

Erfaringer fra evalueringer av kvinne- og likestillingsrettet bistand



Norad

Direktoratet for utviklingssamarbeid
Norwegian Agency for Development Cooperation

Pb. 8034 Dep, 0030 OSLO
Ruseløkkveien 26, Oslo, Norge
Tlf.: 22 24 20 30 Fax: 22 24 20 31

Trykk: Grefslie Trykkeri
ISBN 82-7548-176-7

Erfaringer fra evalueringer av kvinne- og likestillingsrettet bistand

Berit Aasen, seniorforsker
berit.aasen@nibr.no

Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR)

Oslo, oktober 2006

Innholdsfortegnelse

1. Innledning	4
2. Fellestrekk og ulikheter ved evalueringene	5
3. Institusjonalisering av likestillingsarbeidet	6
4. Resultater og rapportering	8
5. Nye bistandsformer og likestillingsarbeid	11
6. Likestillingsarbeid og FN	13
7. Konklusjoner	14
Litteratur	16

Erfaringer fra evalueringer av kvinne- og likestillingsrettet bistand

1 Innledning

I 2005 gjennomførte Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) med partnere en evaluering av ”Strategi for kvinner og likestilling i utviklingssamarbeidet (1997-2005)” på oppdrag for Norad. Evalueringen viste betydelige svakheter i institusjonalisering av arbeidet, mangel på ressurser, og sviktende resultatrapportering på feltet. Lignende resultater har flere andre evalueringer av det likestillingsrettede utviklingssamarbeidet kommet fram til. Dette er altså ikke en kritikk som bare rammer norsk bistand, den ser ut til å gjelde generelt for internasjonal bistand. Det er derfor grunn til å se mer systematisk på funnene fra evalueringene, og se hva de sier om svakheter i arbeidet for kvinner og likestilling, og de forklaringer og anbefalinger som evalueringene kommer med.

Dette notatet er basert på en gjennomgang av evalueringer¹ fra Norad, Sida, DFID, European Commission (EC), OECD/DAC, UNDP, ILO og Verdensbanken². Evalueringene som er gjennomgått her er gjennomført i perioden 2002 til 2006.

DFID (2006), *Evaluation of DFID's Policy and Practice in Support of Gender Equality and Women's Empowerment. Volume 1. Synthesis Report.*
European Commission (2003), *Thematic evaluation of the integration of gender in EC development co-operation with third countries. Volume 1 – Final Report.*
International Labour Office (2005), *Thematic evaluation report: Gender issues in Technical cooperation.*
Norad (2005), *Evaluation of the 'Strategy for Women and Gender Equality in Development Cooperation (1997-2005)'.
OECD/DAC WP-EV(2003), Review on Gender and Evaluation . OECD/DAC Working Party on Aid Evaluation.*
Sida (2002): *Mainstreaming Gender Equality. Sida's support for the promotion of gender equality in partner countries.*
Sida (2002), *Sweden's and Holland's Strategies for the Promotion of Gender Equality in Bolivia.*
UNDP (2006), *Evaluation of Gender Mainstreaming in UNDP.* New York.
WB/OED (2005), *Evaluating a Decade of World Bank Gender Policy: 1990-99.*

Siden 2002 har det vært en økende internasjonal oppmerksomhet omkring svakheter i strategien med å integrere kvinner og likestilling i utviklingssamarbeidet, og manglende resultatoppnåelse. Jeg har derfor valgt å inkludere en del nyere litteratur og tre møterapporter³

1 Dette er tre multilaterale evalueringer, UNDP 2006 (global), ILO 2005 (global/TA), Verdensbanken (VB) 2005 (global), og fem bilaterale evalueringer, Norad 2005 (global), Sida 2002a (global) og b (Bolivia), DFID 2006 (global), European Commission. I tillegg har jeg sett på en organisasjonsanalyse av UNIFEM 2004, og en gjennomgang av en rekke bilaterale evalueringer i regi av DAC evalueringsgruppe (OECD/DAC WP-EV 2003).

2 Evalueringene av Sida og DFIDs likestillingsarbeid peker seg ut som store og omfattende evalueringer som også omfatter grundige landstudier. Både Sida, DFID, EC og Norad har publisert mer detaljerte landstudier, og DFID en rekke temastudier også. Også UNDP-evalueringen (UNDP 2006) er en omfattende evaluering, med landrapporter for åtte land gjennomført av lokale konsulenter, og ikke publisert separat. ILO-evalueringen (ILO 2005) er kun av likestillingsarbeidet i faglig bistand (TA). Verdensbankevalueringen (WB 2005) er egentlig ikke en ny evaluering, men bygger på tidligere evalueringer fra 1994 og 1997, samt en totrinns evaluering i 2000 og 2001 av OED av Bankens Gender Strategy, som ble gjennomført for å forberede den nye Gender strategien i 2001. Evalueringen er avgrenset til prosjektbistand, det betyr at den i liten grad forholder seg til den nye bistandsagendaen.

3 De tre internasjonale møtene er: (i) *Owning Development: Promoting Gender Equality in New Aid Modalities and Partnerships.* UNIFEM and EC, 9-11 November 2005, Brüssels. (ii) *Joint biannual meeting of the Inter-Agency Network on Women and Gender Equality (IANWGE) and the OECD/DAC Network on Gender Equality,* Nairobi, 30-31 January 2006. (iii) *OECD/DAC Gendernets årlige møte 5-7 juli 2006,* Paris, hvor bi- og multilaterale kvinnerådgivere deltar.

som tar opp tematikken. Denne litteraturen har i stor grad fokusert på mulighetene for styrket likestillingsarbeid i en situasjon med nye bistandsformer.

2 Fellestrekk og ulikheter ved evalueringene

I forbindelse med Beijingkonferansen for kvinner i 1995 fikk flere giverorganisasjoner nye strategier for kvinne- og likestillingsarbeidet. Strategiene la seg alle tett opp til anbefalingene fra Beijingkonferansen om at man nå måtte styrke ”gender mainstreaming” i arbeidet, og at ”gender mainstreaming” skulle være hovedstrategi, samtidig med at det også skulle være komplementære målrettede aktiviteter for å styrke kvinners situasjon. Med ”gender mainstreaming”⁴ menes en systematisk integrering av kjønnsperspektivet på alle relevante nivåer. Det er dette arbeidet som har blitt evaluert i perioden 2002-2006.

Alle evalueringene er gjennomført med sikte på å forbedre arbeidet med kvinner og likestilling, og de fleste også for å samle erfaringer for utvikling av nye strategiske dokumenter. Evalueringene ser i hovedsak på institusjonalisering av arbeidet med kvinner og likestilling, og legger vekt på vurderinger og anbefalinger omkring institusjonalisering av ”gender mainstreaming”. Stort sett alle evalueringene er framoverskuende og adresserer eksplisitt hvordan lærdommer fra tidligere innsats kan belyse dagens arbeid og utfordringer.

Ulikhetene mellom evalueringene er i hovedsak knyttet til ulike design, dvs. i hvor stor grad intern institusjonalisering vektlegges, versus et fokus på resultater av innsatsen. Designforskjeller har mye med hvor stort budsjett evalueringene har hatt. Jo mer omfattende evalueringene og jo større budsjett, jo mer detaljert har evalueringene kunnet komme inn på resultatvurderinger av bistanden.

Peker funnene i samme retning?

Funnene fra evalueringene peker i samme retning. Arbeidet med å institusjonalisere kvinne- og likestillingsarbeidet har vært nedprioritert, ressurser til å implementere policy og strategier har uteblitt, fokuset har skiftet til andre områder og det mangler systematisk resultatrapportering på fagfeltet. Mainstreamingstrategien har ikke lyktes. Desentralisering av bistanden til ambassader eller landkontor, og nye bistandsformer med harmonisering og budsjettstøtte rundt landenes fattigdomsstrategier har bidratt til usynliggjøring av kvinne- og likestillingsspørsmål, og stilt arbeidet med kvinner og likestilling overfor helt nye utfordringer.

