

Utenriksdepartementet Utenriksrådets kontor
Postboks 8114 Dep.

0032 Oslo

Arkivkode/ File no:
841

Deres/ Dykkar ref./ Your ref.:

Dato/ Date:
13.09.2018Vår ref./ Our ref.:
1700468-98Vår saksbeh./ Enquiries:
Anita Haslie

Oversendelsesnotat: Evaluering av menneskerettigheter og næringsliv i norsk utviklingssamarbeid. Rapport 11/2018

Kort om evalueringen

Kan vi vite og vise at norsk utviklingssamarbeid som involverer næringsliv fremmer, beskytter og respekterer menneskerettigheter? Det er spørsmålet denne evalueringen søker å finne svar på.

Evalueringen undersøker systemene norsk utviklingssamarbeid har på plass for å kunne vise og vite at vi bidrar til å fremme og beskytte menneskerettigheter. Evalueringen har vurdert systemene i Utenriksdepartementet, Direktoratet for utviklingssamarbeid (Norad), ambassadene, Norfund, Innovasjon Norge (IN) og Garantiinstituttet for eksportkreditt (Giek). I tillegg har evalueringsteamet sett på utvalgte prosjekter og ambassadenes rolle i Mosambik og Tanzania. Evalueringen er utført av KPMG på oppdrag for Evalueringsavdelingen i Norad.

1. Bakgrunn for og utforming av evalueringen

Menneskerettigheter i norsk utviklingspolitikk

Å fremme, beskytte og respektere menneskerettighetene har lenge vært sentralt i utviklingspolitikken. I Stortingsmeldingen *Muligheter for alle* fra 2014, ble det understreket at *menneskerettigheter* er viktig som både *mål og middel for utenriks- og utviklingspolitikken*. Dette innebærer at det både er et mål at menneskerettigheter fremmes og beskyttes, samtidig som menneskerettigheter anses som middel for å oppnå de andre målene for utviklingspolitikken. *Denne evalueringen fokuserer på hvordan forpliktelsen i Stortingsmeldingen om å fremme og beskytte menneskerettigheter er fulgt opp i utviklingssamarbeidet der næringslivet er involvert.*

Et sentralt mål i Stortingsmeldingen er å: «Integrere arbeidet for å fremme og beskytte menneskerettighetene i alle deler av utenriks- og utviklingspolitikken, slik at innsatsen på de ulike områdene virker i samme retning og er gjensidig forsterkende.» Dette overordnede målet har to implikasjoner for gjennomføringen av utviklingspolitikken, og således for denne evalueringen:

For det første forutsetter dette at menneskerettighetsarbeidet er integrert i utviklingssamarbeid der hovedformålet med innsatsen er noe annet, for eksempel å skape jobber, eller å utvikle energisektoren og bidra til elektrifisering. Implikasjonen for evalueringen er altså at dette er en evaluering av hvordan et mål for utviklingspolitikken, å fremme og beskytte menneskerettigheter, er integrert i utviklingssamarbeid som har andre hovedmål for virksomheten.

For det andre forutsetter dette samstemthet mellom menneskerettighetsinnsats og næringslivsrettet utviklingssamarbeid.

FNs veiledende prinsipper for næringsliv og menneskerettigheter (UNGP)

Norge har spilt en sentral rolle internasjonalt i å fremme det internasjonale system for å sikre at menneskerettigheter blir respektert i næringslivet. FNs veiledende prinsipper for næringsliv og menneskerettigheter (UNGP) har blitt den globale standarden for dette. I utarbeidelsen av UNGP, som ble vedtatt i 2011, var Norge en sentral forkjemper for prinsippene. UNGP tillegger staten en ekstra forpliktelse til å beskytte mot menneskerettighetskrenkelser når næringslivet mottar støtte eller tjenester fra staten, noe ulike former for utviklingssamarbeid er gode eksempler på.

UNGP er et verktøy for å sikre ivaretagelse av menneskerettigheter, ikke et mål i seg selv. At evalueringen har valgt å bruke implementering av UNGP som målestokk, er altså en måte å vurdere om vi følger det rammeverket vi selv sier at vi skal følge for å fremme og ivareta menneskerettigheter i utviklingspolitikken.

