Det kjem samtidig fram at samarbeidet med lokale NGOar ikkje har fungert optimalt, då dei til tider jobbar parallelt med myndigheitene, trass i at dei har i oppgåve å implementere delar av JPGE på vegne av myndigheitene og FN. Tilbakemelding frå myndigheitene var at NGOar ofte arbeidde på eiga hand utan å involvere myndigheitene, og at mange av dei var best kjende med Lilongwe der dei var basert og lite kjende i distrikta der programmet faktisk skulle implementerast (Majoor et. al. 2019, 9).

V. Analysekapittel del 2

Fellesprogrammet for jenters utdanning i Malawi hadde, og har, som mål å betre tilgangs- og oppbevaringsraten for jenter i grunnskule og vidaregåande opplæring. For å oppnå dette, tok programmet ein heilskapleg tilnærming som involverer fleire interessentar og ulike komponentar som samla sett skulle bidra til å fjerne dei eksisterande barrierane. I dette kapittelet undersøker eg resultatane av programmet og evaluerer programmet basert på OECD sine DAC kriterium, presentert tidlegare i teksten. Det inneber å vurdere programmet sin relevans, samanheng, effekt, effektivitet og verknad.

5.1 Resultat av fellesprogrammet for jenters utdanning i Malawi

Ein ekstern evaluering var gjort av den første fasen av programmet, frå 2014 til 2017. Oppdragsgjevar for evalueringa var Ministry of Education, Science and Technology (MoEST), World Food Programme (WFP), United Nations Population Fund (UNFPA) og United Nations Children's Fund (UNICEF), og utført av eit evalueringsteam i FN. Målet bak evalueringa var "ansvarleggjering og openheit, læring og djupare forståing" (Majoor et. Al. 2019, 1). Evalueringsrapporten tok sikte på å dokumentere prestasjonar og potensialet til å betre tilgangen til og kvaliteten på utdanning for jenter gjennom JPGE sin heilskaplege tilnærming, operasjonelle prosessar, suksessar og utfordringar, og JPGE sitt bidrag til kapasitetsbygging for lokale myndigheiter og potensialet for å implementere liknande program i framtida. Evalueringa nytta også OECD sine Development Assistance Committee (DAC) kriteria for relevans, effektivitet, påverknad og berekraft, som også er dei kriteria Norad og Utanriksdepartementet nyttar i sine resultatmålingar.

Metoden som er nytta i den eksterne evalueringa var miksa, då dei evaluerte eit breitt spekter. Primære kvantitative data blei samla inn gjennom spørjeundersøkingar på distrikt, sone, skule, individ- og husstands nivå. Alle Primary Education Advisors (PEA), offentleg tilsette på distriktsnivå som føl opp kvar enkelt skule, frå alle soner i dei tre distrikta Salima, Mangochi og Dedza, blei bedt om å gjennomføre ei PEA-undersøking på distriktsnivå. Alle rektorar frå alle skulane i dei tre distrikta blei bedt om å fylle ut ein undersøking på skulenivå. Jenter blei tilfeldig valde ut, medan husstandar var valde utifrå kor hensiktsmessige dei var for datainnsamlinga, altså alt ettersom dei hadde tilknytning til skulane. Data blei samla inn frå 21 JPGE-skular og 27 kontrollskular, 1328 jenter og 445 husstandar vart intervjuet. Primærdata blei analysert gjennom SPSS for å analysere ulikskapane mellom grunnlinje og sluttlinje, samt

mellom JPGE og kontrollgrupper. Sekundærdata frå District Education Management Information System (DEMIS) var også nytta i evalueringa. Vidare vart kvalitative data samla inn gjennom intervju med nøkkelpersonar som var valde ut blant offentlege tilsette, FN-tilsette og implementeringspartnarar. Evalueringsteamet gjennomførte gruppediskusjonar med skuleelevar, jenter som var medlem i ungdomsklubbar, småbønder, lærarar og andre i lokalsamfunnet. Data blei analysert ved å dokumentere og kategorisere tilbakemeldingane frå ulike respondentar, medan informasjonen under kvart evalueringsspørsmål blei strukturert kombinert med relevante kvantitative funn (Majoor et. al. 2019, 8).

Avgrensingar inkluderte, ifølge evalueringa, tidsavgrensing som medførte at antall færre grupper for kvantitativ datainnsamling kunne brukast, avgrensa antall respondentar for kvalitative intervju også grunna mangel på tid, samt låg respons frå skulane på grunn av manglande interesse og sein informasjon. I tillegg gjorde kvalitetsutfordringar i grunnlinja (baseline) det vanskeleg å analysere framgang for alle indikatorane. Fleire av indikatorane mangla data på grunnlinjenivå. Evalueringsteamet forsøkte å vege opp for desse manglane ved å nytte ulike informasjonskjelder og triangulere i størst mogleg grad (Majoor et. al. 2019, 5-6).

5.2 Relevans

Evalueringkriteriet for relevans vil i denne samanhengen innebere å vurdere kor godt initiativet møter dei unike utdanningsbehova og utfordringane som barn, og særleg jenter, står overfor i Malawi. Det vurderer også om programmet er i tråd med nasjonale utdanningsprioriteringar og politikk, både for mottakarlandet og gjevarlandet.

Programmet tek sikte på sikre tilgang på utdanning av god kvalitet for alle barn i Malawi, og nyttar såleis ein heilskapleg tilnærming som møter fleire eksterne og interne faktorar som hindrar barns skulegang. Dette er, i malawisk kontekst, som presentert tidlegare i denne avhandlinga, ganske mange faktorar. Det inneberer fattigdom og mangel på mat, som fører til at barn blir tekne ut av skulen tidleg. Dette er igjen noko som treff jenter tyngre enn gutar, då jenter tradisjonelt sett er meir sårbare fordi dei blir tidleg gifta bort om familien har tronge økonomiske kår. Det er også tradisjonelle og kulturelle faktorar som slår inn her, då det er vanleg praksis å gifte seg tidleg. I tillegg gir det i malawisk kontekst høg sosial status å gifte seg og få barn tidleg. Andre årsakar, som manglande fasilitetar på skulen, manglande

opplæringsmateriell og låg kompetanse blant lærar, samt vald mellom og mot elevar, fører også til at mange barn fell ut av skulen før dei fullfører grunntinna eller dei blir ståande fast i lågare klassetrinn fordi overgangsraten er låg. I lys av dette, og informasjonen presentert tidlegare i avhandlinga, kan ein vurdere JPGE sine overordna objektiver og forventa utfall som ein rettar enkeltaktivitetar mot i resultatrammeverka for JPGE Fase 1, 2 og 3.

For JPGE Fase 1, som den gang heitte UN Joint Programme Improving Access and Quality of Education for Girls in Malawi, var implementert i perioden 2014 til 2017. Der førelåg følgande objektiv og forventa utfall:

“Strategic objective: Improve access and quality of education for girls in Mangochi, Salima and Dedza by 2017.

Outcome 1: Girls and boys in targeted schools are well nourished and able to stay in school.

Outcome 2: Increased access to second chance education for girls.

Outcome 3: Integrated youth-friendly services, resources and structures, addressing CSE, SRHR, HIV/AIDS and GBV in place for both in and out of school girls.

Outcome 4: Reduced violence against girls (sexual and physical) in targeted schools and communities and effective referral pathways in place.

Outcome 5: Teacher attitudes and skills are improved/enhanced to effectively deliver life skills based on gender-responsive methodologies.

Outcome 6: Adolescent girls are informed and empowered to participate and take on leadership positions within the school and the community.

Outcome 7: Empowered and committed communities who value quality education for all children, especially girls.”

(Majoor et. al. 2019, 66-72).

Den overordna strategiske målsettinga til Fase 1 av fellesprogrammet og dei underliggende spesifikke planlagde resultata viser ein tydeleg tilpassing til relevante prioriteringar og behov, for å betre tilgangen til og kvaliteten på utdanning for spesielt jenter i dei tre utvalde distrikta. Kwart resultat rettar seg mot spesifikke aspekt, som ernæringsbehov, andre sjansar for utdanning enn den formelle skulegangen, helsehjelp retta mot ungdom og samfunnsengasjement. Dette er alle svært relevante utfordringar i regionen som påverkar skulegangen til unge jenter og gutar. Utfalla adresserer eksplisitt dei mangfaldige utfordringane i den relevante konteksten, og speglar dermed ein heilskapleg tilnærming til å takle dei komplekse problema og møte behova til den bestemte målgruppa. Rammen anerkjenner også viktigheita av å involvere fleire ulike interessentar, inkludert lærarar, foreldre, samfunn og jentene sjølve, i tråd med prinsippet om inkluderande utviklingsinitiativ. Rammeverket er også godt i tråd med eksisterande nasjonal utdanningspolitikk og mål, det kjem vi tilbake til lengre ned i dette avsnittet.

For Fase 2 av fellesprogrammet, for perioden 2018 til 2021, hadde følgende resultatrammeverk:

“Strategic objective: Adolescent girls remain and complete primary school education leading to transition to secondary school.

Outcome 1: Adolescent girls and boys are effectively taught and learn in an all-inclusive and gender sensitive environment.

Outcome 2: Enhanced access to nutritious meals by boys and girls in targeted schools for improved learners school attendance.

Outcome 3: Adolescent girls and boys in the targeted schools and out of school have access to SRHR information and services.

Outcome 4: Reduced violence against girls in primary schools.

Outcome 5: Parents and local community engaged in education.

Outcome 6: Adolescent girls out of school acquire basic literacy and numeracy skills.

Outcome 7: Out of school adolescent girls acquire SRH and life skills.

Outcome 8: Adolescent girls out of school acquire basic livelihood skills.

Outcome 9: Government district and national level staff acquire coordination, networking, design and programme implementation skills.”

(WFP 2021, 20-28).

Den andre fasen av programmet opprettheld ein sterk relevans for det overordna målet, no også med ein spesifikk målsetnad om å sikre fullføring av barneskulen og overgang til ungdomsskulen. Resultata fokuserer her, som i Fase 1, på å adressere ulike dimensjonar av utfordringar og held på den heilskaplege tilnærminga. Ein ser også at i JPGE Fase 2 er fokuset blant flesteparten av dei forventa utfall knytt til tenåringsjenter, då desse er meir utsett for å falle bort frå skulen gitt eksterne faktorar. Her har ein også introdusert fleire aktivitetar som inkluderer jenter som allereie har falt ut av skulen, typisk på grunn av barneekteskap og tidleg graviditet, for å sikre at dei likevel mottar noko form for opplæring og utdanning.

Til sist er det strategiske objektivet og dei forventa utfallet for JPGE Fase 3, implementeringsperiode frå 2020 til 2024, er som følgande:

“Strategic Objective: School aged girls, boys and adolescent (especially the most vulnerable) in Malawi benefit from quality education improving their life opportunities.

Outcome 1: By 2024, school aged children and adolescents, especially the most vulnerable, in target areas have access to inclusive education, delivered through integrated services in a safe and gender sensitive environment, that enhances learning outcomes.

Outcome 2: Girls, boys and adolescents out of school are integrated back in schools, have increased access to complementary alternative learning and life skills, integrated services and are empowered and practice positive behaviours.

Outcome 3: Communities, parents and education stakeholders demonstrate increased investment and support for education, life skills, health and nutrition of children and adolescents in and out-of-school.”

(UNDP 2020, 61-72).

Fase 3 held i stor grad fram med dei liknande målsetnadane som dei to første fasane, men oppsettet er noko annleis her. Det er færre utfall, men dei tre utfalla er også breiare enn kvart utfall i dei to første fasane. I Fase 3 er det overordna fokuset framleis på ein heilskapleg tilnærming, men no i form av “integreerte tenestar”. Ein fokuserer holistisk på barns utvikling, reintegrering av barn som er utanfor skulesystemet, og engasjering av lokalsamfunn, foreldre og lærarar. Ein er framleis godt i tråd med prioriteringane og behova i den malawiske konteksten, men her bygger ein noko vidare frå dei tidlegare fasane. Dette er også i tråd med at programmet har hatt ein “naturleg evolusjon” gjennom fasane, som nemnt spesifikt av to informantar i dei kvalitative intervjurundane.