Finnes det noen felles anbefalinger?

Anbefalingene fra evalueringene peker i samme retning, spesielt når det gjelder tiltak for styrking av arbeidet med likestilling i bistanden. Disse omfatter at organisasjonene må ha klarere mål for sin virksomhet, sterkere lederskap knyttet til arbeidet med kvinner og likestilling, sette inn mer ressurser, og organisere arbeidet bedre og mer systematisk. I evalueringene anbefales det at begreper avklares og mandater tydeliggjøres, og opplæringen styrkes. Flere av evalueringene (EC 2003, ILO 2005, Norad 2005) foreslår at det (gjen)innføres øremerkede midler for innovative tiltak, dvs. katalytiske fond. Det etterlyses også sterkere lederskap, dvs. at arbeidet forankres i organisasjonenes ledelse, og at resultater fra arbeidet etterspørres fra ledelsen. Mekanismer for ansvarliggjøring av ledelsen etterlyses, men også generelle insentivsystemer. I det hele tatt er det små forskjeller mellom anbefalingene i evalueringene.

Både Norad, Sida, UNDP, DFID og Verdensbankens evalueringer peker på at kompetansen må styrkes på landkontorene. Forfatterne av evalueringene er enige om at man i langt større grad enn tidligere må trekke på landenes egen kompetanse innenfor kvinne- og likestillingsarbeidet.

Alle etterlyser bedre resultatrapportering, samtidig som de erkjenner at dette er et vanskelig felt gitt de nye bistandsformene. I evalueringsrapportene erkjennes det at de nye bistandsformene gir nye muligheter for å plassere kvinner og likestilling på den politiske agendaen, men at dette

4 I Strategien 1997-2005 brukte man i den norske utgaven bevisst begrepet integrering av kvinner i stedet for ”mainstreaming”. Dette fordi man mente at i Norge hadde man allerede innført dette i strategien av 1985 som et viktig prinsipp i bistanden. I dette notatet snakker vi om kvinner og likestilling i bistanden, men bruker begrepet ”gender mainstreaming” siden dette er begrepet som brukes internasjonalt.

krever en større vilje og evne til å fremme feltet og å gå inn i en samlet dialog med samarbeidslandene. Andre rapporter (Gaynor 2006) ser på hvordan arbeidet med kvinner og likestilling kan få en plass i arbeidet med oppfølgingen av Pariserklæringen om harmonisering av bistand. Det anbefales også at innsatsen nå settes inn på operasjonelt nivå (Mehra and Gupta 2006), og at arbeidet blir gjort mer strategisk, relevant og styrt mot løsning av operasjonelle problemer.

3 Institusjonalisering av likestillingsarbeidet

Evalueringene peker på at arbeidet med kvinner og likestilling i mange av organisasjonene ble svekket mot slutten av 1990-tallet, og at ressurser til arbeidet ble nedprioritert. Egne nettverk og systemer med kvinneansvarlige forsvant. Det institusjonelle apparatet som eksisterte før 1995 har i flere tilfeller blitt nedprioritert og mistet ressurser samtidig som ”gender mainstreaming” ble hovedstrategi, og ofte som en følge av dette.

Evalueringene viser at ”gender mainstreaming”-strategien ikke ble fulgt opp med operasjonalisering av institusjonell struktur, ressurser, arbeidsmåter og tilnærminger innenfor andre fagområder. Forsøk ble gjort på å integrere kvinner og likestilling i sektorarbeid og satsingsområder, men arbeidet møtte mye passiv motstand og lite entusiasme. Det finnes mange ulike verktøy, retningslinjer, og andre analytiske arbeider om hvordan man skal integrere kvinner og likestilling i annet utviklingssamarbeid, men det er få eksempler på god bruk av disse. DFID-evalueringen (DFID 2006a) viser at selv om DFID er en av de ledende bistandsorganisasjonene med hensyn til finansiering av studier og utredninger, når ikke kunnskapen fra disse inn til det operasjonelle nivået. Den viser videre at viktige sakfelt ikke adresseres, slik som kvinner og likestilling i ”pro-poor growth”-strategier, og også til en viss grad på området sosialpolitikk og velferdsordninger.

Også opplæringen ble bygget ned i denne perioden. Man operasjonaliserte ikke lederansvaret for kvinner og likestilling, og arbeidet med kvinner og likestilling ble sett på som ett mål blant mange andre strategiske mål. Flere av evalueringene går imidlertid lite i detalj om hvordan arbeidet er organisert internt og sier lite om interne rapporteringsrutiner. De fleste organisasjoner leverer en årlig rapport til ledelsen om kvinner og likestilling, men disse blir ikke strategisk brukt til å forbedre arbeidet, selv der hvor det påpekes klare mangler.

Institusjonelt oppsett

Evalueringene peker på at det er behov for en klargjøring av likestillingsansvarliges ansvar og plassering. Ansvar for å arbeide med kvinner og likestilling ligger hos alle, ikke bare hos kvinnerådgiverne. Men hva som da er mandatet og ansvaret for kvinnerådgiverne blir lett diffust. Det kan innebefatte å besitte oppdatert fagkompetanse, være en faglig ressurs for både faglig og operasjonell kunnskap om hvordan man nærmer seg og operasjonaliserer kvinner og likestilling, de skal være ”vaktbikkjer”, pådrivere, og rapportører. Det betyr at de må kjenne bistandssystemet og være oppdatert på nye bistandsformer og endringer og diskusjoner som foregår. I tillegg må kvinnerådgiverne være føre var, de må kunne pro-aktivt være med på å sette kvinner og likestilling på dagsorden når nye tema kommer opp. På OECD/DAC Gendernet møtet i juli 2006 (OECD 2006) ble det satt lys på de nye utfordringene for gender rådgiverne, og det ble hevdet at disse må legge om arbeidsmåtene for å få satt kvinner og likestilling på dagsorden i forhold til harmonisering og budsjettstøtte.

Det er to underliggende konkurrerende tilnærminger til disse utfordringene, den ene er at det er helt nødvendig å investere i et aktivt likestillingsarbeid hvis man skal oppnå ”gender mainstreaming”; det andre synet er at et sterkt institusjonalisert likestillingsarbeid kan komme i veien for en aktiv ”gender mainstreaming”, ved at andre sektorrådgivere og programansvarlige abdiserer fra ansvaret for ”gender mainstreaming”. Det er mye av den siste typen tenkning som lå bak nedbyggingen av ressurser til likestillingsarbeidet i bistandsorganisasjonene.

Ansvar for arbeidet med kvinner og likestilling må plasseres på ledelsesnivå ifølge evalueringene, det skal ligge til ledelsens oppgaver og den skal holdes ansvarlig for å arbeide

med dette. For at også ledelsen igjen skal holdes ansvarlig, er det viktig at det utvikles horisontal og vertikal ansvarliggjøring internt i organisasjonene, og at det også er intern og ekstern etterspørsel etter resultater. Norad-evalueringen legger vekt på at det eksterne presset er svakt og etterspør et sterkere engasjement på feltet kvinner og likestilling. DFID har for eksempel et eksternt "Gender Advocacy Forum" som bidrar til dette.

Evalueringsteamene er noe varsomme med å anbefale konkrete organisasjonsmodeller, gitt de nye bistandsformene. Men det pekes klart i retning av at det er viktig å ha god likestillingskompetanse sentralt plassert i hovedkvarterene og betydelig kompetanse på landkontorene (UNDP 2006:43, VB 2005, Sida 2002e, ILO 2003). DFID-evalueringen peker på at god kompetanse og strategisk tilnærming på landkontorene kan oppveie og rette opp manglende "mainstreaming" i planleggingsfasen på prosjektnivå. Bolivia-evalueringen (Sida 2002e) oppsummerer det slik at hvis man ønsker styrket arbeid med kvinner og likestilling er det viktig å sørge for tilstrekkelig relevant kompetanse på ambassaden. I Bolivia hadde man gode erfaringer med lokalt ansatt kvinnerådgiver. Men andre evalueringer peker på at dette nettopp kan svekke autoriteten til arbeidet, at ledelsen delegerer dette til nyansatte eller lokalt ansatte med liten autoritet og kanskje lite nettverk utad.

