

Likestillingsgjennomgang av utviklingsporteføljen til norske bistandsambassader

Hva ble gjort, og hvordan skulle de bidra til kvinnerettet bistand?

Kristine Wiik

Masteroppgave i historie, mai 2022

Forord

Prosessen som har gått til lesing og skriving i arbeidet med masteroppgaven har uten tvil vært lærerik og givende. Det har vært spesielt interessant å tilegne seg mer kunnskap og en bredere forståelse for hvordan norsk utviklingssamarbeid fungerer og hvordan kvinner etter hvert fikk en større plass i arbeidet. Da jeg startet med prosjektskissen til masteroppgaven, var jeg litt usikker på hva jeg ville skrive om. Jeg hadde bestemt at det skulle være noe innenfor bistand, og valget falt på likestillingsgjennomgangene etter at veileder Christine Smith Simonsen tipset om det. I denne forbindelse vil jeg takke Christine for tipset, og for at hun har fulgt meg hele veien og hjulpet til når jeg har stått fast. Norad fortjener også en takk som har svart på spørsmål og oversendt ulike rapporter på e-post.

Oslo, 22. mai 2022

Kristine Wiik

Innholdsfortegnelse

1	Kapittel 1: Introduksjon	1
1.1	Hovedmål og bakgrunn for prosjektet.....	1
1.2	Relevans	2
1.3	Presentasjon av problemstilling	3
1.4	Avgrensning og valg	3
1.5	Tidligere forskning	4
1.6	Metode og metodologiske betraktninger.....	5
1.7	Oppgavens videre gang	8
2	Kapittel 2: Bakgrunn og teoretisk rammeverk: Kvinnerettet bistand	8
2.1	Innledning.....	8
2.2	Bistand.....	9
2.2.1	Internasjonal bistand	9
2.2.2	Norsk bistand.....	10
2.3	Multilateral og bilateral bistand	11
2.4	Kvinnerettet bistand	12
2.5	Sentrale aktører i bistandsfeltet	14
2.6	Kritiske aspekter ved bistanden.....	17
2.7	Handlingsplan for kvinners rettigheter og likestilling mellom kjønnene i utviklingssamarbeid	19
2.7.1	Svakheter i tidligere arbeid	21
2.7.2	Begrepsforklaringer i handlingsplanen for kvinners rettigheter og likestillings mellom kjønnene 2007-2013.....	21
2.8	Oppsummering	23
3	Kapittel 3: Likestillingsgjennomgang av ambassadene	24
3.1	Formål og metode for likestillingsgjennomgangene	24
3.2	Likestillingsgjennomgangene i Nepal og Pakistan	27
3.2.1	Situasjon i samarbeidslandene	29
3.2.2	Norsk utviklingssamarbeid.....	32
3.2.3	Tiltak gjort i arbeidet med kvinners rettigheter og likestilling.....	36
3.2.4	Programmer i Nepal og Pakistan.....	39
3.2.5	Begrensninger for teamene.....	44
3.2.6	Ambassadenes arbeid	46
3.2.7	Resultatbasert ledelse	47
3.2.8	Kjønnsperspektiv og likestilling i programmene – Kunne de bidra til bedring av kvinners situasjon og reduksjon av fattigdom?	48
3.3	Oppsummering kapittel 3	49
4	Kapittel 4: utfordringer, oppfølging og refleksjoner	51

4.1	Utfordringer i kvinnerettet bistand og arbeidet med kvinners rettigheter og likestilling	51
4.1.1	Problematisk at standarder og regler skapes av et vestlig giverland?	52
4.1.2	Forholdet mellom giver- og mottakerland	55
4.1.3	Nedprioritering og mangel på dokumentasjon	57
4.2	Oppfølging av arbeidet – kvalitet på evalueringer og gjennomganger	58
4.2.1	Norads egen evaluering av KRLK	61
4.2.2	Norads årsrapporter	63
4.3	Oppsummering, delkonklusjon og drøfting	66
5	Kapittel 5: Oppsummering og avsluttende bemerkninger.....	68
	Referanseliste	71

1 Kapittel 1: Introduksjon

1.1 Hovedmål og bakgrunn for prosjektet

Denne oppgaven handler om likestillingsgjennomganger av utviklingsporteføljen til norske bistandsambassader fram til 2011. Norge har vært aktiv på bistandsfronten helt siden 1950-tallet,¹ og rundt 1970 ble kvinnerettet bistand sett på som en sentral del av en effektiv bistandsordning.² I forbindelse med fokus på kvinner i bistand ble det utviklet en handlingsplan for perioden 2007-2013 som skulle sikre kvinners rettigheter og likestilling mellom kjønnene. Det viste seg underveis i perioden at tiltakene relatert til handlingsplanen ikke ga tilstrekkelige resultater. De norske ambassadene i samarbeidslandene ble derfor oppfordret til å be om assistanse til gjennomføring av en «gender review». På norsk kan dette oversettes til «likestillingsgjennomgang», eller «likestillingsvasking».³ I praksis var dette en gjennomgang av hvordan ambassadene arbeidet med integrering og implementering av kvinners rettigheter og likestilling i deres utviklingsporteføljer. Likestillingsgjennomgangene var derfor et tiltak for å styrke kvinners rettigheter og likestilling i utviklingssamarbeidet. I denne sammenhengen ga direktoratet for utviklingssamarbeid (Norad) ut rapporter som beskrev hva som ble gjort i likestillingsgjennomgangene, og i denne oppgaven har jeg undersøkt hva som framkommer av rapportene til Nepal og Pakistan.

Først i oppgaven min vil jeg gå inn på bistand, norsk bistand og kvinnerettet bistand. Deretter vil jeg legge fram hvordan likestillingsgjennomgangene ble gjennomført og hva hovedfunnene var. Jeg vil se på hvilke utfordringer som påvirket bistand og kvinnerettet bistand, og diskutere hvordan dette kanskje påvirket likestillingsgjennomgangene. Underveis og avslutningsvis vil jeg drøfte og reflektere rundt likestillingsgjennomgangene som et bidrag til en mer effektiv bistand, og om man kunne se endringer eller nye tiltak ut fra av hva som kom fram i gjennomgangene. Ved å presentere på hvilken måte de var en del av bistanden og hvordan dette tiltaket har vært med på å forme kvinnerettet bistand i de påfølgende årene, kan jeg sette likestillingsgjennomgangene inn i en historisk kontekst.

¹ Tvedt «Utviklingshjelp, utenrikspolitikk og den norske modellen», 62

² Ruud & Kjerland, *Norsk utviklingshjelps historie 2: 1975-1989: vekst, velvilje og utfordringer* (Bergen: Fagbokforlaget, 2003), 177

³ Norad, «Norads årsrapport 2009», 14

1.2 Relevans

Valg av tema kan begrunnes på bakgrunn av interesse og relevans. Først og fremst er det relevant som et bidrag til historieforskning på kvinnerettet bistand. Temaet bistand har opprinnelse langt tilbake, og er per dags dato svært aktuelt. Den norske bistanden har fått blandede omtaler, og stadig vekk er det kritikere som mener at bistanden ikke gir resultater. Å forvalte bistandsmidler så effektivt som mulig har vist seg å være utfordrende, og ofte er situasjonen i samarbeidslandene kompleks. Dette kan føre til at bistanden treffer skjevt eller at den ikke får tiltenkte resultater. Det samme gjelder kvinnerettet bistand, hvor kvinners ulike situasjoner påvirker utviklingssamarbeidet. Kvinnerettet bistand kan ofte bli forstått som bistandsmidler som direkte retter seg mot kvinner,⁴ men i realiteten forsøker den å bidra til sosial endring, hvor maktforhold, normer og strukturelle hindringer blir fokusert på. Hvis man klarer å endre på nevnte faktorer, vil kvinners situasjon kunne forbedres. For å oppnå en endring i samfunn hvor kvinner er undertrykt, må man ha klare mål og tiltak.

Likestillingsgjennomgangene var et av disse tiltakene, og ved å undersøke rapportene kan man få et innblikk i kompleksiteten av landene, kjønnsprofilen, tiltak som hadde blitt gjort for kvinner, samt utfordringer som reiste seg i dette arbeidet. Man får en bedre forståelse av hvorfor det har vært utfordrende å rapportere resultater av bistanden, og at ressurser, kapasitet og tid ikke alltid strakk til. Likestillingsgjennomgangene bidro trolig til videre tiltak hos ambassadene og i arbeidet med kvinners rettigheter og likestilling. Det engelske ordet for «kvinners rettigheter og likestilling mellom kjønnene» er «Womens rights and gender equality», forkortet WRGE. Jeg har derfor valgt å bruke forkortelsen KRLK på norsk.

Som snart ferdigutdannet lektor er jeg av den formening at dette er et tema som må fokuseres mer på i skolen. Historiefaget og samfunnsfaget i skolen prioriterer ikke dette temaet i opplæringen, og fagene er for det meste preget av europeisk historiepensum. Kvinner i utviklingsland har allikevel i flere tilfeller vært en del av Operasjon Dagsverk (OD), hvor skolene har samlet inn penger til utvalgte prosjekter. Personlig husker jeg at OD-dagene på skolen var lærerike og interessante, og jeg satt alltid igjen med ny kunnskap om situasjonen til ungdommene i prosjektlandet. Ønsket om å bidra til en mer rettferdig verden fikk alltid en ny giv ved OD-dagene, og ved å inkludere dette som en del av undervisningen i historiefaget

⁴ Aasen, «Likestilling og kvinnerettet bistand – hva vet vi?», 5

eller samfunnsfag, kan ungdommer få en større forståelse for hvordan globale utfordringer henger sammen.

Temaet bistand opptok min interesse våren 2020 da vi hadde faget «Afrika på 80 dager» med Christine Smith Simonsen. Flere verk i pensum framstilte ulike syn på norsk bistand, noe som fikk meg til å tenke over utfordringer som reiste seg i dette arbeidet. Jeg tenkte at det hadde vært interessant å skrive en masteroppgave som omhandlet noe relatert til temaet, og valget falt på likestillingsgjennomgangene. Bistand generelt har vært mye omtalt og forsket på, også de siste årene, men jeg har ikke funnet noe sekundærlitteratur som omtaler likestillingsgjennomgangene. Derfor har dette temaet blitt grunnlaget for min masteroppgave, og noe som kan bidra til påfyll i historieforskningen på kvinnerettet bistand.

1.3 Presentasjon av problemstilling

Problemstilling: *«Hva ble gjort i under likestillingsgjennomgangene av de norske bistandsambassadene, og hvordan skulle de bidra til kvinnerettet bistand?»*

Underliggende forskningsspørsmål som jeg vil forsøke å svare på i oppgaven:

- Hva var likestillingsgjennomgangene og formålet med dem?
- Hvordan har dette en plass i kvinnerettet bistand?
- Hva kommer fram av rapportene i Nepal og Pakistan, og hvilke resultater blir presentert?
- Hvilken type kvinner var likestillingsgjennomgangene ment for? Hvem var målgruppen?
- Hvordan kan Norge vite hva som blir sett på som likestilling og kvinners rettigheter i andre land?
- Er det gjort noe med resultatene som blir presentert, og hvordan har det blitt fulgt opp i ettertid?

1.4 Avgrensning og valg

I oppgaven har jeg tatt ulike valg, noe som har ført til begrensninger. For å sette meg inn i bistandshistorien har jeg gått tilbake til 1950-tallet, men hovedfokus ligger på perioden 2007-

2013, altså de årene handlingsplanen gjaldt. De to utvalgte likestillingsgjennomgangene fant sted innenfor denne perioden, i henholdsvis 2010 og 2011. Ut fra ulik informasjon jeg har funnet, ble det gjennomført totalt 15 likestillingsgjennomganger, og rapporter fra flere av disse var publisert i Norads publikasjonsbase. På grunn av oppgavens begrensninger ble jeg nødt til å snevre inn fokus, og valget mitt falt på gjennomgangene av porteføljene ved ambassadene i Nepal og Pakistan. Beslutningen min om å velge nevnte ambassader var basert på metode som ble brukt i gjennomgangene. Det ble benyttet samme metode, og de lot seg av den grunn sammenligne. At flere ambassader er utelukket fra min oppgave fører til at jeg har en begrenset mulighet til å få total oversikt over hvordan likestillingsgjennomgene fungerte som tiltak for kvinners rettigheter og likestilling.

1.5 Tidligere forskning

Om bistand, og spesielt norsk bistand, er det en del tidligere forskning. Først og fremst har det blitt utgitt tre ulike bind i serien «norsk utviklingshjelps historie» fra 2003. «1975-1989 – Vekst, velvilje og utfordringer» av Ruud & Kjerland, «1989-2002 – På bred front» av Liland & Kjerland og «Norge møter den tredje verden» av Jarle Simensen. Verket gir en innføring i norsk utviklingshjelp fra 1950 og fram til 2003. «Norsk bistandshistorie» av Randi Rønning Balsvik fra 2016 og «Den vanskelige bistanden» av Tore Linné Eriksen fra 1987 er også sentrale verk som presenterer trekk i Norges bistandssamarbeid. I flere av de nevnte verk blir kvinnerettet bistand skrevet om, men kun i grove trekk.

Når det gjelder kritikk og problematisering av bistanden, har blant annet Berit Aasen (2009), Marit Østebø (2013) og Hans Morten Haugen (2016) utgitt ulike verk som tar opp utfordringer i utviklingssamarbeidet. Aasen og Østebø legger spesielt vekt på kvinner i utviklingssamarbeid, og de har dannet grunnlaget for min bakgrunnsforståelse innenfor kvinnerettet bistand. Likestillingsgjennomgangene blir naturligvis ikke nevnt da bøkene er skrevet før de fant sted. For å sette meg inn i likestillingsgjennomgangene har jeg lest ulike rapporter fra Norad, både fra selve likestillingsgjennomgangene, midtveisvurderinger og lærdommer fra gjennomgangene. Etter søk i ulike databaser, både på norsk og engelsk, har jeg ikke lyktes i å finne noe informasjon som omtaler likestillingsgjennomgangene. Det er kun i Norads egen publikasjonsbase at informasjon om gjennomgangene har framkommet. Dette viser at historieskrivingen manglet informasjon på akkurat dette feltet, og det er dette tomrommet jeg håper at min oppgave skal bidra til å fylle.

1.6 Metode og metodologiske betraktninger

Oppgaven har en kvalitativ tilnærming. Den kvalitative metoden er en forskningsmetode som forsøker å sette lys på årsakssammenhenger og bidra til forståelse av fenomener i samfunn og sosiale prosesser. Ifølge Peter Dahler-Larsen finnes det ikke en spesifikk definisjon på hva kvalitativ metode innebærer.⁵ Målet er at forskeren skal skape egne oppfattelser av samfunnet, og forstå samspillet i samfunnet på bakgrunn av for eksempel strukturer, praksiser og verdier. Gjennom den kvalitative metoden kan man forsøke å identifisere hvordan det sosiale, altså samfunnet, skapes gjennom blant annet handling og interaksjon.⁶ Oppgaven forsøker å bidra til forståelse av likestillingsgjennomgangene, og framstiller hvordan de ble et tiltak i et samfunn preget av sosiale prosesser. Datagrunnlaget mitt består i hovedsak av to rapporter som framstiller et spesielt arbeid innenfor kvinnerettet bistand, likestillingsgjennomgangene. Ved å gå inn på disse to gjennomgangene, samt undersøke hvordan kvinners rettigheter og likestilling ble arbeidet med, kunne man få et helhetlig bilde av hva en likestillingsgjennomgang var og hvordan det hadde en plass i bistandshistorien. På grunnlag av oppgavens begrensninger undersøkte jeg ikke resultater av fenomenet, men har allikevel reflektert hvordan gjennomgangene kanskje bidro til et større fokus på kvinners rettigheter og likestilling.

Jeg valgte ut rapportene av likestillingsgjennomgangene på «Royal Norwegian Embassy Nepal» og «Royal Norwegian Embassy Pakistan». Begge rapportene var på rundt 50 sider, og jeg fikk naturligvis ikke inkludert alt innhold i denne oppgaven. Jeg valgte derfor å overordnet nevne hvordan hver gjennomgang ble utført og hvilke tiltak som hadde blitt gjort i landet for kvinners rettigheter og likestilling. Her inkluderte jeg en kort beskrivelse av programmene som ble sett på og noen videre anbefalinger som ble gitt. Selv om oppgaven er avgrenset, er det inkludert nok informasjon til å forstå hva gjennomgangene innebar og hvordan de fungerte i praksis. Hvorvidt utfordringer og situasjonen i mottakerlandene kanskje påvirket arbeidet med kvinners rettigheter og likestilling, basert på informasjon som framkom i sekundærlitteratur, har også blitt diskutert.

Det var mye tilgjengelig litteratur om bistand generelt og kvinnerettet bistand. Jeg forsøkte derfor å drøfte hvordan utfordringer som ble tatt opp her, kanskje påvirket

⁵ Larsen «Kvalitativ metode: status og problemer» 317, 320, 332

⁶ Troja, *Viten skapt* (Oslo: Cappelen Damm Akademisk, 2019) 14, 21

likestillingsgjennomgangene og arbeidet med kvinners rettigheter og likestilling (KRLK). En rapport som kunne la oss utforske paralleller til likestillingsgjennomgangene var Jones & Tvedten (2015), som tok for seg KRLK i perioden 2007-2013. Rapporten kunne hjelpe oss med å forstå hvordan arbeidet hadde fungert, og dermed fortelle oss hva som ble ansett som gjennomganger av høy kvalitet. Chapman, Lloyd, Villanger, et al. (2017) kunne fortelle oss hvordan evalueringer og gjennomganger i 2014 ble vurdert i norsk utviklingssamarbeid. Selv om likestillingsgjennomgangene spesifikt ikke ble nevnt her, kunne rapportens funn sammenlignes med hva som framkom av likestillingsgjennomgangene.

For å analysere materialet har jeg først lest bakgrunnsinformasjon i bistandshistorie, både internasjonal bistand og norsk bistand, med et spesielt fokus på kvinnerettet bistand. Handlingsplanen for kvinners rettigheter og likestilling mellom kjønnene (2007-2013) framstilte den historiske konteksten til likestillingsgjennomgangene, noe som la grunnlaget for min bakgrunnsforståelse. De to rapportene av likestillingsgjennomgangene har blitt grundig gjennomgått og sammenlignet. Detaljer om hva som ble gjort var derimot ikke det viktigste for å sette de inn i en historisk kontekst, men heller hvorfor gjennomgangene ble utført, overordnet hva som ble sett på, og om de hadde hatt en innvirkning på videre arbeid innenfor kvinnerettet bistand.

Når det gjaldt likestillingsgjennomgangene hadde jeg bare en side å forholde meg til, og det var Norads rapporter. Begrensninger når det gjaldt tidsrom, omfang av oppgaven og avstand gjorde det problematisk å undersøke en del ting. En av utfordringene var at jeg ikke kunne spørre de som jobbet på ambassadene på det tidspunktet, og dermed ikke undersøke hvordan de oppfattet arbeidet med KRLK og likestillingsgjennomgangene. Jeg hadde heller ikke mulighet til å undersøke resultater av likestillingsgjennomgangene på egen hånd, eller å spørre hvordan ulike tiltak ble tatt imot eller opplevd av mottakere. På grunnlag av dette måtte jeg basere oppgaven min på presenterte resultater, uten å kunne undersøke resultatene selv. I hovedsak har jeg brukt Norads dokumenter, men også annen sekundærlitteratur som tok for seg arbeidet med kvinnerettet bistand. Her har jeg forsøkt å se om utfordringer innenfor kvinnerettet bistand gikk igjen i likestillingsgjennomgangene, og om man kunne observere sammenhenger i funn og senere tiltak. Støttelitteratur i form av bøker har blitt tatt i bruk for å skaffe informasjon om bistandshistorie, men mine kilder har i hovedsak basert seg på Norads gjennomgangsrapporter, årsrapporter, midtveisvurderinger og evalueringer.

Selv om Norad hadde skrevet mye av kildematerialet som tok for seg likestillingsgjennomgangene og arbeidet med KRLK, var det skrevet en mengde annen litteratur som på generelt nivå tok opp utfordringer og kritiske aspekter ved bistanden. Berit Aasen stilte seg kritisk til hvordan man arbeidet med kvinner i utviklingssamarbeidet, og hennes artikkel fra 2009 ble benyttet i oppgaven. I 2007 pågikk det en bistandsdebatt i Norge hvor blant annet Øyvind Østerud, Terje Tvedt, Jarle Simensen og Asbjørn Eidhammer deltok. Utviklingsministeren Eirik Solheim så på debatten som noe positivt, og mente at debatten hadde synliggjort ulike holdninger hos forskere. I tillegg hadde debatten vist at forskere fra universiteter og høyskoler nå var mer aktive i debatten enn tidligere, og det kom fram at forholdet mellom bistandsmiljøet og forskningen var preget av motsetninger.⁷ I kapittel 2 under «kritiske aspekter ved bistanden» har jeg valgt ut noen poeng som Eidhammer og Østerud påpeker i sin argumentasjon, og som viser at det var uenigheter i hvor effektiv bistanden har vært.

Underveis i arbeidet møtte jeg på flere utfordringer. Da jeg begynte med prosjektskissen til masteroppgaven høsten 2020, fant jeg flere rapporter i Norads publikasjonsbase på Norad.no. Noen av dokumentene var rapportene tilknyttet Nepal og Pakistan, samt rapportene «Lessons Learned from Gender Reviews of Norwegian Embassies» og «Three years with pilot embassies for gender equality – what have we learnt?». Da jeg på nytt skulle finne fram til disse fire dokumentene høsten 2021, var de ikke lenger tilgjengelige på nettsiden. Jeg tok derfor kontakt med Norad på e-post og de oversendte dokumentene jeg manglet. Disse kildene er derfor ikke mulige å finne på internett og er kun tilgjengelige på forespørsel til Norad. Jeg har referert til forfatterne og tittel ved bruk av alle disse fire dokumentene, med unntak av sistnevnte som verken har årstall eller forfatter. De andre rapportene har tittel, forfattere, årstall og rapportnummer i referanselisten hvis leseren ønsker å forespørre de gjeldende dokumentene fra Norad. Ettersom flere av deres dokumenter ble fjernet fra publikasjonsbasen underveis i skriveprosessen, kan det også tenkes at det finnes flere relevante Norad-dokumenter som ikke er tilgjengelig for det offentlige.

Mine valg og min bakgrunnskunnskap har trolig påvirket oppgavens sluttresultat. Når det gjelder refleksivitet, kan mine selektive valg av kildemateriale påvirke oppgavens utfall og framstillinger. Det er derfor sentralt å understreke at jeg mest sannsynlig har påvirket og

⁷ RORG, «Sommerens bistandsdebatt.»

formet forskningsprosessen. At rapportene av gjennomgangene var på engelsk og måtte oversettes, har kanskje påvirket min forståelse og framstilling. Det var for min del flere nye og fremmede ord og begreper. Noen av ordene har jeg funnet norske oversettelser på, mens andre var mer utfordrende. Bistandsleksikon (1997) har hjulpet på veien, hvor det har stått både norske og engelske begreper, samt definisjonen på dem. Bistandsleksikon av Johannessen & Leerand er fra 1997, men flere av begrepene som ble brukt den gang brukes fortsatt i dag, og er fortsatt relevante. Når det gjelder etterrettelighet av oppgaven, vil leseren kunne kontrollere dette ved kildehenvisninger som er plassert i fotnoter. Avslutningsvis er det verdt å nevne at forskningen i denne oppgaven ikke er ment til å vurdere Norads arbeid, men heller bidra til å sette lys på et verdifullt tiltak i kvinnerettet bistand.

1.7 Oppgavens videre gang

For å forstå hvordan likestillingsgjennomgangene var en del av bistand og kvinnerettet bistand, har jeg i kapittel 2 gått inn på bistandshistorien og forklart hvordan et større fokus på kvinner førte til en handlingsplan for perioden 2007-2009. Her har jeg beskrevet hvordan likestillingsgjennomgangene var en del av arbeidet i forbindelse med målene i handlingsplanen. Videre i kapittel 3 presenteres det hva som ble gjort og sett på i likestillingsgjennomgangene. Rapportene fra Nepal og Pakistan har blitt brukt som eksempler på hva som kunne bli inkludert i en likestillingsgjennomgang, og ulike utfordringer og begrensninger har blitt nevnt. Kapittel 4 dekker flere utfordringer i utviklingssamarbeidet, samt oppfølging i ettertid av likestillingsgjennomgangene. Oppsummering og konklusjon er avslutningsvis i oppgaven, og inngår i kapittel 5.

2 Kapittel 2: Bakgrunn og teoretisk rammeverk:

Kvinnerettet bistand

2.1 Innledning

I dette kapitlet vil jeg overordnet forklarte noen viktige steg i den norske bistanden, samt hvordan kvinnerettet bistand fikk en plass i utviklingssamarbeidet. For at leseren skal få en bedre forståelse for hvordan utviklingssamarbeidet fungerte i praksis, og dermed på hvilken måte handlingsplanen og likestillingsgjennomgangene var en del av kvinnerettet bistand i gjeldende periode, vil jeg gå inn på ulike aktører innenfor bistanden. De mest sentrale

aktørene er Norad, Utenriksdepartementet (UD), de norske ambassadene og frivillige organisasjoner, samt de forente nasjoner (FN). Forskjellen på bilateral og multilateral bistand vil bli redegjort for i dette kapitlet slik at man forstår hvordan bistanden forvaltes. I utviklingssamarbeidet har kvinners rettigheter og likestilling mellom kjønnene vært viktige fokusområder, og temaet har vært sentralt for en handlingsplan utformet av Utenriksdepartementet, samt likestillingsgjennomgangene. Handlingsplanen vil bli gjennomgått og forklart i dette kapitlet. Hensikten med dette kapitlet blir derfor å gi et innblikk i bistandshistorien og forklare hvordan likestillingsgjennomgangene ble en del av tiltakene innenfor arbeidet med kvinnerettet bistand. Det er et bakgrunnskapittel som gir et viktig kontekstuell grunnlag for mine videre drøftinger.

2.2 Bistand

2.2.1 Internasjonal bistand

Begrepet «bistand» defineres i «Bistands-leksikon» fra 1997 som «*en betegnelse for offentlige og private finansielle og materielle overføringer til land og folk i Sør samt også annen innsats med samme siktemål: å fremme en sosial og økonomisk utvikling*».⁸ Utviklingshjelp ble tidligere brukt som tilsvarende begrep, men fordi dette ble sett på som et paternalistisk og negativt ladet begrep, har man heller valgt å ta i bruk bistand eller utviklingssamarbeid.⁹ Hovedmålet med bistanden er å minske forskjellene mellom utviklingsland og industriland, samt redusere fattigdom og fremme utvikling. Utviklingsland, ofte omtalt som «land i sør», er ifølge Johannessen & Leerand (1997) et land som er faglig utilfredsstillende og politisk uheldig. Utviklingslandene har ofte en svakt utviklet økonomi, og store deler av befolkningen lever under dårlige sosiale og økonomiske forhold. Industriland derimot, er land som har gjennomgått økonomisk utvikling, ofte basert på industrialisering og modernisering. Ifølge Johannessen & Leerand (1997) regnes vanligvis alle land i Europa og Nord-Amerika, i tillegg til Australia, Japan og New Zealand, som industriland. Vanlige begrep for disse landene er «Nord» eller «vestlige land». Bistanden søker å utjevne ulikheter mellom utviklingsland og industriland,¹⁰ men ulikhetene kan også komplisere utviklingssamarbeidet. Dette vil bli gjennomgått i kapittel 4.

