

NORUT Samfunnsforskning AS
Rapport nr 13/2002

IKKE FOR KVINNENES SKYLD...

En analyse av kvinnerettet distriktspolitikk i Norge 1980 - 2000

Ann Therese Lotherington

NORUT Samfunnsforskning AS
november 2002

Prosjektnavn Stipendiatstilling LOS i Nord-Norge		Prosjektnr 4227
Oppdragsgiver(e) Norges forskningsråd		Oppdragsgivers ref 103038/521
Dokumentnr SF 13/02	Dokumenttype Rapport	Status Åpen
ISSN 0804-6069	ISBN 82-7697-165-2	Ant sider 350
Prosjektleder Ann Therese Lotherington	Signatur	Dato 15.11.2002
Forfatter (e) Ann Therese Lotherington		
Tittel Ikke for kvinnenes skyld... - En analyse av kvinneverttet distriktpolitikk i Norge 1980 - 2000		
<p>Resyme`</p> <p>Rapporten er en avhandling til forsvar for graden dr polit. Den ble forsvart i offentlig disputas ved Universitetet i Tromsø 15 november 2002.</p> <p>I avhandlingen analyseres den kvinneverttede distriktpolitikken i Norge fra den ble et punkt på dagsordenen tidlig på 1980-tallet og fram til år 2000. Forfatteren spør om denne politikken kan anses som et krav om plass i det universelle, distriktpolitiske rom. Svaret er avhengig av hva slags forståelse av kjønn som har ligget til grunn for politikken. Det konkrete arbeidet i avhandlingen går derfor ut på å analysere kjønnsforståelsene i politikken. Det skilles mellom fire ulike forståelser: en patriarkalsk, en likhetsorientert, en kvinnesentrert og en mangfoldsorientert forståelse. Analysen peker på at politikken til ulike tider har hatt ulike kjønnsforståelser som grunnlag uten at utviklingen har vært entydig. Konklusjonen er at <i>ideen</i> om kvinneverttet distriktpolitikk kan betraktes som krav om plass i det universelle, men at politikken i praksis ikke kan forstås slik. Den er snarere en illustrasjon på hvordan også kvinneverttet politikk kan bidra til å opprettholde kvinnen som Den andre i forhold til mannen som Den ene, og kvinneverttet politikk som Den andre i forhold til øvrig politikk som Den ene.</p>		
Emneord Kvinner, distriktpolitikk, kjønnsforståelser		
Noter Godkjent dr polit avhandling. Forsvart i offentlig disputas ved Universitetet i Tromsø 15 november 2002.		
Postadresse: NORUT Samfunnsforskning N-9291 TROMSØ		
Telefon: +47 77 62 94 00	Telefaks: +47 77 62 94 61	E-post: admin@samf.norut.no

Ikke for kvinnes skyld...

En analyse av kvinnerettet distriktspolitikk i Norge

1980 - 2000

Ann Therese Lotherington

**Avhandling til forsvar for graden dr polit
Institutt for statsvitenskap, Det samfunnsvitenskapelige fakultet,
Universitetet i Tromsø**

*A Woman indeed can't properly be said to Choose,
all that is allow'd her,
is to Refuse or Accept what is offer'd.*

Mary Astell, 1700

Forord

I 1993 stilte jeg meg selv et ultimatum: enten slutte som forsker eller satse på doktorgradsutdanning. Det kreative potensialet var oppbrukt etter mer enn seks år som oppdragsforsker. Endring i arbeidssituasjonen var helt nødvendig for å komme videre i utviklingen av egen tenkning og forståelse. Jeg søkte stipend fra programmet *Ledelse, organisasjon og styring i Nord-Norge* under Norges Forskningsråd og overlot med det beslutningen om min videre karriere til andre. Jeg er svært takknemlig for at programkomiteen fant søknaden støtteverdig og prioriterte å gi meg et treårig stipend. Jeg er også takknemlig for de sjenerøse økonomiske betingelsene NORUT Samfunnsforskning ga meg i stipendperioden, men enda mer for finansieringen jeg fikk til å avslutte arbeidet. Uten den støtten ville jeg ikke hatt mulighet til å bli ferdig. Jeg skylder også en stor takk til Christine Ingebritsen og Terje Leiren ved Department of Scandinavian Studies, University of Washington, som inviterte meg over som gjesteforsker for ett år i 1999/2000. Året i Seattle ga inspirasjon og nødvendig ro til konsentrert skrijving.

