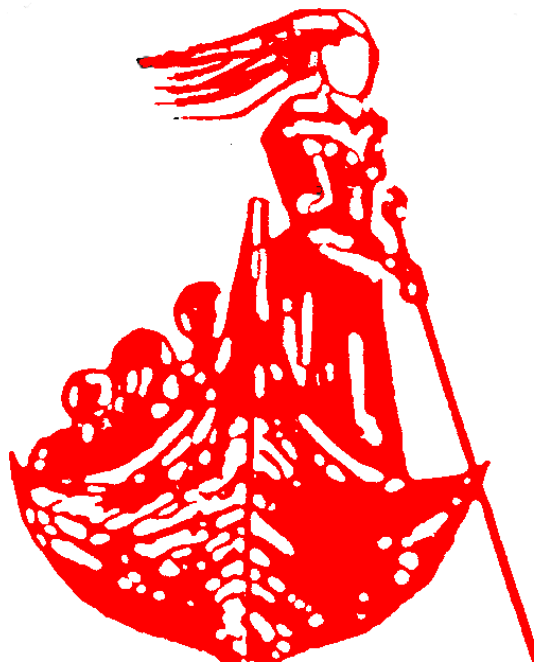


KVINNESATSING I NORGE

Er det behov for et nasjonalt informasjons- og dokumentasjonscenter?

En forstudie

av
Ingunn Limstrand



Kvinneuniversitetet Nord

1999

FORORD

Denne rapporten er basert på et tre måneders forstudie finansiert av Statens Nærings- og distriktsutviklingsfond (SND).

Bakgrunnen for denne forstudien er et flerårig samarbeid mellom Kvinneuniversitetet Nord og Miljøverndepartementet på område kvinner og planlegging. Gjennom dette samarbeidet og annet dokumentasjons- og utredningsarbeid knyta til distriktpolitikk, næringsutvikling og landbruk, har vi sett behovet for bedre samordning av informasjon og mer synliggjøring av kvinnesatsinga i det offentlige systemet. I dag er det ingen som har fullstendig oversikt over hva som foregår innafor kvinnesatsing. Det finnes ingen felles rapporteringsrutiner for det kvinneretta arbeidet. Lite tilgjengelig informasjon gir dårlig grunnlag for kunnskapsbygging og videre politikkutforming. Ut fra denne argumentasjonene har KUN et ønske om å bygge opp en felles kunnskapsbase som kan samle opp erfaringene og videreføre kunnskapen fra det kvinneretta arbeidet.

Gjennom arbeidet med denne rapporten har vi i tillegg samlet mye dokumentasjon som har gitt oss muligheten til å fi en oversikt over nasjonale føringer og økonomiske støtteordninger av betydning for kvinnesatsing på statlig nivå i fylkene.

Faglig medarbeider Ingunn Limstrand har skrevet rapporten, mens Hanne Eriksen har vært behjelpelig med å samle inn informasjon. Daglig leder ved KUN, Berit Woie Berg har vært hovedansvalig for arbeidet.

INNHOLDSFORTEGNELSE

1. Innledning

1.1 Bakgrunn for prosjektet

Kvinneuniversitetet Nord har siden etableringen i 1991 jobbet med prosjekter, kursutvikling og kunnskapsheving knytta til ulike fagfelt, for eksempel kvinner og planlegging, kvinner og næringsutvikling, kvinner og ledelse, landbruk, internasjonalt arbeid og nettverksbygging.

I 1993 innledet KUN et samarbeid med Miljøverndepartementet på feltet kvinner og planlegging. Dette arbeidet har bestått av datainnsamling, rapportering, deltagelse på konferanser og utvikling av et studietilbud på 10 vekttall¹ innfor fagfeltet. Innsamlet materiale fra ulike kvinneprosjekter har vært nyttige verktøy i vårt arbeid for å synliggjøre kvinners deltagelse i plan- og beslutningsprosesser. I 1995 kartla KUN aktiviteten på kvinners deltagelse i plan- og beslutningsprosesser i Norge, og skrev en rapport (Pettersen1995). Innsamling av data til denne typen rapporter er svært ressurskrevende, men det var streke ønsker om videreføring av dette arbeidet ut fra uttalte behov om bedre samordning av informasjon. KUN startet arbeidet med å bygge opp en database for å gjøre innsamlet data lettere tilgjengelig internt og utad. Database ble ferdig i 1998 og inneholder foreløpig det materiale som ble samlet inn av prosjekter og dokumentasjon fra til 1995. Dette er ulike kvinneprosjekter og tiltaksarbeid på statlig-, fylkes- og kommunenivå hovedsakelig knytta til tema "kvinners deltagelse i lokale og regionale plan- og beslutningsprosesser".

I oppbyggingsfasen av denne basen så vi behovet og muligheten for å utvide database, fra og omfatte kvinner og planlegging spesielt, til kvinnesatsing generelt. Begrunnelsen for dette ønsket er at KUN gjennom sitt arbeid har sett at kvinneprosjekter innfor ulike fagområder henger nært sammen, og materialet blir fort mangelfullt hvis en ikke inkluderer flere tema, for eksempel kvinner og primærnæring, kvinner og næringsutvikling og kvinneretta tiltaksarbeid. Men området kvinnesatsing er stort og mangfoldig, så KUN ønsket gjennom et forstudie å kartlegge mulighetene nærmere.

1.2 Intensjon og mål med prosjektet

Intensjonen og tankene bak dette forstudiet bygger på et ønske om å etablere et dokumentasjonssenter som inneholder et nettsted med en database over kvinnesatsing/kvinneprosjekter, tilgjengelig informasjon om førende politikk, samt oversikt over litteratur og dokumentasjon på området. Å samordne informasjon er et viktig bidrag for å sikre faglig utvikling innfor dette området. Det er viktig å ta vare på lærdom fra de kvinneprosjektene som er utført og prosjekteiers erfaringer må i sterkere grad formidles. Å bruke en database og internett er en metode å formidle erfaringer på som er dynamisk og har mange fordeler i forhold til for eksempel papirrapporter og konferanser. KUN mener at synliggjøring av kvinner innsats og bidrag innfor de ulike virkeområdene i det offentlige systemet er viktig for at fokus skal holdes på dette.