Det er faglig uenighet om hvorvidt UNGP er gode nok prinsipper for å ivareta menneskerettslige forpliktelser. Noen menneskerettighetsekspertene, og -forkjempere, kritiserer UNGP for å være et svakt rammeverk som bidrar til å senke kravene til i hvilken grad bistanden skal fremme og ivareta menneskerettigheter. Blant næringslivsaktører dreier kritikken seg om at gjennomføringen av gode aktsomhetsvurderinger innebærer å stille for høye forventninger til næringslivet. Andre mener bedre risikovurderinger styrker virksomheten, og øker den langsiktige lønnsomheten. Det er stort sett enighet om viktigheten av at forventningene fra staten er like og samstemte.

Aktsomhetsvurderinger (Human rights due diligence HRDD)

En sentral faktor som vurderes i evalueringen er i hvilken grad aktsomhetsvurderinger av menneskerettigheter gjøres i ulike ledd i utviklingssamarbeidet (i rapporten er dette omtalt som Human Rights Due Diligence eller HRDD). Evalueringen vurderer hvorvidt, og med hvilken *kvalitet*, aktsomhetsvurderinger gjøres.

Aktsomhetsvurderinger av menneskerettigheter innebærer at virksomheten identifiserer, forhindrer, begrenser og gjør rede for potensielle og faktiske negative påvirkninger på menneskerettigheter knyttet til dens operasjoner, prosjekter eller investeringer. Metoden innebærer at risikovurderingen har innflytelse på beslutningsprosesser, og at faktiske konsekvenser for menneskerettigheter avbøtes.

Det er helt sentralt at aktsomhetsvurderinger av menneskerettigheter handler om hva som utgjør risiko for berørte mennesker, ikke hva som utgjør risiko for prosjektets gjennomføring eller lønnsomhet.

Næringsliv i norsk utviklingspolitikk

Stortingsmeldingen «Sammen om jobben» fra 2014 legger stor vekt på et *helhetlig* perspektiv for næringslivsutvikling innenfor alle deler av norsk utviklingssamarbeid, både gjennom vanlig bistandsarbeid og gjennom ulike målrettede virkemidler for å fremme næringsutvikling og styrke rollen til næringslivet. Bedre informasjon og veiledning til norsk næringsliv framheves for eksempel som sentralt. Utviklingspolitiske virkemidler for næringsutvikling som framheves i stortingsmeldingen er for eksempel samordnede og effektive støtteordninger, investeringsvirksomhet, og strategiske partnerskap. Både Norfund, Innovasjon Norge og Giek, de statlige aktørene som er inkludert i evalueringen, omtales i meldingen som sentrale aktører. Også næringslivet selv er involvert i utviklingssamarbeidet på flere ulike måter. Evalueringen søker å favne denne bredden av involvering.

I likhet med menneskerettigheter, omtales næringsrettet utviklingssamarbeid som både mål og middel i utviklingspolitikken. Dette ble særlig framhevet under konferansen i Addis Abeba om finansiering for utvikling i 2015. Her ble det framhevet at bistanden bør spille en viktig rolle i å mobilisere annen kapital for utvikling, både fra private og offentlige aktører. I tråd med et økt fokus på såkalt «blended financing», blandet finansiering av utvikling, er det rimelig å anta en større rolle til slike aktører som Norfund, Innovasjon Norge og Giek vil vurderes framover.

I tillegg er partnerskap med næringslivet, og næringslivets rolle, sett på som helt avgjørende for å ha mulighet for å oppnå bærekraftsmålene (SDGene). Evalueringen vil derfor kunne være et bidrag til debatten om hvordan bærekraftsmålene kan oppnås.

Hva undersøkes i evalueringen?

I evalueringen gjøres en analyse av hvordan menneskerettigheter er ivaretatt, og i hvilken grad UNGP er implementert, i Utenriksdepartementet (UD), ambassadene, Norad, Norfund, Innovasjon Norge og Giek. De seks enhetene har ulikt ansvar og ulike oppgaver i det norske utviklingssamarbeidet.

