



Evaluering av Internasjonal organisasjon for migrasjon (IOM) sin innsats mot menneskehandel

Evalueringsavdelinga i Norad

Evalueringsavdelinga har ansvaret for å leggje ut på anbod og kvalitetssikre uavhengige studier og evalueringar av aktivitetar som er finansierte over det norske utviklingsbudsjettet. Evalueringane dokumenterer resultat i utviklingsarbeidet, samlar erfaringar for læring og er kjelde til informasjon for styresmaktene og andre som er interesserte i norsk utviklingspolitikk.

Dette informasjonsflaket presenterer dei viktigaste funna, konklusjonane og tilrådingane i rapporten. Føremålet er å gjere resultatane frå evalueringane lettare tilgjengelege for det offentlege.

Evaluation of the International Organization for Migration and its Efforts to Combat Human Trafficking*

Studien vart gjennomført av **Jacqueline Berman, Mathematica Policy Research og Phil Marshall, Research Communication Group (RCG)**

Bakgrunn og føremål

Evalueringsavdelinga i Norad har etter forslag frå Seksjon for globale initiativ og likestilling i Utanriksdepartementet fått utført ei evaluering av IOM sin innsats mot menneskehandel. IOM er Noreg sin største enkeltpartner i arbeidet mot menneskehandel. Evalueringa omfattar norsk støtte frå 2000 til 2010. I denne perioden mottok IOM i underkant av 90 millionar kroner frå Noreg til sine prosjekt i ulike delar av verda.

Evalueringa har vurdert mandatet til IOM og evaluert planlegging, gjennomføring og resultat av innsatsen i fem land: Bangladesh, Kirgisistan, Makedonia, Nigeria og Noreg. Rapporten vurderer òg samanhengen mellom evaluering og institusjonell læring i IOM.

Sentrale funn og konklusjonar

Evalueringa finn at hovudstyrken i arbeidet til IOM mot menneskehandel ligg i aktivitetar retta mot kapasitetsbygging, auka bevisstgjerings blant sårbare grupper samt støtte til offer for menneskehandel. I mange tilfeller er IOM den einaste organisasjonen som gir støtte direkte til offera for menneskehandel inkludert støtte til rehabilitering (hus, klede og rådgiving) samt støtte til tilbakeføring i

samfunnet (inkludert kompetansebygging og tilgang til kreditt).

Rapporten finn at IOM har medverka til kapasitetsbygging av nasjonale styresmakter og frivillige organisasjonar i dei undersøkte landa. Dette inkluderer alt frå gjennomføring av informasjonskampanjar retta mot sårbare grupper til opplæring av offentlig tilsette i å identifisere offer for menneskehandel. I Makedonia, Kirgisistan, Bangladesh og Nigeria har IOM medverka til utarbeiding av nasjonale strategiar og handlingsplanar mot menneskehandel, medan Bangladesh, Kirgisistan og Nigeria har fått støtte til oppbygging av nasjonale og internasjonale nettverk for koordinering av tiltak mot menneskehandel. I Noreg har IOM utvikla eit frivillig returprogram og i Nigeria har dei heimvente fått støtte til rehabilitering og tilbakeføring i samfunnet.

IOM kan dokumentere resultat av alle aktivitetar og har oversikt over talet på personar som har deltatt på kurs og opplæringstiltak, kor mykje og kva type informasjonsmateriale som er produsert samt talet på personar som har mottatt støtte. IOM manglar derimot systematisk rapportering på kva endringar og varige verknader tiltaka har ført til. Spesielt er

* www.norad.no/evaluering

dette tydelig når det gjeld informasjonskampanjane som IOM har sett i gang i tre av dei undersøkte landa for å førebygge menneskehandel. Ingen av desse kampanjane kan dokumentere at informasjonen har ført til auka bevisstheit blant sårbare grupper og at farane for at folk blir offer for denne type handel dermed har blitt redusert.

Respekt for menneskerettar er eit av hovudprinsippa for IOM sitt arbeid. Rapporten stiller likevel spørsmål ved om internasjonale standardar for menneskerettar er godt nok innarbeida i prosjekta.

Finansieringa av IOM sine aktivitetar skjer gjennom årlege tildelingar på prosjektnivå. Dette skaper problem både for planlegging, gjennomføring og langsiktig innsats. Ein konsekvens er at IOM etablerer tiltak der givarar gir støtte heller enn å utvikle tiltak der behova er størst.