Formålet med et dokumentasjonssenter vil være:

- Å synliggjøre resultater og metoder av kvinnesatsing innfor de ulike virkeområder. Formålet med synliggjøring er å sikre faglig utvikling og forankring i kvinne-, kjønns- og likestilling og likestillingsperspektiv for å bedre grunnlaget for utvikling av politikk, strategier og planer.
- å være et verktøy for utveksling av ideer og erfaringer samt nettverksbygging

¹ Studiet "Planlegging og demokrati. Kjønnsperspektiv på planlegging" tilbys av KUN som et desentralisert tilbud over ett år.

- å gjøre informasjon lett tilgjengelig for offentlige myndigheter (stat, fylke, kommune), individuelle aktører, organisasjoner og bedrifter som jobber med slike spørsmål.

Bedre synliggjøring av kvinneprosjekter er også et likestillingspolitisk mål og uttalt fra flere departement i handlingsplaner og stortingsmeldinger. For eksempel: ”*SND oppfordres til å vise hvordan kvinners behov og interesser ivaretas ved forvaltning av virkemidlene, i programmer og særskilte satsinger*” (KRD 1999a, s. 3). Statens Landbruksbank sin handlingsplan for ungdoms- og kvinneretta arbeid framhever også viktigheten av informasjonsvirksomhet. ”*En viktig oppgave er å spre informasjon om erfaringer og kunnskap fra prosjekter som er finansiert med sentrale BU-midler. SLB har også et generelt ansvar for relevant informasjon om nærings- og bygdeutvikling*” (SLB 1998a, s.7)

Forstudiet har som målsetting å kartlegge nærmere om det er *behov* for bedre informasjon og samordning av kvinnesatsinga, og fokuserer på

- hva er et kvinneprosjekt
- tilgjengelig informasjon og rapportering av kvinnesatsinga innafor de ulike fagområdene
- organisering av kvinnesatsinga
- aktuelle brukergrupper for et informasjonssystem
- noen forslag til hvordan en kan lage et informasjonssystem for kvinnesatsing

KUN tar utgangspunkt i de ulike fagdepartementene og SND, og ser på kvinnesatsinga i regi av disse Rapporten redegjør for organisering av kvinnesatsinga i de ulike departementene og synliggjør gjennom dette ansvars- og satsingsområdene. KUN sitt utgangspunkt for dette prosjektet er et ønske om å bygge opp et dokumentasjonssystem som fokuserer på *hva* som skjer av prosjekter (innhold i prosjektene) og *hva* som kom ut av prosjektene (resultatene), dokumentasjon og litteratur) i større grad enn tall og prosent.

1.3 Datagrunnlag og informasjonsinnsamling

Rapporten er utarbeidet på bakgrunn av muntlig og skriftlig informasjon innhentet fra fylkeskommunene, de ulike fagdepartementene og SND.

Datamaterialet er i hovedsak skriftlig materiale, som stortingsmeldinger, handlingsplaner, rundskriv, fylkesplaner, budsjett, prosjekt- og evalueringsrapporter og politiske vedtak. I tillegg har vi hatt muntlige intervjuer med representanter for SND, fylkeskommunen og fylkesmannens landbruksavdeling i tre fylkeskommuner, samt representanter fra de ulike fagdepartementene (se vedlagt oversikt). De fleste intervjuene er gjort i form av personlige møter med en eller flere involverte personer. På fylkesnivå fikk intervjuobjektene tilsendt en del informasjon og spørsmål på forhånd. I intervjuene med fagdepartementene har målet i hovedsak vært å få oversikt over kvinnesatsinga og hvordan de organiserer dette arbeidet. Et fåtall av intervjuene med representanter for fagdepartementene er gjort pr. telefon. Det skriftlige materialet danner utgangspunktet for rapporten, og er supplert med opplysninger fra intervjuene og telefonsamtaler.

Når det gjelder innsamling av skriftlig dokumentasjon for å få oversikt over kvinnesatsinga i Norge, har det vært et ressurskrevende arbeid å få en samlet oversikt over *hva* som skjer og ”et detektivarbeid” gjennom de ulike nivåene for å finne relevant informasjon og kontaktpersoner.

Fordi vi ikke har hatt kontakt med *alle* fylkeskommunene og derfor ikke har et representativt utvalg, kan vi ikke si noe *generelt* om hva ansvarlige for kvinnesatsinga mener om behovet for bedre informasjon. Men målet har i hovedsak vært å avdekke hva slags informasjon som fins og hvordan rapportering av ordningene skjer. Disse opplysningene har vi fått ut av grunnlagsmateriale i form av skriftlig dokumentasjon, samt intervju materialet. I rapporten brukes informasjon fra intervjuene for å *eksemplifisere* og sette søkelys på noen av problemene i forhold til kvinnesatsing, organisering og tilgjengelig informasjon.

1.4 Oppbygging og innhold

Rapporten gir en samlet oversikt over kvinnesatsinga i regi av de ulike departementer og SND samt fylkeskommunen og fylkesmannens landbruksavdeling. Fokus er i hovedsak konsentrert rundt å kartlegge arbeidet i den kvinneretta distriktpolitikken med utgangspunkt i

- virkemiddelordninger/støtteordninger
- satsing på kvinner innafor ordningene/føringer
- rapportering

Det er mange virksomhetsområder som er interessante for et slikt prosjekt, men KUN har i hovedsak fokusert på Kommunal- og regionaldepartementet (KRD), Statens Nærings- og Distriktsutviklingsfond (SND) (hovedsakelig regionalpolitiske ordninger/de særskilte distrikts- og regionalpolitiske virkemidlene) og Landbruksdepartementet (LD).