⁸ Johannessen, Leraand, *Bistands-leksikon: aktører og begreper i norsk og internasjonal bistand*, 27

⁹ Johannessen, Leraand, *Bistands-leksikon: aktører og begreper i norsk og internasjonal bistand* (Oslo: Gazette bok, 1997), 27

¹⁰ Johannessen, Leraand, *Bistands-leksikon: aktører og begreper i norsk og internasjonal bistand* (Oslo: Gazette bok, 1997), 27, 28, 113, 212

I 1945, etter andre verdenskrig, ble den internasjonale organisasjonen FN opprettet, og de hadde en målsetting om å promotere sosial utvikling og bedre levestandarden til alle. De hadde en visjon om å legge til rette for fred i verden og samtidig utjevne forskjeller¹¹. Ideen om utviklingshjelp kom i 1949 da den daværende presidenten i USA, Harry Truman, presiserte i en tale at man måtte bidra med støtte til land som trengte det. USA, i samarbeid med andre land, skulle bidra i områder som trengte å utvikle seg.¹² USA var seierherre etter krigen og hadde overskudd på investeringsvillig kapital.¹³ Truman inviterte andre land til å bidra med teknisk assistanse¹⁴. Ifølge Terje Tvedt ville den politiske ledelsen i USA bruke utviklingshjelpen som et verktøy til å stoppe kommunismen. Statsledere i forsvarsalliansen «North Atlantic Treaty Organization (NATO) så den potensielle virkningen det kunne ha på oppdemming av kommunismen, i tillegg til at det kunne bidra til at utviklingsland som ble dominert av dem, kunne bli integrert i verdensøkonomien. Bistanden til flere land viste seg å være vellykket, og satte fart på avkoloniseringsprosessen. «Organisasjon for økonomisk samarbeid og utvikling» (OECD) ble etablert i 1961 som en erstatter for tidligere «organisasjon for europeisk og økonomisk samarbeid» fra 1948, og fungerer som et forum hvor medlemsland forsøker å samordne deres politikk. OECD tar opp økonomiske og sosiale spørsmål,¹⁵ og alle land som var med i organisasjonen, inkludert Norge, forpliktet seg rundt 1950/60 til å starte med utviklingshjelp.¹⁶

2.2.2 Norsk bistand

Som vi har sett, kom bistanden i lyset etter at FN ble opprettet og Truman oppfordret til teknisk assistanse, og Norge som medlemsland i OECD forpliktet seg til å starte med utviklingshjelp. Det første statlige bilaterale utviklingssamarbeidet i Norge startet i 1952 med at Stortinget opprettet et fond som skulle finansieres både av det offentlige og av private givere. Fondet ble kalt «Fondet for hjelp til underutviklede land», også omtalt som «Indiafondet». Navnet kom av at India var det første landet Norge og FN inngikk en bistandsavtale med, men utviklingshjelpen ble rundt år 1960 utvidet til å inkludere land i både Asia og Afrika. Indiafondet ble i 1962 erstattet med Norsk Utviklingshjelp som skulle være

¹¹ Balsvik, «Norsk Bistandshistorie», 163

¹² Koch, Weingart, *The Delusion of Knowledge Transfer*, (u.s.: African Minds, 2016) 9

¹³ Tvedt «Utviklingshjelp, utenrikspolitikk og den norske modellen», 62

¹⁴ Koch, Weingart, *The Delusion of Knowledge Transfer*, (u.s.: African Minds, 2016) 9

¹⁵ Johannessen, Leraand, *Bistands-leksikon: aktører og begreper i norsk og internasjonal bistand* (Oslo: Gazette bok, 1997), 172

¹⁶ Tvedt «Utviklingshjelp, utenrikspolitikk og den norske modellen», 62

en statlig institusjon under UD. I 1968 ble Norad opprettet, og de tok over for Norsk Utviklingshjelp. Før 2004 hadde UD og Norad delt ansvar for den norske bistanden, men etter dette ble det meste av ansvaret flyttet over til UD, og som vi har sett tidligere i kapitlet ble Norad stående som en fagetat som skulle kvalitetssikre, evaluere og formidle resultater av bistanden.¹⁷ Den norske bistanden har endret seg i tråd med norsk og internasjonal politikk. Nye trender og nye oppfatninger, samt bevisstgjøring av problemer og hindringer for utvikling har vært med å påvirke hvordan bistanden har utviklet seg.¹⁸

Hovedmålet for den norske bistanden har lenge vært å avskaffe fattigdom, og dette har blitt forsøkt gjort via ulike tiltak.¹⁹ Stortinget vedtok i 1972 at 1 prosent av Norges bruttonasjonalinntekt skulle gå til bistand,²⁰ et mål som ble nådd i 1982.²¹ I 2019 var bistandsbudsjettet på 37,8 milliarder kroner,²² i 2020 på 39,5 milliarder kroner og i 2021 lå det på 40,1 milliarder kroner.²³ Forslaget for 2022 ligger foreløpig på 41,9 milliarder kroner, noe som er det høyeste i Norge noensinne.²⁴ Sentrale felt innenfor bistanden er demokrati og styresett, energi, global helse, utdanning og forskning, klima, menneskerettigheter, sivilt samfunn og økonomisk utvikling. Fokuset på kvinner inngår i flere av disse kategoriene.

2.3 Multilateral og bilateral bistand

I utviklingssamarbeidet kan vi skille mellom to typer bistand, multilateral bistand og bilateral bistand. Det er relevant å forklare kort hva som er forskjellen for å forstå hvordan bistanden blir forvaltet i praksis. Den multilaterale bistanden kanaliseres gjennom multilaterale organisasjoner, altså indirekte til samarbeidslandene. Eksempler på dette er Verdensbanken og de regionale utviklingsbankene. Norad skriver at *«hovedargumentene for å benytte disse organisasjonene er å bidra til felles finansiering av globale forpliktelser på en rasjonell måte. Gjennom støtten til multilaterale organisasjoner bidrar Norge også i land der det ikke er et bilateralt samarbeid»*.²⁵ Multilateral bistand bidrar til at Norge kan gi utviklingshjelp til de landene de ikke har et direkte bilateralt samarbeid med. For å nå målet om en mer organisert

¹⁷ Norad «50 år med Norad»

¹⁸ Balsvik «Norsk bistandshistorie» 26

¹⁹ Norad «Ønsker mer strategisk bruk av norske bistandspenger»

²⁰ Regjeringen «Norsk bistand i fokus»

²¹ Norad «Milepæler i norsk bistandsarbeid»

²² Norad «Slik brukes de norske bistandsmilliardene: Syria får fortsatt mest, mens Brasil har røket ut»

²³ Norad «Tall som teller 2022: Norad lanserer nye nøkkeltall for bistand og bærekraft»

²⁴ Bistandsaktuelt 2021 «Klima og humanitær blant budsjettvinnere»

²⁵ Norad «Samarbeidspartnere i norsk bistand»

verden hvor FN har en stor rolle, er multilateral bistand et godt virkemiddel. Bilateral bistand derimot overføres direkte fra giverlandet til mottakerlandet.²⁶ Norad skriver at det bilaterale samarbeidet «gir Norge mulighet til å delta i faglige og politiske diskusjoner med viktige miljøer i samarbeidslandene».²⁷ Den bilaterale bistanden har som mål å hjelpe samarbeidslandene med å bekjempe fattigdom ved å styrke deres forutsetninger og kapasitet.²⁸ Da Norad ble opprettet ble det bestemt at det skulle være en lik deling mellom bilateral og multilateral utviklingshjelp, men det har allikevel utviklet seg til at det gis mest bilateral hjelp.²⁹

2.4 Kvinnerettet bistand

Bistanden forandret seg i tråd med verdensendringer, og de skiftende samfunnsverdiene resulterte i et større fokus på kvinner i 1970-årene. Ruud og Kjerland beskriver bistanden som en «moteslave», og oppmerksomheten på kvinner var en del av en internasjonal trend.³⁰ Det ble i perioden 1975-1995 holdt kvinnekongresser i Mexico, København, Nairobi, og Beijing. Her ble det eksemplifisert hvordan kvinner rundt om i verden hadde det, og det ble diskutert hvordan bistanden skulle forvaltes for å bedre dette. En bevisstgjøring av undertrykkelsen og urettferdigheten overfor kvinner i store deler av verden kan være med på å forklare det nye fokuset på kvinner i samfunnet.³¹ Likestilling mellom kjønnene og kvinners rettigheter var nå temaer som sto sentralt i utviklingssamarbeidet, og bistanden handlet ikke bare om å hjelpe eller sysselsette kvinner, men heller om å endre samfunnsstrukturer og normer. Grunnet det økende fokuset på kvinner ble 1975 kalt for FNs internasjonale kvinneår, og i senere tid har 1976-85 blitt omtalt som FNs kvinnetiår.³²

Integrering av et kvinne- og kjønnsperspektiv i bistanden hadde lenge vært et tema, men praktiseringen av dette viste seg å være utfordrende. Dette var hovedgrunnen til at en rekke land i år 2000 gikk sammen for å starte arbeidet med «Sikkerhetsrådets Resolusjon 1325 om Kvinner, Fred og Sikkerhet». Resolusjon 1325 oppfordret FNs medlemsland til å øke

²⁶ Balsvik, «Norsk bistandshistorie», 36

²⁷ Norad «Samarbeidspartnere i norsk bistand»

²⁸ Regjeringen.no «Bilateral bistand»

²⁹ Balsvik, «Norsk bistandshistorie», 37

³⁰ Ruud & Kjerland, *Norsk utviklingshjelps historie 2: 1975-1989: vekst, velvilje og utfordringer* (Bergen: Fagbokforlaget, 2003), 177

³¹ Balsvik, «Norsk bistandshistorie», 89

³² Ruud & Kjerland, *Norsk utviklingshjelps historie 2: 1975-1989: vekst, velvilje og utfordringer* (Bergen: Fagbokforlaget, 2003), 177-179

representasjonen av kvinner i beslutninger som omhandlet konfliktløsning nasjonalt og internasjonalt. Dette var første gang FNs sikkerhetsråd hadde involvert kvinnespørsmålet i beslutninger om væpnede konflikter, og kvinners rolle ble sett på som nødvendig for å sikre fred. Innenfor kvinnerettet bistand hadde vold mot kvinner fått en større plass sammenlignet med tidligere, noe som skyldtes at kvinners sårbarhet og usatte situasjon hadde blitt bevisstgjort. Det ble påpekt at hvis man ville drive en effektiv humanitær bistand, måtte man adressere kvinners sårbare situasjon.

Etter 2005 ble det igjen en fornyet interesse internasjonalt for bistand til kvinners rettigheter og likestilling mellom kjønnene. Bakgrunnen for dette var at kvinners situasjon i mange land hadde forverret seg. Blant annet hadde man sett en økning i vold mot kvinner, og kvinner ble sett på som sårbare. Et fokus på kvinnerettet bistand og KRLK (kvinners rettigheter og likestilling) kunne sørge for en mer effektiv bistand. Nye programmer og tilnærminger var derfor nødvendig, som videre skulle føre til bedre resultater. Målet med kvinnerettet bistand var å styrke kvinners sosiale, økonomiske, politiske og kulturelle utvikling. Et internasjonalt begrep for dette er «women empowerment and gender equality».³³ Kvinnerettet bistand blir definert i «bistands-leksikon» fra 1997 som bistand øremerket til kvinner og tiltak for kvinner,³⁴ men i realiteten forsøker kvinnerettet bistand å bidra til samfunnsendringer som bedrer kvinners situasjon. Derfor kan man se på kvinnerettet bistand som bistand til sosial endring, hvor kvinners deltakelse i samfunnet prioriteres. For at endring skal forekomme, må man analysere konteksten og situasjonen til kvinnene, samt hvordan relasjoner mellom kvinner og menn er.

«Women in development» var et annet internasjonalt begrep som allerede rundt 1970-årene sto sentralt i styrkingen av kvinners posisjon i samfunnet. På norsk kan det oversettes til «kvinner og utvikling», og begrepet møtte mye kritikk fordi det ikke nødvendigvis inkluderte å se på forholdene mellom kjønnene. Et nytt begrep ble derfor utviklet, «gender and development», på norsk «kjønn og utvikling». Begrepet gjorde at fokuset nå ble å integrere kjønnsdimensjoner i programmer og prosjekter, framfor å operere med rene kvinneprosjekter slik det ble gjort tidligere.³⁵

³³ Aasen, «Likestilling og kvinnerettet bistand – hva vet vi?», 3, 5, 10, 23

³⁴ Johannessen, Leraand, *Bistands-leksikon: aktører og begreper i norsk og internasjonal bistand* (Oslo: Gazette bok, 1997), 127

³⁵ Aasen, «Likestilling og kvinnerettet bistand – hva vet vi?», 4-6

2.5 Sentrale aktører i bistandsfeltet

Det er flere aktører involvert i forvaltningen av den norske bistanden. Regjeringen, Stortinget, Utenriksdepartementet, Norad, norske ambassader og diverse større private organisasjoner er med på å bidra til hvordan bistand organiseres og settes ut i praksis. Regjeringen legger fram forslag til utviklingspolitikk, og sentralt her er statsbudsjettet. Videre bestemmer Stortinget hva som skal prioriteres, hvor mye ressurser som skal brukes på hva, og hvilke land og områder som skal fokuseres på. Regjeringen mener at en innsats på kvinners rettigheter er avgjørende for å nå FNs tusenårsmål, og skal man kunne bekjempe fattigdom må kvinner settes i sentrum.³⁶ Utenriksdepartementet utformet handlingsplanen, og de norske ambassadene sammen med Norad hadde som oppgave å planlegge, gjennomføre og evaluere likestillingsgjennomgangene.

Utenriksdepartementet, ofte forkortet UD, har en sentral rolle i utviklingssamarbeidet. De jobber med Norges interesser internasjonalt og samarbeider med andre land. Deres oppgaver når det gjelder bistand er å vedta hvordan samarbeidet skal foregå, ofte via de norske ambassadene. De forvalter både den bilaterale og den multilaterale bistanden, og de er det departementet som har det politiske hovedansvaret for nesten all norsk offentlig bistand.³⁷ Handlingsplanene som omhandler kvinneverettigheter og likestilling er utgitt av UD, og sammen med Norad har de vært en sentral del av likestillingsgjennomgangene.

I 1968 ble Direktoratet for utviklingssamarbeid, som også går under navnet Norad, opprettet.³⁸ Direktoratet er underlagt UD,³⁹ og har sammen med UD ansvaret for utviklingssamarbeidet, hvor deres oppgaver er å sørge for hvordan bistandsmidlene skal forvaltes, i tillegg til å kvalitetssikre utviklingssamarbeidet og å evaluere resultater av dette.⁴⁰ Norads oppgaver er forankret i instruksjer fra departementene, og de får økonomiske rammer med områder som skal prioriteres.⁴¹ Det er særlig den bilaterale delen av bistanden som forvaltes av Norad,⁴² og i 2020 sto de for forvaltningen av 48% av bistandspengene, noe som

³⁶ St. meld. Nr. 11. (2007-2008) 5

³⁷ Norad «Slik styres Norad»

³⁸ Balsvik, «Norsk bistandshistorie», 37

³⁹ Johannessen, Leraand, *Bistands-leksikon : aktører og begreper i norsk og internasjonal bistand* (Oslo: Gazette bok, 1997), 61

⁴⁰ Norad. «Slik er norsk bistand organisert»

⁴¹ Norad «Slik styres Norad»

⁴² Johannessen, Leraand, *Bistands-leksikon : aktører og begreper i norsk og internasjonal bistand* (Oslo: Gazette bok, 1997), 61

tilsvarte 19 milliarder kroner.⁴³ Departementet bidrar til positiv utvikling i bekjempelse av fattigdom i form av rådgivning, tilskuddsforvaltning, evaluering og formidling av resultater.⁴⁴ Rapportene jeg har brukt for å se på likestillingsgjennomgangene, samt flere eksterne evalueringer som har blitt brukt i oppgaven, er publisert av Norad.

De norske ambassadene er viktige aktører i utviklingssamarbeidet fordi de er i direkte kontakt med gjeldende land og lokale myndigheter. Deres oppgaver, i samarbeid med Norad, er planlegging og gjennomføring av samarbeidet, i tillegg til oppfølging av dette.⁴⁵

I forbindelse med handlingsplanen 2007-2013 var det flere norske ambassader som ba om assistanse til å gjennomføre en likestillingsgjennomgang. Dette var en del av oppfølgingen av handlingsplanen 2007-2013, og formålet var i hovedsak å forbedre og styrke ambassadenes innsats for kvinners rettigheter og likestilling i utviklingssamarbeidet med multilaterale og bilaterale samarbeidspartnere. Det ble lagt vekt på hvordan ambassadene planla, implementerte og rapporterte på hvordan kvinners rettigheter kommer til syne i ulike programmer og dialoger med samarbeidspartnere.⁴⁶ Vi skal i kapittel 3 og 4 se på hvordan likestillingsgjennomgangene på ambassadene ble planlagt, gjennomført og fulgt opp av Norad og ambassadene.

Det er et tett samarbeid med frivillige organisasjoner og det er flere som kan ses på som sentrale aktører i bistandsfeltet. Frivillige organisasjoner brukes som kanaler for å nå ut til spesielle grupper, og de har ulike prosjekter og partnere i flere land. Oppgavene deres dreier seg ofte om nødhjelp, men også bygging og utvikling av infrastruktur, samt levering av sosiale tjenester.⁴⁷ «De fem store» er et begrep som brukes for de fem største ikke-statlige frivillige organisasjonene, og i ifølge Johannessen & Leraand var det i 1997 snakk om Flyktningsrådet (dagens Flyktningshjelpen), Kirkens Nødhjelp, Norges Røde Kors, Norsk Folkehjelp og Redd Barna.⁴⁸ «De fem store» har i de senere år fortsatt vært på topp av frivillige organisasjoner.⁴⁹

⁴³ Norad «Slik styres Norad»

⁴⁴ Norad 2011 (sist oppdatert 16.02.2015) – «Hva gjør Norad for å kvalitetssikre norsk bistand?»

⁴⁵ Norad. «Slik er norsk bistand organisert»

⁴⁶ Bauck, Lexow, Andresen, «Gender review: Royal Norwegian Embassy Pakistan», 2

⁴⁷ Norad, «Samarbeidspartnere til norsk bistand»

⁴⁸ Johannessen, Leraand, *Bistandsleksikon : aktører og begreper i norsk og internasjonal bistand* (Oslo: Gazette bok, 1997), 43

⁴⁹ Rønning, Zachrisen, «Dette er bistandsvinnerne blant frivillige organisasjoner» *BISTANDSAKTUELT*.

15.06.2017 <https://www.bistandsaktuelt.no/norge-og-europa-utviklingsbransjen/dette-er-bistandsvinnerne-blant-frivillige-organisasjoner/128774>

Samtlige av organisasjonene jobber gjennom lokale samarbeidspartnere i ulike samarbeidsland, og får bidrag fra det offentlige, altså gjennom Norad og UD. Private givere, samt nasjonale og internasjonale donorer utgjør store deler av deres finansiering. Alle organisasjonene kanaliserer norsk bistand, men de har ulike metoder og fokus. Kirkens nødhjelp er en privat bistandsorganisasjon som jobber for en mer rettferdig verden, med særlig fokus på kjønnsbasert vold, klima, fred og bedre leveforhold.⁵⁰ Røde Kors har som mål å dekke humanitære behov, samt beskyttelse av liv og helse både i Norge og i resten av verden.⁵¹ Rettighetsorganisasjonen Redd Barna jobber for barns rettigheter og er til stede i 122 land. De arbeider for langvarige resultater og jobber for varige og bærekraftige endringer.⁵² Flyktninghjelpens arbeid baserer seg på nødhjelp til mennesker på flukt, hvor de skal få hjelp med blant annet å forsvare rettighetene sine, samt tilgang til rent vann, mat og tak over hodet. Organisasjonen er opptatt av å hjelpe til når humanitære kriser inntreffer.⁵³ Norsk Folkehjelp har som mål å sørge for forbedring av levekårene til folk, samt bidra til at samfunn skal bestå av demokrati, rettferdighet og trygghet. De jobber spesielt med redningstjeneste og førstehjelp, men også arbeid innenfor flykning og inkludering⁵⁴. Selv om nevnte organisasjoner er de fem største, er det viktig å nevne at det finnes mange flere viktige frivillige organisasjoner, både store og små, som også bidrar i utviklingssamarbeidet.

FN ble opprettet etter andre verdenskrig, blant annet for å sikre fred mellom stater. De har etter hvert påtatt seg en større utviklingspolitisk rolle i tråd med avkoloniseringsprosessen og framvekst av selvstendige stater. Sosial og økonomisk utvikling ble derfor en sentral del av arbeidet til den internasjonale organisasjonen.⁵⁵ FN var og er en aktør som innenfor den norske bistanden blant annet forsøker å bedre kvinners situasjon, hvor tusenårsmålene, resolusjon 1325 og bærekraftmålene er blant tiltakene som har blitt satt i gang. På toppmøtet til FN i år 2000 ble åtte konkrete mål vedtatt for å⁵⁶ bekjempe fattigdom innen 2015, og mål nummer 3 var å «*fremme likestilling og styrke kvinners posisjon*».⁵⁷ Ikke absolutt alle tusenårsmålene ble nådd innen 2015, men prosentandelen som levde i ekstrem fattigdom ble

⁵⁰ Kirkens nødhjelp «Grenseløs nestekjærlighet»

⁵¹ Røde Kors «Økonomien i Røde Kors»

⁵² Redd barna «Slik jobber vi»

⁵³ Flyktninghjelpen «Slik jobber vi»

⁵⁴ Norsk folkehjelp «Om Norsk folkehjelp»

⁵⁵ Stokke, «Et 70-årsperspektiv på FNs utviklingssystem» 231

⁵⁶ Nordahl, «Tusenårsmålene og veien videre» *FN-sambandet*. 10.02.2015

<https://www.fn.no/nyheter/Tusenaarsmaalene-og-veien-videre>

⁵⁷ Norad «FNs tusenårsmål»

mer enn halvert, og sammenlignet med tidligere gikk flere jenter nå på skolen og flere kvinner fikk høyere posisjoner innenfor politikken.⁵⁸ Utenriksdepartementet utviklet i 2006 en handlingsplan for implementeringen av FNs sikkerhetsråds resolusjon 1325, og likestillingsgjennomgangene kunne bidra til prinsippene i handlingsplanen, som var styrket global sikkerhet, fred og rettferdighet.⁵⁹

I 2015 ble tusenårsmålene videreført med FNs bærekraftsmål.⁶⁰ FNs bærekraftsmål er en felles arbeidsplan for hele verden for å utrydde fattigdom, stanse klimaendringene og bekjempe ulikhet. Mål nummer 5 er «*likestilling mellom kjønnene*», som jobber for å «*oppnå likestilling og styrke jenters og kvinners stilling i samfunnet*».⁶¹ Fattigdom er ofte knyttet til diskriminerende lover, og dette kan føre til dårligere økonomi hos kvinner og skjev maktbalanse. Ifølge FN er kvinners rettigheter og likestilling mellom kjønnene er en nødvendighet for å sikre en positiv utvikling i samfunnet og for å bekjempe fattigdom.⁶² FN sitt arbeid og engasjement innenfor dette temaet tyder på at organisasjonen er en viktig og betydelig aktør for å bedre kvinners situasjon.

2.6 Kritiske aspekter ved bistanden

I utviklingssamarbeidet er det snakk om store summer, og det har ofte blitt stilt spørsmål til hva pengene går til, og om bistanden faktisk har gitt resultater. Bistanden har fått kritikk for å være lite effektiv og styrt av politiske hensyn i Norge framfor de faktiske behovene til mottakerlandene. Sistnevnte ble diskutert i et notat publisert av den høyreorienterte tankesmien Civita. Her kritiserte de den norske bistanden, og de mente at ambisjonene var for høye og at mengden mål som var satt var u håndterlige. De påsto at bistanden ikke tilpasset seg verdensendringer, og stilte seg kritiske til om bistanden ble tilpasset behovene til mottakerlandene. Norges forståelse av hva som foregikk i landene var irrasjonell, og en analyse av normer og prinsipper i gjeldende land var nødvendig, samt en forståelse for hvordan dette utviklet seg over tid. Civita mente at hvis Norge ikke gjorde en større innsats på dette feltet, ville det ha store konsekvenser for resultatene av bistanden. De foreslo at norsk

⁵⁸ Norad «FNs tusenårssmål»

⁵⁹ UD «Regjeringens handlingsplan for gjennomgang av FNs Sikkerhetsråds resolusjon 1325 (2000) om kvinner, fred og sikkerhet» (uten sidetall)

⁶⁰ Norad «FNs tusenårssmål»

⁶¹ FN-Sambandet «FNs bærekraftsmål»

⁶² FN-Sambandet «FNs bærekraftsmål»

bistand burde ha «en tydelig og langsiktig strategi for et avgrenset antall mål, med større rom for fleksibilitet og innovasjon i implementeringen».⁶³

Professor ved universitetet i Oslo, Øyvind Østerud, er en annen som har stilt seg kritisk til bistanden, og påsto i artikkelen «Lite land som humanitær stormakt?» at norsk utviklingshjelp hadde hatt omstridte virkninger. Han argumenterte for at det ikke var noen klar sammenheng mellom bistand og økonomisk utvikling, og at flere land faktisk hadde hatt en negativ økonomisk utvikling og voksende fattigdom som resultater av bistand.⁶⁴ I tillegg hadde en rapport fra Action-Aid, utgitt nylig før artikkelen ble skrevet i 2006, beregnet at halvparten av internasjonal bistand i form av overføringer, hadde gått til dyre og lite effektive konsulenter, samt kostnader knyttet til administrasjon og tilbakeføringer til giverne av bistanden. Mye av bistanden dreide seg om nødhjelp, noe vi så tidligere i kapittelet hvor «de fem store» ble presentert. Østerud mente at bistand i form av nødhjelp var i akutte krisesituasjoner, og at nødhjelp ikke kunne bli sett på som utviklingshjelp fordi det ikke løste fattigdomsproblemer.⁶⁵

Asbjørn Eidhammer kritiserte Østeruds artikkel, og skrav i «myter om bistand» at flere av Østeruds påstander var feilaktige og utdaterte. Han pekte blant annet på Østeruds påstand om at det ikke er noen sammenheng mellom bistand og økonomisk vekst, og motargumenterte for at faktisk Afrika ville vært 25% mer fattig uten bistand. Eidhammer mente at bistand ga resultater, men at utfordringen var hvordan man kan måle resultatene. Selv om flere norske prosjekter hadde vært mislykkede, hadde svært mange vært vellykket, og gitt konkrete resultater. Man hadde sett fremgang i områder som helse, utdanning og vannforsyning, mye på grunn av hjelp i form av bistand.⁶⁶

Det så ut til at denne bistandsdebatten varte rundt et år, men i 2016 uttrykte Østerud igjen sin kritiske tilnærming til bistand i Aftenposten. Overskriften lyder som følger: «Å tro at jo mer vi gir i bistand, jo mer reduserer vi verdens fattigdom, er rett og slett feil».⁶⁷ Han påsto igjen at mye av utviklingshjelpen var forgjeves, og at mye av summene forsvant i korrupsjon og

⁶³ Civita, «Jakten på resultater i norsk bistand» 1

⁶⁴ Østerud, «Lite land som humanitær stormakt» 304

⁶⁵ Østerud, «Lite land som humanitær stormakt» 306-307

⁶⁶ Eidhammer, «Mytar om bistand» 170-172

⁶⁷ Østerud, «Øyvind Østerud i Uviten: Å tro at jo mer vi gir i bistand, jo mer reduserer vi verdens fattigdom, er rett og slett feil»

bestikkelser, noe som førte til noen få tjente seg rike og at store deler av befolkningen satt igjen uten noe. Dette var med på å øke forskjellene på fattige og rike. Ifølge Østerud måtte man tilegne seg mer kunnskap, og man måtte analysere hva som virket og ikke virket.⁶⁸ På Norads egen nettside kom de med et motsvar til Østerud hvor de på sin side fastslo at bistand faktisk hadde gitt resultater. Selv om bistanden ikke nødvendigvis hadde løst alle problemene eller avskaffet fattigdom, hadde mye av arbeidet som ble gjort, hjulpet.

