

UTENRIKSDEPARTEMENTET

Postboks 8114 DEP
0032 OSLO

Deres referanse:

Vår referanse:
Tove Sagmo

Saksnummer:
2300600-113

Dato:
23.08.2024

Oversendelsesnotat: Evaluering av tverrgående tema i utviklingssamarbeidet (Rapport 5/2024)

1. Innledning

Dette notatet er utarbeidet i tråd med instruks for evalueringsoppgaven i norsk bistandsforvaltning godkjent i januar 2022. Notatet gjelder en evaluering av tverrgående tema i norsk utviklingssamarbeid. De fire temaene er menneskerettigheter, kvinners rettigheter og likestilling, klima og miljø, og anti-korrupsjon.

Formålet med evalueringen er å bidra med kunnskap om hvordan tverrgående tema implementeres av den norske bistandsadministrasjonen og partnerorganisasjoner og hvorvidt implementeringen av tverrgående tema bidrar til bedre resultater.

Evalueringen har sett på hvilke forventninger og forpliktelser Norge har til å implementere de fire tverrgående temaene. Videre har evalueringen sett på hvordan bistandsforvaltningen og partnere har implementert tverrgående tema i et utvalg på 60 000 prosjektdokumenter fra perioden 2018-2022. I tillegg har evalueringen gått i dybden på åtte prosjekter for å undersøke hva som fremmer og hemmer implementeringen av tverrgående tema. Fire av disse prosjektene ble implementert i Nepal, og i disse er det undersøkt også hvilke menneskerettighetseffekter prosjektene har hatt for sluttmottakerne og andre berørte i Nepal. Evalueringsteamet har vurdert om prinsippene anti-diskriminering, deltakelse og ansvarliggjøring er ivarettatt i implementering av prosjektene, og prosjektenes effekter på menneskerettigheter, blant annet rett til utdanning, verdighet, land og vann.

I denne evalueringen er 'implementering av tverrgående tema' et nøkkelbegrep. Dette begrepet inkluderer hvordan de fire tverrgående temaene forstås, vurderes, etterspørres, følges opp og inkluderes i bistandsprosjekter og -programmer.

Evalueringen er gjennomført av IOD Parc. Professor Frans Leeuw, fra universitet i Maastricht, har vært ekstern rådgiver for Avdeling for evaluering.

2. Bakgrunn

I forvaltningen av norsk utviklingssamarbeid anses ivaretagelse av menneskerettigheter, kvinners rettigheter og likestilling, klima og miljø, og anti-korrupsjon som grunnleggende for å oppnå bærekraftig utvikling og fattigdomsreduksjon.

Respekt for menneskerettigheter anses som grunnleggende for å sikre at alle individer kan leve verdige liv. Likestilling mellom kjønnene er ikke bare en grunnleggende menneskerettighet, men anses som nødvendig for økonomisk og sosial utvikling. Klimaendringer og miljøforringelse truer levekårene for millioner av mennesker, spesielt de mest sårbare. Å beskytte miljøet er derfor essensielt for å bidra til en bærekraftig fremtid. Korrupsjon hindrer økonomisk vekst, demokratisk utvikling og forverrer fattigdom.

Disse tverrgående temaene er integrert i FNs bærekraftsmål for å fremme en helhetlig tilnærming til utvikling som tar hensyn til sosiale, økonomiske og miljømessige faktorer. Forventninger og forpliktelser til å fremme de fire temaene på tvers i norsk bistand er nedfelt i en rekke styrende dokumenter, herunder konvensjoner, avtaler, stortingsmeldinger og strategier.

3. Hovedfunn

Hva er de dokumenterte forventningene og forpliktelsene til å implementere de tverrgående temaene i norsk utviklingssamarbeid?