I tillegg har evalueringen sett nærmere på eksempler på hvordan systemene manifesterer seg på prosjektnivå, gjennom en analyse av ti utvalgte prosjekter i to land; Mosambik og Tanzania.

De mest sentrale spørsmålene evalueringen har søkt å besvare omhandler i hvilken grad de statlige aktørene har politikk, retningslinjer og tiltak på plass for å fremme og beskytte menneskerettigheter, i hvilken grad utviklingsadministrasjonen formidler klare forventninger til næringslivsaktørene, i hvilken grad statlige aktører sikrer og følger opp at næringslivet gjør adekvate aktsomhetsvurderinger på menneskerettigheter. I tillegg vurderes i hvilken grad det finnes klageadgang og kompensasjonsordninger ved menneskerettighetskrenkelser.

Evalueringen bygger på ulike metoder for å samle data inkludert intervju, prosjektdokumentasjon, arkivdokumentasjon, årsrapporter, evalueringsrapporter og akademisk litteratur. Samtidig har evalueringen utviklet et verktøy for å vurdere kvaliteten på aktsomhetsvurderinger.

2. Oppsummering av funn, konklusjoner og anbefalinger i evalueringen

Sentrale funn i evalueringen

- Målet om å fremme og beskytte menneskerettigheter og forventningen om å følge UNGP, er inkludert i overordnet politikk som er førende for utviklingspolitikken og støtte til privat sektor. Utenriksdepartementet (UD) har vært sentralt i å kommunisere denne forventningen til næringslivet, profesjonelle aktører og andre. Samtidig viser evalueringen at implementeringen av disse politiske føringene er ufullstendig.
- Det er store forskjeller i hvordan statlige aktører forstår sitt ansvar for å fremme og beskytte menneskerettigheter og dermed i hvilken grad de bidrar til å sikre aktsomhetsvurderinger i utviklingssamarbeid som involverer næringsliv. Dette gjelder særlig systemene i UD, ambassadene, Norad og Innovasjon Norge som kritiseres for å mangle detaljerte systemer, tilpasset land- og sektorkontekst, for å gjennomføre en adekvat aktsomhetsvurdering. I tillegg mangler enhetene systemer for å følge opp og monitorere effekter som fremmer og beskytter menneskerettigheter i utviklingssamarbeidet.
- UD, ambassadene og Norad baserer sine aktsomhetsvurderinger på prosjektpartners egne vurderinger, der det sorterer under generelle sosiale og miljømessige risikovurderinger. Systemene for å monitorere og følge opp slike risiko er svake og utgjør i liten grad en kvalitetssikring eller oppfølging av prosjektpartners risikovurderinger.
- Forvaltningens systemer for å gjøre risikovurderinger av menneskerettigheter baseres på formell informasjon om menneskerettigheter i en gitt land- eller sektorkontekst. Evalueringsteamet finner at det mangler systemer for kunnskapsforvaltning som inkluderer en god nok kontekstanalyse som utfyller den formelle informasjonen.
- Norfund og Giek har mer detaljerte systemer på plass for å identifisere menneskerettighetsrisiko enn de andre evaluerte enhetene.

- Norfund kritiseres i evalueringen for at Norfunds egen policy ikke inkluderer en tydelig forventning og forpliktelse til menneskerettigheter, og at den hverken inneholder noen forpliktelse om å gjennomføre aktsomhetsvurderinger med hensyn til menneskerettigheter eller en anerkjennelse av UNGP. I tillegg kritiseres Norfund for å ikke gjøre gode nok risikovurderinger med hensyn til menneskerettigheter i sin leverandørkjede, noe UNGP etterspør, og som Giek har inkludert i sitt arbeid. Norfund kritiseres også for å legge større vekt på risiko for prosjektet, enn risiko for berørte mennesker.
- Innovasjon Norge kritiseres for å ha store mangler i sine systemer for både å identifisere, følge opp og avbøte menneskerettighetsrisiko i den delen av virksomheten som er involvert i utviklingsamarbeid.
- Med unntak fra Giek er det store mangler for klagemekanismer for menneskerettighetsbrudd i alle enhetene. Dette gir både få muligheter til å få vite hvorvidt brudd oppstår, for å kompensere berørte når brudd oppstår, og det innebærer at man mister muligheter for å lære når feil oppstår.

