



Masteroppgåve i samfunnsplanlegging og leiing

Det glemte kjønn

**Regional kapabilitet i
likestillingspolitikken i Møre og
Romsdal, belyst komparativt ved
Hedmark**

Marte Synnøve Hanche-Dalseth
Mai 2008
Omfang: 45 sp

HØGSKULEN I VOLDA
BIBLIOTEKET

Forord

I skrivende stund så er jeg snart i mål med masteroppgaven, og to år ved Høgskolen i Volda nærmer seg slutten. En bittersøt følelse: en epoke er over, men en ny starter. Studietilværelsen har vært preget av stadige skiftende følelser mellom mestring og manglende kontroll, slik det skal være i lærende prosesser.

Arbeidet med masteroppgaven har sin bakgrunn i en tidlig interesse for likestilling, og hvordan samfunnet består av kjønnede strukturer. Masteroppgaven kobler slik sammen samfunnsplanlegging og likestilling, et strukturelt forklaringsperspektiv til likestillingsområdet. Jeg har vært så heldig å få kunne arbeide med oppgaven i en tid hvor det er mye debatt omkring likestilling, både på aktør- og strukturnivå. De siste årene har vært preget av økende forskning på området, og også økt politisk debatt omkring likestilling. Det har vært inspirerende å få være del i alt det spennende som skjer på feltet.

Jeg vil bruke anledningen til å rette en stor takk til veilederen min, professor Roar Amdam, for uvurderlig hjelp og bidrag i oppgaveprosessen. Jeg vil også takke alle mine informanter for deres tid og positive vilje til å bidra.

Jeg håper du finner oppgaven interessant, og at temaet vekker nysgjerrighet.

Marte Synnøve Hanche-Dalseth

Volda/Ålesund, mai 2008

Innholdsfortegnelse

Innledning

1.0 Bakgrunn for valg av tema.....	4
1.1 Likestilling – en definering og avgrensning.....	5
1.2 Politiske likestillingsstrategier og mål.....	6
1.3 Gender Mainstreaming og styringsnivåene.....	8
1.4 Utviklingstrekk.....	9
1.5 Evalueringer av likestillingsapparatet i regionene.....	10
1.6 Det regionale styringsnivået sin kapabilitet.....	11
1.7 Fra tema til problemstilling.....	12

Metode

2.0 Metode.....	14
2.1 Hva skal studeres?.....	14
2.2 Kvalitativ metode.....	15
2.3 Kasusforskning.....	17
2.4 Dokumentgranskning.....	18
2.5 Intervjuet som forskningsmetode.....	18
2.5.1 Valg av fylker og intervjuobjekter.....	21
2.5.2 Intervjuguiden.....	22
2.5.3 Etikk, gjennomføring og etterarbeid av intervjuene.....	23
2.6 Reliabilitet.....	24
2.7 Validitet.....	25
2.7.1 Intern validitet.....	26
2.7.2 Begrepsvaliditet.....	27
2.7.3 Ekstern validitet eller overførbarhet?.....	28

Situasjonsanalyse

3.0 Situasjonsanalyse.....	30
3.1 Likestillingsapparatet før og etter omorganiseringen.....	30
3.2 Det regionale styringsnivået sin rolle i likestillingspolitikken.....	35
3.3 Møre og Romsdal kommer dårlig ut på likestilling.....	40
3.4 Implikasjoner til situasjonsanalysen.....	43

Teori

4.0 Teoretisk forankring.....	47
4.1 Governance i styringsverket.....	47
4.2 Governance og metagovernance.....	47
4.3 Governankestyring i norsk regionalpolitikk.....	51
4.4 Institusjonell kapasitet og institusjonell kapasitetsbygging.....	52
4.5 Den regionale kapabilitet på likestillingsområdet.....	57
4.6 Likestillingspolitikken sett i forhold til kunnskapsressursen.....	58
4.7 Likestillingspolitikken sett i forhold til relasjonsressursen.....	61
4.8 Likestillingspolitikken sett i forhold til mobiliseringsevnen.....	63

Empiri

5.0 Empiri.....	65
5.1 Møre og Romsdal fylke.....	65
5.2 Hedmark fylke.....	66
5.3 De regionale styringsnivåene sin kunnskapsressurs.....	68
5.4 De regionale styringsnivåene sin relasjonsressurs.....	79
5.5 De regionale styringsnivåene sin mobiliseringsevne.....	90

Analyse

6.0 Regionale styringsnivåets kapabilitet i Møre og Romsdal.....	98
6.1 Kapasitetsfremmende faktorer for kunnskapsressursen.....	99
6.2 Kapasitetsfremmende faktorer for relasjonsressursen.....	105
6.3 Kapasitetsfremmende faktorer for mobiliseringsevnen.....	111
6.4 Teoriens egnethet til å belyse mitt problemområde.....	116

Avsluttende betraktninger

7.0 Konklusjon.....	119
7.1 Moment for videre forskning og ettertanke.....	128

Litteraturliste.....	132
-----------------------------	------------

Vedlegg.....	138
---------------------	------------

Figurer

Figur 1: Regional kapabilitet.....	53
Figur 2: Institusjonell kapital.....	54
Figur 3: Systematisering av dimensjonane til institusjonell kapital.....	55

Tabeller

Tabell 1: SSB sin likestillingsindeks, rangert etter fylker.....	41
--	----

Forkortninger

BFD: Barne- og familidepartementet
BLD: Barne- og likestillingsdepartementet
KRD: Kommunal- og regionaldepartementet
FH: Frederikkes Hage
KS: Kommunenes Sentralforbund
KUN: Kvinneuniversitetet Nord
KVH: Kvinneuniversitetet Hamar
Ldo: Likestillings- og diskrimineringsombudet
LO: Landsorganisasjonen i Norge
LUFF: Likestillingsutvalget og Fylkesrådet for Funksjonshemma
NIBR: Norsk Institutt for By- og Regionforskning
NIKK: Nordisk Institutt for Kunnskap om Kjønn
Nordregio: Nordic Center for Spatial Development
NOVA: Norsk Institutt For Forskning Om Oppvekst, Velferd og Aldring
Ot.prp: Odeltingsproposisjon
SAMU: Samarbeidsutvalg
SMED: Senter Mot Etnisk Diskriminering
SSB: Statistisk Sentralbyrå
St.meld: Stortingsmelding

Kapittel 1

Innledning

1.0 Bakgrunn for valg av tema

...Governments and other actors should promote an active and visible policy of mainstreaming a gender perspective in all policies and programmes so that, before decisions are taken, an analysis is made of the effects on women and men, respectively...

Sitatet ovenfor er hentet fra FNs kvinnekonferanse i Beijing i 1995 (Likestillingssenteret 2006a). Det ble der utarbeidet en handlingsplan for integrering av likestilling og kjønnsperspektivet, gender mainstreaming, som den overordnede internasjonale og norske strategien for å oppnå likestilling mellom menn og kvinner. Målsetningen er å motvirke ulik fordeling av ressurser mellom kvinner og menn ved å integrere kjønns- og likestillingsperspektivet som en naturlig del av all offentlig virksomhet – uansett fagområde og politisk nivå.

At likestillingshensyn skal inngå som en del av det daglige arbeidet i alle sektorer, reflekterer en aksept av at kvinner og menn kan ha ulike interesser. Dette skal gjenspeiles i formuleringene av all offentlig politikk og programmer, og det betyr at likestillingsspørsmål ikke skal overlates til en spesiell ”kvinnerettet” sektor. Likestilling skal heller ikke være en isolert eller marginalisert del av arbeidet innen de ulike sektorene. I stedet må alle myndigheter ta hensyn til at både kvinner og menn utgjør brukerne av offentlige tjenester. Hvis myndighetene skal yte like gode tjenester til kvinner som til menn og oppfylle likestillingspolitiske målsetninger, må kjønns- og likestillingsperspektivet integreres i prosessene der politikk formuleres, iverksettes og evalueres (Likestillingssenteret 2006a).

Det er med bakgrunn i denne overordnede strategien og det faktum at vi i Norge fortsatt har store utfordringer på likestillingsområdet, at jeg har blitt interessert i dette spennet mellom visjoner og virkelighet. På tross av lange tradisjoner for politisk satsing og utvikling av strategier på likestillingsområdet, så har vi fortsatt store utfordringer knyttet til flere områder innenfor likestilling. Likelønn, kjønnsrepresentasjon i arbeidsliv, politikk og styrer, deltidsarbeid, familiepolitikk, samt like muligheter for arbeid, utdanning og bosetting, er noen av de sakene som vi fortsatt har store kjønnsforskjeller knyttet til. Mitt utgangspunkt er en interesse for hva det er som skaper disse forskjellene i det at det er en utbredt holdning i befolkningen flest, at vi ønsker å være likestilte og ha like muligheter.

Noen av forklaringene kan man nok finne i individbaserte forklaringsperspektiv, og forsøkene på å forklare dette står sterkt innen spesielt sosiologien – men også i psykologien og i ledelsesteori. Som mastergradsstudent i samfunnsplanlegging og ledelse så ønsker jeg å tilnærme meg området med et strukturorientert forklaringsperspektiv. Jeg ønsker å kombinere mine interessefelt for likestilling og samfunnsplanlegging, og se nærmere på i hvilken grad styringssystemet sin organisering kan fortelle noe om mulighetene for å gjennomføre likestillingspolitikken. Siden jeg er bosatt i Møre og Romsdal så vil jeg ta utgangspunkt i min egen region, og det at Møre og Romsdal kommer svært dårlig ut på Statistisk sentralbyrå (SSB) sin likestillingsindeks. Møre og Romsdal fikk i 2006 en syttende plass på indeksen, med kun Agderfylkene plassert bak på statistikken (SSB 2006b). Publiseringen av likestillingsindeksen til SSB viser at Møre og Romsdal fylke har blitt rangert som nummer atten i 2003 og 2005 (SSB 2003 og 2005), og som nummer sytten i 2002, 2004 (SSB 2002 og 2004) og 2006 (SSB 2006b). Møre og Romsdal fylke har altså gjennomgående vært blant de dårligste fylkene på likestilling siden denne likestillingsmålingen med SSB startet i 2001.

Det vil være behov for en avklaring og begrensnings til begrepet likestilling, samt en presentasjon av status, strategier og politikk på likestillingsområdet knyttet til styringsvilkår og styringsmuligheter. Dette vil gi momenter som vil føre frem til problemstillingen for denne forskningsprosessen, og som vil være sentrale i oppgavens situasjonsanalyse. Oppgaven vil ha en kvalitativ metodisk tilnærming, og vil inneha teoretisk forankring, situasjonsanalyse og en empirisk undersøkelse, som vil resultere i en analyse og konklusjon av funnene relatert til problemstilling.

1.1 Likestilling – en definering og avgrensning

Likestilling kan sies å ha både en juridisk og politisk definisjon. Juridisk i den forstand at likestilling er nedfelt i likestillingsloven, og politisk i den forstand at likestillingsloven krever politisk handling i det å oppfylle likestillingslovens bestemmelser. Det juridiske og politiske henger tett sammen da loven forbyr diskriminering på bakgrunn av kjønn, men også omhandler krav til handling i det at det sentrale formål med likestillingsloven er å fremme likestilling, med særlig vekt på å bedre kvinners stilling. Jeg vil gjøre en avgrensning til at likestilling i min oppgave kun vil omhandle kjønnsdimensjonen.

Den norske likestillingsloven ble vedtatt av Stortinget i 1978, og iverksatt fra 1979. Loven forbyr kjønnsdiskriminering på alle samfunnsområder, med unntak av "indre forhold i trossamfunn". Hensikten med loven var å minske markerte forskjeller i kvinners og menns stilling innenfor utdanning, arbeidsmarked og i offentlige verv. Likestillingsloven ble sist revidert i 2002. Loven ble da utvidet til å omfatte seksuell trakassering, og det

ble innført objektivt erstatningsansvar for lovbrudd i arbeidslivet. Arbeidsgivere og arbeidslivets organisasjoner har fått plikt til å sette i verk tiltak for å fremme likestilling og redegjøre for likestillingsstatusen i sin virksomhet (aktivitetsplikten og redegjørelsesplikten). Vernet i forbindelse med graviditet og uttak av foreldrepermisjon har også blitt styrket, og likelønnsbestemmelsen har fått ny ordlyd (Likestillingscenteret 2006a).

Norge har også bundet seg til internasjonale avtaler. Ved å akseptere FNs Kvinnekonvensjon, forplikter statene seg til å foreta en rekke tiltak for å stoppe diskriminering av kvinner. FN-pakten, Verdenserklæringen om menneskerettighetene og FN-konvensjonene er noen av de avtalene Norge har ratifisert (Likestillingscenteret 2006b). Norge er også underlagt EUs lovgivning gjennom EØS-avtalen, og deltar i flere EU-prosjekter og kampanjer om likestilling (Likestillings- og diskrimineringsombudet 2007). På nordisk plan har også likestilling blitt et satsingsområde, med blant annet Nordisk ministerråd for likestillings spørsmål, Nordisk Institutt for Kvinne- og Kjønnforskning (NIKK) og forskningsfondet NorFa (Likestillingscenteret 2006b).

1.2 Politiske likestillingsstrategier og mål

Paragraf 1a i likestillingsloven pålegger som nevnt ovenfor, at offentlige myndigheter skal arbeide aktivt, målrettet og planmessig for å fremme likestilling på alle samfunnsområder. Den sentralpolitiske integreringsstrategien, gender mainstreaming, innebærer synliggjøring og vurdering av de virkninger politiske beslutninger har for både kvinner, menn, jenter og gutter, og hvordan tilsynelatende kjønnsnøytral politikk og forvaltning kan bidra til å opprettholde eller forsterke stereotype kjønnsroller. Dette betyr blant annet at menn og mannsroller i større grad vektlegges i likestillingsarbeidet. Integreringsstrategien supplerer andre virkemidler i likestillingspolitikken, slik som lovgivning og kvotering, fortrinnsbehandling eller andre tiltak der hovedmålet er å fremme likestilling mellom kjønnene. Integreringsstrategien har røtter tilbake til den nasjonale handlingsplanen for likestilling for perioden 1986-1990, hvor det også i perioden 1986-1990 og 1991-1994, ble gjennomført to handlingsprogrammer for integrering av likestillingshensynet i sentraladministrasjonen.

FNs 4. kvinnekonferanse i Beijing i 1995 ble et internasjonalt gjennombrudd for integreringsstrategien. Norge deltar slik aktivt i ulike internasjonale fora for utvikling og erfaringsutveksling om integrering av kjønnsperspektiv på politikkområdene (gender mainstreaming), og kjønnsperspektiv i budsjettprosessen (gender budgeting). Integreringsstrategien har i de senere årene fått mer fokus på budsjettarbeidet, ettersom statsbudsjettet er helt sentralt for regjeringens beslutninger og prioriteringer (Barne- og Likestillingsdepartementet 2004).

Gender mainstreaming som integreringsstrategi innebærer et brudd med den tradisjonelle måten å tenke likestilling på. Det vil i praksis si at en går fra å tenke at likhet er det samme som likestilling, til å tenke at likhet kan skjule forskjeller. Gender mainstreaming innebærer at oppmerksomheten flyttes:

- fra formell lovgivning til måten politikk kommer i stand på
- fra å fremme kvinner som målgruppe til å fremme likestilling som målet
- fra å tenke likestilling som kvinnesak til å tenke at likestilling er viktig både for kvinner og menn
- fra å fokusere på kvinner som et unntak fra en mannlig norm til å fokusere på forskjeller mellom kjønnene og forholdet mellom kjønnene
- fra å tenke likestilling som et eget politikkområde til å tenke likestillingsspørsmål som en integrert del av all annen politikk
- fra å tenke at likestilling er noe som kvinner driver med til å tenke at likestilling berører alle som er involvert i planlegging, administrasjon, tjenesteproduksjon og politikk (Bergen kommune 2007).

Gender mainstreaming som strategi og virkemiddel i likestillingspolitikken i relasjon til de likestillingsutfordringene vi har, åpner for mange interessante problemstillinger knyttet til hvilken forklaring dette har. Da SSB sin likestillingsindeks (SSB 2006b) viser at det er store regionale forskjeller i grad av likestilling, så er styringssystemet sine styringsvilkår og styringsmuligheter sentrale i det at jeg ønsker å se nærmere på forklaringer til hvorfor Møre og Romsdal kommer så dårlig ut på denne målingen.

Til tross for en relativ lang tradisjon knyttet til likestillingsarbeid, så har vi fortsatt store utfordringer på likestillingsområdet. En nyere undersøkelse fra Statistisk sentralbyrå viser at Norge begynner å bevege seg i feil retning i forhold til likestilling, da sammenlignet med eksempelvis Sverige. Sverige har bedre barnehagedekning, færre deltidsansatte, bedre kjønnsrepresentasjon i lovgivende og utøvende makt, samt lengre fødselspermisjonsordning for både kvinner og menn sammenlignet med Norge (Henriksen 2005). Sverige har også integrert gender mainstreaming som overordnet likestillingsstrategi, men har valgt å gå langt lengre i sin satsing og implementering av strategien. Det interessante i forhold til den komparative undersøkelsen, er om det er den sterkere satsingen på likestilling og gender mainstreaming strategien som gjør at Sverige er mer likestilt på en del områder, eller om andre forhold som er forklaringen.

1.3 Gender Mainstreaming og styringsnivåene

Målet med å integrere gender mainstreaming er å oppnå:

- et mer effektivt tjenestetilbud og ressursfordeling gjennom at virksomheten tar utgangspunkt i begge kjønn sine behov
- høyere rettssikkerhet og demokrati gjennom at kvinner og menn blir møtt på like vilkår
- høyere treffsikkerhet i beslutninger og myndighetsutøvelse
- økt kunnskap om kjønnsperspektivet og om de behovene brukerne av myndighetenes tjenester har (Jamstod 2005).

Gender mainstreaming er integrert i det sentrale styringssystemet i Norge, i departementene, statsbudsjettet og i de ulike interne departementsbudsjettene. En rapport fra Kvinneuniversitetet Nord (KUN) viser til at regjeringen ber fylkeskommuner og kommuner selv å ta ansvar for å implementere kjønns- og likestillingsperspektivet på sitt styringsnivå. Til sammenligning så er det i Sverige innført et omfattende opplæringsprogram for statsansatte i forbindelse med integreringen av kjønns- og likestillingsperspektivet. KUN viser til at det sentrale styringsnivået i Sverige har siden 2005-2006 vært svært tydelige overfor det regionale styringsnivået sin rolle, da i forhold til ansvarsoppgaver og hvordan det å implementere gender mainstreaming strategien (KUN 2006).

KUN viser også i sin evalueringsrapport til at de fleste fylkeskommuner har et likestillingsutvalg, som i mer eller mindre grad driver aktivt likestillingsarbeid. Fylkeskommuner og fylkesmenn har i mange år satt søkelys på kjønnsperspektiv og likestilling i utviklingsarbeid og kontrolltiltak. Det er produsert og gjennomført særskilte handlingsplaner for likestilling/kvinner, ”kvinnemeldinger”, egne kapitler om likestilling og kjønnsperspektiv i fylkesplaner og regionale utviklingsprogram, eller tilsvarende aktiviteter i de fleste av landets fylker. KUN, Kvinneuniversitetet Hamar (KVU) og Frederikkes Hage (FH) viser til at i sine evalueringer av likestillingsarbeid i ulike kommuner og fylkeskommuner, så har de måttet informere om hva likestillingsarbeid kan være, hvem som besitter relevant kompetanse, hva ulike virksomheter og aktører har ansvar for, og hva de har i oppgave å arbeide med (KUN 2006).

På kommunenivå så ser en at stadig flere likestillingsutvalg er nedlagt eller omgjort til mangfoldsutvalg (KUN 2006), og en undersøkelse utført av Landsorganisasjonen i Norge (LO) viser at 70% av kommunene ikke utarbeider kvinnerettede nærings- og sysselsettingsplaner (LO 2007). Samtidig viser SSB sin likestillingsstatistikk at det er store likestillingsutfordringer knyttet til sysselsetting av kvinner i mange kommuner og regioner. Møre og Romsdal er et av de fylkene som ut fra SSB indeksen kan leses å ha store

utfordringer i forhold til sysselsetting av kvinner, samt antall bosatte kvinner i forhold til menn i regionen (SSB 2006b).

1.4 Utviklingstrekk

De siste to årene har det vært en utvikling av fokus på regionenes rolle i forhold til likestillingsarbeid. KUN, KVU og FH har de siste årene arbeidet med en evaluering av likestillingsarbeidet i regionene Hedmark og Oppland, Sør-Trøndelag og Nord-Trøndelag, og i Finmark, Troms og Nordland. Evalueringen resulterte i 2006 i en søknad til Barne- og likestillingsdepartementet (BLD) og Kommunal- og regionaldepartementet (KRD), om godkjenning og tildeling av midler til et forprosjekt til det å opprette regionale senter for likestilling og mangfold i de tre regionene. Prosjektet var kostnadsberegnet til om lag 2,7 millioner med et tidsperspektiv på tre år, hvor mye av arbeidet ville være å konkretisere en eller flere anbefalte modeller som skulle prøves ut i de tre regionene. Med en tildeling på 750.000 kroner totalt, så har ambisjonene måtte begrenses betydelig, samt også den estimerte tidsperioden for prosjektet. Prosjektet vil likevel drives frem, med dog noe dårligere forutsetning (KUN 2006).

I 2007 ser man det samme skje i Aust-Agder og Vest-Agder. På bakgrunn av blant annet SSB sin likestillingsindeks (SSB 2006b), hvor de to fylkene fikk bunn plasseringer. Det er nå i gang et forprosjekt på etablering av et regionalt likestillingssenter som et samarbeid mellom de to fylkene.

Til tross for det felles at det arbeides med å opprette regionale senter for likestilling, så er utgangspunktet svært så ulikt. KUN, KVU og FH sitt prosjekt er initiert av disse aktørene, og kan slik sies å ha et ovenfra-og-ned perspektiv i sin tilnærming til området. KUN, KVU og FH har tatt sikte på å være en del av - og en forlengende arm til det sentrale likestillingsapparatet. KUN, KVU og FH har samarbeidet med fylkeskommunene i sine regioner i det å evaluere behovet for en mer regionalt tilpasset og fornyet likestillingspolitikk, som kan ha rollen både som pådriver, motivator og kunnskapsinstitusjon. Det regionale senteret skal slik bistå lokale og regionale aktører i likestillingsarbeid. I løpet av evalueringsperioden har det ikke vært mulig for initiativtakerne å komme i dialog med aktuelle målgrupper og brukere av regionale senter for likestilling og mangfold, og anbefalinger og konklusjoner om videre arbeid bygger slik på initiativtakernes erfaring og kunnskap om praktisk likestillings- og mangfoldsarbeid (KUN 2006).

Arbeidet med regionalt likestillingssenter i Aust-Agder og Vest-Agder har et litt annet utgangspunkt, med et mer nedenfra-og-opp perspektiv som utgangspunkt for sitt arbeid med oppretting av et kompetansesenter for likestilling. Aust-Agder og Vest-Agder kom i 2006 på

henholdsvis nest siste og siste plass på SSB sin likestillingsindeks (SSB 2006b). I kjølevannet av publiseringen av denne statistikken så kom Agderrådets likestillingsråd med en anmodning til Høgskolen i Agder om å etablere et regionalt forum for likestilling med forankring i høgskolen (Agedal 2007). Agderrådet er et regionråd representert ved noen av de største kommunene i regionen, fylkeskommunene, samt sentrale arbeidslivsorganisasjoner. Agderrådet opplevde nemlig i etterkant av publiseringen av SSB indeksen en rekke henvendelser fra aktører i arbeidslivet om at noe måtte gjøres på likestillingsområdet, og flere aktører formidlet også et ønske å bidra finansielt i det å øke satsningen på likestillingsarbeid i regionen. I en samtale med prosjektleder Magnussen ved Agderforskning, så forteller hun at dette var bakgrunnen for iverksettingen av arbeidet med et regionalt senter for likestilling.

Høgskolen og Agderforskning bestemte seg imidlertid i samråd med Agderrådet, for å gå lengere i satsningen enn bare det å etablere et regionalt kompetanseforum. Det er slik nå i gang et forprosjekt på det å etablere et kompetansesenter for likestilling på Høgskolen i Agder i samarbeid med høgskolens likestillingsstudie, Agderforskning og Agderrådet. Senteret vil fungere som en fellesarena for forskere, med rådgivning, tiltaksinformasjon, statistikkutarbeiding, synliggjøring og dokumentasjonsarbeid bl.a mot media, bistand og forslagsinformasjon i utviklingsprosjekt, og det vil bli opprettet et likestillingsombud (Markussen og Kleivset 2007).

1.5 Evalueringer av likestillingsapparatet i regionene

KUN viser i sitt arbeid med regionalt likestillingssenter, at det i 2003 ble rapportert fra FNs kvinnekommisjon sitt overvåkningsorgan at Norge har et manglende desentralisert likestillingsapparat. Dette ble også påpekt av Staskonsult i deres evaluering av det tidligere nasjonale Likestillingssenteret (KUN 2006). Kritikken fra Kvinnekommisjonens overvåkningsorgan i 2003 omhandlet også den manglende implementeringen av Kvinnekommisjonen i menneskerettighetsloven, som har vært et nasjonalt politisk stridstema i over ti år. Nåværende regjering lovte imidlertid i Soria-Moria erklæringen at inkorporeringsprosessen av FNs Kvinnekommisjon i menneskerettighetsloven skulle startes opp, men det har siden Soria-Moria erklæringen vært tyst om saken, og ingen offentlige uttalelser fra regjeringen på dette området (Hellum 2007).

Den manglende tilstedeværelsen i regionene ble også påpekt av et utvalg nedsatt av regjeringen i 1994. Konklusjonen fra utvalget var at det er behov for et regionalt ledd som kan være det sentrale likestillingsapparatets forlengende arm i rollen som støtte- og veileder. Utvalget foreslo derfor at det skulle opprettes en stilling i hvert fylke. Til stillingen skulle det legges ansvar for å støtte, veilede og følge opp det regionale og lokale likestillingsarbeidet.

Stillingen ble foreslått lagt til fylkeskommunen, og finansiert av staten (NOU 1995:15). I en ny evaluering av likestillingsapparatet i 2004-2005, så fremkommer det fra departementet at de har notert seg forslaget om opprettelse av lokalkontorer eller regionale sentre som underavdelinger under det felles håndhevingsorganet, men går ikke inn for dette. Behovet for lokale/regionale underkontorer vurderes å være så forskjellig for de ulike diskrimineringsgrunnlagene, at det vil være vanskelig å opprette en treffsikker ordning som kan la seg forsvare ut i fra ressursbruk og behov (Ot.prp. nr.34, 2004-2005). Med den nye rød-grønne regjeringen i 2006 så har likestillingsapparatet fått ny organisering, som konsekvens av vurderinger gjort under arbeidet med den nye diskrimineringsombudsloven noen år før. Til tross for de negative signalene fra arbeidsgruppen til diskrimineringsombudsloven, så får KUN, KVU og FH i 2007 klarsignal fra den nye regjeringen om midler til pilotprosjektet med regionale senter for likestilling og mangfold (Regjeringen 2007).

Likestillingsapparatet er stadig i endring og under evaluering som andre politikkområder. De funksjoner og den myndighet tillagt de ulike organer og ulike styringsnivå og samspillet dem i mellom vil danne grunnlag for en mer eller mindre treffsikker likestillingspolitikk. Dette vil stå sentralt i min analyse av det regionale styringsnivået sin rolle som iverksetter, pådriver og utviklingsaktør i likestillingspolitikken.

1.6 Det regionale styringsnivået sin kapabilitet

I det at Møre og Romsdal kommer dårlig ut på likestillingsindeksen til SSB, så er det regionale styringsnivået sin kapabilitet til å gjennomføre likestillingspolitikken sentralt i min oppgave. Jeg har valgt å benytte meg av betegnelsen regionalt styringsnivå i det at Møre og Romsdal er enhetsfylke. Jeg vil bruke betegnelsen regionalt styringsnivå og fylke, men i forskning, dokumenter og evalueringer hvor betegnelsen fylkeskommune er brukt, så er det denne betegnelsen som vil bli presentert. Med kapabilitet menes det regionale styringsnivået sin evne til å gjennomføre likestillingspolitikken. I det å undersøke det regionale styringsnivået sin kapabilitet, så er de styringsvilkår, styringsmuligheter og den rollefunksjon som eksisterer sentralt. Viktige vurderingskriterier er slik knyttet til i hvilken grad det regionale styringsnivået ivaretar sin rolle som iverksetter, pådriver og utviklingsaktør.

Jeg vil foreta en situasjonsanalyse hvor jeg ser nærmere på det sentrale likestillingsapparatet sin organisering og funksjon, og det regionale styringsnivået sin rolle her. Situasjonsanalysen vil presentere status på likestillingsområdet både sentralt og regionalt, og gi viktige implikasjoner for analysen. Empirien vil jeg hente fra Møre og Romsdal og Hedmark fylke gjennom kvalitative intervjuer med sentrale aktører på regionalt styringsnivå

innen likestillingsarbeid. Oppgaven tar teoretisk utgangspunkt i Patsy Healey og hennes institusjonelle kapasitetsteori, hvor teoriens kjerne angår institusjonell kapasitetsbygging. Teorien bygger på en kausalmodell hvor de to faktorene: kunnskapsressurs og relasjonsressurs tenkes å påvirke mobiliseringsevnen, og hvor den totale kapasiteten på disse tre kapitalformene utgjør den institusjonelle kapasiteten. Institusjonell teori prøver å forklare sosial handling ved å undersøke de faktorer ved institusjonene som hemmer og fremmer handlingene. Institusjoner påvirker slik individer, og individene påvirker organisasjonene. En fellesnevner for dette perspektivet er vektleggingen av relasjoner mellom individ og omgivelser, eller mellom aktører og strukturer (Amdam 2005). For å kunne vurdere den institusjonelle kapasiteten i Møre og Romsdal, så har jeg valgt å benytte et komparativt kasus for slik å belyse hvordan en kan øke kapasiteten gjennom institusjonell kapasitetsbygging.

Jeg har valgt Hedmark fylke som et komparativt kasus til Møre og Romsdal fylke, da dette er et enhetsfylke som Møre og Romsdal. Videre skiller fylket seg fra Møre og Romsdal i det at Hedmark har parlamentarisk styringsmodell, og slik har fylkene en svært ulik administrativ og politisk organisering av likestillingsarbeidet. Hedmark er også et fylke som gjør det svært mye bedre på SSB sin likestillingsindeks, hvor de har plassering som nummer 8 av de nitten fylkene. Hedmark er også svært ulik Møre og Romsdal i næringsstruktur og geografisk beliggenhet, men dette er også faktorer som synliggjør noen av de samme utfordringene som Møre og Romsdal har. De ulike plasseringene på likestillingsstatistikken vil slik kunne få forklaringer ved en vurdering av den kapabilitet som de to fylkene sine regionale styringsnivå har på likestilling. Valg av styringsmodell, administrativ og politisk organisering, arbeidsmetoder, ressursbruk og satsninger, kunnskap og kompetanse hos ansatte og politikere, er noen av de faktorene som kan tenkes å innvirke. Funnene her vil kunne bidra til å gi svar på i hvilken grad likestillingsutfordringene i Møre og Romsdal kan ha sin forklaring i styringssystemet.

Jeg har valgt å benytte meg av ordet kapabilitet, da jeg synes dette er et bedre ord i det at kapabilitet gir meg assosiasjoner til kvalifikasjoner og gjennomføringsevne, mens kapasitet kanskje i norsk sammenheng gir mer assosiasjon til tid og mulighet. Dette er imidlertid bare en teknisk finesse, da ordene betegner det samme.

1.7 Fra tema til problemstilling

Med utgangspunkt i Møre og Romsdal sin plassering på SSB sin likestillingsindeks, så ønsker jeg å se nærmere på det regionale styringsnivået sin rolle som iverksetter, pådriver og utviklingsaktør på likestillingsområdet, da gitt de styringsvilkår, styringsmuligheter og den

rollefunksjon som regionalt styringsnivå er tillagt. Problemstillingen min blir med utgangspunkt i de tematiske fremstillingene i innledningen presisert til følgende:

I hvilken grad forklarer det regionale styringsnivået sin kapabilitet likestillingsutfordringene i Møre og Romsdal?

Kapittel 2

Metode og datamateriale

2.0 Metode

I følge Halvorsen (2003) er metode:

...Læren om å samle inn, organisere, bearbeide, analysere og tolke sosiale fakta på en så systematisk måte at andre kan kikke oss i kortene...

Metode er altså en systematisk fremgangsmåte en bruker når en vil undersøke et bestemt fenomen. Hvilken type metode en bruker vil avhenge av hvilket fagfelt man tilhører, og hva en ønsker å belyse. Det er skrevet store mengder med metodelitteratur, og i en oppgave som har et begrenset omfang å forholde seg til så velger jeg å belyse det som er mest relevant i forhold til min utførelse av oppgaven.

2.1 Hva skal studeres?

Ut fra min forforståelse, interesse og problemstilling så er det naturlig å velge et forskningsdesign som åpner for forklaringer. Denscombe (2002:36) sier i boken "Ground Rules for Good Research" at feministiske forskere vil ikke kunne drive nøytral forskning uansett hvilket tema de undersøker. Han mener at den feministiske forsker har valgt et helt klart ståsted i forskningen når kvinners interesser former det sentrale temaet. Med dette så mener Denscombe at feministisk forskning handler om "empowerment". I det å skulle knytte mitt forskningsprosjekt til en type forskningsopplegg så finner jeg ikke Denscombe sin forklaring eller mening som betegnende eller riktig for mitt prosjekt. Jeg vil argumentere for at likestilling ikke kan knyttes til feminisme og et utelukkende kvinneperspektiv som sier noe om min holdning til tema.

Oppgaven min tar utgangspunkt i den nasjonale og internasjonale gender mainstreaming strategien, som ikke i større grad vektlegger kvinner enn menn, men et samfunn og en politikk som skal inneha like muligheter for begge kjønn. Jeg er like mye feminist som jeg er maskulinist i den grad Denscombe vil plassere meg som forsker i bås. Likestilling utgår fra et menneskerettighets- og likeverdsperspektiv, og ikke et kvinneperspektiv. Med bakgrunn i denne argumentasjonen så konstaterer jeg at jeg ikke anser likestilling for å sortere under feminisme, og at jeg mener mitt forskningsprosjekt utgår fra et konstaterende forskningsopplegg hvor jeg forsøker å være mest mulig nøytral i forhold til det

studerte feltet. Mitt hovedformål er å søke forklaringer på et konstatert statistisk fenomen. Min holdning og ståsted til den norske likestillingspolitikken vil slik ikke ha relevans for undersøkelsen av det regionale styringsnivået sin kapabilitet på likestillingsområdet da personlige ytringer sorterer utenfor oppgavens relevans.

2.2 Kvalitativ metode

Ryen (2002:18) viser til flere forskere i det å beskrive kvalitativ forskning. De mange forsøkene på å beskrive kvalitativ forskning viser tydelig hvordan denne metoden rommer flere fremgangsmåter, og knytter seg til flere fagområder. Kvalitativ forskning kan gis noen forenklete kjennetegn ved at metoden utgår fra kvalitative data i form av bilder og ord, og ikke tall. Naturlige data som observasjon og ustrukturerte intervju er mye brukt, hvor mening blir gitt betydning fremfor handling ut fra aktørens perspektiv. Forskningen er også induktiv hypotesegenererende heller enn hypotesetestende.

Da problemstillingen for dette forskningsprosjektet tar utgangspunkt i kvantitativt materiale som jeg ønsker å gi forklaringer til ved bruk av kvalitativ metode, så gir dette etter mitt syn en bred vitenskapelig og faglig forankring. Holter (2002:24) sier også at i den grad kvalitative forskere gjør bruk av kvantitative data så oppnår man en bred vitenskapelig orientering. Jeg vil som metode bruke både dokumentgranskning og intervju. Det å bruke flere metoder og kilder med ulikt utgangspunkt, blir også kalt for triangulering. I denne oppgaven blir dette tilfelle ved kombineringsen av to kvalitative metoder. Ved å granske dokumenter, rapporter, evalueringer, statistikker m.m. så øker jeg tilliten til data ved å gjøre studien mer fullstendig, samtidig som et datasett kan gi forståelse og informasjon til et annet. Uoverenskomster kan avdekke nye forhold eller prosesser som kan resultere i at man utvikler nye teorier eller modifiserer eksisterende, samt at forskeren kommer nærmere forskningssituasjonen og kan få en mer nyansert forståelse av studiens fokus (Ryen 2002).

Ryen (2002) mener triangulering kan gi en rekke ulemper og utfordringer, men jeg anser dette for å være mest relevant i den grad man benytter ulike metoder for å finne samme svar ved bruk av ulike fremgangsmåter. Jeg benytter dokumentgranskning som et supplement for å få en mer fullstendig oversikt, og i den grad metodene skulle trekke i ulike retninger så er dette bare med på å belyse graden av forklaring som kan legges til min problemstilling. Videre er teori og metode ofte sammenhengende innenfor kvalitativ forskning, også på den måten at metoder eller fremgangsmåter er grunnleggende for teoridannelse (Holter 2002). I tråd med dette har jeg operasjonalisert Patsy Healey sin teori til forskningsspørsmål og intervju spørsmål for å få best mulig kobling mellom teori og metode.

Forskningsprosjektet mitt er slik et typisk kvalitativt forskningsdesign hvor jeg med en interesse for forskningsfeltet har konkretisert tema til en problemstilling ut fra en forforståelse

som jeg ønsker å finne forklaringer på. Videre beskriver og undersøker jeg nåværende situasjon i situasjonsanalysen gjennom en dokumentgranskning av foreliggende forskning og offentlige dokumenter som NOU-er, Ot.prp.-er og St.meld.-er for å belyse problemområdet. Teorien er valgt ut fra problemstilling da kapabiliteten til det regionale styringsnivået kan belyses gjennom teori som omhandler institusjonell kapasitet. Jeg vil belyse problemfeltet ved å knytte teori og empiri i størst mulig grad sammen.

Problemstillingen vil bli belyst empirisk ved et intensivt opplegg hvor jeg ønsker dybdeforståelse ved bruk av intervju av et begrenset antall personer som er sentrale i forhold til å gi meg svar på min problemstilling. Intervjuet er slik utformet med intervju spørsmål som er avledet av de forskningsspørsmålene som er operasjonalisert ut fra teorien. Slik oppnår jeg best mulig forankring av empirien til problemfeltet gjennom teorien. Jeg har valgt å benytte meg av informanter og personlige intervju, hvor jeg gjennom strategisk utvalg har valgt ut de personer som jeg best mener kan besvare mine spørsmål i det å gi svar på problemstillingen.

Med utgangspunkt i koblingen mellom situasjon, teori og empiri så vil jeg foreta en analyse hvor det å presentere forklaringer og foreslå endringer vil stå sentralt. Analysen utgjør en sentral del av forskningsprosjektet, og kategoribasert analyse av intervju er det som jeg anser som best egnet for mitt forskningsprosjekt. Det sentrale for denne metoden er at en finner frem i intervjuteksten til kategorier av prosesser, begivenheter eller atferdsmåter som enten er betydningsfulle ved at de går igjen i materialet og står i sammenheng med hverandre, eller er viktige i forhold til de teoretiske interesser forskeren har (Holter 2002). I mitt tilfelle så er det da sistnevnte som blir treffende.

Intervjuet skal med andre ord gi meg empiri som vil bli kategorisert inn i den teoretiske forforståelsen av hva det er som skaper kapabilitet. Det er foreslått flere forskjellige måter å ordne et kvalitativt materiale på. Holter (2002:17) viser til at den danske forskeren P.Schultz Jørgensens tre trinn i analyseprosessen som er: Avdekking av de trekk i materialet som viser til brukbare begreper, avdekking av korrespondanse eller overenstemmelse mellom begrepets fremtredelse ulike steder i teksten, og påvisning av sammenheng mellom de empiriske trekkene i materialet. Holter (2002:118) viser til at Fog konkret beskriver denne prosessen slik:

...Jeg bliver slået af og identificerer træk og sorterer materialet efter disse træk. Jeg undersøger, om de udpegede træk fremtræder på samme måde i materialet, og om jeg således kan tillad mig at tale om dem som "de samme", og jeg ser på hyppigheden af de træk, som jeg umiddelbart finder væsentlige – dvs. jeg finder mine gode grunde til at kunne sige om dem, at de er væsentlige...

De ulike forskningsdelene må altså kunne kobles sammen til en helhet. I mitt tilfelle så må det helhetsbildet jeg formidler, være forståelig og troverdig presentert ut fra mine intervjuer av aktørene og analyser av institusjonene relatert til valgte teoretiske utgangspunkt. Det er viktig at fremstillingen min kan gi ledetråder til andre, selv om ikke kvalitativ forskning sitt hovedformål er å være reproducerbar.

2.3 Kasusforskning

Da jeg skal undersøke det regionale styringsnivået i Møre og Romsdal, belyst komparativt ved Hedmark Fylke, så er dette et komparativt kasusstudie. Kasusstudier har sine særtrekk ved at de er partikularistiske, deskriptive og heuristiske (Myklebust 2008), og Stake (2005) skiller mellom ekte, instrumentelle og kollektive kasusstudier. Stake (1998:86) beskriver kasusstudier slik:

...Case study is not a methodological choice, but a choice of object to be studied. We choose to study the case. We could study it in many ways...As a form of research, case study is defined by interest in individual cases, not by the methods of inquiry used...

Slik er det den spesielle likestillingssituasjonen i Møre og Romsdal som avgjør hva jeg vil undersøke, det blir altså det spesielle ved kasuset som styrer hvordan man studerer det. I det å velge et kasus, så er der ulike former for utvelgning som bestemmer hvilket type kasus en har. I mitt tilfelle så er Møre og Romsdal valgt pga sine svært dårlige resultater på likestilling relativt til andre fylker, og er slik er utvelgningen basert på et type ekstremt kasus. Ekstreme kasus er karakterisert ved at de skiller seg klart ut i enten negativ eller positiv retning.

Kasusforskning berører typisk spørsmål som *hvordan* og *hvorfor*, hvor forskningen består av få enheter og mange egenskaper. Typisk for kvalitativ kasusforskning er den manglende kontrollen som forskeren har over feltet som skal studeres. Kasusforskning vil også ha varierende ambisjoner knyttet til generalisering, fra ingen til ulike former for teoretisk, analytisk eller naturalistisk generalisering (Myklebust 2008).

Vitenskapsteoretisk så har kasusstudier vært utsatt for mye av den samme skepsisen og kritikken som kvalitativ metode generelt sett, og Flyvberg (2004) er kjent for sin forsvarende artikkel for kasusforskning i ”five misunderstandings about case-study research”. Jeg støtter meg til Flyvberg sin argumentasjon, og hvordan kasusstudier bidrar til forskningen med: a) verdifull, konkret og kontekstavhengig kunnskap, som kan benyttes som læringsforskning innen et forskningsområde som ikke består av prediksjonsteori og universelle sammenhenger, b) å være en supplerende og alternativ metode til generalisering, hvor verdien av kasuset sitt eksempel kan gi empiriske bidrag til eksempelvis falsifisering av hypoteser, c) bidrag til

utvikling og testing av hypoteser, men som også har generaliseringskraft ved riktig utvelging av kasus som er lik mange andre kasus, d) strenge krav til metodisk tilnærming, hvor tendensen til subjektivismen ikke er større enn i andre typer forskning, og e) rike og fylldige beskrivelser, som bidrar til innsikt og forståelse, hvor kontekstens forklarende vesen ikke blir fjernet.

Likestillingspolitikken er et mindre område av regionalt styringsnivå, og slik er det nødvendig med en helhetlig tilnærming. Kasuset vil i mitt tilfelle måtte forklares og forstås som en del av et større system.

2.4 Dokumentgranskning

Jeg har valgt å benytte en situasjonsanalyse som en innledende del til oppgaven for å beskrive nåsituasjonen, utfordringene og utviklingen innen likestillingsområdet i Norge. Ved bruk av rapporter, evalueringer, dokumenter og statistikker fra regjeringen og ulike forskningsmiljøer, så har jeg forsøkt å belyse sentrale områder knyttet til oppgavens problemstilling. Jeg vil vurdere de ulike rapporter, dokumenter, evalueringer og statistikker i relasjon til hverandre, som en metode i å belyse viktige faktorer knyttet til den regionale kapabiliteten. I situasjonsanalysen anvendes statistikk og ulike tallfestninger i det nye og gamle likestillingsapparatet for å belyse de eventuelle endringer.

Det er viktig ved bruk av regjeringsmateriale som dokumenter, evalueringer og rapporter, å kritisk vurdere om det er interne eller eksterne utvalg som har fremskaffet informasjonen, altså om det er forskning eller politisk informasjon som fremlegges. Jeg vil også i analysen og konklusjonen benytte meg av ulike rapporter, dokumenter, evalueringer og statistikker. Sentralt i analysen blir også handlingsplaner, RUP'er, evalueringer, årsrapporter, reglementer, prosjektbeskrivelser m.m. som ligger til de to studerte fylkene. Dette er i stor grad materiale som jeg har fått tildelt av informantene fra administrasjonen under intervjuene. Dette materialet vil supplere og utdype den informasjonen som jeg fikk gjennom intervjuene, og kan være viktige kilder til informasjon for analysen.

Dokumentgranskning kan slik sies å være dokumentanalyse i snevrere forstand, hvor et utvalg av evalueringer, rapporter, dokumenter og statistikk får status som kilder og data - som supplement og utdyping til intervju materialet jeg har.

2.5 Intervjuet som forskningsmetode

Intervjuet som metode skal i mitt forskningsprosjekt bidra til å fremskaffe ny kunnskap og informasjon knyttet til det regionale styringsnivået sin kapabilitet på likestillingsområdet. Jeg mener at intervju er i forhold til problemstillingen og omfanget av oppgaven den helt klart best egnede metoden for datainnsamling. Gjennom mine intervjuobjekter så vil jeg kunne

belyse faktorer og få forklaringer til min problemstilling som kun lar seg formidle gjennom den mellommenneskelige relasjonen. Samtalen er en eldgammel måte å tilegne seg kunnskap på, og i samfunnsvitenskapelige undersøkelser går bruken tilbake til 1800- tallet (Ryen 2002). Forskningsintervjuet er en spesifikk utvikling av dagliglivets vanlige samtaler, hvor den allmenne fornuft har gått fra å være uvitenskapelig til å bli mer og mer akseptert som en kontekst for utvikling av mer spesialiserte, vitenskapelige samtaler.

Likestillingsindeksen til SSB sier noe om på hvilke områder utfordringene er størst i de ulike regionene, og indeksen gir slik en pekepinne på hvor en bør sette inn de nødvendige tiltakene. Indeksen sier imidlertid ingenting om hvorfor tallene viser det de viser. Det er kun de som arbeider med likestilling på utvalgte problemområde som kan gi meg de svarene jeg trenger for å kunne knytte sammen de ulike faktorene til en helhetlig forståelse av i hvilken grad forklaringene kan knyttes til regionalt styringsnivå. Kvale (2004:28) beskriver forskningsintervjuet som arena for formidling av ny kunnskap:

...Det kvalitative forskningsintervjuet er produksjonssted for kunnskap. Et intervju er bokstavelig et "inter view", en utveksling av synspunkter mellom to personer som samtaler om et tema av felles interesse... Det er et vekselspill mellom de som vet og det som vites, mellom de som konstruerer kunnskap og kunnskapen som blir konstruert... Jeg vil understreke at det er den menneskelige interaksjonen i intervjuet som produserer vitenskapelig kunnskap...

Forskningsintervjuet er en spesifikk form for samtale, med en metodisk bevissthet rundt spørreformen, fokusering på dynamikken i interaksjonen mellom intervjueren og den intervjuede, og en kritisk instilling til det som blir sagt. I faglige intervjuer finner vi som oftest et assymetrisk maktforhold sier Kvale, hvor fagpersonen har ansvaret for utspørringen av en mer eller mindre frivillig og naiv informant (Kvale 2004:31). Kvale sin presisering av maktforholdet i et intervju er et viktig tankekors som man bør ha et bevisst forhold til. Jeg opplevde informanter som i stor grad var klar over hensikten med intervjuet, men som var sikker nok på sin rolle til å velge å delta. Andre informanter opplevde jeg kanskje stilte opp for de følte en forpliktelse pga sin rolle som politiker, og at man da kan snakke om mer eller mindre grad av frivillighet. Grad av frivillighet og naivitet kan etter min erfaring med intervjuene knyttes til holdningen til selve intervjuet og hvilke svar som blir gitt.

I mitt forskningsprosjekt så har jeg intervjuet både administrativt ansatte med faglige kompetanse, og politisk valgte med partipolitisk agenda. Jeg hadde i utgangspunktet tenkt å ha et halvstrukturert eller semistrukturert opplegg på intervjuet, men i løpet av det første intervjuet så ble det klart for meg at jeg ville ikke få den informasjonen jeg trengte til oppgaven om jeg benyttet halvstrukturert metode i intervjuet. Betydningen av å ha struktur på intervjuet og være den klare agendasetteren med spørsmålene, ble viktigere metodisk i

intervjuene enn først antatt. Det var klare trekk til at enkelte politikerene ønsket å presentere selektiv informasjon, og at de ønsket å presentere politiske oppfatninger som var irrelevante for min undersøkelse i det å dekke over manglende kunnskaper. Noen av de administrativt ansatte forsøkte også å beskytte sin rolle som fagansvarlig ved å være selektive, f.eks ved å vinkle svarene på en slik måte at de svarte uten å gi et konkret svar på det eksakte spørsmålet. Jeg opplevde også at mange av informantene hadde sterke meninger om temaer innenfor likestilling som de stadig forsøkte å presentere og diskutere, og slik ble det svært viktig å forholde seg nøytral og ”komme seg videre” i intervjuet med de spørsmålene som var viktig for oppgaven. Kvale (2004:64) skriver:

...I en intervjuundersøkelse er en grunnleggende kjennskap til undersøkelsens tema og kontekst en forutsetning for å kunne bruke metoden på en riktig måte... i den kvalitative intervjuforskningen er regelbundetheten byttet ut med forskerens ekspertkunnskaper om teamet, og med mestring av de metodene en slik intervjuundersøkelse forutsetter...

