

EVALUERING AV FRIHET, MAKT OG MULIGHETER

– HANDLINGSPLAN FOR KVINNERS
RETTIGHETER OG LIKESTILLING
I UTENRIKS- OG UTVIKLINGSPOLITIKKEN



Utenriksdepartementet

Handlingsplan

Frihet, makt og muligheter

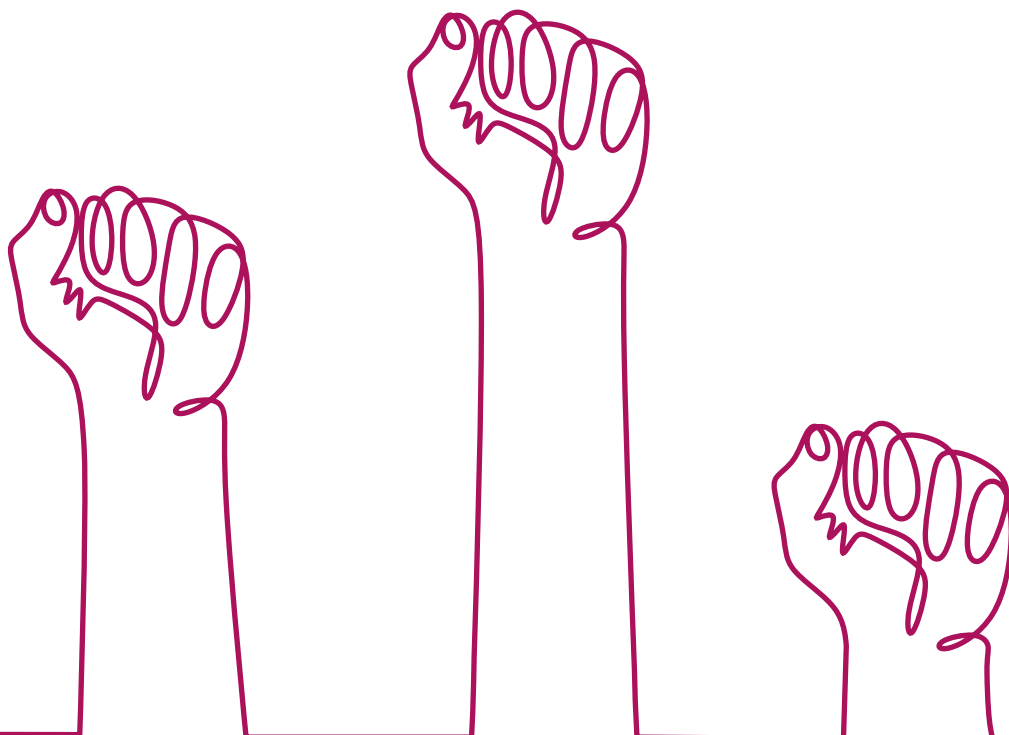
Handlingsplan for kvinners rettigheter og likestilling i utenriks- og utviklingspolitikken 2016–2020



Evalueringen er utarbeidet av AGENDA Rådgivning ved Tone Foss Aspevoll
på oppdrag for FOKUS - Forum for Kvinner og Utviklingsspørsmål.
Rapporten er finansiert med informasjonsmidler fra Norad.

Innhold

1. Innledning	5
Om handlingsplanen.....	5
Om evalueringen.....	5
2. Hovedfunn	6
1: Utformingen av handlingsplanen - begrenser nytte og evaluering	7
2: Internasjonale motstrømninger har påvirket handlingsplanens muligheter.....	7
3: Hovedsatsing er på utdanning.....	8
4: Har fokus på store fond og FN-organisasjoner.....	8
5: Gjennomføring av handlingsplanen er mangelfull	8
3. Vedlegg:	11
1: Gjennomgang av handlingsplanens oppfølgingspunkter innenfor de fem satsingsområdene.	12
2: Oversikt over bakgrunnsintervjuer	22



Frihet, makt og
muligheter



1. Innledning

«Frihet, makt og muligheter – handlingsplan for kvinners rettigheter og likestilling i utenriks- og utviklingspolitikken» (Handlingsplanen) ble satt ned av daværende utenriksminister Børge Brende (H) i 2016, og har siden blitt fulgt opp av senere utenriksminister Ine Eriksen Søreide (H), utviklingsminister Nikolai Astrup (H) og Dag Inge Ulstein (KrF). Handlingsplanen løper fra 2016 til 2020, og er forlenget ut 2021. Arbeidet med ny handlingsplan skulle planen starte etter stortingsvalget 2021.

Handlingsplanen har fem tematiske satsingsområder:

Jenters rett til utdanning, kvinners politiske rettigheter og deltakelse, kvinners økonomiske rettigheter og deltakelse, et liv fritt for vold og skadelige skikker og seksuell og reprodutiv helse og rettigheter.

De fem satsingsområdene begrunnes med at «de er anerkjente kjerneområder for å bedre kvinners situasjon, og har relevans og prioritet i både utenriks- og utviklingspolitikken. Dette er også områder der Norge har et særlig fortrinn og kan bidra».

Bakteppet for handlingsplanen er FNs bærekraftsmål som ble vedtatt av alle FNs medlemsland i 2015. Innledningsvis i handlingsplanen redegjøres det for at planen «viderefører de lange linjene for likestilling i norsk utenrikspolitikk», samtidig som ambisjonsnivået legges høyt.

I forordet til Handlingsplanen skriver daværende utenriksminister Børge Brende: «Ambisjonene vi setter oss er høye. Vi skal holde vårt løfte om likestilling for verdens jenter og kvinner». Han begrunnet det høye ambisjonsnivået blant annet slik: «Kvinnediskriminering er et hinder for at jenter og kvinner skal leve et godt liv, og en barriere for økonomisk utvikling. Drakampen om kvinners rettigheter gjør seg gjeldende i politiske konflikter og som del av bakteppet for terrorisme og ekstremisme. I sårbare stater og i situasjoner med flukt og migrasjon er kvinner ekstra utsatt for diskriminering og overgrep. Vi vil snu dette».

«Norge vil styrke likestilling ved å bruke vår politiske kapital, vår erfaring og kunnskap og våre økonomiske virkemidler for å fremme jenters og kvinners rettigheter. Vi vil mobilisere menn for å fremme likestilling», står det videre.

Uttalte høye ambisjoner i planen og ved lansering skapte forventninger i sivilsamfunnet. I denne evalueringen ser vi på om ambisjonsnivået innfrir i gjennomføring, og hva planen har ført til.