Fiskeridepartementets (FID) satsing på kvinner gjennom Fiskerinærings kvinneutvalg (FKU) er også sentral. Rapporten går kort gjennom satsinger og ordninger knytta til Barne- og familiedepartementet (BFD), Samisk Utviklingsfond (SUF), Kirke- og undervisningsdepartementet (KUF) og Miljøverndepartementet (MD). I tillegg redegjøres det for noen tidsavrensede programmer og interdepartementale ordninger/samarbeid av betydning for det totale bildet.

Målet med rapporten og forstudiet er å bygge opp en argumentasjon og et grunnlag for videre arbeid med dokumentasjon av kvinnesatsinga. Vi innleder rapporten med en diskusjon om begrepet kvinneretta tiltaksarbeid, og oppsummerer deretter organisering og rapportering av kvinnesatsinga i regi av de ulike fagdepartementene og SND. Under hvert fagdepartement diskuteres forholdet mellom forvaltningsnivåene, samarbeidspartnere og hva en kan få tak i av informasjon. Satsingsområder og rapporteringsordninger diskuteres i tilknytning til hvert fagområde. Videre hvilke økonomiske støtteordninger og prosjekter som kan være interessante for vårt prosjekt. Til slutt oppsummeres kvinnesatsinga i Norge og vi diskuterer ut fra dette behovet for et dokumentasjons- eller informasjonssystem. Vi presenterer kort noen tanker om hvordan dette arbeidet kan videreføres og driftes. Rapporten kan både leses som en argumentasjon for et behov for bedre samordning av informasjon, samt som en oppsummering av kvinnesatsinga i Norge i dag.

2 Kvinneretta tiltaksarbeid – hva er det?

Organisering av likestillingspolitikken og innholdet i den har endret seg siden den ble befestet på 70-tallet med opprettelsen av likestillingsrådet og innføring av likestillingsloven. En snakker i dag om offentlig likestillingspolitikk, kvinnepolitikk, kvinnesatsing og kvinneretta tiltak, men går sjelden inn på å definere og diskutere; Hva er egentlig kvinnesatsing? Hvilke prosjekter og tiltak kan karakteriseres som kvinneretta?

Nordlandsforskning har gjort et arbeid på dette i forbindelse med son evaluering av kvinnesatsingen i distriktspolitikken² og som innspill til SND`s resultatrapporteringsystem på kvinneretta arbeid (Pettersen og Alsos 1998). De argumenterer med at dette spørsmålet må avklares for at en skal kunne måle effekten av kvinnesatsinga, og komme litt nærmere kjernen av målformuleringene, nemlig satsing på kvinner. Det er også signalisert et ønske fra ansvarlige på fylkesnivå at det må spesifiseres bedre hva kvinneretta arbeid skal være fra statlig hold. Det oppleves at det foreligger mål og krav om satsing på kvinner, uten at en får klare kriterier og definisjoner. Kvinnesatsing er ikke uproblematisk, det er et politisk spørsmål, som er nært knytta ulike perspektiv og satsingsområder.

Når det gjelder forholdet mellom kvinnesatsing og likestilling, er også dette noe uavklart. Generelt kan en si at likestillingsarbeidet og kvinneretta tiltak organiseres på ulike måter, har ulike økonomiske virkemidler og har i stor grad vært drevet fram ”uavhengig” av hverandre.

Vi vil i det følgende diskutere disse spørsmålene nærmere, fordi de representerer en avklaring og en avgrensing i forhold til innholdet og formålet med en eventuell database for kvinneretta tiltak. Som sagt i innledningen er formålet med dette prosjektet knytta til synliggjøring av kvinnesatsing for å sikre faglig utvikling og forankring i kvinne-, kjønns- og likestillingsperspektivet. Generelt er det viktig at kvinnesatsing registreres og måles for at fokus skal holdes på den og at målene skal nås. Måling og registrering representerer en synliggjøring og sikrer i sterkere grad videreføring. Men det er viktig at det som registreres og måles er forankret i et likestillings- kjønns- eller kvinneperspektiv for å sikre en utvikling som kommer kvinner til gode.

Kort historikk

Innafor forvaltningen representerer ”kvinne-millionen” fra DU-systemet i 1985 et gjennombrudd med øremerkede midler til satsing på kvinner. I 1987 økte DU sin kvinneretta satsing med 15 millioner i øremerka midler. DU gav dette året tilskudd til 27 kvinneretta tiltaksprosjekter i 5 prøvefylker (Halsaa 1995). Satsingen ble videreført i DU`s Kvinneprogram (1989-1992). Gjennom dette programmet bidro DU med programkoordinatorstilling til hvert fylke, først 5 prøvefylker, senere ble dette utvidet (se s. 23). Kommunene var ikke med i denne satsinga. Målet var at hovedtrekkene i kvinnesatsinga skulle videreføres av SND i 1993 med et eget kvinneprogram og egne stillinger sentralt (SND 1993). 1995 representerte et bunnår for kvinneretta tiltaksarbeid. Satsinga slik den var organisert var i stor grad avhengig av enkeltpersoner i det politiske systemet. Før var DU initiativtaker og puffa på fylkeskommunen.

Fra 1998 fikk kvinnesatsinga igjen en oppsving, spesielt ble det politisk legitimt å snakke om likestilling og likestillingspolitiske mål. I distriktspolitikken førte fokus på unge jenters fraflytting fra distriktene til en ny giv for satsing på kvinner. Det er interessant å se nærmere på hvilke termer som brukes og hvilke strategier som velges for å holde fokuset på kvinner.