Et større fokus på kvinner i utviklingssamarbeidet var en positiv utvikling, men det reiste seg likevel kritikk. Forsker ved OsloMet, Berit Aasen, kritiserte arbeidsmåten i kvinnerettet bistand i et notat i samarbeid med norsk institutt for by- og regionforskning. Hun argumenterte for at selv om flere bistandsorganisasjoner vedtok flere nye strategier i arbeidet med KRLK etter Beijing-konferansen i 1995, hadde det ikke ført til noe konkret arbeid slik man hadde forventet. Aasen påpekte at fokuset på kvinners situasjon ofte fordampet når dette skulle utføres i praksis, og bemerket at programmer ofte legger vekt på enkeltkvinnenes evne til handling, og for lite vekt på «de strukturelle kreftene som hindrer kvinner». Dette var noe som gikk igjen i flere utviklingsprogrammer, og kvinner ble ofte identifisert som målgruppe istedenfor at strukturelle hindringer, maktforhold, atferd og normer blir tatt opp.⁶⁹ Birte Rodenberg delte flere av de samme synspunktene, og påpekte i likhet med Aasen at kjernen i kjønntilnærmingen var å ikke fokusere på kvinner som en isolert gruppe. Kjønn var et sosialt konstruert fenomen, og det måtte fokuseres på blant annet urettferdige sosiale relasjoner.⁷⁰ Kritiske aspekter i bistand, og spesielt kvinnerettet bistand, dreide seg ofte om utfordringer som utviklingssamarbeidet støtte på. Noen av nevnte utfordringer som går igjen i kritikken, i tillegg til andre relevante utfordringer, vil bli knyttet opp mot likestillingsgjennomgangene og kvinners rettigheter og likestilling i kapittel 4.

2.7 Handlingsplan for kvinners rettigheter og likestilling mellom kjønnene i utviklingssamarbeid

I denne delen av kapitlet vil handlingsplanen for kvinners rettigheter og likestilling mellom kjønnene i utviklingssamarbeid (2007-2013) bli presentert. Handlingsplanen gjaldt

⁶⁸ Østerud, «Øyvind Østerud i Uviten: Å tro at jo mer vi gir i bistand, jo mer reduserer vi verdens fattigdom, er rett og slett feil»

⁶⁹ Aasen, «Likestilling og kvinnerettet bistand – hva vet vi?», 8, 12

⁷⁰ Rodenberg, «Gender and poverty reduction» 53

opprinnelig for perioden 2007-2009, men ble videreført til perioden 2010-2013. Den vil derfor bli omtalt som «handlingsplanen 2007-2013» eller bare «handlingsplanen». Handlingsplanen lå til grunn for likestillingsgjennomgangene som jeg vil basere mine neste kapitler på, så det er derfor naturlig å inkludere planen og forklare hva den gikk ut på. Jeg vil også forklare noen begreper som blir definert i handlingsplanen som er relevante for min oppgave. Likestillingsgjennomgangene bidro til å gjennomføre forpliktelser som kom fram av Stortingsmelding nummer 11, «På like vilkår: Kvinners rettigheter og likestilling i utviklingspolitikken». Stortingsmeldingen framhever at det måtte jobbes mer systematisk for å integrere av kvinners rettigheter og likestilling i utviklingssamarbeidet, og handlingsplanen for kvinners rettigheter og likestilling (2007-2013), sammen med handlingsplanen for FNs sikkerhetsresolusjon 1325 (2000) for kvinner, fred og sikkerhet, var to av flere tiltak.⁷¹

Etter gjennomgangen av norsk bistand har vi sett at Norges mål med utviklingssamarbeidet, i likhet med FNs tusenårserklæring, er å bidra til å redusere fattigdom. For å redusere fattigdom er vi avhengige av at menn og kvinner har like rettigheter, og at begge kjønn er del av samfunnsutviklingen. For å oppnå dette, må kvinners rettigheter og inkludering i samfunnet styrkes. Hovedmålet med handlingsplanen for 2007-2013 var derfor å øke denne innsatsen, og planen var en del av regjeringens satsingsområder i Norges utviklingssamarbeid.⁷² At kvinner skulle ha mer kontroll over sitt eget liv, egen økonomi, og generelt mer innflytelse i samfunnets utvikling var viktige mål i denne handlingsplanen. Likestilling kunne bidra til å endre samfunnet slik at kvinners situasjon og hverdag ble endret. Norge ville i hovedsak prioritere kvinners politiske myndiggjøring, seksuell- og reproduktiv helse og rettigheter, og stoppe vold mot kvinner. Norge ville forsøke å gå fram som et forbilde for andre land, og deres internasjonale arbeid skulle forsøke å inspirere andre til å fokusere mer på kvinners rettigheter og likestilling mellom kjønnene. Hvis kvinner fikk styrket sin posisjon og deltakelse i samfunnet, ville det kunne føre til sosial utvikling og endring i maktposisjoner. For at dette skulle kunne realiseres, krevdes det en innsats fra både menn og kvinner i samarbeidslandene.

Norges jobb med kvinner i utviklingssamarbeidet hadde tidligere ikke vært tilstrekkelig, grunnet mangel på systematisk innsats, så for å kunne jobbe bedre med dette måtte man ha klare tiltak og en plan for hvordan dette kunne utføres. Dette måtte gjøres til en del av Norges

⁷¹ St. meld. Nr. 11 (2007-2008), 7

⁷² UD, «Action Plan for Women's Rights and Gender Equality in Development Cooperation» 10

utviklingssamarbeid. Regjeringen hadde tidligere lansert andre handlingsplaner som var viktige innenfor kvinners rettigheter og likestilling mellom kjønnene, men handlingsplanene hadde mangler og svakheter, noe jeg vil utdype i de neste avsnittene.⁷³

2.7.1 Svakheter i tidligere arbeid

I 2005 ble det gjort en evaluering av «strategy for women and gender equality in development cooperation», som var en strategi for kvinner og likestilling i perioden 1997-2005. En evaluering i bistandssammenheng er en systematisk gjennomgang av et prosjekt eller et program, hvor blant annet produktivitet, virkning, bære-evne, relevans og måloppnåelse blir vurdert.⁷⁴ Evalueringen viste at prosjektet hadde sine svakheter, blant annet mangel på organisering og ressurser, i tillegg til mangelfull rapportering av resultater. I 2006 ble det laget en handlingsplan av verdensbanken som omhandlet økonomi fra et kvinneperspektiv, men resultatene viste at kvinneperspektivet ble borte idet ansvaret ble desentralisert til et operativt nivå, og at et slikt prosjekt var avhengig av en sterk veileder som sørget for at fokuset ikke ble svekket.⁷⁵ Den nye handlingsplanen for perioden 2007-2013 satte nye krav til en suksessfull gjennomføring. Av tidligere erfaring viste det seg at den viktigste faktoren for et vellykket arbeid var en solid ledelse som krevde resultater. Det var viktig å holde kvinners rettigheter oppe på agendaen innenfor den internasjonale utviklingen. For å klare å holde dette på agendaen, samt framlegge resultater, ville det bli forsøkt gjort via spesifikke tiltak, og via synliggjøring av gjeldende utfordringer i utviklingssamarbeid.⁷⁶ I de neste kapitlene skal vi se at flere av de samme utfordringene allikevel reiste seg i de kommende årene, både i likestillingsgjennomgangene og i arbeidet med kvinners rettigheter og likestilling.

2.7.2 Begrepsforklaringer i handlingsplanen for kvinners rettigheter og likestillings mellom kjønnene 2007-2013

I handlingsplanen for perioden 2007-2013 er hensikten beskrevet slik: «*it emphasises women's rights and targeted measures to increase women's control of their lives and to*

⁷³ UD, «Action Plan for Women's Rights and Gender Equality in Development Cooperation» 6, 8

⁷⁴ Johannessen, Leraand, *Bistands-leksikon : aktører og begreper i norsk og internasjonal bistand* (Oslo: Gazette bok, 1997), 69

⁷⁵ Aasen, «Lessons from Evaluations of Women and Gender Equality in Development Cooperation» 4, 8

⁷⁶ UD, «Action Plan for Women's Rights and Gender Equality in Development Cooperation» 10, 13

promote their right to participate in and exert an influence in all areas of society».⁷⁷ Som vi ser her la planen fram tiltak som måtte gjøres for at kvinner skulle få kontroll over sitt eget liv og at de skulle få være en del av samfunnet og avgjørelser som ble tatt. For å vite hva som i denne sammenhengen inngikk i begrepene «kvinneres rettigheter» og «likestilling mellom kjønnene», vil jeg forklare dette basert på det som står beskrevet i handlingsplanen.

Når handlingsplanen omtalte kvinner, inkluderte begrepet jenter og kvinner i alle aldre, og kvinners rettigheter inkluderte en frihet hvor kvinnen skal få lov til å bestemme over sitt eget liv. Likestilling handler ikke bare om kvinner, men da kvinner er underrepresentert i flere utviklingsland er likestilling en forutsetning for å kunne endre samfunnsstrukturer og bekjempe fattigdom. Likestilling mellom kjønnene impliserer at kvinner og menn har like rettigheter og muligheter i livet sitt, uavhengig av kjønn. En viktig del av dette er samspillet mellom kjønnene, samt hvordan makt, ressurser og ansvar fordeles mellom dem. En gjensidig respekt for hverandre står sentralt her, og trakassering eller vold på bakgrunn av kjønn skal ikke forekomme. Begrepet inkluderer at man skal se bort ifra etnisk, religiøs eller sosial bakgrunn.⁷⁸ Handlingsplanen tok utgangspunkt i at det skulle være en kjønnsbalanse hos deres samarbeidspartnere, enten det var myndigheter eller internasjonale institusjoner. Hvis samarbeidspartnerne ikke tok dette seriøst, ville det kunne føre til sanksjoner for samarbeidet mellom dem og Norge i framtiden. Handlingsplanen utdypet ikke hvilke typer sanksjoner det var snakk om, men dette ga uansett et klart uttrykk for givernes makt.

«Gender mainstreaming» er et annet begrep som ofte brukes i handlingsplanen og jeg velger å oversette det til «kjønnsintegrering». Begrepene kjønnsintegrering og likestilling henger sammen, fordi hvis man vil oppnå likestilling må man se saker fra et kjønnsperspektiv, noe som innebærer å ta hensyn til sosialt og kulturelt konstruerte kjønnsroller. Vi vil da kunne få en forståelse for hvordan sosiale strukturer og systemer påvirker kjønnene forskjellig.⁷⁹ Begrepet «kjønnsintegrering» ble sentralt allerede i slutten av 1970-årene,⁸⁰ og ifølge Balsvik gikk begrepet ut på at «*kvinner skulle løftes opp og være en del av alle prosjekt og all planlegging innenfor utviklingshjelp*».⁸¹ Det la vekt på at planlegging og laging av tiltak måtte

⁷⁷ UD, «Action Plan for Women's Rights and Gender Equality in Development Cooperation» 13

⁷⁸ UD, «Action Plan for Women's Rights and Gender Equality in Development Cooperation» 13

⁷⁹ UD, «Action Plan for Women's Rights and Gender Equality in Development Cooperation» 7, 13

⁸⁰ Ruud & Kjerland, *Norsk utviklingshjelps historie 2: 1975-1989 : vekst, velvilje og utfordringer* (Bergen: Fagbokforlaget, 2003), 179

⁸¹ Balsvik, «Norsk bistandshistorie», 90

skje ut fra et kjønnsperspektiv⁸². Dette innebar at man måtte ta hensyn til at menn og kvinner hadde ulik makt og ressurser, og at man måtte justere tiltak deretter for å oppnå ønsket balanse mellom kjønnene. Tiltakene som ble tatt i bruk måtte være spesielt tilpasset for å fremme kvinners rettigheter og innflytelse i samfunnet, i tillegg burde tiltakene bidra til at menn endret synet på og holdningen overfor kvinner.⁸³

Kjønnsintegrering var et sentralt begrep når det gjaldt likestillingsgjennomgangene, fordi noe av det viktigste som ble sett på i gjennomgangene var om kjønnsperspektiver var integrert i planlegging av tiltak, prosjekter og programmer på ambassadene. Et mål med integreringen av kjønn var å promotere kvinners rettigheter og likestilling mellom kjønnene. Selv om et sentralt mål var å utjevne ulikheter, hadde kjønnsintegreringen et formål om å analysere den eksisterende situasjonen i landet, identifisere ulikheter, og videre utvikle anbefalinger og retningslinjer som kunne forhindre de bakenforliggende årsakene til det som forårsaket ulikhetene. En vellykket implementering av kjønnsintegrering var avhengig av en strategi med klare mål, men det burde bli utviklet en egen handlingsplan på hvordan dette skulle gjøres. I denne planen måtte det bli tatt hensyn til kontekst og ulike forhold, konkrete verktøy og metoder, og det måtte eksistere nødvendig kompetanse for å kunne få forventede resultater.⁸⁴

2.8 Oppsummering

I dette kapitlet har jeg gjennomgått hva som inngår i bistand, og da mer spesifikt i den norske bistanden. Jeg har gjort rede for aktører som er relevante innenfor bistanden og kort forklart hvorfor de er relevante for oppgaven min. Forskjellen på bilateral og multilateral bistand har blitt gjort rede for i korte trekk, og eksempler på kritiske tilnærminger ved den norske bistanden har blitt presentert, samt diskutert. Avslutningsvis har jeg lagt fram handlingsplanen for å få en naturlig overgang til neste kapittel, hvor jeg skal gå mer i dybden på tiltakene som ble gjort. Neste kapittel beveger seg inn mot hoveddelen av oppgaven, og rapporter fra to ulike ambassader vil bli gjennomgått for å ta et dypdykk inn i likestillingsgjennomgangene.

⁸² Balsvik, «Norsk bistandshistorie», 90

⁸³ UD, «Action Plan for Women's Rights and Gender Equality in Development Cooperation» 14

⁸⁴ EIGE. «What is gender mainstreaming».

3 Kapittel 3: Likestillingsgjennomgang av ambassadene

I forrige kapittel så vi at likestilling var en forutsetning for å endre samfunnsstrukturer, og at begrepet i stor grad handler å se ting fra et kjønnsperspektiv. Ifølge Clair Apodaca var ulikhet i et samfunn eller land et kjennetegn på underutvikling og fattigdom. Likestilling mellom kjønnene var derfor en nødvendighet for at et land skulle lykkes. Bistand kunne trolig danne grunnlaget for politiske, sosiale og kulturelle endringer, som gagnet kvinners status i samfunnet,⁸⁵ men for at bistanden skulle gi resultater, måtte den forvaltes på en systematisk og effektiv måte. Likestillingsrapportene jeg har sett på i min oppgave avslørte at kvinners rettigheter og likestilling (KRLK) hadde vært utfordrende å inkludere systematisk og effektivt i ambassadenes utviklingsporteføljer.

Som redegjort for i introduksjonen til denne oppgaven, har jeg valgt å presentere Pakistan og Nepal sine likestillingsgjennomganger. Jeg vil nå systematisk gjennomgå rapportene og trekke noen hovedpunkter som er relevante for å forstå hvordan gjennomgangene fungerte i praksis og hva som var formålet med dem. Alt som står i rapportene er viktig, men da denne oppgavens hovedmål er å sette gjennomgangene i en historisk sammenheng og gi leseren et innblikk i hva gjennomgangene innebar, har jeg valgt å inkludere det som er relevant for å framstille dette. Mye av informasjonen fra rapportene vil derfor bli situasjonen i landene, samt presentasjon av programmer, resultater og funn. Underveis og avslutningsvis i kapitlet vil jeg sammenligne og reflektere hvorfor arbeidet er relevant innenfor kvinnerettet bistand. Jeg vil også se på eventuelle forskjeller i landene. Teamet kom med en rekke anbefalinger etter gjennomgangene, og jeg har valgt å inkludere et utvalg av disse anbefalingene. Mitt arbeid i denne oppgaven er ikke å vurdere eller kritisere Norads eller ambassadenes arbeid, men å se på hva som kommer fram av rapportene fra gjennomgangene, hvilke utfordringer som oppsto rundt arbeidet, samt hvordan dette arbeidet har blitt vurdert av Norad selv og andre.

3.1 Formål og metode for likestillingsgjennomgangene

Som vi tidligere har sett, bestemte UD seg i 2007 for å lage en handlingsplan for kvinners rettigheter og likestilling mellom kjønnene i utviklingssamarbeid. For å følge opp det som sto

⁸⁵ Apodaca, «The effects of foreign aid on women's attainment of their economic and social human rights», 206-207

i handlingsplanen hadde ambassadene blitt bedt om å styrke deres arbeid i å inkludere kvinners rettigheter og likestilling i deres utviklingsporteføljer, arbeid og politiske dialoger. Det viste seg allerede i en midtveisvurdering av handlingsplanen i 2009 at dette ikke ble tilstrekkelig prioritert, og man kunne se at arbeidet med store prosjekter ikke ble sett på i lys av kjønn, samt at rapporteringen fra arbeidet var svak. Et tiltak Norad gjorde for å undersøke hva som hadde blitt gjort og hva som burde bli gjort videre innenfor kvinners rettigheter og likestilling, var likestillingsgjennomganger på ambassadene. Ambassadene ble selv oppfordret til å etterspørre disse gjennomgangene, og det var et tilbud som de kunne dra nytte av for at de skulle bli flinkere å implementere kvinners rettigheter og likestilling mellom kjønnene i arbeidet deres. Dette inkluderte å gjøre en større innsats for at kvinner ble representert i politiske dialoger, programmer og prosjekter som ambassadene var involverte i. Med dette som mål ville ambassadene kunne ta læring av gjennomgangene, og arbeide videre med en styrket kapasitet og innsats i promoteringen av KRLK, altså kvinners rettigheter og likestilling mellom kjønnene.⁸⁶

Norad beskriver formålet med gjennomgangene slik: «*to build the capacity at the embassies and assist in operationalising gender mainstreaming throughout the development assistance portfolio*».⁸⁷ Formålet med gjennomgangene var altså å bygge kapasitet og styrke ambassadenes innsats i å planlegge, implementere, monitorere og rapportere hvordan KRLK ble promotert i programmer og i politiske dialoger med bilaterale og multilaterale partnere.⁸⁸

Norad publiserte i 2011 en oversikt over alle ambassadene som gjennomgikk likestillingsgjennomganger. Her er 12 ambassader listet opp,⁸⁹ men Malawi, Angola og Uganda er ikke inkludert i denne listen. Norads årsrapport fra 2010 skriver at «Det ble gjennomført likestillingsgjennomganger i ambassadene i India, Nepal, Malawi og Vietnam»,⁹⁰ noe som tyder på at Malawi fikk utført likestillingsgjennomgang. I «Three years with pilot embassies for gender equality – what have we learnt?», publisert av Norad i ukjent år, listet de opp Angola som en av pilotambassadene som fikk gjennomført likestillingsgjennomgang i 2009. Uganda blir også nevnt her, og hadde en likestillingsgjennomgang i energisektoren, men dette er heller ikke inkludert i oversikten til

⁸⁶ Holter, Ingdal, «Gender Review: Royal Norwegian Embassy Nepal», 2, 9, 42

⁸⁷ Holter, Ingdal, «Gender Review: Royal Norwegian Embassy Nepal», 9

⁸⁸ Holter, Ingdal, «Gender Review: Royal Norwegian Embassy Nepal», 2

⁸⁹ <https://www.norad.no/en/tema/menneskerettigheter/kvinner-og-likestilling/dette-gjør-norad/> (oppdatert i 2015)

⁹⁰ Norad, «Norads årsrapport 2010», 11

Norad.⁹¹ Rapporten fra likestillingsgjennomgangen i Tanzania ligger tilgjengelig i publikasjonene på Norads nettside, men i Norads årsrapport fra 2013 står det at det er gjennomført en «gjennomgang» i Tanzania, uten å spesifisere hvilken gjennomgang det er snakk om. Hvorfor Angola, Malawi og Uganda ikke er inkludert i Norads oversikt har jeg ikke funnet svar på, og hvorfor ordet «likestillingsgjennomgang» ikke ble brukt i årsrapporten fra 2013, har jeg ikke funnet en logisk forklaring på. I tabellen under har jeg, ut fra informasjonen jeg har funnet, laget en oversikt over samarbeidslandene som gjennomgikk likestillingsgjennomgang og hvilket år de ble foretatt.

Land	Årstall
Zambia	2008 ⁹²
Palestina	2008 ⁹³
Angola	2009
Uganda	2009 ⁹⁴
Etiopia	2009
Mosambik	2009 ⁹⁵
Nepal	2010
Malawi	2010
Vietnam	2010
India	2010 ⁹⁶
Afghanistan	2011
Pakistan	2011
Sudan	2011
Indonesia	2011 ⁹⁷
Tanzania	2012 ⁹⁸

⁹¹ Norad, «Three years with pilot embassies for gender equality – what have we learned?», 2-3

⁹² Skjelmerud, et al. «Gender review: mainstreaming gender and aids in the development portfolio of the norwegian embassy in Zambia», 1, 5

⁹³ Norad, «Norads årsrapport 2008», 34

⁹⁴ Norad, Norad, «Three years with pilot embassies for gender equality – what have we learnt?», 2-3

⁹⁵ Norad, «Norads årsrapport 2009», 14

⁹⁶ Norad, «Norads årsrapport 2010», 11

⁹⁷ Norad, «Norads årsrapport 2011», 10

⁹⁸ Mathisen, Thorsen, «Gender Review: Royal Norwegian Embassy in Dar es Salaam, Tanzania» 2

I 2011 valgte Utenriksdepartementet (UD) ut seks pilotambassader som skulle ha et ekstra fokus på å styrke arbeidet med KRLK i en periode på tre år. Hensikten var å utforske hvordan man kunne gjøre kjønnsintegrering mer systematisk og resultatorientert på de ulike ambassadene. De utvalgte pilotambassadene var i landene Nepal, Angola, Etiopia, Malawi, Mosambik og Uganda, og de fikk av denne grunn mer ressurser og mer assistanse fra Norad.

99

3.2 Likestillingsgjennomgangene i Nepal og Pakistan

Både ambassaden i Nepal og ambassaden i Pakistan etterspurte likestillingsgjennomganger av Norad, hvor gjennomgangen i Nepal foregikk i 2010 og gjennomgangen i Pakistan ble foretatt i 2011. Felles for begge gjennomgangene var metoden som ble brukt. Metoden som Norad brukte i gjennomgangene ble utviklet i samarbeid med Nordic Consulting Group,¹⁰⁰ et selskap som bidrar med hjelp til blant annet evalueringer, analyser og gjennomganger.¹⁰¹ Metoden inkluderte internettundersøkelse, skrivebordsundersøkelse og selve ambassadebesøket.¹⁰² Det ble også gjennomført diskusjoner med blant annet ambassadeansatte og ledere, implementeringspartnere i samarbeidslandet og med ansatte i Norad og Utenriksdepartementet (UD).¹⁰³ Akkurat hva som ble gjort i mine to utvalgte likestillingsgjennomganger varierte, noe jeg nå vil utdype nærmere.

Modellen under illustrerer noen av nøkkelementene for integrering av kjønn og kvinners rettigheter på ambassadene. Modellen heter «Gender review model», altså «modell for likestillingsgjennomgang». Modellen introduserer fire ulike nøkkelementer hvor man skulle satse på kjønnsintegrering, og elementene som blir presentert her er politikk, administrasjon, resultatbasert ledelse og ansvarlighet, og ulike programmer. De ulike elementene inkluderer ulike problemstillinger som ambassadene kunne ha spesielt fokus på i arbeidet med integrering av kjønn og kvinners rettigheter.¹⁰⁴ I gjennomgangene til Nepal og Pakistan så temaene på kjønnsintegrering i politikken, administrasjonen til ambassaden, programmer og resultatbasert ledelse. I dette kapittelet presenterer jeg hva som framkommer av rapportene

⁹⁹ Norad, Norad, «Three years with pilot embassies for gender equality – what have we learnt?», 1-3

¹⁰⁰ Holter, Ingdal, «Gender Review: Royal Norwegian Embassy Nepal», 9

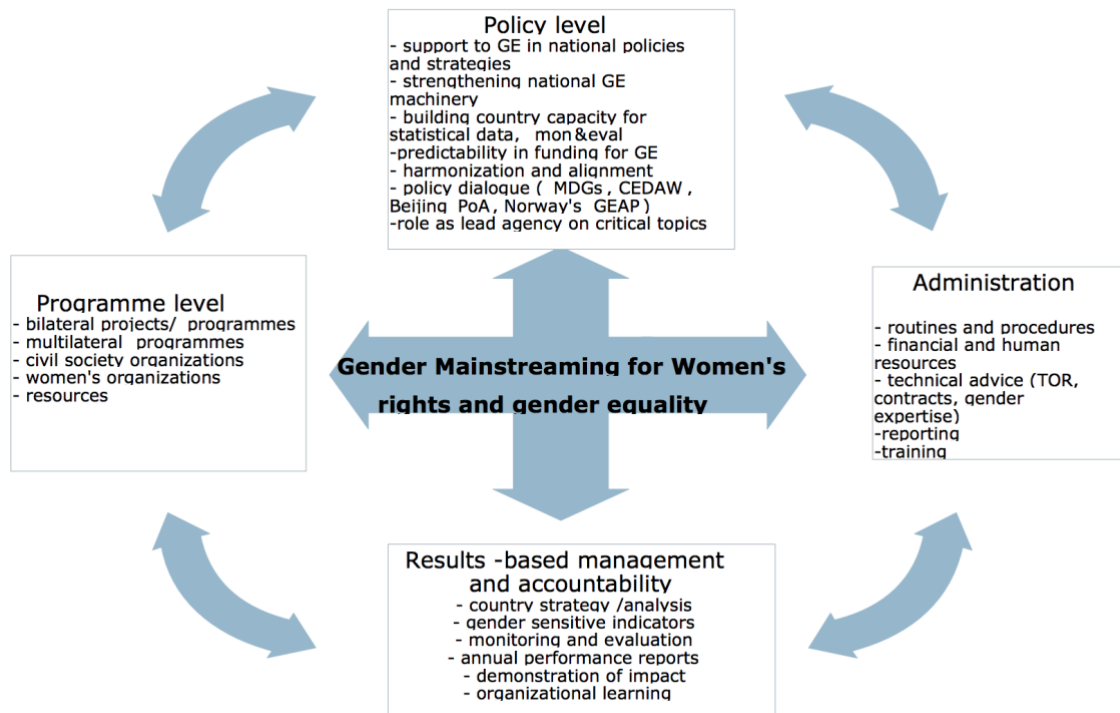
¹⁰¹ NCG «Out services»

¹⁰² Holter, Ingdal, «Gender Review: Royal Norwegian Embassy Nepal», 43

¹⁰³ Bauck, Lexow, Andresen, «Gender review: Royal Norwegian Embassy Pakistan», 7

¹⁰⁴ Holter, Ingdal, «Gender Review: Royal Norwegian Embassy Nepal», 9-10

innenfor politisk dialog med Norge, ulike programmer, administrasjon på ambassaden, og resultatbasert ledelse. I rapportene har sistnevnte element ikke blitt utdypet i like stor grad som de andre elementene, og vil derfor bli nevnt kort.



Kjønnsintegreringsmodellen over er hentet fra rapporten til likestillingsgjennomgangene i Nepal,¹⁰⁵ men modellen som er illustrert på side 13 i rapporten til Pakistan er nesten identisk.¹⁰⁶ De eneste forskjellene er litt omformulering av noen begreper. Metoden som ble brukt i Nepal og Pakistan ble benyttet på flere likestillingsgjennomganger, men flere gjennomganger tok i bruk andre metoder.

Hensikten med internettundersøkelsen som ble gjort på ambassadeansatte i forkant av gjennomgangene var å få informasjon om ambassadeansattes daværende kunnskaper og erfaringer, og finne ut hva som måtte fokuseres ekstra på i kjønnsopplæring av ansatte.¹⁰⁷ Likevel viste det seg at nyttigheten av internettundersøkelsene i forkant av besøkene på ambassadene var begrenset på grunn av lav respons, ifølge en rapport som Norad utga i

¹⁰⁵ Se Holter, Ingdal, «Gender Review: Royal Norwegian Embassy Nepal», s 10

¹⁰⁶ Se Bauck, Lexow, Andresen, «Gender review: Royal Norwegian Embassy Pakistan», s 13

¹⁰⁷ Holter, Ingdal, «Gender Review: Royal Norwegian Embassy Nepal», 43

november 2011, altså i etterkant av likestillingsgjennomgangene.¹⁰⁸ En «desk review», som jeg har valgt å oversette til «skrivebordsundersøkelse», ble gjort i forkant av begge ambassadebesøkene. Undersøkelsen gikk ut på å se på dokumenter, spesielt valgt ut av ambassaden. Skrivebordsundersøkelsen innebar en gjennomgang av 3-4 dokumenter som besto av utviklingsprogrammer og prosjekter.¹⁰⁹ I Nepal var programmene og prosjektene fokusert på energi, lokale myndigheter og ny grunnlov med inkludering av marginaliserte grupper.¹¹⁰ Programmene i Pakistans gjennomgang hadde et fokus på dødelighet av mor og barn, myndiggjøring og religiøse dialoger som skulle bidra til fred.¹¹¹ Dokumentene ble undersøkt av Norad, og utfordringer skulle bli diskutert med ambassaden og utviklingspartnere. Programmene, samt resultater og videre anbefalinger, vil bli presentert i dette kapittelet.