- Det er et stort antall forventninger og forpliktelser knyttet til de fire tverrgående temaene. Disse er forankret i både nasjonale dokumenter og i ulike internasjonale avtaler og erklæringer som Norge har støttet. Disse forventningene og forpliktelsene varierer i klarhet, styrke, bredde og ambisjonsnivå. Innenfor menneskerettigheter gir f.eks. Stortingsmelding 10 (2014-2015) Muligheter for alle - menneskerettigheter som mål og middel i utenriks- og utviklingspolitikken føringer for at all bistand skal være menneskerettighetsbasert. Innenfor klima og miljø har Norge gjennom blant annet Paris avtalen og FNs klimakonvensjon (UNFCCC) forpliktet seg til å finansiere tiltak for å redusere klimagassutslipp og bidra til klimatilpasning i utviklingsland. Gjennom blant annet FNs kvinnekonsensjon (CEDAW) er Norge forpliktet til å beskytte kvinner mot diskriminering og sikre sivile, sosiale, økonomiske og politiske rettigheter. Gjennom blant annet FNs konvensjon mot korrupsjon er Norge forpliktet til å fremme åpenhet, og forebygge og bekjempe korrupsjon.
- Det er en generell forventning om at alle utviklingstiltak skal vurderes ut ifra hvordan de påvirker eller påvirkes av de tverrgående temaene. Ifølge Stortingsmelding 24 (2016-2017) Felles ansvar for felles fremtid - Bærekraftsmålene og norsk utviklingspolitikk skal de tverrgående temaene som et minimum inngå i risikostyringen av alle bistandstiltak. De

tverrgående temaene fremmes i tillegg aktivt gjennom konkrete mål og delmål i utvalgte satsningsområder, og gjennom politisk dialog.

- Bistandsadministrasjonen har ikke en samlet oversikt over de ulike forventningene og forpliktelsene som er knyttet til de fire temaene.
- I Utenriksdepartementets og Norads veiledning til saksbehandling (Grant Management Assistant) er de fire temaene presentert, og det gis en generell forklaring på kravet om å unngå at bistand får en negativ påvirkning på temaene («do-no-harm-prinsippet»). Forventninger til hvordan de fire temaene skal fremmes er i mindre grad klargjort i veiledningen.

Hvordan implementerer den norske bistandsadministrasjonen de fire tverrgående temaene i forvaltningen av sine programmer og prosjekter? Og i hvilken grad er denne implementeringen vellykket?

Evalueringssteamet har analysert i hvilken grad de fire tverrgående temaene er inkludert i prosjektdokumentasjon fra Norad i perioden 2018-2022. Dette utvalget utgjør alle prosjekter som har mottatt støtte fra Norad i den perioden og hvor tverrgående temaer ikke er en del av hovedformålet for prosjektet.

- Analysen viser at en stor andel av prosjektene enten mangler eller har svake risikovurderinger knyttet til de fire tverrgående temaene, og dermed ikke oppfyller minimumskravet om at tverrgående tema skal inngå i risikostyringen av alle bistandstiltak. Blant dokumenter tilknyttet designfasen, hadde 64% av avtalene en analyse av risiko for minst ett tverrgående tema. Bare 17% av avtalene som hadde en risikovurdering på minst ett av de tverrgående temaene, oppfylte imidlertid kravene som er satt for slike analyser i Utenriksdepartementets og Norads veiledning til saksbehandling (Grant Management Assistant). Det er noe variasjon mellom de fire temaene, der andelen avtaler med risikoanalyser som møter kravene er høyest knyttet til menneskerettigheter og lavest knyttet til kvinners rettigheter og likestilling.
- Rapportering om risikoer for negativ påvirkning på de tverrgående temaene i dokumenter tilknyttet oppfølgingsfasen var lav. Bare en tredel av dokumentene rapporterer om dette, og bare 11% av disse oppfylte kravene til å vurdere risiko for negativ påvirkning.
- Om lag halvparten av avtalene har tiltak for å fremme minst ett tverrgående tema. Klima og miljø var det temaet som flest prosjekter har egne tiltak for, mens kvinners rettigheter og likestilling er i minst grad fremmet med egne tiltak i de prosjektene som er analysert.
- Til tross for planlagte tiltak for å fremme tverrgående tema i endel avtaler, var rapporteringen om disse tiltakene i oppfølgingsfasen lav. Bare 12% av prosjektene rapporterte om tiltak for å fremme tverrgående tema.