Kvale beskriver med dette mye av det jeg opplevde som forsker i mine intervjuer. Min gode kjennskap til tema og høye grad av kunnskap på feltet ble avgjørende for å klare å skille ut den faglige relevante kunnskapen, fra de mer politiske og personlige oppfatningene som ble meg presentert. Likestilling er et tema som består av regler, lover og strategier, men som mange personer kanskje har et svært personlig og politisk forhold til. Det å ha de metodiske kunnskapene gjorde at jeg våget å skifte fra halvstrukturert til et mer strukturert intervjuopplegg under det første intervjuet, og da uten at informanten merket noe til dette. Slik sikret jeg bedre kvalitet og relevans på svarene til intervju spørsmålene, og et datamateriale som trolig er av en helt annen kvalitet enn om jeg hadde hatt et halvstrukturert opplegg.

Man får kanskje ikke den åpne og fortrolige samtalen som gjør at informanten får lyst til å fortelle med et strukturert opplegg, men dette var av mindre betydning for meg enn hva alternativet ville kunne medføre for datamaterialet. Jeg opplevde noen informanter som var mindre komfortabel med det å måtte konkret på bestemte spørsmål, men de fleste håndterte dette bra. Jeg sørget for at før og etter intervjuet så hadde jeg en åpen dialog hvor mer selektiv informasjon var ønsket, og hvor det var åpning for å komme med informasjon som de eventuelt mente jeg ikke hadde spurt om. Min klare og bevisste oppfatning av meg selv i rollen som forsker gjorde at jeg beholdt fokus på de data jeg skulle fremskaffe, og jeg unngikk slik å gå i den fella å bli fanget i den ”politiske diskursen” som mange av informantene innledet til. Kvale (2004:62) beskriver intervjuarbeid som:

...Intervjuarbeid er håndverk: det følger ikke innholds- og kontekstuaavhengige metoderegler, men avhenger av den kvalifiserte forskerens vurderinger. Både for det terapeutiske intervjuet og forskningsintervjuet er intervjueren selv det viktigste instrumentet. Resultatet av et intervju avhenger av intervjuerens kunnskaper, følsomhet og empati...

Mennesket bak forskeren er av flere tillagt en metodisk betydning. Kvale (2004:62) sammenligner forskeren med en kunstner:

...Når det gjelder kunst, så er det en forutsetning at kunstneren mestrer ulike grunnleggende teknikker, som oljemalings- og vannfargemetoder, tegning, og likeledes forventes kunstneren å ha kunnskaper om perspektiv- og fargekontrastlover. Et kunstverk kan imidlertid ikke skapes bare ved å metodiske regler – hovedinstrumentet er til syvende og sist kunstneren...

2.5.1 Valg av fylker og intervjuobjekter

Jeg benytter institusjonell kapasitetsteori, hvor institusjonell kapasitetsbygging står sentralt. Slik har jeg valgt å benytte meg av et komparativt fylke til Møre og Romsdal, da for å belyse hvordan man kan øke den institusjonelle kapasiteten gjennom kapasitetsbygging av enkelte faktorer. Jeg har altså valgt et fylke som har de likheter og ulikheter som jeg tror best kan belyse kapabiliteten i Møre og Romsdal, altså hvordan Møre og Romsdal kan øke sin kapasitet gjennom institusjonell kapasitetsbygging.

I Møre og Romsdal er likestillingsarbeidet politisk organisert med et likestillingsutvalg. Administrativt så har likestillingsutvalget en fagansvarlig rådgiver og en sekretær. I Hedmark er likestilling et av de hovedområdene som legges til porteføljen til fylkesrådene, og som et fylkesrådsmedlem slik får ansvaret for. Likestillingsarbeidet er også lagt til et samarbeidsutvalg (SAMU) hvor fylkesrådene, to hovedtillitsvalgte og administrasjonsdirektøren er representert. Administrativt så har personalsjefen ansvaret for det interne likestillingsarbeidet for de ansatte i Hedmark fylke, samt at der er en administrativt ansatt rådgiver til å ta seg av det eksterne likestillingsarbeidet i Hedmarksamfunnet som helhet.

I det å skulle kunne sammenligne viktige faktorer på et riktig grunnlag så prøvde jeg å velge ut personer med den samme posisjonen i Møre og Romsdal og Hedmark. Da de har ulik styringsmodell så er det likevel ikke mulig å få det helt samme sammenligningsgrunnlaget. Det er imidlertid en viktig faktor og bevisst metode jeg har valgt, i det at styringsmodellen og organiseringen vil kunne belyse viktige faktorer for kapabiliteten. I Møre og Romsdal intervjuet jeg begge de administrativt ansatte, samt leder, nestleder og to medlemmer i likestillingsutvalget. I Hedmark ble de to administrativt ansatte også valgt ut, samt tre politikere fra Fylkesrådet. Fylkesrådet er ansvarlig for likestilling, og tre av fire

Fylkesrådsmedlemmer ble intervjuet. Fylkesrådsansvarlig for likestilling, fylkesrådsleder og nestleder for Fylkesrådet. Alle i Fylkesrådet sitter i SAMU. Slik fikk jeg fra Møre og Romsdal totalt seks personer, og fem personer fra Hedmark. Ideelt sett så burde jeg hatt en person til i Hedmark som hadde en politisk posisjon i forhold til likestilling, men dette lot seg ikke gjøre pga praktiske omstendigheter.

Man kan alltid tenke at en burde hatt flere informanter for å belyse faktorer eller tema på en enda bedre måte. Oppgaven har imidlertid et begrenset omfang, og utvalget av personer er gjort ut fra hva jeg mener vil besvare problemstillingen innenfor de rammene jeg har. Antall personer intervjuet totalt i Møre og Romsdal og Hedmark vil være dekkende for meg i å besvare problemstillingen. I et større forskningsprosjekt så hadde det selvsagt vært svært interessant å undersøke et mer bredt utvalg av informanter, og også flere fylker i tilknytning til samme problemstilling.

2.5.2 Intervjuguiden

Healey sine tre kapitalformer har lagt grunnlaget for forskningsspørsmålene som jeg ønsker besvart, mens kvalitetene ved kapitalformene har vært grunnlagsgivende for utformingen av intervju spørsmålene. Intervjuguiden er strukturert i sin skriftlige form, men var tenkt mer halvstrukturert i den praktiske bruken. Ryen (2002) sier at graden av forhåndsstrukturering avhenger av fokus, forskningsspørsmål og utvalgskriterier, og at det slik kan argumenteres for ulike grader av formalisering.

Jeg hadde i utgangspunktet tenkt å ha en strukturert skriftlig intervjuguide, men som i praksis skulle fungere som en veileder og "huskelapp" for meg under intervjuene. Jeg ønsket med andre ord en dialogpreget og et mer halvstrukturert opplegg for intervjusituasjonen. I praksis så viste dette seg vanskelig. Da endringen førte til at intervjuet da fikk en mer "utspørrende" form, så forsøkte jeg å ha en åpen og fri dialog både før og etter selve intervjuet. Det var imidlertid naturlig å hoppe litt frem og tilbake i intervjuguiden under intervjuet, for å få overgangene mellom spørsmålene så naturlig som mulig.

Dynamikken sikret jeg ved å ha spørsmål som var lette å forstå, og som var korte og fri for akademisk sjargong. Spørsmålene var organisert på en slik måte at de hadde en naturlig rekkefølge, og enkelte av spørsmålene var laget for å utdype eller bygge videre på det foregående. Det er imidlertid en metodisk utfordring å skulle få sikret de tematiske forskningsspørsmålene og samtidig skulle ha dynamiske intervju spørsmål. Intervjuet startet med et introduksjonsspørsmål, mens resten av intervju spørsmålene var direkte i sin form. Noen av spørsmålene i intervjuguiden var imidlertid spesifiserende da de var ment til å skulle utdype eller bygge videre på det foregående spørsmålet. I den grad intervjusituasjonen krevde

det i praksis, så benyttet jeg inngående-, oppfølgings-, strukturerende- og fortolkende spørsmål (Kvale 2004).

2.5.3 Etikk, gjennomføring og etterarbeid av intervjuene

Kvale (2004:65) sier:

...En intervjuundersøkelse er et moralsk foretakende: den personlige intraksjonen som skjer i intervjusituasjonen påvirker den intervjuede, og kunnskapen som produseres i intervjuet påvirker vårt syn på menneskets situasjon...

Min erfaring med intervjuprosessen har ført til en bevissthet omkring etikk på to plan. Jeg mener man kan skille mellom det som er etikk knyttet til det praktiske og formelle, og til etikk knyttet til forholdet mellom forsker og informant. Kvale omtaler noe av det jeg har erfart i mine intervjuer. Kvale (2004) relaterer forskerens rolle til tre etiske hensyn, som er det vitenskapelige ansvaret, forholdet til informantene og forskeruavhengigheten. Forskeren har et vitenskapelig ansvar overfor profesjonen og sine informanter for at forskningsprosjektet produserer kunnskap av verdi, og at kunnskapen er så kontrollert og verifisert som mulig. Forskerens uavhengighet kan saboteres både ”ovenfra” og ”nedenfra”, gjennom prosjektets økonomiske sponsorer, og gjennom deltakerne. Videre blir forskeren ulike rolleforhold til sine informanter fremhevet. Kvale (2004:69) viser til Glesne og Peshin i det å gi beskrivelser til noen av rollene som kvalitative forskere har lett for å gå inn i. Rollen som utbytter, reformantor, forsvarer og venn blir av disse fremhevet.

Jeg opplevde noen etiske konflikter med meg selv under intervjuene, som berørte skjæringsfeltet mellom meg i rollen som forsker og menneske. Jeg er avhengig av å belyse kunnskapen og kompetansen til både administrativt og politisk ansatte i det å knytte empirien til teorien, og jeg hadde slik en del spørsmål som skulle gi svar på i hvilken grad kunnskapsressursen var tilstede hos informantene. Jeg var bevisst på spørsmålsformuleringen under arbeidet med intervjuguiden, men det er likevel begrensninger på hvor ”skånsom” en kan gjøre et spørsmål om en skal få svar på det en ønsker. Jeg kom derfor flere ganger i den situasjonen at informanten ikke kunne besvare flere av mine spørsmål, og gjerne flere spørsmål på rad. Flere ble tydelig brydd, og uttrykte ubehag over dette ved å eksempelvis rødme.

Et annet eksempel er informanter som uttrykte usikkerhet knyttet til situasjonen. Eksempelvis personer som direkte fortalte at de var litt nervøse fordi de har liten tro på seg selv. I ettertid når jeg reflekterer over intervjuprosessen, så ser jeg nok at min atferd ovenfor informantene var ulik. Jeg gjorde nok forsøk på å ufarliggjøre situasjonen og spørsmålene

ovenfor de som uttrykte nervøsitet. Jeg ser imidlertid ikke dette som en metodisk svakhet, men en nødvendig etisk tilpasning fra meg som forsker.

I det at jeg undersøker både politikere og administrativt ansatte, så har jeg gitt valg om konfidensialitet. Det ble laget et skriftlig avtaledokument i det å sikre informert samtykke. Avtalen gav den informant valget mellom å være anonym eller å bli referert til med tittel, samt at jeg som forsker signerte på at jeg ville ivareta informantens ønsker i henhold til avtalen. Avtalen beskrev også hvordan jeg praktisk ville forholde meg til informasjonen. Det var noen som ønsket gjennomlesning, og det ønsket ble ivaretatt for de det gjelder.

De administrativt ansatte har ingen offentlig posisjon slik som politikerne, men det var likevel bare en informant som ønsket anonymitet. Samtlige politikere i min undersøkelse ønsket å bli referert til med tittel da de anser seg selv som offentlige personer. Det å ha muligheten til å være anonym er et viktig etisk hensyn, men hva undersøkelsen skal avdekke aktualiteten av dette. I min undersøkelse så er systemet undersøkelsesobjektet, men valg om konfidensialitet er viktig da mine intervju spørsmål vil avdekke både kunnskap og praktisering av arbeidet. Personlig oppfatninger om andre informanter, ledelsen og organisasjonen er også noe som en gjerne berører under intervjuet.

Den praktiske gjennomføringen av intervjuet i det å sikre datamaterialet, gjorde jeg ved å både notatskriving og opptak. Opptakene er en sikkerhet for både forskeren og informantene, ved at samtalen er lagret i den grad det skulle være uenighet om fremstillingen av intervjuet. Lydfilene fra intervjuet vil bli slettet fra forskeretter sensuren av oppgaven. Transkribering blir gjort i den grad at jeg noterer den informasjon som er relevant ved gjennomhøring av intervjuene.

2.6 Reliabilitet

Reliabilitet angår forskningsfunnenes konsistens, og reliabilitet angår slik hele forskningsprosessen. Kvale (2004:164) sier at reliabilitet er en del av intervjustadiet, transkripsjonsstadiet og analysestadiet, men i mitt tilfelle så vil reliabiliteten også knytte seg til situasjonsanalysen hvor jeg har foretatt dokumentgranskning som en supplerende metode til intervju i det å gi et bedre helhetsbilde. Pålitelighet eller troverdighet er andre ord for det å beskrive reliabiliteten i et datamateriale.

Reliabilitet, validitet og generaliserbarhet blir ofte referert til som en hellig, vitenskapelig treenighet innen den moderne samfunnsvitenskapen (Kvale 2004). Begrepenes betydning og anvendelse i kvalitativ forskning er en stadig diskusjon mellom kvantitative og kvalitative forskere. Den kvantitative og positivistiske forståelsen av reliabilitet er imidlertid ikke anvendbar for kvalitative forskningsprosjekt, og i den grad man opplever at verden består av mer enn en sannhet eller sosial virkelighet så kan man ikke bruke kvantitative

reliabilitetskrav på de fleste kvalitative forskningsprosjekter. Et for strengt krav til den intersubjektive reliabiliteten vil føre til det Kvale (2004:115) omtaler som ”minste felles multiplums tyranni”, hvor en tolkning bare er reliabel når alle er enige om den. Kvale (2004:115) sier at dette kan føre til at tolkningene trivialiseres. Jeg vil argumentere og vise til at min fremgangsmåte i datainnsamlingen er pålitelig, troverdig og gyldig gitt kvalitativ metode, og ikke gitt den naturvitenskapelige og positivistisk forståelse av vitenskap og kvantitativ metode.

Jeg valgte å benytte en situasjonsanalyse som en innledende del til oppgaven, hvor ulik forskning, dokumenter, evalueringer m.m. har blitt benyttet. I analysen av det nye og gamle likestillingsapparatet, så har jeg benyttet en del tallmateriale for å belyse endringer. Jeg har i stor grad sett informasjonen og tallene opp mot hverandre, og usikre og uoverenstemte tall er blitt dobbeltsjekket. De ulike institusjonene sine nettsider hvor jeg har innhentet informasjon, anses som sikre nettportaler. Det kan nevnes at jeg i stor grad har brukt tall til å vise den objektive virkeligheten, mens disse tallene videre er gitt en tolkning og kontekstforståelse av meg.

Påliteligheten og troverdigheten knyttet til intervjuene og prosessen etterpå, åpner for viktige metodehensyn og metodiske argumenter for de ulike valgene en har tatt. I bruken av kvalitative forskningsintervju så vil de fleste praktiske forhold virke inn på reliabiliteten, og det vil nærmest være en umulig oppgave å forsøke å kontrollere eller dokumentere alle de faktorene som kan innvirke på informanten, forskeren og datamaterialet. Jeg har imidlertid forsøkt å begrunne og argumentere for de valg jeg ovenfor har gjort i forhold til valg av informanter, valg av regionale styringsnivå, og valg av intervjustruktur. Jeg har også tatt med etiske hensyn og problemstillinger som jeg har forholdt meg til, da begrunnet i forhold til den metodiske kvaliteten. Gjennom opptak og gjennomlesning for informantene, så har jeg sikret den riktige fremstillingen av intervjuene for transkribering og analyse.

2.7 Validitet

Begrepet validitet betegner gyldigheten av de ulike sidene i undersøkelsen. Validiteten kan sjekkes ved at en stiller seg spørsmålet: ”måler du det du tror du måler?” (Kvale 2004). Kvale (2004:165) forklarer validitet slik:

...I en bredere tolkning har validitet å gjøre med hvilke grad en en metode undersøker det den er ment å undersøke, ”I hvilken grad våre observasjoner faktisk reflekterer de fenomenene eller variablene som vi ønsker å vite noe om...

Jeg bør da i henhold til Kvale stille meg spørsmålet om mitt valg av metoder vil gi funn som speiler den virkeligheten som undersøkelsen forsøker å reflektere. Vil

situasjonsanalysen med dokumentgranskning reflektere det sentrale likestillingsapparatet og dets prioriteringer? Og er kvalitative intervju av administrativt ansatte og politisk valgte på regionalt nivå den beste metoden i det å belyse styringssystemets forklaring til likestillingsutfordringene i Møre og Romsdal? Videre bør jeg stille spørsmål ved om Patsy Healey sin teori om institusjonell kapasitet er egnet til å belyse det regionale styringsnivået sin kapabilitet, og kunne gi begrunnelser for hvorfor jeg mener institusjonell teori kan belyse min problemstilling. Et annet sentralt spørsmål er i hvilken grad intervju spørsmålene måler institusjonell kapasitet.

Jeg anser intern validitet, begrepsvaliditet og ekstern validitet å være relevante for mitt forskningsprosjekt. Statistisk konklusjonsvaliditet vil ikke bli berørt da jeg ikke har benyttet primærdata som er blitt testet for statistisk samvariasjon.

2.7.1 Intern validitet

Amdam (2003:183) viser til Cook og Campbell i det at intern validitet omhandler spørsmålet om det virkelig er slik at det en definerer som årsaksvariabel, påvirker effektvariabelen. Det vil si å unngå å trekke falske positive eller negative konklusjoner om hypoteser om kausale sammenhenger mellom to variabler. Den viktigste trusselen er at en ikke avdekker såkalte spuriøse sammenhenger, det vil si at en konstaterer samvariasjon mellom to variabler uten å avdekke at denne samvariasjonen skyldes en tredje variabel.

Intern validitet må slik vurderes i forhold til i hvilken grad der er sammenheng mellom mitt teoretiske valg av Patsy Healey, mitt utgangspunkt med SSB indeksen og hvordan undersøkelsen fremstår i praksis. Ville det regionale styringsnivået sin kapabilitet blitt vurdert til å være det samme med et annet teoretisk utgangspunkt? Og legger kvalitetene til kapitalformene i Healey sin teori en riktig standard for hva regionalt styringsnivå skal måles ut i fra? Kan årsaksvariabelene definert ut fra Healey sine kapitalformer sies å påvirke effektvariabelen om hva som er kapabilitet, og hva som er god nok kapabilitet? Og er det regionale styringsnivået en årsaksvariabel til effektvariabelen med den manglende likestillingen som viser seg på SSB indeksen?

Et sentralt spørsmål for meg i forhold til intern validitet er en sammenheng mellom de variablene som måler likestilling på SSB indeksen, og den kapabiliteten som ligger på det regionale styringsnivået på likestillingsområdet. Kan der være lav kapabilitet på likestillingsområdet på regionalt styringsnivå uten at dette har noen innvirkning på de likestillingsutfordringene som viser seg på SSB statistikken? Er der andre faktorer som kan forklare bedre de likestillingsutfordringene som er i Møre og Romsdal, som slik kan gjøre at en får en spuriøs sammenheng mellom en eventuell lav kapabilitet og et dårlig likestillingsresultat?

Jeg har imidlertid forsøkt å sikre den interne validiteten ved å bruke både dokumentgranskning og intervju som metode til datainnsamling. Jeg har benyttet et rikt omfang av kilder, og jeg har valgt informanter og fylker med den hensikt å belyse problemstillingen fra flere sider. Både kildematerialet og datamaterialet er slik sikret indre validitet gjennom mangfold og bredde.

2.7.2 Begrepsvaliditet

Begrepsvaliditet handler om måling og registrering i vid forstand, det vil si at begrepsvaliditet skal vise at det som danner årsak – og virkningsforholdet i oppgaven er gyldig. At man omtaler at begrepsvaliditet er måling og registrering i vid forstand gjør at man vurderer mer enn om ”man måler det man egentlig ønsker å måle”, man vurderer da også grad av adekvat og korrekt fremgangsmåte (Skog 2004). Hvilke begrep en bruker på de variablene en ønsker å fortelle noe om blir sentralt i det å få riktig informasjon, og begrepsvaliditeten påvirker slik i stor grad også den interne validiteten. Det blir slik et spørsmål om jeg har den samme forståelsen av begrepene som jeg bruker som mine datakilder, og i hvilken grad der er klare defineringer og presiseringer fra meg i begrepsbruken.

I intervju spørsmålene som har styrt mitt forhold til informantene, så har jeg fokusert på informantene sin forståelse av ulike begreper som eksemplvis likestilling. I det at informantene er en del av det regionale styringsnivået, og at den nasjonale og internasjonale likestillingsstrategien og likestillingsloven bærer i seg en sentral forståelse, så er forståelsen av enkelte begreper viktig i det at informantene arbeider med likestilling i det offentlige styringssystemet. Jeg legger ingen forståelse av begreper til grunn i datainnsamlingen, men jeg vil selvsagt knytte informantene sin begrepsforståelse til de definisjonene og forklaringene som jeg har lagt til grunn for min problemstilling. Slik vil informantene sin forståelse av likestilling bli sett i forhold til likestillingsbegrepet i likestillingsloven, regjeringens likestillingspolitikk, samt nasjonale og internasjonale strategier og reformer. Jeg la det opp slik at det var opp til hver enkelt informant å gi sin forståelse av begrepet, og vanskelige akademiske begrep ble gjort lettfattelig og enkle. Jeg måler altså kapabilitet i intervjuundersøkelsen, men informantene forholder seg kun til min operasjonalisering av kapabilitet i det å gi deres forståelse av sentrale begreper. Jeg vektlegger å begrunne de defineringer og operasjonaliseringer jeg har gjort i forhold til teori, lovverk og ratifiserte strategier og reformer når jeg undersøker kunnskapsressursen til informantene i det å få et mål på kapabilitet.

Når jeg har spurt om informantene sine arbeidsmetoder eller forståelse av begreper som de legger til grunn for deres arbeidsmetoder, så vil feiltolkninger eller misforståelser avsløre om begrepsbruken min ikke er valid. Informantene sin korrelerende forståelse av

begrepene er med på å gi meg bevis på at jeg har høy begrepsvaliditet i mitt datamateriale. En lav begrepsvaliditet ville ha vist seg i svarene, og også i svarene til de ulike informantene sett i forhold til hverandre.

2.7.3 Ekstern validitet eller overførbarhet?

Ekstern validitet forklarer det som også går under det mer brukte begrepet, generalisering. Når en undersøkelse er sluttført og konklusjonen er trukket, så oppstår ofte spørsmålet om resultatenes generaliserbarhet. Den eksterne validiteten angår altså hvorvidt den årsakssammenhengen en har avdekket i undersøkelsen, kan si om hvor sannsynlig det er at dette forekommer også i andre settinger. Ekstern validitet blir ofte forbundet med den kvantitative metode sin statistiske generalisering, og dette stiller metodiske krav og formål til forskningen som kvalitative undersøkelsesopplegg verken kan eller har som hensikt å oppfylle. Kvalitativ metode har sin egen forståelse og begrunnelse, og Ryen (2002:180) viser til Lincoln og Cuba i det at ekstern validitet burde erstattes av overførbarhet i kvalitativ metode. Overførbarhet er noe man kan oppnå gjennom detaljerte og rike beskrivelser av den settingen som blir studert, og slik får leseren nok informasjon til selv å vurdere om hvorvidt resultatene kan overføres til andre settinger.

Denscombe (2003:140) argumenterer også for bruken av overførbarhet heller enn ekstern validitet og generalisering, og at dette er mulig når man har nok informasjon karakteristikkene i utvalget eller casene i i studien. Denscombe (2003:151) viser til Stake i det å argumentere for overførbarhet heller enn generalisering som et metodisk mål eller hensyn som skal vurderes innen kvalitativ forskning:

...The real business of a case study is particularization, not generalization. We take a particular case and come to know it well, not primarily as to how it is different from others but what it is, what it does. There is an emphasis on uniqueness, and that implies knowledge of others that the case is different from, but the first emphasis is on understanding the case itself..

Med utgangspunkt i dette så konstaterer jeg at jeg ikke vil vurdere ekstern validitet gitt den kvantitative metodiske forskningens mål om statistisk generalisering. Gitt kvalitativ metode og min undersøkelsesmetode, så er overførbarhet et bedre mål. Vurderingen må slik heller utgå fra en vurdering av de variablene utover de studerte, som kan påvirke resultatet i studien. Kvale (2004:166) sier:

...Slik vil valideringen avhenge av den håndverksmessige kvaliteten på undersøkelsen, hvor funnene kontinuerlig må sjekkes, utspørres og tolkes teoretisk...

Jeg har beskrevet og begrunnet de metodiske valgene jeg har foretatt under datainnsamlingen, samt vurderinger i forhold til transkripsjon og analyse av dette materialet. De metodiske begrunnelsene for overførbarhet anser jeg som mest relevant å vurdere etter at analysen foreligger, altså som en del av de avsluttende betraktningene i konklusjonen. Det datamaterialet som jeg kan knytte til det regionale styringsnivået sin kapabilitet må sees i forhold til de likestillingsutfordringene som foreligger, og det er da sentralt å ta med i betraktningen andre eksterne faktorer som kan ha innvirket på likestillingsutfordringene i Møre og Romsdal. Slik er ikke empirien et svar på om det regionale styringsnivået kan forklare likestillingsutfordringene, men en undersøkelse som skal vise at dette kan være en faktor som innvirker eller ikke. Undersøkelsen har slik overførbarhetsverdi i det at den kan si noe om innvirkningen kapabilitet på regionalt styringsnivå kan ha på likestilling i en region, men også virkningene den regionale kapabiliteten kan ha på likestilling samlet sett i en nasjonal kontekst.

Kapittel 3

Situasjonsanalyse

3.0 Situasjonsanalyse

Jeg vil i dette kapitlet gjøre en situasjonsanalyse av problemstillingens sentrale elementer. Det er slik aktuelt å gjøre en analyse av de faktorene som virker inn på likestillingspolitikken, samt de faktorene som kan tenkes å påvirke det regionale styringsnivået sin kapabilitet i det å gjennomføre likestillingspolitikken. Jeg vil også gjøre en analyse av likestillingssituasjonen i Møre og Romsdal, da dette fylket er case i forskningsprosjektet.

3.1 Likestillingsapparatet før og etter omorganiseringen

Det statlige likestillingsapparatet er organisert under BLD, og omfatter Likestillings- og diskrimineringsombudet (Ldo) og Likestillings- og diskrimineringsnemnda. Organiseringen av likestillingsapparatet ble i 2006 endret på bakgrunn av evalueringer og vurderinger gjort under arbeidet med den nye diskrimineringsombudsloven (Ot.prp. nr.34, 2004-2005).

Likestillingsapparatet bestod før omorganiseringen av Likestillingssenteret, Likestillingsombudet og Klagenemnda for likestilling.

I arbeidet med den nye diskrimineringsombudsloven, så var de sentrale problemområdene knyttet til det å organisere kjønn og etnisitet i et nytt felles organ, og om håndhever- og pådriverrollen burde være felles organisert eller adskilt i separate organer. Det tidligere likestillingsapparatet adskilte disse to rollene ved at Likestillingssenteret drev kompetanse- og pådriverarbeid knyttet til kjønnslikestilling, mens Likestillingsombudet hadde hovedfokus på håndheverrollen med å gi råd og veiledning, være saksforberedende instans for Klagenemnda, samt det å utføre noe pådriverarbeid. Klagenemnda for likestilling var organisert som et kollegialt forvaltningsorgan administrativt underlagt BFD, for å håndheve klagesaker oversendt fra Likestillingsombudet. SMED var ikke underlagt det tidligere likestillingsapparatet, og var organisert som en egen instans for etnisitet. (Ot.prp. nr.34, 2004-2005).

Arbeidsgruppen sin konklusjon på det å organisere et felles organ på tvers av diskrimineringsgrunnlag, var at dette ville sikre en integrert og helhetlig tilnærming til likestillingsarbeidet, og gjøre det enklere for brukerne å orientere seg i tilbudet. Mer tyngde og gjennomslagskraft som et felles håndhevingsapparat i forhold til flere mindre organer med begrensede virkeområder ble også vektlagt, samt et mer stimulerende arbeidsmiljø med større bredde i kompetansen. Erfaringsoverføringen mellom de ulike diskrimineringsområdene var

ansett å være positivt, da dette ville bidra til en mer effektiv utnyttelse av ressursene. Det som anses som mindre positivt av arbeidsgruppen, er de spesielle hensynene de ulike diskrimineringsområdene krever. Arbeidsgruppen påpeker også faren for at et felles apparat kan komme til å fremstå som tammere i sine offentlige utspill, og at et samlet organ vil gi færre stemmer i den offentlige debatten (Ot.prp. nr.34:29, 2004-2005).

I det å evaluere et felles organ for håndheverrollen og pådriverrollen, så foreslo arbeidsgruppen at arbeidet med konkrete enkeltsaker (lovhåndheving) og hele bredden av pådriverarbeidet skulle samles i ett og samme organ. Arbeidsgruppens argumenter for å samle lovhåndhever- og pådriverfunksjonene var langt på vei de samme som for sammenslåing på tvers av diskrimineringsgrunnlag. Arbeidsgruppen påpekte imidlertid at en samling av lovhåndheverrollen og pådriverrollen i ett organ ville kunne medføre en risiko for at det ikke ville bli opprettholdt et tilstrekkelig klart skille mellom disse to rollene. Det ble slik vurdert å være en potensiell fare ved sammenslåing at tilsynets troverdighet som uavhengig og objektiv instans, kunne bli svekket dersom den nye enheten samtidig skal ivareta en kritisk pådriverrolle. De kritiske røstene argumenterte også med det at lovhåndhever- og pådriverrollen har adskilte målsettinger og derfor ikke burde kombineres. KUN var en av de høringsinstansene som påpekte at arbeidet med holdningsendringer og rollen som pådriver i den offentlige debatten om kjønn og likestilling, kan komme i bakgrunnen i forhold til det langt mer konkrete og håndgripelige arbeidet med håndheving av diskrimineringslovgivningen (Ot.prp. nr.34:34, 2004-2005).

I det å vurdere den nye organiseringen av likestillingsapparatet, så er de vurderinger Statskonsult gjorde av det tidligere Likestillingscenteret for BFD i 2003 interessante i det å se etter styrker og svakheter ved omorganisering. Evalueringen skulle undersøke hvordan senteret har utformet og ivaretatt sin rolle som henholdsvis pådriver, veileder og kunnskaps- og informasjonsformidler, blant annet på å sikte på å få frem hvilke oppgaver senteret prioriterte, hvilke resultater senteret selv og andre mente de hadde oppnådd i forhold til senterets formål og arbeidsoppgaver, og om forventningene til dannelsen av senteret var innfridd. Senterets organisering, herunder organiseringen som forvaltningsorgan med særskilte fullmakter, ressurser og kompetansegrunnlag i forhold til de oppgaver senteret skulle utføre stod sentralt i evalueringen.

Evalueringen viser at senteret prioriterte rollen som kritiker og dagsordenssetter høyest, ved å være en markert debattant og aktør i den offentlige debatten. I utøvelsen av denne rollen blir det imidlertid påpekt at senteret hadde et bredt valg av temaområder, og ikke alltid med like klar henvisning til bakenforliggende faktagrunnlag. Dette skapte et inntrykk av en meningsprodusent, snarere enn en faktaprodusent og –formidler. Senteret hadde også i mindre grad lagt vekt på å være en kunnskapsbase og relasjonsbygger til andre

kunnskapsorganisasjoner, samt å være et naturlig knutepunkt for organisasjoner, offentlige instanser og andre aktører innen området. Den frie stillingen ble også evaluert å være uheldig, ettersom den begrensede politiske kontrollen ikke var erstattet med lovhjemler og faste normer for arbeidet eller var forankret og kontrollert innenfor anerkjente kunnskapstradisjoner (Ot.prp. nr.34:20, 2004-2005).

Hensikten min med å gi en innføring i vurderingene omkring arbeidet med den nye diskrimineringsombudsloven og evalueringen av Likestillingscenteret, er å se nærmere på om der er faktorer som kan fortelle noe om graden av suksess eller fiasko i det å organisere kjønn og etnisitet i felles organ, samt det å samle håndheverrollen og pådriverrollen i ett organ. Jeg har slik valgt å se nærmere på antall saker behandlet, antall kronikker/artikler publisert, antall mediaoppslag, antall foredrag og antall pressehenvendelser til de ulike organene før og etter omorganiseringen av likestillingsapparatet.

Det er slik naturlig å se nærmere på Likestillingscenteret, Likestillingsombudet og SMED sine tall på ovenfornevnte faktorer forut for organiseringen, da disse tidligere aktørene inngår i dagens Ldo. Likestillingsapparatet bestod riktignok ikke av SMED før omorganiseringen, men SMED ble avviklet ved omorganiseringen for å inngå i Ldo, og slik er det naturlig at også SMED sine tall samles i en komparativ situasjonsanalyse av det gamle og nye likestillingsapparatet.

Jeg har sett nærmere på de tall som jeg har funnet registrert på det tidligere Likestillingscenteret, Likestillingsombudet og SMED, og sammenlignet disse med tallene registrert hos Ldo. Jeg har i stor grad benyttet meg av de tall som er registrert på de tidligere organene sine nettsider. Jeg har imidlertid vært i kontakt med Ldo for å få tilgang til de tall som jeg mangler i det å få fullstendige analyser, men det er desverre ikke alle tall jeg trenger som er registrert. Jeg har valgt å ta i betraktning tall fra 2003 fra det tidligere likestillingsapparatet, da det var mangelfull informasjon fra 2004 og 2005. Da omorganiseringen tredde i kraft fra 01.01.2006, så er tallene fra det nye likestillingsapparatet med Likestillings- og diskrimineringsombudet fra 2006. Jeg tror disse tallene til en viss grad kan belyse i hvilken grad det gamle og det nye likestillingsapparatet har prioritert kunnskaps- og informasjonsrollen, pådriverrollen og håndheverrollen. Jeg tror imidlertid det er viktig å ta i betraktning at en nyorganisering krever en viss tolmodighet i forhold til umiddelbare positive resultater, da med tanke på at det tar noe tid å etablere de nye rollefunksjonene for de ansatte, samarbeidspartnere, arbeidslivet, organisasjoner og ikke minst brukerne av likestillingsapparatets tjenester.

En av de faktorene jeg har sett på er antall behandlede klagesaker og saker totalt sett (inkludert henvendelser/veiledningssaker), da registrert hos det gamle likestillingsapparatet i forhold til det nye. Antall behandlede klagesaker og saker totalt sett, kan fortelle noe om

status på likestillingsområdet, kjennskap til hvilke klageinstanser en har og ikke minst hvilke rollefunksjoner og hvilke saker organet prioriterer.

Det er det tidligere Likestillingsombudet og SMED som hadde den rollefunksjonen å behandle klagesaker, og det er registrert 113 klagesaker hos Likestillingsombudet (Likestillingsombudet 2003a) og 15 klagesaker hos SMED i 2003 (SMED 2003:18). Totalt er det hos Likestillingsombudet registrert 476 saker og 476 henvendelser/veiledningssaker i 2003 (BFD 2005:3). Hos SMED er det registrert totalt 165 saker (SMED 2003:18), hvor 143 saker falt under deres mandat (SMED 2003:13). SMED mottok også i overkant av 250 henvendelser i 2003 (SMED 2003:21). Det tidligere Likestillingssenteret hadde en informasjons- og veiledningsrolle og det må slik tenkes at de behandlet en betydelig del henvendelser og veiledningssaker, men tallene for dette er ikke registrert. Ldo behandlet 288 klagesaker i 2006, og gav veiledning i 794 saker (Ldo 2006:4). Det vil si at i forhold til antall klagesaker behandlet i det gamle og nye likestillingsapparatet, så er der en økning på 125%. I antall saker behandlet totalt sett med henvendelser og veiledningssaker inkludert, så er der en nedgang på 19,5% med det nye likestillingsapparatet når Likestillingssenterets tall ikke er registrert, og slik er prosentandelen trolig en del høyere.

Den neste faktoren jeg vil se nærmere på, er antall foredrag. Antall foredrag vil kunne si noe om i hvilken grad pådriverrollen og kunnskaps- og informasjonsformidlerrollen er blitt prioritert. Likestillingssenteret holdt 25 foredrag i 2003 (Likestillingssenteret 2003), SMED er registrert med 20 foredrag (SMED 2003:5) og Likestillingsombudet med 62 foredrag (St.prp. nr.1, 2004-2005a). Ldo er registrert med 110 foredrag i 2006 (Ldo 2006b), og det er slik en prosentvis oppgang i antall foredrag på 2,8 % fra det gamle til det nye likestillingsapparatet. Det kan her nevnes at Likestillingssenteret er registrert med 73 foredrag i 2004, som er nesten en tredobling i fra 2003 (Likestillingssenteret 2004). Det må også nevnes at SMED presiserer i sin årsrapport for 2003 at de måtte si nei til en del foredrag i 2003 pga mangel på ressurser (SMED 2003:5). Om dette også er tilfelle for noen av de andre organene i det gamle likestillingsapparatet, eller hos det nye – det vites ikke.

Antall mediaoppslag kan trolig fortelle noe om pådriverrollen og kunnskaps- og informasjonsformidlerrollen, og i hvilken grad disse er prioritert. Likestillingssenteret hadde 1432 mediaoppslag i 2003 (Likestillingssenteret 2003), mens SMED hadde 141 mediaoppslag (SMED 2003:7). Det kan her nevnes at Likestillingssenteret er registrert med 1014 medieoppslag i 2004, altså en betydelig nedgang i fra 2003 (Likestillingssenteret 2004). Kanskje kan dette sees i sammenheng med at der er fra 2003 til 2004 nesten en tredobling i antall foredrag holdt av Likestillingssenteret, og at der er gjort en omprioritering i hvilket arbeid de har vektlagt. Det tidligere Likestillingsombudet hadde hovedsakelig en håndheverrolle med noe pådriverarbeid, og det er slik trolig at der har vært noen

mediaoppslag knyttet til Likestillingsombudet også - selv om der ikke er registrert noen tall på akkurat dette. Ldo hadde 1352 mediaoppslag i 2006 (Ldo 2006b), og slik var antall mediaoppslag 14,5 % flere hos det gamle likestillingsapparatet når Likestillingsombudets tall ikke er registrert – og slik er prosentandelen trolig høyere.

Antall kronikker/artikler som er publisert kan også fortelle noe om vektlegging av pådriverrollen og kunnskaps- og informasjonsformidlerrollen. Likestillingssenteret publiserte 11 artikler i 2003 (Likestillingssenteret 2003), SMED publiserte 35 artikler (SMED 2003:7) og Likestillingsombudet står oppført med 5 artikler. Likestillingsombudet presiserer på sine nettsider at de 5 artiklene som er registrert bare er et utvalg av de artiklene som er publisert totalt sett (Likestillingsombudet 2003b). Tallene er samlet sett likevel høyere enn de 45 artiklene Ldo publiserte i 2006 (Ldo 2006b), og det er slik en prosentvis nedgang på 11,8 % i antall publiserte artikler med det nye likestillingsapparatet. Nedgangen er trolig høyere i det at Likestillingsombudet presiserer at de kun har registrert et utvalg av sine publiserte artikler.

Antall pressehenvendelser kan kanskje fortelle noe om det samarbeidet likestillingsapparatet har etablert hos media, og i hvilken grad likestillingsapparatet prioriterer informasjon- og kunnskapsformidlerrollen og vektlegger nettverksbygging med sentrale informasjonskanaler. Likestillingsombudet mottok 246 pressehenvendelser i 2003, men der er ingen tall registrert på antall pressehenvendelser hos SMED og Likestillingssenteret i 2003. Ldo mottok 400 pressehenvendelser i 2006 (Ldo 2006b). Likestillingssenteret hadde som en av sine sentrale oppgaver å være informasjon- og kunnskapsformidler, og slik har trolig Likestillingssenteret mottatt en del henvendelser fra media i løpet av 2003, selv om dette ikke er registrert. Det samme må tenkes i SMED sitt tilfelle. Det er slik ikke her mulig å si noe om forholdet mellom det gamle og det nye likestillingsapparatet, men Likestillingsombudet har som et av tre likestillingsorgan mottatt en betydelig mengde henvendelser fra media relativt til Ldo, da Likestillingsombudets hovedoppgave var håndheverrollen og ikke pådriverrollen eller kunnskaps- og informasjonsformidlerrollen.

Et av de store ankepunktene til kritikerne ved omorganiseringen av likestillingsapparatet, var det at etableringen av håndheverrollen og pådriverrollen i samme organ ville føre til en vektlegging av den mer håndgripelige og konkrete håndheverrollen på bekostning av pådriverrollen. Den interne arbeidsgruppen påpekte også dette faremomentet ved den eventuelle nye organiseringen. Statskonsult var som den interne arbeidsgruppen oppmerksom på den eventuelle rolleproblematikken, men at de likevel i dette tilfellet ville anbefale en slik organisering med den begrunnelse at det er mange organer som mestrer et slikt rolleforhold.

Tallene i forhold til de faktorene jeg har sett nærmere på, kan imidlertid tyde på at kritikerne langt på vei har fått rett i sin bekymring. En ser at antall behandlede klagesaker har

økt dramatisk fra 2003 til 2006. Det er mange mulige forklaringer på dette, og en av dem kan være at vi har fått en økt diskriminering. En annen forklaring kan være at vi med Ldo har fått et organ som i større grad bruker tid på å behandle klagesaker, og som slik prioriterer håndheverrollen fremfor pådriverrollen og kunnskaps- og informasjonsformidlerrollen. En ser at antall saker behandlet totalt sett med henvendelser/veiledninger inkludert, så er der en nedgang på nesten 20% med det nye likestillingsapparatet. Dette kan tyde på at pådriverrollen og kunnskaps- og informasjonsformidlerrollen er blitt nedprioritert til fordel for håndheverrollen, da antall behandlede saker totalt sett er høyere i 2003 enn i 2006.

Det er lite som tyder på at diskrimineringen er lavere i 2006 enn i 2003, og at dette skulle være en forklaring til at antall behandlede saker totalt sett er lavere i 2006 enn i 2003. I både årsrapporten til det tidligere Likestillingsombudet (BFD 2005:3) og SMED (SMED 2004:2) så ser en at antall saker totalt sett hadde en betydelig stigning for Likestillingsombudet i perioden 2000-2004, og for SMED i perioden 1999-2004. Slik anser jeg det som trolig at forklaringen kan være at Ldo har vektlagt håndheverrollen i større grad enn pådriverrollen og kunnskaps- og informasjonsformidlerrollen.

Med bakgrunn i analysen av omorganiseringen av likestillingsapparatet, så er det naturlig i forhold til problemstillingen å se nærmere på hvordan dette påvirker arbeidet med likestilling ute i regionene. Jeg vil altså foreta en regional konsekvensanalyse av det sentrale likestillingsapparatet sin organisering.

3.2 Det regionale styringsnivået sin rolle i likestillingspolitikken

Det sentrale likestillingsapparatet sin organisering og vektlegging av oppgaver vil naturlig nok gi regionale konsekvenser. Slik er det naturlig å se nærmere på det regionale styringsnivået sine styringsvilkår, styringsmuligheter og rollefunksjon i forhold til gjennomføringsevnen av likestillingspolitikken.

Det var knyttet store forventninger til den folkevalgte fylkeskommunen som ble opprettet i 1976. I dag, 30 år etter, kan det slås fast at fylkeskommunen i langt mindre grad enn kommunene har maktet å innta en sterk og selvstendig posisjon. Som eget forvaltningsnivå har fylkeskommunen ulike roller å fylle. Man kan si at de fylkeskommunale oppgavene kan skilles mellom rollene som demokratisk aktør, tjenesteprodusent og regional utviklingsaktør (St.meld. nr. 12, 2006-2007). Fylkeskommunens posisjon og legitimitet må imidlertid sees i sammenheng med de styringsvilkår og styringsmuligheter som fylkeskommunen som regionalt forvaltningsnivå har blitt gitt. I det å skulle iverksette den statlige politikken i regionalt tilpassede tiltak, så krever dette ressurser og handlingsrom.

Den nasjonale strategien for likestilling med gender mainstreaming, vil kreve at fylkeskommunen blir gitt den kompetansen, og de muligheter og vilkår som kreves i det å

gjennomføre en regionalt tilpasset likestillingspolitikk. At gender mainstreaming er integrert på departementsnivå, i de interne departementsbudsjettene og i statsbudsjettene hjelper lite om dette ikke er en strategi som skal virke i de prosesser, tiltak og prosjekter som er rettet mot likestillingspolitikkenes konkrete tiltak ute i regionene. SSB indeksen (SSB 2006b) viser at de nitten fylkeskommunene er i stor grad ulike både i utvikling og utfordringer, og slik blir det regionale nivået sin evne til å tilpasse seg og finne konkrete tiltak mot egne regionale utfordringer, en av suksessfaktorene i det å oppfylle den sentrale likestillingspolitikkenes mål.

Fra ulike hold er det blitt påpekt at det er i rollen som regional utviklingsaktør at fylkeskommunen i minst grad har lyktes. Et utvalg nedsatt av KRD gjorde i år 2000 en evaluering av oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene. Regjeringen viser til at slik Oppgavefordelingsutvalget vurderte det, så må fylkeskommunen selv påta seg noe av skylden for dette, da den ikke i tilstrekkelig grad har evnet å utnytte det handlingsrom den faktisk har hatt. Mangel på virkemidler og en lite ryddig ansvarsdeling i forhold til regional statsforvaltning ble imidlertid også framhevet som en mulig forklaring på den manglende utnyttelse av det såkalte regionalpolitiske handlingsrommet. Regjeringen (St.meld.nr.12:3.3.2, 2006-2007) viser også til at Effektutvalget og Distriktskommisjonen som skulle se nærmere på effektene av den statlige innsatsen for regional utvikling og distriktpolitiske mål, slår også fast i sine utredninger at mangel på oppgaver og virkemidler samt økt grad av sektorisering og fristilling har ført til en fylkeskommune som i de seneste årene ikke har utnyttet i tilstrekkelig grad sitt potensial som regional utviklingsaktør. Effektutvalget peker ellers på at et økt antall forpliktende internasjonale avtaler har påvirket fylkeskommunenes reelle handlingsrom i den regionale utviklingspolitikken i negativ retning (St.meld. nr.12:3.3.2, 2006-2007b).

Det er imidlertid store variasjoner mellom regionene. Det er blant annet stor variasjon i hvor mye midler hvert fylke har til regionalt utviklingsarbeid, og fylkene har ulike tradisjoner og forutsetninger for regionalt utviklingsarbeid. Dette gjør at rollen som utviklingsaktør får ulikt innhold i de ulike regionene, noe som i liten grad er fanget opp i eksterne vurderinger. En lite ryddig ansvarsdeling mot regional statsforvaltning og en begrenset oppgaveportefølje, som også i noen grad ikke er innbyrdes nært sammenhengende, kan også innvirke (St. meld. nr.12, 2006-2007).

Regionalt styringsnivå fikk med Ansvarsreformen i 2003 økt myndighet i forvaltningen av de distrikts- og regionalpolitiske virkemidlene, og med dette en utvidet rolle som utviklingsaktør. Det er begrenset hvilke erfaringer man kan trekke etter så kort tid, men en skal ikke se bort fra det at fylkeskommunen trolig ikke har vært gode nok til å utnytte det regionalpolitiske handlingsrommet (St.meld. nr.12, 2006-2007).

De ulike politiske partiene har ulike oppfatninger om særtiltak i det å fremme likestilling for begge kjønn, som også i stor grad gjelder etnisitet. Man finner her de politiske

skillelinjene på den klassiske venstre og høyre aksen, hvor ønsket om sterk virkemiddelbruk i likestillingspolitikken avtar jo lengere en beveger seg ut på høyreaksen. KUN (2006) viser i sin rapport til at alle fylkeskommuner i Norge har et likestillingsutvalg. Det er imidlertid store forskjeller på graden av satsning på dette området, noe som trolig henger sammen med politisk sammensetning, prioriteringer og kunnskap på området. KUN (2006) viser også til hvordan de i sitt arbeid med fylkeskommuner, har måttet informere om hva likestilling er og hva som kan være aktuelle tiltak. Det blir slik nærliggende å snakke om symbolpolitikk versus politisk vilje til handling.