² Evalueringen fra Nordlandsforskning gis ut som rapport i nov/des 1999. Det er holdt en del foredrag og pressemeldinger hvor en del av resultatene er offentliggjort.

Begrepsbruken i offentlig politikk og forvaltning

Begrepsbruken i offentlig politikk har endra seg, men en har snakka mye om *likestilling* og om *kvinneperspektivet*. Kvinneperspektivet kan være både vidt og bredt og relativt ubestemt (Nørve 1995). Men kvinneperspektivet er sentralt og blir brukt fordi det inneholder en begrunnelse for at det er nødvendig med et annerledes tiltaksapparat for kvinner enn for menn (Halsaa 1995). Men kvinneperspektivet er sentralt og blir brukt fordi det inneholder en begrunnelse for at det er nødvendig med et annerledes tiltaksapparat for kvinner enn for menn (Halsaa 1995). Kvinneperspektivet tar utgangspunkt i at kvinner og menn er forskjellige, at de har forskjellige holdninger og tenkemåter. Kvinners erfaringer og annerledeshet er en ressurs og et potensiale for endring (Pettersen og Alsos 1998). Men det er vanskelig å operasjonalisere et perspektiv, og det er også vanskelig å integrere noe som ikke er definert. Flemmen (1990) mener at en da reduserer eller banaliserer det perspektiv en skulle forvalte. Perspektivet blir til sakene, til barnehager, til eldreomsorg, til nærmiljø og det er dette kvinner er opptatt av å prioritere. Men det er synd hvis det blir disse tingene som er kvinneperspektivet (ibid.).

Det er heller ikke enighet om hva som er "likestilling" på alle styringsnivåene. Hvis vi ser på forskjellen mellom likestilling og kvinneretta tiltaksarbeid, mener Halsaa (1995) at det innholdsmessige forholdet ikke er klart. Hun mener at dette kan for noen utelukkende være en semantisk forskjell knyttet til ulike forvaltningstradisjoner, men ordbruken kan også referere til substansielle og politisk relevante innholdsmessige forskjeller (ibid.). En snever definisjon av likestillingsbegrepet er at det omfatter formell status, og dette er det politisk legitimt å snakke om. Men kvinneretta tiltak, øremerking og kvotering av kvinner er noe mer betent. Og kvinneperspektivet er særdeles uklart når en kommer til den praktiske politikken.

Det er viktig at begrepet likestilling har breiere innhold enn den formelle statusen. Hvis vi ser på hovedmålene for likestillingspolitikken i Norge, gjenspeiler denne et bredere innhold:

"Kvinner og menn skal ha de samme rettigheter, plikter og muligheter på alle samfunnsområder. Formell likestilling er ikke nok. Tilrettelegging av kjønnes faktiske muligheter til å realisere et godt liv for seg og sine og til beste for samfunnet er også nødvendig" (St.meld.nr. 70 1991-92).

Det skisseres en treelt strategi for å nå målene:

- likebehandling i grunnleggende rettigheter og plikter
- særskilte tiltak retta mot ett av kjønnene for raskere å nå reel likestilling
- kritisk gjennomgang av samfunnets organisering og ressursbruk.

(ibid.)

Guldvik og Solheim (1996) mener det kan være hensiktsmessig teoretisk å bruke begrepet "kjønnspolitikk" som overordna både likestillingspolitikk og kvinnepolitikk. Målet må være å bedre kvinners stilling i samfunnet. Vi kan se ut fra mål for likestillingspolitikken, at likestilling er overordna mens særskilte tiltak retta mot ett av kjønnene er en strategi for å nå dette målet.

Hvis vi nå går over til å diskutere litt nærmere sørsatsing og integrering som strategier kan vi se at politikken i dag fra statlig hold er retta mot at kvinnesatsing skal integreres i de ordinære virkemidlene. Det betyr at en i mindre grad har sørsatsing på kvinner, for eksempel øremerkede midler, stillinger osv. Offentlige myndigheter arbeider altså med å integrere

kvinne-/likestillingspolitikk i sine virksomheter på alle politikkområder. Integrering eller særsettings som strategi sier noe om hvor ansvaret for arbeidet er plassert og hvilke planer og rapporteringsrutiner som benyttes (Guldvik og Solheim 1996). Når en velger integrering som strategi er en måte å framheve kvinner på å definere dem som målgruppe eller prioritert gruppe for de ordinære virkemidlene. Denne måten å organisere arbeidet på stiller større krav til rapportering for å kunne se om målene nås enn ved særordninger. Det stilles også store krav til systemet for å holde fokus på kvinnene. Det har vært argumentert fra ulike evalueringer at særsettings er viktig i forhold til synliggjøring, særsettings bidrar for eksempel til å holde fokus på kvinnepolitikk og viser ulike konsekvenser av tiltak for kvinner og menn.

Vi kan si at strategien fra departementet i dag er integrering; det skal ikke øremerkes midler og gis egne pottar, men det skal rettes større oppmerksomhet mot kvinner i forhold til mål- og resultater av virkemidler. Det er viktig å presisere at integrering av likestillings- og kvinneperspektiv er politisk, og at det ofte ligger kjønnskonflikter under sjøl om et likestillingspolitisk mål vil møte lojalitet i en organisasjon. Disse konfliktene bunnar ofte i at en legger ulikt innhold i begrepene, og at en bruker "milde" begreper for å få gjennom den politikken en ønsker. Tilbakemelding fra fylkesnivået er at hvis det skal det være integreringsstrategi, må det likevel presiseres at kvinner skal prioriteres. For eksempel gjennom målstyring, og gjennom informasjon og veiledning særlig retta mot å motivere kvinner. De ulike strategiene er omdiskutert, også blant kvinner. Mange kvinner er motstandere av øremerking og kvotering og mener at særordninger "skader" mer enn det gavner saken. Vi vil ikke ta opp denne diskusjonen her, bare konstatere at det er viktig å alminneliggjøre og synliggjøre hva kvinner gjør, og vi tror dette prosjektet hvis det blir en realitet kan bidra til det.