IOM har ikkje eit formelt mandat til å arbeide mot menneskehandel. Men IOM tolkar det generelle mandatet sitt slik at organisasjonen kan arbeide med alle aspekt i kampen mot menneskehandel, frå førebygging til rettshandheving. Andre organisasjonar meiner at IOM går utanfor sitt mandat og hevder at manglande samarbeid og koordinering frå IOM si side fører til overlapping av aktivitetar mellom dei ulike organisasjonane på dette feltet. Evalueringsrapporten slår fast at sjølv om rettshandheving er ein viktig del av arbeidet mot menneskehandel, så er det ikkje sikkert at denne bør utførast av IOM.

Rapporten finn at Noreg er ein verdsett partner i den globale kampen mot

menneskehandel. IOM roser Noreg for å vere fleksibel, involvert og mindre driven av nasjonale interesser enn andre givarar.

Tilrådingar i evalueringsrapporten

Tilrådingane til IOM fokuserer på å betre dei interne prosessane i organisasjonen, inkludert innføring av behovsanalysar før prosjekt blir sett gang, rapportering på resultat samt innføring av interne oppfølgingsmekanismar for å sikre at lærdomar blir brukte i planlegginga av framtidige aktivitetar.

Vidare tilrår rapporten at IOM utviklar ein overordna strategi for arbeidet mot menneskehandel og at IOM betrar samarbeidet med andre aktørar på dette feltet. Både for å unngå overlapping av aktivitetar og for at IOM skal få styrka tilgang på fagekspertise. Rapporten nemner spesielt at IOM bør nytte ekspertisen som finst i andre organisasjonar når det gjeld korleis ein kan sikre rettane til barn som er offer for menneskehandel.

Rapporten tilrår vidare at IOM sikrar og dokumenterer at internasjonale standardar for menneskerettar, inkludert rettar til kvinner og barn, blir oppretthaldne i alle aktivitetar. Rapporten rår blant anna IOM til å utvikle sjekklister ("guidance notes") for dei tilsette i organisasjonen som seier noko om korleis dei skal halde seg til saker som potensielt kan ha sterk innverknad på rettane til offera for menneskehandel.

Hovudtilrådinga til Noreg er å gi fleirårige tildelingar til IOM sine prosjekt for å sikre ei meir langsiktig og berekraftig støtte.

Kommentarar til rapporten

Konklusjonane og tilrådingane i rapporten har vore drøfta med involverte partar i evalueringsprosessen samt på eit seminar den 17. mars 2011. Den endelege rapporten har og vore sendt på ein formell kommentarrunde.

Munnlege og skriftlege tilbakemeldingar indikerer at evalueringa vil bli brukt i ei vidareførig av samarbeidet mellom IOM og Utanriksdepartementet, samt at tilrådingane i rapporten vil bli lagt til grunn i framtidig planlegging og gjennomføring av bistand på dette området.

IOM meiner den endelige rapporten gir eit rett bilde av IOM sin innsats, og at funn og tilrådingar i rapporten er nyttige i organisasjonen sitt framtidige arbeid mot menneskehandel. Spesielt tre av tilrådingane i rapporten meiner IOM vil vere til hjelp for at dei skal kunne nå måla sine i kampen mot menneskehandel:

- *Tilråding 3* om at IOM bør fortsette med å gi støtte både til offer for menneskehandel og til andre migrantar som har behov for hjelp. IOM meiner at offera for menneskehandel er best tent med at IOM og kan tilby hjelp til andre. Dette gjeld for eksempel einslege barn som er spesielt sårbare for misbruk og utnytting.
- *Tilråding 4* om at IOM bør fortsette diskusjonar (internt og eksternt) om kva tilnærmingar til førebygging mot menneskehandel som er mest effektive. IOM imøtekjem kritikken i rapporten om at organisasjonen ikkje kan dokumentere endringar og varige verknader av informasjonskampanjane sine. IOM testar no ein alternativ kampanje som heiter "buy responsible".

Denne kampanjen rettar seg mot forbrukarar og informerer dei om kva varer og tenester som blir produsert og levert av menneske som er i ein vanskeleg situasjon anten som offer for menneskehandel eller som utnytta migrantar. IOM vurder og ein meir systematisk bruk av resurssentera for migrantar for å gi informasjon som kan førebygge menneskehandel.

- **Tilråding 24** om at IOM bør styrke evalueringa av tiltaka sine. IOM peikar på at dei no er i gang med å gjere organisatoriske endringar som gjer det mogeleg å betre modellane for prosjektutvikling, gjennomføring og måling av resultat. Ei prosjekthandbok er under utarbeiding og vil bli publisert i juni 2011. Denne prosjekthandboka vil og legge vekt på at IOM skal gjennomføre behovsanalysar før tiltak blir sett i verk for å sikre at planlagde aktivitetar er relevante.