Samla sett viser dei tre resultatrammene generelt sett ein sterk relevans for prioriteringa av å betre tilgangen til og kvaliteten på utdanninga for spesielt jenter i dei gitte distrikta. Dei tek ein heilskapleg tilnærming ved å adressere ulike dimensjonar av utdanningsutfordringane som jenter står overfor. Dei tre fasane legg vekt på samfunnsdeltaking og investering i utdanning, samt anerkjenner at berekraftig utvikling krev deltaking og engasjement på lokalt nivå. Fasane møter både samla sett og kvar for seg behova for målgruppa, og resultatmåla heng saman på tvers av fasane samstundes som dei viser ein viss utvikling utover.

Vidare skal vi, under relevanskriteriet, vurdere korvidt programmet i sin heiltheit er relevant for gjeldande nasjonale utdanningsprioriteringar og politikk, for mottakarlandet og gjevarlandet.

Joint Programme for Girls Education er ei norsk satsing på utdanning i Malawi som går heilt tilbake til 2013, og er utan tvil relevant for norsk utviklingspolitikk. I Stortingsmeldinga «Utdanning for utvikling» (Utanriksdepartementet 2014, 6) frå 2014, står det blant anna følgane: «*I vår egen utenriks- og utviklingspolitikk skal utdanningsfeltet igjen være en hovedprioritet. Vi skal bidra til å skape resultater gjennom kunnskapsbasert og innovativ innsats bygget på erfaringer og kompetanse. Norges bidrag skal utgjøre en forskjell. Vi skal tenke helhetlig og være en pådriver og bidragsyter på mange felt. Våre bilaterale satsninger*

vil komme på områder hvor Norge har særlig kompetanse og denne er etterspurt. Vi vil inngå nye partnerskap, og samtidig bygge på eksisterende nettverk og erfaring fra utdanning og andre satsningsområder i utenriks- og utviklingspolitikken.» Denne Stortingsmeldinga la føringa for norsk utviklingspolitikk for utdanningssektoren, og utdanning var på denne tida ein stor prioritet for Norge som bistandsgjevar. Utdanning for jenter var særst utpeika. Dette var også i den tida FN's *Delivering as One* strategi var nokså ny, den hadde blitt pilotert i nokre få land berre. Norge var både ein støttespelar og pådrivar for den nye FN-strategien. Ser ein JPGE i lys av denne konteksten, er programmet høgst relevant for norsk utviklingspolitikk, og det voks også fram i lys av desse prioriteringane.

I malawisk samanheng var JPGE og dei områda programmet valde å fokusere på også utvilsamt relevant. Malawis National Education Sector Implementation Plan (NESIP) er ein strategiske plan for utdanningssektoren for perioden 2018-2022 (seinare endra til 2020-2030), og er ein fortsetjing av planen National Education Sector Plan (NESP) frå perioden 2008-2017. NESIP tek sikte på å sikre tilgang til kvalitetsutdanning for alle malawiske borgarar, sikre at færre må gå opp att klasstrinn fleire gongar, og oppnå likestilling blant kjønn i utdanninga. NESIP føl den overordna utviklingsplanen Malawi Vision 2063 som tek sikte på å transformere landet til eit middelinntektsland. NESIP er også på linje med FN's berekraftsmål. Planen identifiserer behovet for auka investeringar i utdanning og set mål for å auke antall elever i skulen, betre kvaliteten på opplæringa og auke antall lærarar med god kompetanse (Government of Malawi 2020, 1-2). Fellesprogrammet for jenters utdanning er planlagt i linje med NESP- og NESIP-måla, ettersom det fokuserer på å betre tilgangen til kvalitetsutdanning, styrke lærarutdanning og kompetanse, samt adressere kjønnskilnadar i utdanning. Global Partnership for Education, Verdsbanken, FN, USA, Storbritannia, Tyskland og Norge har alle støtta implementeringa av NESIP gjennom finansiering og teknisk bistand. NESIP anerkjenner også viktigheita av partnerskap med utviklingspartnarar for å nå måla sine.

JPGE kan dermed seiast å ha sterk relevans gitt nasjonale utviklingsmål og prioriteringar for utdanningssektoren i mottakarlandet, og er også relevant i lys av gjevarlandet sine bistandsprioriteringar. Det er også i seg sjølv relevant med ei tilnærming der ein ser på fleire ulike utfordringar samla, og set dette saman til eit samarbeidsprogram som tek sikte på å takle desse ulike faktorane som påverka barns, særleg jenters, skulegang i Malawi totalt. JPGE har gjennom si tilnærming anerkjent at det er fleire faktorar enn berre skulen og

utdanningssystemet i seg sjølv som påverkar, kan stå i vegen for eller oppmuntre, barns tilgang til og kvaliteten på utdanning. Alle dei tre fasane er samsvarande med nasjonale utdannings- og utviklingspolitiske mål, både for mottakarlandet og gjevarlandet. Dei tre fasane viser også ei forplikting til å komplettere og bidra til breiare nasjonale mål. Samla sett framhevar dei tre fasane ein forplikting til å betre utdanningsmoglegheiter i Malawi.

5.3 Samanheng

I ein analyse av samanhengen til fellesprogrammet, i lys av OECD DAC kriteria, vil dette innebere å undersøke om initiativet stemmer overeins med andre utviklingsstrategiar og prosjekt i Malawi, og sikre at det bidrar til ein heilskapleg og koordinert tilnærming til utdanning.

Alle dei tre fasane har konsekvent som mål å betre utdanningsmoglegheiter for særleg jenter, men også generelt gutar og ungdom i Malawi. Kvar fase anerkjenner viktigheita av inkluderande og kjønnsensitive tilnærmingar til utdanning. Sjølv om måla er konsistente, ville det vore hensiktsmessig med ein meir eksplisitt kopling mellom fasane når det gjeld å bygge på erfaringar og sikre ein samanhengande progresjon, og betre den generelle samanhengen. Fase 1 fokuserer på spesifikke utfordringar som jenter står overfor, Fase 2 legg vidare vekt på fullføring av barneskuleopplæring og overgang til ungdomsskule, og Fase 3 utvidast dette til eit heilskapleg fokus på barna si utvikling. Den trinnvise tilnærminga demonstrerer i seg sjølv ein omfattande forståing av dei mangefasetterte problema som påverkar tilgang til og kvalitetane på utdanning i Malawi. Å sikre at overgangen frå ein fase til den neste er saumlaus og byggjer på suksessane og utfordringane frå dei føregåande fasane, ville styrka den generelle samanhengen.

Alle fasane anerkjenner også behovet for integrerte tenestar, inkludert helse, ernæring og livsferdigheiter, ved sidan av utdanning. Denne heilskaplege tilnærminga stemmer overeins med ideen om at utdanning er samankopla med ulike aspekt av velvære.

Samfunnsengasjement er eit konsekvent tema på tvers av alle fasar, og involverer foreldre, lokalsamfunn og utdanningsinteressantar. Denne deltakande tilnærminga reflekterer ein samanhengande strategi for å involvere dei som er direkte berørt av programmet.

Programmet sine mål er samla sett fullt gyldige og hensiktsmessige. Måla er tilpassa det overordna utviklingsrammeverket, og også til dei viktigaste strategiane og politikane til Kunnskaps-, helse- og ungdoms- og idrettsdepartementa, som jobbar innanfor eit tilsvarande område til JPGE. Tilnærminga til JPGE står også godt i samsvar med UN Delivering as One tilnærminga (UNGA 2006) og utfall 2.4 av UNDAF 2012-2016 (United Nations Malawi, 2012). Programdesignet er omfattande, samanhengane og konsistent, og arbeider med fleire faktorar som ligg til grunn for tilgangen til utdanning for jenter. Å adressere alle desse faktorane samla, dannar eit gunstig miljø for å forsterke kvar enkelt resultat.

JPGE har i stor grad lukkast i å nå skular der behova er høgast, og tilnærminga har vore målretta og relevant for behova til jenter spesifikt for å legge til rette for skulegang, også med eit særleg fokus på å unngå tidleg, uønska graviditet. Behova for gutar, sjølv om dei også er mange, har ikkje vore ein del av utforminga av programmet, då dette har vore retta mot jenters behov. Likevel har mange gutar nytt godt av programmet, då til dømes skulemat blir gitt til alle elevar uavhengig av kjønn. Ein ser at eit større fokus blir retta mot gutar i dei siste åra, og ein undrast om ikkje det ville vore fordelaktig også for jentene om ein inkluderte gutane meir i intervensjonar som omhandla til dømes barneekteskap og tenåringsgraviditet også. Dette ser ein meir av i bistanden generelt nylig, når ein snakkar om jenter og kvinner rettar og likestilling, at ein må inkludere gutar og menn også.

Dette lite nyanserte synet på likestilling er nok ein svak side ved JPGE. Noko som er veldig interessant med JPGE, er nemleg at indikatorane som går på likestilling, vald, tenåringsgraviditet og jenters posisjon, ikkje har sett betring i nokon av fasane. I evalueringa av Fase 1 av JPGE, fann ein faktisk at "*Boys' resentment was an unexpected impact of the programme. Boys (and other stakeholders) felt it was unfair that girls received more support and would sometimes be found to lash out and be frustrated as a result.*" (Majoor et. al. 2019, 8). Dette er ikkje berre eit urovekkande i seg sjølv, men dette kom altså fram allereie i evalueringa av Fase 1 av programmet. Vidare viste evalueringa at:

"The quantitative survey showed that many girls (46.2%) perceive that boys and girls suffer equally from facing violence, whilst 45.6% believe girls suffer more. Even if sexual abuse for girls is higher, general physical violence is experienced more frequently by boys (67%) than by girls (40%).³⁰ Boys often face more severe punishment in schools. Boys reported being beaten up more frequently than girls and facing severe and unreasonable punishment by

teachers. Many of the interviewed boys were disappointed at not getting take-home rations: "We also need to eat" and "It is like we do not matter at all". Almost all qualitative respondents found, that the needs of boys were ignored. The design of JPGE was meant to support girls' education, but it did not include a means to ensure that boys were on board with and fully understood this approach. Apart from JPGE, many other externally funded interventions focus on girls, which may be justifiable since the dropout rate of girls is higher (in 2016 a total of 10.2% of girls and 8.8% of boys dropped out of primary school), but the dropout percentage for boys is high as well, and they also face violence and hunger." (Majoor et. al. 2019, 13).

Den første anbefalinga i den eksterne evalueringa av Fase 1, er å unngå å ekskludere gutar i intervensjonar som har mål om å betre likestilling og jenters posisjon. I Fase 1 mottok alle jenter, men berre foreldreause gutar, "Take Home Rations" (THR) av mat, noko som medførte harme. I snitt delte kvar skule ut THC til 148 jenter og 19 gutar. THR vart gitt under føresetnaden at barna hadde minimum 80% oppmøte på skulen, og har såleis bidrege til å betre skuledeltakinga. Anbefalinga var derfor at ein skulle tilby THR for alle sårbare barn, ikkje berre jentene. Bevisstgjerjing var også anbefalt å gjennomførast for både gutar og jenter, saman eller kvar for seg (Majoor et. al. 2019, 10 og 14).

Likevel held JPGE stort sett fram med dei same tilnærmingane i Fase 2, trass lite eller ingen positiv framgang på desse indikatorane, samt høg risiko for tilbakelsag. Noko refleksjon rundt dette vart gjort undervegs, som kjem fram både i fleire av intervjua gjort for denne oppgåva, samt i arkivdokument knytt til avtalane. Inkludering av gutar var reflektert meir rundt i fase 2 og 3 av programmet. I eitt av dei kvalitative intervjua, går informanten inn på nettopp dette:

"A thing that was added in the phase two was understanding that there needed to be a holistic approach for boys as well. Which I think was consolidated more in phase three, and this probably was one of the dimensions, or approaches in phase three that was in the design, (...) to give a more gender transformative approach to the program. The focus was also reflected in the title, was selected at the end, as a learning for all, both looking at the little boys, but also with the dimension, an effort to include disability, etc. So ensuring that the focus was still on girls, because girls in Malawi were more disproportionately affected in terms of access to services and education, but we will not in the process forget about the needs of boys, also because they are not just a social inequity issue, but it is also an issue of ensuring that they

are part of the solution, particularly with issues around for example gender-based violence, bullying in school, etc. In reality you can't just protect girls, when you're talking to girls you have to talk to boys as well. Making boys promoting or champions of gender equality is also very important. So it started in the phase two, but I think it was more outright and a more sort of intended purpose in the design of phase three."