Samtidig peker flere av evalueringene på at nettopp fordi arbeidet med kvinner og likestilling er lite systematisk institusjonalisert, blir man avhengig av individuell kompetanse og innsats, og derfor blir også rapportering på resultater anekdotisk og resultatene lite bærekraftige. Fordi arbeidet ikke er institusjonalisert, men avhengig av ildsjeler, kan det bli utsatt for nedskjæringer og bli satt på sidelinjen hvis nye agendaer som harmonisering får en framtreddende plass i organisasjonenes eller ambassadenes arbeid. Likevel er det et viktig funn som man skal ta alvorlig, at enkeltpersoner, og ildsjeler, spiller en rolle i synliggjøring av kvinne- og likestillingsarbeidet.

Erfaringer med "mainstreaming"-strategien

Evalueringene peker alle i samme retning - at "gender mainstreaming" ikke har lyktes, og at man heller ikke har investert tilstrekkelige ressurser for å følge opp målsettingene om "mainstreaming". Det er uenighet om hvorvidt "gender mainstreaming" er et godt begrep, men denne diskusjonen er lite klar i evalueringene, og i hovedsak kommer evalueringene til at det er manglende implementering av "mainstreaming" som er problemet, ikke begrepet eller tilnærmingen (C. Hennan i Sida 2004).

Både ILO, EC og UNDP-evalueringene peker på at likestilling ofte blir operasjonalisert som kvinnerettede prosjekter og at man i liten grad klarer å integrere dette arbeidet i andre programmer. ILO-evalueringen peker på at mange av innsatsene som er rettet mot å bedre kvinners levekår, er lite bærekraftige og ikke adresserer ulikheter mellom kjønnene. Flere av evalueringene (Norad 2006, ILO 2005) viser at svakhetene man finner i arbeidet med kvinner og likestilling gjenspeiler dypere problemer som organisasjonene har i forhold til å gjennomføre utviklingspolitiske målsettinger og forvalte tverrgående temaer.

Også UNDP-evalueringen (2006) peker på at arbeidet med å dokumentere sammenhengen mellom kvinner og likestilling, økonomisk utvikling og fattigdomsreduksjon har vært forsømt. Et tidligere samarbeid mellom de som arbeidet med fattigdomsreduksjon og de som arbeidet med kvinner og likestilling var etablert på 1990-tallet, men ble nedlagt på 2000-tallet fordi nødvendige ressurser forsvant.

Et interessant eksempel på mainstreamingsarbeid er den nye handlingsplanen *Gender Equality as Smart Economics*, som Verdensbanken i samarbeid med OECD/DAC Gendernet og bilaterale givere, bl.a. Norge, har laget, og som ble vedtatt av Bankens styre i september 2006. Handlingsplanen skal fokusere på å sikre kvinners tilgang til markeder for kapital, arbeid, og land, og kan bli viktig i arbeidet med å operasjonalisere kvinne- og likestillingsarbeidet i "pro-poor growth"-arbeidet.

Verdensbanken (2005) finner at man mister fokuset på ”gender mainstreaming” når ansvaret desentraliseres til det operasjonelle nivået. For å beholde fokuset på ”mainstreaming” sies det i evalueringene at det er viktig at oversikt over, og tilsynet med, kvinne- og likestillingsarbeidet er samlet i en kompetent enhet sentralt. Det er et paradoks at man oppnår ikke ”gender mainstreaming” med mindre man får denne tenkningen inn i operativt arbeid, ved at gender strategier operasjonaliseres i felt. Samtidig sier evalueringene at hvis dette gjøres uten en sterk sentral enhet som er ”oppasser” så svekkes arbeidet lett i møtet med de mange andre prioriteringene og krav til bistanden.

Er det slik at talsmenn og -kvinner for ”gender mainstreaming” vil vektlegge lederansvar og dermed nedtone behovet for kvinnefaglig kompetanse; og er det riktig at vektlegging av kvinnefaglig kompetanse lett fører til at lederskapet frasier seg ansvar? Hva skal til for at det investeres både i lederansvar og ledes etterspørsel etter resultater fra kvinne- og likestillingsarbeidet, samtidig som det investeres og brukes betydelige ressurser på å styrke kvinnefaglig kompetanse både i hovedkvarter og på landnivå? Logisk sett skulle disse to strategiene gjensidig forsterke hverandre.

Evalueringsteamene peker på hvordan arbeidet med kvinner og likestilling svekkes og forsvinner i det operasjonelle arbeidet. Giverne har ambisiøse mål og strategier, kvinne- og likestillingsarbeidet er ofte med i analysedelen, om enn overfladisk, men dette forsvinner gradvis ut av fokus i implementering og rapportering. I konkrete intervensjoner og programmer blir innsatser for kvinner og likestilling ikke systematisk behandlet og identifisert. Dette blir av flere av evalueringene omtalt som ’policy evaporation’.

Mens det i en artikkel av Mehra og Gupta (2006) hevdes at strategien for ”gender mainstreaming” er i krise, og argumenteres for at man må nærme seg arbeidet med styrking av kvinners stilling og likestilling på en annen måte; argumenter Moser og Moser (2005) at siden ”gender mainstreaming” ikke er et produkt men en prosess, gir det heller ingen mening med å si at dette har mislyktes. I stedet bør man se på hva som er på plass organisatorisk og hva som er viktige begrensninger i organisasjonene for videre arbeid. Begge artikkelene vektlegger imidlertid, på samme måte som evalueringene, at for å komme videre må man vie resultater av implementeringen av ”gender mainstreaming” mer oppmerksomhet.

4 Resultater og rapportering

Måten man forsøker å fange opp resultater på i evalueringene er gjennom landstudier, med gjennomgang av et utvalg enkeltinnsatser. Norad-evalueringen (Norad 2005) viste at det også var betydelig underrapportering av resultater innen kvinne- og likestillingsarbeidet. Feltet har ikke den nødvendige status, og dette fører til at rapportering ofte fokuserer på områder som nye bistandsformer, som oppfattes som viktigere. Også DFID-evalueringen viser at det er tendenser til at positive resultater ikke i tilstrekkelig grad rapporteres, noe som er med på å hindre god læring på tvers av land og saksfelt.

Flere av evalueringene (OECD/DAC WP-EV 2003, Sida 2004, DFID 2006a) peker på at det er behov for mer forskning og evaluering om forholdet mellom kvinners rettigheter og fattigdomsbekjempelse.

Sida-evalueringen skiller i resultatvurderingen mellom praktiske og strategiske gender behov. Mens man finner at enkeltinnsatsene i stor grad har ført til konkrete bedringer i praktiske behov for kvinner, finner man mindre belegg for at man har adressert strategiske gender behov og oppnådd større grad av likestilling. Man er derfor bekymret for at effekten av innsatsen ikke er bærekraftig, og at man ikke har adressert mer underliggende barrierer for likestilling. Sida-evalueringen peker på at det ikke er helt enkelt å skille mellom praktisk og strategisk rettet arbeid, det er en bred skjæringsflate mellom dem, med stort overlapp.