Ambassadebesøkene ble utført av Norad fra 3.mai-7.mai i 2010 i Nepal¹¹² og 17.-21.januar 2011 i Pakistan.¹¹³ Etter besøkene skulle et utkast til en rapport fra gjennomgangen skrives og etter hvert publiseres¹¹⁴. Under ambassadebesøket kunne besøksteamet og ambassaden ha ulike tilnærminger og aktiviteter, slik som en «kick off» hvor gjennomgangen skulle bli presentert, samt diskusjoner med programansvarlige og samarbeidspartene.¹¹⁵ Mot slutten av besøket skulle utkastet til rapporten og foreløpige funn presenteres, og ambassaden og teamet skulle diskutere ulike muligheter og hva som kunne bli fulgt opp i ettertid. Den ferdige rapporten skulle utdeles til samarbeidspartnere i samarbeidslandet, samt UD.¹¹⁶

3.2.1 Situasjon i samarbeidslandene

For å forstå hindringer, utfordringer og barrierer i arbeidet med KRLK, var det sentralt å sette seg inn i situasjonen og kjønnsprofilen til samarbeidslandet. Hvis man gjorde dette, kunne man bedre forstå hva som var de bakenforliggende årsakene til kompleksiteten i utviklingssamarbeidet.¹¹⁷ Ifølge Berit Aasen var det innenfor kvinnerettet bistand sentralt å

¹⁰⁸ «Lessons Learned from Gender Reviews of Norwegian Embassies», Norad, rapport, 5

¹⁰⁹ Holter, Ingdal, «Gender Review: Royal Norwegian Embassy Nepal», 42-43

¹¹⁰ Holter, Ingdal, «Gender Review: Royal Norwegian Embassy Nepal», 43

¹¹¹ Bauck, Lexow, Andresen, «Gender review: Royal Norwegian Embassy Pakistan», 40

¹¹² Holter, Ingdal, «Gender Review: Royal Norwegian Embassy Nepal», 42-43

¹¹³ Bauck, Lexow, Andresen, «Gender review: Royal Norwegian Embassy Pakistan», 7

¹¹⁴ Holter, Ingdal, «Gender Review: Royal Norwegian Embassy Nepal», 42

¹¹⁵ Bauck, Lexow, Andresen, «Gender review: Royal Norwegian Embassy Pakistan», 41

¹¹⁶ Holter, Ingdal, «Gender Review: Royal Norwegian Embassy Nepal», 43-44

¹¹⁷ Aasen, «Likestilling og kvinnerettet bistand – hva vet vi?», 15

adressere at kvinner hadde ulike levevilkår basert på samfunnet de levde i, og presiserte at kvinner levde ulike liv og i ulike grupper. Noen kvinner var mer sårbare enn andre og graden av muligheter kvinner hadde, var varierende. Kvinners situasjon kunne derfor lett bli feiltolket, og ofte basert på fordommer. Det var viktig å dokumentere og analysere de faktiske forholdene for å forstå hvordan kjønnsprofilen spilte inn, og analysering av problemer og barrierer for kvinner var essensielt for en god kvinnerettet bistand.¹¹⁸

Nepal var på tidspunktet for gjennomgangen et land preget av ulike utfordringer. Landet ble demokratisk i 1990,¹¹⁹ men regjeringen fikk stor motstand fra Nepals kommunistiske parti (maoistene). Motstand fra det kommunistiske partiet førte til et opprør i Nepal i 1996 og en påfølgende borgerkrig i landet som kostet rundt 15 000 mennesker livet. Det var store spenninger mellom regjeringen og maoistene, men etter forhandlinger kom de fram til en fredsavtale i 2006. Året etter fikk landet en midlertidig grunnlov som skulle bli jobbet med helt fram til 2015.¹²⁰ Da gjennomgangen fant sted i 2010 var Nepal derfor i en post-konflikt-situasjon og det var en rekke utfordringer rundt utvikling som var relatert til fattigdom. Spesielt utfordrende var lik tildeling av ressurser, utdanning og migrasjon. Allikevel så det ut til at forholdene i Nepal var på tur til å forbedres på noen områder, spesielt når det gjaldt dødsrate, fattigdomsreduksjon, hygiene og tilgang til rent drikkevann. HIV, sammen med ernæring, likestilling og mødres helse var utfordringer som ifølge rapporten ikke så ut til å forbedres i takt med FNs tusenårsmål, som skulle nås innen 2015.¹²¹

Forholdene i Pakistan påvirket utviklingen i landet. Årene før gjennomgangen hadde innvirkning på det økonomiske, sosiale, og politiske i samfunnet. Pakistans strategiske geopolitiske beliggenhet gjorde at det var et veldig turbulent land med flere konflikter og kriser. Dette hadde særlig store konsekvenser for fattige folk. Det var voldelig politisk ustabilitet i nord, og jordskjelv i 2005, krig mot terror, samt oversvømmelse i 2010 hadde berørt befolkningen i stor grad, spesielt kvinner, fordi de hadde mindre tilgang til mat og helsetjenester på grunn av deres posisjon i samfunnet. Pakistans økonomi var stagnerende, og korrupsjon var en stor utfordring. En annen stor utfordring i Pakistan var at de hadde et svakt styresett, noe de hadde hatt siden de ble uavhengige og etablert i 1947. Styresettet hadde siden

¹¹⁸ Aasen, «Likestilling og kvinnerettet bistand – hva vet vi?», 10, 15

¹¹⁹ Holter, Ingdal, «Gender Review: Royal Norwegian Embassy Nepal», 15

¹²⁰ FN-Sambandet «Nepal»

¹²¹ Holter, Ingdal, «Gender Review: Royal Norwegian Embassy Nepal», 12

den gang vært preget av skiftende militære myndigheter og sivile myndigheter, ofte kontrollert av en liten elite. Forholdet mellom staten og borgerne var svakt, og politikken var assosiert med udemokratiske myndigheter som kun ivaretok egne interesser. Landet var derfor politisk ustabilit, og selv om myndighetene ikke mente at landet var i en konflikt, var landet allikevel i en krisesituasjon. Pakistan var i tillegg i en devolusjonsprosess, som vil si at mye av makten skulle overføres til egne lokale provinser.¹²²

3.2.1.1 Kjønnprofil

Det er store variasjoner når det gjelder hvordan kvinner blir behandlet i ulike land, og for å få en forståelse for hvilke problemer som må tas tak i, er det sentralt å sette seg inn i samfunnets kjønnprofil før man foretar en likestillingsgjennomgang. I Nepal var forholdet mellom myndighetene, borgerne og ekskluderte grupper i samfunnet komplekst. Diskriminering basert på kjønn, samt ulike maktforhold mellom kvinner og menn, var utfordringer som måtte forsøkes å bli hensyntatt. Noe som gikk igjen i programmene og prosjektene til ambassaden var relatert til landets overgang til demokratisk styresett, og hvorvidt kvinner ble inkludert i politiske dialoger og prosesser.¹²³ Når Norge og Norad skulle arbeide med kvinners rettigheter og likestilling i et samfunn preget av slike utfordringer, var det sentralt å forstå at disse bakenforliggende årsakene påvirket arbeidet rundt kvinner og potensielle resultater av dette.

Pakistans indikatorer for kjønnslikestilling viste at de på tidspunktet for gjennomgangen var blant de landene i verden med høyest ulikhet mellom kjønnene.¹²⁴ Når det er snakk om indikatorer i bistandssammenheng, er det måling av, direkte eller indirekte, eventuelle resultater som et prosjekt eller program har oppnådd.¹²⁵ Det var spesielt ulikheter i ernæring, helsevesen og status i samfunnet. Økonomisk myndiggjøring var rangert lavt, og kvinner i landet tilhørte ulike sosiale klasser og sosiale systemer i samfunnet. Dette gjorde at deres muligheter var varierende, og spesielt kvinner på landsbygda hadde mindre muligheter grunnet dårlige veier, dårlig offentlig transport og dermed dårligere mobilitet. Andre faktorer som gjorde at kvinner hadde ulike muligheter var knyttet til deres syn og religion. Mens noen

¹²² Bauck, Lexow, Andresen, «Gender review: Royal Norwegian Embassy Pakistan», 7, 13-14, 16

¹²³ Holter, Ingdal, «Gender Review: Royal Norwegian Embassy Nepal», 11

¹²⁴ Bauck, Lexow, Andresen, «Gender review: Royal Norwegian Embassy Pakistan», 7

¹²⁵ Johannessen, Leraand, *Bistandsleksikon: aktører og begreper i norsk og internasjonal bistand* (Oslo: Gazette bok, 1997), 113

kvinner kjempet for deres rettigheter, kjempet andre kvinner imot. Kvinnelig radikaliserings så også ut til å øke. Mangel på sikkerhet var en utfordring, spesielt for kvinner. Selv om Pakistan hadde en lov som gjaldt diskriminering mot kvinner, hadde kvinner og menn ulik tilgang til rettferdighet.¹²⁶ Når det gjaldt devolusjonsprosessen fryktet kvinneaktivister at dette kunne påvirke kvinner og kvinneprosjekter negativt. Flere viktige endringer i grunnloven til Pakistan ble opp til de ulike provinsene å lage, og dette ble ikke sett på som fordelaktig for kvinner, fordi noen provinser var mer konservative enn andre, og dermed kunne forme lover som ikke styrket kvinners rettigheter og likestilling.¹²⁷

Selv om Nepal og Pakistan hadde deres respektive utfordringer, kan vi se flere likheter i utfordringer som framkommer av rapportene. Spesielt utfordringer knyttet til fattigdom og politikk går igjen i både Nepal og Pakistan, hvor de politiske spenningene i Nepal og det svake styresettet i Pakistan påvirket arbeidet med kvinnerettets bistand. Fattigdom og tildeling av ressurser var vedvarende problemer i begge landene, noe som spesielt påvirket kvinner negativt. Maktforhold mellom kvinner og menn, samt store ulikheter mellom kjønnene, var tilfellet i begge landene. Kvinner var ekskludert fra store deler av samfunnet.

3.2.2 Norsk utviklingssamarbeid

Norge har en lang historie med engasjement i Nepal. Etter introduksjonen til demokrati i landet i 1990, kom mange norske organisasjoner til landet. Ambassaden i Nepal åpnet i 2000, og har siden da ekspandert sine porteføljer. Områdene som skulle inkluderes i utviklingssamarbeidet var utdanning, energi, styresett og sosialt samfunn, samt konfliktforebygging, fred og sikkerhet. Norges utviklingssamarbeid i Nepal var på dette tidspunktet kanalisert via 40% bilaterale kanaler, 20% multilaterale kanaler og sivilt samfunn, og de siste 40% av frivillige organisasjoner.¹²⁸

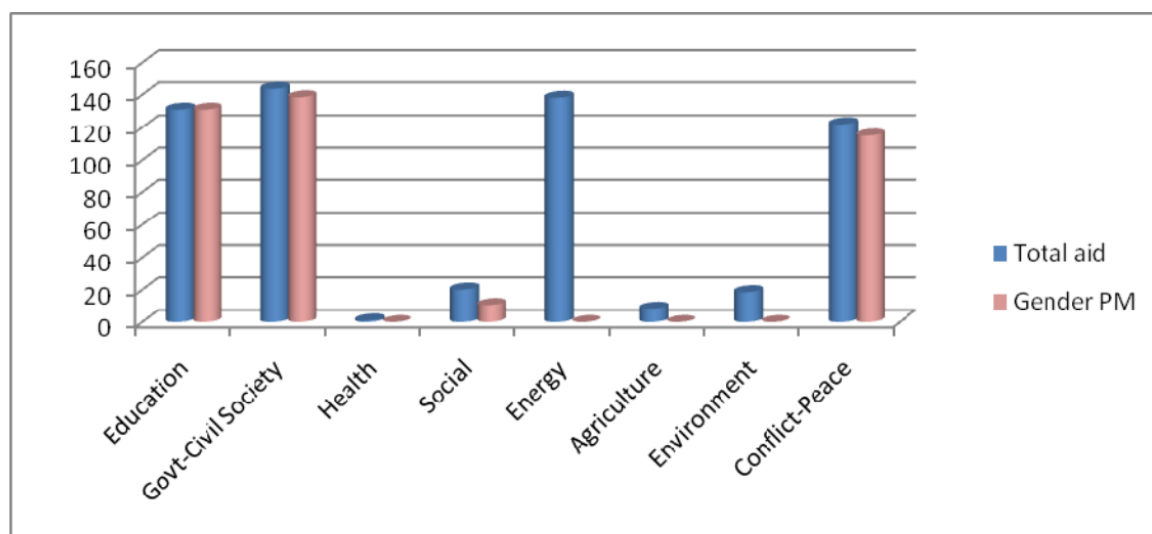
Total norsk bistandshjelp til Nepal i årene 2007-2009 var fordelt slik:

¹²⁶ Bauck, Lexow, Andresen, «Gender review: Royal Norwegian Embassy Pakistan», 8, 14, 16

¹²⁷ Bauck, Lexow, Andresen, «Gender review: Royal Norwegian Embassy Pakistan», 7

¹²⁸ Holter, Ingdal, «Gender Review: Royal Norwegian Embassy Nepal», 15-16

Figure 2: Norwegian aid (in mill NOK) to Nepal 2007-9 with Gender Policy Markers



(Holter, Ingdal, «Gender Review: Royal Norwegian Embassy Nepal», 16)

På modellen over ser man hvor mange millioner kroner som gikk til ulike sektorer, og hvor mye av bistanden på hver sektor som hadde «gender policy markers», oversatt til «kjønnsmarkører» på norsk. Om dette er korrekt oversettelse er jeg ikke helt sikker på, men bistandsaktuelt.no har omtalt det slikt, så da velger jeg å bruke deres oversettelse.¹²⁹ Det som hadde kjønnsmarkører, hadde likestilling som et politisk mål og hadde utviklingsaktiviteter basert på dette målet. Flere donorer og organisasjoner har tatt i bruk kjønnsmarkører som et kvalitativt statistisk verktøy for å overvåke utviklingsaktiviteter.

Innenfor kjønnsmarkører kan man skille mellom det som på engelsk blir kalt for «significant objective» og «main objective». Hvis kjønnsmarkøren var markert med significant objective, betydde det at likestilling var et viktig mål, men at likestilling ikke var selve grunnen til at man satte i gang programmet eller prosjektet. Hvis kjønnsmarkøren derimot var markert med main objective, var likestilling mellom kjønnene selve grunnen til at programmet eller prosjektet ble satt i gang, og forventede resultater var likestilling. Programmet eller prosjektet ville ikke blitt satt i gang hvis målet ikke var likestilling.¹³⁰ I noen statistiske oversikter brukes ordet «principal objective» istedenfor «main objective», men begrepene går ut på det

¹²⁹ BISTANDSAKTUELT, «Uten kvinners økonomiske utvikling og rettigheter oppnås ikke FN's bærekraftsmål»

¹³⁰ OECD-DAC, «Handbook on OECD-DAC Gender Equality Policy Marker», 5-6

samme. På modellen over kan man se at sektorene «utdanning», «myndigheter/sivilt samfunn» og «konflikt/fred» hadde kjønnsmarkører på hele eller store deler av bistanden. Rapporten påpeker at kjønnsmarkørene på utdanning hadde likestilling som «principal objective», og at «myndigheter/sivilt samfunn» og «konflikt/fred» hadde likestilling som «significant objective».¹³¹ Resterende sektorer hadde derimot få eller ingen kjønnsmarkører. Innenfor energi kan man se at den totale bistanden var nesten 140 millioner kroner, og at 0% inkluderte kjønnsmarkører.

Norges bistand til Pakistan har endret seg gjennom årene. Fra 1990 var bistanden konsentrert rundt varehjelp, gjødsel og skolebøker, samt et program for familieplanlegging. Norge reduserte bistanden i 1998 da Pakistan ble en atommakt, men gjenopptok samarbeidet rundt spesielt utdanning igjen etter terrorangrepet i USA 11. september 2001. På grunn av den pågående konflikten i nabolandet Afghanistan, ble det et nytt fokus på grenseområder og provinsen Khyber Pakhtunkhwa (KPK).¹³² Ifølge FNs informasjon om Pakistan, grenser KPK mot Afghanistan, og grenseområdet kontrolleres av Al-Qaida og Taliban. Pakistan har støttet vestlige land og deltatt i kampen mot terror, og USA har slettet store deler av landets gjeld som de satt igjen med etter tidligere konflikter.¹³³ I 2011 var utviklingsporteføljen bred og inkluderte blant annet støtte til kjønn og menneskerettigheter, godt styresett, og utvikling på landsbygda i enkelte områder. Det norske bilaterale bistandsprogrammet i Pakistan ble hovedsakelig kanalisert via FN-byråer, store norske og internasjonale/lokale ikke-statlige organisasjoner. Selv om Norge hadde bidratt mye i Pakistan, spesielt på humanitær støtte, var Norge bare en liten donor sammenlignet med eksempelvis USA, Storbritannia og Saudi-Arabia. Dette påvirket Norges muligheter til å ta opp ting med økonomiavdelingen i Finansdepartementet til Pakistan. Donorkoordinasjonen var en utfordring i Pakistan, og det var få arenaer hvor Norge var inkludert i formelle dialoger og forhandlinger med nasjonale partnere.¹³⁴ Slike forhold satte trolig begrensninger for innflytelsen Norge kunne ha i utviklingssamarbeidet.

Vi så i rapporten til Nepal at kjønnsmarkøren varierte i hver sektor. Modellen under er hentet fra rapporten til Pakistan, og illustrerer bruken av kjønnsmarkører i utviklingsbistanden i hver

¹³¹ Holter, Ingdal, «Gender Review: Royal Norwegian Embassy Nepal», 16-17

¹³² Bauck, Lexow, Andresen, «Gender review: Royal Norwegian Embassy Pakistan», 18

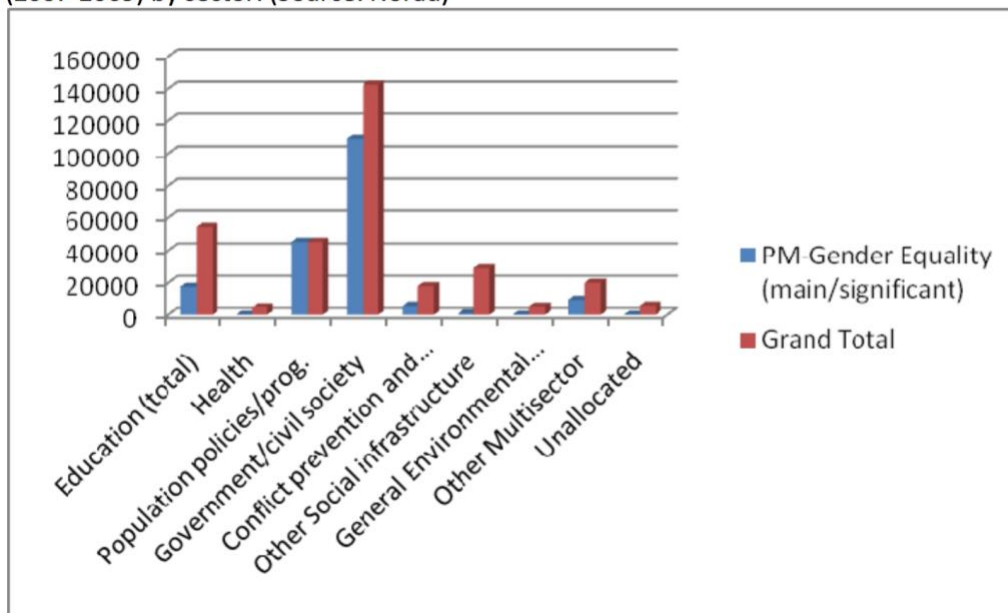
¹³³ FN «Pakistan»

¹³⁴ Bauck, Lexow, Andresen, «Gender review: Royal Norwegian Embassy Pakistan», 18-19, 21

sektor i perioden 2007-2009, altså før gjennomgangen ble utført:

Figure 4

Use of the Gender Policy Marker in the development aid (NOK) managed by the Embassy in Islamabad (2007-2009) by sector: (Source: Norad)



(Bauck, Lexow, Andresen, «Gender review: Royal Norwegian Embassy Pakistan», 20)

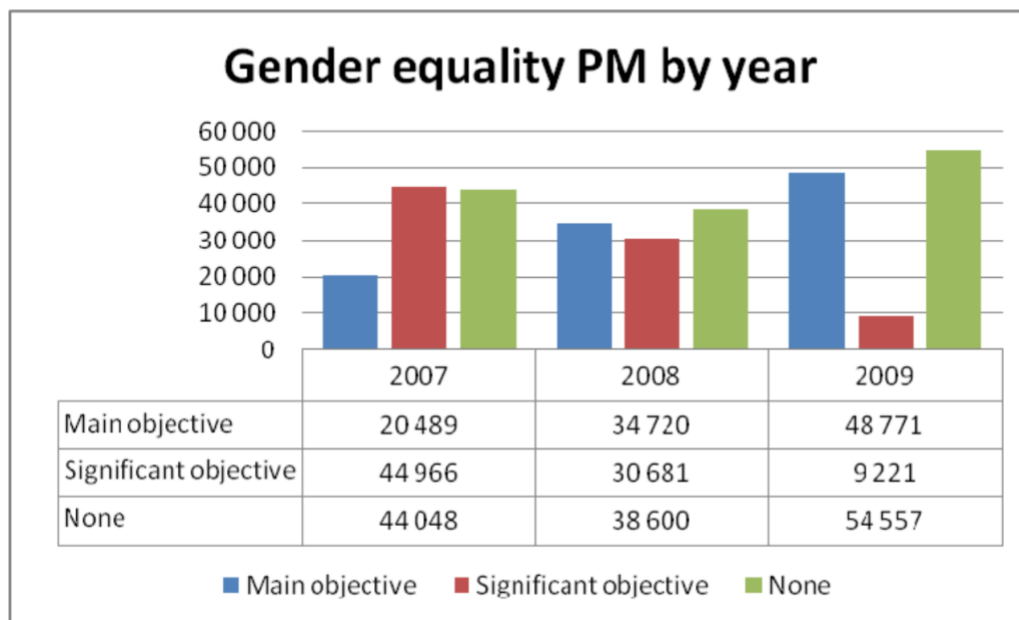
Innenfor utdanning kan vi se at lite av den totale bistanden hadde kjønn som «main» eller «significant» objective, og det samme gjaldt nesten samtlige sektorer. Kun sektorene «befolkningspolitikk- og utvikling» og «myndigheter/sivilt samfunn» hadde en kjønnsmarkører på en betydelig del av bistanden, og ambassaden rapporterte at disse to sektorene, sammen med utdanning, hadde likestilling som «main objective». Miljøvern og helse hadde ingen kjønnsmarkører og sosial infrastruktur og konflikthforebygging hadde begrensede tildelinger mot kjønn. At både Nepal og Pakistan hadde en stor del av bistanden med kjønnsmarkører i sektoren «myndigheter/sivilt samfunn», kan tyde på at det hadde blitt sett på som viktig å inkludere kjønn i denne sektoren.

Rapporten påpeker at finansiering som hadde kjønnsmarkører som significant objective hadde blitt redusert de siste årene, mens finansiering markert med kjønn som main objective hadde økt.¹³⁵ Denne endringen blir illustrert i modellen under, tatt fra rapporten til Pakistan. Her kan vi se fordelingen av likestilling som «main», «significant» og «ingen» kjønnsmarkører i årene 2007, 2008 og 2009.

¹³⁵ Bauck, Lexow, Andresen, «Gender review: Royal Norwegian Embassy Pakistan», 19

Figure 5

Share of the Embassy's development aid (NOK 1000) reported to have gender equality as a main, significant or not at all as a goal 2007-2009. Source: Norad 2011.



(Bauck, Lexow, Andresen, «Gender review: Royal Norwegian Embassy Pakistan», 20)

En økning i main objective betyr at det var en økning i prosjekter og programmer som hadde kjønn som selve hovedmålet for arbeidet. Dette kunne bli sett på som positivt, og viser at kjønn var grunnen til at prosjekter ble satt i gang. Det betydde derimot ikke at det var bra at programmer med significant objective hadde sunket. Et program med kjønn som significant objective kunne være vel så bra som et med main objective, så lenge kjønn og likestilling var inkludert i hele prosessen til programmet. Fra 2007-2009 hadde det vært en økning i programmer som ikke hadde noen som helst kjønnsmarkør, noe som betyr at likestilling ikke var noe som helst mål i flere programmer i 2009 sammenlignet med i 2007.

3.2.3 Tiltak gjort i arbeidet med kvinners rettigheter og likestilling

Teamene som gjennomførte likestillingsgjennomgangene så på tiltak som allerede var gjort rundt kvinners rettigheter og likestilling, og flere av tiltakene i Nepal gjaldt anti-diskriminering. I 1991 forpliktet Nepal seg til FNs kvinnekonvensjon om å avskaffe alle former for diskriminering av kvinner (CEDAW), som førte til en økt innsats mot målet om å

styrke KRLK. Kvinners tilstedeværelse i politikken hadde økt til en kvote på 33%, og inkludering av marginaliserte grupper og LGBTI hadde fått et større fokus.¹³⁶ Akronymet LGBTI står for lesbiske, homofile, biseksuelle, transseksuelle og interseksuelle.¹³⁷ Ambassaden jobbet aktivt med seksuelle minoriteter som målgruppe i deres arbeid med grunnloven og likestilling. I 2008 ble det bestemt i høyesterett at det skulle være slutt på diskriminering av homofile og lesbiske, og i gjennomgangsrapporten nevnes det at de trodde homofilt ekteskap skulle inkluderes i grunnloven.¹³⁸

Grunnloven som blir skrevet om i rapporten fra 2010 ble endelig vedtatt i september 2015. Norad skriver at «*Den har også mange positive aspekter når det gjelder kvinner, minoriteter og homofiles rettigheter. Grunnloven innebærer store reformer i statsstrukturen og lovverk*». ¹³⁹ Jeg klarte å finne en uoffisiell engelsk oversettelse av Nepals grunnlov fra 2015 som har blitt publisert av Nepal Law Society (Organisasjon bestående av blant annet jurister, dommere og professorer), International IDEA (internasjonalt institutt for demokrati og valghjelp) og UNDP (FNs utviklingsprogram). Marginaliserte grupper og minoriteter er nevnt flere plasser, og et av grunnlovens veiledende prinsipper for styringen av staten er at det skal legges til rette for muligheter og fordeler for minoritetssamfunn, at de skal få sosiale og kulturelle rettigheter ved å opprettholde sin identitet.¹⁴⁰

I grunnloven trekkes det fram at staten ikke skulle diskriminere borgere på grunn av blant annet opprinnelse, religion, rase, stamme, kjønn, mm.¹⁴¹ Jeg klarte derimot ikke å finne informasjon angående homofiles rettigheter, slik Norad antydte. Når det gjaldt inkludering i politikken, skulle Nasjonalforsamlingen bestå av 59 medlemmer, hvor 56 valgte medlemmer skulle bestå av blant annet minst tre kvinner og én som enten hadde nedsatt funksjonsevne eller en person fra en minoritetsgruppe.¹⁴² Til tross for at man kunne se en positiv utvikling sammenlignet med før, ble inkluderingen av ekskluderte grupper i politikken gjort i en svært beskjeden grad, og er kanskje ikke like bemerkelsesverdig som anti-diskrimineringen som nå

¹³⁶ Holter, Ingdal, «Gender Review: Royal Norwegian Embassy Nepal», 12

¹³⁷ Gender Norway «LGBTI»

¹³⁸ Holter, Ingdal, «Gender Review: Royal Norwegian Embassy Nepal», 12

¹³⁹ Norad «Nepal»

¹⁴⁰ Nepals Grunnlov 2015, nr. 51, j. 9. om «State policies»

https://www.constituteproject.org/constitution/Nepal_2015.pdf (dette er en oversatt, uoffisiell, versjon)

¹⁴¹ Nepals Grunnlov 2015, nr. 18, ((2) om «Right to Equality»

https://www.constituteproject.org/constitution/Nepal_2015.pdf (dette er en oversatt, uoffisiell, versjon)

¹⁴² Nepals Grunnlov 2015, nr. 86, ((2), a. om «Constitution of National Assembly and terms of members»
https://www.constituteproject.org/constitution/Nepal_2015.pdf (dette er en oversatt, uoffisiell, versjon)

hadde blitt en realitet. Om Norad direkte eller indirekte hadde påvirket disse systematiske endringene i arbeidet med grunnloven har jeg ikke undersøkt, men med tanke på at de aktivt jobbet for en inkluderende grunnlov, er det muligheter for at dette var tilfellet.