Likevel, når ein studerer resultatrammeverka i avtalene, og aktivitetsskildringane, så er det ikkje stort som endra seg frå fase til fase. I sluttrapporten for Fase 2 (WFP 2021, 16), står det om anbefalinga frå evalueringa at «*While in JPGE II efforts have been made to purposely engage boys, this has called for further consideration in the design of JPGE III, to ensure a holistic approach, so that the specific needs of both girls and boys are met*». Det kjem ikkje vidare fram av rapporten korleis ein gjekk fram i Fase 2 for å inkludere gutane meir.

Dei indikatorane som omhandlar jenter som har hatt positiv framgang, har vore at ein ser mindre skulefråfall og betre oppmøte. Denne positive framgangen gjeld for både jenter og gutar, men dette kan høgst sannsynleg knytast hovudsakleg til skulematkomponenten:

"Committee members, teachers and children confirmed that school meals had helped the increase of attendance rates. Children often had to leave the house without breakfast, and hence not only appreciated the food, but also found it benefited their concentration. In the girls' survey, almost all girls (97.0%) reported, that they found the school feeding programme had promoted the attendance of pupils, including girls. 94.0% found that school feeding had contributed to better nutrition for pupils. Parents and household members were even more positive about the effects of school feeding on attendance and the nutrition status at 96.7% and 95.9%" (Majoor et. al. 2019, 15).

5.4 Effekt

Ein analyse av effekten til fellesprogrammet inneberer her å vurdere programmet sin suksess med å faktisk betre tilgangen til og kvaliteten på utdanning i Malawi. Dette kriteriet undersøker om dei tilsikta resultata, slik som auka innmeldings- og oppbevaringsrate, er realisert.

Evalueringa av effekten til utviklingsprogrammet på tvers av dei tre fasane avslører både

gode prestasjonar og områder til forbetring innanfor ramma. For det første er eitt aspekt ved programmet som demonstrerte å ha god effekt i å betre utdanningsmoglegheitene for jenter, gutar og ungdom i Malawi i form av høgare innmeldings- og bevaringsrater, samt mindre grad av skulefråfall. På den andre sida ser ein ikkje signifikante resultat på indikatorane rundt overgangsraten frå barneskulen til ungdomsskulen, ei heller ein signifikant nedgang i antall barneekteskap og tidleg uønska graviditet i dei områda JPGE vart implementert. Tilpassinga til nasjonal politikk bidrar til programmets effektivitet innanfor den breiare nasjonale konteksten, og ein har nok på denne måten også lukkast i å engasjere nasjonale og lokale myndigheiter fordi programmet er i tråd med Malawi sine egne målsetnadar.

Den trinnvise tilnærminga, der kvar fase byggjer på den førre for å møte spesifikke utfordringar og fremje det overordna målet kunne med fordel styrkast. Det er til dømes teke lite omsyn til den eksterne evalueringa av Fase 1, då denne først var på plass etter at implementeringa av Fase 2 hadde starte. Likevel ser ein at dei tre fasane føl ein naturleg utvikling og oppbygging av målsetnadar, som ein gjerne kan kalle ein evolusjon. Fase 1 identifiserer og adresserer utfordringar jenter står overfor, Fase 2 fokuserer på fullføring av barneskuleopplæring for spesielt jenter, og Fase 3 utvidar som tidlegare nemnt omfanget til å omhandle heilskapleg barneutvikling. For å sikre programmets effektivitet er ein jamn overgang mellom fasane avgjerende, og kvar fase bør byggje på erfaringane frå dei føregående. Medan den fasa strukturen inneberer ein logisk progresjon, kan programmet sin effektivitet styrkast ytterlegare ved å eksplisitt artikulere betre korleis kvar fase informerer etterfølgande handlingar. Effekten til denne fasa strukturen kan sjåast i lys av evna programmet har til å tilpasse seg til nye behov og den gradvis omfattande karakteren av intervensjonane. Dessutan har programmet effektivt integrert tenestar, som anerkjenner samanhengen mellom utdanning og helse, ernæring og livsferdigheiter. Denne heilskapelege tilnærminga bidreg til den generelle trivselen til målgruppa. Effektiviteten til denne integrasjonen kan er derimot i stor grad lagt til JPGE-koordinatoren i kvart distrikt, som har ansvar for å koordinere lokale utdanningsmyndigheiter og skular med intervensjonane i programmet. Dette er ei utfordring for berekrafta til programmet, då koordinatorrolla er fullstendig finansiert av programmet, men dette kjem eg tilbake til i seinare i analysen når eg skal vurdere berekraft eksplisitt.

Involvering av interessentar har til dels vore effektivt, men ikkje i stor nok grad. Dette blir kritisert i den første eksterne evalueringa av Fase 1, og trass i at dette er eit resultatutfall i kvar

fase, er resultatene mindre imponerende. Engasjement av skular, foreldre og lokale utdanningsmyndigheiter har tilsynelatende fungert best på komponenten som har med skulemat og gjer. Det fell nok naturleg at til dømes foreldre engasjerer seg i matlaginga, når barna deira slik får tilbod om eit næringsrikt måltid kvar dag. På den andre sida er foreldra mindre engasjert i SRHR-biten, der seksualitetsundervisning og tiltak mot skadelege kulturelle skikkar er i fokus, for å få ned førekomsten av barneekteskap og tidleg graviditet. Her har ein gjerne hatt eit godt handlingsrom til å engasjere foreldre, sidan dei allereie er engasjert i skulematkomponenten, som ein ikkje har utnytta strategisk nok. Her fell nok også igjen kritikk til manglande strategisk koordinering på tvers av dei tre ulike FN-organisasjonane deira og ei manglande evne til å sjå på tvers av dei ulike mandata dei har kvar av dei.

I den eksterne evalueringa av JPGE Fase 1 fann ein at fem av sju målsetnader var oppnådd tilstrekkeleg. Desse var; passande ernæring for jenter og gutar, tilgang til ungdomsvenlege helsetenester, redusert vald, lærarhaldningar og myndegging av lokalsamfunn. To av måla var delvis oppnådd, desse var relatert til jenters tilgang til andre-sjans-utdanning og styrking av leiarstillingar for jenter. For objektivet, eller det overordna målet, blei dei fleste indikatorane oppnådd. Under resultatet om betre lærarhaldningar og ferdigheiter hadde indikatoren for læraroppmøte blitt redusert frå baseline, altså hadde lærarfråværet auka (Majoor et. al. 2019, 7).

JPGE har i liten grad hatt fokus på lærarfråvær, som på mange skular i Malawi og i JPGE-distrikta faktisk er høgare enn elevfråværet. I intervju med lærarar på nokre av skulane, kom det fram at lønningane er låge og dei er avhengige av ekstrajobb for å ha ei leveleg lønn. Dette går utover elevane, då lærarane dermed ikkje møter opp til alle timane. JPGE har tilsynelatende ikkje vurdert å inkludere lærarane i skulematkomponenten, noko ein kan undre seg over. Når ein tar eit blick på utdanningskvalitet og læringskvalitet, spelar lærarane ein viktig rolle. Då kan ein stille spørsmål ved kvifor ingen tilsynelatende vurderte å inkludere lærarane i skulematprogrammet, for å også gje dei insentiv til å møte opp. Ein ville venta at UNICEF, som er den organisasjonen som i hovudsak har utdanning som sitt fagfelt, foreslo dette for WFP. I spørsmål om dette til FN, var svaret at dette ikkje hadde blitt teke opp. WFP har ikkje vanlegvis eit utdannings- eller læringsfokus i sine program, då dei fokuserer på mat. Formålet med dette fellesprogrammet er likevel at dei tre FN-organisasjonane i samanheng skal finne tverrfaglege løysingar på slike utfordringar, og på denne indikatoren er det mykje

som tyder på at organisasjonane har arbeidd i isolasjon. Her har ein gått glipp av ein god moglegheit til å få meir nytte ut av skulematprogrammet, utan at det ville medført særleg store meirkostnadar.

Når det gjeld kapasitetsbygging, så brukte JPGE ein vellukka kombinasjon av kapasitetsbyggingstilnærmingar på institusjons-, organisasjons- og individnivå. Ulike aktørar har dratt nytte av kapasitetsbygging, som inkluderer tilsette frå malawiske myndigheiter, skular, skuleleiing og matutval, bønder, foreldre, politi, helsearbeidarar, jenter og gutar. Det blei bygd kapasitet på maskinvare (inkludert skuleoppgradering, sanitær, senter for leseferdigheiter, ungdomshelsesenter) samt opplæring når det gjelder skulemat, vald, beskyttelse, seksuelle og reproduktive helserettar. I tillegg bidrog JPGE til å skape eit grunnlag lokalt for å betre engasjementet rundt jenters utdanning og ungdom generelt (Majoor et. al. 2019, 7). Skulematkomponenten gjekk tidleg i implementeringa frå å vere eit tradisjonelt skulematprogram der skulane mottek matrasjonar frå sentralt hald, til å bli ein fullstendig heimedyrka modell. Dette inneberer mykje kapasitetsbygging på distriktsnivå, då skulane mottek finansielle midlar og styrer så programmet vidare sjølv lokalt. Det vil seie at skulane gjennomfører ein anbodsprosess der dei inviterer lokale, registrerte bondelag til å selje lokalt produserte matvarer. Desse matvarene må oppfylle visse standardar for kvalitet, mangfald og næringsinnhald. Slik blir ein formell marknad etablert for lokale bønder, og etterspurnaden styrer tilbodet til å bli meir diversifisert i eit område der mais er ei dominerande avling med lågt næringsinnhald. WFP har her bidratt med teknisk stønad og finansielle midlar, men elles er arbeidet gjort lokalt. Slik har ein dermed klart å styrke kompetanse lokalt.

Avslutningsvis har utviklingsprogrammet vist seg effektivitet i å betre utdanningsmoglegheitene, i alle fall på eit overordna nivå. Dette kan til dels skrivast til den heilskaplege tilnærminga og anerkjenning av utfordringane sin mangefasetterte natur i Malawi. Imidlertid krevjar områder som koordinering av integrerte tenestar, nyansert involvering av interessentar og ein større evne til å samarbeide på tvers av sektorane ytterlegare merksemd for å styrke effekten av programmet. Suksessen til programmet er i stor grad avhengig av evne det har til å tilpasse seg og betre initiativa sine basert på erfaringane som er lært gjennom implementeringa, og her har programmet hatt eit enormt potensiale for betring. Formålet med å samle tre FN-organisasjonar under ein paraply var nettopp meir strategisk koordinering av innsats og samarbeid på tvers av felt. Ein skulle sjå samanhengen

mellom mat og ernæring, helse og seksualitet, tryggleik, god læring og skuleoppbevaring samla. Ein har gjerne sett utfordringane samla, men det er mindre av dette samarbeidet i sjølve implementeringa av programmet – og dette ser ein nok att i resultatane. Det faktum at ein ikkje har luktast i å få ein særleg nedgang i antall barneekteskap og tenåringsgraviditet, ei heller ein betre overgangsrate, tyder på at det er mykje potensiale som er gått tapt i programmet. Ein har luktast i å betre innmeldingsraten og skulefråfallet, men dette klarer ei heimedyrka skulematordning i dei aller fleste tilfelle å oppnå i ganske stor grad på eiga hand.