Konklusjon og anbefalinger

- Evalueringen konkluderer med at norsk utviklingsamarbeid bare delvis har implementert UNGP. Forventninger om å fremme og beskytte menneskerettigheter og å følge UNGP er godt forankret i stortingsmeldinger og andre førende dokumenter. Men når det gjelder den praktiske implementeringen nedover i systemet, er det fortsatt stort potensial for forbedring. Dette gjelder både systemer for å identifisere, følge opp og avbøte menneskerettighetsrisiko, så vel som avklaring av forventninger og ansvar hos de ulike aktørene. Dermed vet vi lite om i hvilken grad utviklingsamarbeidet som involverer næringsliv bidrar til å fremme og beskytte menneskerettigheter.
- Ifølge rapporten er det et tydelig behov for å klargjøre statlige aktørers ansvar for å fremme og beskytte menneskerettigheter.
- Videre er det et behov for bedre systemer for kvalitetssikring og bistand til partneres aktsomhetsvurderinger. Evalueringen har også synliggjort at det er et behov for å samstemme forventninger og veiledning til næringslivsaktører som har en rolle i utviklingsamarbeidet.
- Hovedanbefaling fra evalueringsteamet er derfor å styrke systemer, kompetanse og ressurser hos relevante aktører, samt å konkretisere forventninger og plassere ansvar for å fremme og beskytte menneskerettigheter i utviklingsamarbeid som involverer næringsliv.

3. Evalueringsavdelingens vurderinger av rapporten

Evalueringen gir et differensiert bilde av hvor de største utfordringene for å ivareta målet om å fremme og beskytte menneskerettigheter er. Evalueringen har kartlagt og synliggjort hvilke systemer og verktøy de ulike aktørene har. Slik sett gir evalueringen et grunnlag for strategisk styring framover, og den gir grunnlag for å velge i hvilken grad UNGP skal implementeres i norsk utviklingsamarbeid framover.

Det er også en styrke at evalueringsprosessen har synliggjort store uenigheter blant de statlige aktørene som omfattes av evalueringen. Det er uenigheter og uklarheter om statens ansvar for å beskytte menneskerettigheter når den gir støtte og tjenester til næringslivet, og det er uenigheter om hvordan fremme og beskyttelse av menneskerettigheter skal implementeres i praksis i utviklingsamarbeidet.

Videre har evalueringen synliggjort uenigheter om forholdet mellom aktsomhetsvurderinger på menneskerettigheter og andre aktsomhetsvurderinger (ESG), slik de foreskrives i for eksempel International

Finance Corporation Corporation's Performance Standards (IFC PS). IFC PS er det ledende systemet for prosjektfinansiering internasjonalt og både Norfund og Giek velger å bruke disse standardene. Evalueringen viser at dersom IFC PS er grunnlaget for aktsomhetsvurderingene, bør det inkluderes tiltak som søker å forbedre særlig tre forhold: menneskerettigheter i egen policy, hele leverandørkjeden bør inkluderes i vurderingen, og forsikre at man gjør vurderinger og prioriteringer basert på alvorlighetsgraden av risiko for berørte mennesker, ikke risiko for prosjektet. Evalueringen viser at Giek langt på vei har inkludert tiltak som avbøter disse gapene.

Det er en svakhet ved rapporten at den ikke svarer godt nok på alle evalueringsspørsmålene som opprinnelig ble stilt. Dette gjelder hovedsakelig evalueringsspørsmålet som innebar å måle systemenes effekt for menneskerettigheter på bakken i landene. I tillegg var det utfordrende for teamet å svare på evalueringsspørsmålet som omhandlet sammenlikning med internasjonal beste praksis. Disse svakhetene i utførelsen av oppdraget er påpekt i rapporten. Det som sies om disse to spørsmålene i endelig rapport baserer seg på det som teamet har datagrunnlag for å si noe om.