Handlingsplanen inneholder 44 oppfølgingspunkter («Norge skal»), og en struktur for gjennomføring av handlingsplanen, inkludert intern organisering av arbeidet. Evalueringen gjør rede for hovedfunn, og tar i det videre for seg alle disse punktene.

Om evalueringen

Agenda Rådgivning har på oppdrag fra FOKUS - Forum for Kvinner og Utviklingsspørsmål, evaluert Handlingsplanen. Agenda Rådgivning har sett på i hvilken grad selve gjennomføringen er utført i tråd med beskrivelsen departementet gir i Handlingsplanen, og evaluert handlingsplanen med utgangspunkt i dens fem satsingsområder: Jenters rett til utdanning, kvinners politiske rettigheter og deltakelse, kvinners økonomiske rettigheter og deltakelse, et liv fritt for vold og skadelige skikker og seksuell og reprodutiv helse og rettigheter.

I handlingsplanen er det lagt opp til at rapporteringen skal skje i Utenriksdepartementets årlige budsjettforslag til Stortinget (UD, Prop. 1.S). Evalueringen er derfor primært gjort gjennom dokumentanalyse av denne. Vi har i tillegg gjennomført bakgrunnsintervjuer med ansatte i UD, Norad og utenriksstjenesten for å forstå hvordan Handlingsplanen har blitt brukt og forstått. En mer omfattende studie av prosjektrapporter mm. kunne gitt ytterligere informasjon, da rapporteringen i propen i hovedsak er knyttet til bruk av midler. Den fanger derfor i begrenset grad opp det normative og politiske arbeid i FN, andre internasjonale fora og i bilaterale dialoger.

2. Hovedfunn

Hovedfunnene peker på noen overordnede trekk ved gjennomføringen av Handlingsplanen.

- 1.** Regjeringen har hatt kvinner og jenters rettigheter og likestilling på agendaen i utenriks- og utviklingspolitikken. Blant annet er kvinnefokus en av fire satsinger for Norges rolle i FNs sikkerhetsråd. Fordi handlingsplanen mangler indikatorer for måloppnåelse, er det vanskelig å slå fast at regjeringens satsing på likestilling skyldes oppfølging av en Handlingsplan eller en videreføring av Norges tidligere innsats for likestilling på utenriks- og utviklingsfeltet. Det er derfor uklart om Handlingsplanen har ført til en økt satsing på feltet.
- 2.** Handlingsplanens mulighet for å oppfylle sine ambisjoner er påvirket av internasjonale strømninger som går mot kvinners rettigheter på en rekke felt. Dette gjelder særlig på området seksuell og reproduktiv helse og rettigheter. USAs president Donald Trumps innføring av «The Gag Rule» (munnkurvregel) var en slik motstrømning, samtidig som den var en mulighet for andre parter til økt tydelighet og til å løfte seksuelle rettigheter som faste punkter i bilaterale og multilaterale møter.
- 3.** Regjeringens hovedsatsing innen handlingsplanen har vært på utdanning. Den sterke satsingen på utdanning begrunnes med at med utdanning løser en også andre utfordringer for jenter, kvinner og likestilling.
- 4.** Handlingsplanen fokuserer på støtte gjennom store fond og FN-organisasjonene. Sivilsamfunnet er lite synlige i planen og oppfølgingen av denne. Dette kan ha svekket Norges mulighet til å støtte aktive pådrivere i vanskelige saker, der man trenger modige kvinneorganisasjoner.
- 5.** Gjennomføring av handlingsplanen, slik det er definert gjennom fem punkter i handlingsplanen selv, er mangelfull. Ressursgruppe og årlig seminar med arbeidsplan er ikke gjennomført. Resultatrapporteringen er ikke uttømmende og skiller ikke mellom handlinger som er en følge av handlingsplanen og de som er videreføring av innsats på feltet.



Mer om hovedfunnene:

Hovedfunnene peker på noen overordnede trekk ved gjennomføringen av Handlingsplanen.

Hovedfunn 1:

Utformingen av handlingsplanen begrenser nytte og evaluering

Regjeringen har gjort en rekke innsatser for kvinne- og likestillingsspørsmål innen utenriks- og utviklingsspørsmål. Blant annet gjelder dette utenriksminister Ine Eriksen Søreides prioritering av kvinners rolle i fredsprosesser da Norge ble valgt inn i FNs sikkerhetsråd i 2020. Utformingen av handlingsplanen gjør det ikke mulig å måle om en handlingsplan har medført en ekstra innsats på feltet, eller om den oppsummerer Norges eksisterende politikk på feltet.

Da handlingsplanen ble lansert var den ikke fulgt av noen midler eller løfter om spesielle prioriteringer. Det ble ikke sagt noe om hvordan regjeringen ville løfte de fem prioriterte områdene i budsjettssammenheng i perioden 2016 – 2020. Handlingsplanen inneholder ikke indikatorer som kan måle oppnådd effekt eller gjennomføring.

Regjeringens handlingsplan for kvinner og likestilling på utenriks- og utviklingsfeltet kan derfor leses som et strategidokument som viser regjeringens politikk, ståsted og prioriteringer innenfor feltet. Et slikt dokument kan være nyttig for å hente formuleringer til taler og innlegg i internasjonale fora, og for å vise hvilken retning Norge skal ta, men ikke nødvendigvis for å løfte et felt ytterligere.

En handlingsplan som skal gi overordnede prioriteringer og føringer for helhetlig innsats, inkluderer både videreføring av eksisterende tiltak og innføring av nye tiltak. Utenriksministerens høye ambisjoner ved lansering av handlingsplanen, ga forventninger om nye tiltak og satsinger. Både i handlingsplanen og dens rapportering kunne det kommet tydeligere fram hva som er nytt og hva som er videreføring av eksisterende tiltak.

I utformingen av Regjeringen Solbergs siste handlingsplan på området, «Kvinner, fred og sikkerhet» (2019-2022) var operasjonalisering sentralt. Det ble laget målbare indikatorer, veileder og årsrapporter signert av alle berørte ministre. En konkret handlingsplan med indikatorer for måloppnåelse sikrer gjennomføring og faktisk måloppnå-

else. På den måten sikrer en at handlingsplanen gir en økt satsing på området, ut over en videreføring av eksisterende innsats. Utfordringen ved dette manglede skillet finner vi igjen i rapporteringen på handlingsplanen, i Utenriksdepartementets årlige budsjettforslag til Stortinget, der det ikke alltid er et skille mellom handlinger som følger handlingsplanen og en videreføring av innsats på feltet.

En konkret handlingsplan med mulighet for rapportering, sikrer dessuten større åpenhet om departementets prioriteringer, og dermed mulighet til å påvirke politiske prioriteringer, noe som er viktig for sivilsamfunnet og demokratiet.