5.5 Effektivitet

For å vurdere effektiviteten, eller kostnadseffektiviteten, av JPGE, må ein sjå på allokeringa og utnyttinga av dei økonomiske og dei menneskelege ressursane som er tildelt programmet. Dette evalueringskriteriet tek sikte på å avgjere om programmet har nådd måla sine utan unødvendig sløsing av ressursar, eller duplisering av arbeid. I lys av omfanget til denne avhandlinga, og storleiken på programmet som eg her analyserer, vil ikkje dette innebere ein detaljert vurdering av dei underliggende budsjetta og forbruksrapportane til kvar fase. I staden vil eg her ta føre meg ein generell vurdering av ressursbruken, samt setje dette i samanheng med FN generelt sin bruk av ressursar.

Igjen er den heilskaplege tilnærminga som programmet har relevant, fordi ein under eitt og same program handterer utfordringar på tvers av fleire sektorar samtidig. Dette er i seg sjølv eit godt utgangspunkt for effektiv bruk av ressursar. Integrering av tenestar, som omfattar helse og ernæring, utdanning og livsferdigheiter, representerer ein effektiv tilnærming i møte med fleire behov. Dette er også i tråd med FN sin strategi for fellesprogrammering, som tek sikte på å styrke samarbeid og koordinering, samt straumlinjeforme på tvers av sektorar for å oppnå betre effektivitet samanlikna med om ein delte opp programmet i individuelle prosjekt.

I ein breiare kontekst legg FN vekt på at effektivitet er eit viktig omsyn for å oppnå berekraftsmåla, som inneberer å maksimere effekten av intervensjonar samtidig som ressursbruken minimerast. Sjølv om ideen bak JPGE er at dei tre organisasjonane skal arbeide saman og holistisk, er det mykje som tyder på at det har vore interne konflikhtar og

konkurransen om budsjettfordeling mellom dei tre organisasjonane, samt at dei har arbeidd kvar for seg i praksis meir enn det formålet i JPGE var. Som nemnt kom fram gjennom kvalitative intervju at samarbeidet mellom dei tre FN-organisasjonane når det gjaldt ressursfordeling mellom dei tre ikkje gjekk saumlaust føre seg. Budsjettprosessane bar preg av intern konkurranse og kniving om ressursar, og bar på eitt tidspunkt heilt opp til øvste nivå i FN-systemet i Malawi for avklaring. Til sist var det den norske ambassaden som måtte avgjere ressursallokeringa mellom dei tre organisasjonane, då dei ikkje lukkast i å samarbeide og bli einige om eit felles budsjett.

I den eksterne evalueringa av Fase 1, kom det også fram frå intervju at den lange kjeda av aktørar hadde påverka effektiviteten til programmet negativt, men at effektiviteten vart styrka når ein introduserte distriktskoordinatorar. Evalueringa meiner også at kvar partner klarte å implementere sin eigen komponent effektivt, men peikar på at dei tre FN-organisasjonane kunne kombinert arbeid på feltnivå for å heve effektiviteten og synlegheita til programmet. Synergi mellom dei tre FN-organisasjonane var ikkje eksplisitt påkrevd i JPGE, men det var likevel grunnlaget for dette fellesprogrammet og kom utifrå Eitt FN-reformen, og burde derfor blitt meir prioritert av FN på landnivå. Meir synergi ville ha gjort det mogleg å få eit høgare nivå av kryssfordelar og bidratt til betre forståing blant relevante aktørar rundt viktigheita til å ta tak i alle underliggende årsakar til jenters tilgang til utdanning og fordelane ved å utdanne jentebarn (Majoor et. al. 2019, 28). I tillegg har kvar FN-organisasjon gjennomført evaluering av eigen innsats, heller enn at ein evaluerer den samla innsatsen på tvers av organisasjonane. Programmet har heller ikkje i tilstrekkeleg nok grad nytta seg av eksisterande datasett, slik som til dømes Education Management Information System (EMIS), i den grad det burde ha vore nytta. Ein kunne altså sannsynlegvis fått utnytta ressursane allokert til evaluering betre dersom ein hadde lukkast i å koordinere innsatsen betre, sett utover programmet, og ikkje minst tatt tilstrekkeleg innover seg funna som kom i frå evalueringane som forelåg når ein planla dei neste fasane.

Fellesprogrammet demonstrerer element av effektivitet gjennom sin fasestruktur, integrering av tenester, og heilskaplege tilnærming. Å justere desse omsyna med ein breiare FN-praksis vil ytterlegare auke programmet sin effektivitet, men då er det ikkje nok med at dei involverte FN-organisasjonane samarbeidar betre i teori enn i praksis. I resultatrapportane som FN har lagt fram sjølve om programmet, er det lite sjølvkritikk eller konstruktiv refleksjon å finne når det gjeld dette.

5.6 Verknad

I denne studien vil ein analyse av verknaden innebere å sjå på dei breiare konsekvensane til programmet. Dei integrerte tenestane, involvering av interessentar og tilpassing til nasjonale retningslinjer bidrar også til potensialet for breiare samfunnspåverknad. Når eg skal vurdere verknaden som JPGE har hatt, er det her nyttig å sjå på programmet sine tre hovuddelar kvar for seg, og i samanheng. Dei tre FN-organisasjonane har som nemnt hatt ansvar for sine eigne heilt spesifikke komponentar, basert på kva som tradisjonelt er deira mandat i FN og fagområde. UNICEF er organisasjonen i Malawi som arbeidar med utdanning og barns tryggleik, helse og velvære. UNFPA arbeider spesifikt med SRHR, helse og likestilling, særleg då med å få bukt på tenåringsgraviditetar. UNICEF og UNFPA sine mandat overlappar til tider, særleg når det gjeld barneekteskap, tenåringsgraviditet og likestilling mellom kjønna. WFP har eit meir snevert mandat, då dei arbeidar med mat og matsikkerheit, samt ernæring og skulemat.

Skulegang og læring (UNICEF):

Frå evalueringa av Fase 1: *"Among the indicators related to the objective, 75% was achieved, and dropout rate of girls had fallen impressively from 15.6% to 5.2%. Pass rates for girls had been achieved as per target; between baseline and end line, they had very slightly improved; for boys, however, pass rates had declined. Since pass rates for the control group had increased even more sharply, JPGE does not seem to have had a measurable positive contribution. Based on quantitative and qualitative interviews, the evaluation could not find evidence that sexual violence by teachers had decreased, but no hard data could be accessed."* (Majoor et. al. 2019, 8) og: *"Girls' pass rates had gone up from 59.7% in the baseline to 68.9% in the Mid-term Review (MTR), but down to 61.6% during the end line survey – resulting in a minor improvement between baseline and end line. For boys, the MTR reported a sharp decline from baseline (69.0%) to 37.6%; as the end line results were again in line with the baseline at 63.7%, the evaluation has no indication for the reason behind this. Ultimately there is a small decline between baseline and end line. Since JPGE focused on girls, the achievement of girls' pass rate is an important accomplishment, though it cannot be fully attributed to JPGE, as enrolment has been fairly stable over the past years."* (Majoor et. al. 2019, 23).

Ein oppnådde altså ganske imponerende resultat i JPGE I når det gjeld skulefråfall blant jenter, og nådde ståratene ein hadde som mål for jenter, trass i ein nedgang mot slutten av fasen. For gutar ser ein derimot at ståratene gjekk ned, og samanlikna mot andre skular i same område som ikkje hadde JPGE implementert, vart heller ikkje den marginale oppgangen av jentene sin stårate særleg imponerende fordi den ikkje kan tilskrивast JPGE-innsatsen. I lys av verknads-kriteriet, viser funna over at programmet har hatt ein viss positiv innverknad på måla knytt til jenters utdanning.

Utdanning- og læringsindikatorane er dei som har gjort det dårlegast i JPGE, ikkje berre i den første fasen, men heilt fram til dei siste tilgjengelege resultatata i 2022/23. Dette er interessant i seg sjølv, fordi ein helle ikkje kan stadfeste at den marginale framgangen på beståtraten kjem av JPGE-programmet. Sidan dette var ein målsetnad for JPGE, så ville ein forventa ein framgang på denne indikatoren. Det har ein ikkje sett i nokon av fasane. I første året av fase 3, gjekk beståtraten faktisk noko ned, for både jenter og gutar. Reduksjonen i fråfall og oppnåinga av målsetnadane for jenters stårate peikar på en potensiell positiv effekt på tilgjengelegheit og kvalitet i utdanninga. Imidlertidig understrekar også funna utfordringane, spesielt med tanke på mangelen på tydelege bevis for nedgang i seksuell vald og den uklare samanhengen mellom programmet sine intervensjonar og gutane sine stårate.

Skulemat (WFP):

Skulemat har ein sterkare positiv påverknad enn ein tilsynelatande hadde venta. Dersom ein samanliknar resultat frå andre land som har implementert liknande skulematordningar, som til dømes Kenya, ser ein at også der har skulemat ein tydeleg positiv påverknad på skuleinnmelding, oppmøte og skulefråfall (Holland 2021). Dette er interessant, fordi det på JPGE skulane er nettopp desse utdanningsindikatorane som har hatt ein positiv effekt. Andre utdanningsindikatorar, som læring og eksamensresultat, har ikkje blitt positiv påverka gjennom JPGE-perioden, trass intervensjonar som vidareutdanning av lærarar og ekstra undervisningsmateriell. Det er mogleg at størsteparten av den positive framgangen på skuleinnmelding og oppmøte er knytt til skulematordninga. Mykje tyder på dette, både frå litteraturen og gjennom intervju. Dette forsterkar argumentet for at skulematkomponenten har stått for størsteparten av framgangen i forhold til skuleoppmøte i perioden.

Den positive verknaden av skulemat har kasta lys over ein interessant samanheng mellom skuleernæring og utdanningsindikatorar, som også er tilfelle i andre land. Dette styrker argumentet for at skulemat har ein positiv innverknad på skuleinnmelding, oppmøte og reduksjon av skulefråvær. Denne observasjonen, og samanlikninga med liknande resultat av tilsvarande skulematprogram, tyder på at skulematkomponenten har vore ein nøkkelfaktor for den positive framgangen i desse spesifikke utdanningsindikatorane under JPGE-perioden. Samtidig viser analysen av andre utdanningsindikatorar, som læring og eksamensresultata, at intervensjonane, inkludert vidareutdanning av lærarar og ekstra undervisningsmateriell, ikkje har hatt ein positiv verknad i same grad. Dette antydgar at skulemat, sjølv om den har ein sterk positiv verknad på innmelding og fråfall, ikkje nødvendigvis fører til betringar i akademiske prestasjonar. Denne differensieringa av resultat på ulike utdanningsområder under JPGE viser kompleksiteten i å oppnå heilskaplege utdanningsmål og korleis ulike komponentar av eit program kan ha ulik verknad på ulike spekt av utdanningssystemet.

Det er klart at JPGE har hatt ein verknad på tilrettelegging av måltid i skulane, som igjen har bidratt til auka skuleinnmelding og oppmøte. Innføring av skulemat har også bidratt til betre helse og ernæring blant elevane. Ein indirekte positiv verknad frå programmet er at bønder som var engasjert i programmet fekk auka inntektene sine ved å selje til skulane. Skulane vart såleis ein føreseieleg marknad for dei lokale småbøndene, og det kom fram gjennom intervju at desse ekstra inntektene blei hovudsakleg brukt til å betale for utdanninga til barna til bøndene. Skulematkomponenten ser ut til å vere noko av det som JPGE har lukkast best med. Her har skulen, foreldre og lokale småbønder blitt engasjert til å produsere, levere og førebu næringsrike måltid for elevane, som igjen gir dei insentiv til å møte opp på skulen og det gir insentiv for foreldre å sende barna sine på skulen då det sparar dei eitt måltid for dag.