Hvordan kvinnesatsinga er organisert har stor betydning for relevansen av dette arbeidet. Så lenge det fins og er behov for tiltak retta mot kvinner vil dette være viktig å holde fokus på. Det er sjølsagt lettest å få oversikt over midler som er øremerka, men hvis rapporteringen og defineringen av kvinneretninga er god innafor de ordinære virkemidlene, vil det være fullt mulig å hent informasjon også om disse prosjektene. Vi vil med bakgrunn i dette gå over til å diskutere definisjonene av kvinneretta tiltak for å kunne operasjonalisere det i vårt prosjekt.

Operasjonalisering av begrepet kvinneretta

At det finnes ulike perspektiver på hva et kvinneprosjekt eller et kvinneretta tiltak er, blir tydelig dersom en ser på kvinnesatsingen i distriktpolitikken. Utforminga av tiltak i denne politikken viser stort mangfold. Innholdsmessig er tiltakene svært brede og allsidige, og retta mot ulike målgrupper (Pettersen og Alsos 1998).

Det er viktig at intensjoner fra de ulike statlige organer følges opp, noe som er framheve for eksempel av Statens Landbruksbank (SLB) i forhold til bruk av Bygdeutviklingsmidler: "*En viktig utfordring for den vidare kvinnesatsingen er å legge et klarere kjønnsperspektiv til grunn på alle områder. Et eksempel her er at tiltakenes ulike konsekvenser for kvinner og menn må gjennomtenkes og vurderes før beslutningene om tildeling tas*" (SLB 1998b, s. 9). Det betyr for eksempel at det må skje en bevisstgjøring om kjønnsperspektivet, og dette er en viktig utfordring for den vidare kvinnesatsingen. Hvordan en definerer kvinneretta arbeid i rapporteringen har betydning for måloppnåelse, og det har betydning for vårt prosjekt. Fordi vi ønsker at dette prosjektet skal ha et kjønnspolitisk mål, må vi gå lengre i vår definisjon enn bare å telle antall kvinner som er involvert. Men likevel må det være enkelt fordi det skal operasjonaliseres i registreringsarbeidet.

I dette prosjektet skal vi også jobbe på tvers av fagdepartementene, noe som også har vært karakteristisk for kvinnesatsinga generelt. Det å inkludere flere virksomheter samt virkemidler og prosjekter av ulik form og karakter, stiller enda større krav til definering av begrepene. Nordlandsforskning har som nevnt vært opptatt av definering av kvinneretta tiltaksarbeid i sitt prosjekt, og vi bruker deres rapport aktivt i vårt arbeid (Pettersen og Alsos 1998).

Hustad (i Halsaa 1995) evaluerte i 1991 DU's program "Vi satser på kvinner". Hustad påpeker i denne evalueringen at kvinneretting kan dreie seg om tre ulike forhold:

- at kvinner er eneste målgruppe/viktigste målgruppe (det vil si at prosjektet ikke er åpent for menn)
- at det er kvinners situasjon som avgrensner perspektiv og innhold
- at resultatene hovedsakelig kommer kvinner til gode

(ibid s. 57)

Vi støtter oss til at kvinner bør vær hovedmålgruppe for at en skal kunne kalle et prosjekt kvinneretta. Det vil si at det bør være flere kvinner enn menn involvert i prosjektet. Likevel vil vi påpeke at det viktig å være bevisst kvinners *forskjellighet*. Et prosjekt kan komme en gruppe kvinner til gode men ikke en annen. Vi kan dermed stille spørsmålet om "kvinner" en egnet kategori for utforming av tiltak. "Kvinner" er ofte en uensartet og lite konkret gruppe. Kvinners interesser og behov er verken stabile eller universelle. Wiborg (1992) mener at det at et prosjekt skal være retta mot kvinner ikke automatisk gir det innhold. Hun mener det også knytte må knyttes til et aktivitetsområde.

Vi vil vise med et eksempel at dette kan vanskeliggjøre operasjonalisering av begrepene. Da målgruppa for et kvinneprosjekt i Finnmark skulle defineres ble det en kamp om hvem "kvinna i Finnmark" faktisk var. Var hun først og fremst ung med høyere utdanning, eller var hun snarere ei middelaldrende fiskerikvinne? Dette var viktig for hva som skulle prioriteres i prosjektet og hvilke virkemidler som var relevante (Halsaa 1995).

Vi velger tross denne argumentasjonene å bruke kvinner som *målgruppe* som indikator for om et prosjekt skal kalles for kvinneretta, men det bør gjøres en nærmere presisering av målgruppen, for eksempel med å bruke "unge kvinner", "høyt utdanna kvinner" eller "tenåringsmødre".

I tillegg bør det inkluderes en indikator til, nemlig *formål* med prosjektet . Det betyr at prosjektet skal bidra til å bedre kvinners situasjon og stilling i samfunnet, eller økt verdsetting av kvinners ressurser og verdier for at det skal karakteriseres som et kvinneretta prosjekt. Målgruppe og formål skal indikere hvorvidt prosjektet er kvinneretta, og dette er viktig hvis en dokumentering av metoder og resultater med kvinnesatsinga skal ha verdi. Prosjektene må vise til en bevisst strategi og et mål om å bedre kvinners situasjon. Det vil si at indikatoren målgruppe sier noe om hvorvidt de personer prosjektet når, hovedsakelig er kvinner, mens formål sier noe om prosjektet er innretta mot å bedre kvinners situasjon. Det betyr at vi snevrer inn og avgrensner antallet "kvinneretta prosjekt" radikalt i forhold til de som får "kvinnekrysset" i statistikkskjemaene i for eksempel landbruk og SND i dag, noe vi skal se nærmere på senere i rapporten.