I perioden 2006-2007 arbeidet Agderforskning med et følgeprosjekt til forskningsprosjektet "Likestilling og arbeidsliv på Agder", som ble gjennomført av NHO og fylkeskommunene i Agder i 2003-2005. Utviklingsprosjektet til Agderforskning "Likestilling i kommunene på Sørlandet", var en aksjonsorientert videreføring av den genererte kunnskapen fra prosjektet "Likestilling og arbeidsliv på Agder" i det å arbeide med konkrete likestillingsaktiviteter i utvalgte pilotkommuner. Agderforskning viser i utviklingsprosjektet på Sørlandet til mange av de samme erfaringene som det KUN viser til i sin rapport i arbeidet med fylkeskommuner. Forståelsen og kunnskapen om hva likestilling er, og hvilke tiltak som fremmer likestilling var det manglende kunnskaper om. Mange hadde også forestillinger om likestilling og likestillingstiltak som noe som avviker sterkt i fra det som er den overordnede likestillingsstrategien med gender mainstreaming. I arbeidet avdekket Agderforskning det at mange var generelt skeptisk til å skulle gjøre noe med den manglende likestillingen i regionen, og at en del var mest opptatt av likestilling på et politisk korrekt plan. Agderforskning opplevde også at de måtte informere ulike kommuner om de store samfunnsmessige konsekvensene ved manglende likestilling i regionen (Magnussen 2007).

Slik kan en kanskje argumentere med at det er flere faktorer enn styringsvilkår og styringsmulighet ved handlingsrom, virkemidler og ressurser som henger sammen med evnen til å gjennomføre konkrete tiltak i det å nå den sentrale likestillingspolitikken mål. Politisk tilhørighet er trolig en viktig faktor, men ut fra KUN og Agderforskning sine rapporter så kan det tyde på at også kunnskap og kompetanse på kommunalt og fylkeskommunalt forvaltningsnivå blir sviktende elementer i det å oppnå en fullgod likestillingspolitikk. Agderforskning sier at de har fått bekreftet gjennom arbeidet i dette prosjektet, at ofte så bunner motstanden/likegyldigheten mot likestilling i bestemte forestillinger om kjønnsforskjeller og om hva likestilling er (Magnussen 2007). Det blir presentert følgende i rapporten:

...Hvis man forstår likestilling som at "menn og kvinner skal bli like", er det forståelig at man er skeptisk. Kjønnsforskjeller bærer i seg et stort kulturelt meningsinnhold, og mange ville synes at en samfunn fritt for kjønnsforskjeller ville være et trist og mindre

mangfoldig samfunn. Å argumentere for at kvinner i større grad bør inn i arbeidsliv og politisk liv, og oftere komme i lederposisjoner på ulike arenaer, innebærer imidlertid ikke at menn og kvinner trenger å bli mer like. Å argumentere for at fedre i større grad bør inn i omsorgsarbeid, både hjemme og i arbeidslivet, trenger heller ikke forutsette at menn og kvinner må bli likere. Samtidig er det uheldig å være for fokusert på biologiske årsaker til kjønnsforskjeller. Da sementerer vi forskjeller og reproducerer ulikhet i neste generasjon. Historien har vist oss hvor sosialt skapt kjønn er, og hvordan normer og praksis knyttet til kjønn kan variere over tid og sted. Bevissthet om dette gir oss mulighet til å gjøre noe med de kjønnsforskjellene som ikke beriker oss, men fører til manglende demokrati, maktforskjeller og forskjeller i inntekt, levekår og livskvalitet... (Magnussen 2007:3).

Slik ser en at prosjekter og evalueringer fra flere forskningsmiljøer, som Agderforskning og KUN, viser til de samme problemstillingene i forhold til likestilling. Rapportene viser at tegn på at manglende kunnskap og kompetanse kan være en medvirkende årsak til at det ikke føres en likestillingspolitikk som er bevisst og konkret i sine formål i forhold til den sentrale likestillingspolitikken, og som ikke er i tråd med den overordnede strategien med gender mainstreaming. Slik synes likestillingspolitikken formidlet fra sentralt nivå i overordnede mål å opptre som symbolpolitikk, da det regionale styringsnivået ikke har den kunnskapen og kompetansen til å se manglende likestilling som et hinder for samfunnsutvikling i regionen. Agderforskning viser i sin rapport til at arbeidsprosessene rundt i de ulike lokalsamfunnene på Sørlandet har vært viktige, og at disse har ført til en økt bevissthet og et engasjement i forhold til likestilling. Flere som i utgangspunktet ikke var opptatt av likestilling, sier at de har blitt det i løpet av arbeidet i prosjektet. Disse personene sitter i sentrale posisjoner i sine lokalsamfunn, og kan slik være viktige likestillingsaktører på sine ulike arenaer (Magnussen 2007).

KUN viser i sin rapport til at det sentrale styringsnivå ber fylkeskommuner og kommuner om selv å implementere gender mainstreaming strategien (KUN 2006). KUN og Agderforskning viser med sin forskning at dette i stor grad ikke er gjort, og at det er en fullstendig mangelfull forståelse for hva likestilling i det hele tatt er i mange fylkeskommuner og kommuner. Bergen kommune og Hordaland fylkeskommune har imidlertid implementert gender mainstreaming strategien, og har valgt å gjøre likestilling til et viktig satsningsfelt i det å utvikle regionen. Med utgangspunkt i gender mainstreaming strategien så ble det startet et prosjekt i det å tilpasse kommunens og fylkeskommunens tjenester til kvinner og menn, altså en metodeutvikling for likestilling og økt brukertilfredshet. Prosjektet startet opp i november 2001 og ble avsluttet i april 2003. Prosjektet inngikk som ledd i et samarbeid mellom Göteborg kommune, Västra Götaland Region, Hordaland fylkeskommune og Bergen kommune.

Prosjektet er et pionerprosjekt i nasjonal sammenheng, som hadde til hensikt å prøve ut og videreutvikle en metode for integrering av kjønnsperspektiv i kommunal og fylkeskommunal tjenesteproduksjon. Utgangspunktet for prosjektet var at det ikke arbeides systematisk med integrering av kjønnsperspektiv i tjenesteproduksjonen i kommuner og fylkeskommuner i Norge, samtidig som det opplevdes fra statlig forvaltningsnivå å være en økende vektlegging av integrering av kjønnsperspektiv på alle tjenesteområder. Bakgrunnen for samarbeidet med Sverige var at også den svenske regjeringen har integrering av kjønnsperspektiv ("jämtegrering") på sin dagsorden.

I motsetning til i Norge, så har man i Sverige arbeidet med integrering av kjønnsperspektiv i kommuner og på regionalt nivå i mange år. Gjennom prosjektet "Jämkom" har det "Svenska kommunförbundet" initiert et viktig arbeid med metodeutvikling og metodeutprøving. Göteborg kommune var blant kommunene som deltok i "Jämkom". I etterkant av dette prosjektet har Göteborg gjennomført et eget prosjekt i form av en prosesslederutdanning i "jämtegrering" (Hestetun og Styve 2001). Arbeidet tok utgangspunkt i den såkalte 3R-metoden, som er en metode for å kartlegge og analysere hvilken innflytelse kvinner og menn har, hvordan kvinner og menn får del av den kommunale virksomheten og hvilken kultur som råder innenfor virksomheten (Bergen Kommune 2007). Noen av de resultatene prosjektet i Hordaland fylkeskommune og Bergen kommune kan vise til i sluttrapporten er følgende:

- Prosjektet har gitt innsikt i prosjekttenestestedenes produksjon av tjenester i et kjønnsperspektiv.
- 3R-metoden har vist seg å være et egnet verktøy i det å komme i gang med tenkning omkring kjønnsperspektivet.
- Gender mainstreaming vil kunne anvendes som en kontinuerlig kvalitetsutviklingsprosess.
- Delprosjektene avdekket klare kjønnsforskjeller.
- Prosjektsamarbeidet har medført at det er blitt etablert kontakt mellom tjenestesteder innenfor de samarbeidende organisasjoner.
- 3R-analysen har gitt beslutningstakerne på tjenestenivå et bredere beslutningsgrunnlag for å utvikle tjenestene og gitt dette en overføringsverdi til andre sektorer.
- Det har blitt avdekket gjennom 3R-analysen et behov for å vurdere nærmere spesielle forhold.
- Det har blitt dannet et grunnlag for å kunne lage nye hypoteser om tjenestetilbud sett i relasjon til kjønn.

Et av målene med prosjektet var også at det skulle ha en overføringsverdi til andre kommuner og fylkeskommuner (regioner). En veileder og arbeidsbok er slik utarbeidet, og Kommunenes Sentralforbund (KS) blir i rapporten oppfordret til å ta i bruk denne veilederen og videre etablere utviklingsverksteder for kommuner i gender mainstreaming strategien (Lædre 2003).

3.3 Møre og Romsdal kommer dårlig ut på likestilling

Det vil være mange faktorer som kan kunne fortelle noe om graden av likestilling i kommuner, og i en region samlet sett. SSB sin likestillingsindeks fokuserer på barnehagedekning, prosent av innbyggerne med høyere utdanning, antall kvinner per 100 menn, inntekt og antall kvinnelige kommunestyrerepresentanter. Likestilling mellom kvinner og menn kan belyses på mange måter, og ved hjelp av forskjellige typer indekser. Grad av likestilling blir slik beregnet ut fra en indeks, som er et samlemaal med det formål å forenkle eller komprimere data. Likestillingsindeksen er et forsøk på å sammenfatte ulike mål på likestilling, som viser i hvilken grad kvinner og menn deltar i politikk, utdanning og yrkesliv i den enkelte kommune, og i en region samlet sett (SSB 2006c).

På SSB indeksen kommer som tidligere nevnt Møre og Romsdal som fylke på en syttende plass, med kun Aust- Agder og Vest- Agder bak seg (SSB 2006b). Det som klart viser seg på statistikken over de enkelte kommunene, det er at det ikke er noe sammenheng mellom grad av likestilling og kommunestørrelse (SSB 2006a). Slik synes ikke manglende likestilling å være verken noe by- eller bygdefenomen.

SSB indeksen er sentral for min oppgave i det at den belyser både graden av likestilling i regionen, samt at den forteller noe om i hvilken grad Møre og Romsdal fylke har lykket i rollen som regional utviklingsaktør. Likestillingsindeksen er satt sammen av indikatorer som er overgripende mot flere samfunnsområder, og samfunnsoppgaver som ligger til regionalt styringsnivå sitt ansvar. Slik gir indeksen et godt bilde på fylket som regional utviklingsaktør. Indeksen er selvsagt ikke et fullstendig utfyllende mål, men jeg tror indikatorene representerer helt grunnleggende byggesteiner i et samfunn om målet er økt likestilling og samfunnsutvikling.

En ser ut fra tabellen at Møre og Romsdal har en totalverdi på 2,3, som plasserer regionen på en 17. plass av de 19. fylkene i landet. Oslo er den mest likestilte regionen, med Akershus like bak. Aust-Agder og Vest-Agder får bunn plasseringer med henholdsvis totalverdier på 2,2 og 1,9. Møre og Romsdal har en forholdsvis jevn og lav verdiskåring på de ulike indikatorene, men inntekt har noe lavere verdi etterfulgt av antall kvinner per 100 menn (SSB 2006b). Slik synes det ikke å være noen helt spesielle områder hvor regionen samlet sett

har en spesiell og stor utfordring, men at regionen har utfordringer på alle de målte indikatorene i forhold til landsgjennomsnittet.

Tabell 1: SSB sin likestillingsindeks, rangert etter fylker (SSB 2006b)

	Indeks	Barnehagedekning	Prosent med høyere utdanning	Kvinner per 100 menn	Kvinner i arbeidsstyrken	Inntekt	Kvinnelige kommunestyrerepresentanter
Hele landet	2,5	2,4	2,5	2,6	2,5	2,5	2,5
Oslo	3,1	2,0	2,5	4,0	3,0	3,0	4,0
Akershus	3,0	2,4	2,3	3,8	3,2	3,1	3,2
Finnmark	2,8	2,6	3,0	2,2	2,9	3,6	2,6
Sogn og Fjordane	2,8	2,9	2,9	2,3	3,3	2,8	2,4
Oppland	2,7	2,7	2,6	2,3	3,0	2,8	2,8
Nord-Trøndelag	2,7	3,0	3,0	2,7	2,4	2,4	2,5
Buskerud	2,7	2,7	2,1	3,1	3,1	2,7	2,2
Vestfold	2,6	2,3	2,4	3,5	2,0	2,6	3,0
Hedmark	2,6	2,6	2,5	2,3	2,4	2,9	2,7
Sør-Trøndelag	2,5	2,6	2,4	2,6	2,7	2,4	2,4
Telemark	2,4	2,5	2,8	2,3	2,1	2,3	2,6
Troms	2,4	2,6	2,3	1,7	2,3	3,1	2,6
Hordaland	2,4	2,5	2,7	2,3	2,7	2,0	2,1
Nordland	2,4	2,5	2,2	2,1	2,1	2,7	2,6
Rogaland	2,3	2,0	2,8	2,9	2,6	1,8	1,9
Østfold	2,3	1,9	2,1	3,0	1,8	2,4	2,5
Møre og Romsdal	2,3	2,4	2,3	2,2	2,3	2,0	2,5
Aust-Agder	2,2	2,4	2,6	2,5	1,6	1,9	1,9
Vest-Agder	1,9	1,8	2,4	2,0	1,7	1,5	2,0

Hvis en skal se nærmere på de indikatorene som er brukt i det å gi svar på direkte eller indirekte grad av likestilling, så er min oppfatning at dette er indikatorer som gir et godt bilde av likestillingssituasjonen. Barnehagedekning vil i stor grad styre i hvilken grad småbarnsforeldre har mulighet til å være yrkesaktive, og en vet at dette er spesielt viktig for kvinner. Da det er slik at kvinner ofte har lavere inntekt enn menn, så blir det nødvendig at

den med den høyeste inntekten arbeider. I et likestillingsperspektiv så er barnehagedekning et viktig tiltak etter mitt kjønn.

Antall prosent med høyere utdanning vil kunne gi et bilde av i hvilken grad en kommune eller en region er et bosettingsalternativ for personer med høy utdanning, i det at et ensidig arbeidsliv ikke vil kunne trekke til seg høyt kompetent arbeidskraft. En vet som innbygger i et distriktsfylke som Møre og Romsdal at mange kommuner har store problemer med å holde på ungdom og kvinner. Ensidige og tradisjonelle arbeidsmuligheter og mangelfulle muligheter for utdanning, gjør at kommunen ikke blir et bosettingsalternativ for de som ønsker høyere utdanning og som innehar høy kompetanse. Det er også slik at mange ikke vender tilbake til sine hjemkommuner eller til regionen pga manglende yrkesmuligheter der. Slik står deler av distrikts-Norge i fare for å bli avfolket i den grad de ikke greier å snu trenden og bruke effektive virkemiddel.

Antall kvinner per 100 menn kan også si noe om graden av ensidig eller mangfoldig arbeidsliv, og om dette er en kommune eller region som er et reelt bosettingsalternativ for begge kjønn, da kvinner og menn i stor grad viser seg å ha ulike yrkespreferanser. Et samfunn er naturlig nok i krise når der ikke lenger er noen jevn fordeling av kvinner og menn, da dette blir en naturlig stopp for reproduksjonen. En ser imidlertid i en del småbygd i Møre og Romsdal at der er en del menn som "henter" seg kvinner i fra andre land, og at dette er blitt en løsning for mange menn når de lokale kvinnene forlater bygda. Hvilke personlige synspunkter en har om dette fenomenet får en anse å være på siden av denne diskusjonen, men det er i hvertfall ikke en god regionalpolitikk som foster slike løsninger.

Videre så er også inntekt er et klart mål på likestilling, og som viser i hvilken grad kvinner og menn får lik lønn for likt arbeid. Det er imidlertid ikke likelønn som er målt i denne undersøkelsen, men i hvilken grad en kommune eller region har en ujevn fordeling av inntekt på kvinner og menn. Inntektsfaktoren kan selv om den ikke måler likelønn, sies å være et godt mål på likestilling. Da den måler samfunnsstatus på inntekt, så kan den sammenlignes med tidligere statistikker i det å gi et mål på samfunnsutviklingen. I denne undersøkelsen er inntekt målt uavhengig av en sammenligning mellom type arbeid, og er slik bare et mål på hvem som tjener mest eller minst. Det må også nevnes at det blir opplyst av SSB i deres utfyllende forklaring til statistikken, at de må taes i betraktning at inntektsbegrepet består av alle skattepliktige inntekter som arbeidsinntekt, ulike pensjoner og kapitalinntekter. Det er viktig å være klar over at en sammenligning av bruttoinntekt mellom kvinner og menn ikke er helt uproblematisk. Menn fører i større grad opp parets kapitalinntekter på sin selvangivelse selv om dette er felles inntekter. En sammenligning av gjennomsnittlig bruttoinntekt mellom kjønnene, spesielt i små kommuner, kan gi et skjevt bilde dersom enkeltpersoner i kommunen (oftest menn) har svært høye inntekter (SSB 2006c).

Antall kvinnelige kommunestyrerepresentanter kan gi mange svar på grad av likestilling. Man har det direkte svaret i antallet, men det er også viktig å ta i betraktning de bakenforliggende faktorene. Er antall kvinnelige kommunestyrerepresentanter et mål på hvor mange kvinner som er interessert i politikk, eller er det slik at det kan være flere grunner til grad av deltakelse. Populære forklaringer på at kvinner ikke i større grad er representert i politikken er: "glasstaketeorien", kulturen som råder i politikken, muligheten for å kombinere politikk med familie og full jobb, om en har en partner som er villig til å ta sin del av arbeidet med hus og barn, samt tid, sted og hyppighet for møter - da kvinner oftere har vist seg å være mer familieorienterte enn menn.

3.4 Implikasjoner fra situasjonsanalysen

I lys av situasjonsanalysen av likestillingsapparatet, og den manglende implementeringen av gender mainstreaming strategien i de fleste kommuner og regionale styringsnivå, så synes det å være flere problemstillinger som kan knyttes til det regionale styringsnivået sin kapabilitet i forhold til å gjennomføre likestillingspolitikk. Min situasjonsanalyse av dagens likestillingsapparat viser tegn på en organisering som i mindre grad vektlegger pådriverrollen og kunnskaps- og informasjonsrollen. Man får altså ut fra min analyse i 2006 et nytt likestillingsapparat som synes å vektlegge håndheverrollen i sterkere grad enn pådriverrollen og kunnskaps- og informasjonsrollen.

I 2003 får det regionale styringsnivået utvidet sitt regionalpolitiske handlingsrom ved økt myndighet i forvaltningen av de distrikts- og regionalpolitiske virkemidlene, og med dette en utvidet rolle som regional utviklingsaktør (St.meld. nr.12, 2006-2007). Problemet synes ikke slik å være et manglende handlingsrom, men kanskje kunnskap og kompetanse til å utnytte dette handlingsrommet. Fra å ha en hovedrolle som demokratisk aktør og tjenesteprodusent, så er et av fylkets sentrale oppgaver blitt det å være regional utviklingsaktør. Overgangen fra sterk grad av statlige instruksjoner og låste sektormidler i tjenesteproduksjonen, til en rolle som i mindre grad ivaretar tjenesteproduksjon og i større grad regional utvikling, vil kreve ny organisering, kunnskap og kompetanse (St.meld. nr. 12, 2006-2007).

Det synes å være flere flaskehalsar i systemet i det å kunne gjennomføre den tilsiktede likestillingspolitikken. Evnen til å tenke samspill og helhet synes i liten grad å være tilstede mellom forvaltningsnivåene. Dette sees klart i forhold til implementeringen av gender mainstreaming strategien. En visjonær likestillingspolitikk på sentralt nivå har liten effekt om den ikke virker nedover i styringshierarkiet. At gender mainstreaming har vært den overordnede likestillingsstrategien i 12 år, og at denne er implementert i departementene, interne departementsbudsjetter samt statsbudsjettet, står i sterk kontrast til den virkelighet som

KUN og Magnussen på Agderforskning viser til, hvor sentrale utviklingsaktører i kommuner og fylkeskommuner ikke vet hva likestilling er, eller vet hva som er fruktbare likestillingstiltak.

Kunnskap og kompetanse på likestilling, og hvordan å best implementere og arbeide med gender mainstreaming strategien synes å være et naturlig utgangspunkt forut for likestillingsrettede tiltak. Når kommuner og regionale styringsnivåer iverksetter likestillingstiltak uten forankring i dette kjønns- og likestillingsperspektivet, så øker trolig sjansen betydelig for at disse tiltakene ikke treffer de overordnede likestillingspolitiske målene. Dette tror jeg også kan forklare noe av den motstanden og misforståelsen som råder angående likestillingsarbeid i kommuner og fylkeskommuner. For mange oppleves likestilling å være kvinnerettet og mannsfiendtlig, noe som naturlig nok kan forstås når en ser i hvilken grad det er publisert ”kvinnemeldinger” og ”kvinneperspektiver” i samfunnsplanleggingen, stikk i strid med gender mainstreaming strategien hvor likestilling mellom kjønnene ikke i større grad fokuserer på kvinner enn menn, men på en arbeidsmetode som skal sikre likestilling og likeverdige muligheter for begge kjønn i et samfunn.

Med et likestillingsapparat som kanskje i mindre grad prioriterer pådriverrollen, et regionalt styringsnivå som i liten grad har implementert gender mainstreaming og som ikke makter å utnytte seg av det handlingsrommet de har, så synes likestillingspolitikken å ha store utfordringer. Sverige har som det KUN (2006) og Lædre (2003) ovenfor nevnt viser til, valgt å i sterkere grad benytte seg av en sterk pådriverrolle, med at sentrale styresmakter har drevet et omfattende opplæringsprogram til ansatte på regionalt og lokalt nivå i det å implementere likestillingsstrategien.

En ser altså av ulike evalueringer, dokumenter og rapporter at vi har mange utfordringer i forhold til det å kunne føre en helhetlig og god likestillingspolitikk. I mangel av et likestillingsapparat med tilstedeværelse ute i regionene, så ser vi en utvikling av opprettelse av regionale likestillingssenter flere steder i landet. Arbeidet med opprettelsen av regionalt likestillingssenter i Agder, er et resultat av en rekke henvendelser fra næringslivet til Agderrådet i det å gjøre noe med den manglende likestillingen i regionen. Initiativet til opprettelse av regionale likestillingssenter i regionene Finmark, Troms og Nordland, Sør-Trøndelag og Nord-Trøndelag og Hedmark og Oppland kommer fra de to kvinneuniversitetene på Hamar og Steigen i samarbeid med FH. Det er bevilget statsstøtte til prosjektet, og slik ser en at det kanskje er en endret tankegang fra den forrige regjeringen til nåværende i vurderingen av behovet for en regional forlengende arm til likestillingsapparatet.

Et økt samarbeid mellom Ldo og regionalt nivå ble trukket frem under arbeidet med diskrimineringsombudsloven, da det ble vurdert å være behov for å få kanalisert informasjon og henvendelser. Oppsøkende virksomhet på prosjektbasis ble også vurdert som en mulig

styrking av samarbeidet mellom Ldo og regionene (Ot.prp. nr.34:45, 2004-2005). I hvilken grad det eksisterer et tilfredstillende samarbeid og hvorvidt det er en informasjonsflyt fra Ldo til regionalt og lokalt nivå, er tema som er aktuelle i forhold til den empiriske undersøkelsen som jeg vil foreta med aktører på regionalt nivå.

I det å kunne si noe om det regionale styringsnivået sin kapabilitet på likestillingsområdet, så vil problemområdene relatert til bruken av virkemidler på området kunne gi et bilde av dette. Da grad av likestilling i en region berører de fleste samfunnsområder, så vil regionalt styringsnivå sin rolle som demokratisk aktør, tjenesteprodusent og regional utviklingsaktør være gjensidig avhengig av hverandre i det å oppnå en ønsket samfunnsutvikling for regionen. Det er likevel i rollen som regional utviklingsaktør at det største regionalpolitiske handlingsrommet befinner seg, og slik det jeg kan gjøre de største vurderingene i forhold til likestillingsområdet.

Regionalt utviklingsarbeid er knyttet til det å se sammenhenger mellom ulike sektorer, skape samarbeid mellom ulike aktører og utvikle strategier for å fremme ønsket samfunnsutvikling i egen region. En sentral oppgave er slik å stimulere og utvikle samarbeidet mellom ulike sektorer og forvaltningsnivåer, mellom det offentlige og frivillig organisasjonsliv, samt mellom det offentlige og næringslivet. Regionalt styringsnivå har blant annet ansvar for å etablere møteplasser og lede regionale partnerskap. Utgangspunktet for å etablere regionale partnerskap som den sentrale arbeidsformen, er å medvirke til å sikre mer helhetlige løsninger (St.meld. nr.12, 2006-2007). Slik blir kanskje en partnerskapsbasert arbeidsform mellom regionalt styringsnivå, kommunene, arbeidslivsorganisasjoner og næringslivet sentralt i det å få til en helhetlig og samordnet plan for hvordan å løse regionens likestillingsutfordringer.

Regjeringen (St.meld. nr.12:3.3.2, 2006-2007) viser til Knudsen m.fl. i det at Nordic Center for Spatial Development (Nordregio) og Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) gjennomførte på oppdrag fra KRD i 2004 en vurdering av fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør. Hovedspørsmålet var om endringene, blant annet i form av økte økonomiske rammer og fokus på etablering av regionale partnerskap, har bidratt til å styrke fylkeskommunene som utviklingsaktører. Rapporten fra Nordregio gir samlet sett et inntrykk av at fylkeskommunens rolle som utviklingsaktør ikke er vesentlig endret de siste årene. Informantene fra fylkeskommunene mener at statlig organisering og styring fortsatt er et hovedproblem for fylkeskommunenes utviklingsrolle.

Det blir videre vist til "sektorisering", fristilling av statlige organer, selskaper uten mandat til å samarbeide, og en statlig regioninndeling som ikke sammenfaller med fylkesgrensene, som sentrale utfordringer for fylkene. Fortsatt for liten finansiell styrke ble også framhevet som en sentral forklaringsfaktor på hvorfor det såkalte handlingsrommet ennå

ikke har blitt fullt utnyttet. Det er lagt vekt på at et partnerskap skal være noe mer enn generelt samarbeid, men rapporten viser at mye av samarbeidet synes å være organisert som før. Når det gjelder deltakelse fra næringslivet i partnerskapene gir vurderingsrapporten inntrykk av at næringslivet ikke i tilstrekkelig grad har blitt trukket inn i diskusjoner om prioritering av regional- og distriktpolitiske virkemidler. Relasjonen til kommunene er tvetydig, hvor noen fylkeskommuner har vært opptatt av å knytte kommunene tettere til partnerskapene, mens andre har lagt vekt på å formalisere samarbeidet med virkemiddelaktører, statlige etater, universitet og høyskoler og andre eksterne samarbeidsaktører. Det er spesielt i arbeidet med fylkesplanleggingen at partnerskapet med kommunene kan sies å være styrket (St.meld. nr.12, 2006-2007).

Det blir slik interessant å se hvilke funn jeg vil gjøre i mitt møte med aktører på regionalt nivå, og i hvilken grad mine empiriske funn i forhold til problemstilling er mer eller mindre sammenfallende med det Nordregio og NIBR sine undersøkelser forteller om fylkeskommunens rolle som utviklingsaktør. Med min problemstilling ønsker jeg imidlertid å få et mer presist bilde av det regionale styringsnivåets sin kapabilitet på likestillingsområdet. Nordregio og NIBR sine undersøkelser er av mer generell karakter, men likevel en viktig kilde for meg da det regionale styringsnivåets sin kapabilitet på likestillingsområdet vil kunne gi meg et viktig sammenligningsgrunnlag i forhold til rollen som regional utviklingsaktør totalt sett.

Kapittel 4

Teoretisk forankring

4.0 Teoretisk forankring

Patsy Healey er godt kjent for meg gjennom sine teorier om samfunnsplanlegging, og er aktuell i min oppgave i det at hun har utviklet teorier om samfunnsplanlegging på bakgrunn av en forståelse om hva som skaper institusjonell kapasitet. Det regionale styringsnivået sin kapabilitet er her forstått som evnen til å gjennomføre en likestillingspolitikk i tråd med det regionale styringsnivået sin myndighet og ansvar som regional utviklingsaktør, og i forhold til den overordnede sentrale likestillingspolitikken. Likestillingspolitikken på regionalt styringsnivå skal slik belyses og operasjonaliseres gjennom Healey sin institusjonelle kapasitetsteori.

4.1 Governance i styringsverket

Som en del av målet om å styrke fylkene som regionalpolitiske aktører, så gjennomførte Stortinget den såkalte "Ansvarsreformen" i statsbudsjettet for 2003. Reformen tok sikte på en omfattende delegering av de regionalpolitiske virkemidlene til regionalt styringsnivå i form av et samlet statstilskudd kalt "tilskudd til fylkeskommuner for regional utvikling". Det er med bakgrunn i dette aktuelt å se nærmere på hva denne reformen symboliserer i form av rollen gitt til regionalt styringsnivå i styringsverket og i styringsprosesser.

Skillet mellom såkalt government og governance som styringsmodell er slik egnet til å belyse rollen til regionalt styringsnivå. Både government og governance refererer til den felles kapasiteten en har til å nå et konkret mål.

4.2 Governance og metagovernance

Governance er ikke noe nytt begrep, eller et begrep som ble innført med Patsy Healey. Et styringssystem er heller ikke enten government- eller governance styrt, men en kan snakke om mer eller mindre bruk av de to styringsmodellene i styringsverket. Økende bruk av governance basert styring må sees på bakgrunn av en rekke samfunnsforhold. Den endrede regionale planleggingen må sees på bakgrunn av både en økt sosial, politisk og økonomisk internasjonalisering, samt en økt regionalisering på bakgrunn av økende vektlegging av subsidiaritetsprinsippet. De institusjonelle kapasitetsbyggende prosessene blir mer og mer komplekse, og i den regionaliserte regionalpolitikken blir regioner en kompleks samling av makt, konkurranse, samarbeid og deltakelse. Sterkt forenklet så kan en si at utviklingen har

sin bakgrunn i en søken på løsninger som tar opp i seg en økt sosial, politisk og økonomisk kompleksitet i samfunnet, og slik nye institusjonelle organiseringer som kan erstatte svakheter ved den rene stats- og markedsstyringen.

Healey viser til utviklingen i politikken og planleggingen i Stobritannia, og hvordan endrede styringsformer med nye institusjonelle organiseringer tar form som institusjonelle arenaer og nettverk på regionalt og lokalt nivå. Healey viser videre til hvordan denne utviklingen har sitt utspring i en utvidet forståelse og bruk av governance-styring, som et alternativ til velferdsstatens fordelingsystem. De nye institusjonelle governance designene beskriver Healey som en utvikling til mer oppsplittede og aktivt selvstyrte organiseringer relativt til governmentstrukturens forvaltningsorganisering (Healey et al. 1999).

Rhodes (1997) sin bok "Understanding Governance; Policy Networks, Governance, Reflexibility and Accountability", er også knyttet til det engelske styringssystemet. For Rhodes er nettverk en type struktur som tjener som et alternativ til det hierarkiske styringssystemet og det rene markedssystemet. Rhodes (1997:46) beskriver governance som en utvikling og endring fra governmentstyring:

...Governance signifies a change in the meaning of government, referring to a new process of governing; or a changed condition of ordered rule; or the new method by which society is governed...

Rhodes (1997:54) beskriver governance videre som:

...Governance refers to selforganizing, interorganizational networks characterized by interdependence, resource exchange, rules of the game and significant autonomy from the state...

Stoker (1997) inkluderer maktbegrepet, og gir governance beskrivelse som en ny styringsform som inkluderer både offentlige og private organisasjoner. Stoker omtaler, både som Rhodes (1997) og Healey, governance som endring på bakgrunn av en økende kompleksitet i samfunnet (Healey et al.1999):

...Government is used to refer to the formal institutional structure and location of authoritative decision making in the modern state. The state concept of governance is wider and directs attention to the distribution of power both internal and external to the state. Its focus is on the interdependence of governmental and non-governmental forces in meeting economic and social challenges. Governance is about governmental and non-governmental organisations working together. Its concern is with how the challenges of collective action is met and the issue and tensions associated with this switch in the pattern of governing... (Stoker 1997:10).

Stoker (1998) gir governace disse kjennetegnene:

- Governance innebærer en kompleks samling av institusjoner fra offentlig styringsverk, samt fra privat og frivillig sektor.
- Governance erkjenner de uklare grensene og ansvaret for håndteringen av økonomiske og sosiale oppgaver i samfunnet.
- Governance identifiserer den maktavhengigheten som oppstår i relasjonen mellom institusjonene når de skal opptre kollektivt.
- Governance er egentlig autonome nettverk av aktører.
- Governance erkjenner den handlingskapasiteten som eksisterer i samfunnet, og som ikke er avhengig av det offentlige styringsverket sin kommanderende og autonome makt.

Healey beskriver i forlengelse av dette hvordan institusjonell kapasitet er en del av de tenkende og handlende praksiser som er i de nye institusjonelle designene. Altså hvordan institusjonell kapital omformes til institusjonell kapasitet, og slik kan benyttes av organisasjonene eller et samfunn i governance-prosesser. Healey går altså mer konkret til verks i det å operasjonalisere governance til praktisk bruk i prosesser, og viser som både Rhodes og Stoker en inspirasjon av Habermas og hans teorier om diskurs og konsensusbygging. Healey sin teori om institusjonell kapasitet forsøker å operasjonalisere en modell som kan tjene som verktøy og analyseredskap i denne endrede virkligheten som balanserer og koordinerer en ovenfra – ned -og nedenfra- opp – styring. Healey er opptatt av i hvor stor grad de nye institusjonelle designene har muligheten til å endre praksiser og skape nye strukturerende effekter, og om de har sannsynlighet for å bli mer områdefokusert, inkluderende, effektive og proaktive governanceformer. Healey problematiserer altså i stor grad governance som styringsform, og er i tillegg til kvaliteten og stabilitet ved disse designene, opptatt av styringsmekanismene ved governance. Demokrati- og styringsaspektet ved organiseringer i spennet mellom hierarkisk og vertikal styring, er altså noe hun problematiserer ved disse prosessene for at de skal bli kvalitativt gode governancepregede organiseringer (Healey et al. 1999). Healey beveger seg slik mot det som kalles for meta-governance.

Metagovernance og metastyring kan beskrives som en indirekte styreform, og består av en regulering av selvstyring i governancenettverk. Utgangspunktet er at samfunnsstyring produseres på mange andre måter enn utelukkende hierarkisk-byråkratisk statlig styring. For eksempel så utøves det styring gjennom markedsstyring, sivilsamfunnsstyring og nettverksstyring. Grunntanken i metastyringen er at det styringspotensialet som knytter seg til disse formene for selvstyring, må utnyttes bedre om den offentlige sektor skal innfri de

styringsforventninger som er rettet mot den. Forutsetningen for at dette styringspotensialet skal kunne utnyttes, er at selvstyring respekteres som styringsform. Om en som offentlig myndighet ønsker å utnytte de mange formene for selvstyring som eksisterer, så vil utfordringen bestå i å finne en måte å styre selvstyringen på uten at en underminerer den (Sørensen 2004). En må slik både unngå overregulering av governance-nettverkene, men også underregulering hvor nettverket står uten noen slags retningslinjer i forhold til samfunnet. Det sentrale for myndighetene blir slik å utarbeide et styringsverktøy som kan sikre autonome prosesser som oppfyller krav til bl.a. demokrati, legitimitet og deltakelse.

Hvordan metastyring kan utøves, kan sammenfattes i tre overordnede styringsformer. For det første kan man utøve metastyring gjennom å fastsette noen konkrete overordnede rammer for governance-nettverkene. Mest omtalt er politisk og økonomisk rammestyring, som utøves ved at den aktøren som utøver metastyring er den som definerer noen konkrete overordnede politiske mål og økonomiske rammer som selvstyringen skal praktiseres innenfor. Sørensen (2004) omtaler den aktøren som utøver metastyring for "meta-guvernør", men jeg vil bruke "myndighetene" i min oppgave da dette er nærliggende både i en norsk kontekst, og for min problemstilling. Mens målstyringen fastlegger det overordnede målet som selvstyringen skal bidra til å fremme, så påvirker den økonomiske rammestyringen de selvstyrte aktørene sine økonomiske muligheter. Akkurat på samme måte som det etableres en økonomisk virkemiddelstruktur, så blir noen former for adferd innen governance-nettverkene foretrukket på bekostning av andre. Rammestyring kan imidlertid ikke bare utøves gjennom fastleggingen av politiske mål og økonomiske rammer. Den kan også utøves gjennom tilretteleggelsen av de organisatoriske rammene for selvstyringen, da ved at disse utformes på en slik måte at de påvirker selvstyringen ved å fremme bestemte kommunikasjonsmønstre, og ekskluderings- og inkluderingsmønstre i governance-nettverkene .

Sørensen (2004:3) viser til March og Olsen, og at styring av governance-nettverkene også kan ta form som diskursiv metastyring som utøves gjennom menings- og identitetsutvikling. Myndighetenes oppgave blir her å skape konkrete forestillinger blant de governance-nettverkets aktører, altså samstemte forestillinger om samfunnet og samfunnets medlemmer. Om myndighetene og de governance-nettverkets aktører har den samme opfattelsen av hva målet og hovedoppgaven er, så vil behovet for direkte styring reduseres for myndighetene. Til slutt så kan metastyring også utøves ved at myndighetene selv deltar i selvstyringen. Deltakelsen i governance-nettverket kan i mange tilfelle være et betydelig supplement til de andre former for metastyring. Deltakelsen i governance-nettverkene vil klart gi et bra ståsted for det å påvirke menings- og identitetsutviklingen i de selvstyrte organisasjonene, og ikke minst så kan myndighetene slik også bidra med sine ressurser i avgjørende og viktige beslutninger (Sørensen 2004).

Disse ulike styringsformene i governance-nettverk angår graden av myndighetenes intervensjon og regulering i governance-nettverkene, og det er som ovenfor presentert ulike måter å ”styre styringen” på i disse nye institusjonelle organiseringene. Aktuelt for meg er de styringspremissene som her er lagt til grunn på regionalt styringsnivå gjennom Ansvarsreformen.

4.3 Governankestyring i norsk regionalpolitikk

Presentasjonen av governance og metagovernance er aktuelt i relasjon til den utviklingen vi har hatt i regionalplanleggingen og regionalpolitikken i Norge også de siste årene. Med Ansvarsreformen i 2003 så får vi økt grad av governankestyring og bruk av governanceorganiseringer til regionalt styringsnivå sin myndighet og ansvar. Regionalt styringsnivå får med Ansvarsreformen en sterkere rolle som regional utviklingsaktør. Det blir i St.meld. nr.12 (2006-2007:3.3.2) presisert at:

...Regionalt utviklingsarbeid er knyttet til det å se sammenhenger mellom ulike sektorer, skape samarbeid mellom ulike aktører, og utvikle strategier for å fremme ønsket samfunnsutvikling i egen region...

En sentral oppgave er å stimulere til og utvikle samarbeidet mellom ulike sektorer og forvaltningsnivåer, mellom det offentlige og frivillig organisasjonsliv, samt mellom det offentlige og næringslivet. Det regionale styringsnivået har blant annet ansvar for å etablere møteplasser og lede regionale partnerskap. Slik ser en at ”Ansvarsreformen” bærer i seg elementer fra en governance-tenkning hvor det er en utvikling av styringsmåter hvor grensene mellom og innen privat, offentlig og frivillig sektor i større grad blir utvisket i det å nå de konkrete regionalpolitiske målene. Med dette ser en også et ønske om en utvikling fra en mer instrumentell til en mer kommunikativ rasjonalitet knyttet til utviklingsaktørrollen til regionalt styringsnivå.

I hvilken grad regionalt nivå har handlingsrom vil også avhenge av i hvilken grad der er samordning ikke bare horisontalt, men også vertikalt. I det å bygge opp institusjonell kapasitet for å møte likestillingsutfordringene i regionen så blir den vertikale samordningen og nettverksbyggingen mellom styringsnivåene vel så viktig som den horisontale samordningen og partnerskapsbyggingen med andre offentlige aktører, organisasjoner og det private næringsliv.

I det å skulle bygge opp regional dynamikk og kapasitet så er Healey opptatt av det institusjonelle perspektivet som tilnærming til politisk styring og organisering. Hvordan individer blir formet av de strukturene de er omgitt av, men også hvordan individene former strukturene gjennom sosiale relasjoner og kollektiv handling. Institusjonell teori vektlegger

hvordan vi gjennom en rekke sosiale relasjoner i løpet av livet konstruerer vår identitet og våre relasjoner med andre. Healey forklarer altså institusjonell kapasitet gjennom vektlegging av relasjoner og sosial kollektiv handling, og knytter dette til hvilke styringsstrukturer og institusjoner det er som hemmer og fremmer institusjonell kapasitet (Healey 2006).

Bruken av det institusjonelle perspektivet har forgreinet seg til ulike former for nyinstitusjonalisme, og institusjonell teori er å regne som en rammeteori som kan brukes i studiet av alle politiske institusjoner. De nyinstitusjonelle tilnærmingene er mange, og skillene angår ulike faglige tilnærminger omkring aktørenes motiver. Det som skiller den sosiologiske nyinstitusjonalismen fra de andre tilnærmingene, er det fokuset som er på prosess. Den sosiologiske nyinstitusjonalismen opererer med normstyrte aktører fremfor konsekvens- og interessestyrte aktører, hvor politiske institusjoner er normdannende og meningsfylte, og har en integrerende effekt på aktørene i forhold til et gitt sosialt og politisk fellesskap (Østerud et al. 2001). Den sosiologiske nyinstitusjonalismen betegner institusjoner i større grad enn de andre tilnærmingene som noe som kan bygges. Institusjoner forstås som bestående av aktører som danner, endrer og påvirker de politiske institusjonene som byggeblokker, konstruert av og for mennesker både i selve styringssystemet og i samfunnet (Olsen 1988).

4.4 Institusjonell kapasitet og institusjonell kapasitetsbygging

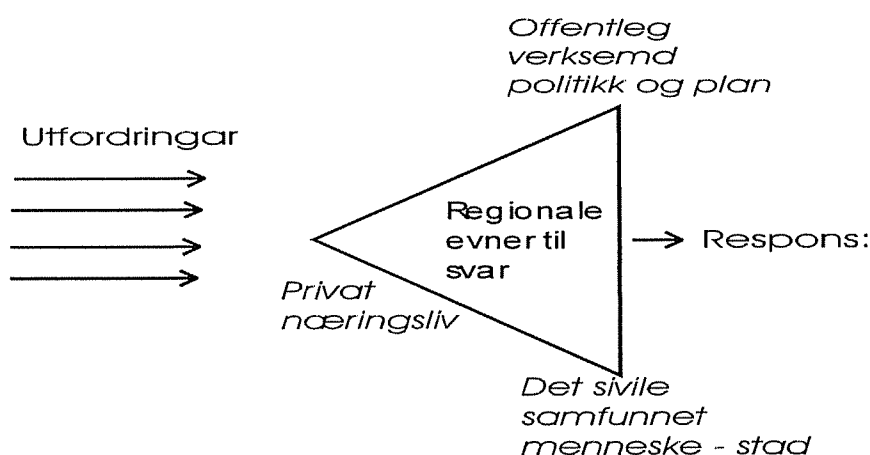
Healey sin problematisering av kvalitativt gode governanceorganiseringer hvor hun ser utviklingen av institusjonell kapital til institusjonell kapasitet som sentralt, må sees på bakgrunn av det teoretiske bakteppet som Healey baserer seg på. Det nye fokuset på institusjonell kapasitet omhandler nettet av relasjoner som sammenkobler disse governanceorganisasjonene til å skape kollektiv handling. Healey viser til hvordan Amin og Thrift (1999:4) utviklet sin forståelse av institusjonell kapasitet ut fra observasjoner av industrielle distrikt i Italia, og det finansielle nettverket i London. Som Healey så var Amin og Thrift opptatt av myndighetenes styrende rolle i det å koordinere det eksterne presset og den interne utviklingen, altså metastyring fra politiske styringsmakter. De kom frem til fire kvaliteter som synes å være fremmede for kapasiteten. Disse fire kvalitetene viste seg å gi en ”institusjonell tykkhet” som fremmet en kapabilitet til å mobilisere. Tillit står sentralt i det ”institusjonelle tykkhetsbegrepet”, og dette begrepet kobles til diskusjonen om sosial kapital. Hva som er institusjonelle kvaliteter, og hvordan disse blir produsert og endret, er Healey sitt anliggende når hun isolerer de institusjonelle ressursene (kapitalene) i governancebaserte relasjoner (Healey et al. 1999).

Healey (Healey et al. 1999:6) viser til Wilson, og hvordan tillit, sosiale nettverk og sosial kapital er begreper som blir brukt mye om hverandre. Sosial kapital angår

nettverksrelasjoner, og hvordan der er tanker og handlinger som binder dem sammen. Healey (Healey et al. 1999:6) viser til Putnam sin undersøkelse av regional utvikling i Italia etter en sterk regionalisering og delegering av offentlig makt til regionene, og hvordan denne undersøkelsen førte til en omfattende drøfting om hvordan en kan stimulere utviklingen av sosial kapital. Etter hvert har dette utviklet seg til en drøfting omkring ulike former for kapital i en region. Healey sin teori bygger i stor grad på Innes sitt arbeid med sosial kapital, som skiller mellom intellektuell kapital (kunnskapsressurser), sosial kapital (mengde tillit mellom deltakerene, samt de personlige og profesjonelle forholdene) og politisk kapital (kapasiteten til å handle kollektivt).

Healey bygger på disse tre distinksjonene, og bruker begrepet institusjonell kapital for å beskrive Innes sine tre typer av kapital. Institusjonell kapital blir med Healey: kunnskapsressurser, relasjonsressurser og mobiliseringsevne, hvor de to første leder til den tredje (Healey et al. 1999). Den institusjonell kapitalen utvikles til institusjonell kapasitet gjennom institusjonell kapasitetsbygging, og slik blir det sentrale hvordan en kan øke den institusjonelle kapasiteten gjennom utvikling av de tre kapitalformene. Patsy Healey sin institusjonelle kapasitetsteori tar slik utgangspunkt i institusjonell kapital som et samlebegrep for tre samfunnsrelaterte kapitalformer, og hvordan samfunnsplanleggingens oppgave er å utvikle denne institusjonelle kapitalen til et samfunn ved institusjonell kapasitetsutvikling. Knyttet til det å se det regionale styringsnivået sin kapabilitet som en del av en større helhet og sammenheng, så kan denne figuren illustrere dette. Figuren er i Amdams oversettelse.

Figur 1: Regional kapabilitet (Amdam J. 2005)



Healey mener at institusjonene til et samfunn er noe langt mer enn organisasjoner, de omfatter de grunnleggende verdiene og normene til samfunn. Governancestrukturens

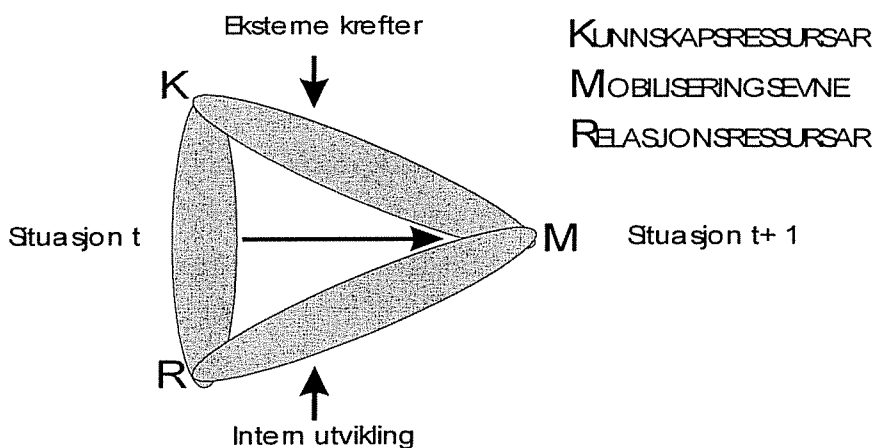
institusjoner involverer slik også mer av verdier og normer i den politiske styringen enn det en finner i governmentstrukturens institusjoner. Institusjonell kapasitet fokuserer på nettet av relasjoner som er involvert i det å styre og endre både næringsdrift, offentlig virksomhet og det sivile samfunnet, og som også slik innebærer en sammenkobling av offentlige organ, privat sektor, frivillige organisasjoner, og andre som på en eller annen måte er involvert i slike kollektive endringsprosesser. Healey betegner dette slik (Healey et al. 1999:4):

...The term "institution" is given a sociological meaning as a "enduring feature" of social life .. giving "solidarity across time and space" (Giddens 1984 p. 24), that is, it extends beyond formal organizations, to encompass cultural patterns (such as kinship relations, religious life, other "moral communities" and informal civic associations of all kind)...

Healey er altså opptatt av hvordan et område og dets lokalisering fungerer i forhold til sektorinndeling, aktørene i styringssystemet og hvordan en kan øke den institusjonelle kapasiteten på det aktuelle området på en slik måte at en kan få en økt aktivitet og utvikling (Healey 2006).

I det å forstå Healey sin institusjonelle kapasitetsteori, så vil jeg presentere de tre kapitalformene som inngår i samlebegrepet institusjonell kapital. Det er viktig å skille mellom tilstedeværelsen av de tre kapitalformene som institusjonell kapital, omfanget av de tre kapitalformene som institusjonell kapasitet, og hvordan det å utvikle disse kapitalformene handler om institusjonell kapasitetbygging. Figur 2 kan illustrere relasjonene:

Figur 2: Institusjonell kapital (Healey et al. 1999:12)



Figur 3: Systematisering av dimensjonane til institusjonell kapital (Healey et al. 1999:23)

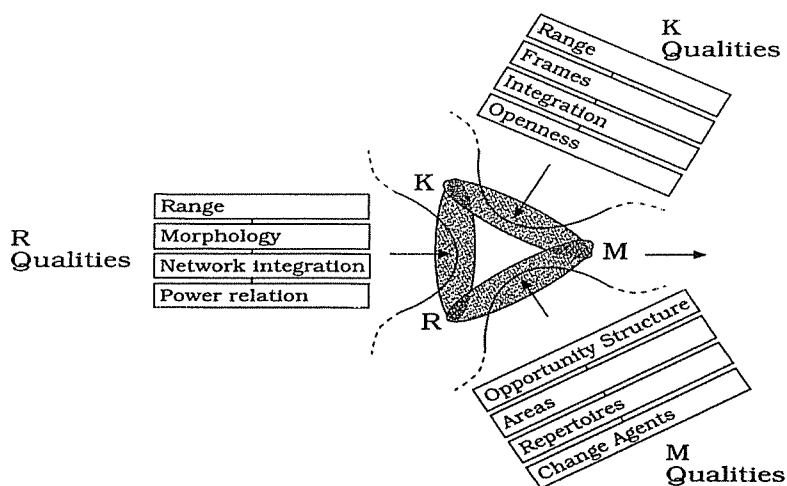


FIGURE 6. Specific qualities of the dimensions of institutional capital.