UNDP-evalueringen peker på det samme ved at "gender mainstreaming" ofte operasjonaliseres som kvinnerettede prosjekter innenfor mikrofinans og lignende områder, istedenfor å rette søkelyset mot ulikheter og rettigheter. Samtidig er det viktig å spørre seg om hvorfor UNDP-kontorene fokuserer på kvinner og ikke på likestilling. Både UNDP-evalueringen og andre evalueringer sier lite om hvorfor dette skjer. Er det fordi det er enklere å arbeide for at kvinner får bedre levekår, enn å utfordre juridisk regelverk, nasjonal politikk og holdninger i samfunnet som diskriminerer kvinner? Eller er også en av forklaringene at man ønsker å se raskere resultater av innsatsen, og at det er større etterspørsel etter kvinnerettet arbeid?

Dette henger kanskje sammen med at det har vært for lite fokus på hvordan man skal nærme seg arbeidet med kvinner og likestilling på en kulturell og sosial sensitiv måte. Begreper og innhold i intervensjonene må oversettes til lokale og nasjonale kontekster. Sida-evalueringen gir et godt innblikk i hvordan de nasjonale og historiske kontekstene i de tre landene Sør-Afrika, Bangladesh og Nicaragua spilte en betydelig rolle med hensyn til hvordan innsatsen ble formulert og hvilke målsettinger som ble løftet fram. Den anbefaler at man nærmer seg likestilling ved å adressere ulikheter i tilgang til ressurser for menn og kvinner (equity/inequality), og andre typer ulikheter og diskriminering.

Evalueringene behandler støtten til de kvinnerettede prosjektene lite systematisk. Dette gjelder både støtten til statlige kvinnesekretariater/kvinneministerier og støtte til det sivile samfunn, inkl. kvinneorganisasjoner. Norad-evalueringen (2005) viser at Norge er i ferd med å begrense støtten til statlige kvinnesekretariater; det er bare i Malawi at Norge fortsatt yter slik støtte. Støtten til sivilsamfunnet og kvinneorganisasjoner er under press, fordi den blir sett på som ressurskrevende å forvalte, samtidig som man leter etter mer effektive forvaltningsmodeller. Association for Women's Rights in Development (AWID)⁵ har nettopp gjennomført en studie (AWID 2006) som viser at mange kvinneorganisasjoner sliter med finansiering. OECD har nylig endret gender markøren⁶ til å fange opp spesifikt finansieringen av kvinneorganisasjoner og kvinnesekretariater, slik at man kan få løpende tall for bistandsfinansiering av disse områdene fordelt på land (OECD 2006).

Selv om alle evalueringene peker på at det internasjonale rammeverket med Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW) og Beijing Platform for Action (BPfA) er på plass, og at landene nå har forpliktet seg til å følge opp disse, og har formalisert sine strategier og institusjoner på dette feltet, erkjenner man at arbeidet ofte møter motstand, både internt i bistandsorganisasjonene og i samarbeidslandene. En av informantene sier at det oppleves som å svømme oppstrøms. Arbeidet med kvinner og likestilling er fortsatt kontroversielt mange steder og temaene sensitive. Det kreves også en viss tilpasning og varsomhet for å nå fram. På mange måter har man kommet langt med hensyn til formell offentlig politikk, mens holdninger og institusjoner i samfunnet henger etter. Dette gjenspeiler seg i lovverk og i praktiseringen av lovverk og offentlig politikk i strid med målsettinger.

Sida-evalueringen er den eneste som tar opp dette eksplisitt, mens flere av evalueringene tar det opp implisitt, blant annet ved å se på hvordan gender arbeidet også omfatter arbeidet med menn, og med å endre maktforholdet mellom kjønnene.

Med nye bistandsformer vil det bli vanskeligere å måle effekten av bistanden. Det vil derfor være grunn til å legge mindre vekt på å måle resultatene av bistanden isolert, men heller konsentrere ressursene om å måle framskritt for kvinner og likestilling i det enkelte samarbeidsland.

Evalueringene peker på at OECD/DAC gender markører nå er i bruk, men at de ikke gir noe godt kunnskapsgrunnlag for vurdering av bistanden. Gender markørene sier noe om innsatsen, hvordan budsjettallokeringene er, men ingenting om output og resultater. Det arbeides fortsatt med å bedre statistikkgrunnlaget for kvinner og likestilling i bistanden i et samarbeid

⁵ The Association for Women's Rights in Development (AWID) www.awid.org er en internasjonal medlemsorganisasjon, med et sekretariat i Toronto og kontorer i Mexico City og Cape Town.

⁶ Gjennom OECD er det opprettet et felles kodesystem for å kunne identifisere og måle innsatsen innen utvalgte områder som kvinner og likestilling.

mellom Gendernet og DAC Statistics (OECD 2005). DAC peker også på at etter hvert som nye bistandsformer øker i omfang vil det gi mer informasjon å rapportere per samarbeidsland, enn per giverland som i dag. Det er resultatene av den samlede bistanden som er interessant, ikke minst hvis giverne gjør en arbeidsdeling seg imellom.

Dette endrer også hva slags resultater man kan måle. Mens man tidligere målte resultater av enkeltprosjekter, vil man med de nye bistandsformene som budsjettstøtte i langt større grad måtte måle samfunnsendringer, dvs. finne indikatorer på kvinner og likestilling i den allmenne samfunnsutviklingen.

Dette er også i tråd med Pariserklæringen, hvor man i økende grad skal basere seg på landets eget informasjonssystem, statistikk og indikatorer. Noe av problemet er at dataene ikke er gode nok, og at de gender indikatorer som er utviklet ikke gir mye handlingsgrunnlag⁷ (Social Watch 2005, Annex 2). Dette betyr ikke at det bare er indikatorer og nasjonal statistikk som kan og skal brukes. Det er også behov for studier og forskning.

Å måle samlede resultater i samarbeidsland løser imidlertid ikke behovet bistandsorganisasjonene har for å rapportere om innsats og resultater til eget parlament og befolkning. Det er fortsatt behov for å utvikle bedre rapporteringssystemer⁸ for dette; noe som trolig fortsatt vil bygge på en kombinasjon av oversikt over innsatser, dokumentasjon av enkeltinnsatser, og oversikt over samarbeidslandenes status og framgang. I tillegg vil evalueringer og forskningsstudier kunne dokumentere i mer detalj resultater man har oppnådd.

Evalueringene sier lite om "best/good practice". Siden den sosiale og kulturelle konteksten har stor betydning både for innsatsen og for resultatene av kvinne- og likestillingsarbeid vil mange også være varsomme med å foreskrive allmenne "best practice" forslag. Ruth Eyben (Eyben 2005) stiller i et nytt forskningsprosjekt⁹ om hva som bedrer kvinners situasjon, spørsmålsteget ved rådende tenkning om "gender mainstreaming", og omkring virkningskjeden fra policy, strategier og implementering av disse i felten. Likestillingsarbeid er ikke noe man kan planlegge en gang for alle og så implementere direkte i felt. I stedet er det kontekstavhengig, og personavhengig, og ofte er kvinners styrkede stilling et resultat av mange faktorer som gjensidig påvirker hverandre. Med et perspektiv nedenfra ser de på hvilke faktorer som kan bidra til å forklare hvilke prosesser som er med på å bedre kvinners kår, og som kan være med på å vedlikeholde og styrke denne framgangen. OECD/DAC Gendernet vil gjennomføre en dokumentasjon av "best cases" for arbeid med kvinner og likestilling som del av sitt neste to-års program, 2007-2008 (OECD 2006).

Evalueringene legger vekt på at man etter Beijingkonferansen hadde en todelt strategi, både "mainstreaming", men denne skulle komplementeres med programmer som fokuserte på å styrke kvinners stilling (såkalte "targeted programs"). Man finner i de fleste evalueringene at dette fortsatt er en gyldig strategi. Samtidig pekes det i evalueringene på at det er viktig å sikre støtte til det sivile samfunnets kvinne- og likestillingsarbeid, både i form av praktiske tiltak, i forhold til rettighetsarbeid, og strategisk likestillingsarbeid. Det skal både være vaktbikkjer, pådrivere og praktikere. Flere av evalueringene peker på at de frivillige organisasjonene fortsatt i stor grad primært er opptatt av de praktiske gender behovene og legger mindre vekt på det mer strategiske arbeidet med kvinners rettigheter. Det er dette som gir legitimitet og oppslutning lokalt, men samtidig kan fraværet av strategisk arbeid underminere det praktiske arbeidet på lang sikt.