En av diskusjonene vi har hatt i samtaler med fylkesnivå og departementsnivå i intervjuene, er om det er hensiktsmessige med en stram definisjon (altså å snevre inn innholdet i begrepene) eller inkludere "mest mulig" av prosjekter hvor kvinner er involvert. Hvis en for eksempel ser på landbruket, er sysselsettingsmålet overordnet. Det som skjer i praksis er at kvinnetiltak

måles i forhold til sysselsetting. Og det behøver ikke å gi et riktig bilde av hva som oppnås. All sysselsetting av kvinner trenger ikke å ha et kvinneretta formål dvs at det er en bevissthet i prosjektene om at det skal komme kvinner til gode, og dette er viktig. En må i tillegg til å telle antallet kvinner som berøres av prosjektet se på målsettinga, om prosjektet på noen måte bedrer kvinnesituasjon, reduserer diskriminering, verdsetter kvinners ressurser eller på annen måte bidrar til at kvinners stilling i samfunnet forbedres (Pettersen og Alsos 1998). Sjøl om det gir politisk gevinst å registrere et høyt antall prosjekter som kvinneretta, må vi holde fokus på prosjekter med et klart kvinneretta formål når målet er å sikre faglig og politisk utvikling.

Det bør være en bevissthet om disse spørsmålene innafor alle bransjer og områder og definisjonen må være enkel å forstå. Gjennom dette prosjektet ønsker vi å bidra til å skape en høyere bevissthet omkring disse spørsmålene. Når det gjelder bruk av begrepene kvinneretta og kvinnesatsing, har vi definert hva vi ønsker å legge i kvinneretta tiltak/kvinnesatsing, men må i forhold til det offentlige systemet og innsamling av informasjon forholde oss til at det brukes ulike definisjoner og kriterier. Mange av de avkryssingene som gjøres i rapporteringen til de ulike departementene i dag er uklart og mangelfullt definert og ofte knytta til om kvinner er målgruppe eller om kvinner er søkere. Dette vil bli diskutert nærmere innafor hver ordning i rapporten.

DEL II Kvinnesatsing i Norge

Innledning

I den nasjonale politikken er likestilling et mål, og kvinner en prioritert gruppe. Dette er tydelig, spesielt i distriktpolitikken. I kommunal- og regional, landbruks- og fiskeripolitikken er det innført en rekke økonomiske virkemidler for å fremme arbeidet med likestilling og kvinneretta tiltaksarbeid. I det følgende vil vi ta for oss de ulike fagområdene og redegjøre for disse virkemidlene, satsing på kvinner innafor disse og tilgjengelig informasjon.

Målet med dette er å *synliggjøre* kvinnesatsinga, samt å *avgrense* dette prosjektet gjennom å finne fram til de ordninger som er mest relevante innafor fagdepartementene Landbruk, Kommunal- og regional, fiskeri samt SND. Vi vil også kort se på satsinger innafor de andre departementene; Miljøverndepartementet (MD, Barne- og Familiedepartementet (BFD) og Kirke, Utdannings- og Forskningsdepartementet (KUF), samt Samisk utviklingsfond (SUF). Vi har i denne omgangen utelatt for eksempel Kulturdepartementet og Arbeids- og administrasjonsdepartementet sjøl om her nok fins en del interessante prosjekt. For eksempel er fylkesarbeidskontoret involvert i en del kvinneretta prosjekter.

3 Landbruk

Det er sentrale føringer i landbrukspolitikken om at kvinner skal prioriteres. Men det er fortsatt lang vei fram til likestilling i landbruket. For eksempel er det fortsatt bare 17 % av brukene som overdras til kvinner, og kvinners arbeidsinnsats i landbruket går tilbake. Kvinner får videre en lavere andel av overføringene enn menn (LD 1998a). En stor del av kvinnene har i dag inntektsgivende arbeid utenfor bruket. Økende yrkesaktivitet blant kvinner generelt, gjør at landbruket i økende grad er avhengig av en aktiv distriktpolitikk for å opprettholde å utvikle sin virksomhet (BFD 1996).

I St prp nr 8 (1992-93) ”Landbruk i utvikling”, pekes det på behovet for at kvinnerettet arbeid ses på som en sentral del av bygdepolitikken. Ei ny stortingsmelding om landbruket er ventet i løpet av høsten 1999, og der skal likestilling og rekruttering være et av temaene. Som utgangspunkt for arbeidet med denne meldingen, ble det i jordbruksforhandlingene³ 1997 enighet om å sette ned et utvalg som skulle se på likestilling og rekruttering i landbruket. Gruppen har fremmet forslag til mål og resultatindikatorer for disse områdene, samt foreslått konkrete tiltak. Utvalget foreslår at det fastsettes mål for likestilling i landbruket:

- Kvinner og menn skal ha reel frihet og like reelle muligheter til å gå inn i landbruket, dvs. det ikke skal ligge hindringer som kan forklares ut fra kjønn i veien for valg.
- kvinner og menn skal ha en jevn fordeling av inntekt og eierskap til landbrukets kapital.

(LD 1998a, s. 131)

Videre anbefales det sju strategier for å nå målet om likestilling. Disse omfatter økonomiske tiltak, tidligere generasjonsskifte, utdanning/kunnskap og kompetanseheving, innflytelse, holdningsskapende arbeid/informasjon samt videre kunnskapsinnhenting og utredninger (ibid.).

³ Spesielt for landbruket og landbrukspolitikken er jordbruksavtalen, som forhandles fram hvert år. I disse forhandlingene er det staten, Norges Bondelag og Norsk bonde- og småbrukarlag som skal enes. Avtalen legges fram i mai og gjelder for et år av gangen.