Hovedfunn 2:

Internasjonale motstrømninger på SRHR-feltet har påvirket oppfølging av Handlingsplanen

«Kvinnens seksuelle og reproduktive helse og rettigheter er under press. Dette er en kamp vi ikke kan tape. Derfor øker regjeringen innsatsen for kvinners rettigheter og likestilling», sa utviklingsminister Nikolai Astrup i en pressemelding i forbindelse med budsjettframlegging i 2018.

Donald Trump hadde da blitt valgt til president i USA, og hans administrasjon innførte «munnkurv-regelen» (The Gag Rule). Regelen forbød offentlig amerikansk støtte til organisasjoner i utlandet som driver med opplysningsarbeid om reproduktiv helse, utdeling av prevensjon og helseinformasjon – dersom organisasjonens arbeid også innbefatter opplysning om abort. Dette betød et alvorlig tilbakeslag på feltet.

Norges innsats på feltet gikk fra å øke innsatsen, til å arbeide for å hindre tilbakeskritt. I rapporteringen på handlingsplanen i Prop. 1S heter det at «regjeringen jobber aktivt for å forsvare standardene på alle relevante arenaer. (...) Norge legger fram anbefalinger for å fremme rett til abort i FNs menneskerettighetsråds landgjennomganger». Og videre: «Regjeringen vil også videreutvikle det normative rammeverket, for at seksuelle rettigheter skal få samme internasjonale status som reproduktive rettigheter, og for rett til abort».

Spørsmålet er om norske myndigheter kunne gjort mer i arbeidet mot denne internasjonale motstrømmen. Norge har vært synlig i innsatsen på SRHR-feltet knyttet til Strategi mot skadelige skikker 2019-2023, lagt frem av utviklingsminister Dag Inge Ulstein (KrF). Synlighet og tydelighet fra politisk ledelse knyttet til å ta opp innskrenkninger i rettigheter til abort har vært liten, og kan ikke sies å være i tråd med prioriteringer i handlingsplan. Norge har i tillegg vært lite synlige i initiativet «SheDecides». Samtidig har Norge inntatt en tydelig og synlig holdning på dette området blant annet i forhandlinger i FN. Under 25-års markeringen av handlingsprogrammet fra Kairo i Nairobi i 2019, forpliktet Norge seg til å videreføre arbeidet med økonomisk forpliktelse på 10.4 mrd. kroner i perioden 2020-2023.

Regjeringens svarte på presset mot kvinners seksuelle og reproduktive helse og rettigheter med å lansere en «kvinnemilliard» i budsjettet. Med kvinnemilliarden ga regjeringen inntrykk av en økning til «kvinner og likestilling» i utenriks og utviklingspolitikken. Økningen kan også leses som en utvidelse av feltet. Med kvinnemilliarden ble midler flytter fra andre kapitler og poster. Friske midler inn i likestillingsmilliarden var 38 mill. I ettertid har det blitt en økning ved å legge inn sårbare grupper og nye midler knyttet til funksjonshemmede i egen plan og en plan knyttet til moderne slaveri. Kapitlet som før het «kvinner og likestilling» heter nå «likestilling», og favner om flere områder enn tidligere.

Hovedfunn 3: **Hovedsatsing på utdanning**

I budsjett for 2018 ble 100 millioner kroner øremerket til jenters utdanning. Regjeringen har doblet bistanden til utdanning i løpet av stortingsperioden 2013–2017.

«Veien til likestilling går gjennom skolen», skrev statsminister Erna Solberg og utviklingsminister Dag Inge Ulstein i en felles kronikk i VG på den internasjonale kvinnedagen, 8. mars 2021. Videre skriver de: «Når jenter går på skole reduseres antall tenåringsgraviditeter og spedbarnsdødeligheten går ned. Om alle jenter fikk gå på ungdomsskole, ville man nesten eliminere forekomsten av barneekteskap og tidlig graviditet (før fylte 18 år). Jenter som har fullført skolegangen har bedre forutsetninger for å delta i det formelle arbeidsmarkedet og få høyere inntekter. Jenters utdanning er derfor blant de mest effektive investeringene vi kan gjøre for å løfte husholdninger, lokalsamfunn og land ut av fattigdom. Skolegang gir dessuten jenter kunnskap, som er kilden til makt og innflytelse

i samfunnet. Derfor er utdanning en grunnleggende forutsetning for å innfri jenter og kvinners rettigheter».

Prioriteringen av utdanning i regjeringens innsats for kvinner og likestilling på utenriks- og utviklingsfeltet framstår sterkere enn innsatsen på de andre innsatsområdene.

Hovedfunn 4: **Fokus på store fond og FN-organisasjoner**

Ved å gi til sammen 630 millioner kroner av likestillingspotten på én milliard til to FN-organisasjoner, styrer regjeringen pengene bort fra sivilsamfunnet og mindre organisasjoner som i større grad kunne utfordret sine regjeringer, og inntatt en mer offensiv holdning enn FN-organisasjoner har mulighet til.

Viktigheten av å støtte sivilsamfunn peker UD selv på i en rapport fra 2018: «Mange tiltak er små og lokale, men ikke mindre viktige av den grunn. Denne lokale mobiliseringen for kvinners rettigheter og likestilling er den viktigste leveransen til bevilgningen. Små, lokale organisasjoner kan ofte være en av svært få tilgjengelige kanaler hvor det er mulig å arbeide for at kvinner skal få mer innflytelse i spørsmål som angår deres liv. Samtidig bidrar også denne målrettede innsatsen lokalt til å styrke vår norske profil og påvirkningskraft på likestilling. Bevilgningen støttet også sentrale fond i FN-regi (...)»

Hovedfunn 5: **Mangelfull oppfølging av struktur for gjennomføring av handlingsplanen og intern organisering**

Gjennomføring av handlingsplanen, slik det er definert i planen, er mangelfull. Under handlingsplanens oversikt over struktur for gjennomføring, skrev departementet at de ville gjøre følgende:

Etablere programmet LIKE – likestilling for utvikling: Siden lanseringen av handlingsplanen, og fram til 2021, har programmet «Likestilling for utvikling» (LIKE) institusjonelt og bilateralt samarbeid i to partnerland, Etiopia og Nepal.

Til å være et av hovedpunktene i handlingsplanen, kan samarbeid med kun to land anses som lite. Programmet «Olje for utvikling» som ble etablert i 2005, har til sammenligning 13 samarbeidsland. Samarbeidene med de to landene er institusjonelle samarbeid, uten vekt på å inkludere aktører fra sivilsamfunnet. Fra norsk side har programmet blitt drevet fra Bufdir, uten involvering av sivilsamfunnet, som kunne gitt nyttige perspektiver.