Uten velvilje fra Kommunal- og regionaldepartementet og Statens nærings- og distriktsutviklingsfond hadde jeg ikke kunnet utføre dette arbeidet. Jeg vil rette en takk til de to institusjonene og til hver og en som stilte opp for meg i intervjuer og med praktisk tilrettelegging.

Det er flere enkeltpersoner som fortjener takk: Først og fremst vil jeg takke veilederne mine, Abraham Hallenstvedt og Beatrice Halsaa, som har stilt opp, lest og kommentert etter hvert som jeg har hatt behov for det. De har begge vært til uvurderlig hjelp og har hver på sin måte fått meg til å tenke nytt og overskridende. Jeg vil takke Anne Britt Flemmen som introduserte meg til tema, som jeg har hatt mange inspirerende diskusjoner med og som har lest og kommentert deler av avhandlingen; Bente Thomassen som har gitt meg moralsk og faglig støtte underveis og som har lest og kommentert arbeidet; Birgitte Johansen som har lest og kommentert det hele i slutfasen; May-Britt Ellingsen, Bitten Skei, Margunn Bjørnholt og Lene Foss som har lest og kommentert enkeltkapitler.

Til slutt vil jeg takke Alf Håkon, Mari og Ane som bidro til at arbeidet med avhandlingen aldri tok overhånd.

Tromsø, juni 2002

Ann Therese Lotherington

Innhold:

Forord	v
Kapittel 1: Introduksjon	1
1.1 Problemstillinger og avgrensninger	3
Problemstillinger: Krav om adgang til det universelle?	5
Avgrensninger	13
1.2 'Problematisering' som analyseenhet.....	16
1.3 Organisering av avhandlingen	17
Kapittel 2: Tilnæringer og metoder.....	21
2.1 (U)mulige tilnæringsmåter	21
2.2 'Hva er problemet?' – tilnærmingen	24
Refleksjon og reflekterende forskning.....	28
2.3 Hvordan finne kjønnsforståelsen?.....	30
Fortolkning av virkeligheten.....	31
Offentlige dokumenter.....	32
Arkivmateriale.....	33
Offentlig debatt - avisartikler.....	35
Tidligere forskning og evaluering	36
Intervjuer.....	37
Observasjon.....	41
2.4 Forskerens rolle og betydning.....	42
Forholdet til aktørene i det empiriske feltet.....	46
2.5 Hva er god forskning?.....	48
Kapittel 3: Forståelser av kjønn.....	50
3.1 Politisk liberalisme som utgangspunkt.....	53
3.2 Patriarkalsk forståelse av kjønn.....	54
Fra farskaps patriarkat til brorskaps patriarkat.....	56
Ekteskap og andre kjønnskontrakter.....	59
Kvinnens eksklusjon fra det politiske	61
Kjønnskontrakten i arbeidslivet	63
3.3 Menn og mannlighet som norm.....	66
Kapittel 4: Feministiske forståelser av kjønn.....	69
4.1 Likhetsorientert forståelse	70
Kvinner og menn som prinsipielt like	73
Egalitær eller hierarkisk essensialisme?	75
4.2 Kvinnesentrert forståelse	76
Kvinnekultur og kvinnelige egenskaper	78
Paradokser og omvendt kjønnshierarki	83
4.3 Mangfoldsorientert forståelse	84
Forholdet mellom biologisk og sosialt kjønn.....	87