Nepal var blant ledende nasjoner i Sør-Asia som hadde inkludert «gender-responsive budgeting (GRB)», oversatt til kjønnsbudsjettering på norsk.¹⁴³ I praksis gikk dette ut på at når staten satte opp et budsjett, så ble det tatt hensyn til likestilling og rettferdig fordeling av ressurser, samt muligheter for alle, uavhengig av kjønn. Det var med andre ord en form for kjønnsintegrering, og budsjettene ble sett fra et kjønnsperspektiv. Dette var en del av forpliktelsene etter Beijing-konferansen.¹⁴⁴ Fra 2008-2010 hadde myndighetene i Nepal dette i vanlig budsjetteringsprosedyre¹⁴⁵ og det viste seg å være direkte positivt for kvinner.

Selv om det var store utfordringer rundt kvinners situasjon i Pakistan, hadde tiltak blitt satt i gang for å promotere KRLK. Et av tiltakene myndighetene i Pakistan hadde gjort i 2000 i regi av departementet for kvinneutvikling, sosial velferd og spesialundervisning (MoWD), var å sette opp en nasjonal kommisjon for kvinner. Funksjonene var å undersøke politikken, programmene og andre tiltak gjort av myndighetene for kvinners utvikling og likestilling. Andre funksjoner var å se på lovene, reglene og reguleringene som påvirket statusen og rettighetene til kvinner, og deretter foreslå anbefalinger for myndighetene som kunne bidra til forbedring. Myndighetene i Pakistan, hadde i likhet med Nepal tatt initiativ til kjønnsbudsjettering som et av deres hovedverktøy for å fremme likestilling.¹⁴⁶

Bruken av forum hvor man kunne ha politiske dialoger var andre tiltak som siktet på utvikling i Pakistan. Et av forumene var «*Pakistan Development Forum*» (PDF), og i dette utviklingsforumet kunne man kunne ta opp ulike problemstillinger. De hadde årlige møter med myndighetene i Pakistan hvor Norge var representert på ambassadørnivå. Norge tok opp kjønnsutfordringer på møtene i 2002, 2005 og 2007. «Friends of Democratic Pakistan» (FoDP), stiftet under lederskap av EU i 2008, var et forum for politiske dialoger hvor

¹⁴³ Holter, Ingdal, «Gender Review: Royal Norwegian Embassy Nepal», 14

¹⁴⁴ Bustø, «NFK med innspill til stortingsmelding for likestilling», *Norsk kvinnesaksforening*. 8.12.2014 <https://kvinnesak.no/2014/12/nkf-med-innspill-til-stortingsmelding-for-likestilling/>

¹⁴⁵ Holter, Ingdal, «Gender Review: Royal Norwegian Embassy Nepal», 14

¹⁴⁶ Bauck, Lexow, Andresen, «Gender review: Royal Norwegian Embassy Pakistan», 17

myndighetene i Pakistan kunne ta opp utfordringer. Likestilling mellom kjønn og kvinners utfordringer var derimot ikke tatt opp som et spesifikt punkt i dette forumet.¹⁴⁷

3.2.4 Programmer i Nepal og Pakistan

Etter at landets situasjoner og ulike tiltak hadde blitt presentert i rapportene, ble ulike programmer i utviklingssamarbeidet lagt fram. Programmene som ble sett på i Nepal og Pakistan ble, som vi allerede har sett, valgt ut på forhånd av ambassadebesøket. Ambassaden i Nepal valgte ut tre hovedområder som de ville skulle bli sett på i gjennomgangen; energi, styresett, og fred og sikkerhet. Programmene som ble presentert i rapporten var innenfor nevnte sektorer.¹⁴⁸ I rapporten til Pakistan ble det ikke spesifisert hvilke sektorer som ble sett på, men tre utvalgte programmer er allikevel inkludert i rapporten. I denne delen av kapitlet vil jeg kort redegjøre for temaer i programmene som ble sett på av temaet, gjennomgangsfunnene av programmene, hvorfor programmene var viktige innenfor kvinnerettet bistand, samt noen av anbefalingene som ble gitt av temaet for å forbedre arbeidet. Kun et utvalg av funn og anbefalinger vil bli inkludert.

Programmer i utviklingssamarbeidet kan bidra til en mer effektiv kvinnerettet bistand, men da kreves det at kvinner systematisk blir inkludert i programmene. Studien «The effects of foreign aid on women's attainment of their economic and social human rights», fra 2000, skrevet av Clair Apodaca, utforsker hvordan bistandsprogrammer har påvirket kvinners oppnåelse av økonomiske og sosiale menneskerettigheter. Utenlandske bistandsprogrammer kan legge til rette for kvinners likestilling hvis programmene klarer å ta hensyn til kvinners ulike roller i utviklingsarbeidet og ved å ha likestilling som mål. Flere studier konkluderte med at utenlandsk bistand ofte ble brukt til å fremme utenrikspolitiske mål istedenfor å ha som mål å utvikle eller bedre kvinners liv. Hvis man skal satse på å bedre situasjonen til kvinner, og at de skal dra nytte av bistanden, bør myndighetene integrere kvinner i utviklingsprogrammene. Kvinners rettigheter bør være et mål for utvikling, og kvinners ulike roller og situasjon burde bli tatt hensyn til i utviklingsprogrammene. I tidligere programmer hadde ikke dette blitt prioritert.¹⁴⁹

¹⁴⁷ Bauck, Lexow, Andresen, «Gender review: Royal Norwegian Embassy Pakistan», 22

¹⁴⁸ Holter, Ingdal, «Gender Review: Royal Norwegian Embassy Nepal», 21

¹⁴⁹ Apodaca, «The effects of foreign aid on women's attainment of their economic and social human rights», 205-206, 216

3.2.4.1 Programmer i Nepal

Fire ulike programmer ble sett på i Nepal. Programmet i energisektoren siktet på å heve levestandarden til folk på bygda, promotere et bærekraftig miljø og utvikle alternative energiindustrier. Hovedmålet var å redusere fattigdom ved å fokusere på tilgang til fornybar energi for folk på landet, kvinner og menn, fattige og ekskluderte grupper. Ved å promotere energi kunne man direkte eller indirekte redusere kvinners arbeidsmengde.¹⁵⁰ Kvinners tilgang på elektrisitet hadde i økende grad blitt sett på som essensielt for økonomisk vekst og fattigdomsbekjempelse i utviklingsland. Hvis både kvinner og menn hadde tilgang til elektrisitet, kunne det sørge for nye virksomheter, nye jobber og mer produktivitet. Dette kunne bidra til å redusere husholdningens arbeidsmengder og samtidig sørge for at både mannen og kvinnen i husholdningen hadde betalt arbeid.¹⁵¹ Teamets funn i gjennomgangen var at inkludering av kvinner ikke hadde skjedd og at det manglet et kjønnsperspektiv. Dette vanskeliggjorde måling av resultater for kvinner. Forklaringen på svakhetene kunne være en kombinasjon av lite spesifikk informasjon om hvordan dette kunne utføres i praksis, i tillegg til at dette var et sensitivt prosjekt hvor det kanskje ikke hadde lønnet seg å inkludere likestillingspolitiske markører. Programmet hadde ifølge rapporter vist seg å forbedre levebrødet til kvinner og jenter ved å redusere deres arbeidsmengde, men akkurat hvordan disse resultatene hadde blitt målt og dokumentert, var teamet usikre på. Det ble sjeldent skilt mellom kvinner og menn i energisektoren, noe som var nødvendig grunnet ulike kjønnsroller. Teamet beskrev programmet som «kjønnsblind».

Det andre programmet siktet på å bidra til fattigdomsbekjempelse ved å inkludere lokalt styresett og sørge for en utvikling ledet av fellesskapet. Noen av de forventede og planlagte resultatene var at borgerne og samfunnet kunne samarbeide med de lokale myndighetene og ta del i deres avgjørelser, samt at fordelingen av ressurser og tjenester ble mer rettferdig. Programmet ville sørge for en økt inkludering av kvinner og andre marginaliserte grupper.¹⁵² Med et godt styresett, eller omstilling i maktforhold, kunne man ivareta og beskytte borgerne i samfunnet, samt sørge for utvikling og reduksjon av fattigdom.¹⁵³ Arbeidet var derfor et viktig tema innenfor bistanden, men resultatene som teamet presenterte var varierende.

¹⁵⁰ Holter, Ingdal, «Gender Review: Royal Norwegian Embassy Nepal», 22, 26

¹⁵¹ Pueyo & Maestre, «Linking energy access, Gender and Poverty: A review of the literature on productive uses of energy», 170

¹⁵² Holter, Ingdal, «Gender Review: Royal Norwegian Embassy Nepal», 5, 23-24, 27

¹⁵³ Hyden, Mease, Foresti, et al. «Governance assessments for local stakeholders: What the world governance assessment offers» 1

Kvinner var kategorisert som en av de sosialt ekskluderte og fattige gruppene i Nepal, og ifølge rapporten hadde myndighetene tatt flere steg for å sikre kvinners inkludering i avgjørelser som ble tatt, blant annet via kvoter. Implementeringsmekanismene var derimot en stor utfordring i programmet. Det var svak infrastruktur for implementering og rapportering. Mangel på politisk enighet og stabilitet i landet og mangel på lokale politiske valg påvirket implementeringen negativt. Kulturelle og sosiale normer ble sett på som barrierer for en effektiv tilnærming til sosial inkludering og likestilling.

De to siste programmene som ble sett på, arbeidet for å støtte Nepal i bygging av en ny, inkluderende grunnlov, og prosessen rundt dette. Hovedmålet var å bidra til konsolideringen av demokratiet i Nepal gjennom en prosess som innebar skriving, forhandlinger og implementering av den nye grunnloven. Noen av de planlagte resultatene av dette programmet var å sørge for assistanse til ulike komiteer som jobbet med grunnloven, gi tekniske råd i grunnlovsprosessen, samt sørge for dialoger mellom politiske aktører. En prioritet var at marginaliserte gruppers behov ble tatt hensyn til, men hovedmålet med programmet var å bidra til et sammenhengende, fredfullt og funksjonelt demokrati i Nepal. Gjennom debatt og dialog skulle ville programmet få fram meningene og ønskene borgerne hadde i forbindelse med den nye grunnloven, og kvinner skulle få delta i offentlige dialoger og sivile saker. Den politisk ustabile situasjonen og mangel på lokale valg kunne være barrierer for arbeidet, og teamet fant det utfordrende å finne konkrete resultater fordi mye av arbeidet som hadde blitt gjort var konfidensielt. De fant derfor ikke ut om likestilling var inkludert i alle deler av programmets arbeid. Andre bemerkninger var at programmet ikke beskrev barrierer for kvinner eller hvordan de skulle tilrettelegge for dem.¹⁵⁴

3.2.4.2 Programmer i Pakistan

Tre ulike programmer ble sett på i Pakistan. Det første programmet baserte seg på et samarbeid mellom Norge og Pakistan, og hadde likestilling som grunnleggende mål. Programmet siktet på å redusere mors, nyfødtes og barns dødelighetsrater med 40% i ti landlige distrikter i Sindh-provinsen. Programdokumentet påpekte det svake og ikke-fungerende helsesystemet, samt dårlig ernæring og dårlig tilgang på medisinske tjenester. Det ble påpekt at utfordringene var mer komplekse enn bare tilgang, finansielle begrensninger og medisin. Ulikheter mellom kjønn og diskriminering spilte en viktig rolle. Kvinners situasjon

¹⁵⁴ Holter, Ingdal, «Gender Review: Royal Norwegian Embassy Nepal», 27-33

og sosiale begrensninger hadde ikke blitt inkludert i det avsluttende prosjektdokumentet. Temaet ble sett på som sensitivt og måtte tas opp forsiktig. Dette førte til at arbeidet ikke ble dokumentert, noe som hemmet oppfølgingen fra ambassadens side.¹⁵⁵ Forbedring av kvinners helse har vært en viktig sak for kvinner i utviklingsland. I 2017 døde over 800 kvinner om dagen grunnet mangel på hjelp under graviditet og fødsel. Det høye antallet kunne vært redusert om kvinner hadde bedre helsehjelp. Selv om det er mangel på god helsehjelp i flere utviklingsland, fokuserte kun halvparten av bistanden til helse i 2017 på kjønn og likestilling.¹⁵⁶ Programmet var derfor et viktig tiltak for å bedre kvinners situasjon.

Det andre programmet hadde som mål å skape et miljø hvor borgere kunne delta, samt bidra til myndiggjøring i alle unionene i Pakistan. Samfunnsengasjement var et annet viktig fokus. En midtveisvurdering i 2006 framhevet at programmet bidro til styrking av samfunnet, men kvinners deltakelse og fokus på kjønnsintegrering var derimot ikke inkludert i prosessen rundt myndiggjøringen. Temaet fant at det var motstand og motvilje i å inkludere kvinner i avgjørelser som skulle bli tatt, og anbefalte at kvinner burde bli integrert på tvers av alle komponenter.¹⁵⁷ Som vi så i introduksjonskapitlet, ble myndiggjøring, og da spesielt politisk myndiggjøring, påpekt som et av Norges mål i handlingsplanen. I kapittel 2 så vi at «women empowerment and gender equality» var et internasjonalt begrep som beskrev at målet med kvinnerettet bistand var å styrke kvinners utvikling, både sosialt, økonomisk, politisk og kulturelt.¹⁵⁸ «Empowerment» kan oversettes på norsk til «myndiggjøring», så for at kvinner skulle få utvikle seg, var det viktig å arbeide med myndiggjøring av kvinner, samt likestilling.¹⁵⁹ Hvis kvinner ble myndiggjort, kunne de bestemme over egne liv og ta del i politiske beslutninger. Dette kunne ha positive økonomiske konsekvenser, og dermed bidra til å bekjempe fattigdom. Likestilling er bra i seg selv, men også positivt for både økonomi og politikk. Kvinner representerer ofte halvparten av befolkningen i en stat, og hvis halvparten av befolkningen plutselig får mulighet til å ta utdanning, arbeide og bidra i samfunnet, er det større sannsynlighet for at staten kan komme seg ut av fattigdom.¹⁶⁰ Myndiggjøring av alle

¹⁵⁵ Bauck, Lexow, Andresen, «Gender review: Royal Norwegian Embassy Pakistan», 26-27

¹⁵⁶ OECD-DAC, «Aid Focussed on Gender Equality and Women's empowerment: A snapshot of current funding and trends over time in support of the implementation of the Beijing Declaration and platform for action» 4-5

¹⁵⁷ Bauck, Lexow, Andresen, «Gender review: Royal Norwegian Embassy Pakistan», 30

¹⁵⁸ Aasen, «Likestilling og kvinnerettet bistand – hva vet vi?», 5

¹⁵⁹ Bauck, Lexow, Andresen, «Gender review: Royal Norwegian Embassy Pakistan», 30

¹⁶⁰ Nymark, «Hva påvirker kvinners politiske myndiggjøring? Analyse av den relative effekten av handel og bistand, 1972-2016» 141, 143

unionene i Pakistan var derfor et aktivt tiltak som ikke bare kunne minske ulikheter mellom kvinner og menn, men også bidra til økonomisk og politisk vekst.

Det siste programmets mål var konfliktforebygging, fred og demokrati. Det siktet på at folk med ulik tro og kirkesamfunn respekterte hverandres tro og kunne leve i et fredfullt, tolerant og harmonisk samfunn. Økt kunnskap rundt praktiseringen av intra- og interreligiøse dialoger og fredsbygging blant befolkningen i Pakistan, kunne bidra til en endring i holdninger, med økt toleranse og respekt for mennesker av alle trossamfunn¹⁶¹. Kvinners stemmer var viktige i religiøse dialoger, og en plass hvor kvinnene kunne få muligheten til å uttrykke varierende erfaringer innenfor ulike religioner. En religion kunne være mangfoldig, og det var særlig viktig å få fram kvinners stemmer for å få et realistisk inntrykk av de ulike troene eller religionene.¹⁶² Gjennomgangsfunnene viste at kvinner ikke hadde blitt inkludert i arbeidet, og at det ikke var analysert hvilke kritiske barrierer som var relatert til kvinners deltakelse. Rapportene var generelt svake og manglet viktig informasjon.¹⁶³

Teamet ga flere anbefalinger til ambassadene i Nepal og Pakistan, både spesifikt til programmene, men også generelle anbefalinger. Programanbefalinger til Nepal var knyttet til en enda større innsats med å integrere kvinner i arbeidet. Det var viktig at kjønn ble spesifisert i alle programmer og observasjoner, og inkluderingen av kjønn måtte gjøres systematisk. Kjønnsanalyse i programmer, observasjoner og evalueringer var essensielt. Kvinner måtte bli invitert til politiske dialoger og samtaler. En annen idé var å ta lærdommer fra andre land. Gjennomgangsrapporten burde bli delt med nøkkelpartnere og eventuelt brukes til seminarer og workshops med samarbeidspartnerne til Norge. Teamet påpekte at pilotambassaden hadde et stort engasjement for KRLK i mange programmer og politiske dialoger. Likevel burde ambassaden vurdere å ta ledelsen i ulike prosjekter for å promotere KRLK mer, og forsøke å identifisere likestillingsaktører i hver sektor og programmer. Identifisering av lokale eksperter på kvinner og likestilling kunne bli kalt inn til ulike møter, kjønnsvurderinger og gjennomganger. Det kunne være sentralt å ha spesifikke tiltak for å finne ut kvinners representasjon i ulike prosjekter og programmer.¹⁶⁴

¹⁶¹ Bauck, Lexow, Andresen, «Gender review: Royal Norwegian Embassy Pakistan», 33

¹⁶² Fletcher, «Chapter 11: Women in Inter-religious dialogue», 181

¹⁶³ Bauck, Lexow, Andresen, «Gender review: Royal Norwegian Embassy Pakistan», 34-35

¹⁶⁴ Holter, Ingdal, «Gender Review: Royal Norwegian Embassy Nepal», 5, 7, 25, 31

Ambassaden i Pakistan hadde vært aktiv i støtting av likestilling, men det var fortsatt en rekke svakheter i arbeidet.¹⁶⁵ Kjønnspolmer ble sjeldent tatt opp i programdokumentene, med mindre prosjektet var spesifikt rettet mot å påvirke kjønn. Under årlige møter med partnere hadde finansielle og administrative risikoer dominert diskusjonene, framfor temaene kjønn og likestilling. Likestilling mellom kjønnene, hverken som særskilte eller gjennomgående utfordringer var i liten grad dekket, og i dialoger hadde det blitt rettet lite oppmerksomhet mot kvinners deltakelse, status og rettigheter. Ledelsen på ambassaden måtte ha klare forventninger til at ansatte skulle dokumentere kjønnsintegrering i oppfølging av programmene. Klare retningslinjer og krav ville gjøre ambassaden bedre til å identifisere og rapportere på oppnåelser og risiko relatert til kvinners situasjon og likestilling i utviklingsporteføljer. Videre påpekte teamet at det var viktig å følge opp spesifikke anbefalinger i denne rapporten i dialog med partnere. Devolusjonsprosessen, radikaliseringsprosessen, og den forverrede sikkerhetssituasjonen hadde alle ulike kjønnsdimensjoner og implikasjoner for kvinners rettigheter og utviklingen av et fredfylt Pakistan. Det var anbefalt å inkludere disse dimensjonene i en politisk rapportering til UD. Dette krevde at ambassaden opprettholdt en aktiv dialog med nasjonale partnere i tillegg til felles donorer.¹⁶⁶

3.2.5 Begrensninger for teamene

Ikke alt gikk som planlagt under likestillingsgjennomgangene, noe som til en viss grad påvirket arbeidet til temaene. Det var lav respons på undersøkelsen som ble sendt ut i forkant av besøket i Nepal. Med manglende respons fra ambassaden i Nepal førte det til svake forberedelser i forkant av besøket, og ingen trening av ansatte ble forberedt. Undersøkelsen ble heller sendt i etterkant av besøket, og denne gangen var responsen bedre. I tillegg til manglende respons på internettundersøkelsene i forkant av ambassadebesøket var det flere faktorer som gjorde at teamet ikke fikk gjennomført alt nøyaktig som planlagt. Ved ambassadebesøket i mai var det en streik i Nepal som gjorde at teamet ikke fikk møtt alle som de hadde planlagt møter med. I tillegg hadde ikke temaet fått tilstrekkelig med dokumenter i forkant av besøket.¹⁶⁷ Slike begrensninger var ute av Norads kontroll, og en streik akkurat den gjeldende uka kunne være vanskelig å forutse. Det kunne derimot tenkes at de manglende dokumentene kanskje kunne vært løst på en annen måte, men teamet nevnte ikke hvorfor

¹⁶⁵ Holter, Ingdal, «Gender Review: Royal Norwegian Embassy Nepal», 37

¹⁶⁶ Bauck, Lexow, Andresen, «Gender review: Royal Norwegian Embassy Pakistan», 8-10, 38

¹⁶⁷ Holter, Ingdal, «Gender Review: Royal Norwegian Embassy Nepal», 10, 43

dokumentene var fraværende eller hvem som hadde ansvaret, så dette blir vanskelig for meg å kommentere videre.

I gjennomgangen til Pakistan var det et sterkt fokus på å lære fra tidligere likestillingsgjennomganger, for å forbedre daværende praksiser og for å lage framtidige strategier. Gjennomgangen i Pakistan hadde et fokus på konfliktsensibilisering både integrert i internettundersøkelsen, diskusjoner og et læringsseminar hvor kjønn og konfliktdimensjoner var kombinert. Denne kombinerte tilnærmingen viste seg å være nyttig, og man kunne identifisere hvor kvinners rettigheter og likestilling burde bli analysert i Pakistan. Teamet hadde en introduksjonsøkt, to seminarer og en debriefingsøkt. De fleste møtene ble holdt som planlagt, men det planlagte besøket til Karachi (en region i Pakistan), måtte utgå grunnet avlysning fra den andre parten.

Andre utfordringer for Pakistan som er verdt å nevne er at da rapporten ble skrevet, var alle nasjonal-ansatte på ambassaden menn. På oppfølging av prosjekter via observeringsbesøk, hvis ansatte tok del i det, kunne man gå glipp av viktig informasjon og komponenter av et prosjekt som var kvinnespesifikt. Dette kunne bli løst ved å rekruttere kvinnelig nasjonalansatte eller ved å forsikre seg om at en kvinnelig konsulent var med på slike oppgaver. Sikkerhetssituasjonen i Pakistan var også en utfordring, noe som resulterte i begrensninger for diplomatisk ansatte, som igjen hemmet mulighetene til å observere i felt. Det kom fram at ansatte mente utdanningssektoren var spesielt viktig å integrere kjønn i. Flere prosjekter utenom utdanningssektoren kunne dra fordel av at et kjønnsperspektiv ble inkludert.¹⁶⁸

Noe jeg tenkte da jeg startet å lese rapportene fra likestillingsgjennomgangene, men som også blir nevnt i Nepals rapport, var tidsrammen for ambassadebesøket. Et fem-dagers besøk kunne umulig være tilstrekkelig for å dekke så store prosjekter. Dette er for øvrig nevnt som en begrensning, og det presiseres at tidsrammen var for kort til å følge opp viktige problemer og for å dekke alle fire «nivåene» i metodemodellen for likestillingsgjennomgangen.¹⁶⁹ Kapasitet og tid, sammen med mangel på systematisk arbeid, ble nevnt som begrensninger da ambassaden i Pakistan ble spurt om utfordringer i arbeidet med KRLK.¹⁷⁰

¹⁶⁸ Bauck, Lexow, Andresen, «Gender review: Royal Norwegian Embassy Pakistan», 12, 23-24

¹⁶⁹ Holter, Ingdal, «Gender Review: Royal Norwegian Embassy Nepal», 10

¹⁷⁰ Bauck, Lexow, Andresen, «Gender review: Royal Norwegian Embassy Pakistan», 25

3.2.6 Ambassadenes arbeid

En vurdering av ambassadenes kapasitet, rutiner og ressurser var en del av likestillingsgjennomgangene fra starten, men en systematisk evaluering og analysering ble ikke inkludert i alle rapportene. Gjennomgangene hadde ulik vektlegging på ulike ambassader, der noen fokuserte på programmer, og andre på politiske dialoger med myndighetene.

I gjennomgangen til Nepal viste det seg at ambassaden ikke hadde separate handlingsplaner for kjønn eller strategier for utviklingsporteføljer eller politiske dialoger, men heller fulgte retningslinjer i UD's handlingsplan 2007-2013 og Stortingsmelding nr. 11. Kunnskapsnivået blant de ansatte var relativt høyt, og nesten alle ansatte hadde gjennomgått opplæring i forbindelse med kjønn. Det betydde ikke nødvendigvis at de hadde utnyttet verktøyene i praksis og følte seg komfortable med å bruke verktøyene. Ambassadeansatte pekte selv på at de manglet menneskelige ressurser og kapasitet til å jobbe mer systematisk med kjønnsintegreringen. Det hadde blitt gitt for lite spesifikk informasjon om hvordan dette skulle gjøres og de ønsket derfor mer trening. Situasjonen i Nepal gjorde noe av arbeidet med KRLK vanskelig. Den norske ambassadøren i Nepal tok opp mangelen på kvinners deltakelse i forhandlingene mellom maoistene og de politiske partiene, men ønsket ikke å presse det fram fordi diskusjonene allerede var sensitive.¹⁷¹ Det ble derfor vanskelig for Norge å påvirke akkurat dette.

Den norske ambassaden i Pakistan var en hektisk arbeidsplass med ledelse og ansatte som håndterte mange agendaer relatert til kriser, nødstilfeller og konflikt, samt annet arbeid. At ambassaden var preget av en travel hverdag gjorde at de ikke fikk tid til å diskutere spørsmål knyttet til likestilling, og måtte prioritere dette bort framfor andre viktige oppgaver og diskusjoner. Internettundersøkelsen i forkant av besøket kastet lys over ambassadens opptreden når det gjaldt kjønnsintegrering, og mangel på trening ble sett på som et problem. Ansatte som hadde gjennomgått trening hadde ikke fått utbytte av den, og mange mente selv at deres egen kunnskap var utilstrekkelig. Svarene på internettundersøkelsen viste at ansatte både ønsket og trengte mer trening og flere verktøy til å støtte dem i

¹⁷¹ Holter, Ingdal, «Gender Review: Royal Norwegian Embassy Nepal», 21, 34-35

kjønnsintegreringsarbeidet. Sikkerhetssituasjonen i Pakistan satte i tillegg begrensninger for observering,¹⁷² noe som påvirket arbeidet.

Mangel på systematisk arbeid, kapasitet og tid var utfordringer på flere ambassader, og i en evalueringsrapport utgitt av NORAD i 2015 trekkes det lignende konklusjoner som i rapportene til Nepal og Pakistan. Som nevnt tidligere i oppgaven foreslo handlingsplanen at ambassadene utviklet handlingsplaner for deres eget arbeid på KRLK. Planene burde være operasjonelle og resultat-baserte, hvor de presiserte hvordan resultatene skulle bli målt. Rapporter fra ambassader som arbeider med KLRK måtte inkludere konkrete resultater og eksempler på målrettede aktiviteter, i tillegg til informasjon om langsiktig innsats. UD hadde ansvaret for å dokumentere konkrete utviklingsresultater på KRLK, og derfor trengte de konkret input fra ambassadene.