Kommentarer til evalueringsrapporten

I ferdigstillingen av evalueringsrapporten har UD, og IN stilt spørsmål om innretningen og avgrensingen av evalueringen ligger utenfor mandatet til Evalueringsavdelingen. Spesielt har det vært stilt spørsmål om hvorvidt utenriktjenestens arbeid med såkalt «næringsfremme» burde være inkludert i evalueringen og om Giek og IN ikke skulle vært case i evalueringen.

Evalueringsavdelingen har ifølge *Instruks for evalueringsvirksomheten i norsk bistandsforvaltning* fått ansvar for å initiere og gjennomføre uavhengige evalueringer av norsk utviklingssamarbeid. Denne evalueringen søker å finne ut om norsk utviklingssamarbeid som involverer næringsliv, fremmer, beskytter og respekterer menneskerettigheter i tråd med den uttalte forventning om at menneskerettigheter skal inkluderes i alle deler av gjennomføringen av norsk utviklingssamarbeid og at UNGP bør følges.

4. Evalueringsavdelingens anbefalinger til Utenriksdepartementet

Evalueringsprosessen har synliggjort et tydelig behov for å avklare ansvar, forpliktelser og oppgaver, dersom Norge vil oppnå målet om å styrke menneskerettighetsperspektivet i utviklingssamarbeidet.

Evalueringsavdelingen anbefaler at Utenriksdepartementet (UD) bør:

Anbefaling	Tiltak (eller begrunnelse for å ikke følge opp)	Ansvarlig for tiltak	Tids-ramme	Resultat/ endring/ kommentar
Klargjøre og kommunisere tydeligere forventningen UD har til sine partnere i utviklingssamarbeidet om at de skal følge vedtatt norsk politikk om å fremme og beskytte menneskerettigheter. Dersom man skal følge FN's veiledende prinsipper (UNGP) har statlige aktører et tydelig ansvar for å sikre adekvat aktsomhetsvurderinger av menneskerettigheter hos de næringslivsaktørene som involvert i utviklingssamarbeidet (pilar 1 i UNGP).				

<p>Tydeliggjøre ansvaret i forvaltningen for implementering og monitorering av målet om å fremme og beskytte menneskerettighetene i utviklingssamarbeidet.</p> <p>Dette inkluderer ansvar for å sørge for at gjennomføringen er tilpasset FNs veiledende prinsipper (UNGP), og ansvaret for at det gjøres gode aktsomhetsvurderinger på menneskerettigheter.</p>				
<p>Vurdere behovet for å forbedre bistandsforvaltningens systemer for å sikre at det gjøres gode aktsomhetsvurderinger på menneskerettigheter.</p> <p>Dette inkluderer også kvalitetssikring av aktsomhetsvurderinger som gjøres hos private aktører involvert i utviklingssamarbeidet.</p> <p>I tillegg bør systemene forbedres når det gjelder tjenester for eksempel veiledningstjenester, rettet mot norsk næringslivs engasjement i utviklingsland, særlig ved ambassadene.</p> <p>Forvaltningen bør også vurdere hvorvidt det kan settes av ekstra midler næringslivspartnere kan bruke til å gjøre aktsomhetsvurderinger og til å fremme og beskytte menneskerettigheter.</p>				

Videre prosedyre

Vi minner om den videre prosedyren der utenriksråden på grunnlag av et notat fra den avdelingen i Utenriksdepartementet som er ansvarlig for tiltaket som er evaluert, gjør vedtak om hvilke saker som skal følges opp, innenfor hvilken tidsramme og av hvem. Denne oppfølgingsplanen skal sendes involverte parter innen seks uker med kopi til evalueringsavdelingen og til direktøren i Norad. Videre skal den ansvarlige avdelingen senest innen ett år, rapportere til utenriksråden om hvordan planen skal følges opp. Dette oversendelsesnotatet er utarbeidet i tråd med «Instruks for evalueringsevne i norsk bistandsforvaltning», datert 23. november 2015 og vil bli offentliggjort på www.norad.no/evaluering.

Siv Lillestøl
Underdirektør

Anita Haslie
Seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent og krever ikke signatur.