Tenåringsgraviditet (UNFPA):

Eit urovekkande resultat er at antall tenåringsgraviditetar ikkje har gått særleg ned, sjølv om dette har vore ein hovudkomponent sidan starten av JPGE i 2014. Dette var tydeleg allereie etter første fasen, men ein har ikkje lukkast i å endre tilnærminga slik at ein evnar å adressere og rette opp i denne utfordringa. Det kjem heller ikkje tydeleg nok fram kva som er dei underliggande årsakene til tenåringsgraviditetane, og her burde UNFPA kome tydelegare på

banen og gjennomført til dømes ein årsaksanalyse for å leggje til rette intervensjonane deretter. I sluttrapporten for Fase 2 kjem det fram at JPGE-skulane såg ein svak nedgang i tenåringsgraviditet frå 867 i 2017, til 529 i 2018 og 427 2019. Høgare tal var rapportert i distriktet Mangochi. Rapporten la også fram at eit auke i tenåringsgraviditet var venta grunna Covid-19 pandemien som traff midt i implementeringa av JPGE Fase 2 (WFP 2021, 10).

Dei fleste intervensjonane i bistand retta mot å nedkjempe barneekteskap og tenåringsgraviditet adresserer effektane heller enn dei underliggande sosiale og økonomiske årsakene som fører til barneekteskap og tidleg graviditet. Dette kjem ofte av ein mangelfull tilnærming til SRHR, stillheit og motstand mot moderne prevensjonsmidla for unge jenter, få tilbud og aktivitetar etter skuletid for ungdom, fattigdom som medfører manglande oppfølging frå foreldre og ein kultur som tilseier at ekteskap er eit betre alternativ enn skulegang (Verdsbanken 2022, 43). JPGE har, utan særleg hell, forsøkt å tilpasse tilnærminga si til å ta fatt på sosiale og kulturelle haldningar, oppmuntre jenter til å prioritere eigen skulegang, samt tilby ungdomsvenlege helsetenester, aktivitetar og ungdomsklubbar for ungdom med fokus på å forseinke giftemål og graviditet. Likevel har JPGE tilsynelatande gått i denne fella der ein adresserer effektane heller enn årsakene som ligg bak. Ein har nytta kampanjearbeid og ungdomsklubbar for å få ut informasjon om SRHR, men det er ikkje nødvendigvis berre mangel på informasjon og kunnskap som gjer at unge jenter enno giftar seg før fylte 18 og får barn tidleg. Frå spørjeundersøkingane i den eksterne evalueringa av JPGE (Tabell 14 i Majoor et. al. 2019, 21), svarar jentene sjølve på kva dei meiner er barrierane som hindrar deira skulegang:

Table 14: Barriers for girls to excelling in school

Reason	Proportion	
	JPGE	Control
Poverty	56.2%	61.2%
Peer pressure	35.8%*	49.1%*
Lack of teaching and learning material	24.3%	28.3%
Low level parents' education	17.0%	10.3%
Lack of role models	13.7%*	7.2%*
Household chores at home	9.9%*	21.5%*
Physical abuse	5.9%*	9.5%*
Emotional violence against girls	6.8%	7.7%
Sexual violence against girls	5.9%*	12.2%*
Cultural factors	6.9%	9.4%
Traditional beliefs	2.9%	2.3%

* = Statistically significant at $p < 0.05$

Fattigdom kjem heilt klart størst ut, både på JPGE skulane og andre skular i distrikta. Ressursmangel, manglande undervisning og læringsmateriell scorar også høgt. Nedst på tabellen finn ein kulturelle og tradisjonelle faktorar. Likevel er dette høgst prioritet i tilnærminga JPGE tar, med aktivitetar og kampanjar som fokuserer på å motverke skadelege skikkar. Kultur og tradisjonelt tankesett blir peika på som ei hovudutfordring for jenters utdanning også i JPGE-rapportering (WFP 2021, 15).

JPGE har også fokusert betydeleg på menstruasjon, som er tabubelagt i Malawi og fører til at jenter går glipp av mykje skulegang. JPGE engasjerte mødregrupper på skulane, som sydde gjenbrukbare bind og danna jenteklubbar for å trygt snakke og informere om tema. Uheldigvis mangla eit fokus her på å inkludere gutane, som ofte er dei som hindrar menstruerande jenter i å kome på skulen, grunna mobbing og trakassering av menstruerande jenter. Her var potensialet stort for JPGE i å takle tabuet rundt menstruasjon, dersom gutane fekk meir kunnskap om tema for å normalisere menstruasjon. Dette vart påpeika i den eksterne evalueringa av Fase 1, og det fekk til dels meir merksemd og fokus i Fase 2 og Fase 3 av JPGE. Gjennom uformell seksualitetsundervisning gjennom ungdomsklubbar, forsøkte UNFPA å løfte kunnskapen rundt SRHR blant unge jenter, men gutar var ikkje i målgruppa for desse sesjonane. Dei var velkomne til å delta, men ingenting tyder på at ein aktivt forsøkte å engasjere dei til å delta.

I sluttrapporten for JPGE Fase 2, står følgande om programmets tredje objektiv, som går ut på at jenter og gutar i og utanfor skulen har tilgang til SRHR informasjon og tenester:

«The outcome focused on empowering in-school girls and boys and increased access to age-appropriate information on Sexual Reproductive Health Rights (SRHR) from trained teachers and through a variety of means: in class through Comprehensive Sexuality Education (CSE) and life skills subjects, radio programs, school-based health talks (Output 3.2). To ensure that learners that need more than information have access to Youth Friendly Health Services (YFHS), all the schools were linked to YFHS facilities and community-based distribution agents within their catchment areas, as the education policy does not allow provision of SRH services within the school premises (Output 3.1). In addition to the school setting and health facilities, the programme also takes into consideration the role that families and communities play in ensuring that the adolescent girl has access to the right information and appropriate services» (WFP 2021, 8-9).

Dette fortel oss i grunnen lite om både framgangsmåte og resultat under dette objektivet, men ein fann at programmet bidrog til å gje helsepersonell opplæring i seksuelle og reprodutiv helse og rettar, og lærarar som underviser i seksualitetsundervisning i skulen fekk ekstra opplæring. Utfallet av denne type aktivitetar er vanskelege å måle, i alle fall på kort sikt. Men, som nemnt, gjekk antall tenåringsgraviditetar og barneekteskap ned, men berre så vidt og ikkje i større grad enn i distrikt for øvrig i Malawi.

Eit viktig resultat av programmet var policy-arbeidet som til resulterte i "Readmission policy", som betyr at jenter som vert gravide medan dei går på skulen får gå på skulen under graviditet, og kome tilbake etter fødsel. Dette arbeidet var likevel i all hovudsak leia av UNICEF, heller enn UNFPA. Dette blir av intervjuobjekta trukke fram som ein av dei stor vinningane i programmet, særleg fordi det har nasjonal påverknad og er berekraftig i den forstand at den vil vere gjeldande sjølv om programmet tek slutt. Det vil derimot vise seg over tid om ein lukkast i å implementere denne praksisen, men lovgjevnaden er i det minste det første steget.

5.7 Berekraft

For fellesprogrammet vil ein berekraftsanalyse innebere å undersøke kor sannsynleg det er at betringane og framgangen ein har oppnådd vil vedvare over tid, spesielt om den finansielle

stønaden tek slutt, som vi jo veit den vil gjere i 2024. Denne delen av analysen tek omsyn til faktorar som lokalt eigarskap, institusjonell kapasitetsbygging og integrering av prosjektaktivitetar i lokale system. Berekraft, i DAC-rammeverket, inneberer å skape varige endringar som varar utover den umiddelbare intervensjonsperioden, i samsvar med prinsippa om langsikteleg verknad (OECD 2021a).

Berekrafta av JPGE er miksa. Myndigheitene har ikkje kapasitet eller ressursar til å gjennomføre komponentane på eiga hand etter at prosjektet tek slutt grunna høge kostnader lokalt. Når ein refererer til "sustainability", altså berekraft på norsk, er det gjerne varige endringar ein er ute etter. At investeringane ein gjer iløpet av implementeringsfasen skal ha ein effekt utover implementeringsperioden. Men, dette er vanskelig å måle, særleg i eit program som har breie intervensjonar og investerer i menneskeleg kapital og utvikling.

Det ein kan sjå på er til dømes systemendring. Ein svak side ved berekrafta til JPGE er at det i utgangspunktet berre var implementert i tre distrikt, så fire distrikt i siste fasen, av totalt 28 distrikt i Malawi. Ein nådde altså ikkje ut til alle skulane i landet, på langt nær, men det var heller gjerne ikkje formålet. Det vart gjennomført ein behovsanalyse saman med malawiske myndigheiter for å identifisere kva distrikt som hadde størst behov, og ein måtte velje ut somme distrikt gitt det tilgjengelege budsjettet. I tillegg må ein ta med i rekninga at det var, og er, fleire gjevarar og utdanningsprosjekt i Malawi. Ein ville heller ikkje duplisere innsats, men heller komplementære andre innsatsar i landet. Det som likevel er ope til kritikk er at JPGE ikkje bidrog i noko særleg grad til å styrke det totale utdanningssystemet i Malawi, då mesteparten av innsatsen føregjekk på distrikts- og skulenivå. Fokuset på intervensjonane var hovudsakleg lokale og tilpassa dei distrikta dei skulle implementerast i, og mindre fokus var gitt til ei breiare endring eller styrking av utdanningssystemet i Malawi i sin heilheit. Som vist tidlegare i denne oppgåva, lukkast JGPE godt i å styrkje den lokale kapasiteten, på distrikts- og skulenivå.

JPGE hadde ulike mekanismar for koordinering på sentralt og distriktsnivå, som la til rette for implementering av programmet. Sentrale myndigheiter har også uttrykt misnøye med at dei blei pålagt koordineringsansvar, utan at dei på sentralt nivå mottok ressursar for å dekke dette ekstra arbeidet. Dette kom fram mellom anna i kvalitative intervju gjennomført i samband med denne studien, men også i den eksterne evalueringa av den første fasen. Dette medførte at eksisterande departementsbyråkratar tok på seg koordineringa på nasjonalt nivå, på toppen av

sine ordinære arbeidsoppgåver. I eit departement som allereie er underbemanna og overbelasta, var dette uheldig og det er tydeleg at kapasiteten deira var låg. Her var det potensiale i å overføre lærdomar frå JPGE til andre distrikt, dersom nasjonale myndigheiter var betre involvert. Den eksterne evalueringa av Fase 1 viste også til at samarbeid og koordinering på feltet ofte var vanskeleg, og at fleire av dei lokale myndigheitsaktørane følte seg overbelasta av fleire oppgåver både frå JPGE og andre eksternt finansierte intervensjonar.

I tilfellet med JPGE, så vil det også vere naturleg å stille seg følgande spørsmål når det gjeld berekraften av investeringane: Kva har myndigheitene, særleg på distrikts- og skulenivå, klart å absorbere av kunnskap, kapasitet og vidareføring av det programmet har innført? JPGE har arbeidd sidan starten med å styrke kapasiteten til utdanningsmyndigheitene på alle nivå, frå nasjonalt til distrikt, sone og skulenivå, dog i ulik grad. Dette har lagt til rette at lokale myndigheiter og skular skal kunne vidareføre mange av intervensjonane. Som det også kom fram av kvalitative intervju, så har skulane moglegheit til å nytte School Improvement Grants⁷ fritt, til å finansiere t.d. skulematkomponenten. Sjølv om WFP lukkast med å få ned kostnaden per skulemåltid frå USD 0,13 til USD 0,10 i Malawi ved å nytte den heimedyrka modellen (WFP 2019, 3), vil der alltid vere ein kostnad knytt til det å tilby skulemåltid. Denne komponenten vil altså uansett vere avhengig av finansiering, og gitt dei allereie knappe ressursane til skulane vil vere utfordrande for skulane å vidareføre fullstendig utan vidare støtte. Likevel, så kan intervju tyde på at skulane og foreldra ser verdien med skulematkomponenten, og vil strekke seg langt for å prioritere nettopp dette. JPGE har såleis lukkast i å skape engasjement lokalt rundt heimedyrka skulemat, og opplæringa som er gitt lokalt til småbønder, mødregrupper og skular om ernæring og effektivisering av modellen har potensiale til å gi positive ringverknader også etter at implementeringa av JPGE er ferdig.