Pådrivergruppe for likestilling: Gruppen møtte politisk ledelse i Utenriksdepartementet én gang, mot 1-2 ganger årlig slik det ble definert i handlingsplanen, «for rådslag om hvordan kvinners rettigheter og likestilling kan fremmes globalt for å oppnå resultater».

Daværende utenriksminister Børge Brende presenterte pådrivergruppen under lanseringen av handlingsplanen i 2016. Gruppen besto av de kjente ressurspersonene Astrid Nøklebye Heiberg, Helga Hernes, Deeyah Khan, Gerd Kristiansen, Kristin Skogen Lund, Charlotte Myrbråten, Kjell Roland, Anne Kathrine Slungård, Petter Stordalen, Anita Krohn Traaseth og Thomas Walle.

Møteplasser: I handlingsplanen heter det at «Det tas sikte på å ha et årlig seminar for relevante aktører for å gjøre opp status for gjennomføringen av handlingsplanen. Det skal utarbeides en intern, årlig arbeidsplan for å justere innsatsen og gjøre handlingsplanen mest mulig relevant og dagsaktuell. Det vil også være andre møteplasser med representanter fra sivilt samfunn, forskning og andre aktører om ulike temaer når det er relevant.»

Vi finner ikke at Utenriksdepartementet har gjennomført årlig seminar for relevante aktører for å gjøre opp status for gjennomføring av handlingsplanen, eller at det er utarbeidet en årlig, intern arbeidsplan for å justere innsats. Vi finner det vanskelig å identifisere «andre møteplasser (...)» avgrenset til handlingsplanen, da møteplasser med sivilsamfunnet er en del av departementenes normale og demokratiske praksis.

Budsjett: I tråd med handlingsplanen er «kvinnebevilgningen» brukt til å støtte kvinners rettigheter og likestilling. I regjeringens budsjett for 2019 kom «kvinnebevilgningen» på 1 milliard kroner til likestilling og kvinners rettigheter. Det var en økning på 68 millioner kroner fra forrige års budsjett. Se også vurdering av bruk av «kvinnebevilgningen» under avsnitt om Hovedfunn 2 om svekket satsing på SRHR.

Resultatrapportering: I tråd med handlingsplanens struktur for gjennomføring, er rapportering av resultater knyttet til handlingsplanens tematiske satsingsområder gjort i Utenriksdepartementets årlige budsjettforslag til Stortinget, Prop 1. S.

En gjennomgang av rapporteringen i Utenriksdepartementets årlige budsjettforslag til Stortinget i perioden for handlingsplanen, viser at resultatrapportering ikke er uttømmende. Rapporteringen skiller ikke alltid på hva

regjeringen har gjort som følge av handlingsplanen, og hva som er regjeringens innsats på områdene forut for planen. Dette bør ses i sammenheng med hovedfunn 1, som peker på manglende målindikatorer for handlingsplanen. Manglende målindikatorer vanskeliggjør muligheter for rapportering, og svekker mulighet for å sikre gjennomslag for ønskede mål, samt gjør det vanskeligere med åpen politisk dialog om norsk prioritering av arbeidet for kvinner og likestilling i utenriks- og utviklingspolitikken.

En innsatsgruppe for likestilling: I handlingsplanen definerer UD den interne organiseringen av arbeidet i to punkter; innsatsgruppe for likestilling og gjenspeiling i interne styringsverktøy. En intern innsatsgruppe skulle bestå av representanter fra Utenriksdepartementet og Norad og ha det løpende ansvaret for gjennomføring. Gruppen skulle ha som rolle å koordinere og samhandle om gjennomføring av planen på tvers i utenriksstjenesten.

Innsatsgruppen ble ikke opprettet. Oppfølgingen av arbeidet med handlingsplanen har blitt gjennomført gjennom en styringsgruppe for MR og likestilling, som en integrert del av oppfølgingen av stortingsmeldingen «Muligheter for alle, menneskerettighetene som mål og middel i utenriks- og utviklingspolitikken» (Meld. St. 10, 2014-2015). En slik styringsgruppe ble satt ned av utenriksråden i 2016, og etter et opphold mellom 2017 og 2018 ble det i 2018 vedtatt å etablere en ny styringsgruppe ledet av ekspedisjonssjefen i FN-avdelingen (nå Multilateral avdeling) for to år med anledning til forlenging. Styringsgruppen har hatt tre møter, og har bestått av representanter fra UD og Norad, forankret på høyt nivå i organisasjonen.

En styringsgruppe med tre møter er noe annet enn den forventningen som ble lagt i Handlingsplanen, om en innsatsgruppe med det «løpende ansvaret» og «rolle om å koordinere og samhandle». Samtidig kan implementering av handlingsplanen på et høyt nivå i organisasjonen gjøre at føringer og forventninger blir gitt tydelig i organisasjonen. For å måle dette, kunne UD ha gjort en intern evaluering, som viste både gjennomføringen av de enkelte oppfølgingspunktene under de fem satsingsområdene, men også hvordan handlingsplanen har vært brukt blant ansatte i UD, Norad og utestasjonene.

Evalueringen inkluderer ikke gjennomgang av interne styringsverktøy som handlingsplanen pålegger alle land og all innsats i utenriksstjenesten. En slik gjennomgang kan være nyttig for UD, for å se hvordan planen har fått effekt i utenriksstjenesten.

3. Anbefalinger til videre arbeid

Selv om arbeid for kvinner og likestilling på utenriks- og utviklingsfeltet er, og lenge har vært, en prioritet for Norge, er det behov for å følge opp arbeidet. Situasjonsbeskrivelsen fra Brendes forord til eksisterende handlingsplan stemmer fortsatt, og Norge kan bidra til å bedre denne gjennom bevilgninger, normative politiske prosesser og utenriktstjenestens innsats.

**En videreføring av handlingsplanen vil være et nyttig verktøy.
For at handlingsplanen skal ha effekt, bør neste handlingsplan:**

- Ha målbare indikatorer, og følges av arbeidsplan, veileder, rapportering og evaluering.
- Øke innsatsen på de andre satsingsområdene ut over utdanning.
Svake seksuelle og reproduktive rettigheter svekker kvinner og jenter muligheter til deltakelse i samfunnet, det samme gjelder vold mot kvinner, samt at økt økonomisk og politisk deltakelse vil heve kvinners posisjon og muliggjøre deres selvstendige liv.
- Øke innsatsen for særlige sårbare grupper, som lesbiske, bifile og transpersoner som er under særlig press i mange land, og som handlingsplanen har viet liten oppmerksomhet.
- En handlingsplan bør følges av friske midler for å gi området et løft.
- Sivilsamfunnet bør involveres i planlegging, gjennomføring, vurdering og justering underveis, og evaluering av en handlingsplan.