En evaluering (følgeforskningsevaluering) av norske frivillige organisasjoner i Sri Lanka og Etiopia (Norad 2005e) fant samme mønster. Det som styrer organisasjonenes arbeid er i stor grad lokale partners behov, og den legitimitet som ligger i å adressere kvinner og menns

7 Tidsskriftet Journal of Human Development egner et temanummer til kritikken og analyser av disse indeksene. [http://journalonline.tandf.co.uk/\(lvgybszym5yja55ou2ppuu2\)/app/home/issue.asp?referrer=parent&backto=journal,1,17;linkingpublicationresults,1:104621,1](http://journalonline.tandf.co.uk/(lvgybszym5yja55ou2ppuu2)/app/home/issue.asp?referrer=parent&backto=journal,1,17;linkingpublicationresults,1:104621,1)

8 Avdeling for metode- og resultatoppfølging (AMOR), Norad, er i ferd på oppdrag fra Regionavdelingen, UD, med å utvikle en bedre rapporteringsmal for ambassadens rapportering av resultater på området kvinner og likestilling.

9 Prosjektet finansieres av DFID og gjennomføres i samarbeid med UNIFEM og OXFAM.

praktiske behov. Det er også sannsynligvis helt nødvendig for å oppnå den legitimitet det kreves å arbeide for strategiske behov. Evalueringen viser imidlertid at organisasjonene forsømmer de investeringer som må til for å arbeide strategisk, noe som både er ressurskrevende og vanskeligere å gjennomføre og dokumentere resultater fra.

Et gjennomgangstema i evalueringene er at gode muligheter for å adressere kvinner og likestilling i bistanden oversees, eller gripes i utilstrekkelig grad. Dessuten viser mange av evalueringene at arbeidet retter seg mot lokale enkeltprosjekter, det gjelder både ILO, bilaterale prosjekter (Norad, Sida) og sivilsamfunnet som partner. Evalueringene peker på at disse prosjektene på mikronivå ikke får effekter på det nasjonale nivået, de endrer ikke lovverk, prosedyrer og atferd som bedrer kvinnes situasjon på sikt (VB 2005).

Genderanalyse og likestilling angår både menn og kvinner. Få av evalueringene ser på hvordan analysene trekker inn menn og maskulinitet, og i hvor stor grad likestillingsarbeidet fører til at man trekker inn menn i arbeidet. Sida-evalueringen tar opp dette, og viser til gode resultater der hvor dette er gjort. Den sier videre at det er avgjørende i en rekke tilfeller å bringe menn inn i diskusjonen om kvinner og likestilling. Ikke minst er det viktig å trekke med mannlig lederskap, fordi det i mange tilfelle vil være stor motstand i samfunnet mot kvinner og likestilling i og med at dette ofte vil bety at menn mister noe av sin makt.

Jütting og Morrisson (2005)¹⁰ argumenterer med at noen av de største utfordringene i dag er å endre de sosiale institusjoner som hindrer kvinner og likestilling. I tillegg til satsningen på skole og helse, og styrkingen av kvinners rettigheter, er det viktig med påvirkning av de samfunnsinstitusjoner som styrer kvinners tilgang til ressurser og muligheter. De anbefaler at selv om kvinner og likestilling også kan bety at menn mister makt, så er det viktig at det legges vekt på at det også er vinn-vinn muligheter for alle, dvs. bruke kvinner og likestilling instrumentelt ved å vise at det skaper bedre levekår for alle. De anbefaler også at menn trekkes mye mer aktivt inn i diskusjoner, opplæring og "advocacy"-arbeid, der man aktivt går inn med kvinne- og likestillingsarbeid. De går så langt som å anbefale at man ser etter muligheter for å yte menn kompensasjon, mot at disse ikke legger barrierer for kvinners muligheter. Det er vanskelig å se for seg hvordan dette kan gjøres konkret og være bærekraftig – og de går heller ikke inn på dette i detalj.

5 Nye bistandsformer og likestillingsarbeid

Det er ikke så mange av evalueringene som tar opp nye bistandsformer og likestillingsarbeid. Oppmerksomheten omkring dette har bare kommet de siste 2-3 årene, og det er derfor de nyeste evalueringene (Norad, UNDP og DFID) som i størst grad forholder seg til dette saksfeltet.

Norad-evalueringen forklarer forvitringen av likestillingsarbeidet som et resultat av konkurrerende agendaer, inkludert nye bistandsformer. Den norske bistandsforvaltningen har vært opptatt av harmonisering, sektorprogrammer, budsjettstøtte og felles giverstrategier. Mye energi og ressurser har vært satt inn på analytisk arbeid, møtevirksomhet og dialoger med samarbeidsland innenfor dette feltet, mens arbeidet med tverrgående temaer, som likestilling, har vært skadelidende. DFID-evalueringen legger vekt på det samme, og sier at harmonisering og budsjettstøtte stiller helt nye krav til "gender mainstreaming".

Flere av evalueringsteamene har derfor ment at de nye bistandsformene har gjort det vanskeligere å arbeide med kvinner og likestilling. Man ser det også i en dalende interesse og innsats for kvinnemaskinerier¹¹ i u-land, og trusler om redusert støtte til kvinneorganisasjoner.

Samtidig har både flere evalueringsteam og andre analytiske rapporter pekt på at nye bistandsformer åpner nye muligheter for likestillingsarbeidet og "gender mainstreaming".

¹⁰ I deres Policy Brief fra OECD Development Centre.

¹¹ Institusjoner, lovverk og prosedyrer som skal sikre arbeidet med kvinner og likestilling.

Budsjettstøtte og harmonisering av bistand gir muligheter for å løfte likestillingsarbeidet inn i den sentrale politikken og ikke minst i finans- og planleggingsdepartementene, i tillegg til linjeministeriene.

UNIFEM og European Commission (EC) avholdt en konferanse om nye bistandsformer og likestillingsarbeid i november 2005. Der ble rapporten *Accountability Upside Down. Gender equality in partnership for poverty reduction*¹² (Social Watch 2005) lagt fram. Rapporten peker på at den nye bistandsarkitekturen legger stor vekt på policy, men mangler mekanismer for å følge ressurser og måle effekter. Spørsmålet om hvordan man etterprøver innsats og resultater av innsatsen for kvinner og likestilling i den nye bistandsarkitekturen reflekterer dermed en større utfordring med hensyn til hvilke krav man kan og skal stille i forhold til nye bistandsformer som budsjettstøtte.

Social Watch-rapporten legger også vekt på at de nye bistandsformene åpner nye muligheter for å fremme kvinners situasjon og likestilling. Samtidig legger den vekt på at man må ha bedre data og kunnskap om resultater av innsatsen for at både sivilsamfunn og andre aktører kan holde givne og samarbeidslandene gjensidig ansvarlige ("accountable") for innsatsen. Gitt de nye bistandsformene mener forfatterne at dette best kan gjøres på mottakernivå (ikke for hver enkelt giver) (Social Watch 2005, Annex 2).

Dette blir fulgt opp av Gaynor i presentasjonen *The Paris Declaration's partnership commitments and the implication for gender equality*¹³. Pariserklæringen og arbeidet med harmoniseringen av bistanden fokuserer på prosedyrer og forvaltning av bistanden som fremmer mer kostnadseffektiv bruk av bistandsmidler, ved å minske transaksjonskostnadene. Pariserklæringen sier lite eller ingenting om i hvilken grad man når sine mål og om resultater av bistanden.