Andre komponentar kan det vere vanskelegare for myndigheitene å vidareføre, då dei både vil vere avhengige av finansielle ressursar så vel som menneskelege ressursar og kompetanse som dei sjølve manglar. Gitt at JPGE ikkje er særleg sterkt ankra på sentralt nivå, skal det mykje til for at distrikta og skulane blir tildelt tilstrekkeleg med ressursar frå sentralt hald til å halde fram med å implementere mange av aktivitetane frå JPGE. Dei ein på den andre sida kan håpe på, er at kapasitetsbygginga på lokalt nivå har vore omfattande nok til at ein har

⁷ Ein årleg pengesum skulane får tildelt frå sentralt nivå til fri disponering. Må nyttast til å finansiere School Improvement Plan, som må godkjennast av distriktsmyndigheiter, skuleadministrasjon, elev- og foreldreråd på kvar skule.

varige, lokale systemendringar. Dette vil tida vise, og som ein av informantane nemnde i intervjuet er det vanskeleg å sjå resultata av eit slikt tverrsektorielt program umiddelbart, men at det er den langsiktige endringa som er viktig.

VI. Lærdomar frå fellesprogrammet for jenters utdanning i Malawi

Dette kapittelet undersøker nærmare resultatane, både suksessar og utfordringar, frå programmet og tek sikte på å trekke lærdom som kan informere framtidig programmering for jenters utdanning i Malawi og utover. Eg vil også diskutere relevansen for programmet i det større bilete av utvikling i Malawi og framheve implikasjonane det har hatt for framtidig utviklingsprogrammering.

6.1 Suksessar og utfordringar ved programmet

Rapportering frå programmet viser tydeleg at det lukkast i å betre tilgangen til opplæring, og oppbevaringsraten for jenter i skulane det var implementert, når ein samanliknar med situasjonen før implementering starta (Majoor et al. 2019; UNDP 2020; WFP 2021).

Tilnærminga med å trekkje inn fleire komponentar, som tradisjonelt blir rekna for å felle under andre sektorar, som matsikkerheit, ernæring og helse, tok føre seg relevante barrierar som hindrar jenter i å få skulegang. Resultata finn at andel jenter innmeldt i grunnskulen gjekk opp samtidig som at fråfallstala på desse skulane gjekk ned.

Ein vesentleg lærdom frå programmet er at den holistiske tilnærminga er i stand til å adressere fleire relevante barrierar som samla sett står i vegen for tilgangen til kvalitetsutdanning i Malawi. Det er mange faktorar som spelar inn for barns skulekvardag, og det er mykje som må vere på plass for å lukkast i at alle barn, både jenter og gutar, startar og fullfører skulen. Dette er utan tvil eit positivt perspektiv som JPGE har lukkast i å introdusere i Malawi, om så berre i dei fire distrikta programmet fokuserte på.

Ein annan viktig lærdom er kor viktig det er med vedvarande og aukande investeringar i utdanningssektoren for å oppnå ein varig effekt. Utviklingspartnarar bør samarbeide med mottakarlanda for å sikre at bistanden deira er tilpasse mottakarlanda sine utviklingsprioriteringar og er retta mot berekraftig og langsiktig effekt. Bistanden bør også koordinerast og leiast av Kunnskapsdepartementet i mottakarlandet, noko som er ei stor utfordring i Malawi. Korrupsjon og låg kapasitet pregar offentleg sektor generelt i Malawi, og ein står att i ein situasjon med mykje fragmentert utdanningsbistand som har positive, men kortvarige og geografisk avgrensa effektar. Det manglar eit overordna mål der ein samla går inn for å styrke utdanningssystemet slik at myndigheitene maktar å styre utdanningsskuta framover.

JPGE har vist at involvering av alle interessentar, inkludert sentrale og desentraliserte myndigheiter, fleire utviklingspartnarar, sivilsamfunnsorganisasjonar, lokale tradisjonelle og religiøse leiarar, og lokalsamfunn i utforminga og implementeringa av slike utdanningsprogram. Eit slikt samarbeid er avgjerande for å sikre at utviklingsprogram er informert om behova og prioriteringane til lokalsamfunna dei skal tene og er både berekraftige og effektive. Det vil derimot ikkje seie at dette er ei enkel tilnærming å ta. Ein har til dømes sett at å samle fleire FN-organisasjonar på landnivå ikkje er like enkelt i realiteten som i teorien. FN er framleis prega av konkurranse om midlar mellom organisasjonane på land nivå, trass i at FN-reforma i teorien har vore eit fokus sidan 2010.

6.2 Implikasjonar for framtidig programmering

Ideen bak JPGE er utan tvil god, og samarbeid i bistanden bør løftast i tilsvarende grad og helst endå høgare. Det er lett for at bistanden blir fragmentert i eit land som mottar mykje summer i utviklingsstønad, også innanfor kvar enkelt sektor. Det er mange gjevarar som kjem med sine egne prioriteringar, som gjerne er politisk styrt utan god nok kjennskap til situasjonen i landet som skal motta bistanden heilt ned på distrikts- og skulenivå. Malawi strevar med eit underbemanna og overbelasta myndigheitssystem, og har ikkje ressursane som skal til for å følgje opp og koordinere alle bistandsprogramma godt. Det er heller ikkje enkelt for eit så fattig land å takke nei til bistand, sjølv om dette på sikt kunne vore nyttig slik at dei fekk betre oversikt og moglegheit til å styre bistanden i den retninga landet sjølv ønsker og ser behov for.

Resultata og analysen av fellesprogrammet stadfestar relevansen programmet har for utdanningssektoren i Malawi, og utover. For første gang har eit utdanningsprogram teke omsyn til fleire av dei eksterne faktorane som hindrar framgang i utdanningssektoren i Malawi, særleg for jenter, og adressert desse barrierane samla. Allereie er det program som har teke inspirasjon frå JPGE-modellen, slik som til dømes det EU-finansierte programmet Spotlight i Malawi. Intensjonen at JPGE var også at liknande innsatsar skulle setjast i gang i fleire land, basert på erfaringane frå Malawi. Med den nytenkande tilnærminga som programmet faktisk har hatt, ville det vore på sin plass at ein la inn ein innsats i å både styrke programmet undervegs, samt promotere det nasjonalt og internasjonalt. Utfordringane som eit slikt fellesprogram har med tanke på særleg samarbeid, må likevel takast med i reknestykket om ein skal implementere liknande program andre stadar. Det er mykje erfaring frå dette tiåret

med implementering i Malawi som forhåpentlegvis ikkje går tapt når programmet no går mot slutten.

VII. Konklusjon

7.1 Oppsummering av funn

Sjølv om JPGE er eit utdanningsprogram, så har det vore overraskande lite fokus på læringsutbytte i prosjektet. Det var heller ikkje meininga i utgangspunktet at programmet skulle vere eit reint utdanningsprogram, men læringsutbyttet burde ikkje glimre med sitt frávær i så stor grad som dette. Intervjua gir noko innsikt i tanken bak JPGE, nemleg at ein skulle fokusere intervensjonane på dei eksterne faktorane som påverkar barns tilgang på utdanning i Malawi. Altså at ein tek tak i faktorar i barna sin kvardag som hindrar dei i å gå på skulen, for å få fleire til å starte og fortsetje på skulen. Det er dermed naturleg at ein i første, og til dels andre, fase av JPGE fokuserte på innmelding og skulefråfall, då dette var signifikante utfordringar. Desse spesifikke indikatorane såg rask framgang, truleg grunna skulematordninga, og JPGE burde evna å retta fokuset meir mot læringsutbytte etterkvart som ein lukkast i å få barna til å møte opp på skulen.

JPGE har oppnådd at mellom anna færre elevar fell ut av skulen der programmet var implementert, og at særleg jenter har hatt ein oppsving i skuleinnmelding. Utifrå rapportane og evalueringane gjort undervegs i implementeringa, er det likevel mykje som tyder på at skulematprogrammet kan takkast for nettopp dette resultatet. Ein har då eit berekraftsproblem, då det er lite som tydar på at varig endring er kome på plass som betyr at elevane blir verande på skulen. Om skulematprogrammet stoppar opp, er det høgst sannsynleg at ein vil sjå eit auke i frávær og fråfall på skulane igjen, fordi myndigheitene ikkje har råd til å betale for skulematen. Intervju med lærarar og distriktsrepresentantar stadfestar dette, men tida vil vise med sikkerheit.

Sjølv om JPGE sette ut for å vere eit banebrytande program som var holistisk og tok fatt på fleire utfordringar samstundes, er vurderinga i denne analysen at programmet til dels lukkast i å nå det overordna målet om å sikre at jenter fekk betre tilgang til og betre kvalitet på skulegang. Ein har i alle fall sikra at fleire jenter no går på skulen i JPGE-distrikta, som sjølvsagt i seg sjølv er eit svært godt resultat, sjølv om kvaliteten i opplæringa ikkje har hatt like gode resultat. Dersom ein ser på kvar enkelt målbare indikator i JPGE, så er dei aller fleste måla oppnådd i JPGE. Også i lys av OECD DAC-kriteria oppnår JPGE sine mål, stort sett. Men det overordna målet med å sjå samhengane mellom utfordringane som i sum hindrar jenters skulegang og utvikling lukkast ikkje på FN-nivå i nokon av fasane. Tvert i mot

så kjem det tydeleg fram at dei tre involverte FN-organisasjonane streva med å samarbeide, at programmet var prega av intern splid og usemje om ressursfordeling, og at dei til sjuande og sist arbeidde kvar for seg og opererte på omtrent same måte som i enkeltstående program. At ein fekk på plass ein eigen koordinator i FN bidrog nok til framgang, men det må oppriktig vilje til på organisasjonsnivå for å lukkast i eit slikt omfattande samarbeid som JPGE sette ut for å bli. Samarbeidet mellom FN-organisasjonane fungerte altså ikkje i praksis like godt som på papiret. Dette kom tydelegast fram av dei kvalitative intervjuane som var føretatt i samband med denne oppgåva, men ein ser det også i rapporteringar at implementeringa er gjort nokså separat.

Når ein vurderer JPGE i lys av anna forskning på bistand og utviklingsprogram, som Easterly og Burnside og Dollar, kjem programmet dårlegare ut fordi det ikkje tek tak i dei underliggande faktorane, slik som fattigdom og svake institusjonar på sentralt nivå. På distrikts- og skulenivå har ein derimot fokusert meir på dette, og det gir håp om at nokre endringar vil vare forbi levetida til programmer. Eit positivt utfall er at myndigheiter på distrikts- og skulenivå tilsynelatande fekk auga opp for samarbeid på tvers av sektorane takka vere JPGE, men dette blir anadoktalt og personavhengig, igjen vil tida vise om desse endringane vil vare. Når JPGE tek slutt, vil også koordinatorrolla på distriktsnivå forsvinne på grunn av mangel på finansiering. Det er lite truleg at sentrale myndigheiter vil finansiere ein tilsvarande koordinatorstilling vidare på eiga hand.

Effekten som den heimedyrka skulematkomponenten har på innmelding og skulefråvær har ikkje vore sterkt nok vurdert av JPGE-partnarane. Det ser, av rapporteringa, ikkje ut til at ein har undersøkt dette nært nok og teke høgde for denne effekten. WFP rapporterer på si side skulematordninga deira har medført positiv endring i skuleinnmelding og oppmøte. Dei har derimot ikkje tal på andre utdanningsindikatorar, fordi deira fokus er matsikkerheit og ernæring. Ein kan her stille spørsmål ved om ikkje UNICEF, som under JPGE har ansvar for utdannings- og opplæringskomponenten i programmet, ikkje tok innover seg effekten skulematordninga hadde og revurderte metodane brukt på å betre læringsutbyttet. WFP burde også på si side styrka eige fokus på utdanningsutbytta som er knytt til skulematordninga. Dette tek oss nok til den sterkaste kritikken til programmet; ein manglande evne blant FN-organisasjonane til å samarbeide seg i mellom, samt ein manglande evne til å ta innover seg resultat, eller mangel på resultat, undervegs i implementeringsperioden og mellom fasane, og tilpasse aktivitetane og metodane tilsvarande.