Vedlegg:

Gjennomgang av Handlingsplanens oppfølgingspunkter

Handlingsplanen inneholder 44 oppfølgingspunkter («Norge skal») under fem tematiske satsingsområder, og en struktur for gjennomføring av handlingsplanen, inkludert intern organisering av arbeidet. I dette vedlegget går vi gjennom de 44 punktene, samt strukturen for gjennomføring.

Gjennomgangen av de tematiske satsingsområdene bygger i hovedsak på resultatrapportering i Utenriksdepartementets årlige budsjettforslag til Stortinget (Prop. 1. S).

VEDLEGG

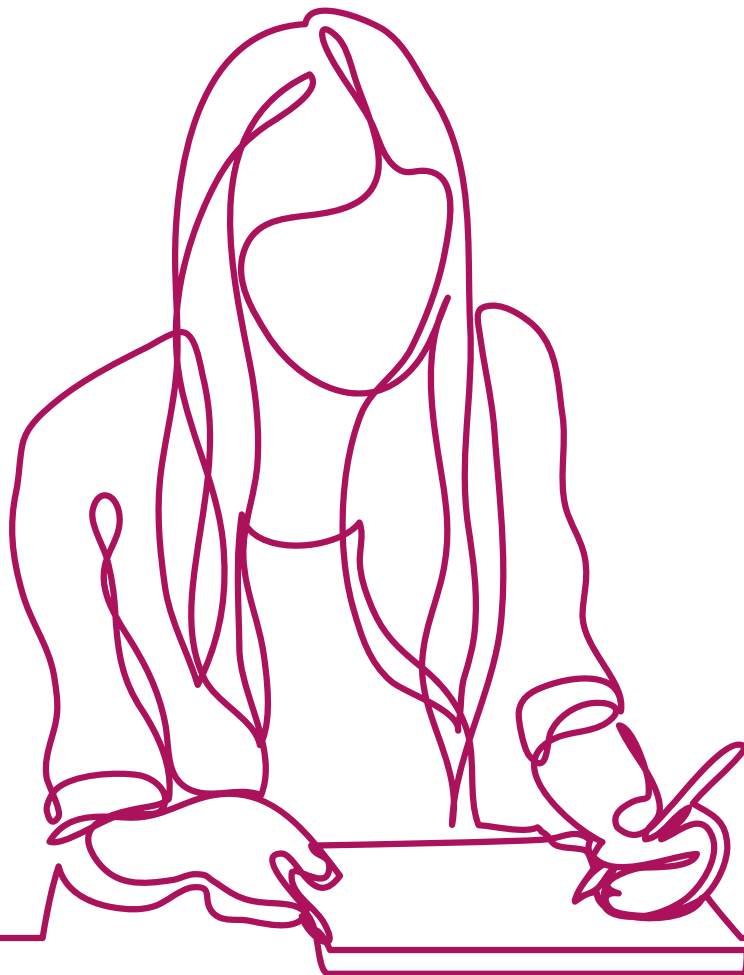
Vedlegg 1: Gjennomgang av Handlingsplanens oppfølgingspunkter

De fem tematiske satsingsområdene er Jenters rett til utdanning, Kvinners politiske rettigheter og deltakelse, Kvinners økonomiske rettigheter og deltakelse, Et liv fritt for vold og skadelige skikker, og Seksuell og reprodutiv helse og rettigheter.

Innenfor handlingsplanens tematiske satsingsområder er det definert fem hovedmål:

Norge skal bidra til:

- å sikre inkluderende og rettferdig kvalitetsutdanning for alle jenter og gutter.
- at kvinner skal delta på lik linje med menn i det politiske liv.
- at kvinner skal ha fulle økonomiske rettigheter og delta på lik linje med menn i arbeidslivet.
- å avskaffe vold og skadelige skikker rettet mot jenter og kvinner.
- å fremme jenters og kvinners seksuelle og reprodutiv helse og rettigheter.



Jenters rett til utdanning

Delmål 1.1: Alle jenter begynner på og fullfører grunnskole og videregående opplæring, herunder yrkesrettet opplæring

	Norge skal:	Evaluerings:
1.	støtte opp om jenters utdanning og likestilling gjennom multilaterale kanaler som UNICEF, GPE og UNESCO, og vektlegge jenters utdanning og likestilling gjennom styrearbeid og dialog.	Norge har bidratt med økt finansiering til jenters utdanning. I budsjett for 2018 ble 100 mill. kroner øremerket til jenters utdanning. Regjeringen har doblet bistanden til utdanning i løpet av stortingsperioden 2013–2017.
2.	styrke UNGEIs arbeid for å inkludere jenters utdanning og likestilling i landenes nasjonale planer og strategier, samt forhindre vold mot barn i skolen.	Norge har doblet støtte til utdanning fra 2013 til 2017.
3.	støtte tiltak som gir foreldre kunnskap om og insentiver til å sende jentene på skolen	Foreldre nevnes ikke spesifikt i rapporteringene, i 2016 ble det gitt støtte til UNICEF for å bryte «sosiokulturelle barrierer», som kan inkludere arbeid med foreldre.
4.	særlig støtte opp om muligheten for at jenter med funksjonsnedsettelse og jenter som tilhører etniske minoriteter, skal få skolegang.	Norge har hatt et særlig blikk på inkludering av mennesker med funksjonsnedsettelse i utviklingspolitikken. Det kommer ikke fram at de har jobbet særlig med jenter og skolegang innunder dette temaet.
5.	fremme like muligheter til yrkesopplæring og høyere utdanning gjennom kanaler som mottar norsk støtte, blant annet gjennom universitets-samarbeid.	Norge har fokusert på yrkesopplæring og høyere utdanning.
6.	arbeide for økt finansiering av utdanning gjennom oppfølging av rapporten fra kommisjonen om finansiering av global utdanning.	UD berører ikke finansiering av kommisjonen for finansiering av global utdanning i sine rapporter. Norge har fått kritikk for å ha tatt hele regningen for kommisjonen, og hentet pengene fra bistandsbudsjettet.

Kommentar til gjennomgangen:

Rapporteringen ligger også under utdanning, og ikke likestilling, i budsjettet. I rapporteringen viser UD til programmer de har støttet forut for Handlingsplanen, slik som «I Tanzania har den norske støtten til Structured Engineers Apprenticeship Programme siden oppstarten i 2010 bidratt til at totalt 177 kvinner har blitt registrert som profesjonelle ingeniører og fått relevant arbeid.»