Kvinnesatsingen i landbruket retter seg mot å nå ei overordna målsetting om å sikre faglig kvalifisert rekruttering til landbruket og at kvinner finner det attraktivt å bli boende i distriktene (LD 1998b). Innsatsen i dag rettes mot for eksempel skaping av arbeidsplasser, kompetanseheving og tiltak som legger til rette for at kvinner skal kunne kombinere yrkesdeltakelse med barn og familie. En kan dele opp satsing innafor landbruket i forhold til

- nye næringer i tilknytning til landbruket.
- tiltak knytta til primærlandbruket. Her går det meste av midlene til investeringsprosjekter og lønnstilskudd.

Vi vil i hovedsak fokusere på de økonomiske tiltakene retta mot kvinner og prosjekter av *utviklingsretta* karakter.

3.1 Landbruksdepartementet og Statens landbruksbank

Landbruksdepartementet (LD) utformer politikken og Statens Landbruksbank (SLB) er den utførende og operative part. SLB er departementets sentrale organ for iverksetting av arbeidet med næringsutvikling innen og i tilknytning til landbruket og utviklingstiltak knytta til kulturlandskap og miljø, samt likestilling og rekruttering. SLB jobber også med oppgaver knytta til forsknings- og utviklingsarbeid. SLB's virksomhetsområder er knytta til nærings- og bygdeutvikling, kulturlandskaps- og miljøtiltak, tilskuddsforvaltning og utlånsvirksomhet.

SLB skal videre være bindeledd mellom sentrale myndigheter og blant annet Fylkesmennes landbruksavdelinger (FMLA). SLB ønsker å være aktiv i erfaring-, informasjonsutveksling og nettverksbygging. Dette gjør de for eksempel ved å arrangere samlinger for de som jobber kvinneretta ved FMLA⁴ og delta i nettverk med disse. SLB har ikke instruksjonsmyndighet overfor FMLA, men skal ha en rolle som pådriver og koordinator for å sikre gjennomføring av gode prosjekter, for eksempel gjennom BU-midlene. SLB utfører også sekretariatsoppgaver for LDs interne planleggingsgruppe for Kvinner Viser Vei i (1999). SLB skal ha oversikt over hva som skjer i det kvinneretta arbeidet, og skal kunne søke og formidle hva som skjer. SLB får midler og instruksjoner fra LD.

I St prp nr. 1 (1998-99) fra landbruksdepartementet er likestilling og rekruttering satt opp som en av sju satsingsområder landbruksbanken må prioritere. ”SLB må legge økt vekt på tiltak som styrker rekruttering og likestilling i landbruksnæringa og i all landbruksbasert virksomhet” (ibid., s.135). Videre påpekes det at ”..økt ansvar for tiltak mot kvinner og ungdom må gjenspeiles i bankenes bruk av ressurser.” Dette må skje i samarbeid med FMLA og andre relevante institusjoner.

På bakgrunn av krav om økt innsats på området, utarbeidet SLB en egen handlingsplan for ungdoms- og kvinnetett arbeid i 1998 med mandat fra LD (SLB 1998a). Denne handlingsplanen er et strateginotat for likestilling og inneholder forslag til mål, strategier og tiltak retta mot målgruppene kvinner og ungdom. SLB har ansatt en person som skal jobbe med å følge opp ungdoms- og kvinneretta arbeid i bankens regi. Det er et faktisk mål i SLB at flere midler/ressurser skal komme kvinner til gode.

⁴ Samlingene for kvinnekonsulenter/tiltaksansvarlige hos fylkeskommunen, FMLA og SND er et samarbeid mellom SLB, SND og KRD. Målet er å arrangere en slik fellessamling i året, samt en samling for hver av disse.

En eksempel på oppgaver SLB har jobbet med, er prosjektet UTSYN. Dette er et verktøy og materiell for lokalt næringsarbeid, med hovedvekt på mobilisering og oppfølging av nyskaping og entreprenørskap. Tildelingsbrevet fra LD påpeker at dette arbeidet er viktig for banken å videreføre og formidle(LD 1998c). I handlingsplanen fra SLB står det at gjennom arbeidet med UTSYN har kvinners deltakelse og synliggjøring av deres interesser og behov i utforming, opplæring og gjennomføring av tiltak vært vektlagt(SLB 1998a). UTSYN ligger ute på internett⁵.

SLB uttrykker i en artikkel i bladet Bygdeliv et ønske om å bedre informasjonsutveksling mellom FMLA og sentrale myndigheter (Berg 1999). Ett tiltak under planlegging er å lage et temanummer for kvinner av informasjonsskrivet Fagnytt. Fagnytt gis ut av nærings- og bygdeutviklingsavdelingen i SLB. Målet er å gi det første Fagnytt: Kvinner i høst og kommer ut med ca. fire nummer i året⁶. Fagnytt fungerer som et informasjonsskriv om hva som skjer sentralt, og som en kontakt mellom sentrale nivå og fylkene. Bladet kan også bidra til infoutveksling mellom fylkene(Berg 1999).

Deler av virksomheten i Statens Landbruksbank skal legges inn under SND fra 1. januar 2000(i hovedsak de bedriftsretta bygdeutviklingsmidlene). Vedtaket ble gjort i Stortinget februar 1999. Når det gjelder de sentrale BU-midlene, blir de koordinert gjennom næringsdivisjonen i SND etter overgangen⁷. Sjøl om SND overtar deler av bygdeutviklingsmidlene, vil satsingen på kvinner gjennom landbrukspolitikken videreføres som et sentralt arbeidsområde for LD. Tilretteleggingsmidler vil for eksempel bli igjen hos FMLA. LD mener de er komme lengre enn SND i forhold til kvinnesatsinga, og ønsker å følge opp dette videre.