Ambassadeansatte i flere land uttrykte ulike tanker om kjønnsintegreringsprosessen. Noen så på den som positiv, og andre så på den som tidskrevende og gjennomførte ikke alltid. Engasjement fra ledelsen på ambassadene var nødvendig for å lage et aktivt miljø og en systematisk tilnærming til kjønnsintegrering. Ledelsen på ambassadene var ansvarlige for resultatene som ambassadene bidro til og de måtte forlange rapportering fra de ansatte. Dette skjedde ikke i praksis, og ambassadene rapporterte ikke grundig nok på resultatene av arbeidet sitt. De beste resultatene når det gjaldt systematisk rapportering på KRLK kunne man se hos pilotambassadene, noe som trolig hadde sammenheng med et større fokus på integrering av kjønn. Utilstrekkelig involvering av ambassadeledelse ble sett på som en av utfordringene for manglende resultatrapportering, noe som også ble observert på pilotambassadene. Et grundig nok arbeid var avhengig av hvor mye kapasitet og ledig tid de ansatte hadde, samt engasjementet til de individuelle.¹⁷³ Nevnte faktorer, sammen med manglende involvering og innsats fra ambassadeledelsen, kan tyde på at KRLK-promoteringen kanskje ikke havnet øverst på prioriteringslisten hos alle ambassadene.

3.2.7 Resultatbasert ledelse

Resultatbasert ledelse var et av fire elementer som inngikk i kjønnsintegreringsmodellen. Det var et verktøy som ambassadene kunne bruke for å overvåke og følge opp implementeringen

¹⁷² Bauck, Lexow, Andresen, «Gender review: Royal Norwegian Embassy Pakistan», 23-24

¹⁷³ Jones, Tvedten, Arbulú, et al., «Evaluation of Norway's support to women's rights and gender equality in development cooperation», 38, 41

av en strategi. Hovedmålet var å oppnå bedre resultater ved å ta tak i problemer relatert til prosjekter eller programmer. Resultatbasert ledelse ble bare kort nevnt i rapportene, og det ble presentert lite informasjon sammenlignet med de andre elementene. I Pakistans rapport skriver teamet at ambassadenes årsmøter fokuserte på utfordringer relatert til finansiell rapportering, forsinkelser, avvik og administrative og finansielle risikofaktorer. Kjønnsutfordringer kunne i noen tilfeller bli tatt opp i diskusjoner, men vanligvis kun med partnere som hadde spesifikt fokus på KRLK som en del av deres program. Dette viste at utfordringer relatert til kjønn ikke ble prioritert, noe som var essensielt for en god resultatbasert ledelse. Ambassadeansatte manglet opplæring i hvordan de skulle bruke verktøyet.¹⁷⁴ Teamet i gjennomgangen til Nepal så på ulike indikatorer, blant annet omfang av KRLK i mål og resultater. Det ble påpekt at programmene rapporterte på aktiviteter som hadde blitt gjort, men manglet rapportering på endringer som hadde skjedd på grunn av intervensjoner i prosjektet. Utfall av programmene og effekten av dem manglet også. I likhet med ambassaden i Pakistan, manglet ambassaden i Nepal opplæring i resultatbasert ledelse.¹⁷⁵

3.2.8 Kjønnsperspektiv og likestilling i programmene – Kunne de bidra til bedring av kvinners situasjon og reduksjon av fattigdom?

Ulike programmer hadde ulike mål i ulike land, men felles for alle programmene var at likestilling var en liten eller større del av arbeidet. Når vi ser på viktigheten av temaer som programmene arbeidet med, og hvordan det positivt kunne påvirke kvinner, er det mye som tyder på programmene var relevante og viktige. Som vi har sett, måtte et effektivt bistandsprogram som bidro til likestilling, integrere kvinner i programmet. Kvinners rettigheter burde være et mål, og kvinners rolle måtte bli hensyntatt.¹⁷⁶ Som jeg nevnte innledningsvis hadde tidligere programmer ifølge Apodaca (2000) ikke inkludert dette, men flere av programmene som jeg har presentert i dette kapitlet forsøkte i stor grad å inkludere kvinner, og likestilling var et mål i større eller mindre grad i majoriteten av programmene. Selv om programmene forsøkte å inkludere kvinner, var det ikke gjort systematisk nok. Noen av programmene sviktet på flere punkter, og det som ofte gikk igjen var mangel på analysering av kvinners situasjon og barrierer, samt inkludering av kvinneperspektiver. Sosiale begrensninger for kvinner og tilrettelegging måtte inkluderes i programdokumentene

¹⁷⁴ Bauck, Lexow, Andresen, «Gender review: Royal Norwegian Embassy Pakistan», 36

¹⁷⁵ Holter, Ingdal, «Gender Review: Royal Norwegian Embassy Nepal», 36-37

¹⁷⁶ Apodaca, «The effects of foreign aid on women's attainment of their economic and social human rights», 216

for at de skulle fungere i praksis. Mangel på dette, sammen med mangel på likestillingspolitiske markører, førte til en utilstrekkelig resultatrapportering.

Alle programmene kunne direkte eller indirekte sørge for bedring av kvinners situasjon, og de representerte utfordringer som var sentralt å jobbe med i hvert enkelt land. Til tross for svakheter i programmene, er arbeidet og temaene svært sentrale innenfor kvinnerettet bistand og fattigdomsbekjempelse. Selv om programmene alene ikke nødvendigvis bidro til en stor endring, er de viktige i kombinasjon med endringer i holdninger og atferd i samfunnet. Hvis programmene derimot hadde inkludert likestilling og et kvinneperspektiv i en enda større grad, er det mer tenkelig at de alene kunne utgjort en større forskjell i kvinners situasjon og reduksjon av fattigdom.

3.3 Oppsummering kapittel 3

I dette kapitlet har vi sett at likestillingsgjennomgangene ble satt i gang for å styrke ambassadenes arbeid rundt KRLK. Ut fra informasjonen jeg har funnet, gjennomgikk 15 ulike ambassader en likestillingsgjennomgang. Vi har vært inne på hva gjennomgangene i Nepal og Pakistan innebar, og utfordringer som reiste seg rundt dette. Teamenes funn har blitt presentert, og vi har sett på hvorfor flere av programmene var relevante innenfor kvinnerettet bistand. Programmene som har blitt presentert i Nepals gjennomgang, var relevante i form av situasjonen som landet var i, men også relevante for bedring av kvinners situasjon. Fokus på fornybar energi, bedre styresett og en inkluderende grunnlov hadde allikevel blandede resultater i form av kjønnsintegrering. Flere av sektorene som norsk bistand ga støtte til, hadde kjønnsmarkører som «significant objective» eller «main objective». Dette var ikke tilfellet i energisektoren, og spesielt her måtte ambassaden gjøre en ekstra innsats for å integrere kjønn. Programmene manglet rapportering på endringer, utfall og effekter, og ambassaden manglet opplæring i bruk av resultatbasert ledelse.

Selv om mye fremgang og tiltak ble observert, var implementeringen av KRLK i Nepal fortsatt hemmet på grunn av lite politisk progresjon. Større innsats, kapasitet og mer trening innenfor kvinner og likestilling i resultat-basert ledelse, observasjon og evaluering, måtte bli lagt mer vekt på ved ambassaden. Hvis de gjorde dette kunne de bli bedre på å dokumentere de gode resultatene som så ut til å være tilfellet i Nepal. Ulikheter mellom kvinner og menn i Nepal var et faktum, og ekskluderingen var på et sosialt, økonomisk, kulturelt og politisk

plan. Diskriminering av både kvinner og marginaliserte grupper var en utfordring. For å bekjempe eller redusere fattigdom var det viktig å adressere og analysere disse utfordringene i det norske utviklingssamarbeidet. I tillegg til et godt arbeid innenfor KRLK, hadde ambassaden støttet lokale kvinnegrupper og organisasjoner som promoterte kvinners deltakelse i politikken. Ambassaden fikk generelt skryt for deres arbeid og ambisjoner.¹⁷⁷

Pakistan var et turbulent land med ulike utfordringer, og programmene var ofte rettet mot det. Fokuset på likestilling, myndiggjøring og konfliktforebygging, fred og demokrati var sentralt for å bedre kvinners situasjon. «Figure 4» i rapporten viste at noen sektorer hadde likestilling som «significant objective» eller «main objective», men at miljøvern og helse, samt sosial infrastruktur og konfliktforebygging hadde få eller ingen kjønnsmarkører. Innenfor resultatbasert ledelse viste rapporten at det var for lite fokus på utfordringer relatert til kjønn i diskusjoner og møter. Opplæring i bruk av verktøyet manglet. Ambassaden i Pakistan som travel arbeidsplass resulterte i at KRLK ikke ble tilstrekkelig prioritert. Ambassadeansatte uttrykte at de trengte å styrke deres kunnskaper. Begrensninger i form av sikkerhetssituasjonen i landet påvirket arbeidet. Det var allikevel en bevissthet og forpliktelse blant ledelsen til likestilling som et viktig prinsipp i utviklingssamarbeid på ambassaden. Ambassaden hadde blitt kjent for deres støtte til kvinneorganisasjoner og likestilling.¹⁷⁸

Kapittel 3 har presentert hva likestillingsgjennomgangene var, og hva som ble presentert i rapportene av gjennomgangene til Nepal og Pakistan. Situasjonen i landet spilte inn på kvinners situasjon, og påvirket hva som ble fokusert på i utviklingssamarbeidet. Begge ambassadene jobbet aktivt med kvinner, men dette hadde ikke blitt tilstrekkelig inkludert i deres utviklingsporteføljer. Dette var tilfellet på flere ambassader. Teamet presenterte flere anbefalinger som ambassadene kunne jobbe med videre for å forbedre deres arbeid på kvinner og likestilling. I neste kapittel vil jeg gå inn på utfordringer knyttet til bistand og kvinnerettet bistand, og drøfte hvordan dette kanskje også påvirket likestillingsgjennomgangene.

¹⁷⁷ Holter, Ingdal, «Gender Review: Royal Norwegian Embassy Nepal», 5-6

¹⁷⁸ Bauck, Lexow, Andresen, «Gender review: Royal Norwegian Embassy Pakistan», 17

4 Kapittel 4: utfordringer, oppfølging og refleksjoner

Likestillingsgjennomgangene var et viktig tiltak for å forbedre ambassadenes integrering av kvinner i deres utviklingsporteføljer, men om selve gjennomgangene faktisk bidro til forbedring av kvinners situasjon, har vært vanskelig å finne konkrete svar på. Det har reist seg flere utfordringer i bistandsarbeidet, både generelt og innenfor kvinnerettet bistand. Vestlige giverland som overkjører mottakerland, standarder som skapes i vestlige land, samt nedprioritering, kan påvirke arbeidet og føre til at bistanden ikke får tiltenkte resultater. Man kan derfor stille spørsmål til om tilsvarende faktorer har påvirket ambassadenes arbeid. Selv om ambassadene ble oppfordret til å etterspørre likestillingsgjennomgangene, var det derimot ingen krav om at ambassadene skulle følge opp eller implementere anbefalingene som ble gitt av teamet.¹⁷⁹ Det viste seg allikevel at oppfølging ble gjort på flere ambassader, noe som framkommer av blant annet Norads årsrapporter. Jeg har ikke klart å finne noe sekundærlitteratur som omhandler selve likestillingsgjennomgangene og oppfølgingen av dem, så oppfølging og eksterne evalueringer som presenteres i dette kapittelet er dokumenter utgitt i Norads publikasjonsbase. I dette kapittelet vil jeg først se på ulike utfordringer, og deretter gå innom hva som ble gjort i ettertid av likestillingsgjennomgangene, både med tanke på oppfølging og videre arbeid innenfor kvinners rettigheter og likestilling mellom kjønnene (KRLK). Underveis vil jeg reflektere og se på likestillingsgjennomgangene i lys av utfordringer og poenger som blir presentert.

4.1 utfordringer i kvinnerettet bistand og arbeidet med kvinners rettigheter og likestilling

Som vi har sett i likestillingsgjennomgangene, var det flere utfordringer knyttet til arbeidet med KRLK. Det som ble nevnt i gjennomgangene var imidlertid bare en liten del av utfordringene som reiste seg i arbeidet med kvinner og likestilling. I denne delen av kapittelet vil jeg ta opp vanlige utfordringer i bistand og kvinnerettet bistand, og se om liknende utfordringer reiste seg i likestillingsgjennomgangene. Nedprioritering av KRLK, dokumentasjon og måling av bistandsresultater, samt Norge som vestlig giverland, er temaer som vil bli tatt opp. Boken «Langtvekkistan» av Arild Engelsen Ruud nevner at globaliseringen har ført til at land som tidligere var langt borte, nå er nærmere. Selv om dette

¹⁷⁹ «Lessons Learned from Gender Reviews of Norwegian Embassies», Norad, rapport, 4

kan gjøre samarbeid lettere, er det utfordrende å forstå og fortolke politiske, kulturelle og samfunnsmessige forhold i landene. Det hjelper ikke å bare skaffe seg faktakunnskaper, og mangel på forståelse har skapt feilslutninger.¹⁸⁰ Det er i stor grad dette komplikasjoner i utviklingssamarbeidet baseres på.

4.1.1 Problematisk at standarder og regler skapes av et vestlig giverland?

Etter talen til Harry Truman i 1949, ble «teknisk assistanse» til utviklingsland en sentral del av utviklingssamarbeidet, hvor store investeringer og prosjekter som skulle bedre infrastrukturen ble satt i gang. Problemet var at det var «vestlige eksperter» som skulle stå for dette arbeidet. Mennesker som ikke hadde tilstrekkelig kunnskap om mottakerlandet skulle hjelpe til med å fikse problemer i mottakerlandet, og det var en idé om at land i nord kunne fikse problemer i sør ved bruk av sin «ekspertise».¹⁸¹ Norge har status som et av verdens mest likestilte land når det gjelder kjønn, og går fram som et forbilde i bistandspolitikken.¹⁸² Man kan kanskje tenke at hvis andre land fulgte samme strategi som Norge, kunne de oppnå tilsvarende resultater. I realiteten lot ikke dette seg gjøre, i hovedsak fordi utviklingslandene ofte hadde helt andre forutsetninger enn Norge. At vi scorer bra på likestillingsfronten kan ha sammenheng med situasjonen i landet. Vi er en velferdsstat med et godt styresett og en sterk økonomi, og staten sørger for at borgerne har en rekke goder. Som vi har sett i kapittel 3, er det ikke nødvendigvis slik at samarbeidslandene til Norge har det samme utgangspunktet. I Nepal og Pakistan var det utfordringer rundt styringen av landene, økonomien var svak og flere grupper ble ekskludert fra samfunnet. Hvis man skulle jobbe med likestilling i samarbeidsland, måtte man ta hensyn til slike barrierer.

Selv om analysering av hindringer og barrierer kunne bidra til et mer effektivt arbeid rundt likestilling, var det ikke nødvendigvis slik at likestilling og kvinners rettigheter i samarbeidslandene ble omtalt og definert på samme måte som i Norge. Så hvordan kunne Norge egentlig vite hva som ble sett på som likestilling og kvinners rettigheter i andre land? Dette er et sentralt spørsmål i kvinnerettet bistand, og noe som Marit Tolo Østebø tar opp i doktoravhandlingen sin fra 2013. Hun viser at til tross for at det er internasjonal enighet om prioritering av likestilling, så er det ulike oppfatninger av hva som inngår i begrepet

¹⁸⁰ Ruud «Langtvekkistan» 5-6

¹⁸¹ Koch, Weingart, *The Delusion of Knowledge Transfer*, (u.s.: African Minds, 2016), 10

¹⁸² Østebø, *Translations of Gender Equality in International Aid*, 10

likestilling. «Likestilling» er et dynamisk begrep som har endret seg og blitt omformet gjennom tiden, og begrepet varierer i ulike land og kulturer. Religiøse, historiske, økonomiske, politiske og kulturelle årsaker spiller inn på hvordan begrepet fortolkes, fremmes og hva det innebærer i praksis.¹⁸³

Likestilling og kvinners rettigheter er en selvfølge i Norge, men dette betyr ikke at mennesker i andre land har samme syn som oss. Etnosentrisme, kulturel relativisme og universalisme er begreper som er sentrale i denne sammenhengen. Etnosentrisme er et begrep som brukes når man ikke har evnen til å forstå eller godta andre sine perspektiver. Hvis man har et etnosentrisk perspektiv, ser man på sin egen kultur som det eneste riktige, og klarer ikke å se verden fra et annet perspektiv enn sitt eget. Vesten vil gjerne at andre kulturer skal lære av sin kultur, og ser på sin egen kultur som et fasitsvar på hvordan et samfunn bør fungere.¹⁸⁴ Praksiser som blir sett på som undertrykking eller kjønnsdiskriminering av kvinner i Norge, blir ikke nødvendigvis sett på som noe uvanlig eller ulovlig i andre land eller kulturer. Eksempler her kan være ubetalt arbeid, kjønnslemlestelse, mangel på stemmerett, tvangsekteskap, eller mangel på skolegang. Kulturel relativisme er et annet begrep som er relevant i utviklingssamarbeidet. Begrepet innebærer læren om at samfunn er ulike, og at man må forstå andres kulturer på dens egne premisser. Det handler om respekt for andre samfunn, og at man må forstå handlinger til mennesker ut fra deres kulturelle bakgrunn.¹⁸⁵ Man må derfor sette seg inn i den kulturelle konteksten, og forstå moralsk variasjon. Regler om moral varierer fra sted til sted.¹⁸⁶ For å forstå hvorfor utviklingslandene er forskjellige fra giverlandet, var det dermed sentralt med mer enn bare kunnskap om landet.

Universalisme er et annet begrep som kan beskrives som motsetningen til kulturel relativisme. Begrepet innebærer at man har oppfatningen av at det kun finnes en universell standard som alle samfunn og kulturer bør følge.¹⁸⁷ I kapittel 2 definerte jeg «kvinnens rettigheter» på bakgrunn av informasjon jeg fant på Utenriksdepartementet sine nettsider. Her så vi at «kvinnens rettigheter» handlet om at kvinner hadde en frihet hvor de fikk bestemme over sitt eget liv, og at «likestilling» siktet til at kvinner og menn hadde like rettigheter og muligheter.

¹⁸³ Østebø, *Translations of Gender Equality in International Aid*, VII, 69

¹⁸⁴ Pettigrew, «Ethnocentrism», 827

¹⁸⁵ Ruud «Langtvekkistan» 87

¹⁸⁶ Vincent, *Human rights and international relations* (u.s.: Cambridge University press, 1987) 54

¹⁸⁷ Ruud «Langtvekkistan» 88

Fordeling av makt, ressurser og ansvar ble nevnt her.¹⁸⁸ Nevnte definisjoner er hentet fra handlingsplanen for kvinners rettigheter og likestilling i utviklingssamarbeid (2007-2013), og er utformet av Utenriksdepartementet i Norge. Dette er standarder som er produsert av et vestlig giverland, og det er kanskje ikke nødvendigvis slik at alle samarbeidsland i realiteten kan oppnå det som Utenriksdepartementet beskriver som «kvinners rettigheter og likestilling». Det er ikke tatt hensyn til kulturelle og religiøse forskjeller og hindringer, og man kan kanskje stille spørsmål til om dette kan ses på som universalisme. Dette er en diskusjon jeg ikke kommer til å gå inn på, men det er viktig å tenke på i arbeidet med samarbeidsland.

Ideal Hoxha fant i sin masteroppgave fra 2015 at kulturelle og religiøse barrierer kunne hindre arbeidet rundt likestilling, og bruker Kosova som eksempel. Majoriteten (90%) av innbyggerne i landet var muslimer, og samfunnet var preget av sterke kjønnsroller hvor kvinner ofte vokste opp i et undertrykkende samfunn, og menn ble opplært til at de skulle ha ansvaret for resten av husstanden. Han argumenterer for at innflytelsesrike aktører i samfunnet som uttrykte undertrykkende tanker om kvinner, kunne ha stor negativ innvirkning på kvinners rettigheter og likestilling, og vanskeliggjøre utviklingssamarbeidet. Han påpeker i sin oppgave at strukturene i noen samfunn, særlig med hensyn til religiøs praksis, ikke alltid åpnet for vestlig baserte verdier og tanker om likestilling. Hvis det ble sammenstøt mellom moderne ideer og religiøse verdier, måtte moralske verdier trumfe.¹⁸⁹ Hvis 90% av innbyggerne i et land hadde et trossamfunn hvor kjønnsroller sto sterkt, og i tillegg hadde praksiser som vesten så på som undertrykking, kunne det bli utfordrende for et potensielt giverland å nå igjennom med vestlige standarder for kvinners rettigheter og likestilling.

Selv om eksemplet i forrige avsnitt ikke nødvendigvis er tilfellet i alle muslimske land, er det et eksempel som kan vise til at det blir gjort lokal motstand mot kvinners rettigheter og likestilling. Risiko og trusler var vedvarende problemer i arbeidet med KRLK, og det hadde blitt møtt motstand når det gjaldt den sosiale endringen, spesielt i forbindelse med menneskerettigheter, sosiale normer og praksiser. På bakgrunn av dette måtte risikoanalyse være en del av planleggingen.¹⁹⁰ Ambassaden i Pakistan ble etter gjennomgangen anbefalt å ha klarere retningslinjer og krav slik at de bedre kunne identifisere og rapportere på risiko

¹⁸⁸ UD, «Action Plan for Women's Rights and Gender Equality in Development Cooperation» 13

¹⁸⁹ Hoxha, *Women's Rights in Kosovo: Cultural and Religious Barriers*, 34, 36, 39-40

¹⁹⁰ Aasen, «Likestilling og kvinnerettet bistand – hva vet vi?», 17

relatert til kvinners situasjon og likestilling i utviklingsporteføljer.¹⁹¹ Å sette seg grundig inn i den religiøse og kulturelle konteksten er derfor essensielt i arbeidet, fordi kvinnerettet bistand først og fremst handler om sosiale endringer i samfunnet.

Kvinnesyn og likestilling kan variere i ulike land og i ulike trossamfunn og religioner, og Norge som giverland må ta hensyn til dette. Koch & Weingart argumenterer for at ingenting kan erstatte lokal kunnskap, og derfor spiller lokale forhold en stor rolle i et suksessfullt program. Lokale aktører måtte derfor inkluderes i samarbeidet,¹⁹² og spesielt kvinner og kvinners perspektiver.

Den religiøse konteksten ble nevnt en rekke ganger i gjennomgangen til Pakistan, men i Nepal så det ikke ut til at dette var en like stor utfordring. I Pakistan hadde det vært en radikal religiøs bevegelse opp gjennom årene før gjennomgangen, og dette hadde hatt innflytelse på store deler av landet. Religion generelt, sammen med konservative religiøse ideologier, ble nevnt som hindringer for kvinner. Diskriminerende lover hadde lenge vært en del av kjønnsdiskursen i Pakistan. Det todelte rettssystemet i landet inkluderte egne Sharia-domstoler som implementerte islamske religiøse lover.¹⁹³ I Nepal har derimot religion blitt nevnt i liten grad, noe som kanskje kan tyde på at det ikke var en like stor utfordring som i Pakistan. Det eneste som blir tatt opp angående religion var i resultatene fra internettundersøkelsen i forkant av ambassadebesøket. Svarene fra Nepal og India ble slått sammen til et notat, og her framkommer det at kjønnsintegreringen i arbeid med kultur var svak, og at landet tankesett var konservativt. De jobbet allikevel med kulturelle og religiøse utfordringer.¹⁹⁴ Det spesifiseres ikke hvilke svar som kom fra ambassaden i Nepal og hvilke som kom fra India, men det kan tenkes at det var flere likheter i svarene fordi resultatene hadde blitt slått sammen.

4.1.2 Forholdet mellom giver- og mottakerland

Skillet som har blitt skapt mellom vestlige land og områder utenfor Europa har blitt kritisert, og giverlands holdninger overfor mottakerland har i noen tilfeller påvirket utviklingssamarbeidet. Mottakerland har tidligere fått fryst bistandsmidler fordi det har vært

¹⁹¹ Bauck, Lexow, Andresen, «Gender review: Royal Norwegian Embassy Pakistan», 38

¹⁹² Koch, Weingart, *The Delusion of Knowledge Transfer*, (u.s.: African Minds, 2016), 10, 339

¹⁹³ Bauck, Lexow, Andresen, «Gender review: Royal Norwegian Embassy Pakistan», 14, 16

¹⁹⁴ Holter, Ingdal, «Gender Review: Royal Norwegian Embassy Nepal», 47-48

spenninger mellom giverland og mottakerlandet, men også fordi de ikke hadde oppfylt vestlige krav. Et eksempel på et land som hadde et anstrengt forhold til giverland, var Tanzania. På 90-tallet hadde landet noe Muriaas beskriver som en isfront mellom dem og internasjonale donorer. Regjeringen i Tanzania var lei av vestlige donorerers nedlatende holdninger mot dem, og i 1994 frøs flere donorer all bistand til landet fordi de mente at regjeringen ikke oppfylte kravene som de hadde lovet å gjennomføre.¹⁹⁵ Et annet eksempel hvor et land fikk fryst bistandsmidler var Rwanda etter at presidenten i 2012 ble anklaget for å ha støttet rebeller i den demokratiske republikken Kongo, under Kivu-konflikten. De fleste donorene valgte å ta avstand fra presidentens politikk, blant annet ved å fryse bistandsmidler. Den regionale samarbeidsorganisasjonen «Den Europeiske Union» (EU) valgte å ikke sanksjonere Rwanda med hensyn til befolkningen. Å kutte bistandsmidler for å straffe myndighetene eller de som satt med makten, ville sannsynlig heller ramme befolkningen i landet. Å kutte bistanden kunne i tillegg ødelegge for økonomisk utvikling.¹⁹⁶ I sistnevnte tilfelle var det ikke forholdet mellom giverlandet og mottakerland som var grunnen til at flere frøs bistanden, men heller at ledelsen i mottakerlandet støttet krig og vold.

Vestlige lands vanskeligheter for å godta eller forstå andres kulturer og normer kunne skape et skille mellom industriland og utviklingsland. Orienten og orientalisme er begreper som vokste fram på 1700-tallet, og det var en ny forskningstradisjon som fokuserte på å studere kulturuttrykk i orienten.¹⁹⁷ Orienten er et begrep som omtaler områdene rundt Nord-Afrika, Kina, India, Japan og Midtøsten. Hovedmålet med å studere orienten var ønsket om styring og makt, men det kunne også være basert på nysgjerrighet og ønsket om å tilegne seg mer kunnskap om områdene. Under forskningen vokste det fram en bevissthet om at Asia var noe øst for Europa og at Europa lå i «midten». Denne oppfatningen var en del av grunnene til at orientalismen ble kritisert, og kritikere mente at Orientens framstilling av områdene som tilbakeliggende var feilaktig. Vestlige lands mangel på å skille mellom kultur, historie og religion ble kritisert. Skillet mellom «vi» og «de andre» ble sett på som respektløst, og man fikk inntrykket av at Europa var verdens midtpunkt. Orientalismen hadde en tendens til å dømme og framstille andre kulturer som moralsk forkastelige, og Ruud beskrev det som en

¹⁹⁵ Muriaas, *Afrikanske utfordringer. En innføring i afrikansk politikk*, (Kristiansand: Høyskoleforlaget, 2011) 110

¹⁹⁶ Smedsrud, «Bistand med bismak»

¹⁹⁷ Ruud, *Langtvekkistan. Grunnlagsproblemer i studier av Asia og Afrika* (Bergen: Fagbokforlaget, 2017) 25

slags motsetning til kulturrelativisme.¹⁹⁸ Å studere andre kulturer og samfunn, samt tilegne seg kunnskap, var essensielt for å tilpasse utviklingssamarbeidet. Orientalismen som forskningstradisjon går imot prinsippene om å innse at kulturer er ulike, og at ens egne tradisjoner og verdier ikke kan brukes som standard. Universalisme og etnosentrisme kan igjen trekkes inn her som noe som ikke er ønskelig i samarbeidet med andre land.

De to nevnte eksemplene hvor mottakerland fikk fryst bistandsmidler er med på å beskrive dilemmaer som kan oppstå mellom giverland og mottakerland. Giverland vil ikke gi bistand til land som bryter menneskerettigheter, men samtidig vil situasjonen i landet mest sannsynlig forverre seg om man kutter bistanden. At giverlandet kan kutte ut bistand til et mottakerland er også med på å vise makten som ligger i hendene til giverlandet. En slik relasjon kan trolig være med på å gi et bilde av en vestlig dominans hvor alt skal gjøres etter vestlige standarder og krav. Konsultasjoner med partnere og utveksling av informasjon er en nødvendig del av utviklingsarbeidet, hvor donorer og organisasjoner kan få kunnskap om lokal og nasjonal kontekst, som gjør at bistanden kan treffe best mulig.