Delmål 1.2: Alle jenter og gutter har tilgang til god undervisning som fremmer likestilling

	Norge skal:	Evaluering:
7.	ta initiativ til å gi undervisningen kvalitet og innhold i et likestillingsperspektiv som blant annet kan forhindre kjønnsbasert vold og fremme likestilling som verdi og rettighet.	Vi finner ikke rapportering som tyder på at dette initiativet er innfridd.
8.	støtte utdanning av lærere, arbeide for at likestillingsperspektiver inkluderes i lærerutdanning	Norge har bidratt til inkluderende opplæring, men UD nevner ikke inkludering av jenter spesifikt.
9.	fremme jenters utdanning i krise- og konfliktsituasjoner.	Gjort i utdanningsbudsjett.
10.	støtte arbeidet for helhetlig seksualundervisning gjennom UNESCO, UNFPA og UNICEF.	Bevilgningen har bidratt til økt tilgang til prevensjon gjennom støtte til organisasjoner som også besørger økt tilgang til seksualitetsundervisning og trygge aborter.

Kvinnens politiske rettigheter og deltakelse

Delmål 2.1: Kvinner skal være representert på lik linje med menn og ha reell innflytelse i politiske prosesser og politiske organer

	Norge skal:	Evaluering:
11.	arbeide målrettet på det normative området gjennom FN	Framkommer ikke i rapporteringen.
12.	støtte aktører som arbeider for å øke kvinnerepresentasjon i politiske prosesser og organer på landnivå.	Organisasjonene Norge har støttet har tatt i bruk ulike virkemidler for å få til endringer: arbeid med å påvirke myndigheter til å forbedre lovverk og utvikle institusjoner, arbeid for å inkludere kvinner i et lands valgkommisjoner og opplæring av kvinner i sine rettigheter og styrke deres evne til å delta i det politiske liv.
13.	gjennomføre handlingsplanen for kvinner, fred og sikkerhet (2015-2018), som omfatter arbeid for å øke antallet kvinner som deltar i fredsprosesser og fredsforhandlinger.	Handlingsplanen for kvinner, fred og sikkerhet er gjennomført, og har levert en egen resultatrapportering.

Kommentar til gjennomgangen:

Norges normative innsats gjennom FN for at kvinner skal være representert på lik linje med menn og ha politisk innflytelse i politiske prosesser og organer kommer ikke fram av rapporteringen i Utenriksdepartementets årlige budsjettforslag til Stortinget. Likevel er Norges satsing på feltet i FN kjent, ikke minst gjennom Norges prioriteringer i FNs sikkerhetsråd, og gjennom handlingsplanen Kvinner, fred og sikkerhet.

Delmål 2.3: Kvinner skal ha trygghet og kapasitet til å arbeide for menneskerettigheter

	Norge skal:	Evaluerings:
14.	arbeide for ikke-diskriminerende lovverk gjennom FNs normative prosesser og støtte på landnivå.	Norge hadde aktivt rolle i forbindelse med FNs resolusjon om MR-forkjempere, 2019, hvor kvinner nevnes spesifikt.
15.	arbeide for etterlevelse og gjennomføring av lovverk knyttet til kvinners rettigheter.	2030-agendaen (Prop 1.S 2021): Kjernestøtten til UN Women styrket likestillingen i 122 land, bl.a. gjennom endringer i nasjonale lovverk, handlingsplaner mot kjønnsbasert vold og økt kvinnelig deltakelse.
16.	arbeide for å sikre oppfølging på landnivå av vedtak i FN om beskyttelse av kvinnelige menneskerettighetsforkjempere.	Dette arbeidet er ikke rapportert i UD's budsjettproser.
17.	støtte organisasjoner som arbeider for å beskytte og bygge kapasitet hos kvinnelige menneskerettighetsforkjempere.	Punktet kan sies å oppfylles gjennom arbeidet med FN-resolusjonen. Departementet omtaler ikke støtte til kvinnelige menneskerettighetsforkjempere i rapportering.
18.	via utenriksstasjonene fremme og beskytte kvinnelige menneskerettighetsforkjempere i tråd med Utenriksdepartementets veileder på området.	Ikke rapportert i UD's Prop. 1.S.

Kommentar til evaluering av punktene over:

Evalueringen er gjort opp mot rapportering i Utenriksdepartementets årlige budsjettforslag til Stortinget, da rapportering skal finne sted der, ifølge Handlingsplanen. Vi har ikke gått inn i veileder, eller sett egne rapporter fra utenriksstasjonene.

Noen steder har vi likevel gått inn i åpne og tilgjengelige kilder, og har blant annet funnet informasjon om at støtte til kvinnelige menneskerettighetsforkjempere er gjort gjennom FN-resolusjon.

Kvinnens økonomiske rettigheter og deltakelse

Delmål 3.1: Kvinner, herunder kvinner fra marginaliserte grupper, deltar i nærings- og yrkeslivet

	Norge skal:	Evaluering:
19.	arbeide for at utviklingsbankene inkluderer likestilling i sin kjernevirksomhet, og at de rapporterer om jobbskaping og kvinners økonomiske rettigheter, særlig i områder preget av sårbarhet.	Likestilling er prioritert for Asiabanken og Nordisk utviklingsfond (NDF). Lignende prioritering for Afrikabanken eller Den interamerikanske utviklingsbanken (IDB) framkommer ikke. (Prioriteringer for 2021, Post 71 Regionale banker og fond)
20.	i sin dialog med Verdensbanken, fremme god gjennomføring av likestillingsstrategien med fokus på resultater og tettere samarbeid med FN.	Momenter fra dialog med Verdensbanken framkommer ikke i rapporteringen.
21.	prioritere kvinners rettigheter og likestilling som en integrert del av arbeidet med næringsutvikling, blant annet gjennom Norfunds arbeid med selskapene de har investert i.	I 2016 vedtok Norfund sin første likestillingsstrategi som forventes å gi ytterligere retning for integrering av likestillingsdimensjonen i arbeidet.
22.	støtte tiltak som styrker kvinners kontroll over produktive ressurser og egen inntekt gjennom UNIDO.	UNIDO nevnes ikke i rapportering, men prioriteringen framkommer i en uttalelse fra UNIDO («As a donor, Norway expects the gender perspective to be an integral part of all cooperation activities.»)
23.	arbeide gjennom FAO og IFAD for å styrke kvinners situasjon og stilling i primærnæringene, jordbruk, skogbruk og fiskeri.	FAO og IFAD nevnes ikke i rapporteringen, men prioriteringen framkommer i en IFAD-rapport fra september 2020.
24.	bidra til utvikling og gjennomføring av internasjonale normer som fremmer likestilling i arbeidslivet.	2018: ILOs SCORE program for økt produktivitet, konkuranseevne og bedre arbeidsvilkår i lokalt næringsliv.