3.2 Fylkesmannens Landbruksavdeling (FMLA)

Mye av kvinnesatsingen innafor landbrukspolitikken iverksettes på fylkesnivå gjennom FMLA. Når det gjelder stillingsressurser og organisering knytta til dette arbeidet i fylkene, er det svært ulikt. Noen fylker fordeler ansvaret for det kvinneretta arbeidet på flere personer som har mange andre oppgaver i tillegg. Stillingsressurser er alt fra 0,2 årsverk (og mindre) til 100%. Kun Sør- og Nord-Trøndelag har kvinnekonsulenter i 100% stilling⁸. Men alle fylkene har utpekt en kontaktperson på kvinneretta arbeid, eller rekruttering og likestilling som det er blitt mer vanlig å kalle det. FMLA forvalter de fylkesvise Bu-midlene hvor kvinner er en prioritert målgruppe. Videre kan FMLA hente midler fra SND og fylkeskommunen til konkrete prosjekt. Også på fylkesnivået står samarbeidet med organisasjonene sentralt, det vil si at mye av aktiviteten skjer i samarbeid og på initiativ fra for eksempel landbruksorganisasjonene, samvirke, skogsamvirke og kommunene.

3.3 Virkemiddelordninger

LD har fra 1997 ikke lenger egne "kvinnemidler" til eksterne kvinneprosjekter. Søknader med et nasjonalt nedslagsfelt må søke SLB for tildeling over de sentrale Bu-midlene. Nye politiske intensjoner er at BU-midlene i større grad enn før skal åpnes for kvinner og ungdom. Disse ordningene er mest sentrale for kvinnesatsingen:

⁵ Adresse: <http://www.landbruksbanken.no/utsyn>

⁶ Dette er tenkt videreført fra SND fra 1. januar

⁷ Se St prp nr 1 Tillegg nr 3(1999-2000). Om overføring av oppgaver til SND m.m Landbruksdepartementet.

⁸ Dette vil endres når en del av virksomheten legges inn under SND fra nyttår. En del av ressursene fra FMLA skal da overføres til SND, det gjelder også noen kvinnetiltaksansvarlige.

- *Jordbruksavtalen*: en betydelig del av landbruksdepartementets budsjettmidler går til gjennomføring av jordbruksavtalen (11 9004 mill. av 13 966 mill. i 1998), som årlig forhandles fram mellom staten, Norges bondelag og Norsk bonde- og småbrukerlag. BU-midler avsettes over jordbruksavtalen og er det sentrale virkemiddelet for å fremme lønnsom næringsutvikling i og i tilknytning til landbruket. Å sikre faglig kvalifisert rekruttering til landbruket og at kvinner finner det attraktivt å bli boende i distriktene er to klare målsettinger i jordbruksavtalen for 1999 (LD 1998b). I målsettingen for BU-midlene skal en særlig legge vekt på å fremme tiltak som gir arbeidsplasser for kvinner og ungdom(St prp nr 1 1998-99).

- *Velferdsordninger*. Rapporten om likestilling og rekruttering til landbruket framhever velferdsordninger som en av sju sentrale strategier for å oppnå likestilling og rekruttering i landbruket (LD, 1998) . Det er viktig å imøtekomme landbrukskvinnenes behov for fritid og tid til kompetanseheving. Velferdsordninger er et viktig område for likestilling i landbruket og rangeres høyest av kvinnene sjøl. Velferdsordningene er nedfelt i forskriftene om tilskudd til avløsning i forbindelse med ferie, sykdom, fødsel etc. (Statens Kornforretning 1999).

- *EDL* (fond for etterutdanning og driftsøkonomiske tiltak i landbruket). SLB har sekretariatsfunksjonen for dette fondet som har egne vedtekter. I handlingsplanen er et konkret tiltak for å motivere ungdom til ei framtid i bygde-Norge å tilpasse EDL-kurs til kvinner og ungdom som vil inn i landbruket og kvinner/ungdom som vil skape nye arbeidsplasser (SLB 1998a). SLB ser behovet for å øke omfanget av EDL for å sikre kompetanseutvikling og bygging av nettverk blant kvinner som et ledd i arbeidet med bygde- og næringsutvikling. Eksempler på slike kurs kan være innføring av økologiske jordbruk, traktorkurs eller datakurs(Berg 1999).

- Utviklings- og forskningsprosjekter, mobiliseringsprosjekter og utprøving av kompetansebygging retta mot kvinner er interessant for dette prosjektet. Ofte er disse knytta til de sentrale BU- midlene, som er prosjekter med landsovergripende karakter(se s. 15).

Dette prosjektet vil i stor grad fokusere på de fylkesvise og de sentrale BU- midlene og rapportering av disse fordi veldig mye av det kvinneretta tiltaksarbeidet finansieres helt eller delvis gjennom disse ordningene. Velferdsordninger vil ikke bli inkludert i det videre arbeidet.

3.3.1 Bygdeutviklingsmidler (BU-midler)

Fra 1993 har Bu-midlene(midler til ny næring i landbruket) vært en landsomfattende ordning. BU- midlene ble tidligere tildelt på 3 nivå, sentralt gjennom SLB, på fylkesnivå gjennom FMLA (fylkesvise BU-midler), samt at det fram til 1999 var noen kommuner som disponerte BU-midler(49 i 1999). I jordbruksavtalen for 1999/2000 avsettes 50 mill. kroner til sentrale tiltak, 448 mill. til fylkesvise tiltak i SND⁹og 120 millioner til fylkesvise tiltak hos fylkesmannen, altså en betydelig sum statlige midler (LD 1999a). Hvert fylke har et lokalt BU-styre som i stor grad er ansvarlig for bruken av BU-midler til ulike typer tiltak og prosjekt.

⁹ En del av BU-midlene skal inn under SND's forvaltning fra 1.januar 2000.

Prioritering av kvinner

Generelt innafor BU-midlene er kvinner en prioritert målgruppe. Det fins øremerka midler til kvinner, samt at noen av virkemidlene har høyere investeringssetser for kvinner