Kvaliteter ved kunnskapsressursen og hvordan den kan utvikles

- **Rekkevidden og omfanget av formell kunnskap** . Med dette menes alle typer for formell og nedskreven kunnskapsproduksjon som er tilstede. Dette vil utgjøre et ”kunnskapskart” som er beskrivende for de kunnskaper som er tilgjengelig ved eventuelle samarbeid og partnerskap. Dette må relateres til særtrekk, sterke og svake sider ved området.
- **Kunnskapsramme**. De underliggende forholdene som er med på å gi mening og forståelse til mengden av informasjonen og de politiske teorier som foreligger til bruk for handling. Ulike referenter kan slik gi forklaringer som setter informasjonen i en kontekst som gjør det hele forståelig.
- **Integrasjon**. Er knyttet til relasjonsressursene i samfunnet. Er altså knyttet til i hvilken grad rekkevidden og omfanget av den formelle kunnskapen samt kunnskapsrammen er ansett som sammenkoblet eller som to separate deler, og om der er forsøk på å overføre og oversette kunnskapen og kunnskapsrammen til andre arenaer.
- **Åpenhet og læring**. Er knyttet til kapasiteten til å ta opp i seg nye ideer, sammenkoble disse med lokale tradisjoner i søken på ny forståelse og handling, og for å finne nye kilder til informasjon og inspirasjon. Dette omhandler forhold som hvor lett det er å endre referanserammene til samfunnet i forhold til ny kunnskap, nye impulser m.m. Dette kan identifiserest gjennom hvordan et initiativ blir fremstilt og

hvordan de som er involvert reflekterer over hva som har formet ideene og handlingene deres. En kan forvente å finne bestemte ”episoder” som er godkjent av deltakarane som avgjørende i det å reflektere læringkapabiliteten i både partnerskapsrelasjoner og andre samarbeid- og handlingsformer.

Kvaliteter ved relasjonsressursen og hvordan den kan utvikles

- **Omfang og rekkevidde.** Hvem er nøkkelaktørane i og rundt partnerskap og samarbeid? Hvordan er forholdet til alle de som måtte ha en potensiell interesse av saken eller prosessen? Hvilket nettverk er viktig for de, og deler interessentene det samme verdisettet? Hvilke skillelinjer og grenser er det folk er opptatt av, og hvordan er dette da knyttet opp mot en større kulturell dimensjon? Dette er slik en form for aktørgransking hvor en forsøker å lokalisere og plassere aktører i aktuelle nettverk, og hva som er det særegne som sammenkobler akkurat dette nettverket. Dette kan undersøkes gjennom eksempelvis formelle avtaler, medlemskap i organisasjoner, observasjon av deltakelse, refleksjoner knyttet til prosesser, endringer i prosesser og i aktive aktører m.m.
- **Struktur.** Refererer til ”arkitekturen” av nettverk og koblingene mellom disse. Dette gjelder ikke bare omfanget til nettverksrelasjonene, men også identifikasjonen av struktur som eksempelvis mønster, hierarki eller likeverdige parter, sammenknytning, knutepunkt, hva geografisk omfang de har, saklige og andre avgrensinger, forholdet mellom sentrum og periferi m.m. Dette kan med andre ord sies å omhandle omfang, struktur og lojalitet.
- **Integrasjon og nettverk.** Refererer til i hvilken grad nettverkene innen et område samarbeider og er knyttet til hverandre. I hvilken grad de utfyller hverandre, eller motsatt har mer overlappende funksjoner og egenskaper.
- **Maktstruktur.** Refererer på den ene siden til hvordan relasjoner er knyttet sammen, hva slags arbeid som kreves, og hvordan det arbeides med å opprettholde disse relasjonene. Relasjonene kan her være åpne, imøtekommende, høflige og tillitsfulle, eller motsatt som lukket, ekskluderende og mystifiserende. På den andre siden refererer maktstruktur til de autoritative, allokeringende og ideologiske strukturerende kreftene som sammenkobler nettverket, og også hvordan aktørene i nettverket kan påvirke dette. En får slik et skille mellom ”makt” til å kunne handle eller agere, og ”makt” over andres valg.

Kvaliteter ved mobiliseringsevnen og hvordan den kan utvikles

- **Mulighetsstruktur.** Hvilke tanker har de ulike aktørene omkring ønskeligheten, mulighetene og begrensningene på institusjonell endring, og hvilke områder er utpekt til å mobilisere rundt. I hvilken grad er disse oppfatningene felles delt? Dette kan undersøkes eksempelvis i formelle rapporter og meningsyttringer, i strategiske valg tatt av de ulike aktørene, og også i refleksjoner og reaksjoner til deltakende aktører.
- **Arena.** Hvilke institusjonelle arenaer er det aktuelle målet for mobilisering. Hvilke institusjonelle ”rom” blir utviklet av aktørene for å dra fordeler av mulighetene? Hvordan avgjører aktørene tilgang til disse ”rommene”, altså hvordan beveger de seg gjennom maktlandskapet for å nå det aktuelle målet. Og er det her felles enighet omkring valg av arena og valg av fremgangsmåte?
- **Repertoar/Metode.** Hvilke teknikkar vil aktørene bruke for å mobilisere, og hvilke metoder har de erfaringar med? Eksempler her kan være: å trekke seg frå organ, voteringer, streik, etablere nye partnerskap og alliansar, trekke i tråder i bestemte nettverk, bred utvikling av enighet m.m. Hvor bred er enigheten om hvilke metoder som skal brukes? Foregår det forsøk med og læring av nye teknikker, eller videreutvikler en gamle metoder og teknikker for framtidig bruk?
- **Endringsagenter.** Hvilke personer er avgjørende og kritiske faktorer for å kunne mobilisere? I hvilken grad er der enighet om hvem disse er og hvilke kvaliteter de bør inneha? Er der behov for ulike agenter for oppgaven i ulike deler av utviklingsprosessen? Og om der er flere agenter, er disse i konkurranse med hverandre eller kan man forvente at disse vil samarbeide til det beste for å nå målet? I hvor stor grad er suksessen til et bestemt initiativ bestemt av en enkelt person sin tilstedeværelse? (Healey et.al 1999).

4.5 Den regionale kapabilitet på likestillingsområdet

I det å skulle operasjonalisere Patsy Healey på likestillingsområdet for å undersøke den regionale kapabiliteten, så blir politikkområdet sine styringsvilkår og styringsmuligheter sentrale i forhold til hvordan en kan øke kapasiteten gjennom institusjonell kapasitetsbygging. I hvilken grad er imidlertid Healey sin teori egnet og fruktbar til det å forklare, utvikle og påvirke kapabiliteten på likestillingsområdet på regionalt nivå? Jeg vil bruke Healey sine tre samfunnsrelaterte kapitalformer for å belyse status og utviklingspotensiale, og med dette vil teoriens egnethet og begrensninger vise seg på mitt problemområde.

Healey bygger sin teori på et relasjonelt og sosialkonstruktivistisk perspektiv, hvor institusjonell kapital og kapasitet eksisterer som en del av de sosiale relasjonene og interaksjonene, og ikke bare som et objekt eller en ting. Kunnskap og normer om relasjoner

og forhold er slik forstått som noe som er innskrevet og implementert i tankesettet og handlingsmønstrene, da både den tause og den eksplisitte kunnskapen og adferden, og hvordan disse blir produsert og utviklet i en stadig intern prosess. Healey anser kapital og kapasitet som i stadig i forandring og utvikling, positivt ved bevisst strategisk handling, og negativt ved forsømmelse. Healey vektlegger strukturelle krefter og hvordan de skaper muligheter for utvikling av den institusjonelle kapasiteten, altså hvordan de eksterne drivkreftene brytes mot de ulike strukturene i relasjon til historiske og geografiske hensyn. Målet er en mer proaktiv samfunnsplanlegging for både offentlige institusjoner, så vel som private foretak og organisasjoner.

I det å utvikle den institusjonelle kapasiteten, så er kunnskapsressurser, relasjonsressurser og mobiliseringsevne sentralt i det å frembringe noe innovativt og nyskapende. Dette er basert på en helhetstanke hvor utviklingen av den regionale kunnskapsutviklingen må studeres i sammenheng med utviklingen av relasjoner og politikk. Healey tenker seg at kunnskapsressurser og relasjonsressurser er noe som er forut for og fører til mobiliseringsevne, og at graden av disse tre kapitalformene samlet sett utgjør den institusjonelle kapasiteten - og slik gir et mål på mulighetene for å utvikle og påvirke de eksisterende strukturene (Healey et al. 1999).

4.6 Likestillingspolitikken sett i forhold til kunnskapsressursen

Ved å presentere Healey sin institusjonelle kapasitetsteori i relasjon til likestillingsapparatet og den regionale likestillingspolitikken, så presenteres teorien og modellen til Healey konkretisert til mitt problemfelt og problemstilling.

Omfang og rekkevidde

I det å undersøke rekkevidden og omfanget av den formelle kunnskapen som er tilgjengelig på regionalt styringsnivå, så viser KUN (2006) til at arbeid for likestilling mellom kjønnene er et kjent arbeidsområde for både offentlige myndigheter og andre virksomheter på regionalt nivå. Fylkeskommuner og fylkesmenn har i mange år satt søkelys på kjønnsperspektiv og likestilling i utviklingsarbeid og kontrolltiltak. Det er produsert og gjennomført særskilte handlingsplaner for likestilling/kvinner og "kvinnemeldinger", egne kapitler om likestilling og kjønnsperspektiv i fylkesplaner og utviklingsprogram, eller tilsvarende aktiviteter i de fleste av landets fylker. Et slagkraftig likestilling- og mangfoldsarbeid hindres imidlertid av mangel på relevant kunnskap. KUN (2006:7) sine erfaringer med opplæring av fylkesmennembetene viser et betydelig behov for mer kompetanse for å kunne utføre pålagt likestillingsarbeid.

Jeg har undersøkt en rekke arkiver på nettstedene til de ulike fylker, og registrerer

at det er store variasjoner i hvilken grad likestilling er et prioritert område, i hvilken grad og om gender mainstreaming/kjønnsperspektivet er integrert, hvilke prosjekter som drives og i hvilken grad disse kan sies å utgå fra vedtatte strategi. Arbeid med likestilling uten en fastsatt strategi, kan få konsekvenser fjernt fra det som er målene i den nasjonale politikken. Det må her nevnes at noen fylker er svært dyktige på likestillingsarbeid, men ikke like flink å forankre og arbeide med dette ut fra gender mainstreaming strategien. Mine registreringer samsvarer med det KUN (2006: 5) viser til i sin rapport, hvor det norske arbeidet for likestilling utføres uten helhetlig mål og plan, er preget av enkeltstående tiltak og bygger i for liten grad på etablert faglig kompetanse og kunnskap produsert av andre.

Det blir mye kvinnearbeid og prosjekter med utelukkende kvinnefokus i god gammeldags tradisjon, med lite fokus på menn. Gender mainstreaming strategien tar utgangspunkt i menn i like stor grad som kvinner, men en ser at de fleste fylker nesten utelukkende fokuserer på kvinner. Likestilling handler om likestilling for både kvinner og menn, og i tråd med Healey om proaktive strategier i det å få en endret samfunnsutvikling (Healey et al. 1999).

Vi har helt klart større utfordringer i forhold til likestilling for kvinner, men en ser at fylkene ikke innehar den nødvendige kunnskapen på gender mainstreaming strategien når kvinner får et nesten utelukkende fokus. På sentralt nivå hvor gender mainstreaming strategien er implementert, så ser en at menn og rekruttering til barnehager er blitt et viktig prosjekt. Noen fylker er imidlertid mer kompetente, og arbeider konsekvent med likestilling ut fra et gender mainstreaming perspektiv og strategi.

Healey mener at den formelle kunnskapen må relateres til særtrekk, sterke og svake sider ved området. Dette er langt på vei den samme begrunnelsen som likestillingspolitikk med et regionalt perspektiv handler om, det å gjøre politikken anvendelig og tilpasningsdyktig. Den enkelte regions særtrekk blir da basis for utforming av likestillingsstrategier og tiltak. En regionalt tilpasset likestillingspolitikk vil slik bidra til økt forståelse og gjenkjennelse, og dermed kunne ha større effekt hos målgruppene. Forutsetningen er at regionen besitter kjønns- og likestillingskompetanse, kunnskap om relevante utfordringer og har ressurser og kapasitet til å drive dette arbeidet (KUN 2006).

I det å skulle si noe om den formelle kunnskapen som er tilstede, så må dette sees i sammenheng med om den vedtatte nasjonale strategien for likestilling med gender mainstreaming er implementert på regionalt nivå. Per i dag har svært få fylkeskommuner i følge KUN (2006) sin rapport implementert gender mainstreaming strategien i sitt likestillingsarbeid. KUN (2006) viser i sin rapport til at KUN, KVU og FH har måttet informere om hva likestillingsarbeid kan være i sitt arbeid med ansatte på fylkesnivå, hvem

som besitter relevant kompetanse, hva ulike virksomheter og aktører faktisk har ansvar for på området, og hvilke oppgaver det er nødvendig å arbeide med.

Kunnskapsramme

Med dette ser en at der mangler den kunnskapsrammen som Healey mener inngår som en kvalitet ved kunnskapsressurser. I det at gender mainstreaming ikke er integrert i tilstrekkelig omfang, og den likestillingspolitikken som føres på de fleste regionale styringsnivå ikke samsvarer med den vedtatte nasjonale og internasjonale strategien, så tyder det på at det er svært få referenter som kan gi den vedtatte strategien et meningsfylt og praktisk innhold til handling.

Integrasjon

Healey anser sammenkoblingen av den formelle kunnskapen og kunnskapsrammen å være sentralt for utviklingen av relasjonsressursene i samfunnet, dette er kvaliteten integrasjon ved kunnskapsressursen. I hvilken grad er disse to kvalitetene sammenkoblet over sektorielle og andre grenser? Og er det gjort målrettede forsøk på å overføre kunnskap mellom arenaer og arbeidsfelt? Gender mainstreaming foretar et brudd med den tradisjonelle måten å tenke likestilling på. En går fra å tenke at likestilling er et eget politikkområde til å tenke at likestillingsspørsmål er en integrert del av all annen politikk. Likestilling berører alle som er involvert i planlegging, administrasjon, tjenesteproduksjon og politikk (Bergen kommune 2007). Bergen kommune og Hordaland fylkeskommune sitt arbeid med gender mainstreaming er slik i tråd med både strategien og Healey sin forståelse av kvaliteter ved kunnskapsressursen. Produksjon av handlingsplaner for kvinner og ”kvinnemeldinger”, egne kapitler om likestilling kun for kvinner i fylkesplaner, utviklingsprogram eller tilsvarende aktiviteter i de fleste av landets fylker, er slik verken i tråd med den overordnede likestillingsstrategien med gender mainstreaming eller Healey sin forståelse av hva som skaper relasjonsressurser innen kunnskapsfeltet.

Åpenhet og læring

Åpenhet og læring også en sentral kvalitet ved kunnskapsressursen. Å regionalisere likestillingsarbeidet er nødvendig for å kunne gjennomføre målsettingene i den sentrale likestillingspolitikken. Det sentrale styringsnivået sin vedtatte nasjonale likestillingspolitikk er avhengig av et regionalt nivå som kan ta opp i seg nye ideer og sammenkoble disse med lokale tradisjoner i søken på ny forståelse og handling, og for å finne kilder til ny informasjon og inspirasjon. Her ser en at Healey sin forståelse av hva som utvikler kunnskapsressursen er helt i tråd med tanken bak en regionalisert politikk.

Det en imidlertid ser av eksempelvis KUN (2006) og Lædre (2003) sine rapporter og den bakenforliggende forskning for disse, er at regionalt styringsnivå i liten grad har endret sine referanserammer, og tatt opp i seg den nye strategien med gender mainstreaming.

4.7 Likestillingspolitikken sett i forhold til relasjonsressursen

Relasjonsressursen skal gi hjelp til å identifisere de sosiale og kulturelle sammenhengene som skaper strukturer innen et samfunn eller system.

Omfang og rekkevidde

Da likestilling er et felt som er overgripende mellom ulike sektorer og politisk ståsted, så er det vanskelig å identifisere nøkkelpersoner innen det regionale styringsnivået, men selvsagt så initierer de administrativt og politisk ansatte på likestillingområdet en rekke prosjekt.

Nøkkelaktører sett i forhold til de vertikale og horisontale nettverkene varierer mellom ulike prosjekter på regionalt styringsnivå, og også mellom de ulike regionene. Ut fra ”Ansvarsreformen” er imidlertid regionalt nivå tiltenkt en nøkkelføle i det å initiere og lede regionale partnerskap, hvor private og frivillige organisasjoner deltar som partnere. I hvilken grad dette er praksis, varierer fra fylke til fylke. Noen fylker har nettverk eller partnerskap knyttet til likestilling, men nettverkene er like mangfoldige og ulike som det fylkene er.

I Agderfylkene etableres det et regionalt likestillingssenter som et samarbeid mellom Agderrådet, NHO, LO, Agderforskning og Universitetet i Agder (Aagedal 2007). I Bergen kommune og Hordaland kommune har de valgt å gå lengere i samarbeidet, og ved implementeringen av gender mainstreaming så inkluderte de Gøteborg kommune og Vastra Gotaland region som samarbeidspartnere (Bergen kommune 2007). I Hedmark opprettes det regionalt partnerskap for likestilling, hvor fylket, KVU, fire regionråd, Høgskolen i Hedmark og Innovasjon Norge er representert.

Struktur

”Arkitekturen” over samarbeidet vil slik si noe om den strukturen som eksisterer, og slik også hvem som er nøkkelpersonene her. Healey baserer den regionale kapabiliteten på en struktur ut fra treenigheten; offentlig virksomhet, privat næringsliv og det sivile samfunn. Noen fylker etablerer i tråd med Healeys teori nettverk innen denne treenigheten, hvor de også i tråd med ”Ansvarsreformen” og den regionale utviklingsaktørrollen initierer og leder regionale partnerskap. Andre har kun etablert nettverk med andre offentlige aktører, kun det private næringsliv eller bare organisasjoner. Verken i tråd med Healey (Healey et al. 1999) sin teori eller i forhold til regjeringens regionalpolitikk, så har det regionale styringsnivået i stor grad ikke etablert regionale partnerskap i den grad det var tenkt med utvidelsen av det regionale

utviklingsansvaret - og da heller ikke på likestillingsområdet (St.meld. nr. 12:3.3.2, 2006-2007).

”Arkitekturen” over samarbeidet eller strukturen som eksisterer kan også angå forholdet mellom nasjonalt og regionalt nivå, og grad av kommandoforhold eller handlingsrom her. I forhold til likestillingsområdet så kan den spesielle situasjonen belyses med at gender mainstreaming er vedtatt som nasjonal likestillingsstrategi, og at denne er implementert på sentralt nivå. Regionalt nivå har i liten grad implementert denne, og sentralt nivå ber dem gjøre dette. Regionalt styringsnivå blir av regjeringen og av mange ulike utvalg kritisert for ikke å benytte seg av det handlingsrommet de har, men samtidig eksisterer det knapt noen styringsdialog mellom statlig og regionalt nivå.

Integrasjon og nettverk

Den statlige politikken skal gjenspeiles i konkrete og regionalt tilpassede tiltak, og statlig nivå maner til partnerskapsordninger mellom regionalt styringsnivå og andre offentlige virksomheter, det private næringsliv og det sivile samfunnet i det å ivareta den regionale utviklingsaktørrollen. Samtidig eksisterer det manglende samarbeid, knutepunkter og dialog mellom styringsverket nasjonalt og regionalt. Selv om det er endringer og ønsker om en økt bruk av governance i styringsverket, så virker det i mange tilfeller vanskelig å gi slipp på government tenkningen og ovenfra-og-ned styringen. Slik jeg ser det så befinner regionalt styringsnivå seg på mange måter i en situasjon hvor de uansett vil ”trække feil”, da systemet i seg selv ikke muliggjør den utviklingen de selv ønsker. Styring og instruksjoner ser ikke ut til å bli fulgt av de virkemidler som trengs for å kunne gjennomføre politikken på ønsket måte, som i tilfellet med gender mainstreaming strategien og implementeringen av denne. Om partnerskapsordninger er ønskelig så må regionalt nivå settes i stand til å implementere og arbeide med dette. Etablering av partnerskap på likestillingsområdet, uten at gender mainstreaming strategien er implementert, er mildt sagt en politikktutforming uten helhetlig tenkning.

Maktstruktur

Dette er også i stor grad beskrivende for maktstrukturen mellom styringsnivåene. Grensene mellom government og governance i styringsverket er forståelig i teorien, men synes vanskelig å gjennomføre i praksis. Rapporter fra Nordregio og NIBR, samt Oppgavefordelingsutvalget, Effektutvalget og Distriktskommisjonen viser til det regionale styringsnivået sine problem med å finne sin rolle, og viser til forklaringer rundt dette. Mangel på virkemidler og en lite ryddig ansvarsdeling i forhold til den sentrale statsforvaltning, er noe av det som blir framhevet som en mulig forklaring på manglende utnyttelse av det såkalte

regionalpolitiske handlingsrommet (St.meld. nr.12:3.3.2, 2006-2007). Balansen mellom instruksjon og styring fra staten, og egenutviklingsansvar og handlingsrom på regionnivået, synes ikke å skape den ønskede aktivitet og handlingskraft.

4.8 Likestillingspolitikken sett i forhold til mobiliseringsevnen

Kunnskapsressursen og relasjonsressursen bidrar samlet sett til mobiliseringsevnen, og slik vil grad av mobiliseringsevne avhenge av graden av kunnskapsressurs og relasjonsressurs som er tilstede på aktuelle problemområde. Gjennom å aktivisere kunnskaps- og relasjonsressursen så kan en bidra til økt utvikling og endring ved mobilisering, altså en økt kapabilitet til å aktualisere ønsket mål.

Mulighetsstruktur

I det å skulle undersøke de strukturelle mulighetene for mobilisering, så har regionalt styringsnivå gjennom den vedtatte distrikts- og regionalpolitikken et betydelig handlingsrom. I det at gender mainstreaming strategien i så beskjeden grad er implementert på regionalt styringsnivå, så kan dette være et resultat av aktørene innen feltet eller et resultat av styringssystemet. Det er vanskelig her å skulle gi et generelt svar, da dette trolig varierer fra region til region. Tilgjengelige midler varierer mellom de ulike fylkene, og dette vil avgjøre mulighetene for hvilket omfang det drives utviklingspolitikk, hva der er av midler og muligheter til å drive kunnskapsutvikling for, og hva som er satsningsområder. Fylkene sin styringsmodell vil også i stor grad kunne tenkes å innvirke.

At gender mainstreaming ikke er implementert på alle regionale styringsnivåer har etter min mening trolig hovedforklaringen sin i det at regionalt nivå har blitt bedt av statlig nivå om å implementere strategien selv, og at dette ikke er blitt gjort pga manglende ressurser og kunnskap til å gjennomføre dette. KUN (2006) viser også i sin rapport til at likestillingsaktørene må ha tilgang på relevante metoder om de skal kunne drive regionalt samarbeid. Det faller på sin egen urimelighet at det skal være aktørene i så mange fylker som ikke ønsker å utføre sitt arbeid og politikkområde på en fullgod måte.

Arena

Noen fylker benytter seg ikke av samarbeid, mens andre har flere prosjekter knyttet til ulike former for nettverk og partnerskap. Ut fra "Ansvarsreformen" og også i tråd med Healey sin teori, så er det private næringsliv og det sivile samfunn aktuelle arenaer å samarbeide med og på. Av de ulike nettsidene til fylkene så ser jeg at der hvor det er former for nettverk og partnerskap, så varierer antallet institusjoner og hvilke institusjoner som samarbeider fra

prosjekt til prosjekt. Slik skapes det av aktørene nye møteplasser og nye samarbeidsformer utover den indre strukturelle rammen.

Repertoar/Metode

Den mest anvendte og egnede metoden for å oppnå økt kapabilitet til å gjennomføre politikken vil for likestillingsområdet være gjennom ulike former for nettverk med offentlig virksomhet, det private næringsliv og det sivile samfunnet. I hvilken grad det er enighet om metodene er vanskelig å antyde, men det er i hvertfall en regionalpolitisk vedtatt strategi å initiere og lede partnerskap. Det er trolig at i de politisk sammensatte likestillingsutvalgene så vil en finne de vanlige politiske skillelinjene mellom venstre, sentrum og høyre i valg av virkemidler for å nå de likestillingspolitiske målene.

Endringsagenter

Den siste kvaliteten ved mobiliseringsevnen er en identifisering av hvilke personer som er avgjørende og kritiske for å kunne mobilisere, det som Healey kaller for endringsagenter. Likestillingsarbeid foregår innen tverrpolitisk og tverrfaglig samarbeid, og slik vil dette variere mellom fylker. Hvilken styringsmodell fylkene har vil også innvirke på muligheten enkeltpersoner har slags påvirkningsmuligheter. I nettverk og partnerskap er imidlertid regionalt nivå gjennom "Ansvarsreformen" tiltenkt rollen som den som initierer og leder samarbeidet, men om det er dette som skal identifisere endringsagenter på likestillingsområdet så vil det være en overlappende identifikasjon med den som jeg gjorde under relasjonsressursen i identifiseringen av hvem som er nøkkelpersonen i nettverkene. KUN, KVH og FH tenker imidlertid at pilotprosjektet med de regionale likestillingssentrene skal ha en slags funksjon som endringsagent og nøkkelperson i forhold til kunnskap- og kompetanse internt, men også det å være en nettverksbygger og arenaskaper (KUN 2006). Slik tenkes de regionale likestillingssentrene å drive kapasitetsbygging på kunnskap- og relasjonsressursen for å gjøre aktørene i bedre stand til å selv øke kapasiteten på mobiliseringsfaktoren. Det blir slik en form for "hjelp til selvhjelp" eller "empowerment" tankegang i deres arbeid.

Kapittel 5

Empiri

5.0 Grad av kapabilitet på regionalt styringsnivå i Møre og Romsdal fylke, belyst komparativt ved Hedmark fylke

I det å undersøke graden av kapabilitet i Møre og Romsdal fylke, så har jeg benyttet Hedmark fylke som et komparativt kasus. Ved å benytte et komparativt kasus så kan jeg belyse likheter og forskjeller mellom fylkene, som slik kan si noe om kapabiliteten i Møre og Romsdal. Jeg synliggjorde utvalgskriteriene som lå til grunn for valg av Hedmark i metodekapittelet, men jeg vil presentere kort litt bakgrunnsinformasjon om både Møre og Romsdal og Hedmark som en innledende del til fremstillingen av datamaterialet. Videre vil jeg presentere datamaterialet fra intervjuene jeg har foretatt i Møre og Romsdal fylke og Hedmark fylke i relasjon til Healey sin teori i det å vurdere kapabiliteten. Jeg sorterer altså intervjumaterialet i forhold til teoriens tre kapitalformer. Da jeg har valgt å benytte meg av to fylker, og både politisk valgte og administrativt ansatte, så velger jeg å holde empirien og analysen adskilt i to kapitler. Jeg sikrer bedre oversikt og leservennelighet i oppgaven ved å holde empirien og analysen i adskilte kapitler.

5.1 Møre og Romsdal fylke

Møre og Romsdal fylke som regionalt styringsnivå, har ca. 2400 ansatte. Møre og Romsdal ble enhetsfylke i 2004, dvs. at de ansatte i fylkeskommunen og hos fylkesmannen (med unntak av fylkesmannen selv og assisterende fylkesmann) er samordnet til en organisasjon ved navnet Møre og Romsdal fylke. Forsøket med enhetsfylke bærer i seg at oppgavene som ordinært er lagt til fylkesmannen og til fylkeskommunen, nå blir løst i et regionalt organ. Dette felles regionale organet er "Samhandlingsarenaen", som har representanter fra hver avdeling/sector organisert under fylket i et tverrfaglig/tverrsektorielt organ. Fylkesdirektøren er øverste administrative leder, Fylkestinget styrer de regionalpolitiske oppgavene, og staten ved departementene styrer de statlige oppgavene. Ulike styringsmodeller og regionale varianter av disse på regionalt nivå åpner for ulike tilpasninger til organiseringen av fylkene som enhetsfylke. Øverste ledelse i Møre og Romsdal fylke er valgt lagt til fylkesrådsmannen, altså er lederskapet lagt til Fylkeskommunen. De har valgt en politisk modell fremfor en delt lederskapsmodell. De har men andre ord ikke valgt å integrere den politiske og administrative ledelsen i et felles ledelsesorgan.

Fylkestinget er altså det øverste regionalpolitiske organet med sine 47 medlemmer, og er ledet av fylkesordføreren. Fylkesmannen har fremdeles ansvar for oppgaver knyttet til klage, lovhjemlet tilsyn, kongehuset og beredskap. Fylkesutvalget er Fylkestingets arbeidsutvalg, videre er der fire hovedutvalg, et kontrollutvalg, samt en rekke utvalg, råd og nemnder representert av representanter fra hovedutvalgene. Likestillingsutvalget er et rådgivende organ for fylkesutvalget, og har representanter og varamedlemmer fra hvert av hovedutvalgene samt yrkesopplæringsnemnda.

Administrativt så er der tilknyttet en faglig ansvarlig rådgiver til Likestillingsutvalget, samt en sekretærfunksjon. Begge de administrativt ansatte har 20% stilling knyttet til arbeidet for Likestillingsutvalget og likestillingsarbeid. Stillingen som rådgiver for likestillingsutvalget er lagt til Kulturavdelingen. Likestillingsutvalget befatter seg med problemstillinger både internt i fylket og dets virksomheter, og eksterne problemstillinger knyttet til den regionale utviklingsaktørrollen. Møre og Romsdal fylke har som arbeidsgiver for sine ansatte og virksomheter ordinært personalansvar for likestilling i henhold til loven og fattede vedtak i henhold til handlingsplaner. Det er ingen samordning av likestillingsansvaret som fylket som arbeidsgiver har for sine ansatte og virksomheter, og Likestillingsutvalgets arbeid. Fylkets rolle i forhold til likestillingsarbeid som arbeidsgiver og utviklingaktør er altså ikke samordnet. I administrasjonen har man samlet de administrative kontaktpersonene fra Likestillingsutvalget og Fylkesrådet for Funksjonshemma i en kontaktgruppe som er kalt LUFF, i det å forankre arbeidet med likestilling i organisasjonen.

5.2 Hedmark fylke

Hedmark fylke som regionalt styringsnivå, har ca. 1900 ansatte. Hedmark ble som Møre og Romsdal enhetsfylke i 2004, og har et Enhetsråd som er et felles ledelsesorgan for enhetsfylket representert ved Fylkesrådet, Fylkesordføreren, Fylkesmannen, assisterende fylkesmann, Landbruksdirektøren og Utdanningsdirektøren. Rådet har som hovedoppgave å sørge for en mest mulig effektiv samordning av arbeidsoppgaver innen forsøkets definerte samarbeidsområder. De har som Møre og Romsdal sin samhandlingsarena også en fellesarena som en del av sin organisering, og i Hedmark så er dette et samarbeidsutvalg (SAMU) mellom den politiske og administrative ledelsen. Da Hedmark har parlamentarisk styringssystem, så blir organiseringen av SAMU i Hedmark ulik Møre og Romsdal fylke sin samhandlingsarena. SAMU i Hedmark fylke består av Fylkesrådet, Fylkesdirektøren og to tillitsvalgte. Samhandlingsarenaen har en bredt faglig sammensatt arbeidsgruppe som driver et løpende arbeid med utvikling av tiltak, og fremmsetting av saker for SAMU.

Den politiske organiseringen utgår med Fylkesrådet som valgt "regjering" av et flertall i Fylkestinget, og har det overordnede ansvaret for å lede administrasjonen. Bare flertallet er

sin forklaring i leder av Likestillingsutvalget sitt engasjement og fokus på akkurat denne målgruppen.

Verken i Møre og Romsdal eller i Hedmark er der blant politikere eller administrativt ansatte noe kjennskap til gender mainstreaming strategien. Flere av informantene ønsker forklaring på hva gender mainstreaming strategien er, men etter forklaring har de fortsatt ingen kjennskap til strategien. I Hedmark gir de administrativt ansatte rikere beskrivelser på spesifikk kunnskap på likestilling enn politikerene, mens i Møre og Romsdal så fremsetter administrasjonen og politikerene mye av den samme spesifikke kunnskapen.

Den regionale kunnskapen og kunnskapen om SSB indeksen som likestillingsmål, det hadde informantene både innad i fylkene og fylkene i mellom svært så variert kunnskap og forklaring til. I Møre og Romsdal er meningen blant tre av de fire politikerene i Likestillingsutvalget at SSB indeksen ikke er et godt mål på likestilling. Leder sier at Likestillingsutvalget har tidligere lagt inn klage på likestillingsindeksen, da de mener kriteriene er urettferdige, misvisende og gir et skjevt bilde av samfunnet. Forklaringene fra leder og de to medlemmene er sammenfallende, og de tre peker på at tilstedeværelsen av eksempelvis sykehus og høgschooler/universitet drar opp snittet veldig. Med sykehus og høgschooler/universitet så er der mange typiske kvinnearbeidsplasser, og der er også tilhørende barnehager til institusjonene som gjør det lettere å komme seg i arbeid for mange kvinner. Leder i Likestillingsutvalget viser til at der er en kommune i Møre og Romsdal som gjør det veldig bra på indeksen, men som ikke driver noen form for likestillingsarbeid i kommunen. Dette omtaler hun som "gratispassasjereffekten" av det å ha sykehus og høgschooler med tilhørende barnehager. Et medlem av Likestillingsutvalget viser til Molde kommune som et typisk eksempel på en kommune som gjør det bra på indeksen grunnet tilstedeværelsen av typiske kvinneinstitusjoner, og da spesielt tilstedeværelsen av fylkeshuset.

De administrativt ansatte i Møre og Romsdal har en litt annen tilnærming enn politikerene. De viser begge til at indeksen er kontroversiell, og at Møre og Romsdal har gjort det svært dårlig i mange år. Det blir imidlertid av rådgiver til Likestillingsutvalget påpekt at til tross for at indeksen er kontroversiell, så kommer man ikke utenom at den gir et samfunns mål eller en status på likestilling mellom kjønnene i en kommune eller en region. Rådgiver viser også til at enkelte kommuner gjør det svært dårlig på denne indeksen, og at de på fylket har arbeidet med å få etablert kontaktpersoner i hver kommune i forhold til likestillingsarbeid. Dette har imidlertid vært vanskelig da det er en nedprioritert oppgave, og det er et fåtall kommuner som arbeider aktivt med likestilling. Det blir påpekt av begge de administrativt ansatte at likestilling generelt ikke er prioritert høyt nok også på fylket.

Nestleder i Likestillingsutvalget skiller seg ut med å ha en annen forklaring enn de andre i Likestillingsutvalget til hvorfor Møre og Romsdal kommer på syttende plass av de

nitten fylkene på indeksen. Forklaringen ligger i det at likestillingsarbeidet er nedprioritert, og at Likestillingsutvalget mangler legitimitet mener nestleder. Og viser til at likestillingsarbeid er en kasteball både politisk og administrativt, både i forhold til avvikling av møter, i forhold til administrasjonen, og i forhold til hvilken avdeling og direktør ansvaret med likestilling skal ligge til. Nestleder savner mer konkrete og forberedte saker i fra administrasjonen for å politisk kunne behandle disse bedre. Nestleder viser også til at administrasjonen kunne gjort mer om de hadde hatt sterkere føringer i arbeidet, og at politikerene ikke akkurat inspirerer administrasjonen når det aldri fattes vedtak ut fra sakslistene.

...til tider har det vært så harkende gale at vi ikke har hatt saksliste engang. Vi har klippet ut artikler fra "Henne" som vi satt og skulle diskutere på et møte, vi gjorde jo ikke vedtak. Det er sløsing med ressurser å binde opp både politikerene og administrasjonen i forhold til det at man sitter og snakker om trivialiteter... (Nestleder i Likestillingsutvalget).

Nestleder mener at som medlem av et utvalg som er nedsatt av fylket og med den legitimiteten det er forventet å skulle ha, så har det vært tilnærmet en fiasko.

...Likestillingsutvalget har vel lignet mer en koseklubb...Den som har gjort den beste jobben i denne 4 års perioden i Likestillingsutvalget, det er kopimaskinen...(Nestleder i Likestillingsutvalget).

I Hedmark er der ikke så sterk kjennskap til SSB indeksen som i Møre og Romsdal, og langt mindre så sterke meninger eller forklaringer til plasseringen på indeksen. Politisk så er det gjennomgående positive forklaringer til 8.plassen Hedmark har fått på indeksen. Både fylkesrådsleder og nestleder mener det er en høy bevissthet på likestilling i fylket. Fylkesrådsleder mener mye av forklaringen ligger til tradisjonen og historien til fylket, at Hedmark er et liberalt fylke hvor en var det første fylket som fikk kvinnelig biskop, den første kvinnelige veisjefen, og at en har hatt kvinnelig fylkesordfører i mange år. Generelt så har Hedmark i følge fylkesrådslederen hatt mange kvinnelige ledere, ikke minst i politikken. Innad på regionalt styringsnivå har likestilling hatt fokus i ledelsen, og slik har det forplantet seg nedover i organisasjonen. Det at de f.eks har hatt lederprogram for kvinner innad på regionalt styringsnivå, og dette har skapt en bevissthet omkring likestilling som har forplantet seg ut i organisasjonen. Det blir imidlertid vist til at likestillingsfokuset har blitt svekket politisk de siste årene.

De administrativt ansatte i Hedmark har en helt annen forklaring til indeksen enn politikerene, og generelt en annen tilnærming til likestillingsfokuset i fylket. Regional utviklingsansvarlig for likestilling i Hedmark har en type grunnholdning til indeksen som den

som ble fremsatt i Møre og Romsdal, om at indeksen er mangelfull, og at den ikke måler reell likestilling. Videre blir det påpekt at man kan gjøre det bra på indeksen uten at samfunnet er likestilt. Personalsjefen i Hedmark tror ikke der er noen spesiell høy bevissthet i fylket om likestilling sammenlignet med andre fylker, og viser til både lavt utdanningsnivå og store lønnsforskjeller mellom kjønnene. Flere av informantene er også opptatt av at barnehagedekning er et mål på likestilling på indeksen, og regional utviklingsansvarlig sier at:

...Tenker at barnehagedekning er et godt fundament for at kvinner skal kunne ha et fritt valg, så der er jo klart det er et bra grunnlag. Men det er noe i meg som syns at allerede her så har vi tenkt i båser. Det burde være like viktig for en mann å ha høy barnehagedekning for at han skal kunne gå ut i arbeidslivet. Hvorfor er det så viktig for kvinner? Allerede her så har vi definert noen rammer synes jeg...

Kunnskapsramme

At gender mainstreaming er den vedtatte internasjonale og nasjonale likestillingsstrategien, så å se i hvilken grad kjønnsperspektivet er implementert, og om det er blitt utformet og tilpasset til ulike prosjekter og sektorer. Hensikten var å undersøke om likestillingsarbeidet tar utgangspunkt i den kunnskapen som vedtatte nasjonale strategien legger til grunn, altså om arbeidet var forankret bevisst i gender mainstreaming som kunnskapsramme, eller om der var andre referanserammer. Jeg ønsket altså med mitt forskningsspørsmål å se om der var aktører som kunne gi kunnskapen som var tilstede et meningsfylt og praktisk innhold.

I Møre og Romsdal så er det gjennomgående ingen implementering av gender mainstreaming i arbeidet. Informantene er imidlertid kjent med det at likestilling ikke skal være en marginalisert del av arbeidet i prosjekter, budsjetter, fylkesplaner m.m.. Det at likestilling skal være en integrert del av alt arbeid, og et hensyn som skal vurderes i alle tilfeller, det er det gjennomgående fokus på blant informantene. Indirekte så gir informantene svar på grad av implementering av gender mainstreaming elementer i mange av sine svar. Noen av informantene nevner at likestillingstiltak for menn også skal være en del av arbeidet, og viser til et enkelttiltak for menn som de har arbeidet med i Likestillingsutvalget. Arbeidet har vært å undersøke den forebyggende effekten av gratis prostataundersøkelser, da som et likestillingstiltak for menn. Arbeidet har gått ut på å kartlegge om dette er en rettighet menn burde ha synonymt til kvinners mammografiundersøkelser. Dette tiltaket er det eneste mannsrettede likestillingstiltaket som nevnes av mine informanter. Kvinner og kvinnerrettede tiltak er gjennomgående fokus i intervjuene blant samtlige informanter.

Informantene i Møre og Romsdal innehar noe kunnskap om gender mainstreaming strategien, men er ikke bevisst at denne kunnskapen utgår fra denne strategien. I Møre og Romsdal så identifiserer jeg hovedsaklig lovverket, den tidligere fylkesdelplanen og

enkeltprosjekter fra Samhandlingsarenaen som referanse til arbeidet. Likestillingsutvalget sin forståelse av rettferdighet og diskriminering er også en viktig referanse i arbeidet i følge informantene. Eksempel fra informantene er her ansettelsen av ny vegsjef i Møre og Romsdal, hvor det ble en diskusjon både internt på regionalt styringsnivå og i media om vegsjefen hadde fått jobben kun fordi hun var kvinne. Likestillingsutvalget valgte i den forbindelse å sende blomster og støttehilsen til den nye vegsjefen, uten å gå ut i media.

Internt på regionalt styringsnivå så blir rettigheter i henhold til loven i forhold til kjønnsrepresentasjon, lover og regler i forhold til råd, styrer, nemnder og utvalg trukket frem. Prosjekter, tiltak og fokus er gjennomgående forankret i lovverket og den tidligere fylkesdelplanen, men informantene viser med mange av sine svar at arbeidet i Likestillingsutvalget også utgår fra medlemmenes personlige oppfatning om hva som er rettferdighet. Med unntak av nestleder, så er informantene i Likestillingsutvalget i Møre og Romsdal svært opptatt av å formidle historier som Likestillingsutvalget har oppfattet som urettferdige og diskriminerende, og at dette har vært utgangspunktet for mye av deres arbeid. Flere av medlemmene i Likestillingsutvalget nevner det at den kvinnelige prosten Kvamsdal ikke fikk delta i vigslingen av nye Herøy kirke for noen år tilbake som en sak som Likestillingsutvalget beskjefteiget seg med (jf. Likestillingslovens unntak for indre trossamfunn).

...Det er gjennom media vi får frem skjevhetene. Det er klart den gangen vi laget et veldig stort nummer ut av at ho (les: Kvamsdal) ikke fikk lov å delta, så ble det jo store mediaoppslag både i radio, tv og aviser. Ho Kvamsdal fikk ikke lov å være med, selv om ho var prost på Søre Sunnmøre og var sjefen deres. Det er så "malplassert"! Biskopen gikk ut å sa at det var greit ho ikke var med, og det var da vi på en måte "gikk ut". Han biskop Bondevik i Molde hadde fått likestillingsprisen, og da gikk jeg ut i media og sa at den bør han vurdere å levere tilbake. Den fikk han biskop Bondevik for mange år siden fordi han gikk inn for kvinnelige prester, og det var da jeg sa at nå bør han biskop Bondevik vurdere å levere tilbake likestillingsprisen. Tenk å være så kuet av dissa mannlige prestene så ho Kvamsdal var den gangen?! Jeg fikk helt vondt i sjelen. De har valgt seg en sjef, men sjefen får ikke delta når de dekker bordet. Kirketjeneren fikk heller ikke lov å være med, det også er et kvinnfolk. De er bra nok da! Det var nummeret før jeg gikk og hentet den likestillingsprisen... (Leder av Likestillingsutvalget).

I det å skulle se Hedmark fylke i forhold til en mer eller mindre grad av bevisst bruk av en konkret kunnskapsramme, så vitner informantene sine beretninger om både klare likheter og klare forskjeller til Møre og Romsdal sitt arbeid.

I Hedmark er det heller ingen særlig kjennskap til gender mainstreaming strategien. Ingen av politikerene kjenner til strategien, og fylkesrådsleder mener det er mer aktuelt for administrasjonen å kjenne til kjønnsperspektivet for likestilling - da rollen som

fylkesrådsleder er mer overordnet. fylkesrådsleder formidler imidlertid høy generell kunnskap om likestilling og likestillingsarbeid, samt oversikt og begrunnelser for de politiske strategiene, tiltakene og prosjektene som er valgt i det regionale utviklingsarbeidet. fylkesrådsleder påpeker også organiseringen med delt internt og eksternt ansvar som en strategi som blir viktig for å få en integrert og helhetlig likestillingspolitikk. Av fylkesrådsansvarlig for likestilling så blir det sagt at deres korte tid i arbeidet gjør at det ikke har vært tid til å orientere seg særlig i likestillingsområdet (på intervjutidspunktet sittet i Fylkesrådet i overkant av tre mnd). To av de tre informantene fra Fylkesrådet er helt nye i fylkespolitikken, og forklarer manglende generell og spesifikk kunnskap med dette. Informantene knytter ikke likestilling til sine ansvarsområder for å gi likestillingskunnskapen en spesifikk referanse eller kunnskapsramme.

De administrativt ansatte i Hedmark har en viss kjennskap til elementer ved gender mainstreaming strategien, men ikke som en bevisst bruk av denne konkrete strategien. Regional utviklingsansvarlig forteller i den forbindelse om hvordan kjønnsperspektivet skal ”gjennomsyre” fylkets arbeid, og sier at de skal bruke 3R-metoden (element i gender mainstreaming) for å analysere innsamlede data. De administrativt ansatte har altså med sine svar mer spesifikk kunnskap enn politikerene, og jeg kan også identifisere en betydelig høyere spesifikk interesse for likestilling i svarene og engasjementet deres. Personalsjefen har på intervjutidspunktet hatt likestilling som ansvarsområde i ca.en måned, men formidler med sine svar høy generell kunnskap, og høy spesifikk kunnskap i forhold til likestillingsfokus og arbeid i personalpolitikken. Regional utviklingsansvarlig har også hatt regionalt utviklingsansvar i ca. en måned på intervjutidspunktet, og hadde tidligere et mer internt ansvar for likestilling - i tillegg til noe arbeid med eksterne prosjekter. Fokuset på rollen som regional utviklingsaktør er relativ fersk, og det var etter nyttår at likestillingsansvaret ble delt til et internt og eksternt ansvar. Skillet mellom administrasjonen og politikerene kan her knyttes til hvordan de administrativt ansatte overførte den generelle likestillingsproblematikken til sitt ansvar og sin spesifikke kunnskap på sine arbeidsområder, mens politikerene ikke gjorde tilsvarende på sine fagfelt. De administrativt ansatte gav altså sin generelle og spesifikke kunnskap en referanse og kunnskapsramme, som politikerene manglet.

I Hedmark er der også et veldig fokus på kvinner og likestilling, og samtlige av informantene snakket om likestilling som synonymt med tiltak og likestilling for kvinner. Personalsjefen viser til at internt så har fylket hatt flere satsninger, og at de har hatt et sterkt likestillingsfokus de siste årene. Der er imidlertid bare et konkret manssrettet tiltak i den interne overordnede handlingsplanen for Hedmark fylkeskommune for perioden 2006-2009. Dette tiltaket angår at ved uttak av pappapermisjon så kompenserer fylkeskommunen det

eventuelle mellomlegget mellom trygdeytelsen og den faktiske lønn i permisjonstiden. Det skal også nevnes at der er også en del generelle tiltak som angår både kvinner og menn i forhold til likestilling. Informantene i administrasjonen i Hedmark viser til at det interne og eksterne arbeidet skal bygge på hverandre, og at slik så er de interne prosjektene tenkt å være gode eksempler til etterfølgelse for virksomheter og bedrifter ute i regionen. Det interne arbeidet skal også vise vei for det regionale utviklingsarbeidet i forhold til undersøkelser og resultater erfart internt i organisasjonen. De administrativt ansatte forteller meg om hvordan de internt i organisasjonen har foretatt en undersøkelse av status på likestilling, altså en lokal "likestillingssaldo" etter modell av Ldo sin nasjonale variant. Det blir sagt at den lokale saldoen er utviklet med den hensikt å utarbeide mer treffsikre tiltak, og at en slik saldo er viktig i arbeidet med rulleringen av handlingsplanen når den utgår i 2009. Den lokale saldoen blir av regional utviklingsansvarlig sagt å være en regional-strategisk tilnærming til likestilling.