4.1.3 Nedprioritering og mangel på dokumentasjon

Det har blitt etterspurt dokumentasjon av bistandsresultater, og et ønske om at planleggingen av bistand skulle være resultatbasert. Derfor måtte organisasjonene utarbeide planer som inkluderte indikatorer for suksess og hvordan målene skulle bli oppnådd. Selv om man utarbeidet planer, kunne det være utfordrende å måle den faktiske effekten av bistanden.¹⁹⁹ Innenfor kvinnerettet bistand var en av hovedutfordringene, ifølge Aasen, å dokumentere at kvinnerettet bistand faktisk bidro til sosial endring. Å måle om bistanden hadde effekt på kvinners rettigheter og likestilling mellom kjønnene, handlet om å måle hvordan kvinner overvant hindringer og hvordan atferd og normer endret seg. Flere programmer i utviklingssamarbeidet la ofte vekt på enkeltkvinnenes evne til handling, og for lite vekt på strukturelle krefter som hindret kvinner. I kapittel 1 så vi at strukturelle hindringer, maktforhold, atferd og normer måtte bli analysert i programmene. Bistandsorganisasjonene burde også være villige til å jobbe aktivt med det, og bruke mye tid og ressurser på det.

¹⁹⁸ Ruud, *Langtvekkistan. Grunnlagsproblemer i studier av Asia og Afrika* (Bergen: Fagbokforlaget, 2017) 9, 17, 31-32, 61, 87

¹⁹⁹ Aasen, «Likestilling og kvinnerettet bistand – hva vet vi?», 16-17

Samtidig er det utfordrende og kanskje naivt å tro at Norge kan endre normer og regler i andre land.²⁰⁰

I tilfellene Nepal og Pakistan har vi sett at det har blitt utført flere av punktene som Aasen drar fram som essensielle for en god kvinnerettet bistand. Begge ambassadene hadde sett på den sosiale konteksten og kjønnsprofilen, og dermed hvordan kvinners situasjon i Nepal og Pakistan var. Dette var første steg for å kunne adressere strukturelle hindringer, maktforhold, atferd og normer. I Nepal lå politiske uenigheter til grunn for hindringen av en god kvinnerettet bistand, og ambassaden jobbet aktivt med dette. I Pakistan ble det identifisert barrierer, og devolusjonsprosessen og sikkerhet ble sett på som viktige elementer som vanskeliggjorde kvinners situasjon. Religion spilte også inn.

4.2 Oppfølging av arbeidet – kvalitet på evalueringer og gjennomganger

Så langt i kapittelet har vi sett på utfordringer knyttet til vestlige standarder, skillet mellom giverland og mottakerland, nedprioritering av arbeidet og mangel på dokumentasjon av bistandsresultater. Dette var utfordringer som reiste seg på et generelt nivå i bistanden, og som dermed kunne påvirke kvinnerettet bistand. Videre skal vi se på hvordan Norad sitt arbeid har blitt evaluert, og hva som framkommer av deres årsrapporter i årene etter likestillingsgjennomgangene. I en rapport utgitt av Norad i 2014, blir kvaliteten på en rekke gjennomganger og evalueringer i norsk utviklingssamarbeid vurdert. Målgruppen for denne evalueringen var UD, norske ambassader som håndterte offentlig bistand og Norad.²⁰¹ Likestillingsgjennomgangene er ikke nevnt her, men gjennomgangene fra 2014 med høy kvalitet har mange likheter med likestillingsgjennomgangene til Nepal og Pakistan. Gjennomgangene i 2014 som ble beskrevet med høy kvalitet framla en hensikt med gjennomgangen, definerte hva som skulle bli gjennomgått, svarte på spørsmål stilt i «terms of reference» og ga videre anbefalinger. «Terms of reference», ofte forkortet ToR, var en del av gjennomgangene til både Pakistan og Nepal også. Her ble det presentert hensikt med gjennomgangen, omfang og tilnærming, hvilke utviklingsprogrammer som skulle bli sett på,

²⁰⁰ Aasen, «Likestilling og kvinnerettet bistand – hva vet vi?», 8, 12

²⁰¹ Chapman, Lloyd, Villanger, et al., «The Quality of Reviews and Decentralised Evaluations in Norwegian Development Cooperation», 5, 9

selve ambassadebesøket, og rapportering av gjennomgangen.²⁰² Likestillingsgjennomgangene i Nepal og Pakistan scoret begge høyt på nevnte «krav», og det kan tenkes at selve gjennomgangene derfor var av tilstrekkelig kvalitet.

Gjennomgangene fra 2014 hadde svakheter i analyse og rapportering, noe som gjorde at dokumentasjonen ikke kunne bli sett på som troverdige funn av bistandsresultater. Avgjørelser om norske bistandsprosjekter hadde ofte blitt tatt basert på funn i gjennomgangene og anbefalinger som ikke alltid var basert på gode bevis. Evalueringen foreslo at så mye som over 65% av gjennomgangene hadde vesentlige mangler og kunne ikke produsere troverdige funn.²⁰³ Om dette var tilfellet i likestillingsgjennomgangene til Nepal og Pakistan, er vanskelig å si. Rapportene til likestillingsgjennomgangene presenterer ulike funn og resultater i arbeidet med KRLK, men som vi har sett, ble den religiøse og kulturelle konteksten analysert i minimal grad, noe som kanskje har påvirket funnene.

I 2011, altså i ettertid av flere likestillingsgjennomganger, utga Norad en rapport med navnet «lessons learned from gender reviews of Norwegian Embassies». Rapporten hadde som hensikt å identifisere vanlige utfordringer, hva man hadde lært, og komme med gode eksempler på initiativer som hadde blitt tatt av ambassadene i ettertid av likestillingsgjennomgangene. Spesielt tid ble sett på som en begrensning, og teamet rakk ikke å se på hele utviklingsporteføljen til ambassadene.²⁰⁴ Her ble bare et utvalg av programmer og prosjekter valgt ut, og dette kunne bety at man ikke hadde satt seg nøyte inn i alt, og at temaet kanskje hadde gått glipp av andre programmer og prosjekter som kanskje hadde forbedringspotensiale. Om teamet da fikk hele bildet av hvordan ambassaden jobbet med i utviklingssamarbeidet blir vanskelig å svare på, og det kan tenkes at temaet kanskje ikke fikk satt seg grundig nok inn i kompleksiteten i landene. Interne og regionale konflikter var viktige dimensjoner i disse landene og gjorde situasjonen til kvinner enda mer vanskelig. Dette var viktig for ambassadene å ha med i sine utviklingsporteføljer og burde bli inkludert i politiske dialoger mellom ambassadene og deres partnere.

²⁰² Bauck, Lexow, Andresen, «Gender review: Royal Norwegian Embassy Pakistan», 39-41

²⁰³ Chapman, Lloyd, Villanger, et al., «The Quality of Reviews and Decentralised Evaluations in Norwegian Development Cooperation», 5, 7, 52

²⁰⁴ «Lessons Learned from Gender Reviews of Norwegian Embassies», Norad, rapport, 4-5

Min oppgave er ikke å analysere kvaliteten på likestillingsgjennomgange, men det er allikevel interessant å stille spørsmål til hvorvidt likestillingsgjennomgangene bidro til troverdige funn av resultatene til norsk kvinnerettet bistand. Vi har sett at mulige begrensninger i gjennomgangene Nepal og Pakistan var begrenset tid på ambassadebesøket, i tillegg til at det var flere faktorer som påvirket hvor nøye forberedelsene til ambassadebesøket ble gjort. Ofte var manglende kunnskap om KRLK på ambassadene en begrensning for arbeidet. Det var flere ambassader som ba om likestillingsgjennomganger, og dette var nok et tidkrevende arbeid. At religiøs og kulturell kontekst ikke har blitt inkludert i rapportene er derfor forståelig. At samme metode har blitt brukt på flere av likestillingsgjennomgangene er naturlig for å være tidseffektiv, men en metode som ikke er spesifikt tilpasset samarbeidslandet kan samtidig føre til at viktig informasjon uteblir. Mangel på informasjon om for eksempel kulturell og religiøs kontekst, kan ha påvirket hvordan teamene vurderte ambassadenes arbeid med KRLK.

Norads rapport fra 2011 konkluderer allikevel med at selve gjennomgangene hadde hatt en positiv effekt og satt likestilling på agendaen til ambassadene og deres partnere. Utfordringen var å introdusere tiltak eller gjennomganger som ville bidra til en mer systematisk tilnærming i framtiden. Gjennomgangene hadde resultert i at nye tiltak hadde blitt introdusert på flere ambassader, noen mer systematiske enn andre. Nye tiltak inkluderte kjønnsopplæring, «terms of reference» for kjønnsfokus, og handlingsplaner på ambassadene. Dette ble sett på som positivt og ville forhåpentligvis bane vei for mer en systematisk kjønnsintegrering på ambassadene. Gjennomgangene hadde vist seg å være en verdifull måte for Norads kjønnsrådgivere å bli bedre kjent med ambassadenes konkrete utviklingsporteføljer, konteksten i landet og institusjonelle rammeverk som ambassadene opererer med. Dette gjorde at Norads rådgivere kunne gi bedre råd til ambassadene i framtiden. Norad ville i tillegg oppfordre og tilby kjønnsstrening til ambassadene hvis de forespurte dette²⁰⁵

Til tross for noen svakheter i likestillingsgjennomgangene, er det fortsatt stor sjanse for at de hadde høy kvalitet, og har produsert en del troverdige funn av bistandsresultater og gode bevis. Man kan derfor si at det er stor sannsynlighet for at likestillingsgjennomgangene har vært med på å framlegge resultater av kvinnerettet bistand og arbeid med KRLK. Dette kan begrunnes på bakgrunn av at rapportene i stor grad beskriver ulike tiltak som har blitt gjort av

²⁰⁵ «Lessons Learned from Gender Reviews of Norwegian Embassies», Norad, rapport, 6, 16

ambassadene, i tillegg til positive utfall av norsk utviklingssamarbeid i landene og ulike resultater av programmer. Man kan dermed si at likestillingsgjennomgangene, til en viss grad, kanskje har bidratt med å vise hvordan norsk kvinnerettet bistand har blitt distribuert. Ifølge Norad selv hadde likestillingsgjennomgangene uansett bidratt til et større fokus på KRLK, samt nye tiltak på flere ambassader.

Etter alle 11 gjennomgangene var det tid for å se mer systematisk på om anbefalingene i gjennomgangene faktisk ble fulgt opp på de individuelle ambassadene, og hvilken innvirkning det har hatt og identifisere suksessfaktorer og flaskehalser i dette arbeidet. Dette ble gjort gjennom undersøkelser og diskusjoner på ambassadene. I denne prosessen ville målet være å identifisere måter å videre utvikle metoden til å bedre passe behovene til ambassadene. Med tanke på at gjennomgangene var tidskrevende, var det mulig å se for seg en framtidig gjennomgang som krevde mindre tid og ressurser fra både Norad og ambassadene i planlegging og implementeringsfasen og at det tillot mer ressurser i oppfølgingen av anbefalingene. En «light version» av gjennomgangene kunne være en framtidig metode å forfølge. Norad ville ta i bruk lærdommer fra tidligere gjennomganger og utvikle retningslinjer og verktøy justert til de individuelle ambassadene. Verktøyene kunne inkludere ToR som hadde et kjønnsfokus. Retningslinjer på hvordan man skulle integrere kjønn i prosjektoppfølgning og hvordan man kunne utvikle handlingsplaner, faktanotater på kjønnsutfordringer, og politiske beskjeder for relevante sektorer, ville også inkluderes i verktøyet.²⁰⁶

4.2.1 Norads egen evaluering av KRLK

Likestillingsgjennomgangenes trolige positive effekt ble nevnt tidligere i kapittelet, og var basert på en rapport utgitt av Norad selv. I ettertid av likestillingsgjennomgangene ble det utgitt en rekke rapporter hvor Norads arbeid ble evaluert. Evalueringene var eksterne, men ble publisert som Norad-rapporter. En Norad-rapport fra 2015 tok for seg en evaluering av Norges støtte til kvinners rettigheter og likestilling mellom kjønnene i utviklingssamarbeid i perioden 2007-2013. Rapporten nevner likestillingsgjennomgangene, men det er ikke spesifikt de som blir vurdert. De inngår heller i en helhetsvurdering av arbeidet med KRLK (kvinners rettigheter og likestilling). Norads oppdrag var å foreta en resultatfokustert

²⁰⁶«Lessons Learned from Gender Reviews of Norwegian Embassies», Norad, rapport, 16

evaluering av effektene av norsk bistand i arbeidet med KRLK i sørlige samarbeidsland. Hovedfunnene i evalueringen var at både støtten, ferdighetene og kunnskapen var varierende. Norge var en viktig bidragsyter til kjønnsfokuset bistand internasjonalt, men den faktiske tildelingen av norsk bistand til kjønnsprosjekter var lav. Blant ti andre bilaterale donorer, havnet Norge på nedre halvdel når det gjaldt arbeidet som inkluderte kjønnsmarkører. Promotering av resultatbaserte rapporteringer på kvinners rettigheter og likestilling viste seg å være utfordrende for Norge grunnet ulike hindringer. De spesifikke hindringene var svake retningslinjer og svake rapporteringssystemer, og manglende kapasitetsstyrking av ansatte rundt KRLK, observering og rapportering.

Evalueringen fra 2015 utforsker videre om resultatene var i takt med de fire hovedtemaene i handlingsplanen; politisk, økonomisk, seksuell og reproduktiv helse, samt vold mot kvinner. For å kunne vurdere resultatene hadde evalueringen brukt en tilnærming hvor de så på effektiviteten av kjønnsmarkert bistand, i tillegg til en dybdeanalyse av enkelte land og prosjekter, deriblant Nepal. De så på systematiske endringer som omhandlet blant annet lover og reguleringer, og resultatene her viste seg å være hovedsakelig sterke. Prosjektresultater som tok for seg endringer i kvinners posisjoner, maktforhold og samfunnets holdninger, viste derimot mer varierende resultater. Det ble allikevel funnet bevis på forbedringer av kvinners deltakelse i blant annet samfunnet og politikken. De organisatoriske endringene som fokuserte på endringer hos samarbeidspartnere, viste seg å være positive i form av Norges innsats, men svakere hos blant annet FNs organisasjoner.²⁰⁷ Svakheterne i arbeidet var basert på begrensninger når det gjaldt kjønnsmarkert bistand, begrensede investeringer i skreddersydd kapasitetsstyring for KRLK for ansatte på ambassadene, samt svak observering og evaluering. Resultatene hadde heller ikke blitt tilstrekkelig formidlet i partnerlandene. Tvedten & Jones påpeker at UD og Norad ikke hadde vært særlig sterke i investeringen av kjønnsrelatert bistand sammenlignet med andre likesinnede givere.²⁰⁸

Funnene i rapporten som omtaler arbeidet med kvinners rettigheter og likestilling i perioden 2007-2013 har flere likhetstrekk med det som framkommer av rapportene til likestillingsgjennomgangene i Nepal og Pakistan. Det viser seg at svakheterne som

²⁰⁷ Jones, Tvedten, Arbulú, et al., «Evaluation of Norway´s support to women´s rights and gender equality in development cooperation», 3-6, 9

²⁰⁸ Jones, Tvedten, Arbulú, et al., «Evaluation of Norway´s support to women´s rights and gender equality in development cooperation», 20

framkommer i arbeidet til ambassadene, også var svakheter generelt i arbeidet med KRLK. Dette kan tyde på at det ikke bare var ambassadene som sviktet i arbeidet sitt, men at implementeringen av kvinners rettigheter og likestilling var utfordrende i store deler av utviklingssamarbeidet.

4.2.2 Norads årsrapporter

Hvordan Norad arbeidet videre med kvinners rettigheter og likestilling etter «lessons learned» ble utgitt/publisert i 2011, kan vi få et lite innblikk i ved å se på årsrapportene til Norad. Her var jeg spesifikt ute etter å se om det sto noe spesielt om likestillingsgjennomgangene og oppfølging etter 2010, og det viste seg at det var mest å finne i perioden 2011-2015. I rapporten fra 2011 blir likestillingsgjennomgangene spesifikt nevnt som et arbeid som skulle sørge for KRLK. I denne rapporten blir blant annet Pakistan nevnt som gjennomgang i 2011, og rapporten informerer om at flere ambassader kunne vise til konkret oppfølging av anbefalingene som teamet kom med i gjennomgangene. I Malawi, Mosambik, Uganda, Angola, Etiopia og Nepal fikk Norad i 2011 sekretariatsansvar for satsing på likestilling på nevnte ambassader. Det skulle prøves ut nye metoder og satses ekstra på likestilling, hvor man forventet konkrete resultater for kvinner innen utgangen av 2013. Det første året viste et økt engasjement og oppmerksomhet på ambassadene, og rådgivning, mer ressurser og en mer systematisk resultatrapportering var viktige fokus i denne perioden. Et likestillingsseminar samlet ansatte fra 11 ulike ambassader, og Norad styrket rådgivningen sin innen KRLK ytterligere. Energi ble en prioritert sektor for flere ambassader,²⁰⁹ og Norad startet et samarbeid med ENERGIA, et energiselskap som satset på lik tilgang til bærekraftig energi for kvinner og menn.²¹⁰ Dette arbeidet dokumenterte kjønnsforskjeller, og Norge ville videre arbeide med hvordan dette kunne endres.²¹¹

I rapporten fra 2012 kommer det fram at Nepal, på grunnlag av likestillingsgjennomgangen i 2010, fikk løftet opp kvinner og energi som viktige innsatsområder i det norske utviklingssamarbeidet. Et nytt landsdekkende program med navn «Rural Renewable Energy Programme» hadde kompetanse på kjønnsdimensjonen, og Norad var bidragsyter når det gjaldt kjønnsintegrering i alle deler av programmet. Også i Mosambik bidro Norad med rådgivning relatert til kvinner og likestilling. Andre ambassader trekkes fram i rapporten, og

²⁰⁹ Norad, «Norads årsrapport 2011», 10-11

²¹⁰ Enegría.no «Velkommen»

²¹¹ Norad, «Norads årsrapport 2011», 11

det beskrives hvordan Norad har bidratt i promoteringen av KRLK. I 2012 ble det utviklet en ny metode for tematiske gjennomganger, og dette skulle være en type rådgivning som Norad tilbydde ambassadene eller andre hvis de etterspurte det.²¹²

Årsrapporten til Norad fra 2013 viser at det fortsatt var et stort fokus på kvinnerettet bistand. Norad hadde dette året, på bestilling av UD, gjennomført en rekke kurs og opplæring for å sikre høy kvalitet i utviklingssamarbeidet. 15 ambassader gjennomgikk opplæring, og kursene inneholdt blant annet temaer som mål i arbeidet, resultat -og risikostyring, sårbare stater og likestilling. Kurs i resultat- og risikostyring, finansforvaltning og anti-korrupsjon var obligatoriske. Norad arbeidet aktivt for å integrere likestilling og kvinners rettigheter, og en midtveisgjennomgang i Liberia viste økt kunnskap om likestilling i offentlige institusjoner i landet. I Nepal ble det gjort en gjennomgang av menneskerettighets- og likestillingsarbeidet i energisektoren, og man kunne se en stor forbedring av kjønnsintegreringen her.²¹³

Det ble utviklet nye handlingsplaner for kvinners rettigheter og likestilling i årene etter handlingsplanen 2007-2013. Både «Like rettigheter – like muligheter. Handlingsplan for kvinners rettigheter og likestilling i utenriks- og utviklingspolitikken, 2013-2015»²¹⁴ og «Frihet, makt og muligheter. Handlingsplan for kvinners rettigheter og likestilling i utenriks- og utviklingspolitikken 2016–2020», utvidet til 2021,²¹⁵ var nye handlingsplaner som fortsatte arbeidet til de foregående. I årsrapporten til Norad i 2014 står det at handlingsplanen «kvinner, fred og sikkerhet (2015-2018)» ble lansert, og at handlingsplanen siktet på likestilling i utenriks- og utviklingspolitikken. I denne handlingsplanen var det et smalere geografisk fokus, og 5 utvalgte satsingsland skulle oppfølges tett opp. Faglig rådgivning og opplæring var også en sentral del av innsatsen²¹⁶.

Norads årsrapport fra 2015 at det ble utført flere gjennomganger dette året. Ambassadene i Sør-Sudan og Myanmar fikk gjennomført gjennomganger i forbindelse med handlingsplanen for kvinner, fred og sikkerhet. Hvilken type gjennomganger som ble gjennomført sier ikke rapporten noe om. Ambassaden i Tanzania fikk gjennomført gjennomgang i deres innsats av

²¹² Norad, «Norads årsrapport 2012», 4, 15

²¹³ Norad, «Norads årsrapport 2013», 6, 20

²¹⁴ UD «Like rettigheter – like muligheter. Handlingsplan for kvinners rettigheter og likestilling i utenriks- og utviklingspolitikken, 2013-2015» 6

²¹⁵ FOKUS, «Evaluering av Frihet, makt og muligheter»

²¹⁶ Norad. «Norads årsrapport 2014» 28

kvinnens økonomiske deltakelse, og ambassaden i Sri Lanka fikk gjennomgang av deres innsats i bekjempelse av vold mot kvinner. Her sier rapporten heller ikke noe hvilke gjennomganger det var snakk om, men tiltakene som ble sett på var tilknyttet kvinner og likestilling. Det eneste som blir omtalt som en likestillingsgjennomgang i årsrapporten fra 2015, var likestillingsgjennomgangen av landbruksporteføljen til ambassaden i Malawi²¹⁷.

I de videre rapportene fra årene 2016-2020 får man ikke noe informasjon om utførte likestillingsgjennomganger. I rapporten fra 2017 blir det påpekt at Norad, UD og ambassadene ble mer strategiske og målrettet i arbeidet med kvinnens rettigheter og likestilling²¹⁸. Flere årsrapporter i denne perioden poengterer at Norad bidro med rådgivning til blant annet likestilling. Norad ga også veiledning til nye prosjekter innenfor resultatrammeverk, budsjett, rapportering og oppfølging.²¹⁹ Vi så tidligere i kapittelet at en «light version» av likestillingsgjennomganger kanskje skulle utvikles, men dette har ikke blitt nevnt i årsrapportene. Vi har sett at det ble utviklet en ny metode for tematiske gjennomganger i 2012, men om dette var en ny type likestillingsgjennomgang framkommer ikke av rapporten. Det så derfor ut til at systematiske likestillingsgjennomganger av utviklingsporteføljen til norske bistandsambassader ikke hadde blitt utført på over 10 år. Dette kunne skyldes et større fokus på rådgivning og at flere ambassader nå hadde gjennomgått opplæring i hvordan man kunne integrere kjønn.

Ifølge Norads årsrapporter kan man se at det ble jobbet videre med svakhetene som ble funnet i likestillingsgjennomgangene. Rapportene nevner lite spesifikt, men framhever at ambassaden i Pakistan fulgte opp anbefalingene. Nepal var en av ambassadene som prøvde ut nye metoder, og mer systematisk tilnærming fikk større plass i arbeidet. Det hadde blitt et større fokus på ulike seminar og bedre opplæring slik at ansatte skulle tilegne seg mer kunnskap. Energisektoren, som hadde vist seg å ha svakheter i kjønnsintegreringen, ble nå prioritert på flere ambassader. Hullene og manglene som kom fram i gjennomgangene hadde blitt fulgt opp. Dette bekrefter at selv om tid og ressurser medførte begrensninger i utførelsen av likestillingsgjennomgangene, så hadde de tilsynelatende bidratt til å forbedre og utvikle videre arbeid innenfor KRLK.

²¹⁷ Norad. «Norads årsrapport 2015» 37-38

²¹⁸ Norad. «Norads årsrapport 2017» 19

²¹⁹ Norad. «Norads årsrapport 2020» 8-9

4.3 Oppsummering, delkonklusjon og drøfting

Det reiste seg en rekke utfordringer i utviklingssamarbeidet, og i arbeidet med kvinnerett til bistand. Vi har sett at standarder som settes i giverland kan være problematiske, og at definisjonen på kvinners rettigheter og likestilling kan variere basert på ulike normer, kulturer og religioner i samfunn. I utviklingssamarbeidet var det sentralt å forstå at giverland og mottakerland er ulike, og at man ikke burde opptre med et etnosentrisk eller universalistisk perspektiv. Et kulturrelativistisk perspektiv var heller ønsket, hvor giverlandet forsto og aksepterte at samfunn er ulike og at situasjonen deres måtte forstås i lys av dette. Dette var spesielt viktig når det gjaldt arbeidet med kvinner, da kvinners situasjon varierte i ulike land. Å sette seg inn i den kulturelle konteksten og å forstå hvorfor det var slik, var derfor essensielt for at bistanden skulle treffe best mulig.

Religion, kultur og normer har vist seg i noen tilfeller å være hindringer for utviklingssamarbeidet, og sosiale endringer måtte til for at kvinners situasjon skulle bedres. Noen mottakerland stilte seg negative til dette, og ville ikke la seg overkjøre av vestlige land. Dette har blant annet ført til ansente forhold mellom giverland og mottakerland, og sanksjoner i form av kutt i bistanden. Selv om sosiale endringer i form av endringer i maktforhold og holdninger måtte til for å bedre kvinners situasjon, måtte giverlandene respektere ulikheter og kulturelle forskjeller. Dette dilemmaet kunne være utfordrende, og at vestlige land forsøkte å innføre den «norske versjonen» av kvinners rettigheter og likestilling i samarbeidslandene var kanskje både naivt og urealistisk. Giverlandets versjon av kvinners rettigheter og likestilling, og veien dit, var ikke nødvendigvis fasiten på hvordan det ble gjort andre steder. Kunnskap, forståelse og tett samarbeid med lokale aktører var derfor avgjørende for å overkomme hindringer for kvinner, samtidig som man hadde respekt for andres kultur og religion. Slik kunne man tilpasse utviklingssamarbeidet bedre til situasjonen i hvert enkelt land.

I rapportene til likestillingsgjennomgangene så vi at tid, ressurser og kunnskap var faktorer som hindret tilstrekkelige resultater. At arbeidet med kvinners rettigheter og likestilling da skulle tilpasses hvert enkelt land i større grad, var kanskje en optimistisk tanke. Løsningen her kunne kanskje være å ha et enda større fokus på en mer systematisk kvinnerett til bistand, hvor mer ressurser og kunnskap ble fokusert på. Med mer ressurser kunne man bruke lengre tid på prosjekter og programmer på ambassadene, og med mer kunnskap kunne programmene og

arbeidet truffet kvinner bedre. I tillegg kunne dette føre til at ambassadene nå fikk mer tid til å prioritere kvinners rettigheter og likestilling i arbeidet deres, og at de ikke bortprioriterte det på grunn av manglende tid eller kunnskap. Engasjementet rundt KRLK hadde kanskje blitt høyere om ansatte hadde mer kapasitet til å utføre dette arbeidet. Forslaget som presenteres i «lessons learned» hvor de ville utvikle en ny metode for likestillingsgjennomganger som trengte mindre tid og ressurser, ville kanskje ikke bidra til en mer grundig gjennomgang, sett i lys av hva som har blitt funnet ut i denne oppgaven.

Når det gjaldt oppfølging av arbeidet, mangel på dokumentasjon, årsrapportene og kvaliteten på gjennomgangene, kunne dette fortelle oss hvorvidt likestillingsgjennomgangene ga noe utbytte og om de var hensiktsmessige i arbeidet kvinners rettigheter og likestilling. Ulike rapporter presenterte svakheter i likestillingsgjennomgangene, og de stilte seg kritiske til om teamet fikk satt seg grundig nok inn i kompleksiteten i landene. Interne konflikter ble blant annet nevnt som noe som kunne gjøre kvinners situasjon enda mer utfordrende. Svak rapportering og manglende kapasitetsstyring av ansatte ble blant annet nevnt som hindringer. Selv om svakheter ble trukket fram, påsto Norad at likestillingsgjennomgangene hadde hatt en positiv effekt. Årsrapportene til Norad viste at det i ettertid av gjennomgangene ble gitt rådgivning i større grad, og at det ble utført flere kurs og mer opplæring ved ambassadene. De jobbet videre med svakheter rundt kvinners rettigheter og likestilling. Om dette var spesifikt på grunn av likestillingsgjennomgangene fikk man ikke informasjon om, men det kan tenkes at likestillingsgjennomgangene har vært med på å sette et større fokus på dette arbeidet.