Vidare imøtekjem IOM kritikken om at organisasjonen ikkje har utvikla ein overordna strategi for arbeidet mot menneskehandel. IOM peikar på at dette har samband med at givarar gir kortsiktig prosjektstøtte og at det derfor ikkje finst midlar til å utvikle eller iverksetje ein slik global strategi. Organisasjonen viser og til dårlege erfaringar med å få gjennomført regionale strategiar i Sør Afrika og Latin Amerika, på grunn av ulike og tildels motstridande prioriteringar blant givarar.

Når det gjeld kritikken i rapporten om at IOM kunne samarbeida betre med andre aktørar på feltet seier IOM at dei ynskjer å koordinere innsatsen sin med andre aktørar der det er behov for dette. IOM

nemner spesielt at organisasjonen samarbeidar godt med nasjonale styresmakter og NGOar med operasjonell kapasitet på landnivå, men at samarbeidet med andre internasjonale organisasjonar til tider ville ha medført kostbare forsinkingar og at IOM i slike situasjonar heller vel å gjennomføre aktivitetane aleine.

Seksjon for globale initiativ og likestilling i Utanriksdepartementet finn rapporten nyttig og relevant, også sett i forhold til IOM sin pågåande innsats for flyktingstraumane frå Nord-Afrika.

Seksjonen er einige i funna og konklusjonane i rapporten og har spesielt kommentert at funna som peiker på at IOM ikkje alltid samarbeider og koordinerer tiltaka sine med andre relevante aktørar på landnivå, er i samsvar med tidlegare observasjonar.

Tilrådingane i rapporten vil ifølgje seksjonen, bli lagt til grunn i det vidare samarbeidet med IOM, spesielt vil seksjonen følgje opp tilrådingane om å betre måling og dokumentasjon av resultat (særlig av førebyggingsstrategiar/-kampanjar) og sterkare ivaretaking av menneskerettane i IOM sine tiltak. Seksjonen har og notert seg at evalueringa rår IOM til å utarbeide ein overordna strategi for arbeidet sitt mot menneskehandel, samt at rapporten slår fast at rettshandheving er ein viktig del av arbeidet mot menneskehandel, men at dette området kanskje ikkje bør utførast av IOM.

Ambassadane i Skopje og Abuja har kommentert på utkast til rapport og stiller

seg bak funna i rapporten. Dei meiner rapporten gir eit rettferdig bilde av IOM sin innsats i Makedonia og Nigeria. Ambassaden i Abuja meiner funna i rapporten bør brukast i den vidare dialogen med IOM om framtidig samarbeid. Ambassaden peiker vidare på at det er behov for å prioritere mellom tilrådingane i rapporten samt å få klarlagt på kva nivå dei ulike tilrådingane skal gjennomførast. Ambassaden har spesielt notert seg tilrådingane om at IOM bør utvikle ein langsiktig og overordna strategi for arbeidet mot menneskehandel. Ambassaden peiker likevel på at tiltak på landnivå må setjast i verk under sensitive og til tider vanskelige kulturelle forhold, noko som medfører behov for fleksible og praktiske tilnærming som ikkje alltid vil vere fullt i samsvar med overordna strategiar og internasjonale konvensjonar.

Vurderingar og tilrådingar frå Evalueringsavdelinga

Evalueringsavdelinga meiner at rapporten i si endelege form i stor grad har svart på mandatet. Etter vår vurdering er rapporten av god kvalitet, der funn og konklusjonar kan forsvare.

Evalueringsavdelinga tilrår følgjande oppfølging:

- Tilrådingane til evalueringsteamet blir lagt til grunn i noverande og framtidig planlegging og gjennomføring av bistand relatert til tiltak mot menneskehandel.
- Spesielt bør Utanriksdepartementet drøfte dei tilrådingane som rapporten tek opp med IOM, med sikte på å betre dokumentasjonen og rapporteringa av resultat.



Norad

Direktoratet for utviklingssamarbeid
Norwegian Agency for Development Cooperation

Postadresse:

Postboks 8034 Dep, NO-0030 OSLO

Besøksadresse:

Ruseløkkveien 26, Oslo, Norway

Tel: +47 22 24 20 30

Fax: +47 22 24 20 31

postmottak@norad.no

www.norad.no

ISBN: 978-82-7548-575-3

Foto: the Royal Norwegian Embassy Sarajevo

Design: 07 Xpress AS