Jeg identifiserer også i Hedmark lovverket og fylkesplanen som viktige forståelsesrammer for likestillingsarbeidet. I Hedmark er imidlertid også den interne handlingsplanen for likestilling en viktig forståelsesramme i det eksterne regionale utviklingsarbeidet i det å ha en helhetlig og integrert likestillingspolitikk. Det regionale utviklingsansvaret til fylket er noe som informantene fremhever som en viktig referanse for deres arbeid, og de tiltak som arbeidet utgår fra. Med utgangspunkt i rollen som regional utviklingsaktør så forteller informantene at de skal etablere et partnerskap med KVVU, Innovasjon Norge, representanter fra Hedmarks fire regionråd, høgskolen i Hedmark og Fylkesmannen. Dette partnerskapet for likestillingsarbeid utgår fra et eksisterende regionalt partnerskap, med dertil flere regionale utviklingsaktører. Det regionale partnerskapet for likestillingsarbeid skal arbeide med hovedprosjektet "Et likestilt Hedmark", og som har i seg flere mindre prosjekter og tiltak i forhold til likestilling i regionen. Regional utviklingsansvarlig forteller at i forbindelse med dette partnerskapet så skal det da utarbeides en veileder til "Et likestilt Hedmark", et verktøy som skal hjelpe de regionale aktørene i å dra i riktig retning.

Integrasjon

Sammenkoblingen av informantenes kunnskap og den kunnskapsrammen eller referansen de gir kunnskapen, vil si noe om graden av integrasjon. Jeg ser altså på den generelle-, spesifikke- og regionale kunnskapen, og hvilken referanse de gir kunnskapen eller handlingene som utgår fra denne kunnskapen i deres arbeid. En felles referanseramme for aktørene er sentralt i henhold til teorien. I forhold til det informantene fra Møre og Romsdal forteller så er der noe ubevisst kjennskap til elementer ved gender mainstreaming, men

arbeidet er ikke konkret utarbeidet ut fra strategien. Nestleder i Likestillingsutvalget svarer dette når jeg spør om gender mainstreaming er integrert i arbeidet deres:

...Det har vært så ustrukturert, det (les:kjønnsperspektivet) har ikke vært tilstede i den grad det burde ha vært. Og det har jeg nå påpekt noen ganger. Merkelig at det er jeg som har tatt det opp da, for å si det slik...

Den generelle forståelsen av likestilling i Møre og Romsdal har sin forståelsesramme i blant annet lovverket og fylkesdelplanen, men også i mange av informantene sin lange og brede erfaring med likestillingsarbeid, samt politiske synspunkter. Informantene gir ut fra sine svar en felles forståelsesramme for likestilling, og viser til at det har vært bred enighet om tiltakene fra alle, da full enighet kun har begrenset seg av et medlem. Det blir av informantene her nevnt det at det blir gjort målrettet arbeid i det å følge opp kjønnsrepresentasjon i styrever, råd, nemnder og utvalg, samt stillinger i administrasjonen. Men i forhold til det vedtak om å arbeide bredt med likestilling i forhold til kjønn, etnisitet og funksjonsevne, så har der ifølge de fleste av informantene vært en klar overvekt av arbeid knyttet til likestillingsarbeid for funksjonshemmede.

Noen av informantene i Møre og Romsdal gir uttrykk for at der har vært noe uenighet om valget av satsningsområde innenfor likestilling, uten at dette har vært uttalt i stor grad innad i utvalget. I forhold til den regionale kunnskapen så nevner mange av informantene arbeidet med utdanning og utflytting fra regionen som regionale likestillingsutfordringer, samt at mange kommuner ikke arbeider aktivt med likestilling. Likestillingsutvalget har en rådgivende rolle, og slik begrenser det seg hva Likestillingsutvalget selv kan gjøre av egne tiltak og prosjekter i forhold til mandat, tid og midler. Flere av informantene sier at de har en viktig rolle med å sette fokus på problemstillinger, og å fremme interesse for diskriminering og likestilling. Prosjekter som går f.eks på "jenter og realfag" og "jenter og ledelse" er satsninger på fagavdelingene, og flere av informantene påpeker at likestillingsorienterte prosjekter for ungdom har vært satsningsfelt på flere politikkområder. Likestillingsutvalget har derfor valgt å satse på arrangementer på "Kvinnedagen" den 8.mars som henvender seg til ungdom, samt å rette fokus på viktigheten av politiske rekrutteringsprosjekter i kommunene som prosjektet "unge kvinner og unge menn". Likestillingsutvalget har også hatt et kommuneprosjekt hvor de har arbeidet med å rette fokus på likestillingsarbeid i kommunene.

Gjennomgående så gir informantene likestillingsutfordringene både nasjonalt og regionalt, regionale tiltak som svar. Et eksempel på dette er en av informantene fra Likestillingsutvalget fremmet forslag til både politikere, høgskolen i Ålesund og Innovasjon Norge i det å få startet opp en ny fagretning på høgskolen i Ålesund. Bakgrunnen var at der er lavt utdanningsnivå i regionen, at regionen har et smalt utdanningspekter, og at kvinner i

større grad enn menn flytter ut av regionen for å ta utdanning. Forslaget var industriell design, da dette hadde vært noe som bygger på regionens tradisjon, men som samtidig var noe nytt og mer ”kvinnerettet”. Informanten mener at regionen er preget av en utdanningssektor og et næringsliv som i større grad appellerer til menn enn kvinner, og at man kan sikre at kvinner i større grad blir i regionen ved å få et bredere utdanningsspekter og et bredere arbeids- og næringsliv.

Informantene i Hedmark har som i Møre og Romsdal svak spesifikk kunnskap ut fra mitt utgangspunkt med gender mainstreaming, men den generelle kunnskapen på likestilling er sammenfallende mellom informantene i forhold til at de knytter likestilling til lovverk, fylkesplan og handlingsplan som forståelsesramme. Hedmark fylke har også forpliktet seg til å arbeide bredt med likestilling, men det blir påpekt at det har vært mye fokus på kjønn. Det regionale partnerskapet for likestilling vil imidlertid fokusere på den brede tilnærmingen til likestilling, og her er likestillingsarbeid i fylket knyttet til regionalt utviklingsansvar gjennom Ansvarsreformen.

I forhold til den regionale kunnskapen, så er der liten kjennskap til SSB indeksen i Hedmark. Informantene har imidlertid likevel god kjennskap til de regionale likestillingsutfordringene som er, og mange av de konkrete likestillingstiltakene som er vedtatt tar utgangspunkt i regionale utfordringer knyttet til f.eks utdanning og representasjon i politikken, gjennom prosjektene ”likestilt demokrati” og ”jenter og ledelse”. Arbeidet med en lokal saldo er også i følge informantene fra administrasjonen en måte å koble sammen den regionale kunnskapen om likestillingsutfordringer med de riktige tiltakene både internt og i regionen som helhet.

Åpenhet og læring

I hvilken grad er det bruk av nye strategier, ideer og virkemidler i arbeidet med likestilling, og er disse eventuelt sammenkoblet med de regionale særtrekkene i søken på ny forståelse og handling?

Gender mainstreaming er altså ikke implementert verken i Møre og Romsdal eller Hedmark. I det å skulle si noe om når det kjønnsperspektivet de benytter ble implementert, så er det fylkesdelplaner, handlingsplaner og tiltak som blir vist til som arbeidsverktøy av informantene i begge fylker. Det er ingen bestemt strategi som ligger til grunn, men informantene viser til likestillingsfokus, handlingsmåter og tiltak når de gir beskrivelser av hva de legger til grunn for arbeidet – og dette er felles i begge fylker. I Møre og Romsdal er det for informantene fylkesdelplanen for perioden 2000-2003 som arbeidet utgår fra, og her er demokrati, fordeling av ressurser og bruk av menneskelige ressurser argumentasjonen for hvorfor likestilling er viktig. Informantene sier at planen har vært rullert etter 2003, men er

per i dag ikke gyldig. Det har av politikerene og administrasjonen blitt prioritert å ikke lage en ny delplan da dette ville tatt alt av tilgjengelig tid og ressurser. De fleste av informantene mener at planens problemstillinger fortsatt er like aktuelle, og det er vedtatt i Likestillingsutvalget at fylkesdelplanen skal fortsette å fungere som en generell "veiviser" i arbeidet, selv om planen ikke er rullert.

I det å utvikle arbeidet og innhente informasjon, så er det ulike roller, informasjonskanaler og satsninger som blir vist til. De fleste informantene i Møre og Romsdal viser til BLD, Ldo, forskningsmiljø og media som de viktigste kanalene for innhenting av informasjon, i form av statistikk, dokumenter, rapporter og lignende. Med opprettelsen av enhetsfylke så har også Samhandlingsarenaen og LUFF blitt en viktig kilde til informasjon for både for Likestillingsutvalget og administrasjonen. Fra Samhandlingsarenaen og prosjektet "Ung i Møre og Romsdal", så har de fått nyttig informasjon om hvordan ungdom tenker omkring likestilling, og hvor utfordringene ligger i det å få ungdom interessert i tematikken. Samhandlingsarenaen fremheves også som en viktig arena i det å få mange faglige innfallsvinkler til likestillingsarbeid, samt at det er et forum hvor ulike problemområder og forslag til tiltak kan fremsettes. Det som er felles for alle informantene i Møre og Romsdal, det er deres fremheving av den generelle samfunnsdebatten, aktuelle saker, media og "varslere" som en svært viktig veileder i arbeidet deres. Tre av de fire politikerene sier de er avhengige av "varslere", og flere av politikerene gir seg selv betegnelsen "vaktbikkje" og sier at mye av arbeidet i Likestillingsutvalget tar utgangspunkt i saker som er urimelige og diskriminerende.

Det å skape fokus på likestillingsarbeid hos kommunene har vært høyt prioritert i Møre og Romsdal, og i den forbindelse så er det blitt utarbeidet en veileder for likestilling til kommunene, samt at det har blitt forsøkt opprettet kontaktpersoner for likestilling i fylkets kommuner. Dette har imidlertid vært en vanskelig oppgave ifølge informantene, da likestilling er en nedprioritert oppgave på kommunenivå. Informantene viser til at med de få kommunene som har likestillingsutvalg, så har kontakten også bært preg av samarbeid og informasjonsutveksling. Informantene nevner også at det ved noen tilfeller også har vært informasjonsinnhenting fra prosjekter og tiltak i andre fylker, samt at andre fylker har ønsket informasjon fra Likestillingsutvalget sine prosjekter.

I Hedmark er det ikke vedtatt at likestilling skal være en av Fylkesrådets prioriterte områder for perioden 2007-2010, slik det var i foregående periode. Men likestilling er likevel et av fire ansvarsområder som Fylkesrådsansvarlig har det politiske ansvaret for å sette fokus på, men med god hjelp av SAMU. I SAMU er det vedtatt at det skal arbeides med å gjøre Fylkeskommunen til en tydelig regional aktør innenfor likestilling, og det regionale partnerskapet, prosjektet og tiltakene knyttet til "Et likestilt Hedmark", og utarbeidingen av

veilederen for "Et likestilt Hedmark", er slik viktige virkemidler til det at Hedmark ønsker å utvikle en ny rolle og nye strategier i sitt likestillingsarbeid. Prosjektet "Likestilt demokrati" er også et prosjekt som er vedtatt videreført på andre perioden nå, og da med økonomisk støtte fra KVVU. Det interne arbeidet med likestilling, og utviklingen av den lokale saldoen er også viktige virkemidler for Hedmark i sitt arbeid både internt og eksternt. Det at man arbeider for en helhetlig og integrert politikk med utgangspunkt i likestillingspolitikken på regionalt styringsnivå, er trekt frem som positivt av mange av informantene.

I det å utvikle og innhente informasjon til likestillingsarbeidet fra eksterne organ eller aktører, så er KVVU fremhevet som en viktig ressurs av samtlige informanter i Hedmark. KVVU sies å bidra med kunnskap, samt at fylket kjøper tjenester av universitetet og har partnerskapssamarbeid med de. KVVU fremheves også som en viktig veiviser til andre informasjonsarenaer, samt aktuelle problemstillinger med sin forskning. Ellers så blir også informasjon fra BLD, Ldo, statistikk og ulike nettportaler på likestilling vist til av informantene. Personalsjefen sier han bruker ulike nettportaler for likestilling i arbeidet, og at mange av disse presenterer verktøy, erfaringer og linker videre som har vært nyttig i arbeidet.

I det å endre referanserammene til samfunnet med tilførsel av ny kunnskap og nye impulser, så er der "episoder" både i Møre og Romsdal og Hedmark som viser at arbeidet med likestilling kan være vanskelig og at samfunnsstrukturer kan ta tid å endre. Flere av informantene i Møre og Romsdal viser til hvor vanskelig det er å få både administrasjonen og politikerene til å være bevisste på kjønnsrepresentasjon i styre, råd, utvalg og nemnder, og en av informantene fra Likestillingsutvalget i Møre og Romsdal sier:

...Vi i Likestillingsutvalget passer nå på når det er snakk om utvalg og sånn, der det skal være en fordeling på kjønn. Vi er ganske snar med å si ifra om at nå må dere velge en dame. Og ditta er jo lovregulert, men vi er som ei "vaktbikkje", og av og til kan jo det bli oppfattet litt negativt. Ja uff nå maser de om ditta nå igjen. Med det er nå ikke det da. Det er veldig viktig å ha en god fordeling i styre og utvalg. Alle sier det er positivt og bra, men likevel så er der en jobb å gjøre. Hvis du ser på det politiske ihvertfall, så er det jo lovregulert det med utvalg, men hvis du ser på hvem som har posisjoner og hvem som er ledere så er det jo bare menn, de høyeste betalte vervene det er menn...

I Hedmark så kan regional utviklingsansvarlig sin uttalelse om hvordan det er å arbeide med likestilling, vise hvordan man som ansatt og likestillingsansvarlig forholder seg til en samfunnsstruktur som tar tid å endre:

...På en måte så er det ikke slik at det har en høy posisjon å arbeide med likestilling, men jeg har kommet til en erkjennelse om at jeg er nødt til å snakke om det på en veldig positiv måte, altså som om det er det. Vi får ikke høyere status for den jobben vi

gjør enn den vi greier å flagge selv, og jeg tror at hvis vi skal komme noen vei med dette så må vi ha en grunnholdning om at dette ser de ansatte veldig positivt på. Så det er min arbeidshypotese! Det er veldig viktig at vi som arbeider med likestilling beholder en positiv stolthet over det, at dette jobber jeg med og dette er viktig! Men når vi ser på statistikken og ser at det er langt frem, så kan jo ikke jeg sitte her og si at dette står alle å applauderer for. For det gjør de ikke! Det er mange som sitter og sier at vi har likestilling, og at de forskjellene vi har har helt andre forklaringer, så da skjønner jeg at her er det langt fram. Men da er det viktig for oss å arbeide faktisk kunnskap. Få frem, og hva er da forklaringen? Og så må vi dra med på det, og ikke dra i krigen...

5.4 De regionale styringsnivåene sin relasjonsressurs

Healey er i sin teori om institusjonell kapasitet opptatt av relasjoner som en viktig forutsetning for både mobiliseringsevnen, og kapasiteten totalt sett. I hvilken grad det eksisterer relasjoner, hvilke aktører relasjonene består av, hva som kjennetegner relasjonen og hvordan relasjonene tar form er viktige elementer ved ressursen. Relasjonsressursen består av de fire kvalitetene:

- Omfang og rekkevidde
- Struktur
- Integrasjon og nettverk
- Maktstruktur

Omfang og rekkevidde

Hvem er nøkkelaktørene i og rundt de samarbeid og partnerskap som eksisterer, og hva er det som binder aktørene sammen? Det er det sentrale forskningsspørsmålet som jeg ønsket å få svar på med mine intervju spørsmål i henhold til denne kvaliteten ved relasjonsressursen.

I forhold til de relasjoner en finner i Møre og Romsdal så er der ulike samarbeidsaktører for administrasjonen og politikerene. Informantene forteller at for administrasjonen så eksisterer LUFF og Samhandlingsarenaen som faste samarbeidsutvalg, hvor ”Ung i Møre og Romsdal” har vært et prosjektsamarbeid med utspring i Samhandlingsarenaen. Faste årlige prosjekter for administrasjonen er også å avvikle et arrangement i forbindelse med ”Kvinnedagen” den 8.mars, og dette er et samarbeidsprosjekt for aktørene i LUFF. LUFF er et utvalg som arbeider konkret med likestilling, og administrasjonen er slik deltakende i en kontaktgruppe med en person fra hver av de ulike fagavdelingene. Hensikten med LUFF er å sette fokus på problemstillinger hos de ulike fagavdelingene sine arbeidsområder, med utgangspunkt i det arbeidet som ligger til Likestillingsutvalget og Fylkesrådet for funksjonshemmede.

Informantene forteller at de har valgt å samarbeide med høyskolene og de ansatte der i det å være tilstede på en arena for ungdom. En av informantene sier at de også har valgt å benytte seg av unge personer på 8.mars arrangementene for å appellere til ungdom.

I forbindelse med Samhandlingsarenaen i Møre og Romsdal så er der flere representanter fra alle sektorer på fylket som er representert i forhold til generelle tverrsektorielle problemstillinger, og slik vil samarbeidspartnerene variere ut fra hvilke prosjekter som måtte eksistere i forhold til likestillingsområdet til enhver tid. Mange prosjekter vil imidlertid omhandle likestilling på en mer indirekte måte. ”Ung i Møre og Romsdal” er f.eks et prosjekt som også omhandler ulike problemstillinger i forhold til ungdom i regionen. Et av temaene i prosjektet har vært fokus og status på likestilling blant ungdom, og her er også representanter bl.a. i fra utdanningsavdelingen og ulike videregående skoler sentrale samarbeidsaktører.

Informantene i Likestillingsutvalget i Møre og Romsdal forteller at det har vært lite konkret samarbeid med sentrale utviklingsaktører i regionen, og noe partnerskap eller fast samarbeidsarena i forhold til likestilling eksisterer ikke. Informantene i Likestillingsutvalget forteller at det som har vært det mest gjennomgående prosjektet gjennom perioden, det har vært arbeid og fokus mot kommunene. Informantene forteller at det samarbeidet som har vært mot andre fylker, har begrenset seg til informasjonsutveksling av resultater og erfaringer fra ulike satsninger og prosjekt.

Media er av flere av politikerene fremhevet til å være en viktig samarbeidsaktør for Likestillingsutvalget. Flere av informantene forteller at media har vært en god samarbeidspartner i forhold til det å belyse enkeltsaker i forhold til diskriminering, men også i det å belyse SSB indeksen, 8.mars arrangementet og likestillingsprisen. Av samarbeidsaktører internt på fylket så er det ulike avdelinger/sektorer og fagpersoner ved disse som er aktuelle når det er snakk om prosjekter tilknyttet en spesiell sektor, eller når Likestillingsutvalget trenger kunnskap om et spesielt tema.

I Hedmark så eksisterer det et mer eller mindre fast samarbeid mellom personalsjefen og regional utviklingsansvarlig for likestilling i det er et uttalt ønske både politisk og administrativt å integrere den interne og eksterne likestillingspolitikken i størst mulig grad. Det blir også av flere av informantene påpekt at det er bevisst valgt å plassere Fylkesrådet og personalsjefen i samme etasje på Fylkeshuset for å gjøre det daglige samarbeidet enklere. Arbeidsgruppen til SAMU er tverrfaglig sammensatt, og her er hensikten å se problemstillinger, tiltak og prosjekter på tvers av sektorer. Likestillingsprosjekter typiske prosjekter som strekker seg over flere avdelinger og fagområder. Arbeidsgruppen til SAMU driver løpende arbeid med utvikling av tiltak og fremsetting av saker til vedtak i SAMU. I SAMU fremmer også Fylkesrådsansvarlig for likestilling og Fylkesrådet som helhet sine ønsker for likestillingsområdet ovenfor administrasjonen.

Samtlige informanter i Hedmark nevner KVVU som den viktigste og mest benyttede samarbeidspartneren for fylket, da både i det interne og eksterne likestillingsarbeidet. I det

interne arbeidet så har fylket kjøpt ulike tjenester av KVU i en årrekke. De tilbyr i følge informantene kunnskap og kompetanse på likestilling, forskning, gjennomføringshjelp til tiltak og satsninger, analyser og analysemetoder, samt at de blir sagt å være en veiviser til andre aktører. I det regionale utviklingsarbeidet på likestilling så er KVU en sentral aktør i det regionale partnerskapet for likestilling som skal startes opp, og i utarbeidingen til en veileder for prosjektet "Et likestilt Hedmark" så skal KVU fungere som prosessleder. KVU har også støttet økonomisk Hedmark fylke sitt "Likestilt demokrati" prosjekt, i det at de er en del av det regionale partnerskapet. Andre samarbeidsaktører for Hedmark fylke er de andre sentrale aktørene i det regionale partnerskapet for likestilling, som er: Fylkesmannen, høgskolen i Hedmark, de fire regionrådene og Innovasjon Norge. Disse aktørene er deltakere i et eksisterende partnerskap for regional utvikling, og blir av informantene sagt å være viktige samfunnsaktører i det å skape et forpliktende partnerskap med "tyngde".

NHO har også vært benyttet som en samarbeidsaktør for Hedmark fylke, med sitt "Female Future" lederopplæringsprogram for kvinner. Dette er et program fylket har støttet økonomisk som en del av fylket sitt tilbud for kompetanseheving for kvinner. Kommunene er gjennom regionrådene representert som samarbeidsaktører i det regionale partnerskapet for likestilling, og "Likestilt demokrati" prosjektet har også vært et program som har vært rettet mot kommunene og kjønnsrepresentasjon i politikken.

Struktur

Jeg ønsket med mine intervju spørsmål å undersøke strukturen i styringssystemet, altså hvordan styringsnivåene fungerer sammen. Jeg ønsker å identifisere forholdet mellom sentrum og periferi, og da forholdet mellom regionalt og sentralt styringsnivå i forhold til likestilling. Aktuelt er da grad av samarbeidsarenaer, kontaktnettverk, hierarki, samordning eller avgrensning av politikkområdet i strukturen.

I Møre og Romsdal så gir informantene ulike svar på om det regionale likestillingsarbeidet er samordnet med de nasjonale strategiene og likestillingspolitikken på sentralt nivå. Leder av Likestillingsutvalget sier:

...De problemene som kommunene har, de ligger også i regionen og de ligger også på sentralt hold. For det er sånn generelt føler jeg, at likestillingen er tilbake på mange områder. Og det tror jeg gjelder over det ganske land. Jeg tror ikke Møre og Romsdal er noe unik i så henseende. At vi har så mye større problem med å få likestillingsproblemene frem, og å få løst dem?! Det tror jeg så absolutt ikke! Jeg tror kanskje at det er en styrke at vi fokuserer på samme tingene både på fylke, i kommunene og på sentralt hold. Jeg føler nok kanskje det at det burde vært gjort litt mer på sentralt hold når det gjelder likestillingsproblematikken...

Noen av informantene i Møre og Romsdal, både administrativt og politisk, mener at det er de regionale utfordringene og de aktuelle sakene i regionen som har preget arbeidet, og at de ikke har bygd likestillingsarbeidet rundt den sentrale likestillingspolitikken og arbeidet på sentralt hold. Mens andre av informantene igjen, påpeker det at enkelte saker som har vært ”høyt flagget” på sentralt hold, de har hatt fokus også i Likestillingsutvalget. ”Lik lønn for likt arbeid” blir av flere informanter trekt frem som en typisk sak som har hatt mye fokus på sentralt nivå, og som også Likestillingsutvalget har befattet seg med. En kan altså se i de ulike svarene fra informantene at der ikke er et bevisst forhold verken i Likestillingsutvalget eller i administrasjonen til om arbeidet skal være en forlengende arm til sentralt nivå, om det skal være regionalt fokusert, eller om begge perspektivene skal være med i arbeidet. Dette utsagnet fra et av utvalgets medlemmer, presiserer dette enda tydeligere med å ta inn et internasjonalt perspektiv.

... Vi tenker kan du si i fra internasjonalt til regionalt nivå. Vi har engasjert oss også i saker som gjelder kvinner utenfor vårt land, for eksempel omskjæring og slike tema har vi tatt opp. Så det er kvinnesolidaritet generelt...

Der er altså sprikende oppfatninger informantene i mellom i forhold til i hvilken grad det regionale arbeidet er samordnet med de nasjonale strategiene og likestillingspolitikken på sentralt nivå. Informantene gir imidlertid et samlet negativt svar på at det ikke eksisterer noen samarbeidsarena eller kontaktnettverk med sentralt nivå på likestillingsområdet, og at arbeidet er preget av at kontakt ved behov – og at denne kontakten da utgår i fra fylket.

I Hedmark er der mer sammenfallende svar i fra informantene på om det regionale likestillingsarbeidet er samordnet med de nasjonale strategiene og likestillingspolitikken på sentralt nivå. Med unntak av et av fylkesrådsmedlemmene som ikke hadde noe svar, så var informantene samstemte om at det er Hedmark sine utfordringer som er utgangspunktet for likestillingsarbeidet på regionalt nivå, men at dette arbeidet er påvirket og preget av det fokus som er på sentralt nivå. Det blir av flere påpekt at det er ikke noen motsetning mellom den sentrale og den regionale likestillingspolitikken, og at man finner de samme problemene på regionalt og sentralt nivå. Fylkesrådsansvarlig for likestilling sier at man gjør en tilpasning av den nasjonale politikken, i det at man har f.eks andre utfordringer i Hedmark enn det de har i Oslo. Det er slik en samstemt oppfatning blant informantene, slik også mellom administrasjonen og politikerene. Informantene er også samstemte på at der ikke eksisterer noen samarbeidsarena eller etablert kontaktnettverk mellom regionalt og sentralt nivå på likestillingsområdet, men det bli påpekt av regional utviklingsansvarlig at det burde det kanskje ha vært.

Integrasjon og nettverk

I Møre og Romsdal så er der ikke noe etablert knutepunkt mellom fylket og andre regionale aktører innenfor likestilling. Leder i Likestillingsutvalget viser til at det er kun de funksjonshemma som er representert gjennom Vestlandsrådet, som er et formelt samarbeidsorgan for representanter fra Fylkestingene i Møre og Romsdal, Rogaland, Sogn og Fjordane og Hordaland. Nestleder fremhever likestillingsprisen som et knutepunkt mellom offentlig, privat og frivillig sektor, men informantene gir imidlertid entydig negativt svar på det ikke eksisterer noe etablert partnerskap eller regionråd for likestilling. I det å undersøke integrasjonen av organiseringen av arbeidet og samarbeidsformene i forhold til det planverket som ligger til grunn, så ønsket jeg informasjon om i hvilken grad organiseringen av arbeidet og samarbeidsformene slik har utgått som en del av en overordnet plan, eller om det har vært mer enkeltstående tiltak.

Ut fra de svar som informantene gir i forhold til dette, så synes det herske full forvirring om hvordan likestilling er forankret i planverket i Møre og Romsdal. Fire av informantene sier at fylkesdelplanen for likestilling er ”utgått”. Flere av informantene påpeker at likestillingsutfordringene fortsatt er de samme i dag som når fylkesdelplanen ble laget for to perioder siden, og at planen har vært rullert flere ganger tidligere. Flere av informantene sier at pga manglende tid og ressurser så har ikke planen vært rullert siden 2006, men at utvalget har lagt den til grunn for arbeidet likevel. Det blir imidlertid påpekt av en av informantene, at likestilling som en fylkesdelplan burde ha vært synliggjort i planverket og i regional utvikling. Nestleder i Likestillingsutvalget nevner ikke at fylkesdelplanen er ”utgått”, og gir dette svaret:

... Vi har en likestillingsplan ja, den er jo en del av fylkesdelplanen. Og fylkesdelplanene som ligger inne i det at du skal ha, ja samme som ei kommune har en kommuneplan, så har du en fylkesplan og en fylkesdelplan. Det er jo i forhold til det som det er vedtak om i Fylkestinget at en skal ha, og det er jo også en del av det som er i forhold til strategiene for fylket – som er i fylkesdelplanene...

Denne uttalelsen står i kontrast til leder sitt svar på det samme spørsmålet:

...Det var vel en fylkesdelplan da den ble laget. Men nå er jo det med likestilling, og det med funksjonshemma - det ligger nå i den overordnede fylkesplanen. Vi lager ikke slike delplaner lenger...

I det å skulle si noe om i hvilken grad samarbeidsprosjekter med andre regionale aktører har tatt utgangspunkt i en overordnet plan, så synes dette vanskelig å stadfeste ut fra de sprikende uttalelsene til informantene. En av de informantene som legger fylkesdelplanen

til grunn for arbeidet i Møre og Romsdal, sier at arbeidet og samarbeidet med kommunene har vært forankret i de satsninger og problemstillinger som ligger til fylkesdelplanen. Gjennom andre spørsmål i intervjuet så sier også noen av informantene i Møre og Romsdal at arbeidet med kommunene har vært hovedprosjektet den siste perioden, men at det konkrete samarbeidet har begrenset seg til de få kommunene som har likestillingsutvalg. I forhold til samarbeid med aktører utenfor regionalt styringsnivå så er da rekrutteringsprosjektet av ”unge kvinner og unge menn” i kommunepolitikken et prosjekt som flere av informantene nevner. Ellers så har det vært enkeltprosjekter som eks. 8.mars arrangementer, og et arrangement om ”kvinner i ledelse” som Likestillingsutvalget hadde med næringslivet. Der er imidlertid noen kjønnslikestillingsprosjekter innad på fylket som utgår fra utdanningsavdelingen og regional- og næringsavdelingen, som hadde kunne vært forankret til fylkesdelplanen for likestilling om denne var gyldig. De prosjekter og tiltak som da har vært på fylket siste årene i de ulike sektorene kan ikke relateres til verken arbeidet i Likestillingsutvalget eller fylkesdelplanen for likestilling da den ikke er gyldig.

I Hedmark er det regionalt partnerskap for likestilling som blir trukket frem som knutepunktet mellom offentlig, privat og frivillig sektor, og samarbeidsaktørene er som tidligere nevnt Fylkesmannen, KVU, høgskolen i Hedmark, de fire regionrådene og Innovasjon Norge. KVU blir av flere av informantene trukket frem som den sentrale aktøren å henvende seg til i samarbeid, og i det å hente kompetanse. Det kan nevnes at Hedmark fylke er initiativtaker til partnerskapet, mens KVU skal være prosessleder i arbeidet med ”Et likestilt Hedmak”. Fylkesrådsansvarlig for likestilling sier dette om samarbeid mellom ulike aktører:

...Skal du få til noe så må du jobbe i dialog, og i partnerskap. Det er noe med å forplikte de andre gjensidig...

I det at det eksterne og interne arbeidet i Hedmark er så tett sammenkoblet, så nevner de administrativt ansatte det interne arbeidet og at det er forankret til handlingsplanen. Med dette så fremhever personalsjefen at fylkesdirektøren er sentral i det å sette likestilling på dagsorden, og at personalsjef må skape fokus på likestillingsproblematikk hos fylkesdirektøren (Jf. at fylkesdirektøren sitter i SAMU sammen med Fylkesrådet). Fylkesrådsansvarlig for likestilling nevner i tillegg til det regionale partnerskapet, at tiltredelseserklæringen er viktig i forhold til hvilke områder Fylkesrådet forplikter seg til å satse på.

...Vi har jo en sånn liten ”kilen” sak da vettu. Vi har jo hatt en sånn felles erklæring i forhold til tiltredelsen av det nye Fylkesrådet, og av en eller annen besynderlig grunn så ble ikke likestilling nevnt som en del av de politikkområdene som vi skal satse på.

Men jeg vil likevel si at likestilling er et viktig satsningsområde... Men det er jo pinlig nesten, at tre parti ikke har klart å ta det med i en slik overordnet politisk erklæring. Vi får bruke det som en påminnelse. Det er jo deler av organisasjonen som har ansvaret for likestilling, og da er det jo nesten absurd at det ikke er med i de overordnede målene, ihvertfall i disse tider...

Maktstruktur

I det å avdekke de maktstrukturer som eksisterer både vertikalt og horisontalt, så vil de ulike strukturene hver for seg gi forklaringer, men samlet sett kunne si mye om likestillingens legitimitet og arbeidsforhold som politikkområde på regionalt styringsnivå. For å undersøke maktstrukturer som hemmer eller fremmer arbeidet, så er den interne maktstrukturen på regionalt styringsnivå, grad av handlingsrom og relasjon til sentralt nivå, samt relasjoner til eksterne aktører forhold som vil kunne si noe om grad av makt til handling i åpne strukturer versus grad av avmakt i ekskluderende strukturer.

I beskrivelsen av de interne maktstrukturene på regionalt styringsnivå, så gir informantene i Møre og Romsdal svært ulike bilder av de interne forholdene både politisk og administrativt. De administrativt ansatte og nestleder forteller at likestilling er et område som er lite prioritert og som har lav status internt. Den ene administrativt ansatte sier i den forbindelse at skal en få fokus og legitimitet for likestillingsarbeid, så må likestillingshensynet forankres i ledelsen. Ledelsen er nøkkelen til det å få fokus og legitimitet for likestilling, og mener ledelsen kan være viktige pådrivere. Informanten tror at ved å forankre likestilling i ledelsen, så kan en få likestillingsfokus "ned og ut" i organisasjonen. Et av forslagene er å få det administrative ansvaret for likestilling lagt til fylkesplanen og Fylkesplansjefen.

De to medlemmene i Likestillingsutvalget er litt delt i sitt syn, og sier begge at de opplever at administrasjonen tar likestilling mer alvorlig enn politikerene. Begge informantene refererer til kjønnsrepresentasjon i styrer og utvalg, og hvordan Likestillingsutvalget hele tiden må følge med på kjønnsbalansen. For politikerene så er likestilling plikt, og likestilling blir ikke tatt på alvor hos mannlige politikere sier den ene informant. Flere av informantene nevner her at det ikke er konstituert et nytt Likestillingsutvalg etter valget høsten 2007, og at dette er utsatt til april 2008. Det har vært en økende interesse for å delta i Likestillingsutvalget denne perioden, men et av problemene med å konstitueringen har vært knyttet til rekrutteringen av menn.

Informantene i Møre og Romsdal forteller at det er Likestillingsutvalget og Eldrerådet som ikke er konstituert med nye medlemmer etter valget høsten 2007. Informantene viser i den forbindelse til at menn er overrepresentert i de utvalgene som har høy status, og at i disse utvalgene så er det også menn som blir ledere. Den ene informant forteller at det er nylig etablert et nytt utvalg for regionene nord-, sør- og midt-Norge innen samferdsel, og at her er

bare 2 av de 18 representantene kvinner. Informantene sier at menn søker seg til de regionale utviklingsutvalgene da disse har status, mens kvinner er overrepresentert innen f.eks kultur. Den ene av informantene sier at kvinner må bevise mer enn menn i det å få samme jobb, og at det å være kvinne er en "hemske" i det å nå toppen. Et av medlemmene i Likestillingsutvalget beskriver et eksempel på hvordan maktstrukturen i politikken og næringslivet synes å fortone seg:

...Der det kommer kvinner inn, der går makta ut. Det har vært diskutert det at nå når man har fått mer og mer kvinner inn i politikken, så går makta ut. Jeg vet det skjer med disse største næringsstoppene i Norge. I stedet for å gå til politikerene, dette er en trend, med sakene sine, så går de heller til statsministeren, næringsministeren, miljøvernministeren og olje- og energiministerne, alt etter som hva. De har kanskje noen møter, eller kanskje flere, med statssekretærene. Altså de går oppover i systemet, for da har du fremdeles disse gutteklubbene som sitter å styrer. Om ditta har noe med at det er flere kvinner i politikken, og at de derfor føle det er mindre makt, det vet jeg ikke. Men ditta var en tendens jeg hørte noen spekulerte i på høgskolen i Molde i fjor under den konferansen. At det var litt tendenser til det...

I det å beskrive maktstrukturer, så skiller leder i Likestillingsutvalget seg ut fra de andre informantene i det å ha et mer positivt syn på likestillingens rolle internt på regionalt styringsnivå. Leder sier at det oppleves som om likestilling blir tatt på alvor både politisk og administrativt, og viser til at de sakene som Likestillingsutvalget har fremmet i Fylkestinget har blitt vedtatt. Leder påpeker videre at det tar tid å få resultater.

Forholdet til sentralt nivå og maktstrukturen der beskriver samtlige informanter i Møre og Romsdal med sammenfallende svar. Det blir sagt å være handlingsrom for politikerene på regionalt styringsnivå, men at dette begrenses av økonomiske midler og administrative ressurser. Et av medlemme svarer imidlertid at utvalget burde hatt flere møter da der er penger til det i utvalgets budsjett. Administrasjonen sier de får føringer fra Likestillingsutvalget, og opplever dette som positivt og i henhold til mandatet. Administrasjonen har det faglige og økonomiske ansvaret for at Likestillingsutvalget ikke går utenfor sine rammer. Nestleder viser til at andre utvalg har flere tilgjengelige midler enn Likestillingsutvalget, og at de slik har muligheten til å utvikle arbeidet på en annen måte.

...Likestillingsutvalget er femte hjul på vogna... (Nestleder i Likestillingsutvalget).

Et av medlemmene i Likestillingsutvalget nevner også dårlig oppmøte i møtene til utvalget som en faktor som har virket negativt inn, og viser til at de må ha minimum 50% oppmøte for å få kunne stemme over saker. Det å få personer som er virkelige engasjerte og interesserte inn i Likestillingsutvalget er helt elementært sier informantene. Dette blir også

nevnt av leder og annet medlem fra utvalget som en elementær faktor for arbeidet i Likestillingsutvalget fremover.

Vertikale relasjoner til sentralt nivå beskrives å være fri for overordnede føringer for regionalt nivå, og at der slik eksisterer et fritt faglig og politisk handlingsrom. Forholdet til sentralt nivå beskrives av samtlige informanter i Møre og Romsdal som en sporadisk relasjon, med ingen fast etablert kontakt. Relasjonen beskrives også av flere med den karakteristikkk å være en informasjonskanal til regionalt nivå, hvor den eventuelle kontakten har utgått nedenfra.

Informantene i Møre og Romsdal viser også til nesten ikke-eksisterende horisontale relasjoner. Det bli vist til noen enkeltarrangementer med høgskolen i Molde, og et arrangement i samarbeid med næringslivet i forbindelse med en konferanse om ”kvinner i ledelse”, som de horisontale relasjoner som har vært i arbeidet. De administrativt ansatte skiller seg ut fra politikerene i det at de tror mer samarbeid horisontalt hadde vært viktig i arbeidet, og den ene informanten tror det å etablere nettverk hadde vært fruktbart i arbeidet. Kontakten horisontalt har i følge flere av informantene vært preget av mer henvendelser inn til utvalget, enn utoverrettet kontakt og arbeid fra utvalget ut mot næringsliv, organisasjoner og kunnskapsmiljøer.

I Hedmark så sier samtlige av politikerene at det er en sterk bevissthet både politisk og administrativt til likestilling. Fylkesrådsansvarlig for likestilling mener det er ingenting som tilsier at det er noe diskriminering i organisasjonskulturen, og viser til den kvinnelige representasjonen i styrer og utvalg, samt mange kvinnelige ledere. Videre vises det til representasjonen i Fylkesrådet hvor det er kvinnelig fylkesrådsleder, og at 2 av 4 Fylkesrådsmedlemmer er kvinner. Fylkesrådets nestleder viser som de andre i Fylkesrådet til en sterk bevissthet omkring likestilling i organisasjonen, men mener at det i praksis er få kvinner i lederstillinger. Som ansvarlig for bl.a. utdanningssektoren, så vises det her til overvekten av menn i rektorstillinger av fylkesrådets nestleder. De administrativt ansatte i Hedmark sier de opplever en sterk bevissthet rundt likestilling, og regional utviklingsansvarlig viser til det forrige Fylkesrådets fokus på likestilling og hvordan de ”fremhevet” likestilling i deres tiltredelseserklæring som et satsningsområde. Regional utviklingsansvarlig påpeker at man er avhengig av fokus og satsning på likestilling i ledelsen i arbeidet. Personalansvarlig påpeker som Fylkesrådets nestleder, at der er et skille mellom visjon og praksis. Ved hjelp av den lokale saldoen så presenterte personalsjefen meg en rekke funn fra fylkets undersøkelse omkring status på likestilling. Jeg vil gjengi noe av det han presenterte, i det å vise hvilke maktstrukturer han fremhever fra sin undersøkelse innad i organisasjonen.

...Det virker på meg som om særlig mannlige ledere er flinkere til å se kompetanse hos mannlige arbeidstakere, enn de er til å se kompetanse hos kvinner. Det vet jeg fra erfaringer med argumenter i lønnsforhandlinger, og jeg syns at det oftere forekommer gode kompetansebeskrivelser av mannlige medarbeidere enn av kvinner. Det er ikke tvil om at menn i utgangspunktet er flinkere til å selge inn sin kompetanse enn det kvinner er, på individnivå altså. Men så tror jeg også samtidig at når menn gjør noe bra, så blir det fortore sett. Så vet jeg ikke om det er fordi det er overtall av mannlige ledere, men det kan ha noe med det å gjøre. Men det kan også være generelt, at også kvinner ser raskere menns kompetanse - det kan jo også være. Fordi kompetansen hos kvinner og menn kan ytre seg litt forskjellig. Jeg tror menn er mer eksplisitt på sin kompetanse, mens kvinner oftere ser på sin kompetanse som om "den kunne jo vært bedre" ...Det blir mye synsing her, men registreringen er at det blir argumentert mye mer for menn enn det blir for kvinner. Det er helt klart! ...

...En annen ting som vi ser veldig klart, som jeg kan si på bakgrunn av de tallene vi har nå, det er at den kompetansen som en kvinne opparbeider seg gjennom omsorgsarbeid, den blir ikke verdsatt i arbeidslivet. Det teller ikke. Du begynner på "scratch" igjen. Ledere som sier at: "ja nå har du vært å organisert hjemmetjenesten med barn, mann og familie i ett år, og da har du fått deg en kompetanse som gjør at jeg vil bruke deg i dette prosjektet. Der trenger vi den ryddighet f.eks". Sånn tenker ikke våre ledere, og det tror jeg er noe av nøkkelen. Den ene nøkkelen er å begynne å tenke kompetanse i forhold til det kvinner har å gjøre i dette aldersspennet (les: 25-35 år). Den andre er jo å faktisk si: "at jo du skal få denne utfordringen som kan kvalifisere deg for en høyere stilling senere, og jeg skal legge til rette sånn at det er mulig for deg å gjennomføre det samtidig som du har ansvar for barn hjemme...

...Jeg har et eksempel til på det hvis du vil ta det med deg. Fagforeningene fremmer jo krav i lønnsforhandlinger på vegne av sine medlemmer, om høyere lønn. Om vi skulle ha fulgt de kravene, så ville lønnsforskjellene mellom kvinner og menn blitt mye større enn de er i dag. Det vi ser er at fagforeningene prioriterer menn i mye større grad enn de prioriterer kvinner i lokale lønnsforhandlinger. Nå snakker jeg om lokale lønnsforhandlinger! Det har vi dokumentasjon på. Jeg kan vise, hvis du ser her, så er altså kravene som er registrert fra fagforeningene for kvinner 3. millioner, mens kravene for menn er på 3.6 millioner -- enda det i utgangspunktet ikke var så stor forskjell. Så ser du at når vi da har gitt lønnsplåsar, ja nå er der noen flere menn enn kvinner, men så er forskjellen bare 200.000...

Med personalsjefens beskrivelser av funnene gjort blant de ansatte i Hedmark fylke, så er det interessant å presentere hva personalsjefen og regional utviklingsansvarlig dokumenterer av midler som ligger til grunn for likestillingsarbeid på regionalt styringsnivå i Hedmark. Personalsjef presenterer at til grunn for likestillingsarbeid internt så er det avsatt 800.000, mens regional utviklingsansvarlig forteller at det til regionalt utviklingsarbeid er avsatt 500.000 i tilknytning til likestillingstiltak i forbindelse med den intensjonsavtalen fylket har med KVVU. Utover dette så må likestillingsprosjektene konkurrere med andre ulike prosjekter i kampen om tilgjengelige regionale utviklingsmidler, samt ulike statlige midler.

I Møre og Romsdal så opplyser rådgiver for Likestillingutvalget at utvalget har 130.000 kroner til rådighet per år, men at de likestillingstiltak som er på de ulike avdelingen kommer i tillegg til dette. Det blir av flere av informantene her sagt at Likestillingsutvalget de siste årene ikke har brukt de tilgjengelige midlene, og at siste tilgjengelige oversikt viser at i 2006 så ble det brukt 83.000 av de 130.000 som utvalget har tilgjengelig. Det opplyses av rådgiver for utvalget å være vanskelig å tallfeste de prosjekter som går under likestillingsarbeid og likestillingsprosjekt på de ulike avdelingene, og jeg henvendte meg slik til spesialrevisor i Fylkesrevisjonen i Møre og Romsdal som svarte dette: ” Du vil nok ikke finne en fastsatt pott til dette, men mange små tiltak/tilskudd som kan defineres inn i et likestillingsperspektiv (jf. eks. RUP-midler og kjønnsperspektiv, fokus på kvinnelige gründere m.m). Her er en ganske fragmentert virkelighet, hvis jeg kan bruke et sånt uttrykk”.

I det å presentere den vertikale relasjonen til sentralt styringsnivå, så er det sammenfallende svar fra samtlige informanter i Hedmark om at det er handlingsrom i det eksterne arbeidet med likestilling. Det foreligger ingen føringer, men flere av informantene fremhever det at å ha et departement og en statsråd som ”holder trykket” oppe på likestilling som svært viktig. Det blir av både fylkesrådsleder og Fylkesrådets nestleder i Hedmark fremhevet at KRD har hatt en statsråd med fokus på likestilling nå med Meltveit Kleppa, og at det har vært viktig. Fylkesrådsmedlem forteller at Meltveit Kleppa var på besøk på fylket for en uke siden, og at hun der påtrykkelig sa at fylket må presse på kommunene i likestillingsarbeidet, eller så skjer det ingenting. Regional utviklingsansvarlig tror likestillingsarbeidet hadde hatt bruk for litt mer føringer ovenfra, at det kunne vært behov for en styringsmekanisme. Regional utviklingsansvarlig viser f.eks til dokumentasjonen som Ldo innhenter fra fylkene i forbindelse med utarbeidelsen av den sentrale likestillingssaldoen som de årlig utvikler, og hvordan denne er fri for føringer. Slike rapporter til Ldo har slik lett for å bli ”suksessrapporter”, som ikke speiler hele virkeligheten sier regional utviklingsansvarlig.

De horisontale relasjonene presenteres også i positive ordlag av informantene i Hedmark. Det blir av fylkesrådsansvarlig for likestilling fremhevet at mye partnerskapsarbeid i fylket gjør at det er veldig gode relasjoner til næringsliv og organisasjoner. KVU blir av samtlige fremhevet som en stor ressurs for likestillingsarbeidet i fylket, og flere fremhever også Innovasjon Norge som en sentral aktør. Fylkesrådsansvarlig for likestilling fremhever NHO, og hvordan fylket har valgt å benytte seg av og støtte deres ”Female Future” program. Regional utviklingsansvarlig trekker også frem NHO, og sier at fylket har sett NHO som en ressurs i likestillingsarbeidet, men at hun er mer usikker på hvordan både NHO og LO ser på fylket i det at de valgte å ikke delta i partnerskapet for likestilling. Regional utviklingsansvarlig sier i den forbindelse at det kan tenkes at dette er en profil de ikke ønsker,

med tanke på at de deltar i det overordnede regionale partnerskapet som partnerskapet for likestilling ”springer ut av” – men poengterer at dette bare er en følelse.

Fra å presentere vertikale og horisontale maktstrukturer, så vil jeg presentere informantenes informasjon på kapitalformen *mobiliseringsevne*, hvor den første kvaliteten omhandler den mulighetsstrukturen som eksisterer for likestilling på regionalt styringsnivå. Videre vil de andre kvalitetene som er teoretisk beskrevet som; arena, repertoar/metode og endringsagenter bli presentert. Med dette så presenterer jeg Healey sin tredje og siste kapitalform; mobiliseringsevne.

5.5 De regionale styringsnivåene sin mobiliseringsevne

Healey sin institusjonelle teori har det utgangspunkt at kunnskapsressursen og relasjonsressursen bidrar samlet sett til mobiliseringsevnen, og slik vil grad av mobiliseringsevne avhenge av graden av kunnskapsressurs og relasjonsressurs som er tilstede på aktuelle problemområde. Gjennom å aktivisere kunnskaps- og relasjonsressursen så kan en bidra til økt utvikling og endring ved mobilisering, altså en økt kapabilitet til å aktualisere ønsket mål. Kapitalformen mobiliseringsevne består av følgende kvaliteter:

- Mulighetsstruktur
- Arena
- Repertoar/Metode
- Endringsagenter

Mulighetsstruktur

Mulighetsstruktur angår aktørenes ønskelighet, mulighet og begrensning i det å oppnå institusjonell endring. Flere av informantene fra Likestillingsutvalget i Møre og Romsdal mener at formannskapsmodellen er en god og demokratisk styringsmodell. Selve organiseringen av arbeidet knyttet til Likestillingsutvalget både politisk og administrativt, er det imidlertid flere delte meninger om. Leder for Likestillingsutvalget og det medlemmet som skal ta over som leder av utvalget i april, er begge av den oppfatning at Likestillingsutvalget og Fylkesrådet for Funksjonshemma bør slås sammen til ett ”likeverdsutvalg”. Begrunnelsen for dette er at det per i dag blir overlappende arbeid når funksjonshemma sine rettigheter er en så stor del av arbeidet til Likestillingsutvalget. En annen informant mener imidlertid at Likestillingsutvalget og Fylkesrådet for Funksjonshemma bør bestå hver for seg, men at sekretariatet kan være felles. I forhold til organiseringen av likestillingsarbeidet, så er det flere informanter som nevner det at å ha Likestillingsutvalg er frivillig for fylke, mens det å ha et Eldreråd og et Fylkesråd for funksjonshemma er lovpålagt.