Kommentar til evaluering av punktene over:

Punktene i handlingsplanen er formulert på en slik måte at en evaluering er vanskelig. Rapporteringen er mangelfull, begrenser seg til eksempler, og noen går delvis tilbake i tid, og skiller dermed ikke mellom Norges jevne innsats på feltet, og hva som er ekstra innsats i forbindelse med en handlingsplan.

Selv om oppfølging av punktene ikke framkommer i rapportering i det årlige budsjettforslaget til Stortinget, så framkommer innsats likevel andre steder, som i IFADs rapport fra september 2020: «Norway has contributed to the mainstreaming of gender equality into the Fund's investments. Thanks to US\$6.1 million from Norway, the Rome-based agencies (WFP, FAO and IFAD) and UN Women launched the Accelerating Progress towards the Economic Empowerment of Rural Women (RWEE) programme in 2014.

Delmål 3.2: Kvinner og menn har lik rett til økonomiske ressurser, for eksempel eierskap og kontroll over jord, rett til arv og tilgang til finansielle tjenester

	Norge skal:	Evaluerings:
25.	støtte nasjonale reformprosesser, herunder familielevgivning, som gir kvinner mulighet til å ta lønnet arbeid.	Norge har i samarbeid med ILO etablert kvinnettverk som arbeider med arbeidsrettigheter og lønsvilkår i Jordan, og har bidratt til lovreform i Libanon.
26.	støtte tiltak for å gi kvinner bedre rammebetingelser ved å redusere juridiske barrierer og bidra til kompetanseheving.	UD skriver at å fjerne lover og praksis som diskriminerer kvinners tilgang til økonomiske ressurser støttes blant annet gjennom frivillige organisasjoner. Et eksempel er norsk bistand til Malawi som, via Kirkens Nødhjelps partnere, har resultert i en lovfesting av reformen for landeiendom og sikret at også kvinner kan eie og registreres som eier av land.
27.	arbeide målrettet normativt, blant annet gjennom FN, for å sikre at kvinner og menn har like økonomiske rettigheter.	Ikke rapportert i prop.

Kommentar til evaluering av punktene over:

Evalueringen er gjort opp mot rapportering i Utenriksdepartementets årlige budsjettforslag til Stortinget, da rapportering skal finne sted der, ifølge Handlingsplanen. Vi har ikke gått inn i veileder, eller sett egne rapporter fra utenriksstasjonene.

Noen steder har vi likevel gått inn i åpne og tilgjengelige kilder, og har blant annet funnet informasjon om at støtte til kvinnelige menneskerettighetsforkjempere er gjort gjennom FN-resolusjon.

Et liv fritt for vold og skadelige skikker

Delmål 4.1: Vold mot alle jenter og kvinner forebygges

	Norge skal:	Evaluerings:
28.	bidra til å styrke den internasjonale normative innsatsen mot vold mot kvinner.	Norge har øremerket støtte til Verdens helseorganisasjon for å styrke kunnskapen om helsemessige aspekter ved kvinnelig omskjæring.
29.	støtte det sivile samfunnets arbeid mot vold mot kvinner.	Støttet gjennom UNFPA i Nepal, i Angola gjennom «Karinbu WaMama», og gjennom norske ambassader.
30.	initiere nye tiltak for å involvere menn som aktører mot vold mot kvinner.	Slikt initiativ nevnes ikke i rapportering i prop.

Kommentarer til evalueringen av punktene over:

I Nepal har Norge støttet UNFPAs tverrsektorielle arbeid med kjønnsbasert vold. I Angola har Norge bidratt til å støtte arbeidet til et lokalt medisinsk senter («Karibuni WaMama»), som fremmer kvinne- og familiehelse og bistår ofre for kjønnsbasert vold. Senteret tilbyr medisinsk hjelp, psyko-sosial støtte og juridisk bistand i tillegg til å drive med informasjonsarbeid.

I rapporteringen framkommer det at mange av de norske ambassadene støtter nasjonal innsats mot vold mot kvinner, og trekker fram to eksempler som illustrasjon på tiltakene og resultater som er oppnådd: I Sør-Sudan har en arbeidet med å styrke kapasiteten til å følge opp det økende antallet ofre for kjønnsbasert vold slik at det kommer i tråd med internasjonale standarder. Gjennom partnere er det gitt opplæring til politi, sosialarbeidere og ledere i lokalsamfunnet. Dette har bidratt til å bygge tillitt mellom politi og lokalsamfunn og vil ventelig på sikt forebygge vold mot kvinner. Det framkommer ikke hvem partnere er, og om dette er aktører i sivilsamfunnet.

I rapporteringen nevnes menn som målgruppe kun ett sted, i forbindelse med Regjeringens strategi mot skadelige skikker. Sentralt i gjennomføringen av strategien står støtte til FNs fellesprogrammer mot henholdsvis kjønnslemlestelse og barneekteskap, samt UNFPAs program mot preferanse for sønner.

Delmål 4.2: Seksualisert vold i konflikt forebygges og bekjempes

	Norge skal:	Evaluerings:
31.	gjennomføre handlingsplanen for kvinner, fred og sikkerhet der bekjempelse av seksualisert vold er sentralt.	Handlingsplanen er gjennomført og evaluert.
32.	støtte humanitære hjelpeorganisasjoner som er seg bevisst behovet for å forebygge og beskytte mot seksualisert vold.	Støtte gitt via UNFPA.

Kommentar til evalueringen av punktene over:

Norsk støtte til sivilsamfunn gis i hovedsak gjennom store internasjonale FN-organisasjoner. Rapport 2017 viser til støtte via UNFPA som bistod 40 millioner med livreddende seksuell og reproduktive helse tjenester, og tiltak mot kjønnsbasert vold, inklusive seksualisert vold, i humanitære kriser i over 70 land i denne perioden.

Delmål 4.3: Barne- og tvangsekteskap er avskaffet innen en generasjon

	Norge skal:	Evaluerings:
33.	støtte multilaterale aktører, spesielt UNFPAs og UNICEFs arbeid for å redusere barne- og tvangsekteskap.	Norge støtter UNFPA og UNICEF.
34.	støtte nasjonale aktørers arbeid for å forebygge og avskaffe barne- og tvangsekteskap.	Støtter små og lokale organisasjoner, og sentrale fond i FN-regi

Kommentar til evaluering av punktene over:

Norges innsats mot barneekteskap rettes i hovedsak inn mot utdanning. I budsjett for 2018 foreslås det bevilget 346,7 mill. kroner, av dette foreslås 100 mill. kroner øremerket økt satsing på utdanning for jenter og kvinner. Økningen fra 2017, 30 mill. kroner, skal prioriteres inn mot innsats for seksuell og reproduktiv helse, herunder innsats mot barneekteskap, for seksualundervisning og tilgang til prevensjon.