Flere (DFID 2006, Gaynor 2006, Gendernet 2006) har lagt vekt på at en hovedstrategi er at kvinner og likestilling styrkes i samarbeidslandenes fattigdomsstrategier siden disse skal ligge til grunn for givernes harmoniserte innsats og budsjettstøtte. De reiser spørsmålet om hvilket ansvar som hviler på givne når fattigdomsstrategiene mangler en gender dimensjon. DFID-evalueringen viser videre at det er ressurskrevende å føre en dialog for å styrke kvinne- og likestillingsarbeidet dersom dette ikke allerede er identifisert i fattigdomsstrategien. De finner også få spor av at en slik pro-aktiv dialog finner sted.

DFID-evalueringen (DFID 2006a) viser til at det er to utviklingstrekk, nemlig desentralisering av forvaltningen av bistanden til landkontor, og nye bistandsformer, som langt på vei kan forklare den svake innsatsen for kvinner og likestilling. Harmonisering og budsjettstøtte stiller helt nye utfordringer for likestillingsarbeidet, og hvis dette ikke løses vil man heller ikke få en fornyet og forsterket innsats på feltet. I tillegg viser DFID-evalueringen at det gjenstår betydelig analytisk arbeid, retningslinjer og verktøy for å knytte likestillingsperspektivet bedre til en fattigdomsbekjempelse gjennom å fastholde en multidimensjonal forståelse av fattigdomsbegrepet.

Samtidig mener Gaynor (2006) som flere andre at Pariserklæringen og nye bistandsformer har et stort potensiale for ny giv til kvinner og likestilling i utviklingssamarbeidet, og for å gi arbeidet politisk tyngde ved å gi det en plass sentralt i politiske samtaler på høyt nivå og i landenes økonomiske politikk og politiske prioriteringer. OECD/DAC Working Party on Aid Effectiveness som er ansvarlig for oppfølgingen av Pariserklæringen har satt opp fire tema-grupper som skal rapportere på framdrift i harmoniseringen av bistanden¹⁴, med klare mål og indikatorer. Det skal rapporteres både fra giver- og fra mottakerland. Dette arbeidet har så langt i hovedsak dreid seg om prosedyrer og ikke om utviklingspolitiske målsettinger. Kvinner og likestilling har dermed ikke blitt noe tema hittil.

¹² Rapporten var bestilt av UNIFEM i forbindelse med Beijing +10.

¹³ Dette notatet ble lagt fram på IANWGE møtet i Nairobi i januar 2006, i revidert versjon på OECD/DAC Gendernet-møtet i Paris i juli 2006.

¹⁴ Et av målene er andel av felles analytiske arbeider som er gjennomført for å minske transaksjonskostnadene for mottaker og øke effekten og gjennomslaget for det analytiske arbeidet. Dette skulle åpne for mer samarbeid mellom givne og mer interesse hos mottaker for felles vurderinger og analyser av kvinner og likestilling.

Gaynor (2006) argumenter derfor for at det haster med å inkludere kvinner og likestilling i arbeidet med Pariserkleringen fordi det er mye tyngre å få det inn i etterkant ("retrofitting gender") når tidsplaner og systemet for rapportering er på plass. Hun argumenterer for at det er viktig at Pariserkleringens mandat utvides til å omfatte et fokus på resultater og dermed også på utviklingspolitiske målsetninger om kvinner og likestilling ("not only doing the things right, but doing the right things"). Hun argumenterer for at arbeidsgruppen som arbeider med resultatvurderinger av Pariserkleringen bør ha et utvidet mandat som også omfatter utviklingspolitiske mål. Gaynor henviser spesielt til indikatorene knyttet til operasjonalisering av nasjonale utviklingsstrategier i resultatorienterte operasjonelle programmer (indikator 1) og til resultatbaserte rapportering og vurderinger av framdrift i forhold til mål som er satt i de nasjonale utviklingsplanene og programmene (indikator 11)¹⁵. Hun anbefaler at kvinner og likestilling integreres i resultatvurderingene som skal gjennomføres for de fem pilotlandene¹⁶, og som man skal anvende til å videreutvikle indikatorer for framdrift i implementeringen av Pariserkleringen.

OECD/DAC Gendernet (OECD 2006) har området nye bistandsformer, budsjettstøtte og likestillingsarbeid på arbeidsprogrammet for perioden 2007-2008, og vil avholde et felles seminar med arbeidsgruppen for Aid Effectiveness som har ansvaret for oppfølgingen av Pariserkleringen.

6 Likestillingsarbeid og FN

FN står sentralt som normgivende organisasjon og med hva som ofte omtales som en omfattende gender arkitektur, dvs. institusjoner, regelverk, og komiteer og rapporterings-systemer. Eksempler på dette er Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW), Commission on the Status of Women (CSW), Division for the Advancement of Women (DAW), UN Inter-Agency Network on Women and Gender Equality (IANWGE), og medlemslandenes rapportering til FN på Beijing Plan for Action (BPfA). Dette danner et rammeverk for landenes eget arbeid med lovverk og strategier for kvinner og likestilling. Alle evalueringene refererer til at dette har gjort dette arbeidet mer legitimt det siste tiåret. I tillegg til at alle særorganisasjonene har i sine mandater integrasjon av kvinner og likestilling, er UN Development Fund for Women (UNIFEM) FNs spesielle pådriverenhet for fremme av kvinners rettigheter og likestilling. UNIFEM er til nå ingen særorganisasjon, men et assosiert fond tilknyttet UNDP, og har utviklet gode samarbeidsrelasjoner til en rekke FN-organisasjoner.

Forholdet mellom UNDP og UNIFEM er diskutert i UNDP-evalueringen, som peker på at UNDP la ned deler av sitt strategiske kvinne- og likestillingsarbeid, ut fra argumentasjonen at dette kunne de legge over til UNIFEM. Evalueringen peker på at UNIFEM ikke kan integrere ("mainstream") gender inn i UNDP. UNIFEMs oppgave er å virke som en katalysator, derfor anbefaler evalueringen at UNDP styrker dette strategiske arbeidet internt. Evalueringen anbefaler videre at man ikke konkurrerer om begrensede ressurser, men finner arbeidsmåter for et bedre samarbeid mellom de to organisasjonene, ikke minst på regionalt nivå og landnivå.

Både UNDP-evalueringen (2006) og organisasjonsvurderingen av UNIFEM (UNIFEM 2004) peker på at UNIFEM må styrkes både med finansielle ressurser og med personell, samt gi en høyere status i FN-systemet. Til nå har UNIFEM stadig fått tildelt større arbeidsoppgaver, men uten å få de økte ressurser som er nødvendig. Ikke minst mener mange at stillingen som UNIFEMs direktør må plasseres høyere i FN-hierarkiet for å gi den nødvendig status, og for at det skal være mer samsvar mellom oppgaver og ansvar og direktørens stilling i FN-systemet. Til nå har samarbeidet mellom sekretariatsfunksjonen til DAW og det operasjonelle arbeidet

¹⁵ "Indicator 1: Translate these national development strategies into prioritised results-oriented operational programmes as expressed in medium-term expenditure frameworks and annual budgets" (samarbeidsland ansvarlig, giverland ansvarlig for å styrke samarbeidslandets evne til dette); "Indicator 11: Endeavour to establish results-oriented reporting and assessment frameworks that monitor progress against key dimensions of the national and sector development strategies; and that these frameworks should track a manageable number of indicators for which data are cost-effectively available" (samarbeidslandets ansvar, giverland ansvarlig for å levere bistanden på en måte som styrker landets evne til dette, felles ansvar for kapasitetsbygging og etterspørre resultater slik at man i større grad får en resultatorientert forvaltning).

¹⁶ Dette skal rapporteres på Ghana High Level Forum on Aid Modalities 2008.

til UNIFEM vært mangelfullt. FN-reformarbeidet omfatter et forslag om å skape en ny organisasjon for kvinner og likestilling i FN, med mer ressurser og et sterkere mandat. Den nye organisasjonen er tenkt å omfatte både DAWs arbeid som sekretariat for CEDAW og arbeidet med kvinner og likestilling i FNs komitéarbeid, og UNIFEMs operasjonelle arbeid med kapasitetsbygging og styrking av likestillingsarbeidet i medlemslandene i sør.