De administrativt ansatte og nestleder i Møre og Romsdal fremhever det at ingen vil ha ansvaret for likestillingsarbeid i administrasjonen, og nestleder mener Likestillingsutvalget har vært en ”kasteball” i administrasjonen. Rådgiver for Likestillingsutvalget mener at likestilling burde administrativt ha vært lagt til hovedadministrasjonen under fylkesdirektøren, knyttet til f.eks fylkesplanen og fylkesplansjefen. Argumentet for dette er at arbeidet med likestilling hadde blitt løftet opp i hierarkiet, og slik fått mer ”tyngde” og tverrsektoriell forankring. Rådgiver viser til at administrasjonen til Likestillingsutvalget ikke sitter i noen ledergruppe, og at kanalen blir da gjennom Kultursjefen. Slik blir det mye informasjon som går ut, og lite som kommer inn. Det blir altså mye enveis kommunikasjon, i det at det blir for ”langt til toppen”. Rådgiver sier dette om hvorfor likestilling ikke er mer synliggjort.

...Jeg tror det har med status å gjøre. Kanskje disse gamle begrepene om hva likestilling handler om, at det er bare rødstrøper, og at det er assosiasjoner som ikke har rot i virkeligheten. For det handler jo om rettferdighet, og å tilstrebe det. Og på enkelte felt så er det jo til og med menn som burde få større rettferdighet...

To av medlemmene i Likestillingsutvalget retter kritikk mot Likestillingsutvalgets administrasjon, og begge bruker beskrivelsen ”venstrehåndsarbeid” om arbeidet deres. Informantene mener at dette kunne vært mer prioritert fra administrasjonen, og det blir nevnt at det ikke alltid har blitt utarbeidet sakslister til møtene i utvalget fra ene informanten. Den andre informantene nevner at politikerene får kort og dårlig informasjon om konferanser m.m., og at dette er noe som kunne vært inspirerende og kunnskapsutviklende for Likestillingsutvalget sine medlemmer. Politikerene kunne ha gjort en bedre jobb om der var bedre forarbeid mener de to informantene. Begge informantene påpeker imidlertid at de har forståelse for at administrasjonen har begrenset med ressurser til likestillingsarbeidet.

Nestleder i Likestillingsutvalget er den eneste av informantene som retter kritikk mot organiseringen til utvalget. Nestleder mener at Likestillingsutvalget ikke er prioritert av medlemmene, og viser til at det har vært preg av dårlig oppmøte og hyppig avlysning av møter. Dårlig oppmøte i Likestillingsutvalget, og hvordan dette har gått ut over muligheten til å stemme over saker, er det også et annet medlem i utvalget som viser til. To av informantene fra Likestillingsutvalget mener nøkkelen til det å få til et velfungerende Likestillingsutvalg er å ha engasjerte folk, ildsjeler som er interesserte. Det er også viktig å få inn ungdom og menn mener informantene.

I Hedmark er det samstemthet om at organiseringen både politisk og administrativt er positiv for likestillingsarbeidet. En av informantene nevner imidlertid at der er en fare for ”at jo flere kokker jo mer søl”, og at det av og til kan være en utfordring å skulle forholde seg til så mange personer. Men informantene er som de andre svært fornøyd med den nye

organiseringen fra nyttår 2008. Informantene forteller at det har vært viktig å få det interne likestillingsarbeidet lagt til personalavdelingen under fylkesdirektøren i det å få likestilling sterkere integrert i personalpolitikken, da lønnsforhandlingene ligger til personalavdelingen. Personalsjefen sier dette om den nye organiseringen av likestillingsarbeid, og hvorfor det har vært viktig:

...Personalpolitikk og likestillingspolitikk er det samme. Når likestilling er så mye større i festtaler enn den er i praksis, da er det noe gale...

Informantene i Hedmark fremhever at det har vært viktig å få likestilling ”opp i hierarkiet” i organisasjonen, og at SAMU ligger organisert under personalavdelingen sier fylkesrådsleder. I det å skulle styrke den regionale utviklingsaktørrollen på likestilling, så ble det som personalsjefen sier: ”en forutsetning å rydde i egne rekker først”. Det å dele likestillingsarbeidet i internt og eksternt ansvar, men at arbeidet og erfaringene skal bygge på hverandre og samordnes, blir trekt frem som positivt av de fleste informantene.

Den parlamentariske styringsmodellen er det mange lovord om, og det er makten som ligger til Fylkesrådet som blir fremhevet som positivt av informantene i Hedmark. Det at det er en fylkesråd med ansvar for likestilling er fremhevet som en styrke og mulighet for likestillingsarbeidet. Fylkesrådets nestleder sier at styringsmodellen ”løfter” likestilling opp i hierarkiet, og regional utviklingsansvarlig sier at ved å ha likestilling lagt til Fylkesrådet så får en mer makt bak arbeidet. Regional utviklingsansvarlig viser til at flere fylkesråder de siste årene har vært opptatt av likestilling, og at det slik har vært utrettet mye arbeid pga makten som ligger til disse posisjonene.

Fylkesrådsansvarlig for likestilling sier at det er store muligheter for ansvarsområdene til fylkesrådene, i det at Fylkesrådet er Hedmark fylke sitt høyeste organ. Han viser til handlingrom, og hvordan den parlamentariske modellen gjør det mulig å handle raskere innen de fullmakter som ligger til Fylkesrådet. Fylkesrådsansvarlig for likestilling fremhever det at som fylkesråd med parlamentarisk modell så står en jo utenfor Fylkestinget, og er slik nødt til å svare for det arbeidet en gjør ovenfor Fylkestinget. Dette blir fremhevet som positivt, og at det er skjerpene for arbeidet. Ulempen er at det politiske miljøet kan bli tilsidesatt sier fylkesrådsansvarlig for likestilling. Informanten mener at det derfor er viktig at det er dialog nedover mot de politiske partigruppene, at det er politiske styringssignaler og at det er klare signal oppover til Fylkesrådet. Nestleder i Fylkesrådet sier dette:

...Det er klart at vi fire som sitter i Fylkesrådet, vi har jo mye makt, det er jo ikke til å komme vekk i fra det. Om vi mener at likestilling er viktig, så er det jo opp til oss å utgjøre et veldig trykk i forhold til det. Så vi har jo absolutt muligheten om vi vil det...

Arena

I Møre og Romsdal så uttrykkes det av tre av de fire politikerene at det har vært de funksjonshemma sine rettigheter og universell utforming som har vært det viktigste satsningsområdet. To av politikerene mener at det har vært for lite fokus på kjønn, og at kjønnsdebatten har vært i bakgrunnen av arbeidet for de funksjonshemma. Den ene sier at det er blitt etterlyst fokus på kjønn i Likestillingsutvalget, men at det har vært lite tilbakemeldinger på dette. Informanten forteller at det har vært etterlyst mer statistikk og dokumentasjon i arbeidet med kjønn og likestilling. Det er ulike forklaringene på hvorfor det har vært så mye fokus på funksjonshemma. Den ene informanten peker på en markert leder som har fremmet denne gruppen, mens en annen viser til eksternt press fra skoler og organisasjoner i forhold til rettigheter for denne gruppen.

En av informantene i Møre og Romsdal fremhever også språk i media, da hvordan kvinner blir referert og fremstilt i media, som viktige satsningsområder i utvalget. En annen peker på "lik lønn for likt arbeid", deltidsstillinger og "unge kvinner og unge menn i politikken" som viktige satsningsområder.

I det å skulle svare på grad av enighet om satsningsområder, så nesten alle informanter i utvalget at det har vært bred enighet om valg av satsningsområde. Det som blir påpekt, er uenighet om mer fokus på kjønn i Likestillingsutvalget. Nestleder sitt parti, Fremskrittspartiet, blir også fremhevet som et unntak til enigheten som har vært i arbeidet i utvalget. Informanten viser til at nestleder har gitt uttrykk for at der ikke er saker å ta opp, og at nestleder har signalisert manglende interesse for arbeidet i utvalget. Informanten mener at nestleder sin representasjon i Likestillingsutvalget var begrunnet i utelukkende det å ha en representasjon i et utvalg.

Nestleder i Likestillingsutvalget mener imidlertid at der har vært for mye enighet i utvalget, og har slik bedrevet litt bevisst provokasjon i det å skape debatt. Nestleder viser til hvordan sin egen presentasjon av artikkelen "vaginalstaten" med det budskap at likestillingen har gått for langt, ikke skapte noe debatt i utvalget. Han forteller også om hvordan representanten fra Kristelig folkeparti ikke er blitt engasjert eller videre provosert ut fra sitt politiske synspunkt når det har vært snakk om homofili og homofilt ekteskap. Om sin egen enighet til valg av satsningsområder så sier nestleder dette:

...For å si det veldig stygt så har jeg vært enig i stort sett alt bare for å få fred og for å få komme meg hjem igjen...Konfrontasjoner har der nesten ikke vært i det hele tatt, det har vært litt sånn sporadisk at jeg har greid å "putta opp" litt av og til. Men ikke vondt ment, men fordi vi satt nå der og sa " ja og amen", og så dro vi hjem og hevet honoraret. 1200 kroner for å møte, 1200 kr i tapt arbeidsfortjeneste, og diett- og kilometergodtgjørelse for å, ja vi satt nå der i en og en halv time og "balla". Og jeg

har nå fungert som leder for utvalget i en del sammenhenger, og da er det plutselig 2400 kroner for å lede møtet...

De administrativt ansatte i Møre og Romsdal fremhever ungdom som det viktigste satsningsområdet fremover. Det å få ungdom interessert i likestilling, og det å møte ungdom med en begrepsbruk som de kan identifisere seg med, blir fremhevet som et viktig satsningsområde. Den ene informanten peker også på ulike likestillingssaker som kjønnsrepresentasjon i politikken, likestillingsfokus i media, kommunesatsning, verdsetting av realkompetanse, lovverket i forhold til kvinner og yrkesskedeforsikringer, samt menn og prostataundersøkelser som viktige områder å arbeide med. Rådgiver for Likestillingsutvalget sier det har vært bred enighet i arbeidet, og at det har vært lett å få gjennomslag for saker fremmet fra administrasjonen i Likestillingsutvalget. Rådgiver viser til at det arbeidet som har vært fremmet fra administrasjonen har vært i tråd med fylkesdelplanen, og at det slik har vært lite problem i forhold til dette.

I Hedmark er det arbeidet for likestilling mellom kjønnene, og da ulike tiltak for kjønnslikestilling som blir fremsatt som det viktigste satsningsområdet. Flere av informantene i Hedmark nevner overordnede tiltak som samarbeidet med KVU og det regionale partnerskapet som det viktigste satsningsområdet, mens andre nevner mer konkrete problemområder som vil være viktige i arbeidet fremover. De administrativt ansatte og fylkesrådsansvarlig for likestilling fremhever det å skulle kunne kombinere jobb og hjem som viktig. Fylkesrådsansvarlig for likestilling sier at det å arbeide med holdninger i arbeidslivet er viktig, at det skal kunne gå an å kombinere jobb og hjemmebane. Tilrettelegging på arbeidsplassen, og fokus på ledere både i det offentlige og i det private er slik viktige satsningsområder mener han. Dette er mye det samme som personalsjef uttrykker, men hans fokus er spesielt på unge kvinner og de resultater som viste seg for denne gruppen i den interne undersøkelsen. Jobb og lønn, samt karrieremuligheter for unge kvinner fremheves. Det skal være mulig å kombinere jobb og barn, og man skal som kvinne ha de samme mulighetene som menn. Personalsjefen er opptatt av at ledere og arbeidslivet må begynne å se verdien av det arbeidet og den erfaringen unge kvinner får det året de er hjemme i fødselspermisjon.

Regional utviklingsansvarlig fremhever som mange av de andre informantene det regionale partnerskapet som et viktig overordnet satsningsområde. Av mer konkrete tiltak så blir "lik lønn for likt arbeid" fremhevet. Informanten sier at hun savner systemer som er kjønnsnøytrale, per i dag så er kvinneyrker undervurderte.

...Mange kvinner er ansatt i yrker som tradisjonelt var gratistjenester, altså helse og omsorg. Jeg tror det er en sammenheng mellom de tradisjonelle gratistjenester som har vært ytt, og lav lønn for den type yrker... (Regional utviklingsansvarlig).

Regional utviklingsansvarlig i Hedmark fremhever skole, utdanning og videregående opplæring som et av de viktigste områdene for likestillingsarbeid fremover. Ungdom og påvirkning av de er viktig, det er blant ungdommen det er muligheter sier informanten.

I det å skulle si noe om grad av enighet så viser to av politikerene i Hedmark til at med unntak av Fremskrittspartiet, så har det vært bred politisk enighet om strategier og tiltak på likestillingsområdet. Administrativt så viser regional utviklingsansvarlig til at arbeidet ikke er kommet langt nok i det regionale partnerskapet, og at det slik er for tidlig å si noe om dette. Personalsjef har et ønske om å ”spisse” den foreliggende handlingsplanen i det interne arbeidet, og sier at det byr trolig på få problemer i det å få enighet for dette da forslagene vil ta utgangspunkt i den foreliggende undersøkelsen.

Repertoar/Metode

I det å skape handling og mobilisering på likestillingsområdet, så er media noe som i sterk grad blir fremhevet av informantene i Møre og Romsdal. Det å belyse skjevheter og diskriminering i media har vært et viktig virkemiddel for Likestillingsutvalget ifølge politikerene. Arrangementer i forbindelse med ”Kvinnedagen” den 8.mars, Likestillingsprisen og pådriverarbeidet ovenfor kommunene blir nevnt som virkemidler til det å skape bevissthet og mobilisering rundt likestilling. Flere av informantene viser til at det har vært stor grad av enighet i arbeidet med unntak av en person som har motarbeidet og kritisert alt arbeid, og som tross misnøyen ikke har fremsatt noen alternativ.

De administrativt ansatte i Møre og Romsdal fremhever også media og arrangementer i forbindelse med 8.mars som virkemidler som administrasjonen har brukt tid på. Det å samarbeide med de ulike sektorene, utvalgene og Likestillingsutvalget om skriving av artikler til media, er noe av det som blir fremhevet som viktig i det å skape fokus på likestilling i samfunnet. Rådgiver for Likestillingsutvalget forteller at de har tidligere hatt en ”8.mars-gruppe”, hvor noe av arbeidet har vært knyttet til at ungdom i utdanning har blitt utfordret til å skrive om likestilling i avisene i forkant av ”Kvinnedagen”. Fylket har også hatt ansatt en trainee over en kortere periode, som hadde som arbeidsoppgave å skrive artikler om likestilling til publisering i avisene. Målet med ”8.mars-gruppen” var å skape bevissthet og interesse omkring kjønn og likestilling spesielt blant ungdom, men også i samfunnet generelt. Rådgiver forteller at det har vært et sterkt fokus på ungdom, og at det er bred enighet om at det satses på ungdom i prosjekter og tiltak på fylket.

I Hedmark så fremhever politikerene det regionale partnerskapet for likestilling, ”likestilt demokrati” prosjektet, KVVU og ”Ungt entreprenørskap” som viktige virkemidler til mobilisering på likestillingsområdet. I det å skulle si noe om grad av enighet omkring valget av disse virkemidlene, så viser to av politikerene til at dette er bestemmelser som er tatt før deres tiltredelse i Fylkesrådet. Fylkesrådsleder sier at det har vært bred politisk enighet omkring valg av virkemidler, med unntak av noen kritiske røster fra noen ordførere og Fremskrittspartiet.

Regional utviklingsansvarlig i Hedmark viser også til partnerskapet og KVVU som viktige, men fremhever også den interne undersøkelsen som et viktig virkemiddel i det videre arbeidet med likestilling både internt og eksternt. Personalsjefen fremhever også den interne undersøkelsen, samt interne virkemidler som lederutviklingsprogrammer, lokal lønnsdannelse og ledererfaringsår som noen likestillingsprosjekt som har vært viktige de siste årene. I det å skulle si noe om grad av enighet omkring valg av virkemidler/tiltak i det nye partnerskapet, så sier regional utviklingsansvarlig at det er for tidlig i arbeidet til å si noe om dette. Internt så er de ”spissinger” og utvelgelser som personalsjef vil gjøre i handlingsplanen ut fra den interne undersøkelsen, noe som han tror det vil være enighet om når det skal avgjøres.

Endringsagenter

Av informantene i Likestillingsutvalget i Møre og Romsdal så er det medlemmet som skal bli det neste Likestillingsutvalget sin leder som trekkes frem av både leder og nestleder som en elementær og viktig person i utvalget. Leder trekker frem kunnskapen og engasjementet for likhetstanken som viktige egenskaper dette medlemmet bidrar med i arbeidet, samt det at medlem er lærer og arbeider med ungdom er positivt. Nestleder sier at dette medlemmet er den største pådriveren i arbeidet, og den mest konstruktive i forhold til sak. Medlem har tatt opp mange saker, og har fokus på helhet i arbeidet – også på kjønn, sier nestleder. Nestleder sier at også leder har vært viktig for utvalget, men da i likestillingsarbeidet for de funksjonshemma. Nestleder mener at leder har fokusert ensidig på likestilling for de funksjonshemma i Likestillingsutvalget. Medlem og fremtidig leder av Likestillingsutvalget fremhever nåværende leder som viktig i arbeidet, og beskriver leder som modig og uredd. Leder beskrives videre å ha frontet likestilling på en god og tøff måte i mange år. Den siste informantene i fra Likestillingsutvalget ønsker ikke å fremheve en person, og mener at alle i utvalget har vært viktig på sin måte.

Leder i Likestillingsutvalget trekker frem de administrativt ansatte som viktige, og beskriver de som positive, flinke og engasjerte, og roser hvordan de alltid er på ”tilbudssiden” tross deres mangelfulle ressurser til arbeidet med likestilling. De administrativt ansatte vektlegger mer det fremtidsrettede, og mener at det er lederene i organisasjonen som vil være

viktige om en skal lykkes med likestillingsarbeid. De presiserer at det å få grunnfestelse av likestilling i ”toppen” vil være elementært om man skal lykkes i arbeidet med likestilling. Det å få likestilling ”opp i hierarkiet” er viktig om en skal få fokus og trykk ut og ned i organisasjonen. LUFF og lederene i de politiske utvalgene blir også fremhevet som viktig i det å skape fokus og endring.

Ingen av informantene i Møre og Romsdal viser til store samarbeidsproblemer eller konflikter i arbeidet, og leder sier at det er få politiske konflikter i det at det er et felles mål blant utvalgets medlemmer om at arbeidet utgår fra en likeverdstanke. Leder sier at likestilling har lite med partipolitikk å gjøre, og at partipolitikken kommer i andre rekke i utvalget. Det viktigste i utvalget er å få inn personer som er interesserte og som vil utrette noe. Leder sier videre at det å gjøre en god jobb i forhold til likestilling, det krever en interesse og et personlig engasjement.

I Hedmark er det mer felles enighet om hvem som er de elementære personene i det å få gjennomført likestillingsarbeidet. I Hedmark fremhever samtlige informanter Fylkesrådet som sentrale, selv fylkesrådsansvarlig for likestilling fremhever seg selv som en nøkkelperson i det å skape fokus og handling på området. Det er imidlertid noe forskjellig hvilke personer som fremheves utover Fylkesrådet, men nesten samtlige trekker også frem den administrative ledelsen sitt arbeid og fokus som helt elementært. Det blir fremhevet av flere at likestillingsarbeid er et lederansvar, og at det er viktig at likestillingsarbeidet og likestillingsfokuset forankres hos ledelsen - både politisk og administrativt. Det blir også i Hedmark trukket frem noen enkeltpersoner som beskrives som viktige endringsagenter. Fylkesrådsleder fremhever regional utviklingsansvarlig som en enkeltperson som har betydd mye for likestillingsarbeidet på regionalt styringsnivå, og regional utviklingsansvarlig selv påpeker også sin egen rolle som viktig i det å få frem saker. Personalsjef fremhever ”kvinnen selv” som en viktige nøkkelperson i det å stå frem og støtte opp under arbeidet med likestilling. Personalsjef presiserer ut fra dette at det å fremheve og skape kvinnelige forbilder er en viktig del av likestillingsarbeidet.

I Hedmark er det som i Møre og Romsdal fritt for at informantene fremhever noen store interessekonflikter eller samarbeidskonflikter. Fylkesrådsleder i Hedmark forteller at det har vært noen ”kritiske røster” fra noen ordførere i forbindelse med ”Likestilt demokrati” og ”Likestilt Hedmark” prosjektene, men påpeker at det er viktig at noen stiller kritiske spørsmål da dette er skjerpene for Fylkesrådet i deres arbeid. Regional utviklingsansvarlig sier også at det ikke har vært noen konflikter eller noe motstand mot likestillingsarbeidet på regionalt nivå, og fremhever at det trenger ikke alltid bare å være et positivt tegn. Regional utviklingsansvarlig presiserer videre at arbeidet selvsagt kan ”bremse” mer noen steder, men at det er ingen klar motstand mot verken arbeidet eller tiltakene som har vært foreslått.

Kapittel 6

Analyse

6.0 Regionale styringsnivåets kapabilitet i Møre og Romsdal

Utgangspunktet for oppgaven var problemstillingen:

I hvilken grad forklarer det regionale styringsnivået sin kapabilitet likestillingsutfordringene i Møre og Romsdal?

Jeg ønsker med utgangspunkt i datamaterialet å analysere de faktorene som synes å hemme og fremme kapabiliteten på regionalt styringsnivå på likestillingsområdet. Institusjonell teori prøver å forklare sosial handling ved å undersøke de institusjoner som hemmer og fremmer handlingene. Institusjonell teori kan sies å være holistisk med sitt utgangspunkt om at institusjoner påvirker individer, og at individene slik påvirker institusjonene. Viktig er altså slik vektleggingen av individene og omgivelsene i relasjon til hverandre, med andre ord forholdet mellom aktører og strukturer. Kapabilitet bedømmes slik ved at en ser på problemområdene i forhold til bruken av virkemidler mot disse. Mitt utgangspunkt som viser at Møre og Romsdal er tredje dårligste fylke i Norge på likestilling, gir hentydninger til også strukturelle forklaringer. Det regionale styringsnivået sin virkemiddelbruk på likestillingsområdet vil slik kunne si noe om kapabiliteten til Møre og Romsdal fylke her.

Ved hjelp av Hedmark som komparativt kasus til Møre og Romsdal, så har jeg gjort en rekke interessante funn i forhold til hva som hemmer og fremmer handling på likestillingsområdet på regionalt styringsnivå. Med bruken av komparativt kasus så belyser jeg hvordan institusjonell kapasitet ikke er en konstant og gitt størrelse, men en tilstand som en må kjempe for å opprettholde og utvikle. Med datamaterialet så vil jeg presentere det som synes å være klare kapasitetsgivende faktorer på likestillingsområdet på regionalt styringsnivå, altså hvordan institusjonell kapasitetsbygging i likestillingspolitikken på regionalt nivå kan tenkes å bidra til å øke likestillingen i en region. Mine funn er at der synes å være helt elementære og avgjørende faktorer som innvirker på det å øke den institusjonelle kapasiteten. Ved å øke kunnskapsressursen og relasjonsressursen, så hevder Healey at man påvirker mobiliseringsevnen og slik oppnår institusjonell kapasitetsbygging. Hver kvalitet ved kapitalformene er ikke like kapasitetsgivende på mitt problemområde, og er slik i tråd med

Healey sin teori om at der vil være ulik kvalitet på de ulike elementene ved hver kapitalform som vil danne basis for den totale kapabiliteten (Healey et al. 1999).

I Hedmark så har en forsøkt å øke den institusjonelle kapasiteten ved å gå i retning av en mer governancebasert strategi i tråd med Ansvarsreformen og den tilhørende regionale utviklingsaktørrollen. Healey er ikke blind for mulige svakheter ved egen teori, og nye institusjonelle organiseringer som en ser i kjølvannet av Ansvarsreformen nå i Hedmark, gjør at jeg i tråd med Healey kritisk vil vurdere den problematikken som disse nye organiseringene åpner for. Slik er det mot slutten av analysen nødvendig å rette et kritisk blikk mot teoriens forutsetninger, og dens egnethet til å belyse mitt problemområde.

Med dette så vil jeg analysere og drøfte de faktorer som synes å være avgjørende i det å øke den institusjonelle kapasiteten gitt mitt komparative utgangspunkt.

6.1 Kapasitetsfremmende faktorer for kunnskapsressursen

Referanserammer, og da type referanserammer og omfanget av slike ser ut til å være den viktigste enkeltfaktoren i det å øke den institusjonelle kapasiteten på mitt problemområde, da denne faktoren ser ut til å være premissleverandør for kvaliteten på de andre kapitalformene. Utgangspunktet til å vurdere kapabiliteten på et område er ut fra Healey de konstaterte problemområder og virkemiddelbruken mot disse (Healey et al. 1999). Gjennom mitt komparative materiale så synes likestillingspolitikken sin kapabilitet i langt større grad å være styrt og avhengig av type og omfang av referanserammer enn jeg hadde forventet, og også som Healey vektlegger i sin teori. Komparativt så viser Hedmark hvordan Møre og Romsdal sin svakhet blir de manglende referanserammene i arbeidet, og at dette synes å være den viktigste enkeltfaktoren til at Møre og Romsdal har lavere kapabilitet enn Hedmark. Mangelen på denne enkeltfaktoren synes å gi en negativ innvirkning på relasjonsressursen, og at dette da også påvirker mobiliseringsevnen.

Overordnet så har regionalt styringsnivå en regional utviklingsaktørrolle gjennom Ansvarsreformen, og slik ligger det ansvar til det å fylle denne rollen på ulike politikkområder. Det blir imidlertid vist til i en regjeringsoppnevnt granskning at det er store variasjoner i hvor mye midler hvert fylke har til regionalt utviklingsarbeid, og at fylkene har ulike tradisjoner og forutsetninger for regionalt utviklingsarbeid. Dette gjør at rollen som utviklingsaktør får ulikt innhold i de ulike regionene (St. meld. nr.12, 2006-2007).

I tråd med Healey sine anbefalinger om økt bruk av governance i styringsverket, så er partnerskap og forpliktende samarbeid fremhevet i Ansvarsreformen som viktige virkemiddel for regionalt styringsnivå i det å fylle rollen som regional utviklingsaktør. Mange granskninger av regionale utviklingsprosesser trekker frem behovet for nye regionalpolitiske

institusjoner, særlig samarbeidsorganisasjoner mellom privat og offentlig sektor. Bennett og McCoshan (1993) har undersøkt ulike forutsetninger som synes å skape regional dynamikk og innovasjon. Hvordan man som nasjon og region på best mulig måte kan møte de globale utfordringene ved å øke kapasiteten, og at denne kapasiteten kan økes gjennom integrering av nasjonale program (vertikal struktur) og lokale organisasjoner (horisontal struktur). Regionene trenger lærende prosesser og strukturer for å utvikle lokale stabile partnerskap mellom offentlig, privat og frivillig sektor, og mellom styringsnivåene. Tanken er at slike partnerskap skal fungere som politiske aktører for regionene (Bennett og McCoshan 1993).

Baldersheim (2000:18) omtaler dette som å utnytte det regionale handlingsrommet. Med dette menes regionens evne til å handle i forhold til eksisterende problemstruktur. Problemer og utfordringer er i kontinuerlig endring, og slik er det en stadig utfordring for institusjonsstrukturene å til enhver tid å skulle være i takt med samfunnets "dagsorden". For å imøtekomme denne utfordringen så vil en utvidelse av det regionale handlingsrommet sin evne til å handle på tvers av institusjoner og forvaltningsnivåer, og ikke minst med privat og frivillig sektor være formålstjenelig. Slik blir det gitt de overfornevnte teorier, viktig å avdekke de motstridende kreftene som kan hindre den regionale likestillingspolitikken i Møre og Romsdal å fylle sin rolle som utviklingsaktør. Jeg vil i større grad kunne vise komparativt til Hedmark hvordan Møre og Romsdal sine manglende typer og omfang av referanserammer innvirker negativt, enn at dette innvirker positivt for Hedmark. Årsaken er at mangelen på et overordnet kjønnsperspektiv med gender mainstreaming i Hedmark, ikke får så store negative innvirkninger på kapabiliteten i det at kvaliteten på de andre elementene hos kapitalformene er gjennomgående stort sett høyere enn i Møre og Romsdal. I Møre og Romsdal så får fraværet av overordnede referanserammer i likestillingspolitikken innvirkning på:

- Rolleutforming
- Politikutforming
- Regionale og nasjonale utviklingen på likestillingsområdet

Fraværet av en gyldig fylkesdelplan i Møre og Romsdal, synes i et politisk perspektiv å føre til dårligere legitimitet for likestillingspolitikken på regionalt styringsnivå. Det at man arbeider uten en overordnet plan forankret i Fylkesplanen, gir negative signaler om viktigheten av dette arbeidet, og Fylkesutvalget, Fylkestinget og Fylkesrevisjonen står også uten muligheter til å vurdere det arbeidet utvalget gjør i det at der er ingen mål eller tiltak som styrer arbeidet. Spesielt er det også i den forbindelse at manglende legitimitet for likestilling blant administrativ og politisk ledelse, blir framsatt av informantene som en av de viktigste årsakene til deres begrensede muligheter i arbeidet. Informantene fremhever også manglende ressurser som en viktig grunn til at det ikke har blitt gjort mer, da både administrative

ressurser og økonomiske midler. Årsrapporten viser imidlertid at de siste årene så har Likestillingsutvalget hatt betydelige beløp innestående ved utgangen av året. Årsrapporten fra 2004 viser at utvalget brukte 106.000 av de 140.000 tilgjengelige kronene, mens årsrapporten fra 2006 viser at utvalget har brukt 83.000 av 130.000 tilgjengelige kroner.

Likestillingsindeksen til SSB som viser at Møre og Romsdal er tredje dårligste fylke på grad av likestilling mellom kvinner og menn, den har Likestillingsutvalget klaget inn ved flere anledninger, da de mener den ikke måler likestilling. Min mening er at man kan være uenig i hvilken forståelse av likestilling en legger til grunn for målingen, men man kommer ikke utenom det faktum at indeksen presenterer et samfunns mål på grad av likestilling mellom kjønnene på en del områder. Når regionalt styringsnivå har en regional utviklingsaktørrolle så er det spesielt at man forkaster resultatene til en forskningsinstitusjon som SSB, og at man som alternativ ikke utarbeider en egen likestillingundersøkelse ved eksternt hjelp slik som de har gjort i Hedmark. Agder fylkene har imidlertid tatt konsekvensen av deres bunnplasseringer på SSB indeksen, og Agderrådet har etter påtrykk fra næringslivet startet arbeidet med etablering av et likestillingscenter basert på en partnerskapstankegang med sentrale regionale utviklingsaktører og økonomiske midler fra disse.

Likestillingsutvalget har ingen gyldig fylkesdelplan eller handlingsplan for arbeidet sitt, og arbeider ut fra et vedtak internt i utvalget om å legge den tidligere delplanen til grunn for arbeidet. Informantene i Likestillingsutvalget mener utfordringene i den tidligere delplanen er fortsatt like gyldige i dag som da planen ble utarbeidet, og at slik er den en fin veiviser i arbeidet deres. Fylkesdelplanen ble påbegynt i 1998, og var tiltenkt for perioden 2000-2003. Det er altså ikke gjort noen endringer i likestillingspolitikken på 10 år i forhold til oppdatering av kunnskap, tilnærminger og forskningsforankring. Min gjennomgang av fylkesdelplanen viser en plan som er utdatert både i forhold til forskning og kunnskapsforankring, samfunnsstatus og overordnet politisk perspektiv. Fylkesdelplanen i Møre og Romsdal bryter på mange områder med gender mainstreaming strategien da den ikke legger til grunn at med den nasjonale ratifiseringen av gender mainstreaming i 1995, så flyttet en i likestillingspolitikken bl.a. oppmerksomheten fra å fremme kvinner som målgruppe til å fremme likestilling som målet, og at en gikk fra å tenke likestilling som kvinnesak til å tenke at likestilling er viktig både for kvinner og menn. KUN (2006) og Agderforskning (Magnussen 2007) viser i sin forskning til at det er en mangelfull forståelse av hva likestilling er i mange fylkeskommuner og kommuner, og dette er slik sammenfallende med mine funn.

Fylkesdelplanen legger helt klart et kvinneperspektiv til grunn for likestillingspolitikken, hvor likestilling er synonymt med likestilling for kvinner. Menn er marginalisert, og de to-tre stedene hvor menn er nevnt, så er ikke dette fulgt opp med tiltak. Tiltakene er utelukkende rettet mot økt likestilling for kvinner. Det at kvinner i mindre grad enn menn har likestilling,

synes å legitimere det at menn ikke skal prioriteres der hvor de mangler likestilling. I fylkesdelplanen blir det fremhevet i en setning at det ikke har vært like mye fokus på at gutter velger tradisjonelt i utdanning, men fylkesdelplanen følger likevel opp med tiltaksretting kun mot jenter. I dag, ti år etter at fylkesdelplanen ble påbegynt, så er også alle tiltak i utdanningspolitikken i Møre og Romsdal tiltaksrettet mot jenter. Dette står i sterk kontrast til gender mainstreaming, og også det at forskningen viser at gutter gjør det stadig dårligere enn jenter på skolen, samt at de i mindre grad også fullfører videregående skole og tar høyere utdanning (Bakken et al. 2008).

Fylkesrevisjonen (2007) i Møre og Romsdal gjorde i 2007 en forvaltningsrevisjonsrapport: "Likestilling og mangfold – hva er stoda?", som bekrefter flere av mine funn. I forhold til fylkeskommunen som organisasjon så blir det blant annet påpekt at Møre og Romsdal de siste tre årene har vært blant de tre dårligste fylkene på SSB sin likestillingsindeks, at årsmeldingen fra 2006 inneholder kun et punkt om likestilling, og at det ikke blir gjort greie for den faktiske tilstanden på området slik det har blitt gjort de to foregående årene. I forhold til ansvarsområdene innen de sentrale fylkeskommunale politiske områdene, så blir det vist til en del oppdateringer på status innen likestillingsutfordringer i den fylkeskommunale virksomheten. Fylkesrevisjonsrapporten påpeker også at innen de ulike politikkområdene så ser det ut til at det er et tydelig kvinneperspektiv som preger likestillingspolitikken, og er slik i tråd med mine funn.

Informantene i Likestillingsutvalget snakket om likestilling som synonymt med likestilling for kvinner, og kun et par informanter nevnte likestilling for menn som viktig i arbeidet fremover. Det eneste arbeidet som er gjort for menn i følge informantene, var et arbeid med å undersøke menns rettigheter for prostataundersøkelse synonymt med den rettigheten kvinner har med mammografiundersøkelse. Dette arbeidet ble meg imidlertid fortalt at det stoppet opp i administrasjonen pga mangel på ressurser til å undersøke dette nærmere. Likestilling blir gjennom begreper, omtale og tiltak gitt en politikkutforming som på mange måter minner om den feministiske likestillingspolitikken som ble ført som "kvinnefrigjøringspolitikk" på 1970 tallet. I fylkesdelplanen blir også erfaringen fra kvinnekampen fra 1960 og -70 tallet brukt som argument for at likestilling mellom kvinner og menn får størst gjennomslagskraft når den inngår i allianser med andre diskriminerte, og at slik bør likestillingspolitikken på fylke også omfatte likestilling for etniske minoriteter og funksjonshemmede (Møre og Romsdal fylkeskommune 1999) .

Manglende referanseramme for rollen til Likestillingsutvalget gjennom en fylkesdelplan, gjennom et kjønnsperspektiv i selve fylkesplanen, eller som en del av RUP, gjør at rollen til Likestillingsutvalget ikke har fått en regional utviklingsaktørrolle. Av det informantene i Likestillingsutvalget nevner av arbeid, tiltak og rollebeskrivelser av utvalget, så synes

Likestillingsutvalget i stor grad å ha en slags ”vaktbikkjefunksjon” med noe pådriverarbeid mot kommunene. Da der ikke er noen gyldig eller nyorientert fylkesdelplan til å styre arbeidet, så blir konsekvensen av den manglende implementeringen av gender mainstreaming ikke bare en politikk som bryter med den nasjonale likestillingsstrategien, men også en rolle- og politikktutforming som bryter med det regionale styringsnivået sitt tiltenkte ansvar og myndighetsområde gjennom Ansvarsreformen.

I forhold til Healey sin institusjonelle kapasitesteori, Ansvarsreformen og en rekke andre undersøkelser som tidligere nevnt, så er rollen som regional utviklingsaktør det som skal prege politikken på regionalt styringsnivå. Det at Likestillingsutvalget i Møre og Romsdal har en fraværende regional utviklingsaktørrolle, kunne ha blitt sett i relasjon til at Likestillingsutvalget bare har en rådgivende rolle ovenfor Fylkesutvalget, men i det at de driver ”vaktbikkjefunksjon” og pådriverarbeid så synes denne argumentasjonen å falle bort. Det som imidlertid er klart, det er at likestillingspolitikken ikke fyller rollen som regional utviklingsaktør gjennom det å drive ”protester” mot kirkens praksiser da de har fritak gjennom likestillingsloven (jf. Likestillingslovens unntak for indre trossamfunn), eller det å sende blomster som støtterklæring til den kvinnelige veisjefen. Type reaksjoner som Likestillingsutvalget gjorde i disse sakene, vil nok mange være enig i er viktig i et likestillingsperspektiv, men at denne type rolleutforming skal utføres av regionalt styringsnivå – det stiller jeg meg mer kritisk til.

Pådriverarbeidet og informasjonsarbeidet ovenfor kommunene er viktig, men i henhold til Ansvarsreformen så forpliktet regionalt styringsnivå gjennom tildelingen av de tidligere statlige distriktsmidlene å fylle rollen som regional utviklingsaktør i større grad enn det en pådriverrolle og informasjonsrolle ovenfor kommunene gir. Ansvarsreformen er i tråd med Healey slik at regional utviklingsevne krever institusjonell kapasitetsbygging gjennom proaktive organisasjoner og arbeidsformer, som krever at aktørene selv er offensive i det å ta initiativ til samarbeid med andre aktører. Forpliktende samarbeid, nettverk og partnerskap blir slik sentrale virkemidler, noe som jeg vil komme tilbake til.

Hedmark har heller ikke implementert gender mainstreaming som overordnet strategi til å styre likestillingspolitikken, og dette har klare negative konsekvenser også i Hedmark. Den manglende implementeringen av gender mainstreaming regionalt får store konsekvenser for det å skape en helhetlig politikk vertikalt, og bryter med viktige premisser i Ansvarsreformen og erfaringene fra flere regionale undersøkelser (Amdam og Tangen 2005:37). Mangelen på integreringen av gender mainstreaming vil også gi undersøkelser, arbeid og tiltak en manglende bevisst vurdering gjennom et kjønnsperspektiv i det å få tilsiktede effekter. Faren er at undersøkelsene og tiltakene blir basert på en tilfeldig eller skjev

tilnærming ut fra enkeltpersoner eller et mindre antall personer sine personlige eller politiske oppfatninger.

Det må imidlertid nevnes at det ble nevnt av regional utviklingsansvarlig i Hedmark at KVU vil fungere som prosessleder i utviklingen av veilederen som skal ligge til grunn for arbeidet i partnerskapet, og at de skal benytte seg av 3R-metoden. 3R-metoden er et analyseredskap gjennom gender mainstreaming strategien, og Lædre (2003) viser til at i Bergen kommune og Hordaland fylkeskommune så var 3R-metoden et egnet verktøy til å komme i gang med tenkningen omkring gender mainstreaming. Slik kan det synes som om KVU tenker å implementere kjønnsperspektivet eller noen av kjønnsperspektivets elementer i det regionale partnerskapet for likestilling. Det er imidlertid ikke på intervju tidspunktet noe kjennskap til, eller noen implementering av strategien som gjør at den regionale likestillingspolitikken synes å ha et overordnet kjønnsperspektiv liggende til grunn for arbeidet.

Informantene i Hedmark gav som i Møre og Romsdal uttrykk for en forståelse om at likestilling er synonymt med likestilling for kvinner, men pga referanserammer gjennom den overordnede handlingsplanen, "lokal likestillingssaldo" og arbeidet med veilederen til det regionale utviklingsarbeidet så kan dette legitimeres på en annen måte enn i Møre og Romsdal. Hedmark arbeider ut fra overordnede, nyorienterte og gyldige referanserammer forankret i både juridiske, regionale og politiske vurderinger. Jeg vil vise at den manglende implementeringen av gender mainstreaming ikke får så store negative konsekvenser som i Møre og Romsdal, i det at fylket har gjennom institusjonell kapasitetsbygging gjennomgående sterkere kvalitet på flere viktige elementer hos kapitalformene.

I Hedmark har man en overordnet handlingsplan for likestilling med en tilhørende kommunikasjonsplan for virksomhetene, samt en "lokal likestillingssaldo" som grunnlag for utforming av treffsikre likestillingstiltak. Det blir arbeidet med å styrke den regionale utviklingsaktørrollen gjennom partnerskapsavtale både vertikalt og horisontalt, hvor det blant annet i startfasen skal arbeides med å utforme en veileder for arbeidet. Det regionale styringsnivået i Hedmark har valgt å organisere likestillingsarbeidet ved å samordne det interne likestillingsarbeidet på fylket med det eksterne regionale utviklingsarbeidet i Hedmarksamfunnet. Denne samordningen har sin bakgrunn i den holdning at en ikke kan drive regionalt utviklingsarbeid om en ikke har en gjennomarbeidet likestillingspolitikk internt. Til slutt så må KVU sin rolle på regionalt styringsnivå i Hedmark nevnes, da de er en stor ressurs i kunnskapstilførsel, i fremming av forslag til tiltak, i tjenesteproduksjon, i forskning og undersøkelser m.m.

En ser komparativt gjennom Hedmark sin institusjonelle kapasitetsbygging på en del elementære områder, at det å ha overordnede referanserammer som styrer

likestillingsarbeidet, det har stor kvalitet- og kapasitetsinnvirkning på de andre kapitalformene. Kunnskapsforankring gjennom overordnede referanserammer synes i stor grad å innvirke på relasjonsressursen i forhold til forpliktende samarbeid og partnerskapsbygging i Hedmark. Det handlingsrommet som ligger til regionalt styringsnivå kan i større grad utnyttes gjennom den kunnskapsforankringen en har i referanserammene, og slik evner en å utnytte dette regionale handlingrommet ved samarbeidsformer og partnerskapsbygging, som da gjennom den regionale utviklingsaktørrollen øker likestillingspolitikkenes mobiliseringsevne. Overordnede referanserammer for likestillingsarbeidet, da både som styrende for tiltak, rolleutforming og organisering, synes altså å gjøre Hedmark mindre sårbar for manglende implementering av en kjønnsstrategi i arbeidet. Men i et ovenfra og ned perspektiv så blir begge regionene flaskehals i det å få en bevisst kjønnsvurdert, helhetlig og slagkraftig likestillingspolitikk. Om en slik manglende implementering av et kjønnsperspektiv som ivaretar begge kjønn sine rettigheter har ført til en maktmotstand mot likestilling både på struktur- og individnivå, som kunne vært mindre ved implementeringen av gender mainstreaming, det mener jeg det er store potensielle muligheter for.

Den rolleutformingen, politikktutformingen og utviklingen en har på regionalt styringsnivå på likestillingsområdet gitt referanserammene, kan også relateres til debatten omkring regionenes rolle i styringssystemet, som jeg vil komme nærmere inn på. Betydningen av horisontal samordning og partnerskap som kapasitetsfremmende faktor for Hedmark, samt i hvilken grad den manglende vertikale samordningen med sentralt styringsnivå virker hemmende på kapasitetsbyggingen, er sentralt. Horisontal og vertikal samordning er ikke bare sentralt i samfunnsplanleggingsteori som vist ved Healey sin institusjonelle kapasitetsteori, men er også sentralt i debatten omkring regionenes rolle i styringssystemet.

Type og omfang av referanserammer har vist seg å være en viktig premissleverandør for hvordan fylkene har klart å utvikle relasjonsressursen i min undersøkelse. Utviklingen av relasjonsressursen er slik i sterk grad påvirket av den rolleutforming og politikktutforming som er på likestillingsområdet, da gitt de typer og det omfang av referanserammer som er tilstede i arbeidet.

6.2 Kapasitetsfremmende faktorer for relasjonsressursen

Rekkevidden og omfang av aktører i samarbeid synes å være en svært kapasitetsfremmende faktor i forhold til mitt teoretiske utgangspunkt. Likeså blir da mangel på aktørsamarbeid en hemmende faktor for utviklingen av relasjonsressursen. Det at Hedmark gjennom lengre tid har opparbeidet seg en tradisjon for å samarbeide med ulike regionale

utviklingsaktører på likestillingsområdet, synes å ha vært en suksessfaktor for implementeringen og utviklingen av den nye utviklingsaktørrollen. Relativt til Møre og Romsdal så ser en mangelfull utvikling av kvaliteten der, og at dette kan ha innvirket på den manglende implementeringen av den regionale utviklingsaktørrollen. At Hedmark har valgt å benytte seg av et stort antall ulike aktører i forskjellige likestillingsprosjekter internt og eksternt gjennom mange år, kan synes å ha gitt Hedmark et mer solid fundament til det å i større grad kunne møte utfordringene som fulgte med Ansvarsreformen og det økte regionale utviklingsansvaret. En kan også se på likestillingspolitikken til Hedmark at der er en helhets- og samordningstanke som preger denne når de kobler sammen den interne og eksterne likestillingspolitikken. Bak dette ligger en tanke om at en oppnår mer med å samarbeide i den interne og eksterne politikken, og at en får synergieffekter av et samarbeid som en ikke får ved en mer sektorisert og adskilt intern og ekstern likestillingspolitikk.

I Hedmark så er der altså en mer utviklet tradisjon for samarbeid med andre utviklingsaktører, og spesielt viktig virker det samarbeidet og partnerskapet som fylket har hatt med KVVU i det å skape kultur og tradisjon for samarbeid med eksterne regionale utviklingsaktører. En regionalpolitikk som har tradisjon for samarbeid synes slik å gjøre terskelen mindre for det å videreutvikle samarbeid til mer forpliktende partnerskap i min komparative undersøkelse. Det at Hedmark fylke generelt har en sterk utviklingsaktørrolle med bruk av partnerskap som et viktig virkemiddel i sin regionalpolitikk, har bidratt til at etableringen av partnerskapet for likestilling kan ta utgangspunkt i et eksisterende regionalt partnerskap og aktørene der.

I en nyere St.meld. så blir det påpekt at det er store variasjoner mellom regionene i forhold til grad av suksess som utviklingsaktør. Det blir vist til at det er stor variasjon i hvor mye midler hvert enkelt fylke har til regionalt utviklingsarbeid, og at fylkene har ulike tradisjoner og forutsetninger for utviklingsarbeid. Dette gjør at rollen som utviklingsaktør får ulikt innhold i de ulike regionene, og det blir uttrykt at dette i liten grad er fanget opp i eksterne vurderinger (St.meld. nr.12, 2006-2007). Hedmark fylke viser altså komparativt til Møre og Romsdal hvordan man kan øke den institusjonelle kapasiteten ved det å etablere samarbeid og partnerskap på likestillingsområdet, men at det synes å være en viktig forutsetning å ha samarbeidstradisjoner og økonomiske midler til det å kunne benytte seg av handlingsrommet og utviklingsaktørrollen. Ved etableringen av partnerskap for likestilling i Hedmark, så er målet å få større og bredere samfunnseffekt enn det fylket hadde greid å oppnå alene gjennom ulike enkelttiltak. Etableringen av partnerskapet gir også en legitimitet for likestillingsarbeid, samt at det kan gi synergieffekter til flere samfunnsområder og til det å få flere aktuelle utviklingsaktører tilknyttet partnerskapet.

I relasjon til det økte ansvaret og den økte myndighet i regionalpolitikken for fylkene, så synes opprettelsen av to pilotprosjekter, to statlig finansierte regionale likestillingscenter i 2007, å være spesielt. Et regjeringsoppnevnt utvalg påpekte allerede i 1994 (NOU 1995) en manglende regionalpolitikk for likestilling. Dette har i ettertid også blitt påpekt av blant annet FN's Kvinnekommisjon i 2003 (KUN 2006), av Statskonsult i forbindelse med en evaluering av det tidligere Likestillingscenteret i 2002 (KUN 2006), av KVU, KUN og FH i en rapport fra KUN (2006), samt i arbeidet med den nye diskrimineringsombudsloven (Ot.prp.nr. 34, 2004-2005).

To pilotprosjekt med regionale likestillingscenter som en utvikling av de to Kvinneuniversitetene er nå i gang for perioden 2007-2010. Kvinneuniversitetene har hatt en selvstendig rolle tidligere, men blir nå statlig finansiert som pilotprosjekter i likestillingsapparatet. De regionale likestillingscenterne skal ha en funksjon som pådriver, iverksetter og veileder for likestilling - og mangfoldsarbeid, med forankring i nasjonal og regional politikk. Centerne skal arbeide i nær kontakt med nasjonale, regionale og lokale myndigheter, virksomheter og organisasjoner innen samfunns- og arbeidsliv. En viktig funksjon vil være å bidra til at ulike tiltak formidles og eventuelt koordineres mellom ulike nivå i forvaltningen, mellom offentlige og private aktører. Som faglig støttespillere for nasjonale og regionale myndigheter så skal centerne bidra til å identifisere likestillingsutfordringer og formidle disse tilbake til fagdepartement og andre relevante myndigheter (KUN 2008) .