Hva er mulighetene og begrensningene for vellykket implementering av de fire tverrgående temaene i utviklingsprogrammene og prosjektene?

Analysen av muligheter og begrensninger for vellykket implementering er basert på en

spørreundersøkelse til saksbehandlere i Utenriksdepartementet, ved ambassader og i Norad, intervjuer med et utvalg representanter fra de samme organisasjonene, og gjennomgang av åtte utvalgte prosjekter.

- Det kreves betydelig tematisk og kontekstuell kunnskap for å implementere tverrgående tema på en god måte i prosjekter. Ifølge evalueringen er en begrensning for vellykket implementering av de tverrgående temaene at eksisterende veiledning til saksbehandlere og ledere ikke gir tilstrekkelig hjelp til å finne svar på hvordan de fire tverrgående temaene skal implementeres i ulike kontekster og sektorer.
- En annen begrensning rapporten løfter fram er at forståelsen for de fire tverrgående temaene og begreper i Utenriksdepartementets og Norads veiledning til saksbehandlere som 'utilsiktede negative effekter (do no harm)' og 'proaktive tiltak' jevnt over er svak i bistandsadministrasjonen og blant flere av partnerorganisasjonene.
- Analyse og håndtering av tverrgående tema er ifølge rapporten i stor grad overlatt til partnerorganisasjoner, og det er stor variasjon i hvordan partnerorganisasjoner forholder seg til tverrgående tema. Flere partnere oppfatter at risikovurderinger er noe som først og fremst må rapporteres på og ikke noe som man må jobbe aktivt med gjennom hele prosjektsyklusen. Denne oppfattelsen forsterkes ved at Norad ikke konsekvent følger opp risikovurderinger i sin dialog med partnere.
- Tverrgående tema blir ikke tilstrekkelig prioritert av ledere og saksbehandlere i bistandsadministrasjonen.

Hva er menneskerettighetseffektene for sluttmottakerne og andre berørte i Nepal av prosjektene finansiert av Norge?

Denne analysen er basert på fire prosjekter. De er undersøkt ved hjelp av intervjuer av partnerorganisasjoner, ambassaden i Nepal, og mottakere og berørte av prosjektene, samt feltobservasjoner og dokumentanalyse.

- Alle de fire prosjektene hadde noen positive effekter på menneskerettigheter gjennom målrettede tiltak, og fokus på marginaliserte målgrupper. Men noen prosjekter hadde også negative effekter på andre rettighetsområder.
- Ivaretagelse av menneskerettigheter ble implementert gjennom målrettede tiltak for enkelte marginaliserte grupper, i stedet for gjennom en helhetlig menneskerettighetsbasert tilnærming der prinsippene om deltakelse, ansvarliggjøring og ikke-diskriminering integreres i planlegging og gjennomføring av prosjektene.
- Risikovurderinger av hvordan prosjektene påvirker menneskerettigheter var ikke gjennomført.

4. Evalueringsrapportens konklusjon

Det eksisterer klare forventningene til implementering av de fire tverrgående temaene. Disse forventninger er nedfelt i konvensjoner, avtaler, stortingsmeldinger og strategier. Rapporten konkluderer med at veiledningen til saksbehandlere ikke gjenspeiler bredden og ambisjonsnivået i eksisterende forpliktelser innen de fire temaene, og at forvaltningen mangler en tydeliggjøring av hvordan de fire tverrgående temaene skal implementeres i prosjekter og programmer.

Implementeringen av de fire tverrgående temaene i prosjektdokumentasjonen er ikke i samsvar med de overordnede politiske forventningene og forpliktelsene knyttet til de fire tverrgående temaene. Potensielle negative effekter for menneskerettigheter, kvinners rettigheter og likestilling, klima og miljø, og anti-korrupsjon blir ikke vurdert i designfasen eller fulgt opp i gjennomføringsfasen i en stor andel av prosjektene. Dette betyr at bistandsadministrasjonen ikke har vært i stand til å sikre at partnere håndterer dette systematisk. Klare tiltak som fremmer de fire temaene, finnes i et lite mindretall av de prosjektene som er analysert.