Betyr det at dei andre intervensjonane og aktivitetane implementert under JPGE har vore unødvendige eller ikkje hatt gode resultat? Nei, det er det heller ingenting som tyder på, men ressursane kunne truleg vore nytta meir effektivt og målretta for å takle dei andre utfordringane – som til dømes dei høge tala barneekteskap og tenåringsgraviditetar som framleis påverkar jenters skulegang. Metodikken som er brukt under JPGE for å møte med nettopp denne utfordringa er langt i frå banebrytande. Her har ein nytta klassiske intervensjonar, og tilnærminga har vore utdatert. JPGE i si heilheit sette ut med nye metodar for implementering av aktivitetar på tvers av fleire sektorar, men her gjekk ein glipp av potensialet til å også sjå breiare på problematikken rundt den utbreia praksisen med barneekteskap og tidleg graviditet.

Programmet sto overfor fleire utfordringar, og har måtta tilpasse og endra seg gjennom dei ulike fasene trass ein grundig utformingsprosess i forkant. Eitt av intervjuobjekta refererte til dette som ein "naturleg evolusjon" av programmet. JPGE gjennomgjekk ein evolusjon i form av at programmet vart endra og omforma undervegs for å svare betre på utfordringane på bakken og det fekk dermed noko meir fokus på læring og berekraft i den tredje fasen. Likevel har ikkje programmet evna å tilpasse seg nok undervegs, eller til å endre tilnærminga når det kom fram at resultatata ikkje kom slik ein hadde venta. Eit døme på dette er at anbefalingane frå den eksterne evalueringa av Fase 1 ikkje vart teke tilstrekkeleg omsyn til under utforminga av Fase 2 eller 3. Studien finn alt i alt at programmet har oppådd mange gode resultat, men har ei utfordring når det kjem til berekraft då ein ikkje har lukkast i særleg stor grad å oppnå varig systemendring. Programmet har lukkast i å få fleire jenter til å møte opp på skulen, men læringa uteblir. FN har streva med samarbeidet, men samtidig har programmet lukkast til ein viss grad å samle organisasjonane og ikkje minst har ein bidratt til god kapasitetsbygging blant lokale styresmakter. Tilnærminga er god, men fortjenar å byggast vidare på basert på erfaringane som er gjort.

7.4 Forslag til framtidig forskning

Programmet stadfestar det som allereie litteraturen er samd om, nemleg at samarbeid og eigarskap med myndigheitene er avgjerande for suksess og berekraft. I tillegg har ein sett at dei desentraliserte myndigheitene har fungert godt i implementeringa av programmet, og at dette er noko ein bør halde fram med. Dei største utfordringane hjå myndigheitene i Malawi

finn ein på sentralt hold. Dette er eit interessant funn i seg sjølv, spesielt i lys av at omtrent all norsk utviklingsbistand til Malawi startar hos sentrale myndigheiter. Erfaringane frå JPGE tyder på at ein bør vurdere å samarbeide tettare med sentrale så vel som desentraliserte myndigheiter. Likevel er det også klart at det er mange utfordringar knytt til å samarbeide på sentralt nivå. Fordelen med å arbeide desentralisert er at dette kan bidra til å redusere risikoen for korrupsjon, fordi ein ser desentraliserte myndigheiter har meir eigarskap til og interesse for at programmet skal fungere godt, og at ein reduserer antall ledd pengane går gjennom. Ein bør då vere obs på at sentrale myndigheiter likevel må vere godt involvert, då det er Kunnskapsdepartementet som til sjuande og sist har det overordna ansvaret for utdanningssystemet i Malawi. Kanskje kan ein her sjå til den norske utdanningsmodellen, der fylkeskommunane og kommunane tek store delar av ansvaret for skulane sjølve, men styrt av det sentrale utdanningsorganet i Kunnskapsdepartementet.

Ordteljing: 31,617
Sidetal: 87

Litteraturliste

- Aikman, Sheila & Elaine Unterhalter. 2005. *Beyond Access: Transforming Policy and Practice for Gender Equality in Education*. UK: Oxfam.
- Booth, David, & Diana Cammack. 2013. *Governance for development in Africa: Solving collective action problems*. Storbritannia: Zed Books.
- Bourguignon, François & Thomas Scott-Railton. *The Globalization of Inequality*. Princeton University Press, 2015. <https://doi.org/10.2307/j.ctvc77hcm>
- Burnside, Craig and David Dollar. 2000. "Aid, Policies, and Growth". *The American economic review* 90 (4): 847-868.
<https://documents1.worldbank.org/curated/en/698901468739531893/pdf/multi-page.pdf>
- Bridges, Kate & Michael Woolcock. 2018. "How (Not) to Fix Problems That Matter: Assessing and Responding to Malawi's History of Institutional Reform". World Bank Group. <https://doi.org/10.1596/1813-9450-8289>
- Chimombo, Joseph. 2009. "Expanding post-primary education in Malawi: are private schools the answer?" *Compare: A Journal of Comparative and International Education* 39 (2):167-184. <http://dx.doi.org/10.1080/03057920902750442>
- Chisamya, Grace, Joan DeJaeghere, Nancy Kendall & Marufa Aziz Khan. 2012. *Gender and Education for All: Progress and problems in achieving gender equity*. *International Journal of Educational Development* 32 (6): 743-755.
<https://doi.org/10.1016/j.ijedudev.2011.10.004>
- Chr. Michelsen Institute (CMI). 2017. «Country Evaluation Brief: Malawi». For Norad.
https://www.norad.no/globalassets/publikasjoner/publikasjoner-2017/evaluering/4.17-country-evaluation-brief_malawi.pdf
- Creswell, J. W., & Creswell, J. D. (2018). *Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches*. California: Sage publications.
- Cutler, David & Adriana Lleras-Muney, (2006). "Education and Health: Evaluating Theories

- and Evidence.” *Making Americans Healthier: Social and Economic Policy as Health Policy*. https://www.nber.org/system/files/working_papers/w12352/w12352.pdf
- Dreher, Axel, Nunnenkamp, Peter og Rainer Thiele. 2008. *Does Aid for Education Educate Children? Evidence from Panel Data*. Oxford: The World Bank Economic Review 22:2, p.291-314.
- Easterly, William. 2003. “Can Foreign Aid Buy Growth?”. *Journal of Economic Perspectives* 17(3): 23-48.
- Flyvbjerg, Bent. (2006). “Five Misunderstandings About Case-Study Research”. *Qualitative Inquiry* 12(2): 219-245. <https://doi.org/10.1177/1077800405284363>
- George, Alexander & Andrew Bennett. 2005. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Gerring, John. “What Is a Case Study and What Is It Good For?” *The American Political Science Review* 98, no. 2 (2004): 341–54. <http://www.jstor.org/stable/4145316>.
- Global Partnership for Education. 2023. “Transforming education in Malawi.” Oppdatert Oktober 2023. <https://www.globalpartnership.org/where-we-work/malawi>
- Government of Malawi. 2020. “National Education Sector Investment Plan 2020-2030”. Publisert August 2020. https://planipolis.iiep.unesco.org/sites/default/files/ressources/malawi_nesip_2020-2030.pdf
- Hatlebakk, Magnus. 2021. *Does aid work?* Bergen: CMI Report 2021:11. [*8074-does-aid-work.pdf \(cmi.no\)](https://www.cmi.no/publications/8074-does-aid-work)
- Hennink, Monique, Inge Hutter og Ajay Bailey. 2020. *Qualitative research methods*. London: Sage Publications.
- Holland, Neill. 2021. *The History of Kenya’s School Meal Programme. An insightful journey of Africa’s most successful schools meals programme*. Rome: World Food Programme.

- IUCN-UNEP-WWF. 1980. World Conservation Strategy Living Resource Conservation for Sustainable Development.
- Johnson, R. Burke & Anthony J. Onwuegbuzie. 2004. "Mixed Methods Research: A Research Paradigm Whose Time Has Come". *Educational Researcher* 33 (7): 14-26.
<https://people.wou.edu/~mcgladm/Quantitative%20Methods/optional%20stuff/mixed%20methods.pdf>
- Knack, Stephen. (2000). Aid Dependence and the Quality of Governance : A Cross-Country Empirical Analysis. Policy Research Working Paper; No. 2396. World Bank, Washington, DC. <http://hdl.handle.net/10986/19826>
- Kvale, Steinar og Svend Brinkmann. 2015. *Det kvalitative forskningsintervju*. 3 utg. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Leach, Melissa, Lyla Mehta og Preetha Prabhakaran. 2016. "Sustainable development: A gendered pathways approach". I *Gender equality and sustainable development*, redigert av Melissa Leach, 1-33. USA: Routledge.
- Majgaard, Kirsten og Alain Mingat. 2012. Education in Sub-Sahara Africa: A Comparative Analysis. Washington D.C.: World Bank Study.
- Majoor, Herma, Fidelis Balakasi, Hajj Daitoni, Naile Salima, Marta Chudzikiewicz and Ana Statkoca. 2019. «Decentralized Evaluation». WFP, Malawi.
https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000112909/download/?_ga=2.210231253.1114549688.1698041589-1296658368.1696842415&_gac=1.124695032.1697102527.Cj0KCQjwsp6pBhCfARIsAD3GZuZU1vu7xHYE7JvBnw3g8xPQvSaH1GkBmQJQYiCWA8WX6diDvO3DFWYyAaEcEALw_wcB
- Malawi Government. 2013. *Education Act*. No. 21 of 2013.
https://planipolis.iiep.unesco.org/sites/default/files/ressources/malawi_education_act_2013.pdf
- Maluwa-Banda, Dixie. 2003. «Gender sensitive educational policy and practice: the case of

- Malawi». *UNESCO International Bureau of Education*: Background paper for the Education for all global monitoring report 2003/4: gender and education for all: the leap to equality. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000146804>
- Norad. 2023a. «Bistandsresultater.» Oppdatert 2023. Lest mai 2023.
<https://resultater.norad.no/geografi?show=bistand>
- Norad. 2023b. «Om evaluering av bistand.» Lest september 2023.
<https://www.norad.no/evaluering/om-evaluering/>
- NSD – Norsk Senter for Forskningsdata. 2022. «Informasjon til deltakarane i forskingsprosjekt» Lest November 2022. <https://sikt.no/tjenester/personverntjenester-forskning/fylle-ut-meldeskjema-personopplysninger/informasjon-til-deltakarane-i-forskingsprosjekt>
- OECD. 2005. *Paris Declaration on Aid Effectiveness*. OECD Publishing.
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264098084-en>
- OECD. 2008. *The Paris Declaration on Aid Effectiveness: Five Principles for Smart Aid*. OECD Publishing. <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/45827300.pdf>
- OECD. 2021a. «Aid at a glance charts.» Oppdatert april 2023. Lest mai 2023.
<https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-data/aid-at-a-glance.htm>
- OECD. 2021b. *Applying Evaluation Criteria Thoughtfully*. Paris: OECD Publishing.
<https://doi.org/10.1787/543e84ed-en>
- OECD. 2023. *Development Co-operation Profiles*. Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/2dcf1367-en>
- Richter, Annett. 2017. “The Norm Life Cycle of the UN Reform: “Delivering as One and UN System-Wide Coherence””. *Journal of International Organizations Studies* 8 (2): 25-46 http://journal-iostudies.org/sites/default/files/2020-01/4JIOSfall17_0.pdf
- Sen, Amartya. 2001. *Development as Freedom*. USA: Oxford University Press

- Small, Mario Luis (2009) “How many cases do I need? On Science and the logic of case selection in field-based research.” *Ethnography*, 10 (1): 5-38.
<https://doi.org/10.1177/1466138108099586>
- Stake, Robert E. (2005). “Qualitative Case Studies.” In N. K. Denzin & Y. S. Lincoln (Eds.), *The Sage handbook of qualitative research*. London: Sage Publications. 443-466.
- Thagaard, Tove. 2018. *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode*. 5. utgave. Oslo: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS
- Thunberg, Sara & Arnell, Linda (2021) “Pioneering the use of technologies in qualitative research - A research review of the use of digital interviews.” *International Journal of Social Research Methodology*. <https://doi.org/10.1080/13645579.2021.1935565>
- Tjora, Aksel. 2017. *Kvalitative forskningsmetoder i praksis*. Oslo: Gyldendal.
- UK – Foreign, Commonwealth Development Office (FCDO). 2022. «Strengthening Malawi’s Education System» Oppdatert 20.12.2022.
<https://devtracker.fcdo.gov.uk/projects/GB-GOV-1-300075/summary#>
- UNDP. 2020. “UN Joint Programme on Girls’ Education III: Learning for All in Malawi – Ensuring the realization of girls’ and boys’ rights to quality, inclusive and equitable education and life skills”.
https://mptfportal.dev.undp.org/sites/default/files/documents/40000/prodoc_jp_girls_education_iii.pdf
- UNESCO Institute for Statistics. 2017. «Reducing global poverty through universal primary and secondary education». Global Education Monitoring (GEM).
<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000250392>
- UNESCO. 2018. “Global Education Monitoring Report, 2019” Paris: UNESCO.
<https://doi.org/10.54676/XDZD4287>
- UNESCO. 2021. “SDG Resources for Educators – Quality Education” Lest August 2023.