I det at de regionale likestillingscenterne skal ha en slags koordinerende funksjon og samordningsrolle for politikken mellom styringsnivåene, så synes dette å ha i seg en unødig byråkratisk funksjon, samt å kunne være et demokratisk problem. Deres tiltenkte rolle som koordinator i horisontale samarbeid og partnerskap, er noe som bryter med tanken om fylket som den ledende aktøren i partnerskap (St.meld. nr. 12, 2006-2007). Det kan også knyttes til Healey og det påpekte behovet for en politisk styringsmekanisme, metastyring eller metagovernance (Healey et al. 1999).

Det som fremstår som helt klart i min undersøkelse, det er at det ikke er noen samordning eller samarbeid mellom regionalt og sentralt nivå i verken Hedmark eller Møre og Romsdal. En får slik en likestillingspolitikk som ikke er helhetlig ved at den bygger på de samme mål og strategier. Den manglende implementeringen av gender mainstreaming på regionalt nivå generelt, og den type likestillingsarbeid og likestillingspolitikk som viser seg i min empiri, synes å være argument for en bedre samordning mellom styringsnivåene om målet er en slagkraftig likestillingspolitikk.

Jeg argumenterte i situasjonsanalysen med det at SSB indeksen (SSB 2006b) viser at landets nitten fylker i stor grad er ulike både i utvikling og utfordringer, og at slik blir det

regionale styringsnivået sin evne til å tilpasse seg og finne konkrete tiltak mot egne regionale utfordringer en av suksessfaktorene i det å oppfylle den sentrale likestillingspolitikkenes mål. Det synes å eksistere ulike regionale utforminger i hvordan noen av de fylkene som arbeider med likestilling i samarbeid og partnerskap med eksterne aktører har løst dette, og jeg tror at det er en viktig suksessfaktor at en tilpasser sin utviklingsstrategi til den kultur, tradisjon og særegenhet som er på det regionale styringsnivået og i den bestemte regionen. Jeg har tro på at en lykkes bedre i endringsarbeid om endringene får vokse frem gjennom tilførsel av kunnskap, praksis og erfaring, og opplevd behov og tillit, enn at behovet for noe skal påtvinges av eksperter utenfra. Per i dag så synes ikke problemet på likestillingsområdet på regionalt styringsnivå å være manglende handlingsrom, eller tilgjengelige virkemidler i form av ansvar og myndighet. Det som synes å være den store hemskoen, det er manglende kunnskap og referanserammer i arbeidet til å ha "tyngde" nok til å samarbeide mer med eksterne aktører, og at det slik kan utvikles en tradisjon, legitimitet og tillit slik at partnerskapsarbeid er mulig.

Hajer og Wagenaar (2003:12) sier i den forbindelse dette om politikk og politikktutforming: "politics and policymaking...is not simply about finding solutions for pressing problems, it is as much about finding formats that generate trust among mutually interdependent actors". Hedmark fylke synes relativt til Møre og Romsdal å vise hvordan tillitsbygging og relasjonsbygging med eksterne utviklingsaktører over tid, kan ha en positiv effekt på det å utvikle governancestrukturen på regionalt nivå. I det å skulle relatere kapasitet til den regionale samarbeidssituasjon i Hedmark og utvikling av en sterkere regional utviklingsaktørrolle, så viser Røiseland og Aarsæther (1999) til hvordan sosial kapital er en faktor i drøftingen mellom forholdet lokalitet og kapasitet. Putnam (1993:167) definerer sosial kapital som egenskaper ved sosialt liv, som tillit, normer og nettverk, og at dette setter deltakerene i stand til å handle mer effektivt for å løse felles oppgaver.

De regionale likestillingssentrene er i sin funksjonsbeskrivelse, da sett i forhold til styringsverket med de ulike nivåene sitt ansvar og myndighet, en reell fare for å bli et ytterreliggende ekspertorgan uten en klar posisjon i styringsverket. Om de regionale likestillingssentrene skulle få en slik type ekspertrolle, så synes dette å ikke være det beste utgangspunkt for en likestillingspolitikk som har som siktemål å være regionalt tilpasset den kulturen som er i regionen. Den utviklingen som en har sett i Agderfylkene etter publiseringen av SSB indeksen fra 2006, med opprettelse av regionalt likestillingssenter som et partnerskap av regionale utviklingsaktører, synes å belyse dette. I Agder så var det næringslivet som selv erfarte at det måtte gjøres noen tiltak i forhold til den manglende likestillingen i regionen, og at dette fikk en positiv effekt på Agderrådet, fylkeskommunene, flere av de største kommunene, Universitetet i Agder, samt Agderforskning. Fra forslag om

det å i fellesskap å skulle etablere et regionalt forum for likestilling, så utviklet dette seg til et initiativ og en prosess mot et regionalt likestillingssenter for Agderfylkene. Senteret er tenkt finansiert gjennom økonomiske midler fra de deltakende aktørene, og utgjør et supplement til styringsverket som et horisontalt partnerskap. Eksempelet fra Agder kan relateres til Friedmann (1987) sin sosiale mobiliseringsstrategi, og hvordan ulike aktører med ulike verdier og prioriteringshensyn, finner sammen når sakskompleksiteten oppleves å være for vanskelig til å løses alene. Agderfylkene viser hvordan ulike regionale utviklingsaktører deltar i et bredt samarbeid for å få endret likestillingssituasjonen, hvor utviklingen skjer i en prosess nedenfra. Næringslivet, arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjoner, kunnskaps- og forskningsinstitusjoner, kommuner og fylkeskommuner står sammen i det å endre utviklingen i regionen, uten noe sentralstyrt planlegging og statlige midler. Gjennom samarbeid og deltakelse så skal aktørene i fellesskap utvikle tiltak for økt likestilling. På det pietistiske Sørlandet så vil ulike likestillingstiltak røre ved ”grodde” forestillinger i kulturen, som kanskje ikke kjennetegner det ønskede samfunnet og de felles verdiene, men den kristne maktelites verdier som har fått utvikle seg negativt for likestillingen og samfunnsutviklingen i regionen gjennom flere hundre år (Kubens 2008). Ulike aktører har gjennom etableringen av det regionale likestillingssenteret funnet sammen i lokal og regional sosial mobilisering mot det at de deler et felles mål, som er proaktive likestillingsstrategier for Agderregionen i det å få ønsket samfunnsutvikling gjennom økt likestilling.

At den regionale utviklingsaktørrollen har i seg det at en skal forsøke å etablere samarbeid og partnerskap med private og frivillige utviklingsaktører, så tror jeg deres egenopplevde behov for å delta må erkjennes over tid, samt erfares i regionale utfordringer. De regionale likestillingssentrene kan fort få rollen som eksterne eksperter, og at likestillingsarbeidet på regionalt nivå og i et eventuelt partnerskap da ikke får den legitimitet og forankring som det trenger i det å få gjennomslagskraft. Habermas (1995) er en av de som sterkest har fremmet betydningen av felles forståelse, lokale bånd og kollektiv identitet som elementære faktorer i legitimeringen av politiske institusjoner. Fylkene har imidlertid et ansvar som regionalt styringsnivå for å initiere forpliktende samarbeid og partnerskap i regionen, og påvirkning mot andre regionale utviklingsaktører blir slik viktig om en ønsker endring på sikt.

Det er et demokratisk problem festet til det å gi for mye ansvar og makt i regionalpolitikken til et organ som ligger på siden av styringsverket, slik som de regionale likestillingssentrene vil gjøre. Sentrene synes ikke å skulle være organisert verken som en del av det sentrale- eller regionale styringsnivået, men er tenkt som et koordinerende organ mellom den sentrale- og regionale politikken, samt å være et virkemiddel i den regionale likestillingspolitikken. Slik kan det tenkes at det blir ikke bare et problem knyttet til det

regionale styringsnivået sin rolle som ledende aktør i regionale partnerskap, men også i forhold til det som angår både påvirkning, legitimitet, makt og lovverk i forhold til regionalt og sentralt styringsnivå. Både Habermas (1995) og Friedmann (1987) har argumentert for en samordning av ovenfra – og ned styringen og nedenfra – og opp styringen. Tanken deres er at den instrumentelle rasjonaliteten blir knyttet til den vertikale strukturen, profesjonelle fellesskap og effektiv ressursbruk, og at de folkevalgte og det sivile samfunnet fungerer som viktige bidragsytere og skapere av horisontale moraldannende fellesskap. Disse fellesskapene blir av mange regnet for å være en nødvendig motvekt til de vertikale faglige fellesskapene. Den store utfordringene er likevel å skape en mer balansert utforming i reelle dialoger med maktlikevekt og argumentasjonsplikt mellom deltakerene. Med både regionalt likestillingssenter og regionalt styringsnivå som offentlige og styrende aktører i forpliktende samarbeid og partnerskap, så vil maktlikevekten og påvirkningskraften kunne synes liten for andre regionale utviklingsaktører. Friedmann (1992) og hans sentrale bidrag om empowerment er aktuell her, da Friedmann hevder at moderniseringen har ført til en økende styrking av privat virksomhet og offentlig administrasjon, og at slik har de demokratiske styringsorganene og det sivile samfunnet fått mindre betydning. Argumentasjonen min omkring den sterke rollen til de regionale likestillingssentrene kan relateres til hvordan regionalt styringsnivå som folkevalgt organ kan trolig miste makt og påvirkningskraft til de regionale likestillingssentrene.

Argumentasjonen min er som en summering ikke det at man skal lene seg tilbake og vente på at ulike samfunnsaktører skal erkjenne at de kan ha en viktig rolle i det å øke en region sin likestilling og samfunnsutvikling, men at jeg er kritisk til det at det skal etableres flere aktører med den samme proaktive og regionale utviklingaktørrollen som regionalt styringsnivå er tiltenkt. Jeg opplever at det nå etableres en dobbeltfunksjon som ikke supplerer den eksisterende strukturen i stor nok grad til at dette lar seg legitimere som en styrking av likestillingsapparatet. Samt så synes det unødig å etablere et organ med de koordinerende og initiativfremmende funksjoner som de regionale likestillingssentrene er tiltenkt, da dette er noe som burde kunne utvikles og styrkes både horisontalt og vertikalt gjennom eksisterende styringsstruktur. En klarere ansvars- og myndighetsfordeling, samt mer governancebaserte strategier mellom styringsnivåene vil trolig være en viktig faktor for staten å klarlegge og utvikle i det å styrke regionalpolitikken på likestillingsområdet. Den statlige organiseringen og styringen er også hva NIBR og Nordregio i 2004 påpekte som et sentralt problem for fylkene i det evne å utnytte den regionale utviklingsaktørrollen (St.meld. nr.12:3.3.2, 2006-2007).

Om man ser til Sverige så synes de heller å ha satset mer på det å gjøre det ene tiltaket for økt likestilling bedre rustet for suksess. I Sverige har det vært en skikkelig satsning på

implementering av gender mainstreaming i regionene, hvor regionene har blitt satt i stand til å evne å føre en helhetlig og regionalt tilpasset likestillingspolitikk i tråd med de sentrale strategier gjennom en omfattende opplæring av ansatte på regionalt nivå. I tråd med dette så synes en fullføring og styrking av den påbegynte rolleendringen til regionalt styringsnivå mer fornuftig i det å øke dets mulighet til å evne å utnytte det regionale handlingsrommet og den regionale utviklingsaktørrollen, før en går videre med flere regionale tiltak på likestillingsområdet. Om en skal ha et regionalt styringsnivå, og en regional likestillingspolitikk, så synes opprettelsen av de regionale likestillingsssentrene å falle inn under den forskning som viser at en har et regionalt styringsnivå med en uklar funksjon, og at regionalt styringsnivå som en konsekvens av dette slik ikke makter å finne en sterk og selvstendig rolle som en del av styringsverket (St. meld. nr.12, 2006-2007).

Andre sentrale faktorer som har ført til at Hedmark har klart å øke sin institusjonelle kapasitetsbygging, er etter mitt syn både den politiske og administrative organiseringen som Hedmark har. Samt enkeltpersoner som ved bruk av sin makt, har klart å fremme likestilling i systemet og i politikken.

6.3 Kapasitetsfremmende faktorer for mobiliseringsevnen

Den mulighetsstruktur som eksisterer for å oppnå institusjonell endring, er en faktor som har vist seg som et klart kapasitetsbyggende funn i min komparative undersøkelse.

Mulighetsstruktur angår den kvaliteten som skal avdekke aktørenes ønskelighet, muligheter og begrensninger i det å oppnå institusjonell endring på likestillingsområdet. Jeg valgte i mine intervju spørsmål å fokusere på de strukturelle rammene som hemmende eller fremmende faktorer for likestillingsarbeidet. Det er imidlertid vanskelig å se mulighetene og begrensningene i de strukturelle rammene som noe som er upåvirket av aktørenes interesser, og dette er noe av det Healey og nyinstitusjonell teori også vektlegger (Healey et al. 1999). De strukturelle rammene som likestillingsarbeidet er organisert under, er i stor grad også et produkt som er formet av makt og interesser over tid. Det som helt klart viser seg i min komparative undersøkelse, er hvordan de strukturelle rammene som omgir likestillingspolitikken gir et bilde av de muligheter og begrensninger som er, og hvordan makt og interesser innvirker på dette.

Likestillingens kår som en del av den administrative og politiske plasseringen i styringsverket, var noe som samtlige av mine informanter fremhevet som viktig i begge fylker. Dette kan sees som det reelle handlingsrom som likestillingspolitikken har i styringssystemet, gitt de styringsvilkår og styringsmuligheter som en har gjennom kunnskaps- og relasjonsressursen. Slik blir det reelle handlingsrommet den mobiliseringsevnen som gir

seg av den graden av kvalitet som kan avledes fra kunnskaps- og relasjonsressursen. I praksis så blir det teoretiske utgangspunktet til Healey med institusjonell kapasitet som en kausalmmodell litt rigid. Jeg opplever i min komparative undersøkelse at det reelle handlingsrommet sammenfaller med de styringsvilkår og styringsmuligheter som foreligger, altså kunnskaps- og relasjonsressursens forhold til mobiliseringsevnen som kapitalform. Men jeg opplever det jeg vil kalle en "høna og egget" problematikk, hvor årsak og virkning ikke kan plasseres så direkte som det Healey sin modell foreskriver. Healey sin modell som anvendelse på mitt problemområde i både Møre og Romsdal og Hedmark gir ingen direkte kausalforklaringer, men de gir et godt bilde på hvordan enkelte faktorer er klart institusjonelt kapasitetsbyggende, og hvordan den ulike graden av kvalitet ved de tre kapitalformene gir en samspillseffekt som sier noe om den totale institusjonelle kapasiteten.

Det som klart blir påpekt av samtlige informanter i Hedmark som en kapasitetsfremmende faktor for likestillingen, det er den administrative og politiske organiseringen. Det interessante er at motsatt så fremhever de fleste informantene i Møre og Romsdal organiseringen der som en hemmende faktor. I Møre og Romsdal så er det imidlertid den administrative organiseringen som anses som mest hemmende for likestillingsarbeidet.

Det er grad av makt til handling og påvirkning som blir fremhevet av informantene, hvor makt bak likestillingspolitikken anses som helt fundamentalt om en ønsker en intern og ekstern politikk med mobiliseringsevne. Den administrative og politiske organiseringen av likestillingspolitikken i Hedmark synes komparativt til Møre og Romsdal å være en viktig kapasitetsbyggende faktor for både handling og påvirkning, men også for den legitimitet og det fokus likestillingen får i organisasjonen og samfunnet. Det at likestilling i Hedmark er et ansvarsområde som ligger til Fylkesrådet med egen fylkesrådsansvarlig for likestilling, at personalsjefen har likestilling som en sentral arbeidsoppgave, at der er egen regional utviklingsansvarlig for likestilling, samt at Fylkesrådet og Fylkesdirektøren sitter i SAMU, blir av samtlige informanter fremhevet som sentrale organiseringer om målet er økt likestilling.

Det at likestilling administrativt og politisk er oppgaver som er plassert øverst i hierarkiet i organisasjonen, gjør at det er personer med mye makt og påvirkningsmulighet som håndterer dette området. Det er her nærliggende å nevne Foucault, som diskuterer makt i relasjon til politisk styring, og er opptatt av hvordan makt strukturerer handlinger (Flyvbjerg 1997). Etter Foucault så vil den administrative og politiske organiseringen av likestilling i styringssystemet slik være en manifestering av makt som vil strukturere holdningene til likestilling blant de ansatte og politikerene. Det er imidlertid andre måter det kan tenkes å kunne skape legitimitet for likestilling enn gjennom den makt som ligger i strukturen, og Habermas (1995) er en av de som er opptatt av hvordan vi kan skape eller legitimere makt.

Slik står kanskje ikke Habermas og Foucault så langt fra hverandre i min undersøkelse, om likestilling er ansett å være en positiv og legitim strategi for økt rettferdighet og samfunnsutvikling. Den administrative og politiske organiseringen strukturerer slik mulighetene til handling for likestillingsområdet gjennom makt som er gjort legitim gjennom et styringssystem som skal ivareta innbyggerenes interesser gjennom valg av politikere. De valgte politikerene sine muligheter for makt til å strukturere handlinger på likestillingsområdet, er slik gjennom demokratiet skapt til å være en legitimt gitt makt som reflekterer flertallets ønsker i befolkningen.

Delingen av arbeidsgiveransvaret og utviklingsansvaret for likestilling i den administrative organiseringen i Hedmark har gitt mer dybde og bredde i omfanget av kunnskap. Samarbeidet mellom det interne og eksterne ansvaret har bidratt til en integrering med økt kunnskapsakkumulasjon, samt at dette er et klart fruktbart virkemiddel i det å få ny forståelse og økt handling på likestillingsområdet. Ved å skille ut den regionale utviklingsaktørrollen i administrasjonen, så ønsker Hedmark å være en tydeligere utviklingsaktør som en del av det ansvaret fylkene fikk med Ansvarsreformen. I dette ligger samarbeid og partnerskapsarbeid som sentrale virkemidler til bruk for fylkene i det å oppfylle utviklingsaktørrollen, og disse virkemidlene benytter Hedmark seg av i kraft av muligheter og vilkår som muliggjør dette. Slik ser en at den administrative og politiske organiseringen ikke bare gir mening for mobiliseringsevnen etter en forståelse som kausalvirkning av kunnskaps- og relasjonsressursen, men også at mulighetsstrukturen som en del av mobiliseringsevnen, medvirker og muliggjør de forutsetningene og den kvaliteten som ligger til kunnskaps- og relasjonsressursen.

I Møre og Romsdal er den administrative og politiske organiseringen av likestilling noe som fremheves av informantene som hemmende for mobiliseringsevnen. Informantene forteller om et Likestillingsutvalg uten status, ressurser og legitimitet, og hvordan likestilling har vært en "kasteball" i administrasjonen. Likestillingsutvalget er et rådgivende utvalg for Fylkesutvalget, som er arbeidsutvalget til Fylkestinget. Slik er det langt opp til den øverste politiske ledelsen. Administrasjonen til Likestillingsutvalget sitter ikke i noen ledergruppe, og kanalen blir da gjennom Kultursjefen opp til Fylkesdirektøren. Slik blir det mye informasjon som går ut, og lite som kommer inn i følge rådgiver for Likestillingsutvalget. Det blir altså mye enveis kommunikasjon, da det blir for "langt til toppen". I det å bygge opp kapasiteten så peker flere av informantene på det at likestilling burde administrativt ha vært lagt til hovedadministrasjonen under Fylkesdirektøren, knyttet til f.eks fylkesplanen og fylkesplansjefen. Argumentet for dette er at arbeidet med likestilling hadde blitt løftet opp i hierarkiet, og slik fått mer "tyngde" og tverrsektoriell forankring.

En ser slik at likestillingspolitikken i Møre og Romsdal har en langt svakere politisk og administrativ posisjon enn Hedmark i et maktperspektiv. Mange mener imidlertid at formannskapsmodellen er en langt mer demokratisk styringsmodell enn den parlamentariske styringsmodellen er, men en ser også at demokrati kan føre til en marginalisering av politikkområder, slik som for likestillingspolitikken i Møre og Romsdal. Flere av informantene i Møre og Romsdal viser til en politisk og administrativ ledelse bestående hovedsakelig av menn, hvor det er en utbredt holdning at likestilling er noe som er viktig i den grad at de holder seg innefor det som anses som "politisk korrekt". Manglende makt i en formannskapsmodell, hvor det hersker en slik kultur, gjør at enkelte politikkområder får vanskelige kår. Det kan her nevnes at noen av informantene forteller om den samme problematikken knyttet til eksempelvis Eldrerådet i Møre og Romsdal. Fylkesrådet for funksjonshemmede stiller sterkere da de har en del interesseorganisasjoner som øver stort press både på utvalget og den politiske ledelsen.

Slik ser en at rådgivende organ for det som går på rettigheter, "svake" og marginale grupper i samfunnet, er de som kanskje blir mest skadelidende i en formannskapsmodell, da det ikke er knyttet noe status til det å arbeide med disse politikkområdene. Dette ser en klart også ved konstitueringen av nye utvalg i Møre og Romsdal etter valget i 2007, hvor Likestillingsutvalget og Eldrerådet ble konstituert først i april 2008. Noe av årsaken var at det var mangel på menn som ville være representert i disse utvalgene, og at slik ble kjønnsbalansen et problem. I Hedmark blir disse gruppene løftet opp i makthierarkiet, og blir slik gitt legitimitet og høyere status gjennom den parlamentariske styringsmodellen. Jeg skal ikke gå inn på noe "pro et contra" argumentasjon for valg av styringsmodell på regionalt styringsnivå, men jeg konstaterer at likestillingens mobiliseringsevne ser ut til å være bedre stilt i den parlamentariske styringsmodellen i min komparative undersøkelse.

Enkelt personer sin makt og innflytelse er imidlertid en faktor som flere av mine informanter nevner i relasjon til den administrative og politiske organiseringen, og som også kan være en fremmede eller hemmende faktor for organiseringen. Det at Hedmark de siste årene har hatt fylkesråder som har fremmet likestilling og satt likestilling på dagsorden som ansvarsområde i Fylkesrådet, gjør at likestilling har hatt en mulighetsstruktur som har vært kapasitetsbyggende. Det er imidlertid slik at likestilling som politikkområde ikke er lovpålagt, og slik kan man med eksempelvis Fremskrittspartiet i Fylkesråd i ytterste konsekvens risikere at likestilling blir fjernet som ansvarsområde.

Dette kan man anse som trolig, da Fremskrittspartiet 21.04.2008 stemt mot Fylkesrådets innstilling om implementeringen av "et europeisk charter for likestilling" i Hedmark fylke. Fremskrittspartiet stilte i Fylkestinget spørsmål ved om det var riktig bruk av skattebetalernes penger å organisere informasjonskampanjer om likestilling i et land som

Norge, at likestilling er en selvfølge, og mente at det ble nesten som å stemme over at jorden er rund. I det at charteret kun er en politisk viljeserklæring, og ikke er økonomisk og juridisk bindende, så viser det hvor sårbar likestillingens posisjon kan være på et regionalt styringsnivå om der er et politisk flertall som mener at likestillingsarbeid er uviktig. Charteret ble imidlertid i voteringen i Fylkestinget vedtatt mot Fremskrittspartiets fire stemmer (Strand 2008).

Likestilling er et klart eksempel på et politikkområde som krever proaktivt arbeid for å nå målet om likestilling, da kjernen i likestilling angår det å arbeide for like rettigheter og muligheter for alle mennesker i samfunnet. Så lenge det er diskriminering av enkeltgrupper i samfunnet, så vil dette kreve proaktivt arbeid for å oppnå likestilling. Proaktivt arbeid vil kreve bred enighet og legitimitet både politisk og institusjonelt, og ikke minst blant samfunnets borgere.

En ser klart at likestilling har en annen legitimitet i Hedmark enn i Møre og Romsdal. Det at ansvaret for likestilling er plassert i den administrative og politiske toppledelsen, at det satses på tiltak, ressursbruk og organiseringer som er klart proaktive, viser høy grad av legitimitet når administrasjonen og fylkesrådene forteller om et Fylkesting som med klart flertall står bak arbeidet deres. Dette viser en kultur hvor likestilling har legitimitet, og hvor det med legitimitet også kommer ressurser og reelt handlingsrom til handling.

I Møre og Romsdal så ser en hvordan en sterk leder i Likestillingsutvalget har fremmet de funksjonshemma, og hvordan flere informanter mener at likestilling mellom kjønn har blitt nedprioritert. Leder for likestilling ytret også at Likestillingsutvalget og Fylkesrådet for funksjonshemma burde blitt sammenslått til et utvalg, da mye av arbeidet ble overlappende. Likestillingsutvalget skal fremme likestilling mellom kvinner og menn, mellom etniske minoriteter og majoriteten, og likestilling mellom funksjonshemma og ikke-funksjonshemma. Det som først kan anses som spesielt er at funksjonshemma som gruppe er representert så sterkt i Likestillingsutvalget når der er et eget Fylkesråd for funksjonshemma på fylket, da dette er en lovpålagt oppgave. Flere nevner at Likestillingsutvalget skal arbeide bredt, og at alder og seksuell legning også er viktige likestillingsområder. Det er slik veldig interessant at funksjonshemma i så stor grad er vektlagt når der er så mange andre interessegrupper som ikke er representert i andre utvalg. Flere av informantene mener at en sterk leder med interesse og fokus på funksjonshemma er det som har marginalisert likestillingsarbeidet for kjønn på fylket. Om Likestillingsutvalget og Fylkesrådet for funksjonshemma blir sammenslått, så kan det bety at enkelte områder kan bli sterkt nedprioritert om en legger et maktperspektiv til grunn.

Slik blir den mulighetsstrukturen som er styrt av aktørenes ønskelighet i min undersøkelse et spørsmål om interesser og makt, og hvor mulighetene og begrensningene kan

relateres til styringsmodellen og likestillingens legitimitet. Med legitimitet så vil det gjerne også følge ressurser og tiltak. Slik vil likestillingen ved de styringsvilkår og styringsmuligheter som er gitt ved kunnskaps- og relasjonsressursen i min undersøkelse ha reelt handlingsrom i den grad der eksisterer en mulighetsstruktur som fremmer mobiliseringsevnen.

6.4 Teoriens egnethet til å belyse mitt problemområde

Healey sin modell om institusjonell kapasitet og institusjonell kapasitetsbygging har vært svært nyttig i min undersøkelse. Som analyseredskap til å undersøke institusjonell kapasitetsbygging i en komparativ undersøkelse, så har modellen vært svært godt egnet til å belyse ulike faktorer sin betydning for den kapabilitet som likestilling har på regionalt styringsnivå i Møre og Romsdal. Modellen har den fordel at den er et flerfunksjonelt analyseverktøy, og at det slik kan tilpasses og anvendes på en rekke områder. Gjennom vektleggingen av institusjonell kapasitetsbygging så har Healey en modell som tar opp i seg det at endring og utvikling av institusjonelle strukturer er mulig.

Det at jeg har forholdt meg til et konkret politikkområde på regionalt styringsnivå, gjør at jeg har den fordel at jeg kan vurdere institusjonell kapasitetsbygging etter kriterier som ligger til grunn for likestillingsarbeid og likestillingspolitikk, samt de styringsvilkår og styringsmuligheter som ligger til det regionale styringsnivået. Slik har jeg hatt referansepunkter å vurdere etter, da begrepene til Healey åpner for mye skjønn hos forskeren angående definering.

Det som er fruktbart med modellen er at den er rik i sitt inkludering av suksessfaktorer, hvor både intern utvikling og eksterne krefter er vektlagt. Selv om jeg totalt sett har hatt god nytte av modellen, så kommer jeg ikke utenom det at modellen har sine svakheter. En vanlig kritikk av Healey sin modell er at kvalitetene hos kapitalformene er overlappende, både internt i hver kapitalform og mellom kapitalformene. Dette er også noe jeg erfarte tidlig i min bruk av Healey sin modell. Modellen viste seg overlappende og vanskelig å operasjonalisere, og dette ble en utfordring i arbeidet med intervjuguiden og i sorteringen av datamaterialet. Enkelte kvaliteter kan også være komplekse og inneholde et rikt omfang av vurderingskriterier, og det er ikke alltid fremstillingen fra Healey her er like god å forstå.

I det å ta opp i seg en omskiftende, omfattende og kompleks virkelighet, så blir det akkurat den manglende implementeringen av dette som jeg synes i hovedsak svekker anvendeligheten av modellen. Healey er etter mitt syn for detaljorientert, og går slik i den fellen at hun undervurderer ytterligere styrende faktorer. Institusjonell kapasitet har en

egenverdi utover det å være summen av de tre kapitalformene, da den institusjonelle kapasiteten blir påvirket av blant annet overordnet styring. Den overordnede styringen eller mangelen på sådan, innvirker i betydelig grad i min undersøkelse. En rekke evalueringer av regionnivået viser at mye av problemet til regionnivået ligger i fraværet av statlige styringsvilkår og styringsmuligheter, og slik viser praktiske kapabilitetsvurderinger en modell som gir den institusjonelle kapasiteten en egenverdi utover det å være summen av de tre kapitalformene. Healey sin modell kommer til altså til kort i det å inkludere den sterke innvirkningen som den institusjonelle reguleringen og den overordnede styringen av disse governance-nettverkene har på den institusjonelle kapasiteten (Healey et al. 1999).

De elementære faktorene gjensidig avhengighet, tillit og forhandling i governance-nettverkene er viktig i relasjon til en kritisk vurdering av Healey, fordi de belyser hvor stor innvirkning overordnet styring eller mangel på sådan kan ha for den institusjonelle kapasiteten. Med de regionale likestillingssentrene til Kvinneuniversitetene så vil man undergrave den regionale utviklingsaktørrollen, og samtidig gjøre den statlige overordnede styringen mer utydelig. Metastyring som behovet for ”å styre styringen” i governance-nettverkene, blir med de regionale likestillingssentrene en blanding av ulike styringsstrategier som kan tenkes å skape full forvirring. Faren for at de regionale likestillingssentrene får en uklar rolle, hvor de også i sterk grad kan bli skadelidende i et governance-nettverk som overstyrt av statlige instruksjoner- er også overhengende. En ser gjennom Hedmark fylke som eksempel, hvordan Healey undervurderer den overordnede styringen som en sterkt innvirkende faktor på den institusjonelle kapasiteten. Den institusjonelle kapasiteten kan slik argumenteres med å ha en egenverdi når en ser hvordan styringsmuligheter og styringsvilkår for regionalt styringsnivå blir hemmende gjennom uklar metastyring.

For at regionalt styringsnivå skal kunne ivareta ansvaret som regional utviklingsaktør med økt bruk av governance som styring, så er de avhengig av en struktur som ikke hemmer det denne rollen krever. I dag er det slik at governance baserte organisasjoner blir gjort avhengige av de eksisterende sektorstyresmaktene som tilhører government strukturene. Makten over regionalpolitikken ligger fortsatt i stor grad på nasjonsnivået når regionnivået ikke har kapabilitet, midler eller legitimitet (St.meld. nr. 12, 2006-2007). Regionene blir i min undersøkelse flaskehals i det å drive en god og helhetlig likestillingspolitikk. En ser at regionalt styringsnivå mangler avtaler og lovverk som pålegger og legitimerer likestilling som politikkområde på regionalt styringsnivå, samtidig som sentralt nivå er fraværende i samarbeids- og styringsdialogen på området. Slik har likestilling dårlig forutsetning som regionalt politikkområde når der mangler kulturell, juridisk og politisk legitimitet fra sentralt nivå gjennom vertikalt samarbeid og styringsdialog med regionalt styringsnivå.

Svakheten med Healey sin modell ser jeg i min undersøkelse i Hedmark, hvor det regionale likestillingscenteret med KVU er den som er gått inn som fagekspertise og prosessleder i det regionale partnerskapet for likestilling. Slik ser jeg også problematikken omkring makt, legitimitet og demokrati i myndighetenes styring av disse nye organisasjonsformene.

Kapittel 7

Avsluttende betraktninger

7.0 Konklusjon

I oppgavens konklusjon så tror jeg det kan være fruktbart å dra noen linjer mellom den tendensen en ser i det sentrale likestillingsapparatet, de regionale utviklingstrekkene og de empiriske funnene som jeg har gjort i min komparative undersøkelse i det å skulle besvare problemstillingen. For å kunne vurdere i hvilken grad det regionale styringsnivået sin kapabilitet kan forklare likestillingsutfordringene i Møre og Romsdal, så har jeg gjennom hele oppgaven hatt en gjennomgående vurdering av dette knyttet til de styringsvilkår, styringsmuligheter og den rollefunksjon som regionalt styringsnivå har. Problemstillingen åpner for en kompleks virkelighet, hvor det er nødvendig med en bred infallsvinkel og sammensatte vurderinger i det å kunne besvare problemstillingen.

For å få en helhetlig forståelse av likestillingsapparatet i Norge, og hvordan regionene er stilt i dette systemet, så var en analyse av det sentrale likestillingsapparatet et godt utgangspunkt for oppgaven. I arbeidet med ny diskrimineringsombudslov så blir pådriverrollen og håndheverrollen, og likestillingsarbeidet for etnisitet og kjønn, foreslått samlet som et felles organ. En overhengende fare som kritikerene pekte på med den nye organiseringen, var at den mer håndgripelige og konkrete håndheverrollen ville prioriteres på bekostning av pådriverrollen (Ot.prp. nr.34, 2004-2005). Tallmaterialet i min undersøkelse av det nye og gamle likestillingsapparatet, kan tyde på at kritikerne langt på vei har fått rett i sin bekymring.

Det interessante er at i arbeidet med den nye diskrimineringsombudsloven så kom spørsmålet om regional tilstedeværelse av et likestillingsapparat opp igjen som diskusjonstema, men det ble også denne gangen ikke vedtatt noen endringer, men en anbefaling om at Ldo styrket sin rolle ovenfor regionene. Den manglende regionale tilstedeværelsen av et likestillingsapparat ble påpekt av et regjeringsutnevnt utvalg allerede i 1994, det har blitt påpekt av Statskonsult i 2002 i en vurdering av det tidligere Likestillingssenteret (Ot.prp. nr.34, 2004-2005), samt at Norge fikk kritikk fra FNs Kvinnekommisjon om et manglende desentralisert likestillingsapparat og manglende inkorporering av Kvinnekommisjonen i menneskerettighetsloven i 2003 (KUN 2006).

Fra å diskutere en styrking av det sentrale likestillingsapparatet med en forlengende arm ut i regionene i 1994, hvor det ble foreslått en stilling lagt til fylket, finansiert av staten, så er det i arbeidet med diskrimineringsombudsloven diskusjon omkring statlig finansierte

regionale likestillingssenter (Ot.prp. nr.34, 2004-2005). Med den ”rød-grønne regjeringen” blir dette nok engang tema, og i 2007 blir det startet opp to pilotprosjekter med regionale likestillingssenter som en styrking av de eksisterende Kvinneuniversitetene (Regjeringen 2007). De regionale likestillingssentrene skal ha en slags koordinerende funksjon og samordningsrolle for politikken mellom styringsnivåene, og vil være et organ som plasseres midt i mellom sentralt- og regionalt styringsnivå (KUN 2008).

Denne utviklingen av regionale likestillingssenter som pilotprosjekter hos de to Kvinneuniversitetene, synes å ha i seg en rekke problematiske forhold knyttet til det regionale styringsnivået sine styringsvilkår, styringsmuligheter og rolleutforming, samt i forhold til foreliggende regionalforskning. Det som klart skiller debatten omkring manglende regional tilstedeværelse og den bestemmelsen som kommer med oppstarten av de regionale likestillingssentrene, det er den styrkingen av regionene sitt utviklingsansvar som vi får med Ansvarsreformen i 2003. Undersøkelser viser at det er i rollen som regional utviklingsaktør at fylkene sliter mest (St.meld. nr.12, 2006-2007). Problemet synes ikke å være manglende handlingsrom, men kunnskap og kompetanse til å utnytte dette handlingsrommet. Det er her opprettelsen av de regionale likestillingssentrene er interessante. Med den økte regionale utviklingsaktørrollen, så foreligger der ansvar og myndighet for regionalt styringsnivå til å initiere og lede partnerskap og forpliktende samarbeid i det å få en bred og helhetlig samfunnsutvikling. Undersøkelser viser imidlertid at manglende kunnskap, kompetanse, ressurser og liten vilje til samarbeid og samordning mellom styringsnivåene fra staten sin side, har ført til en manglende utnytting av dette handlingsrommet (St.meld. nr.12, 2006-2007).

I Hedmark opprettes det nå et regionalt partnerskap for likestilling, og det forsøkes slik å skape bredde og helhet i likestillingspolitikken gjennom utnyttig av den regionale utviklingsaktørrollen. Sett i forhold til kritikken omkring et manglende desentralisert likestillingsapparat så ser en at en velutviklet regional utviklingsaktørrolle fra fylket kan styrke likestillingsapparatet i regionene. Problemet i Hedmark angår etter min vurdering det ansvar og den myndighet som ligger til regionnivået, i forhold til det at KVU kommer inn som ekspertise som regionalt likestillingssenter, og blir prosjektleder for arbeidet som skal ligge til grunn for partnerskapet og den ønskede utviklingen i regionen. Slik oppstår det en problematikk i forhold KVU, da i forhold til både makt- og demokratihensyn relativt til regionalt styringsnivå sin rollefunksjon.

Jeg opplever at staten ”gir med den ene hånden”, og ”tar med den andre” når en styrker regionnivåets ansvar og myndighet, for så å ikke gi styringsnivået kunnskap, kompetanse og virkemidler til å kunne benytte seg av denne regionale utviklingsaktørrollen. At en oppretter regionale likestillingssenter, er et skritt til i retning av en stadig mer

undefinerbar rolle for regionnivået på likestillingsområdet. Likestilling er et av regjeringens største satsningsområder, og tidligere barne- og likestillingsminister Ramin-Osmundsen beskrev den manglende integreringen av kjønns- og likestillingsperspektivet i regionene som en lekk i vitaliseringen av likestillingsarbeidet (Regjeringen 2007). Det er da tankevekkende at regionalt styringsnivå ikke har noe lovpålagt oppgave for likestilling utover det som gjør seg gjeldende gjennom Likestillingsloven. Det er f.eks ikke lovpålagt med Likestillingsutvalg, mens det er lovpålagt med Eldreråd og Fylkesråd for funksjonshemmede på regionalt styringsnivå. Slik er ikke de regionale likestillingssentrene en styrking av det regionale likestillingsapparatet, men en stadig "utvanning" og manglende definering av de regionale og lokale styringsnivåene sitt ansvar for likestilling.

Likestillingssentrene er ikke en styrking av det regionale likestillingsapparatet i regionene, men en styrking av et uavhengig mellomliggende ekspertorgan mellom stat og region, som bærer i seg en rekke problematiske aspekter i forhold til politikktutformingens grunnlag på regionalt styringsnivå. Likestillingspolitikken blir med dette stående i en konflikt i forhold til det ansvar fylket har som regional utviklingsaktør, og i forhold til de regionale likestillingssentrene - da de tenkes en så sterk rolle i den regionale utviklingen av likestillingspolitikken. Det blir klart fremhevet av flere av informantene i Møre og Romsdal at det å ha likestillingsutvalg ikke er lovpålagt. Det problem som en har med Healey sin modell, og som er et generelt påpekt problem med partnerskap som virkemiddel i regionalpolitikken, det er behovet for det "å styre styringen" i en region. Med de regionale likestillingssentrene så kompliseres dette styringsproblemet ytterligere, da spesielt med tanke på likestillingens posisjon i det regionale styringsverket.

Sørensen (2004) viser til at governanceforskerene er i det store og hele enige om å definere metastyring som en indirekte styreform, som består av en institusjonell regulering av selvstyringen. Forutsetningen for at styringspotentialet i governance-nettverk kan utnyttes, er imidlertid da at selvstyret respekteres. Vil man som offentlig myndighet utnytte selvstyringens muligheter, så består utfordringen i å finne en måte som muliggjør det å styre governance-nettverkkene uten at en undergraver de. Jeg vil argumentere for at man har metastyring på to nivå i regionale governance-nettverk på likestillingsområdet, både fra sentralt- og regionalt nivå. Type metastyringsstrategi varierer nok imidlertid betydelig mellom politikkområdene, men på likestillingsområdet så kan man se metastyring fra regionalt styringsnivå gjennom deltakende metastyring i governance-nettverkene, og fra sentralt nivå som svak rammestyring av disse gjennom politiske, økonomiske og organisatoriske rammer.

Den institusjonelle kapasiteten står i fare for å bli svekket med de regionale likestillingssentrene, da regionalt styringsnivå ikke vil kunne ivareta sin regionale utviklingsaktørrolle som tar opp i seg behovet for deltakende metastyring av regionale

partnerskap (Sørensen 2004). Type metastyringsstrategi for ”å styre styringen” i disse nettverkene er slik en ”hårfin” balanse i praksis, balansen mellom for sterk og for svak offentlig styring. Der en balanse i det å gi nettverksaktørene nok gjensidig avhengighet, tillit og forhandlingsevne til at det oppleves fruktbart både for nettverksaktørene og deres målsetninger, samtidig som man ivaretar de regionalpolitiske målene for regionen sett fra myndighetenes side.

De elementære faktorene gjensidig avhengighet, tillit og forhandling i governance-nettverk, belyser hvor stor innvirkning overordnet styring eller mangel på sådan kan ha for den institusjonelle kapasiteten i governance-nettverkene. Med de regionale likestillingssentrene til Kvinneuniversitetene så vil man kunne undergrave den regionale utviklingsaktørrollen, og samtidig gjøre den statlige overordnede styringen mer utydelig. Metastyring som behovet for ”å styre styringen” i governance-nettverkene, blir med de regionale likestillingssentrene en blanding av ulike metastyringsstrategier i et governance-nettverk. Myndighetenes metastyring blir her tilstede på flere nivå, men er samtidig svært uklart med både overordnet rammestyling fra sentralt nivå, en deltakende og ledende aktør med regionalt styringsnivå, og til slutt et regionalt likestillingssenter som verken er statlig eller regional aktør. De regionale likestillingssentrene har ikke noen klar definert rolle som verken deltakende eller overordnet styringsmekanisme i disse nettverkene.

De regionale likestillingssentrene tenkes å skulle bidra til den regionale utviklingen av likestillingsområdet, hvor det skal være deltakende aktør i eksempelvis det regionale partnerskapet for likestilling i Hedmark. Som samordnende og koordinerende organ så er tanken å bøte på den manglende styringsdialogen mellom staten og fylkene i likestillingspolitikken. I praksis så viser Hedmark fylke hvordan det regionale likestillingssenteret med KVH skal fungere som prosjektleder i arbeidet med utviklingen av fastleggingen av mål og strategier for deltakerene i partnerskapet og nettverket som helhet. Hedmark viser hvordan det regionale likestillingssenteret med KVH har blitt gitt rollen som ”eksperten”, som den ledende og styrende aktøren for nettverket. Slik blir den gjensidige avhengigheten i nettverket truet ved at en aktør blir gitt en mer betydningsfull rolle enn de andre deltakerene. Sjansen for at deltakende aktører kan føle at deres bidrag er mindre viktig, og at de i stor nok grad ikke opplever å ha betydning og innvirkning, er overhengende stor. Den mellomliggende rollen og funksjonen mellom stat og region vil også kunne gi uklare signaler til deltakerne i nettverket, i forhold til betydningen som likestilt aktør eller overstyrende myndighetsorgan. Tilliten kan klart bli svekket ved at de regionale likestillingssentrene ikke har noen klar rolle i styringsverket, og slik så kan også de institusjonelle rammene virke for usikre til at samarbeidet innbyr tillit til deltakerene som en institusjonell arena hvor det er forhandlende klima og påvirkingsmuligheter. Ingen regionale

aktører vil ønske å delta i et forpliktende partnerskap om dette blir en utnyttelse av deltakerene sine ressurser i det å implementere kun en enkelt aktør sine interesser i regionen.

Faren for at de regionale likestillingssentrene får en uklar rolle, hvor de også i sterk grad kan bli skadelidende i et governance-nettverk som er overstyrt av statlige instruksjoner er også overhengende. Trolig så vil de regionale likestillingssentrene være avhengig av statlige midler etter pilotprosjektets utløp i 2010, og slik er det sikkert også statlig makt og interesser som kan gjøre seg gjeldende i det å tilfredstille kravene for opprettholdelse etter 2010. De regionale likestillingssentrene er klart problematiske i forhold til det regionale styringsnivået sin institusjonelle kapasitet, da både i forhold til den regionalpolitiske rollen, og i forhold til det å være deltakende aktører i et governance-nettverk som det regionale partnerskapet for likestilling i Hedmark. En ser altså gjennom Hedmark fylke som eksempel hvordan Healey undervurderer den overordnede styringen som en sterkt innvirkende faktor på kapasiteten. Den institusjonelle kapasiteten kan slik argumenteres med å være mer en bare summen av de tre kapitalformene, når en ser hvordan styringsmuligheter og styringsvilkår for regionalt styringsnivå blir hemmende gjennom uklar statlig styring og organisering.

For at regionalt styringsnivå skal kunne ivareta ansvaret som regional utviklingsaktør med økt bruk av governance som styring, så er de avhengig av en struktur som ikke hemmer det denne rollen krever. I dag er det slik at governance baserte organisasjoner blir gjort avhengige av de eksisterende sektorstyresmaktene som tilhører government strukturene. Makten over regionalpolitikken ligger fortsatt i stor grad på nasjonsnivået når regionnivået ikke har en klar rolle som gir institusjonell kapasitet, men også tilstrekkelig makt, legitimitet og ressurser til å ivareta sin regionale utviklingsaktørrolle.

Tendensen i det sentrale likestillingsapparatet og de regionale utviklingstrekkene, er svært viktige når en ser hvor mye av problematikken ligger i empirien i fra Møre og Romsdal. Jeg har i analysen vist hvordan Hedmark komparativt til Møre og Romsdal viser institusjonell kapasitetsbygging gjennom: *type og omfang av referanserammer i arbeidet, rekkevidden og omfanget av aktører i samarbeid, samt den mulighetsstruktur som eksisterer for endring.* Dette er helt klart kvaliteter som viser seg å være kapasitetsbyggende for Hedmark komparativt til Møre og Romsdal. I Møre og Romsdal så blir konsekvensen av et fravær av disse, og da spesielt de manglende referanserammene i arbeidet, en negativ spiral for likestillingsarbeidet.

Det regionale styringsnivået i Møre og Romsdal har i forhold til likestillingsområdet gjennomgående lav kapabilitet på kapitalformene. Et Likestillingsutvalg uten gyldig fylkesdelplan, handlingsplan eller overordnet kjønns- og likestillingsstrategi, hvor likestilling ikke er operasjonalisert ned til en forståelse som sier noe om hva likestilling er eller skal være. Gender Mainstreaming er ikke implementert, og forståelsen av likestilling overlates slik

til den rådende forståelsen som måtte eksistere. At gender mainstreaming ikke er implementert, ser man klart i fylkesdelplanen, og i informantenes uttalelser og likestillingsarbeid. Fylkesdelplanen legger heller ikke noen kjønns- eller likestillingsperspektiv til grunn for sine vurderinger og tiltak, og samtlige av tiltakene i fylkesdelplanen er rettet mot likestilling for jenter og kvinner. Likestilling blir også av informantene gitt en forståelse som synonymt med likestilling for kvinner, i det at informantene snakker kun om diskriminering av kvinner og tiltak for kvinner under intervjuene. To av informantene nevner at likestilling også handler om menn, men det kan kun vises til et uferdig likestillingsforslag i utvalget som angår menn.

Når Likestillingsutvalget i Møre og Romsdal legger den ugyldige fylkesdelplanen til grunn for arbeidet, og gir uttrykk for at de vil rullere denne på nytt, så blir kvinneperspektivet i fylkesdelplanen gjort legitimt ved igjen å bli satt i system som regional likestillingspolitikk. Fylkesrevisjonen har også påpekt at Likestillingsutvalget legger et kvinneperspektiv til grunn for arbeidet sitt (Fylkesrevisjonen 2007). Menn er marginalisert, og menns rettigheter er ikke i nærheten av å være vektlagt i den grad som kvinners rettigheter er. Man har altså et Likestillingsutvalg som diskriminerer gutter og menn. Uten et kjønns- og likestillingsperspektiv til grunn for forståelsen av likestilling, og som vurderingsgrunnlag for mål og tiltak, så får vi et utvalg hvor flertallets personlige oppfatning av likestilling blir gjeldende. I Møre og Romsdal så har dette blitt et Likestillingsutvalg som ikke driver likestillingspolitikk, men kvinnepolitikk.

Utvalget eksisterer også på overtid når jeg foretar intervjuene i februar 2008, da konstitueringen av nytt utvalg etter valget høsten 2007 trekker ut pga blant annet vanskeligheter med å rekruttere menn til utvalget. I april 2008 blir et nytt Likestillingsutvalg og Eldreråd konstituert, et halvt år etter konstitueringen av de andre utvalgene. Flere av informantene forteller om møter uten sakliste, møter hvor det har blitt diskutert ukebladsartikler, dårlig oppmøte og hyppig avlysning av møter. Informantene i Møre og Romsdal forteller også om manglende administrative og økonomiske ressurser, og et utvalg uten legitimitet. Politisk så har ikke utvalget status, og det er generelt lite fokus og satsning på likestilling på fylket. Administrativt så forteller informantene om et Likestillingsutvalget som har vært "kasteball" i administrasjonen, der ingen har ønsket likestilling som et ansvarsområde på sin avdeling.

Den manglende forankringen av likestillingsarbeidet i en fylkesplan, fylkesdelplan eller handlingsplan gjør at Likestillingsutvalget arbeider uten klare målsetninger og tiltak som styrende for arbeidet. At man i utvalget har et vedtak internt om å legge den tidligere fylkesdelplanen til grunn for arbeidet, vil ikke rettferdiggjøre økte ressurser til administrasjonen eller politiske tiltak. At Likestillingsutvalget arbeider uten fylkesdelplan,

handlingsplan eller strategier i arbeidet, forsterker nok heller den lave graden av status og legitimitet i den administrative og politiske ledelsen, mer enn at dette legitimerer og styrker handlingene som nødvendige nedprioriteringer pga manglende ressurser.