Hovedbarrierene for en effektiv implementering av tverrgående tema er manglende kunnskap om hvilke forpliktelser som gjelder for de fire tverrgående temaene, manglende forståelse for sentrale begreper for implementering av de fire tverrgående temaene, manglende støtte, tid og veiledning til ledere og saksbehandlere, samt manglende prioritering fra ledelsene. For prosjektene i Nepal som er analysert kan effektene på menneskerettigheter tilskrives prosjektenes målrettede tiltak for å nå marginaliserte grupper. Disse effektene kan ikke tilskrives prosjektenes implementering av menneskerettigheter som tverrgående tema.

Oppsummert betyr funnene at implementeringen av de fire tverrgående hensynene er mangelfull. Konsekvensen av dette kan være redusert utviklingseffekt og bærekraft av prosjektene som støttes og i ytterste konsekvens, brudd på sivile, sosiale, økonomiske, kulturelle og politiske rettigheter.

5. Avdeling for evaluering sin vurdering av evalueringsrapporten og anbefalinger

Avdeling for evaluering vurderer at rapporten gir en god analyse av størrelsen på implementeringsgapet i bistandsforvaltningen. Gapet mellom forpliktelser og forventninger på den ene siden og praktisk gjennomføring på den andre siden, er et funn som går igjen i mange evalueringer, blant annet 'Evalueringen av Norges arbeid med å inkludere mennesker med nedsatt funksjonsevne i utviklingssamarbeidet', og Evaluering av menneskerettigheter og næringsliv i norsk bistand .

Rapporten gir også en god analyse av hvilke utfordringer bistandsadministrasjonen og partnere opplever ved implementering av de fire temaene. Rapporten trekker fram manglende forståelse for de tverrgående temaene. Skillet mellom minimumskravet om å vurdere risiko for negativ påvirkning på de fire temaene i alle prosjekter på den ene siden og tiltak som fremmer de fire temaene på den andre siden, skaper forvirring. Implementeringen av dette skillet er også noe Norge har blitt kritisert for internasjonalt av OECD. Rapporten peker også på andre faktorer som

tid, ressurser og ledelse, men klarer ikke fullt ut å avdekke hvorfor utfordringene ikke blir løst, eller hvilke spesifikke utfordringer som er knyttet til hvert enkelt av de fire tverrgående temaene.

Anbefalingene i rapporten gir en pekepinn på hva som må på plass for å forbedre arbeidet med tverrgående tema. Avdeling for evaluering anbefaler at Utenriksdepartementet sammen med den øvrige bistandsforvaltningen og partnerorganisasjoner vurderer alle anbefalingene i rapporten. Avdeling for evaluering anbefaler at Utenriksdepartementet særlig bør vurdere å:

- Styrke bistandsforvaltningens forståelse av hvorfor de fire tverrgående temaene er viktige for å styrke gjennomføringen av rettigheter og for å oppnå bærekraftig utvikling.
- Sikre at eksisterende mål og forpliktelser innen de fire temaene kommuniseres tydelig på alle nivåer i bistandsforvaltningen.
- Styrke bistandsforvaltningens evne til å implementere tverrgående tema i alle faser av prosjekt- og programsyklusen. Dette kan inkludere opplæring og veiledning (f.eks. fra kompetanselagene eller eksternt), tid og ressurser, og at tverrgående tema blir inkludert i programmer, etterspurt i utlysninger og fulgt opp gjennom monitorering, rapportering og evaluering av programmer og prosjekter.
- Følge opp implementering av tverrgående tema i overordnet styring (etatsstyring og eierstyring), og i Utenriksdepartementets, Klima- og miljødepartementets, Norfunds, Norecs og Norads interne styringssystemer.

Vennlig hilsen,

Tori Hoven
Fungerende avdelingsdirektør
Avdeling for evaluering

Tove Heggli Sagmo
Seniorrådgiver
Avdeling for evaluering

Dokumentet er elektronisk godkjent og krever ikke signatur.