Feminisme uten kjønnsdikotomi og kvinnelig essens?	90
4.4 Oppsummering: Kjønnsforståelse og plass i det universelle	94
Første fase: Kampen om dagsorden	98
Kapittel 5: Dagsordensetting som politisk prosess	99
5.1 Kvinnespørsmål på den offentlige agenda.....	102
Legitimering av problemfeltet manglende likestilling	102
Ansvar plassert hos staten.....	104
Krav om handling	105
Kapittel 6: Kvinnespørsmålet i distriktspolitikken	108
6.1 Legitimering av problemfeltet	110
6.2 Plassering av ansvaret	113
6.3 Krav om nye virkemidler i distriktspolitikken.....	114
Kjønnskvoteringens skjebne	118
På søken etter nye spor	120
Tiltak og forsøk som ledd i distriktspolitikken	122
Farvel til likestilling som drivkraft.....	125
6.4 Bare punkt på dagsorden eller også premiss for politisk endring?	126
Agendasetting på to nivåer.....	126
Problemet forstått som manglende sysselsetting.....	128
Uensartet forståelse av kjønn	129
Andre fase: Oppbygging av et nytt politikkområde	133
Kapittel 7: Kjønn og organisasjon	136
7.1 Kjønnede organisasjoner som historiske tilfeldigheter	137
7.2 Kjønn som essensiell egenskap ved organisasjoner	139
7.3 Kjønn integrert i organisasjonsstrukturen.....	141
Kropp og seksualitet	144
Kapittel 8: Forhandlinger	150
8.1 Forhandlingspartene	150
Innovatører	152
Lojale byråkrater	158
Nølere.....	159
Harde nøtter.....	160
Modellens anvendelighet	162
8.2 Forhandlingstema: Politikkens innhold og organisering	163
Endring av holdninger	163
Politikkens innhold	164
Organisering av arbeidet.....	164
Kapittel 9: Forhandlingsresultater.....	166
9.1 Endring av aktørenes holdninger.....	166
" Nå satser vi på kvinner!"	167
9.2 Politikkens innhold	170
Det næringsmessige virkeområdet	170

Sysselsetting mer enn arbeidsplasser.....	176
9.3 Organiseringsen av det nye politikkområdet	179
9.4 Det konkrete forhandlingsresultatet: Kvinneprogrammet	185
Kapittel 10: Kvinnerettet politikk i en patriarkalsk kontekst.....	190
Tredje fase: Integrering.....	196
Kapittel 11: Integrering som strategi for politisk endring	199
11.1 En annerledes politikk	202
11.2 Integrering forutsetter kompetanse, kapasitet og kreativitet	206
11.3 Flere former for integrering.....	211
Integrering av kvinner.....	211
Integrering av virkemidler	214
Integrering av et nytt fagfelt.....	215
Integrering for politisk endring	216
Kapittel 12: Integreringen i praksis	219
12.1 Integrering i planer og policydokumenter	219
12.2 Endring i virkemidler.....	222
12.3 Øremerking av midler.....	224
12.4 Organisering av arbeidet.....	226
12.5 Posisjonene i debatten: Når er tiden inne?.....	231
De kvinnesentrerte	232
De patriarkalsk orienterte.....	232
De mangfoldsorienterte.....	233
De likhetsorienterte.....	234
12.6 Kooptering eller ”å integrere bort”	236
Politikkutvikling og organisasjonsstruktur	237
Omorganiseringen av DU	239
Fjerde fase: Ny organisasjon – ny politikk.....	241
Kapittel 13: Opprettelsen av SND	243
13.1 Policygrunnlag for kvinnesatsing i SND	246
13.2 Ut med helhetsperspektiv og annerledeshet	252
13.3 Fra bosettingsmønster til verdiskaping.....	257
Sikkerhetspolitisk argumentasjon.....	258
Velferdsargumentasjon	261
En ny internasjonal økonomisk og politisk æra	263
13.4 På søken etter nytt rasjonale.....	266
13.5 Tilpasning av mål og målgrupper i ny organisasjon.....	269
Kapittel 14: Revitalisering?.....	271
14.1 Politiske signaler	272
14.2 Arbeidsgruppen for kvinnerettet arbeid i SND.....	276
Problemforståelsen	277
Konkretisering av kvinnesatsingen.....	280