Samtidig viser UNDP-evalueringen at en av de mest sentrale FN-organisasjonene i dette arbeidet, UNDP, har vist svak evne til å drive et målrettet arbeid for kvinner og likestilling. De andre evalueringene tar ikke for seg bistand via FN-systemet. Andre studier har vist at mulighetene for UNDPs arbeid med kvinner og likestilling er begrensede; at man er underlagt samarbeidslandenes prioriteringer og vilje til å satse på dette. UNIFEM har en helt egen rolle som katalytisk aktør, men det er også tegn som tyder på at UNICEF og UNFPA, på grunn av deres mandater og saksfelt, kan adressere kvinner og likestilling mer direkte enn UNDP, og sette dette mer sentralt i sitt arbeid på landnivå.

Ett eksempel på dette er United Nations Development Assistance Framework (UNDAF) og Country Assistance Program (CAP) for Vietnam (UNDP 2005). I UNFPAs program for arbeidet i Vietnam 2005-2007 står kvinner og likestilling helt sentralt. UNDP har kvinner og likestilling ("gender mainstreaming") som et av flere tverrgående temaer, men kvinner og likestilling er ikke nevnt i det hele tatt når det kommer til beskrivelsen av de to satsingsområdene for perioden; fattigdomsreduksjon ("improve the quality of (pro-poor) growth") og godt styresett. Dette er desto mer overraskende siden UNDP har støttet gender maskineriet i Vietnam i to perioder tidligere, med bl.a. støtte til National Committee for the Advancement of Women (NCFAW) fra 2002-2004. En evaluering av denne støtten viser hvor svakt det nasjonale systemet fortsatt er, og hvordan for ambisiøse planer har underminert bærekraften i prosjektet med å støtte kapasitetsbygging av gender maskineriet. Evalueringen anbefaler derfor at støtten fortsetter.

Hvert annet år møtes UN Inter-Agency Network on Women and Gender Equality (IANGWE) og OECD/DAC Gendernet som representerer bilaterale givere til et felles møte. Rapporten fra IANGWE-møtet i Nairobi 2006 (IANGWE and OECD/DAC Gendernet 2006) konkluderer med at FN-systemet må være flinkere til å arbeide ut fra organisasjonenes komparative fortrinn, man må arbeide langt mer sammen også når det gjelder analytiske studier (noe som er i tråd med Pariserklæringen), man må fremme en resultatbasert arbeidskultur, og til slutt; man må utvikle "mutual accountable indicators", dvs. felles indikatorer som er anerkjent av alle parter, og som kan tjene som grunnlag for å holde både giver og samarbeidsland ansvarlige for resultater. I dag gjøres dette i langt mindre grad enn man kunne forvente.

7 Konklusjoner

Hvilke konklusjoner trekker jeg av gjennomgangen av nyere evalueringer og analytiske arbeider omkring kvinner og likestilling?

Hvorvidt et fornyet arbeid med kvinner og likestilling i utviklingssamarbeidet vil lykkes mener jeg vil avhenge av om dette arbeidet viser sin relevans og nytte for de store utfordringene for utviklingssamarbeidet, som fattigdomsbekjempelse, rettighetsarbeidet og freds- og konfliktarbeidet.

For den langsiktige bærekraften i arbeidet er det viktig at et sterkere fokus kommer på konkretiseringen av strategier for kvinner og likestilling i det operasjonelle arbeidet, og at man arbeider mer strategisk med områder der dette oppleves som særlig relevant og øker effektiviteten og måloppnåelsen i annen innsats. Mehra og Gupta (2006) går så langt som å sette dette opp som en alternativ tilnærming. Ved å fokusere arbeidet på områder som er høyt på agendaen, vil man også kunne få mer oppmerksomhet til feltet kvinner og likestilling.

Kvinner og likestilling handler om omfordeling av makt og myndighet. Det er og vil forbli et sensitivt område med betydelig motstand. Det krever kløkt, vilje og evne til å inngå allianser

og utvikle vinn-vinn situasjoner. Mye tyder på at det å fokusere og prioritere innsatsen for kvinner og likestilling blir stadig viktigere, og at det er viktig å ta for seg de områder med høy politisk profil, som nye bistandsformer, og fred- og konfliktfeltet. Utfordringen er å endre kvinne- og likestillingsarbeidet fra et tilbudsrevet institusjonalisert fagfelt til et fagfelt med større etterspørsel fra felten. Da trenger man å arbeide mer målrettet og gjennomføre sterkere prioriteringer for innsatsen.

En særlig utfordring mener jeg er knyttet til området fattigdomsbekjempelse, ”pro-poor growth” og likestilling. Her er det nylig tatt flere initiativer, noe som er nødvendig for å sikre kvinners deltagelse i de nye vekststrategiene. Samtidig er det en utfordring å utvide området for kvinner og likestilling i fattigdomsstrategiene, og ikke la de nåværende tusenårsmålene med et fokus på utdanning og reproduktiv helse bli begrensende for arbeidet. Kvinners politiske deltagelse, vold mot kvinner og kvinners juridiske rettigheter, arve- og familielovgivning står sentralt.

Et styrket likestillingsarbeid i FN, med bedre samordning mellom FNs komiteer og særorganisasjoner, og ikke minst et styrket UNIFEM, er viktig. Større grad av samarbeid mellom bi- og multilaterale givere i felt vil også kunne bidra til å løfte feltet politisk.

De siste årene har det vært uro blant mange over svakheter i arbeidet med kvinner og likestilling, og en opplevelse av at man har mistet retning og styrken i arbeidet. Evalueringene har bekreftet dette bildet, og det er i dag en betydelig åpenhet overfor disse funnene, samtidig som det også er usikkerhet om hvordan man gitt dagens nye bistandsagenda faktisk kan styrke likestillingsarbeidet. Slike hvetebrødsdager varer sjelden lenge, og det gjelder derfor å handle samlet og målrettet nå.