Seksuell og reproduktiv helse og rettigheter

Delmål 5.1: Allmenn tilgang til seksuell og reproduktiv helse og reproduktive rettigheter

	Norge skal:	Evaluering:
35.	videreføre støtten til bedring av ungdoms- og mødrehelse, blant annet gjennom den globale strategien for kvinners, barns og ungdoms helse.	Norad har støttet et program for å redusere tenåringsgraviditeter i seks distrikter i Malawi gjennom Redd Barna.
36.	styrke tilgangen til prevensjon og seksualundervisning gjennom støtte til FN, Verdensbankens globale finansieringsordning til støtte for kvinners, barns og ungdoms helse.	Norge økte sin støtte 2019 med «kvinne-milliarden» som inkluderer kjernebidrag UN Women, UNFPA og målrettede tiltak for likestilling.
37.	være pådriver for at alle afrikanske land ratifiserer Den afrikanske unions protokoll om kvinners rettigheter, og at de land som har ratifisert protokollen, følger opp forpliktelsene til å gi gravide kvinner tilgang til abort når liv eller helse er truet, etter voldtekt eller incest og ved fosterskade.	Dette er ikke rapportert i prop.
38.	bidra til at lovlige aborter gjennomføres trygt, og til at kvinner som opplever komplikasjoner etter illegale aborter, mottar helsehjelp og støtte.	Bidrar gjennom UNFPA, og Safe Abortion Action Fund (SAAF), som gir midler til omtrent 100 ulike organisasjoner, samt gjennom Norges rolle i forhandlinger i FN.

Kommentar til evaluering av punktene over:

Rapporteringen inneholder ikke informasjon om Norges pådriverrolle for å at alle afrikanske land skal ratifisere «Maputo-protokollen». Vi finner derimot at Norge gjennom sin ambassade til Etiopia har bidratt til å støtte arbeidet finansielt.

Delmål 5.2: Internasjonal aksept for seksuelle rettigheter og rett til abort

	Norge skal:	Evaluerings:
39.	arbeide tverregionalt og kunnskapsbasert for å fremme aksept for enighet om og inkludering av seksuelle rettigheter med en mest mulig ambisiøs definisjon, og som er en integrert del av menneskerettighetene.	«regjeringen jobber aktivt for å forsvare standardene på alle relevante arenaer. (...) Norge legger fram anbefalinger for å fremme rett til abort i FNs menneskerettighetsråds landgjennomganger.»
40.	arbeide tverregionalt for beskyttelse av menneskerettighetene til lesbiske og bifile kvinner og transkvinner og for likebehandling i lovgivning og praksis.	Avtale med UNFPA om seksualitetsundervisning utenfor skolen, med hovedfokus på de mest utelatte, inkl. lesbiske, homofile, bifile, transpersoner og interkjønns personer (LHBTI), unge urfolk, unge med funksjonsnedsettelse og unge i fengsel. Støtte til Fondo Centroamericano de Mujeres (FCAM), for bla unge kvinner, urfolkskvinner, lesbiske og kvinner i prostitusjon.
41.	arbeide for rett til abort og for avskaffelse av lover som foreskriver straff mot kvinner som har begått ulovlige aborter.	Norges rolle i forhandlinger i FN har bidratt til å beskytte de globale standardene på dette feltet og dermed gitt rom for nasjonal og lokal innsats.
42.	støtte det sivile samfunnets pådriverarbeid for seksuelle rettigheter og rett til abort.	Norges rolle i forhandlinger i FN har bidratt til å beskytte de globale standardene på dette feltet og dermed gitt rom for nasjonal og lokal innsats.
43.	ta opp spørsmål knyttet til seksuelle rettigheter og rett til abort i politiske dialoger med samarbeidsland.	Ut over rapportering på arbeid i FN, finner vi ikke informasjon om dialog med samarbeidsland i rapporteringen.

Kommentar til evalueringen av punktene over:

Norsk støtte til sivilsamfunn gis i hovedsak gjennom store internasjonale FN-organisasjoner. Rapport 2017 viser til støtte via UNFPA som bisto 40 millioner med livreddende seksuell og reproduktive helse tjenester, og tiltak mot kjønnsbasert vold, inklusive seksualisert vold, i humanitære kriser i over 70 land i denne perioden.

Delmål 5.3: Kjønnslemlestelse av jenter er avskaffet innen en generasjon

	Norge skal:	Evaluerings:
44.	gjennomføre strategien for en styrket internasjonal innsats mot kjønnslemlestelse av jenter (2014-2017), som omfatter støtte til UNFPAs og UNICEFs globale program mot kjønnslemlestelse av jenter samt støtte til sivil samfunn og andre aktører.	Norge har til sammen bidratt med 80 mill. kroner til programmets fase 2 som avsluttes i 2017. Regjeringen har forlenget arbeidet med Strategi mot skadelige skikker 2019-2023.

Vedlegg 2: Oversikt over bakgrunnsintervjuer

Intervjuobjektene har gitt nyttig innsikt, og står ikke ansvarlig for noe av innholdet, vurderingene eller anbefalingene i rapporten.

Intervjuobjektene er:

Björg Skotnes,

tidl. leder likestillingsteam i Norad, rådgiver ved ambassaden i Roma.

Guro K.H. Vikør,

diplomat, underdirektør i UD, rådgiver med ansvar for likestilling.

Hilde Klemetsdal,

avdelingsdirektør UD. Seksjon for menneskerettigheter, demokrati og likestilling.

Margot Igland Skarpteig,

Fagdirektør i Norad, Avdeling for helse, utdanning og menneskerettigheter, Seksjon for menneskerettigheter.

Marita Rensvik-Sørheim,

underdirektør i UD, regionavdelingen. Seksjon for sørlige og sentrale Afrika.

Nina Strøm,

Seniorrådgiver i Norad, avdeling for helse, utdanning og menneskerettigheter. Seksjon for global helse.

Sidsel Bleken,

fagdirektør kvinners rettigheter og likestilling, UD.

Intervjuobjektene var ansatt i disse stillingene på det tidspunktet de ble intervjuet.



FOKUS, Storgata 11, 0155 OSLO
fokus@fokuskvinner.no - www.fokuskvinner.no