Vi har sett at kvaliteten på rapportene av gjennomgangene trolig var høy og presenterte troverdige funn, men begrensninger påvirket kanskje dette. En potensiell svakhet som avdekkes her er at teamene benyttet samme metode på flere av gjennomgangene, og at metodene ikke var godt nok tilpasset landets situasjon. At ambassadebesøkene kun varte i 5 dager er et tegn på at teamet kanskje ikke fikk et grundig nok overblikk over situasjonen i landet og ambassadenes arbeid. Kun noen utvalgte prosjekter og programmer ble valgt ut til gjennomgangene, og teamene fikk dermed ikke sett på hele utviklingsporteføljen. At begrensninger i tid og ressurser påvirket hvordan gjennomgangene ble utført er forståelig, men om gjennomgangene hadde produsert et korrekt bilde av arbeidet innenfor KRLK når kun en liten del av utviklingsporteføljen har blitt sett på, kan man stille spørsmål til. Nye handlingsplaner på kvinners rettigheter og likestilling i årene etter likestillingsgjennomgangene

var likevel bevis på at arbeidet hadde blitt videreført. Nye tiltak og opplæring på ambassadene viste en styrking i arbeidet.

5 Kapittel 5: Oppsummering og avsluttende bemerkninger

Bistanden har utviklet seg i tråd med samfunnsutviklingen, og etter kvinnekonferansen i Beijing i 1995 kom kvinnerettet bistand på agendaen. I praksis førte ikke dette til det forventete konkrete arbeidet, og en feil ifølge Aasen var å ikke legge vekt på strukturelle krefter som hindret kvinners deltakelse i samfunnet. Å vite nøyaktig hvordan man kan arbeide for en effektiv kvinnerettet bistand har vært utfordrende, og flere dilemmaer og utfordringer reiser seg i utviklingssamarbeidet. Her må giverland arbeide aktivt med kvinners rettigheter og likestilling, samtidig som de opptrer respektfullt og forståelsesfullt i samarbeidet med mottakerlandene. I denne oppgaven har jeg sett på likestillingsgjennomgangene av de norske bistandsambassadene, forsøkt å forklare hvordan de var en del av kvinnerettet bistand og hvordan de fungerte i praksis. Formålet med likestillingsgjennomgangene var å hjelpe ambassadene med å styrke planlegging, implementering, observering og rapportering i arbeidet med kvinners rettigheter og likestilling. Teamene så spesielt på programmer i utviklingsporteføljen, og presenterte funn og anbefalinger i en rapport fra gjennomgangen. Man kan si at likestillingsgjennomgange av bistandsambassader har en plass i kvinnerettet bistand og bistandshistorien fordi det var et av tiltakene i handlingsplanen for kvinners rettigheter og likestilling mellom kjønnene (2007-2013). De skulle sørge for at kvinner i større grad ble representert i prosjekter som ambassadene var involverte i.

Nepal var preget av politiske spenninger, og kjønnsdiskriminering var et problem. Ambassadens programmer hadde som mål å hjelpe til i prosessen hvor en ny grunnlov skulle skrives, og arbeidet med lokalt styresett og promotering av et bærekraftig miljø. Pakistan var et turbulent land, med flere utfordringer i samfunnet. Deres svake styresett gjorde at landet var politisk ustabilt, og det var store kjønnsforskjeller. Programmene som ble sett på fokuserte på mors helse, myndiggjøring av borgerne og konfliktforebygging i form av religiøse samtaler. Resultatene av programmene til Nepal og Pakistan viste at de forsøkte å inkludere kvinner i større eller mindre grad, men at kvinner i noen tilfeller ikke var inkludert i selve programmet eller at det manglet et kjønnsperspektiv. Mangel på resultatrapportering og lite kunnskap om hvordan man skulle arbeide med KRLK på en effektiv måte, var vedvarende svakheter. Selv om Nepal var en av de utvalgte pilotambassadene, fant teamet at det fortsatt

var forbedringspotensial. Målgruppen for likestillingsgjennomgangene var kvinner og jenter i ulike aldre, og av ulike etniske, religiøse og sosiale bakgrunn. Hvis ambassadene styrket deres arbeid og jobbet mer målrettet for å ta tak i barrierer som hindret kvinners deltakelse, kunne de jobbe med at skulle kvinner få friheten til å bestemme over eget liv og delta i samfunnet. Dette kunne endre samfunnsstrukturer, og føre til sosial og økonomisk utvikling, noe som var selve hensikten med bistanden. Dette motbeviser Østeruds påstand om at bistand og økonomisk utvikling ikke hadde noen sammenheng.

Det reiste seg ulike hindringer i arbeidet med kvinnerettet bistand, og vi har sett at noen av de samme utfordringene var vedvarende i likestillingsgjennomgangene. Utfordringer som ikke ble nevnt i rapportene til gjennomgangene har allikevel blitt sett på, fordi de kanskje også reiste seg i gjennomgangene. Det har blitt stilt spørsmål til om hvorvidt bistanden går til den skal og om pengene faktisk kommer fram til de som trenger det. Resultater av bistanden har i noen tilfeller vært utfordrende å dokumentere, og likestillingsgjennomgangene var med på å bekrefte at det var tilfellet der og. Mangel på resultatrapportering gjorde at man ikke fikk tilstrekkelig dokumentasjon på programmer og arbeidet. Annen problematisering av bistanden var Norge som et vestlig giverland, og at det i noen tilfeller hadde vært mangel på forståelse fra giverlandene om at land og samfunn var ulike. Kunnskaper om mottakerlandenes normer, verdier og kulturer er essensielle å tilegne seg for å sørge for at bistanden forvaltes på best mulig måte. Når det gjaldt kvinnerettet bistand var det nødvendig å ha slike kunnskaper fordi kvinners situasjoner varierte. Våre egne kulturelle forståelsesrammer i Norge var ikke nok til å kunne ta beslutninger om hva som bør bli prioritert eller endret i andre samfunn.

Oppfølgingen av likestillingsgjennomgangene har vi sett i form av Norads dokumenter og årsrapporter. Her ble det trukket fram svakheter i form av blant annet mangel på systematisk tilnærming, og begrensninger i form av tid og kapasitet. Norad mente selv at likestillingsgjennomgangene likevel hadde bidratt med å sette et større fokus på likestilling på ambassader og samarbeidspartnere, og at det hadde hatt en positiv effekt. Dette kunne vi få bekreftet i Norads årsrapporter, hvor vi så at det hadde blitt satt i gang flere tiltak på ulike ambassader, og vi fikk vite at kjønnsopplæring og respektive handlingsplaner hadde blitt opprettet på noen ambassader. Gjennomgangene kunne bidra til at Norad ble bedre kjent med ambassadene, og dette kunne styrke rådgivningen. I tillegg hadde det blitt et større fokus på kvinner i energisektoren. Dette viser at noen av ambassadene har fulgt opp resultatene som har blitt presentert i likestillingsgjennomgangene, og den nye handlingsplanen for kvinners

rettigheter og likestilling for perioden 2012-2015,²²⁰ sammen med en ny handlingsplan for 2016-2020 (forlenget ut 2021),²²¹ videreførte arbeidet.

Det er ingen tvil om at det har vært en positiv utvikling innenfor bistanden og kvinnerettet bistand, mange frø er sådd og det er etablert et godt grunnlag som bistandsambassadene fremover kan bygge videre på. Mye av bistanden har gitt resultater selv om det nødvendigvis ikke har løst alle problemene eller avskaffet fattigdom. Likestilling mellom kvinner og menn henger sammen med den økonomiske utviklingen i et land, og for at et land skal utvikle seg, er det sentralt at begge kjønn er en like stor del av samfunnet. I fremmarsjen av kvinnerettet bistand har kvinners rettigheter og likestilling vært et fokus i utviklingssamarbeidet, og likestillingsgjennomgangene ble et av tiltakene for å realisere målene i handlingsplanen 2007-2013. Likestillingsgjennomgangene har trolig bidratt til at ambassadene i årene etter 2011, tilegnet seg mer kunnskap på feltet, arbeidet mer systematisk og engasjerte seg mer i arbeidet med kvinner og likestilling.

²²⁰ UD «Like rettigheter – like muligheter. Handlingsplan for kvinners rettigheter og likestilling i utenriks- og utviklingspolitikken, 2013-2015» 6

²²¹ FOKUS, «Evaluering av Frihet, makt og muligheter»

Referanseliste

- Aasen, Berit. «Lessons from Evaluations of Women and Gender Equality in Development Cooperation». Rapport (Synthesis Report 2006/1). By- og regionsforskningsinstituttet 2006
- Aasen, Berit. «Likestilling og kvinnerettet bistand – hva vet vi?» (NIBR-notat 2009:12) By- og regionsforskningsinstituttet 2009
- «Aid Focussed on Gender Equality and Women´s empowerment: A snapshot of current funding and trends over time in support of the implementation of the Beijing Declaration and platform for action». Notat. OECD-DAC. 2020
- Apodaca, Clair. «The effects of foreign aid on women´s attainment of their economic and social human rights». *Journal of Third World Studies* 17, no. 2 (Høst 2000): 205-219. URL: <https://www.jstor.org/stable/i40223697>
- Balsvik, Randi, Rønning. *Norsk bistandshistorie*. Oslo: Det norske samlaget, 2016
- Bauck, Petter. Lexow, Janne og Andresen, Janne. «Gender Review: Royal Norwegian Embassy of Islamabad (Pakistan)». Upublisert rapport (Norad report 11/2011 Discussion). Norad. 2011
- Bustø, Wenche. «NKF med innspill til stortingsmelding for likestilling». *Norsk kvinnesaksforening*. <https://kvinnesak.no/2014/12/nkf-med-innspill-til-stortingsmelding-for-likestilling/>
- Chapman, Nick. Lloyd, Rob. Villanger, Espen og Gleed, Greg. «The Quality of Reviews and Decentralised Evaluations in Norwegian Development Cooperation». Rapport (Report 1/2017) Norad. 2017
- Dahler-Larsen, Peter. «Kvalitativ metode: status og problemer» *Politica* 39, no. 3 (Januar 2007): 317-334. DOI: <https://doi.org/10.7146/politica.v39i3.69868>
- Eidhammer, Asbjørn. «Mytar om bistand». *Nytt norsk tidsskrift* 24, no. 2 (Juni 2007): 169-176. DOI: <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-3053-2007-02-05>
- EIGE. «What is gender mainstreaming». u.å. <https://eige.europa.eu/gender-mainstreaming/what-is-gender-mainstreaming>
- Fletcher, Jeannine, Hill. “Chapter 11: Women in Inter-religious dialogue” i *The Wiley-Blackwell Companion to Inter-Religious Dialogue*, redigert av Catherine Cornille, 168-183. u.s. John Wiley & Sons, 2013, <https://ebookcentral-proquest-com.mime.uit.no/lib/tromsoub-ebooks/reader.action?docID=1155087#>
- Flykninghjelpen. «Slik jobber vi». u.å. <https://www.flyktinghjelpen.no/slik-jobber-vi2/>
- FN-sambandet. «FNs bærekraftsmål». 11.05.2022. <https://www.fn.no/om-fn/fns-baerekraftsmaal>
- FN-sambandet. «Likestilling mellom kjønnene». 05.05.2022. <https://www.fn.no/om-fn/fns-baerekraftsmaal/likestilling-mellom-kjoennene>
- FN-sambandet. «Nepal». 20.01.2021. <https://www.fn.no/Land/nepal>

FN-sambandet. «Pakistan». 07.09.2020 <https://www.fn.no/Land/pakistan>

FOKUS. «Evaluering av Frihet, makt og muligheter» u.å.
<https://www.fokuskvinner.no/publikasjoner/evaluering-av-frihet-makt-og-muligheter/>

FOKUS. «Om FOKUS». u.å. <https://www.fokuskvinner.no/om-fokus/>

FOKUS. «Regjeringens innsats for å fremme kvinners rettigheter nasjonalt og internasjonalt 2017-2021». u.å. <https://www.fokuskvinner.no/publikasjoner/regjeringens-innsats-for-aa-fremme-kvinnens-rettigheter-nasjonalt-og-internasjonalt-2017-2021/>

FOKUS. «Riktig diagnose, men mangelfull handling – kvinner og likestilling i statsbudsjettet 2022» 12.10. 2021 <https://www.fokuskvinner.no/aktuelt/saker/riktig-diagnose-men-mangelfull-handling-kvinner-og-likestilling-i-statsbudsjettet-2022/>

Gender in Norway. «LGBTI». u.å. <https://gender.no/gender-equality/lgbti>

«Handbook on the OECD-DAC Gender Equality Policy Marker». Handbok. OECD. 2016
<https://www.oecd.org/dac/gender-development/Handbook-OECD-DAC-Gender-Equality-Policy-Marker.pdf>

Hegertun, Nikolai. «Jakten på resultater i norsk bistand». Notat (nr 5/2015) Civita. 2015
https://civita.no/content/uploads/2015/04/Civita-notat_05_2015.pdf

Hoxha, Ideal. «Women´s rights in Kosovo: Cultural and Religious Barriers». Mastergradsoppgave. Universitetet i Tromsø. 2015.

Hyden, Goran. Mease, Kenneth. Foresti, Marta og Fritz, Verena. «Governance assessments for local stakeholders: What the world governance assessment offers». Notat. Overseas Development Institute. 2009.

IDEA & UNDP. «Nepal´s Constitution of 2015». Uoffisiell oversettelse av Nepals grunnlov. Constitute project. 2015. https://www.constituteproject.org/constitution/Nepal_2015.pdf

Ingdal, Nora. og Holter, Thora. «Gender Review: Royal Norwegian Embassy Nepal». Upublisert rapport (Norad Report 16/2010 Discussion) Norad. 2010

Johannessen, Bjørn og Leraand, Dag. *Bistands-leksikon: Aktører og begreper i norsk og internasjonal bistand*. Oslo: Gazette bok, 1997.
<https://www.nb.no/nbsok/nb/0dec4fcde99c4c43d6e37327eb1a6d26?lang=no#0>

Jones, Nicola. Tvedten, Inge. Arbulú, Angélica. Perezniето, Paola. Lindström, Johanna og Norbakk, Mari. «Evaluation of Norway´s support to women´s rights and gender equality in development cooperation». Rapport (Norad report 2/2015). Norad. 2011

Kirkens nødhjelp «Grenseløs nestekjærlighet». u.å. <https://www.kirkensnodhjelp.no/om-oss/>

Kirkens nødhjelp «Økonomi og administrasjon». u.å.
<https://www.kirkensnodhjelp.no/om-oss/regnskap-og-administrasjon/>

- Koch, Susanne og Weingart, Peter. *The Delusion of Knowledge Transfer. The Impact of foreign aid experts on policy-making in South Africa and Tanzania*. u.s African minds, 2016, <https://ebookcentral-proquest-com.mime.uit.no/lib/tromsoub-ebooks/reader.action?docID=4786354&query=>
- Lindstad, Gro. «Uten kvinners økonomiske utvikling og rettigheter oppnås ikke FNs bærekraftsmål». *Bistandsaktuelt*. <https://www.bistandsaktuelt.no/menneskerettigheter-utviklingspolitikk-okonomi-og-naeringsliv/uten-kvinnens-okonomiske-utvikling-og-rettigheter-oppnas-ikke-fns-baerekraftsmal/221131>
- Mathisen, Gørild og Thorsen, Kari T. «Gender Review: Royal Norwegian Embassy in Dar es Salaam, Tanzania». Rapport (Norad report 9/2012 Discussion) Norad. 2012.
- Muriaas, Ragnhild, Louise. *Afrikanske utfordringer. En innføring i afrikansk politikk*. Kristiansand: Høyskoleforlaget, 2011
- NCG. «Our services». u.å. <https://www.ncg.no/>
- Norad. «50 år med Norad». u.å. <https://www.norad.no/om-norad/historie/>
- Norad «Bistanden gir resultater». u.å. <https://www.norad.no/en/aktuelt/nyheter/2007/bistanden-gir-resultater/>
- Norad. «Dette gjør Norad». Frigitt 20.10.2011 <https://www.norad.no/en/tema/menneskerettigheter/kvinner-og-likestilling/dette-gjor-norad/>
- Norad. «FNs tusenårsmål». 20.10.2011 <https://www.norad.no/om-bistand/tusenarsmalene/>
- Norad Gender Equality team. «Lessons Learned from Gender Reviews of Norwegian Embassies». Upublisert rapport (Norad Report 24/2011 Discussion). Norad. 2011
- Norad. «Hva gjør Norad for å kvalitetssikre norsk bistand?» 09.10.2011. <https://www.norad.no/resultater/norads-kvalitetssikring/hva-gjor-norad-for-a-kvalitetssikre-norsk-bistand/>
- Norad. «Milepæler i norsk bistandsarbeid». u.å. <https://www.norad.no/om-norad/historie/milepaler-i-norsk-bistandsarbeid/>
- Norad. «Nepal». u.å. <https://www.norad.no/landsider/asia-og-oseania/nepal/>
- Norad. «Norads årsrapport 2008». Årsrapport. 2009. <https://www.norad.no/globalassets/import-2162015-80434-am/www.norad.no-ny/filarkiv/vedlegg-til-publikasjoner/norads-aarsrapport-2008.pdf>
- Norad. «Norads årsrapport 2009». Årsrapport. 2010. <https://www.norad.no/globalassets/import-2162015-80434-am/www.norad.no-ny/filarkiv/2009-arsrapport-for-norad.pdf>

- Norad. «Norads årsrapport 2010». Årsrapport. 2011. <https://www.norad.no/globalassets/import-2162015-80434-am/www.norad.no-ny/filarkiv/vedlegg-til-publikasjoner/norads-arsrapport-2010.pdf>
- Norad. «Norad årsrapport 2011». Årsrapport. 2012. <https://www.norad.no/globalassets/import-2162015-80434-am/www.norad.no-ny/filarkiv/vedlegg-til-publikasjoner/noradsarsrapportfor2011.pdf>
- Norad. «Norads årsrapport 2012». Årsrapport. 2013. <https://www.norad.no/globalassets/import-2162015-80434-am/www.norad.no-ny/filarkiv/vedlegg-til-publikasjoner/arsrapport-2012.pdf>
- Norad. «Norads årsrapport 2013». Årsrapport. 2014. <https://www.norad.no/globalassets/import-2162015-80434-am/www.norad.no-ny/filarkiv/vedlegg-til-publikasjoner/norads-arsrapport-2013.pdf>
- Norad. «Norads årsrapport 2014». Årsrapport. 2015. <https://www.norad.no/contentassets/4ddb8fe0d6e24bc9a0851272afa18ff6/arsrapport-2014.pdf>
- Norad. «Norads årsrapport 2015». Årsrapport. 2016. <https://www.norad.no/globalassets/publikasjoner/publikasjoner-2016/norads-arsrapport-2015.pdf>
- Norad. «Norads årsrapport 2017». Årsrapport. 2018. <https://www.norad.no/globalassets/publikasjoner/publikasjoner-2018/2017-arsrapport-norad.pdf>
- Norad. «Norads årsrapport 2020». Årsrapport. 2021. <https://www.norad.no/globalassets/publikasjoner/publikasjoner-2021/norads-arsrapport-2020.pdf>
- Norad. «Regjeringens forslag til statsbudsjett 2020 – økt satsing for sårbare grupper». 07.10.2019. <https://www.norad.no/aktuelt/nyheter/2019/regjeringens-forslag-til-statsbudsjett-2020/>
- Norad. «Samarbeidspartnere til norsk bistand». u.å. <https://www.norad.no/no/om-bistand/samarbeidspartnere>
- Norad. «Slik brukes de norske bistandsmilliardene: Syria får fortsatt mest, mens Brasil har røket ut». 18.05.2020. <https://www.norad.no/aktuelt/nyheter/2020/slik-var-norsk-bistand-i-2019/>
- Norad. «Slik brukes bistandsmilliardene: Sterk økning i helsebistanden, mer til de fattigste i koronaåret». 20.04.2021. <https://www.norad.no/aktuelt/nyheter/2021/slik-var-norsk-bistand-i-2020/>
- Norad. «Slik er norsk bistand organisert». u.å. <https://www.norad.no/om-bistand/slik-er-norsk-bistand-organisert/>
- Norad. «Slik styres Norad». 28.09.2011 <https://www.norad.no/om-norad/slik-styres-norad/>

- Norad. «Tall som teller 2022: Norad lanserer nye nøkkeltall for bistand og bærekraft». 05.05.2022. <https://www.norad.no/aktuelt/nyheter/2022/tall-som-teller-2022/>
- Norad «Three years with pilot embassies for gender equality – what have we learnt?» Upublisert rapport. u.å.
- Norad. «Ønsker mer strategisk bruk av norske bistandspenger». 22.09.2021. <https://www.norad.no/en/aktuelt/nyheter/2021/bistand-mot-2030/>
- Norad. «Å arbeide i Norad». u.å. <https://www.norad.no/om-norad/jobb-i-norad/>
- Nordahl, Kjetil. «Tusenårsmaalene og veien videre» *FN-sambandet*. <https://www.fn.no/nyheter/Tusenaarsmaalene-og-veien-videre>
- Norsk folkehjelp. «Om norsk folkehjelp». u.å. <https://folkehjelp.no/om-norsk-folkehjelp>
- Nymark, Torill, Aasheim. «Hva påvirker kvinners politiske myndiggjøring? Analyse av den relative effekten av handel og bistand, 1972-2016». *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* 35, no 3 (November 2019): 141-163. DOI: <https://doi.org/10.18261/issn.1504-2936-2019-03-02>
- Pettigrew, Thomas, F. «Ethnocentrism». I *Encyclopedia of Social Measurement*, redigert av Kempf-Leonard, Kimberly, 827-831. California: Elsevier Science, 2005 <https://doi.org/10.1016/B0-12-369398-5/00194-8>
- Pueyo, Ana og Maestre, Mar. «Linking energy access, gender and poverty: A review of the literature on productive uses of energy». *Energy Research & Social Science* 53, (Juli 2019): 170-181. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.erss.2019.02.019>
- Rodenberg, Birte. «Gender and poverty reduction» German Development Institute». Rapport (Report and working papers 4/2004) German Development Institute. 2004
- Redd Barna. «Slik jobber vi» u.å. <https://www.reddbarna.no/om-oss/slik-jobber-vi/>
- Regjeringen. «Bilateral bistand». Utenriksdepartementet. 18.12.2017. https://www.regjeringen.no/no/dep/ud/tilskuddsmidler/ovrigetilskudd/bilateral_bistand/id728828/
- Regjeringen. «FNs sikkerhetsråds resolusjon 1325 om kvinner, fred og sikkerhet». Utenriksdepartementet. 06.03.2012 https://www.regjeringen.no/no/tema/utenrikssaker/utviklingssamarbeid/innsiktsmappe/kvinner_likestilling/1325/id560774/
- Regjeringen. «Norsk bistand i fokus». 27.06.2002 <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/norsk-bistand-i-fokus/id105807/>
- RORG. «Sommerens bistandsdebatt». Frigitt 22.08.2007 <http://www.rorg.no/Artikler/1606.html>
- Ruud, Arild, Engelsen og Kirsten Alsaker Kjerland. *Norsk utviklingshjelps historie 2: 1975-1989: vekst, vilje og utfordringer* (utg. 1). Bergen: Fagbokforlaget, 2003

- Ruud, Arild Engelsen. *Langtvekkistan: grunnlagsproblemer i studier av Asia og Afrika*. Bergen: Fagbokforlaget. 2017
- Røde Kors. «Økonomien i Røde Kors». u.å. <https://www.rodekors.no/om/rode-kors-okonomi/>
- Rønning, Olav og Zachrisen, Gunnar. «Dette er bistandsvinnerne blant frivillige organisasjoner». *Bistandsaktuelt*. <https://www.bistandsaktuelt.no/norge-og-europa-utviklingsbransjen/dette-er-bistandsvinnerne-blant-frivillige-organisasjoner/128774>
- Skjelbæk, Inger og Tryggestad, Torunn, L. «Likestilling og Norges fredsengasjement – en balansekunst». *Tidsskrift for kjønnsforskning* 43, no. 4 (Desember 2019): 306-320. DOI: <https://doi.org/10.18261/issn.1891-1781-2019-04-05>
- Skjelmerud, Anne. Halvorsen, Vigdis. Hamuwele, Dorothy. Tawanda, Michael og Simumba, Caroline. «Gender Review: Mainstreaming Gender and Aids in the Development Portfolio of the Norwegian Embassy in Zambia». Rapport (Norad report 6/2009) Norad. 2009
- Smedsrud, Morten, S. «Bistand med bismak» *Forskningsmagasinet Apollon*. 07.01.2019 https://www.apollon.uio.no/artikler/2018/4_temaueu_bistand.html
- Speed, Jan. «Klima og humanitær blant budsjettvinnerne». *Bistandsaktuelt*. <https://www.bistandsaktuelt.no/norge-og-europa-utenrikspolitikk-utviklingspolitikk/klima-og-humanitaer-blant-budsjettvinnerne/108030>
- St. meld. Nr. 11 (2007-2008) *På like vilkår: Kvinners rettigheter og likestilling i utviklingspolitikken*. Oslo: Det kongelige utenriksdepartement <https://www.regjeringen.no/contentassets/ec6738432861481698c67549d310ae47/no/pdfs/stm200720080011000dddpdfs.pdf>
- Stokke, Olav. «Et 70-årsperspektiv på FNs utviklingssystem». *Internasjonal politikk* 73, no. 2 (Juni 2015): 231-259. DOI: <https://doi-org.mime.uit.no/10.18261/ISSN1891-1757-2015-02-04>
- Troja, Aksel. *Viten skapt. Kvalitativ analyse og teoriutvikling*. Oslo: Cappelen Damm, 2019
- Tvedt, Terje. «Utviklingshjelp, utenrikspolitikk og den norske modellen». *Historisk tidsskrift* 85, no. 1 (Mars 2006): 59-85. DOI: <https://doi-org.mime.uit.no/10.18261/ISSN1504-2944-2006-01-04>
- UN Women. «Academic paper. Gender Equality and Women's Empowerment: Constitutional Jurisprudence». Akademisk notat. IDEA. 2017.
- Utenriksdepartementet. «Action Plan for Women's Rights and Gender Equality in Development Cooperation». Handlingsplan. Utenriksdepartementet. 2007-2013 https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/ud/vedlegg/utvikling/kvinner-og-likestilling/handlingsplan_kvinner_eng0510.pdf
- Utenriksdepartementet. «Like rettigheter – like muligheter. Handlingsplan for kvinners rettigheter og likestilling i utenriks- og utviklingspolitikken, 2013-2015». Handlingsplan. Utenriksdepartementet 2013-2015

https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/ud/vedlegg/utvikling/handlingsplan_rettighet_er.pdf

Utenriksdepartementet. «Regjeringens handlingsplan for gjennomgang av FNs Sikkerhetsråds resolusjon 1325 (2000) om kvinner, fred og sikkerhet» Handlingsplan. Utenriksdepartementet 2006

<https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/ud/pla/2006/0002/ddd/pdfv/275810-fn1325.pdf>

Vincent, John, Raymond. *Human rights and international relations*. u.s.: Cambridge University press, 1987

Østebø, Marit, Tolo. *Translations of Gender Equality in International Aid. Perspectives from Norway and Ethiopia*. Ph.D.-avhandling. Universitetet i Bergen. 2013.

Østerud, Øyvind. «Lite land som humanitær stormakt». *Nytt norsk tidsskrift* 23, no. 4 (Desember 2006): 303-313. DOI: <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-3053-2006-04-02>

Østerud, Øyvind. «Øyvind Østerud i Uviten: Å tro at jo mer vi gir i bistand, jo mer reduserer vi verdens fattigdom, er rett og slett feil». *Aftenposten*. 28.09.2016.

<https://www.aftenposten.no/viten/i/p5VmG/oeyvind-oesterud-i-uviten-aa-tro-at-jo-mer-vi-gir-i-bistand-jo-mer-redu>