<https://en.unesco.org/themes/education/sdgs/material/04>

UNICEF. 2017. “State of the World's Children 2017: Children in a Digital World”. United Nations Children's Fund.

https://www.unicef.org/media/48581/file/SOWC_2017_ENG.pdf

United Nations General Assembly, *Delivering as one. Report of the High-level*

Panel on United Nations System-wide Coherence in the areas of development,

humanitarian assistance and the environment, A/61/583 (20.11.2006) [https://documents-](https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/621/41/PDF/N0662141.pdf?OpenElement)

[dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/621/41/PDF/N0662141.pdf?OpenElement](https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/621/41/PDF/N0662141.pdf?OpenElement)

United Nations General Assembly, *Our Common Future*, A/RES/42/187 (11.12

1987), <http://www.un.org/documents/ga/res/42/ares42-187.htm>

United Nations Malawi. 2012. “United Nations Development Assistance Framework in Malawi 2012-2016”.

https://mptf.undp.org/sites/default/files/documents/20000/undaf_2012-2016.pdf

United Nations Malawi. 2023. “The UN in Malawi”. Lest August 2023.

<https://malawi.un.org/en/about/about-the-un>

USAID. 2022. «Malawi. Education.» Lest August 2023.

<https://www.usaid.gov/malawi/education>

Utanriksdepartementet. “Utdanning for utvikling.” St. meld. Nr. 25 (2013-2014). Oslo:

Utanriksdepartementet, 2014. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Meld-St-25--20132014/id762554/?ch=1>

Utanriksdepartementet. «Partnerland i utviklingspolitikken.» St. meld. nr. 17 (2017-2018).

Oslo: Utanriksdepartementet, 2018. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-17-20172018/id2604526/>

Verdsbanken. 2018. *Poverty and shared prosperity 2018: Piecing together the poverty*

puzzle. The World Bank Group. [Piecing Together the Poverty Puzzle \(worldbank.org\)](https://www.worldbank.org)

Verdsbanken. 2022. «Human Capital Review Report: Overcoming Challenges to

Transforming Human Capital in Malawi». The World Bank Group.

Verdsbanken. 2023a. «Malawi Overview». Oppdatert 06.10.2023.

<https://www.worldbank.org/en/country/malawi/overview>

Verdsbanken. 2023b. «Malawi Education Sector Improvement Project». Lest September 2023. <https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/project-detail/P154185>

Verdsbanken. 2023c. «Malawi Education Reform Program Project». Lest September 2023.

<https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/project-detail/P174329>

WFP. 2021. “Joint Programme on Girls’ Education II: Poverty Reduction through Improved Quality Education and Basic Life Skills for In and Out of School Adolescent Girls in Malawi. Final Programme Narrative Report, Reporting Period: 6 February 2018 – 31 March 2021”. Malawi: UNDP.

https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fmptf.undp.org%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2Fdocuments%2F2022-05%2Fjgge_ii_final_narrative_programme_reporting_mptfo_jmw10_final_1.doc&wdOrigin=BROWSELINK

WFP. 2019. «Malawi Annual Country Report 2019». Malawi: WFP.

https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000113864/download/?_ga=2.154166064.906268973.1696842415-1296658368.1696842415&_gac=1.128730622.1696842434.CjwKCAjwyY6pBhA9EiwAMzmfwWyOukA0EEp0h26SyhL10MMIIS_13icQwtpVcTbpdn7aT4C_Ye9FIhoCHFIQAvD_BwE

Yin, Robert K. (2014). *Case study research design and methods* (5th ed.). Thousand Oaks, CA: Sage. 282 pages.

Vedlegg 1: Samtykkeskjema

Are you interested in taking part in the research project “Master Thesis on the Joint Programme for Girls Education”?

Purpose of the project

You are invited to participate in a master thesis where the main purpose is to conduct a qualitative case study on the Joint Programme for Girls Education, where interviews are used to supplement the analysis.

As part of this master thesis 5-10 people who have worked in various relations to JPGE will be interviewed about their experiences and impressions from the project. The aim of the interview is to examine the experience of the JPGE, from various perspectives, from the development of the project, the implementation of the project and the results, and getting insight of what the experiences have been from relevant persons working closely on it. The thesis is interested to learn what the initial purpose and idea behind the project was, how implementation worked on country level, the successes and challenges, and other thoughts the interview objects might have. The information collected from interviews will be viewed together with project documents, reports and evaluations, but will have a stronger focus on the human experience of working on and implementing the project.

Which institution is responsible for the research project?

University of Bergen is responsible for the project (data controller).

Why are you being asked to participate?

You are asked to participate because you have been professionally involved in the development and/or the implementation of the JPGE project. Your contact information has been provided through either the donor institution or the implementing partner institution.

What does participation involve for you?

If you choose to participate in this master thesis you will be asked to meet for an interview. The interview is expected to last between 60 and 120 minutes. The interview will be audio recorded.

Participation is voluntary

Participation in the project is voluntary. If you chose to participate, you can withdraw your consent at any time without giving a reason. All information about you will then be made anonymous. There will be no negative consequences for you if you chose not to participate or later decide to withdraw.

Your personal privacy – how we will store and use your personal data

We will only use your personal data for the purpose(s) specified here and we will process your personal data in accordance with data protection legislation (the GDPR). It is only the interviewer/thesis responsible, Iselin Paris, who will have access to the collected material related to the interview. The supervisor of the project, Per Selle, will have access to the transcribed interview upon request.

You may choose to remain anonymous, or allow to be recognizable in publications, and to what extent. If direct quotes are used with your name, this will be sent to you for your approval before publication.

What will happen to your personal data at the end of the research project?

The planned end date of the project is end of 2023. The audio recording of interviews will be deleted. The transcribed interviews will be stored on a password protected storage area which only thesis responsible, Iselin Paris, will have access to.

Your rights

So long as you can be identified in the collected data, you have the right to:

- access the personal data that is being processed about you
- request that your personal data is deleted
- request that incorrect personal data about you is corrected/rectified
- receive a copy of your personal data (data portability), and
- send a complaint to the Norwegian Data Protection Authority regarding the processing of your personal data

What gives us the right to process your personal data?

We will process your personal data based on your consent.

Based on an agreement with *Institute of Comparative Politics*, Data Protection Services has assessed that the processing of personal data in this project meets requirements in data protection legislation.

Where can I find out more?

If you have questions about the project, or want to exercise your rights, contact:

- Iselin Paris via email iselin.paris@outlook.com or telephone +265 998 96 79 29, or the project supervisor from the Institute of Comparative Politics at University of Bergen, Per Selle via email per.selle@uib.no.
- Our Data Protection Officer: Janecke Helene Veim, email personvernombud@uib.no.

If you have questions about how data protection has been assessed in this project, contact:

- Data Protection Services, by email: (personverntjenester@sikt.no) or by telephone: +47 53 21 15 00.

Yours sincerely,

Per Selle
Iselin Paris
Project Supervisor

Student

Consent form

I have received and understood information about the project *Master Thesis on the Joint Programme for Girls Education* and have been given the opportunity to ask questions. I give consent:

to participate in interview
for information about me to be published in a way that I can be recognised – if choice to not be anonymous is made

I give consent for my personal data to be processed until the end of the project.

(Signed by participant, date)

Vedlegg 2: Intervjuguide

Info til den som blir intervjuet:

1. Dette er eit masterprosjekt som handlar om den norske bistandsinvesteringa i Malawi, Joint Programme for Girls Education (JPGE). Eg har ein del spørsmål til deg om utforming, implementering og resultat av prosjektet, og vil høyre om dine tankar og erfaringar rundt desse temaene.
2. Intervjuet er laust organisert, det er bra om du snakkar fritt. Utdjup gjerne med dømer.
3. Dersom det er noko du ikkje vil svare på er det berre å seie ifrå.

For den som intervjuar:

1. Gi ut infoskriv og få samtykke skriftleg (signere på infoskriv) eller munnleg (må i så fall kome med i opptak).
2. Hugs å be informanten om å utdjupe sine personlege forteljingar ved å spørje om dømer.
3. Skriv ned nokre deskriptive observasjonar frå intervjuet og frå intervjusituasjonen: kvar blir intervjuet gjennomført, korleis er stemninga, visse tema som skaper sterke kjensler, omgjevnader, haldning, språk o.l. Gjerne også etter intervjuet: var det somme spørsmål som ikkje fungerte, delar av intervjuet der det blei rar stemning e.a.?

1. *Utforming av prosjektet*

- Kan du fortelje om din relasjon til utforminga av prosjektet?
 - a) Kva var di rolle i planlegginga og utforminga av prosjektet?
 - b) Kva var, etter ditt syn, formålet med JPGE?
 - c) Kva ønskte ein å oppnå ved prosjektet?
 - d) På kva grunnlag valde ein å utforme prosjektet akkurat slik?
 - e) På kva grunnlag valde ein dei spesifikke indikatorane i resultatrammeverket?
 - f) Kva tenker du om utgangspunktet og utforminga av prosjektet?

2. *Implementering av prosjektet*

- Kan du fortelje om di rolle under implementeringsfasen av JPGE?
 - a) Har du arbeidd med tilsvarende prosjekt tidlegare?
 - b) I så fall, korleis skil dette prosjektet seg frå andre prosjekt du har delteke i?
- Kan du fortelje om dine inntrykk frå implementeringsfasen av JPGE?
 - a) Kan du skildre korleis du opplevde implementeringa av prosjektet?
 - b) Kan du fortelje om ditt syn på sterke sider ved prosjektet?
 - i. Kan du kome med døme(r)?

- c) Kan du fortelje om ditt syn på svake sider ved prosjektet?
 - i. Kan du kome med døme(r)?
 - ii. Kva kunne vore gjort annleis for å unngå dette?
- d) Kva er ditt syn på samarbeidet mellom dei tre involverte FN-organisasjonane på landnivå innanfor prosjektet?
- e) Kva var dei største utfordringane ved implementering av JPGE?
- f) Måtte ein endre på noko vesentleg undervegs?
 - i. Kan du i så tilfelle fortelje om bakgrunnen for endringa(ne)?
 - ii. Korleis opplevde du endringsprosessen?
 - iii. Kva medførte endringa(ne)?
- g) Var det noko som gjorde spesielt inntrykk på deg?
- h) Korleis opplevde du samarbeidet mellom gjevar og implementerande partner?
- i) Kva inntrykk har du frå mottakarane av prosjektet?
 - i. Kan du kome med døme(r)?
- j) Korleis var samarbeidet med malawiske myndigheiter?
 - i. Kan du kome med døme(r)?

3. *Resultater av prosjektet*

- Kva tenker du om resultatet av JPGE?
 - a) Har ein oppnådd det som var målet?
 - b) Vart resultata som venta?
 - c) Var det resultat som overraska?
 - d) Korleis ser du på resultata hittil i forhold til resultatrammeverket?
 - e) Er det noko som har gjort spesielt inntrykk på deg, noko du sit att med i etterkant du vil dele?