14.3	Opptrapping: ”Kvinner i fokus”	283
	Usikkerhet lokalt	285
	Lønnsom næringsutvikling først	286
14.4	Formell status, men byråkratisk avmakt	291
	Prosjektorganisering	294
14.5	Oppsummering: Likhetsorientert revitalisering.....	296
Kapittel 15: Fra opprinnelig til moderne patriarkat		301
15.1	Første fase: Betinget seier i kampen om dagsordenen	303
	Introduksjon av likhetsorientert kjønnsforståelse.....	304
	Likhetsorientert offentlig agenda som drahjelp	307
	Distriktskvinner som subjekter – under tvil.....	309
15.2	Andre fase: Utvikling av en distriktpolitisk innovasjon.....	310
	Tendenser til kvinnesentrering og mangfoldsorientering	311
	Økt handlingsrom, men lite makt	313
	Politisk endring tross alt	316
15.3	Tredje fase: Å gjøre til et nødvendig ledd i det hele.....	317
	Motsetninger tiltrekker hverandre ikke	318
	Integrasjon uten diskusjon	319
	Integrering for politisk endring?.....	320
15.4	Fjerde fase: En monolittisk tatt-for-gitt-het.....	321
	Likhetsorientering og moderne patriarkat uttrykt som mangfold	321
	Strukturell kjønnsrett	326
	Strømlinjeforming av kvinnesatsingen	328
15.5	Konklusjon: Ikke naken og ikke kledd.....	330
Epilog		336
Referanser.....		337

Kapittel 1: Introduksjon

Kravet om kvinneretting av norsk distriktpolitikk, som ble reist for mer enn 20 år siden, forårsaket betydelig politisk debatt da og i de påfølgende årene. Kravet representerte en kritikk av distriktpolitikken og understrekning av behovet for endring av gjeldende praksis. Det handlet om å inkludere kvinner som distriktpolitiske aktører på selvstendig grunnlag, i motsetning til gjeldende praksis der kvinner var integrert i politikken via sine relasjoner til og avhengighet av menn. Slik grep kravet om kvinneretting rett inn i feminismens grunnlagsproblemer om forholdet mellom kvinner og menn, og om kvinners adgang til det universelle.

Debatten utløste en prosess for utvikling av en spesifikk kvinnerettet distriktpolitikk. Utviklingen var verken enkel eller konfliktfri. Mange aktører tiljublet politikken, andre hadde et likegyldig forhold til den, mens atter andre oppfattet den som et fremmedelement. Den nye politikken var tvetydig og åpen for ulike aktørers tolkninger og forståelser av hva den var og skulle være. Den var også samtidig preget av optimisme og pessimisme, glede og frustrasjon. Det foreliggende arbeidet er en empirisk analyse og teoretisk diskusjon av denne prosessen.

Min interesse for dette politikfeltet ble vakt i 1989 gjennom deltakelse i et forskningsprosjekt som analyserte forholdet mellom distriktskvinnens ønsker og behov og forvaltningen av offentlig politikk for å møte disse behovene¹. Prosjektets mål var å forstå hvordan offentlige tiltaksprosjekter kunne bidra til kompetanseheving for kvinner i distriktene. Det tok utgangspunkt i fire modeller for tiltak definert som del av kvinnesatsingen i distriktpolitikken. Samtaler med initiativtakere til prosjektene, prosjektledere og kvinner som deltok indikerte at det kvinnerettede arbeidet var et

¹ Prosjektet het *Kompetanseheving gjennom offentlige tiltaksprosjekter for kvinner* og er dokumentert i Flemmen og Lotherington (1990), Flemmen og Pedersen (1990) og Flemmen og Lotherington (1991).