Likestillingsutvalget har gjennom flere år klaget inn SSB sin likestillingsindeks, da de mener den ikke måler reell likestilling. Likestillingsutvalget har imidlertid ikke utarbeidet noen egen likestillingsindeks, til å ta "puls" på regionen. Det at utvalget forkaster SSB sin indeks (SSB 2006b), blir svært problematisk når utvalget ikke har noen operasjonalisering av hvilken forståelse av likestilling de legger til grunn for arbeidet sitt. I forhold til det at en allmenn forståelse av likestilling er knyttet til et samfunns like muligheter for begge kjønn, så bør dette være et større problem for Likestillingsutvalget i forhold til deres regionalpolitiske utviklingsaktørrolle for de målte likestillingsindeksene, enn de "gratiseffekter" som sykehus, høgskoler/universitet og fylkeshus kan tenkes å gi for enkelte kommuner. SSB resultatene kan sees i relasjon til at målte indikatorer henger tett sammen med det regionale styringsnivået sitt ansvar og myndighet for disse samfunnsområdene gjennom den regionale utviklingsaktørrollen.

Hedmark har som Møre og Romsdal et klart kvinneperspektiv til grunn for arbeidet sitt, selv om de riktignok skal implementere gender mainstreaming metoden sitt analyseverktøy "3R-metoden" i det nye regionale partnerskapet for likestilling. Det lange samarbeidet med KVVU gjennom over 20 år har altså ikke fremmet en likestillingspolitikk på regionalt styringsnivå som i like stor grad ivaretar menn som kvinner. Det som er en glemt debatt omkring likestilling, er hva man velger å måle. Hva man velger å måle, forteller jo også på hvilke områder man mener det er viktig å ha likestilling. At en har en SSB indeks som måler de områdene hvor en vet kvinner ofte er underrepresentert menn, sier noe om hvilket kjønn sine rettigheter som er viktig. Politisk spill og hva som er den "politiske korrekte" likestillingen, har ofte vært i kvinners favør. Likestilling i kvinners favør må sees som en naturlig konsekvens av en mindre hyggelig kvinnekriminerende historie her til lands. At likestillingen for kvinner fortsatt har en lang vei å gå på en del områder, bør imidlertid ikke frarøve menn deres rettigheter for et likestillingsfokus på de områder hvor de blir diskriminert. En strategi med gender mainstreaming som ivaretar begge kjønn sine interesser, hvor menns manglende likestilling også blir løftet frem, ser en fortsatt er ukjent på regionalt styringsnivå 13 år etter strategien ble implementert nasjonalt. En ser også at KVVU som undervisnings- og kompetansesenter ikke har fremmet denne strategien i Hedmark etter alle de årene de har fungert som kunnskap- og kompetanseformidler for fylket der.

SSB indeksen er viktig som et samfunns mål på flere sentrale regionale ansvars- og myndighetsområder, og den viljen og de tiltak som rettes mot denne type problematikk i den

politiske samfunnsplanleggingen, gir indikasjoner på i hvilken grad utviklingsaktørrollen og likestillingsområdet er prioritert. Så:

I hvilken grad forklarer det regionale styringsnivået sin kapabilitet likestillingsutfordringene i Møre og Romsdal?

Problemstillingen gir dessverre ikke noe enkelt og entydig svar, da likestillingsproblematikken trolig må ha supplerende aktørforklaringer til min strukturelle problemstilling. I Agderfylkene ser en etter aktiv forskning og arbeid med likestilling i kjølevannet av de siste årenes resultat på SSB indeksen, at mye av den manglende likestillingen finner man i den konservative og pietistiske kulturen på Sørlandet. Mye av problemet i Agderfylkene viste seg å være knyttet til det at det hersket en utbredt holdning om at kvinner var dårlige mødre om de arbeidet heltid når barna var små. Og svært interessant så viser Magnussen ved Agderforskning sin undersøkelse "Likestilling og arbeidsliv på Agder" at det er kvinner som setter grenser for andre kvinner, og at det er de som holder denne kulturen gående. Det var ikke forstokkede menn og manglende barnehageplasser som viste seg å være årsaken til at kvinner ikke i større grad arbeider, men et ønske om å være hjemme. Interessant er det også at flere av de store byene er mindre likestilte enn bygdene (Kubens 2005). Kubens (2005) presenterer Magnussen sin uttalelse:

...Kvinner i indre bygder har alltid måttet jobbe, og oppfatter det som normalt. I byene langs kysten var familiene rikere og hadde råd til hjemmевærende husmor. Dessuten ble indre bygder på Sørlandet "skjernet" fra vekkelsene på 1800-tallet og ble ikke så påvirket av det konservative synet på kjønnsroller som pietismen hadde med seg...

Forskningsrapporten "Likestilling og livskvalitet 2007" fra Nordisk institutt for kvinne- og kjønnsforskning (NIKK) og Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) er basert på en omfattende kvantitativ spørreundersøkelse med 2805 informanter. Rapporten viser fastlåste forestillinger om mors hovedansvar hjemme som "familiens beste", men også hvordan likestilling henger sammen med grad av livskvalitet. Også denne undersøkelsen viser at det er i stor grad er kvinner som bremser likestillingen, da menn ikke får delta hjemme med barna i så stor grad som de ønsker. Etter publiseringen av NIKK og AFI sin undersøkelse så har Agderforskning oppfordret aktører i begge Agderfylkene til å ta barns livskvalitet, levekårsproblemer og velferd på alvor ved å bidra til økt regional forskning og kompetanse på dette området (Magnussen 2008).

Fokus på likestillingen i Agderfylkene har imidlertid vært gjennom å endre denne kulturen strukturelt gjennom et styrket regionalt likestillingsapparat, hvor fylkene og Agderrådet sin utviklingsaktørrolle i likestillingsarbeidet er sentral (Agedal 2007). Slik kan det tenkes at det er aktørforklaringer som er supplerende til de strukturelle funn som jeg har gjort, som eksempelvis en kultur med holdninger som ikke fremmer den type likestilling som SSB måler. Slike typer holdninger som innvirker på likestillingsindeksen, kan tenkes å eksistere parallelt med den lave kapabiliteten på regionalt styringsnivå i Møre og Romsdal. Agderrådet representert ved fylkeskommunene, kommunene, NHO og LO, viser hvordan fylkene har initiert en satsning på likestilling i Agderrådet, og brukt sin regionale utviklingsaktørrolle i et samarbeidsorgan for å mobilisere og fremme likestilling i regionen (Agderrådet 2008). I Agderfylkene så ser en hvordan utbyggingen av det regionale likestillingsapparatet blir et supplement til regionalt styringsnivå, og at en går utenom makt og demokrati problematikken som en får med de statsfinansierte regionale likestillingssettene til Kvinneuniversitetene.

Analysen av det empiriske datamaterialet viser at regionalt styringsnivå i Møre og Romsdal og Likestillingsutvalget der har svært lav kapabilitet, både fra et regionalpolitisk ståsted og et likestillingsperspektiv. Jeg kan ikke dra en direkte slutning om den lave kapabiliteten er en direkte årsak til de likestillingsutfordringene som er i Møre og Romsdal, da min undersøkelse har begrenset seg til et mindre undersøkelsesområde på styringsnivået. Det som imidlertid er klart, det er at det ikke satses på likestilling fra den politiske og administrative ledelsen i Møre og Romsdal. Det er nærliggende å snakke om likestilling som symbolpolitikk, når der ikke viser seg å være verken vilje eller ønske om økonomisk satsning, handling eller legitimitet for likestillingspolitikk og likestillingsarbeid. Konsekvensen blir at den type rolleutforming og politikktutforming som Likestillingsutvalget opererer med, ikke kan tenkes å fremme likestillingen i Møre og Romsdal. Jeg vil også gå så langt som å si at den type rolleutforming og politikktutforming som en ser i Møre og Romsdal, er direkte hemmende for likestillingspolitikken og likestillingen i regionen. Likestilling fremstår som et politikkområde hvor tilfeldigheten rår uten verken faglig eller politisk tyngde, hvor likestillingens legitimitet og målet om et likestilt samfunn er det som blir blir skadelidende.

7.1 Moment for videre forskning

Om jeg skal se på det mine funn representerer i et større perspektiv, så er det ikke tvil om at undersøkelse min underbygger mye av den eksisterende regionalforskningen som jeg har vist til gjennom oppgaven (jf. bl.a. Nordregio og NIBR i St.meld. nr. 12, 2006-2007). I et likestillingsperspektiv så er mine funn bekreftende på mye av det Agderforskning (Magnussen 2007) og KUN (2006) viser til som hindrende institusjonelle faktorer for

likestillingspolitikken på regionalt styringsnivå. Manglende kunnskap og kompetanse om hva likestilling er eller bør være, synes også å være et av de mest alvorlige funnene i min undersøkelse. Som jeg nevnte i forordet til oppgaven så har likestillingsområdet vært preget av økende forskning og politisk debatt de siste årene. Både forskningen og politikken fokuserer imidlertid nesten utelukkende på likestilling som utvikling og endring på aktørnivå, og strukturperspektivet blir borte i den populistiske debatten. At mye av likestillingens fremgang begrenses av statlig tilbakeholdenhet og manglende vilje til effektiv og helhetlig politisk organisering, legitimering og ressursbruk, er naturlig nok fra et politisk ståsted tonet ned. Politisk spill dekker over manglende styringsdialog og politisk uenighet om strategier og ressursbruk, og dette fører til en unyansert likestillingsdebatt. Den politiske debatten kan gi hentydninger til at likestillingen kun begrenses av sterke kvinner i hjemmet, og diskriminerende menn i arbeidslivet. Jo forskningen viser eksempler på det også, men debatten og forskningen viser i mindre grad de strukturelle hindringene som jeg i denne oppgaven har fremhevet som hemmende faktorer i styringssystemet.

Det er helt klart mer attraktivt i norsk forskning å problematisere likestilling på individnivå, og sosiologiske tilnærminger er i en klar overvekt. Denne typen diskusjon er naturlig nok i sin tilnærming også overrepresentert i media og politisk debatt, da en i større grad kan relatere seg til dette på individnivå. Forskningen mangler etter mitt syn en bredere tilnærming, hvor individene i større grad sees i relasjon til den strukturen og konteksten som de inngår i. Hvordan en kan gjøre strukturelle tilnærminger til likestilling lett forståelig og tilgjengelig er en utfordring, men en utfordring som forskningen bør ta. Historien har vist oss hvor stor betydning de institusjonelle rammene har for individers holdninger og valg. Det er helt klart behov for økt forskning på likestilling på strukturnivå, og i en videreføring av strukturelle tilnærminger til min oppgave så er der ulike tilnærminger som kan synes fruktbare og konstruktive i debatten omkring hva likestilling er og bør være, og hvilke strategier som fører en dit.

I en forlengelse av de funn og den problematisering som er gjort i denne oppgaven, så er videre forskning på de regionale likestillingssentrene aktuelt både i forhold til: effekten på styringsdialogen mellom styringsnivåene, innvirkningen på den regionale utviklingsaktørrollen til regionalt styringsnivå, og konsekvensen for governance-nettverkene sine forutsetninger i samfunnsutviklingen. Med de to likestillingssentrene med Kvinneuniversitetene og likestillingssenteret i Agder så er det interessant hvilken effekt disse to fundamentalt ulike regionale utviklingsstrategiene vil gi slags effekt på likestillingen i regionene, hvilken type likestillingspolitikk de fremmer, hvordan de to ulike utviklingsstrategiene innvirker på rollen og påvirkningsmulighetene til andre regionale utviklingsaktører, og ikke minst hvordan lokalt og regionalt styringsnivå utformer sin rolle

med de nye likestillingsaktørene. Hvilken rolle statlig styringsnivå inntar i relasjon til likestillingssettene til Kvinneuniversitetene vil være sentralt i forhold til regionalt styringsnivå sin fremtidige funksjon innen likestillingsområdet. Til slutt så vil graden av makt som legges til de mellomliggende ekspertorganene med likestillingssettene være problematiserende i forhold til den store debatten omkring fylket sin fremtid som styringsnivå, og da i forhold til fylket sine styringsvilkår og styringsmuligheter som en del av styringsverket.

Med den "rød-grønne" regjeringen har vi fått høre at likestilling er et av deres viktigste satsningsområder, men relativt til Sverige så er der en langt sterkere satsning enn i Norge. I Sverige har de arbeidet med integrering av gender mainstreaming i kommuner og på regionalt styringsnivå i mange år, og med implementeringen av kjønnspektivet så ble det gjennomført et omfattende opplæringsprogram av statsansatte. Når mine informanter i både Møre og Romsdal og Hedmark fremhever satsning på ungdom som det viktigste virkemiddelet mot målet om økt likestilling i tiden fremover, så viser en undersøkelse av den nordiske utdanningspolitikken i perioden 1990-2004 at Norge sin likestillingsstrategi i skolen ikke inneholder noen omfattende tiltak.

I Sverige har man de mest gjennomgripende og utbygde likestillingstiltakene i utdanningssektoren, hvor der er flerstrengede satsninger. I Sverige er gender mainstreaming implementert også i skolen, i det å få en likestillingspolitikk som integrerer det pedagogiske likestillingsarbeidet i den samfunnsmessige, kulturelle og institusjonelle kontekst. Det utarbeides forskningsoversikter og evalueringsrapporter, det satses på å bygge opp støttestrukturer som nettverk og møteplasser for lærere, og det blir avsatt midler til lokalt utviklingsarbeid. Det utdannes kjønns- og likestillingspedagoger, og der er lærebøker i skolen som omhandler kjønn og likestilling (Nordisk institutt om forskning om kjønn –NIKK- 2005).

Samtidig som den norske regjeringen uttrykker økt satsning på likestilling, så kommer Kunnskapsløftet i 2006, en utdanningsreform som har det mest nedtonede kjønns- og likestillingsperspektivet i perioden 1974-2006 (Imsen 2006). I et fremtidsperspektiv for videre forskning så åpner dette for spørsmål omkring hvilken betydning denne ulike satsningen på kjønns- og likestillingsperspektiv vil ha for landenes likestilling, og Norges "stempel" som foregangsland innen likestilling internasjonalt. Eksempelet med Norge og Sverige viser hvordan landene velger to fundamentalt ulike utviklingsstrategier. Sverige satser på holdningsdannelse og kritisk identitetsutvikling gjennom utdanningspolitikken, en slags "forebyggende" strategi til det å øke likestillingen i fremtiden. Norge har ingen omfattende tiltak i skolen, men bruker "brannsløkkingsstrategi" når manglende likestilling blir et problem for samfunnsutviklingen.

Forskning på aktørnivå har gjennom utallige studier vist hvordan vi blir sosialisert inn i en forståelse av forventninger om hva som er ”typisk gutt” og ”typisk jente”, og at disse ”grodde” forståelsene blir styrende for hvilke valg vi tar. Nyere forskning viser også hvordan skolen reproducerer mange av de kjønnsstypiske forestillingen og forventningene, og at det er en reproduksjon av ulikheter som virker nokså robust (NOVA 2008:84). Hvilke konsekvenser de to ulike politiske utviklingsstrategiene i svensk og norsk utdanningspolitikk gir i et kortidsperspektiv på lærere og elever sin kjønnsforståelse og på elevers valg av utdanning, er fruktbart både som forskningstema både på aktør- og strukturnivå. Som en langtidseffekt så er det interessant hvilke virkninger dette vil gi for likestillingen og samfunnsutviklingen.

Likestilling er et politikkområde som ofte får merkelappen ”symbolpolitikk”, hvor det er mye store ord og lite handling og resultat. Dessverre så fant jeg i min undersøkelse funn som tyder på dette, og hvordan manglende referanserammer og helhetlig organisering har ført til at det i større grad drives kvinnepolitikk enn likestillingpolitikk i Møre og Romsdal. Den type feilslått regional likestillingspolitikk kan føre til større motstand mot likestillingpolitikk i et rettferdighetsperspektiv, da både lokalt, regionalt, nasjonalt og globalt.

Jeg vil til slutt i denne oppgaven sitere Almlie (2007), rådgiver ved KUN – regionalt likestillingssenter:

... Verden over diskrimineres kvinner på det groveste. Diskrimineringen starter i mors liv. 100 millioner kvinner finnes ikke: I Kina lever mange jenter uten å bli registrert ved fødsel. De faller utenfor tilgang til helsetjenester, utdanning, eiendomsrettigheter, rettsvern, beskyttelse fra salg osv. Utallige jenter får dårligere mat enn sine mer verdifulle brødre. Ca 450 millioner jenter har hemmet vekst på grunn av underernæring. 70% av de 1,5 milliarder menneskene som lever for under én dollar om dagen er kvinner. 7,3 millioner jenter og unge kvinner lever med hiv/aids, sammenlignet med 4,3 millioner menn. 62 millioner jenter får ikke skolegang. Fødselskomplikasjoner og farlige aborter er vanligste dødsårsak til jenter mellom 15 og 19 år. 82 millioner jenter mellom 10 og 17 år giftes bort...

Tallene er hentet fra Plans rapport ”Because I am a girl, 2007”, og FNs Tusenårsmålsrapport 2007. Rapportene viser hvordan løftene til verdens kvinner glipper: FNs Tusenårs mål ble underskrevet av en samlet verden i 2000. Halvveis i mål er fremdeles ikke jenters og kvinners situasjon synlig forbedret. I et globalt perspektiv er behovet for et særskilt kvinnefokus fremdeles påkrevd. Vestlige land har ressursene, vet hva som skal til, og må vise vei (Almlie 2007).

... Norge er et foregangsland og har kommet langt i likestilling mellom kjønnene. Men heller ikke i Norge er vi helt i mål. Vi må ikke miste fokus på kjønn når politikk skal utformes og ressurser fordeles. Om lag titusen kvinner i Norge er omskåret. Til tross

for lovforbud, er ingen blitt tiltalt eller dømt for kjønnslemlestelse i Norge siden forbudet kom i 1995. Gjennomsnittlig tjener kvinner i Norge 84,7 prosent av hva menn gjør per måned. Vi har ett av de mest kjønnsdelte arbeidsmarkedene i Europa. 38 % av allmennaksjeselskapene har 40% representasjon av begge kjønn i styret. Tunge statsoppnevnte forum, som Topplederforum hvor viktige føringer for oljenæringa; dvs utvikling i nordområdene legges; er ikke noe unntak: Av 37 medlemmer er bare 8 kvinner funnet verdige innpass. Dette hindrer en balansert utvikling i et område som fra før er i ubalanse: Distriktene i nord forgubbes. Kvinner utdanner seg bort fra Nord-Norge; de finner ikke sin plass i regionens sterke næringer fiskeri og olje. Med jentenes emigrasjon til sør, består maskuline strukturer i nord...

...Samtidig ser vi i Norge hvordan nettopp menn diskrimineres i forhold til omsorg for barn. Menn dør tidligere enn kvinner. Flere menn enn kvinner faller ut av høyere utdanning, særlig i nord. Langt flere menn enn kvinner utsettes for vold og settes i fengsel for å ha utøvd vold. Det er stor overdødelighet blant menn i aldersgruppen 15 – 45 år, og langt flere menn enn kvinner begår selvmord. Lokalt og globalt preges samfunnet av kjønne strukturer. Det er viktig i en selvtilfreds metthet, i ett av verdens rikeste og mest "likestilte" land, ikke å miste fokus. Vi må fortsette å stille spørsmål, utarbeide og gjennomføre tiltak. Verden består av to kjønn: Det kreves fokus på kjønn for at hvert enkeltmenneske ikke skal være offer for urettferdige strukturer, men få en rettferdig og likeverdig behandling...(Almli 2007).

Litteraturliste

- Agedal, Tor A. 2007: *Kompetansesenter for likestilling*. Kristiansand: Høskolen i Agder
http://www.uia.no/no/portaler/om_universitetet/organisasjonen/styret_og_utvalgene/st0407
Nedlastet: 05.11.2007
- Agderrådet 2008: *Likestilling i kommunene på Sørlandet* Prosjekt. Arbeidsutvalget. Kristiansand: Agderrådet
<http://www.agderradet.no/sitepageview.aspx?articleID=2082>
Nedlastet: 06.05.2008
- Almli, Monasdatter Maria 2007: *Kjønnsfokus påkrevd*. Nordfold: KUN
http://www.kun.nl.no/upload/Kjønnsfokus_paakrevd.pdf
Nedlastet: 30.04.2008
- Amdam, Jørgen 2006: *Forelesning i regional planlegging*. Upublisert notat. Volda: Høgskolen i Volda
- Amdam, Jørgen og Roar Amdam 2000: *Kommunikativ planlegging*. Oslo: Det Norske Samlaget
- Amdam, Roar 2003: *Legitimerande regional planlegging*. Forskningsrapport 2003:50. Volda: Høgskolen i Volda og Møreforskning Volda
http://www.hivolda.no/attachments/site/group15/forsk_50.pdf
Nedlastet: 15.02.2008
- Amdam, Roar 2005: *Planlegging som handling*. Oslo: Universitetsforlaget
- Amdam, Roar og Geir Tangen 2007: *Leiarar i partnerskap for regional utvikling*. Forskningsrapport. Volda: Høgskolen i Volda og Møreforskning Volda
- Bakken, Anders, Elin Borg, Kristinn Hegna og Elisabeth Backe-Hansen 2008: *Er det skolens skyld?*. En kunnskapsoversikt over skolens bidrag til kjønnsforskjeller i skoleprestasjoner. NOVA – Norsk Institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring. Rapport 2008:4. Oslo: Allkopi
- Baldersheim, Harald 2000: *Fylkeskommunen som utviklingsaktør: Handlingsrom og legitimitet*. Forskningsrapport 2000:1. Oslo: Universitetet i Oslo.
- Benett, Robert J. og Andrew McCoshan 1993: *Enterprise and human resource development. Local capacity building*. London: Paul Chapman Publishing
- Bergen Kommune 2007: *Å tilpasse tjenestene til kvinner og menn – metodeutvikling for likestilling og økt brukertilfredshet*. Bergen: Bergen kommune
http://www3.bergen.kommune.no/service_utvikling/gender_mainstreaming.html
Nedlastet: 21.11.2007
- BFD 2005: *Likestillingsombudet og Klagenemnda for likestilling sin virksomhet i 2004*. Årsrapport. Oslo: BLD
- BLD 2004: *Integrering av kjønns- og likestillingshensyn*. Oslo: BLD
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/Ryddemappe/SLA-Avdeling/likestillingnytt/kjonnsperspektiv/Integrering-av-kjonns-og-likestillingshensyn.html?id=415649>
Nedlastet: 31.10.07
- Denscombe, Martyn 2002: *Ground Rules for Good Research – a 10 point guide for social researchers*. Maidenhead: Open University Press
- Flyvbjerg, Bent 1997: *Habermas and Foucault: thinkers for civil society?*. Artikkel. Aalborg: Aalborg University
<http://flyvbjerg.plan.aau.dk/CIVSOC5%20PRINTBJS.pdf>
Nedlastet: 15.04.2008

Flyvbjerg, Bent 2000: "Five misunderstandings about case-study research" i *Forskningsmetode og vitenskapsteori for mastergrad i samfunnsplanlegging og leiting, mastergrad i helse- og sosialfag - meistring og myndiggjering* 2007. Kompendie. Volda: Høgskolen i Volda

Friedmann, John 1987: *Planning in the Public Domain. From Knowledge to Action*. Princeton: Princeton University Press

Friedmann, John 1992: *Empowerment. The politics of alternative Development*. Cambridge MA og Oxford UK: Blackwell Publishers

Fylkesrevisjonen 2007: *Likestilling og mangfold – hva er stoda?*. Forvaltningsrevisjonsrapport 2007:3. Molde: Møre og Romsdal fylke
http://www.fylkesmannen.no/Rapport_Likestilling_BTsN8r89552ng.pdf
Nedlastet: 02.04.2008

Habermas, Jurgen 1995: *Between facts and norms: Contribution to a discourse theory of law and democracy*. Cambridge: Polity Press

Halvorsen, Knut 2003: *Å forske på samfunnet – en innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. Oslo: Cappelen Akademiske Forlag

Healey Patsy, Claudio de Magalhaes og Ali Madanipour 1999: *Institutional capacity-building, urban planning and urban regeneration projects*. Paper i spesialutgave for FUTURA (Journal of the Finnish Society for Futures Studies) 1999:3. Helsinki: The Finnish Society for Futures Studies

Healey, Patsy et al. 2003: "Place, identity and local politics: analysing initiatives in deliberative governance" i Hajer og Wagenar: *Deliberative policy analysis – understanding governance in the network society* 2003:60-87. New York: Cambridge University Press.

Healey, Patsy 2006: *Collaborative Planning. Shaping Places in Fragmented Societies*. New York: Palgrave Macmillan

Hellum, Anne 2007: "Politisk spydspiss med tvilsom legitimitet" i *Dagbladet* 08.03.2007. Oslo: Dagbladet
<http://www.dagbladet.no/kultur/2007/03/08/494311.html>
Nedlastet: 05.11.2007

Henriksen, Eeg Fride 2005: *Ulike som to dråper vann?*. Oslo: SSB
http://www.ssb.no/vis/magasinet/norge_sverige/art-2005-03-07-01.html
Nedlastet: 01.11.2007

Hestetun, Anne Gine og Jan Per Styve 2001: *Beskrivelse av UoD-prosjekt om integrering av kjønnsperspektiv ("gender mainstreaming") i kommunale og fylkeskommunale tjenester*. Bergen: Bergen kommune
http://www3.bergen.kommune.no/service_utvikling/prosjektbeskrivelse.pdf
Nedlastet: 21.11.2007

Holter, Harriet 2002: "Fra kvalitative metoder til kvalitativ samfunnsforskning" i Holter Harriet og Ragnvald Kalleberg (red.): *Kvalitative metoder i samfunnsforskning*. Oslo: Universitetsforlaget

Imsen, Gunn 2006: *Kjønn på timeplanen*. Oslo: Forskningsrådet
<http://kilden.forskningsradet.no/cl17251/artikkel/vis.html?tid=42126>
Nedlastet: 12.04.2008

Jacobsen, Dag Ingvar 2004: *Organisasjonsendringer og endringsledelse*. Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad og Bjørke.

Jamstod 2005: *Vad ger jämställdhetsintegrering min myndighet?* Stockholm: Jamstod
<http://www.jamstod.se/common/page.asp?JamstalldhetVadGer.inc>
Nedlastet: 01.11.2007

Kubens, Valerie 2005: "Sørlandske kvinner vil ikke arbeide" i *Fædrelandsvennen* 30.05.2005. Kristiansand: Fædrelandsvennen
<http://www.fedrelandsvennen.no/nyheter/article284758.ece>
Nedlastet: 05.05.2008

KUN 2006: *Sluttrapport for søknad om godkjenning og tildeling av midler til regionalt senter for likestilling og mangfold*. Nordfold: KUN
Tilsendt: 09.10.2007

KUN 2008: *Regionalt likestillingssenter*. Nordfold: KUN
<http://www.kun.nl.no/venstre.asp?id=119>
Nedlastet: 08.04.2008

Kvale, Steinar 2004: *Det kvalitative forskningsintervjuet*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS.

Ldo 2006a: "Praksis 2006. Oslo: Ldo
<http://www.ldo.no/no/TopMenu/Aktuelt/Nyheter2/OMBUDETS-PRAKSIS-2006/>
Nedlastet: 16.11.2007

Ldo 2006b: *Ombudets praksis*. Oslo: Ldo
<http://www.ldo.no/no/TopMenu/Om-ombudet2/Resultatrapport-2006/>
Nedlastet: 16.11.2007

Ldo 2007a: *EU og likestilling*. Oslo: Ldo
<http://www.ldo.no/no/Kjonn/Internasjonalt/EU-og-likestilling/>
Nedlastet: 30.10.07

Ldo 2007b: *SALDO 2007*. Oslo: Ldo
http://www.ldo.no/upload/SALDO%202007%203_kapittel.doc
Nedlastet: 31.10.07

Likestillingsombudet 2003a: *Ombudets avgjørelser*. Oslo: Likestillingsombudet
http://www.likestillingsombudet.no/avgjorelser/erfaring_resultatliste.html?ord=&Submit=S%F8k&klager=0&aar=2003&maned=0&saksnummer=
Nedlastet: 16.11.2007

Likestillingsombudet 2003b: *Artikler*
<http://www.likestillingsombudet.no/artikler/>
Nedlastet: 16.11.2007

Likestillingssenteret 2003: *Årsmelding fra Likestillingssenteret 2003*. Oslo: Likestillingssenteret
<http://www.likestilling.no/artikkel.html?id=381>
Nedlastet: 16.11.2007

Likestillingssenteret 2004: *Årsmelding for 2004*. Oslo: Likestillingssenteret
<http://www.likestilling.no/artikkel.html?id=800>
Nedlastet: 16.11.2007

Likestillingssenteret 2006a: *Offentlig likestillingsarbeid*. Oslo: Likestillingssenteret
<http://www.likestilling.no/undertema.html?id=17>
Nedlastet: 29.10.07

Likestillingssenteret 2006b: *Internasjonalt*. Oslo: Likestillingssenteret
<http://www.likestilling.no/tema.html?id=13>
Nedlastet: 30.10.07

LO 2007: *LO krever økt fokus på likestilling i kommunene*. Oslo: LO
http://www.lo.no/portal/page/portal/LONO/SOMMERSIDE_ARTIKKEL?p_d_i=-121&p_d_c=&p_d_v=122590&p_d_i=-321&p_d_c=&p_d_v=
Nedlastet: 01.11.2007

Lædre, Bjørg 2003: *Å tilpasse tjenestene til kvinner og menn*. Bergen: Bergen kommune
http://www3.bergen.kommune.no/service_utvikling/sluttrapport.pdf
Nedlastet: 21.11.2007

Magnussen, May-Linda 2007: *Likestillingsarbeid: prosesser og tiltak – Arbeid for økt likestilling i utvalgte kommuner på Agder*. Prosjektrapport 2007:5. Kristiansand: Agderforskning
http://www.agderforskning.no/reports/pro_05_07_likestillingsarbeid.pdf
Nedlastet: 16.11.2007

Markussen, Bjarne og Birgitte Kleivset 2007: *Angående senter for likestilling ved Høgskolen i Agder*. Kristiansand: Universitetet i Agder
<http://senterforlikestilling.blogspot.com/search/label/Notater>
Nedlastet: 05.11.2007

Myklebust, Jon Olav 2008: *Forelesning i forskningsmetode og vitenskapsteori, våren 2008*. Volda: Høgskolen i Volda

Møre og Romsdal fylkeskommune 1999: *Likestilling og mangfold*. Fylkesdelplan for likestilling 2000-2003. Molde: Møre og Romsdal fylkeskommune

NIKK 2005: *Køn, likestilling og skole – Rapport med oversikt over forskning i førskole, skole, videregående skole, når det gjelder køn og pedagogiske likestillingsstrategier samt likestilling i utdanningspraksisen i de nordiske lande*. Norden: NIKK
www.nikk.uio.no/forskning/nikk/skole/skolerapport.pdf
Nedlastet: 12.04.2008

NOU 1995:15: *Et apparat for likestilling*. Oslo: BLD
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/dok/NOUer/1995/NOU-1995-15/3.html?id=115614>
Nedlastet: 05.11.2007

Olsen, Johan P. 1988: *Statsstyre og institusjonsutforming*. Oslo: Universitetsforlaget

Ot.prp. nr.34, 2004-2005: *Om lov om Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda (diskrimineringsombudsloven)*. Oslo: BFD

Putnam Robert J. 1993: *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*. Princeton: Princeton University Press

Regjeringen 2007: *Regionale likestillingsentra vert støtta*. Pressemelding. Oslo: KRD og BLD
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/pressesenter/pressemeldinger/2007/Regionale-likestillingsentra-vert-stott.html?id=494846>
Nedlastet: 30.04.2008

Rhodes, R.A.W. 1997: *Understanding Governance: Policy networks, Governance, Flexibility and Accountability*. Buckingham: Open University Press

Ryen, Anne 2002: *Det kvalitative intervjuet. Fra vitenskapsteori til feltarbeid*. Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.
SMED 2003: *Årsrapport 2003*. Oslo: SMED
<http://www.smed.no/rapporter/%C3%85rsrapport%202003-nett.doc>
Nedlastet: 16.11.2007

Røiseland, Asbjørn og Nils Aarsæther 1999: *Lokalsamfunn og demokrati – teoretisk og metodiske aspekt ved begrepet "sosial kapital"*. Artikkelutkast. Tromsø: Universitetet i Tromsø og Nordlandsforskning.

SMED 2004: *SMEDs kvartalstatistikk 3kv 2004*. Oslo: SMED
<http://www.smed.no/dokumenter/statistikk/SMED%20kvartalsstatistikk%203.%20kv%202004.pdf>
Nedlastet: 30.11.2007

- SSB 2002: *Likestillingsindeks for kommunen, rangert etter fylke*. Oslo: SSB
<http://www.ssb.no/likekom/arkiv/tab-2003-03-05-03.html>
Nedlastet: 14.05.2008
- SSB 2003: *Likestillingsindeks for kommunen, rangert etter fylke*. Oslo: SSB
<http://www.ssb.no/likekom/arkiv/tab-2003-12-15-03.html>
Nedlastet: 14.05.2008
- SSB 2004: *Likestillingsindeks for kommunene, rangert etter fylke*. Oslo: SSB
<http://www.ssb.no/likekom/arkiv/tab-2004-12-14-03.html>
Nedlastet: 14.05.2008
- SSB 2005: *Likestillingsindeks for kommunene, rangert etter fylke*. Oslo: SSB
<http://www.ssb.no/likekom/arkiv/tab-2005-12-19-03.html>
Nedlastet: 14.05.2008
- SSB 2006a: *Likestillingsindeks for kommunene, sortert fylkesvis*. Oslo: SSB
<http://www.ssb.no/emner/00/02/10/likekom/tab-2006-12-22-01.html>
Nedlastet: 10.10.2007
- SSB2006b: *Likestillingsindeks for kommunene, rangert etter fylke*. Oslo: SSB
<http://www.ssb.no/emner/00/02/10/likekom/tab-2006-12-22-03.html>
Nedlastet: 10.10.2007
- SSB2006c: *Om statistikken*. Oslo: SSB
<http://www.ssb.no/likekom/om.html>
Nedlastet: 22.11.2007
- Stake, Robert E. 1998: "Case Studies" i Denzin, Norman K. & Yvonna S. Lincoln (eds.): *Strategies of qualitative inquiry*. Thousand Oaks: SAGE
- Stake, Robert E. 2005: "Qualitative Case Studies" i *Forskingsmetode og vitenskapsteori for mastergrad i samfunnsplanlegging og leiing, mastergrad i helse- og sosialfag - meistring og myndiggjering 2007*. Kompendie. Volda: Høgskolen i Volda
- Stoker, Gerry 1997: "Public-private partnership and urban governance" i Stoker, G. (red.) *Partners in urban governance: European and American experience*. London: MacMillan
- Stoker, Gerry 1998: *Governance as theory, five propositions*. *Social Science Journal* 1998:50, s.17-28
- St.prp. nr.1, 2004-2005a: *For budsjetterminen 2005*. Oslo: BLD
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/dok/regpubl/stprp/20032004/Stprp-nr-1-2003-2004-/6/2/12.html?id=289040>
Nedlastet: 16.11.2007
- St.prp. nr.1, 2004-2005b: *For budsjetterminen 2005*. Oslo: BLD
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/dok/regpubl/stprp/20032004/Stprp-nr-1-2003-2004-/6/2/10.html?id=289038>
Nedlastet: 16.11.2007
- St.meld. nr.12, 2006-2007: *Regionale fortrinn – regional fremtid*. Oslo: KRD
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/dok/regpubl/stmeld/2006-2007/Stmeld-nr-12-2006-2007-/3/3.html?id=441016>
Nedlastet: 19.11.2007
- Strande, Thobiassen Marit 2008: *Stor uenighet om likestilling*. Hamar: Hedmark fylkeskommune
http://www.hedmark.org/dt_singlearticle.aspx?m=9&amid=45280
Nedlastet: 23.04.2008

Sørensen Eva 2004: *Offentlig ledelse som meta-styring av netværk*. Centre For Democratic Network Governance. Arbeidsrapport 2004:3. Roskilde: Roskilde University
http://www.ruc.dk/upload/application/pdf/9c8bc3cd/Working_Paper_2004_3.pdf
Nedlastet: 15.11.2007

Østerud Øyvind, Kjell Goldmann og Mogens N. Pedersen (RED.) 2001: *Statsvitenskapelig leksikon*. Oslo: Universitetsforlaget

Vedlegg

1. Intervjuguide
2. Intervjuavtale

Vedlegg 1: Intervjuguide

Formål:

Formålet mitt med å gjennomføre intervju med personer på regionalt styringsnivå, er å få empirisk dokumentasjon som kan sees i relasjon til min teori og situasjonsanalyse av styringsvilkår, styringsmuligheter og rollefunksjon på regionalt styringsnivå i forhold til likestillingsområdet. Da jeg har valgt å knytte det regionale styringsnivået sin kapabilitet til Møre og Romsdal, så blir regionale aktører på fylkesnivå sentrale i det å kunne analysere sammenhengen mellom den regionale kapabiliteten og de likestillingsutfordringene som Møre og Romsdal synes å ha ut fra SSB statistikken. Jeg har valgt å se Møre og Romsdal i forhold til Hedmark fylkeskommune, da Hedmark er svært aktive med likestillingsarbeid. Slik vil jeg belyse Healey sin institusjonelle kapasitetsbygging gjennom å se på to ulike fylkeskommuner som har ulik organisering, som kommer ulikt ut på likestillingsstatistikken og har ulik grad av aktivitet på likestillingsområdet. Likheter ved fylkene er at de er enhetsfylker, og har ensidig næringsliv.

Gjennomføring:

Jeg ønsker i utgangspunktet at intervjuet skal være preget av dialog med en uformell tone. Jeg er klar over at jeg med mine spørsmål berører informantenes utførelse av sitt arbeid og kunnskap på sitt arbeidsfelt, og det blir slik viktig at jeg ikke inntar en ovenfra og ned holdning hvor intervjupersonen opplever å måtte gå i forsvarssituasjon. Jeg tror det er viktig at man tar i bruk litt enkel psykologi i en slik situasjon, at man på forhånd reflekterer omkring sin egen rolle og forsøker å sette seg i den andre personens ståsted. Det er viktig for min analyse at flest mulig av mine intervju spørsmål blir berørt, men uten at dette skal gi følelsen av å bli avhørt. Intervjuet er forholdsvis strukturert, da jeg ønsker å berøre alle mine intervju spørsmål. Det at jeg har valgt å koble så tett sammen teorien og empirien, så bør intervjuet komme inn på de intervju spørsmålene som belyser forskningsspørsmålene. Det er viktig at jeg er bevisst på at det er jeg som er der for å innhente informasjon, slik at informanten ikke tar styringen i intervjuet og i værste fall gir meg selektiv informasjon.

Tema:

Jeg har valgt å operasjonalisere Healey sin teori til forskning- og intervju spørsmål. Slik får jeg best mulig kobling mellom teori og empiri i oppgaven.

Forskningsspørsmål:

Forskningsspørsmålene er spørsmål direkte knyttet til teorien. Forskningsspørsmålene utgår fra de ulike kvalitetene ved de kapitalformene som skaper institusjonell kapasitet i følge teorien. For å vurdere i hvilken grad kvalitetene til teoriens kapitalformer er tilstede, så vil jeg operasjonalisere forskningsspørsmålene til intervju spørsmål.

Intervju spørsmål:

Intervju spørsmålene blir de konkrete spørsmålene som skal gi svar på forskningsspørsmålene, og det blir slik viktig at flest mulig av intervju spørsmålene blir berørt gjennom intervjuet for å kunne vurdere grad av tilstedeværelse av de ulike kvalitetene ved teoriens faktorer.

Intervju spørsmålene skal være konkrete og enkle å forstå, og fri for akademiske ord. Selv om intervju spørsmålene er systematisk satt opp, så vil jeg prøve i mest mulig grad at intervjuet har preg av dialog. Intervju spørsmålene er kategorisert, men jeg må i intervjuet prøve å følge opp de viktige dimensjonene som respondenten fremlegger selv om dette gjør at jeg må hoppe litt frem og tilbake i forhold til intervjuguiden. Jeg tenker at det i en slik intervjusituasjon er mulig å si at: ”jeg har et par andre ting som jeg gjerne vil spørre deg om som er viktig i forhold til oppgavens problemstilling”, eller ”kanskje vi kan snakke litt om.....” for å få informanten over på det sporet jeg ønsker han skal være. Om informanten er en ”taletrengt” person så er det viktig at personen da ikke for ta fullstendig kontroll over intervjuet, men at man på hyggelige måter og ved enkle knep kan vri intervjuet over på ønsket tema.

Spørsmålene er enkelt utformet, noen vil gi korte svar mens andre krever mer utdyping. Jeg mener spørsmålene er dynamiske, og at flere spørsmålstyper er berørt. Jeg har likevel bevisst valgt enkle og direkte spørsmål, som ikke krever at jeg må fortolke og i værste fall mistolke informantens svar. Jeg har også få oppfølgingsspørsmål, da de kan bli overflødige i den grad foregående spørsmål ikke gir et svar som gjør det naturlig å følge dette opp. Spørsmålene er utformet på en slik måte at jeg bevisst har valgt vekk type oppfølgingsspørsmål i for stor grad og indirekte spørsmål ønsker jeg ikke å benytte. Strukturerende spørsmål, taushet og fortolkende spørsmål vil kun bli brukt i den grad det er nødvendig under intervjuet for å få sammenheng og dynamikk.

Intervjupersonene:

Intervjuet vil henvende seg til mange ulike personer, men med det felles at de arbeider med likestillingsarbeid. Da jeg tenker å gjennomføre intervju med 11 personer, 6 personer i Møre og Romsdal og 5 personer i Hedmark. Jeg vil intervju både administrativt ansatte på likestillingsområdet i begge fylkeskommuner, mens jeg i Møre og Romsdal vil intervju personer i Likestillingsutvalget - og i Hedmark i Fylkesrådet.

Etterarbeid:

Etterarbeidet vil basere seg på å delvis transkribere talen til tekst, med dette så mener jeg at jeg ikke vil skrive ned mer enn det som er nødvendig for at intervjuet skal bli presentert på en korrekt måte. Empirien skal videre kobles til teorien i det å gjennomføre en analyse som kan gi svar på min problemstilling.

Tema	Forsknings spørsmål	Intervju spørsmål
<p>Kunnskapsressursen</p>	<p><u>Omfang og rekkevidde</u></p> <p>1) Hva er rekkevidden og omfanget av den formelle kunnskapen som er tilstede?</p> <p><u>Kunnskapsrammen</u></p> <p>2) Finnes det aktører som kan gi kunnskapen som er tilstede et meningsfylt og praktisk innhold?</p> <p><u>Integrasjon</u></p> <p>3) I hvilken grad er likestilling integrert i de ulike sektorene?</p> <p><u>Åpenhet og læring</u></p> <p>4) I hvilken grad er det bruk av nye strategier, ideer og virkemidler, og sammenkobles disse med de regionale særtrekkene i søken på ny forståelse og handling?</p>	<p>1.1) Kan du fortelle litt om din posisjon innenfor likestillingsarbeidet i fylkeskommunen?</p> <p>1.2) Jeg er interessert i vite litt om hva din forståelse av likestilling er?</p> <p>1.3) Hva er din forklaring på regionens plassering på SSB statistikken?</p> <p>1.4) Er du kjent med gender mainstreaming strategien/ kjønnsperspektivet gjennom arbeidet ditt, og hva legger du evt. i dette?</p> <p>2.1) Har du vært med på å utforme og tilpasse kjønnsperspektivet i ulike sektorer og i ulike prosjekter?</p> <p>3.1) I hvilken grad er gender mainstreaming/kjønnsperspektivet integrert i deres arbeid?</p> <p>4.1) Kan du si noe om når kjønnsperspektivet som dere legger til grunn i deres arbeid ble implementert?</p> <p>4.2) Hvordan utvikler og innhenter dere relevant og ny informasjon i arbeidet?</p>

<p>Relasjonsressursen</p>	<p><u>Omfang og rekkevidde</u></p> <p>5) Hvem er nøkkelaktørene i og rundt samarbeid og partnerskap, og hva er det som binder aktørene sammen?</p> <p><u>Struktur</u></p> <p>6) Hva kjennetegner strukturen som aktøren er en del av?</p> <p><u>Integrasjon og nettverk</u></p> <p>7) Eksisterer det samarbeid og nettverk innen området i regionen, og er de i tilfelle knyttet til hverandre?</p>	<p>5.1) Hvem er den sentrale aktøren dere henvender dere til når dere søker samarbeid til noe likestillingsarbeid eller et likestillingsprosjekt innenfor eller utenfor fylkeskommunen?</p> <p>5.2) I de samarbeid eller partnerskap som dere har eller har hatt med aktører utenfor fylkeskommunen, hva er hovedgrunnen til at dere har valgt å samarbeide?</p> <p>6.1) I hvilken grad er det regionale likestillingsarbeidet samordnet med de nasjonale strategiene og likestillingspolitikken på sentralt nivå?</p> <p>6.2) Eksisterer det noen samarbeidsarenaer eller etablerte kontaktnettverk mellom regionalt og sentralt nivå på likestillingsområdet?</p> <p>7.1) Eksisterer det noen form for knutepunkt mellom offentlig, privat og frivillig sektor på likestillingsområdet? Jeg tenker da på en arena hvor flere prosjekter eller partnerskap utgår fra, som eksempelvis et regionråd eller lignende?</p> <p>7.2) Er de samarbeidsprosjekter eller partnerskapene som dere har med andre aktører på likestillingsområdet en del av en overordnet plan som fylkesplanen eller RUP, eller er det mer enkeltstående likestillingstiltak?</p>
----------------------------------	--	---

	<p><u>Maktstruktur</u></p> <p>8) Er der former for relasjoner vertikalt og horisontalt i arbeidet med likestilling?</p>	<p>8.1) Hvordan blir likestillingsarbeid oppfattet innad i fylkeskommunen?</p> <p>8.2) Er likestilling noe som du opplever de ulike sektorene anser som en viktig del av deres politikk?</p> <p>8.3) Kan du si noe om hvordan du opplever graden av styring ovenfra i forhold til graden av handlingsrom?</p> <p>8.4) Hvordan er dialogen og relasjonen til Barne- og likestillingsdepartementet og Likestillings- og diskrimineringsombudet?</p> <p>8.5) Hvordan er relasjonene til det private næringslivet, organisasjoner og kunnskapsmiljøer?</p> <p>8.6) Opplever det som åpent eller lukket/lett eller vanskelig å ta kontakt i forhold til spørsmål eller samarbeid knyttet til likestilling?</p>
--	---	---

<p>Mobiliseringsevne</p>	<p><u>Mulighetsstruktur</u></p> <p>9) Muliggjør den strukturelle rammen handling på likestillingsområdet?</p> <p><u>Arena</u></p> <p>10) Hvilke institusjonelle arenaer er det aktuelle målet for mobilisering?</p> <p><u>Repertoar/Metode</u></p> <p>11) Hvilke virkemidler og metoder brukes i det å mobilisere rundt likestillingsarbeidet?</p> <p><u>Endringsagenter</u></p> <p>12) Hvilke personer er avgjørende og en kritisk faktor i det å kunne mobilisere?</p>	<p>9.1) Hvordan opplever du organiseringen av likestillingsarbeidet innad i fylkeskommunen?</p> <p>9.2) Hvilke muligheter og begrensninger gir styringsmodellen og organiseringen på arbeidet?</p> <p>10.1) Hva er det viktigste satsningsområdet for likestillingsarbeidet i regionen?</p> <p>10.2) I hvilken grad har det vært felles enighet om dette valget av satsningsområde?</p> <p>11.1) Hvilke virkemidler eller metoder bruker dere for å skape mobilisering og handling på likestillingsområdet?</p> <p>11.2) Har det vært stor grad av enighet rundt valget av disse virkemidlene?</p> <p>12.1) Vil du si at det er noen personer som oppleves som heilt elementære i det å få gjennomført likestillingsarbeidet?</p> <p>12.2) I den grad et likestillingsprosjekt eller partnerskapsprosjekt knyttet til likestilling har flere viktige sentrale aktører, er det da preg av samarbeid eller interessekonflikt i arbeidet?</p>
---------------------------------	--	--

Vedlegg 2:

Avtale

I forbindelse med intervju av representanter fra Møre og Romsdal og Hedmark fylke så er det hver enkelt sin beslutning om de ønsker å være anonyme eller bli referert til med tittel. Navn er ikke hensiktsmessig for oppgaven. De som ønsker det kan få mulighet til å lese gjengivelsen av intervjuet i oppgaven for godkjenning før den blir innlevert.

Vilkår for intervjuet:

- Intervjuet vil bli tatt opp på MP3-spiller med den hensikt å kunne transkribere tale til tekst, samt være en garanti for informanten i det å bli referert til med korrekthet.
- Intervjuet blir overført fra MP3-spiller til intervjuer sin private pc fremtil etter sensur av oppgaven, og vil etter det bli slettet.
- Intervjuet er frivillig, og informanten kan trekke seg fra intervjuet underveis om ønskelig
- Kun det som blir sagt mens MP3-spiller er på vil bli gjengitt.

Sted/dato:

Informant:

Jeg.....ønsker å bli referert til med tittel.....
ønsker å være anonym.....

Intervjuer:

Jeg.....lover å ivareta informanten sine ønsker for gjengivelse i henhold til denne avtale.