Litteratur

- OECD/DAC WP-EV(2003), *Review on Gender and Evaluation. (Room document no. 1, 2003). OECD/DAC Working Party on Aid Evaluation.* Paris. March.
- DFID (2006a), *Evaluation of DFID's Policy and Practice in Support of Gender Equality and Women's Empowerment. Volume 1. Synthesis Report.* By COWI Evaluation team. London. July.
- DFID (2006b), *Evaluation of DFID's Policy and Practice in Support of Gender Equality and Women's Empowerment. Volume 2. Country Case Studies.* By COWI Evaluation team. London. July.
- DFID (2006c), *Evaluation of DFID's Policy and Practice in Support of Gender Equality and Women's Empowerment. Volume 3. Thematic Papers.* By COWI Evaluation team. London. July.
- European Commission (2003), *Thematic evaluation of the integration of gender in EC development co-operation with third countries. Volume 1 – Final Report.* Brussels. March.
- European Commission (2003), *Thematic evaluation of the integration of gender in EC development co-operation with third countries. Volume 2 – Field Phase Report.(Bolivia, Jordan, Mali, Philippines).* Brussels. March.
- European Commission (2003), *Thematic evaluation of the integration of gender in EC development co-operation with third countries. Commentaires et Jugement.* Brussels.
- International Labour Office (2005), *Thematic evaluation report: Gender issues in Technical cooperation.* March. Geneva.
- Norad (2005a), *Evaluation of the 'Strategy for Women and Gender Equality in Development Cooperation (1997-2005)'*. Norad Evaluation Report 5/2005. Oslo.
http://www.norad.no/items/3469/38/7665555830/eva_report_3_2005.pdf
- Norad (2005b), *Evaluation of the 'Strategy for Women and Gender Equality in Development Cooperation (1997-2005)' Afghanistan.* Norad Evaluation Report 5/2005. Oslo.
- Norad (2005c), *Evaluation of the 'Strategy for Women and Gender Equality in Development Cooperation (1997-2005)' Bangla Desh.* Norad Evaluation Report 5/2005. Oslo.
- Norad (2005d), *Evaluation of the 'Strategy for Women and Gender Equality in Development Cooperation (1997-2005)' Zambia.* Norad Evaluation Report 5/2005. Oslo.
- Sida (2002a): *Mainstreaming Gender Equality. Sida's support for the promotion of gender equality in partner countries.* Evaluation Report 02/01. B. Mikkelsen et.al. Stockholm.
<http://www.sida.se/shared/jsp/download.jsp?f=Utv02-01HRejoms.pdf&a=2357>
- Sida (2002b), *Mainstreaming Gender Equality. Sida's support for the promotion of gender equality in partner countries, Bangladesh.* B. Mikkelsen et.al. Sida Evaluation 02/01:1. Stockholm.
<http://www.sida.se/shared/jsp/download.jsp?f=Utv02-01-1.pdf&a=2358>
- Sida (2002c), *Mainstreaming Gender Equality. Sida's support for the promotion of gender equality in partner countries, Nicaragua.* T. Freeman et.al. Sida Evaluation 02/01:2. Stockholm.
<http://www.sida.se/shared/jsp/download.jsp?f=Utv02-01-2.pdf&a=2359>
- Sida (2002d), *Mainstreaming Gender Equality. Sida's support for the promotion of gender equality in partner countries, South Africa.* B. Keller et.al. Sida Evaluation 02/01:3. Stockholm.
<http://www.sida.se/shared/jsp/download.jsp?f=Utv02-01-3.pdf&a=2360>
- Sida (2004), *Integrating Gender Equality into Development Co-operation – Drawing Lessons from the Recent Evaluations by Sida and the European Commission.* Sida/UTV Working Paper 2004:2 (November 2003).
- Sida (2002e), *Sweden's and Holland's Strategies for the Promotion of Gender Equality in Bolivia.* Sida Evaluation 02/09. Stockholm.
- UNDP (2006), *Evaluation of Gender Mainstreaming in UNDP.* New York. January.

<http://www.undp.org/execbrd/pdf/Evaluation%20of%20Gender%20Mainstreaming%20in%20UNDP.pdf> Executive Summary <http://www.undp.org/execbrd/word/dp06-5.doc>
UNDP (2005), *Support to the National Machinery for the Advancement of Women to Mainstream Gender in National Policy and Planning*. VIE/01/015. Final Evaluation report. By M. de Bresser and Vu Thi Thanh Hoa. UNDP/Government of the Netherlands. Hanoi: April.
WB/OED (2005), *Evaluating a Decade of World Bank Gender Policy: 1990-99*. World Bank Operations Evaluation Department. Wash. D.C.

Annen relevant dokumentasjon

- Alami, N and Goetz, A.M. (2006), *Promoting gender equality in new aid modalities and partnerships*. (Working draft. January 2006).
- AWID (2006), *Where is the money for women's rights? Assessing resources and the role of donors in the promotion of women's rights and the support of women's organisations*. February.
- Bennett, L. (2005), *Gender, caste and ethnic exclusion in Nepal: Following the policy process from analysis to action*. Presented at Arusha Conference "New Frontiers of Social Policy", December 12-15, 2005. World Bank.
- EC (2006), *Evaluation of the European Commission's Support to the United Republic of Tanzania*. Volume 1 – Report. April. Brussels.
- Elson, D. (2006), *Budgeting for Women's Rights: Monitoring Government Budgets for compliance with CEDAW*. UNIFEM, May.
- Eyben, R. (2006), *The impact of global policies and international practices on pathways of women's empowerment*. Institute for Development Studies (IDS), Sussex. Draft discussion paper for the scoping workshop at Dunford House of the Global hub for the research programme consortium.
- Flemming, S. (2006), *Interim report: Key messages from DFID 'raising the game' on gender equality and women's empowerment*. Commissioned by DFID. London: 12 May.
- Gaynor, C. (2006), *The Paris Declaration's partnership commitments and the implication for gender equality*. Paper for OECD/DAC Gendernet meeting 5-7 July 2006. Paris. Tidligere versjon presentert på Joint biannual meeting of the Inter-Agency Network on Women and Gender Equality (IANWGE) and the OECD/DAC Network on Gender Equality, Nairobi, 30-31.1.2006.
- IANWGE and OECD/DAC Gendernet (2006), *Aid Modalities and the Promotion of Gender Equality. Summary report of the Joint Meeting of the Inter-Agency Network on Women and Gender Equality (IANWGE) and the OECD-DAC Network on Gender Equality*. Nairobi, 30-31.1.2006.
- Jütting, J. and C. Morrisson (2005), *Changing Social Institutions to improve the Status of Women in Developing Countries*. OECD Development Centre: Policy Brief No. 27. Paris.
- Mason, Karen O. (2006), *The approach of DAC members to gender equality in development co-operation - changes since 1999*. Paper for OECD/DAC Gendernet meeting 5-7 July 2006. Paris.
- Mehra, R and G. Rao Gupta (2006), *Gender Mainstreaming: Making It Happen*. International Center for Research on Women (ICRW), 30th Anniversary.
<http://siteresources.worldbank.org/INTGENDER/Resources/MehraGuptaGenderMainstreamingMakingItHappen.pdf>
- Moser, A. and C. Moser (2005), *Gender mainstreaming since Beijing: Success or failure?* Oxfam.
http://www.oxfam.org.uk/what_we_do/resources/downloads/FOG_MGD_3.pdf
- Norad (2005e), *Study of the impact of the work of FORUT in Sri Lanka and Save the Children Norway in Ethiopia : Building Civil Society : Synthesis Report*. Norad Study 2005:1. Oslo.
http://www.norad.no/items/3040/38/9365966080/Study%20of%20the%20impact%20of%20the%20work%20of%20FORUT%20in%20Sri%20Lanka%20and%20Save%20the%20Children%20Norway%20in%20Ethiopia_Building%20Civil%20Society_Synthesis%20Report.pdf
- OECD/DAC (2005), *Paris Declaration on Aid Effectiveness. Ownership, Harmonisation, Alignment, Results, and Mutual Accountability*. Paris. March-April.
- OECD/DAC (2005), *Aid Activities in Support of Gender Equality 1999-2003*. OECD Statistics, Volume 2005, Issue 6. Paris. Summary: <http://www.oecd.org/dataoecd/54/58/34510060.PDF>
- OECD/DAC (2006), *Summary Record of the Fourth Meeting of the DAC Network on Gender*

- Equality, Paris 5-7 July 2006. Paris, September.*
- Social Watch (2005), *Accountability upside down: gender equality in a partnership for poverty eradication. Examination of the relationship between reviews of the Beijing Platform for Action and the MDGs.* M. van Reisen. http://www.socialwatch.org/en/informeImpreso/imagenes/otrasPublicaciones/Unifem_OECD_RV.pdf
- UNIFEM (2004), *Organisational Assessment: UNIFEM Past, Present and Future.* Submitted to UNIFEM Consultative Committee by the Advisory Panel to the Consultative Committee, Nafis Sadik (Chair). December. New York.
- UNIFEM (2006), *Owning Development: Promoting Gender Equality in New Aid Modalities and Partnerships.*

Norad

Direktoratet for utviklingssamarbeid
*Norwegian Agency for
Development Cooperation*

Postadresse:

Pb. 8034 Dep, 0030 OSLO

Kontoradresse:

Ruseløkkveien 26, Oslo, Norge

Tlf.: 22 24 20 30

Fax: 22 24 20 31

postmottak@norad.no

www.norad.no

Opplag: 250

Oktober 2006

ISBN 82-7548-176-7