komplekst felt som kostet aktørene mye strev. Den kvinnerettede politikken var tvetydig, samtidig som det var vanskelig å reise en debatt for å avklare tvetydighetene. Det syntes som om kritikerne var brakt til taushet (Flemmen og Lotherington 1991). Aktører som ønsket en kvinnerettet politikk, men som var kritiske til innretningen, unngikk å målbære sin kritikk av frykt for at politikken skulle forsvinne helt og holdent. Samtidig var det politisk ukorrekt å uttrykke en generell motstand mot fokusering på kvinner i politikken. Aktører som var grunnleggende motstandere kunne derfor heller ikke målbære sin motstand (Lotherington and Flemmen 1991). Rommet for ytring syntes begrenset.

For de involverte på 1980-tallet framsto den kvinnerettede politikken som paradoksal. På den ene siden var det et politikfelt som utfordret deres tenke- og arbeidsmåter og som ga dem mye. På den andre siden resulterte arbeidet i vonde følelser og vanskeligheter. Flere aktører forlot arbeidsfeltet i løpet av prosessens gang nettopp av den grunn. Likevel syntes det som om den kvinnerettede politikken hadde en egendynamikk som ga den stadig nye liv. Dette pirret min nysgjerrighet.

Innblikket i den kvinnerettede, distriktpolitiske verdenen synliggjorde en rekke statsvitenskapelige problemstillinger: Det handlet om makt, styring og forvaltning av offentlig politikk; om demokrati og politisk deltakelse; om kjønn og politikk. Til syvende og sist handlet det om å forstå politiske prosesser. Politikfeltet ga mange interessante analytiske utfordringer, men det empiriske feltet representerte samtidig en annen type utfordring: Mens det for meg var faglig interessant å følge prosessene uavhengig av resultatet, var det nettopp resultatet som var avgjørende for de involverte aktørene. For dem dreide det seg om å gi arbeidslivet innhold og mening. For mange av dem handlet det i tillegg om å få egne og andres dagligliv til å henge sammen.

Dersom jeg skulle forfølge min faglige nysgjerrighet, måtte jeg sørge for at arbeidet ikke gikk på bekostning av aktørene. Helst burde det bidra til deres utvikling. Jeg valgte å bevege meg inn i feltet, og på de følgende sidene foreligger mitt svar på de teoretiske og empiriske utfordringene².

² Forholdet mellom forskeren og det empiriske feltet blir drøftet videre i neste kapittel.

1.1 Problemstillinger og avgrensninger

Som en introduksjon til den kvinnerettede distriktpolitikken og kompleksiteten i den, skal jeg gjengi uttalelser fra aktører på de ulike nivåene i arbeidet, det vil si brukernivå, forvaltningsnivå og politisk nivå. Først ute er brukerne:

”For meg har det vært meninga at kurset skulle være en del av livet mitt. Utviklinga av meg har gått parallelt med kurset. Jeg måtte bestemme meg for at jeg skulle gjøre noe med livet mitt. Jeg har brukt kurset til å bli klar over meg selv, rett og slett. Til å tørre å være den jeg er, og til å sette pris på at jeg er den jeg er. Sette pris på at jeg er ei jente – jeg er et kvinnfolk! Og jeg har tross alt veldig mye jeg skulle ha sagt. Verden er utrolig min” (Informant 1990, bruker av kvinneprosjekt).

Dette utsagnet kan karakteriseres som typisk for brukerne. Kvinner som deltok i prosjekter i regi av den kvinnerettede distriktpolitikken var særlig opptatt av den effekten deltakelsen hadde for deres personlige utvikling. Flere tilsvarende uttalelser finnes i bl a Flemmen og Lothington (1990). Gjennom det kvinnerettede arbeidet var det mange distriktskvinner som fikk realisert drømmer om å gjøre noe med sin livssituasjon. Det kunne være kompetanseoppbygging, bedriftsetablering eller som sitatet her viser til, å bli åpen for de muligheter verden hadde å by på.

Å se en slik utvikling hos de enkelte kvinnene var noe av det prosjektlederne så på som drivkraften og gleden ved arbeidet. De opplevde at de gjennom arbeidet var med på å skape positive sammenhenger i kvinners liv. Som forvaltere av offentlig politikk forholdt de seg imidlertid også til et virkemiddelapparat som ikke alltid var like fornøyd med tilbakemeldinger som fokuserte på *kvinnes* utvikling. En prosjektleder forteller:

”Til å begynne med var det fullstendig enighet i kommunen, men etter hvert har en del politikere begynt å stille spørsmål ved prosjektet. Syntes det ble for mye kvinnfolkprat, for mye prat om kvinner og for lite distriktpolitikk” (Informant 1990, prosjektleder).

Den kvinnerettede distriktspolitikken skulle altså helst ikke handle for mye om kvinner. En åpenbar tvetydighet og et klart paradoks. En annen prosjektleder sa:

”Det er jo ikke for kvinnfolkan de starter prosjektene, det er jo for kommunen. Det er stor forskjell på det!” (Informant 1990, prosjektleder).

Forskjellen var at hvis det var for kvinnene, så var poenget å få til utvikling for den enkelte, mens hvis det var for kommunen, så var poenget å få til utvikling i kommunen, og kvinner var bare viktige dersom de bidro til det. Dette synet fant støtte i den offisielle politikken, slik den ble forvaltet av Distriktenes Utbyggingsfond (DU). Den administrerende direktøren i DU på det tidspunktet, Leif Aune, uttrykte det slik i et intervju med Klassekampen 26.06.90:

”Vi har forståelse for at kvinners behov skal dekkes, men vårt mål er ikke likestilling. DU ønsker selvfølgelig økt kvinnesyssetting i distriktene, men vår oppgave er ikke likestillingskamp”.

Som forvalter på det høyeste nivået ga DU-direktøren med dette klart uttrykk for den kvinnerettede distriktspolitikken tvetydige karakter. Han sa at DU ikke skulle arbeide for likestilling. Likestilling var ikke DUs mål. Samtidig ble en viktig indikasjon på likestilling, økt kvinnesyssetting, ønsket velkommen. Dermed sa han at likestilling ville bidra til utvikling i distriktene, men at DU ikke skulle arbeide med det. DU skulle arbeide med å dekke distriktenes behov, ikke kvinnes.

Dette frustrerte prosjektledere som mente at disse tingene hang sammen:

”Jeg jobber i et system som skal bevare bosettinga i distriktene. Bosetting uten kvinner er et problem, hvis vi ikke skal begynne med kloning da!” (Informant 1990, prosjektleder).

For henne var det opplagt at kvinners interesser og behov måtte ivaretas hvis de distriktspolitiske målene skulle nås, men slik var det altså ikke for alle.

Det politiske nivået i distriktpolitikken, det vil si Kommunaldepartementet, var ikke fremmed for å trekke inn likestilling. Siden regjeringen førte en likestillingspolitikk som skulle omfatte alle samfunnets områder, måtte også distriktpolitikken omfattes. Å fremme likestilling mellom kjønnene ble sett på som et grunnleggende utgangspunkt for all politikk og samfunnsplanlegging (St meld nr 29, 1988-89), men som begrunnelse for å ha en kvinnerettet distriktpolitikk var det andre argumenter som ble fremmet. Det het i Stortingsmelding nr 29, 1988-89, s 122:

”Kvinner representerer et stort vekstpotensiale for næringsliv og lokalsamfunn, i form av arbeidskraft og økt kompetanse. (...) Vi må nå i sterkere grad rette fokus mot kvinners produktive rolle i distriktssammenheng. Kvinners økte utdanningsnivå og innsats i arbeidslivet er en viktig ressurs i utviklingen av næringsliv og lokalsamfunn”.

Fordi kvinner representerte en potensiell ressurs for distriktene, var det fornuftig å satse på dem slik at de ikke forlot distriktene til fordel for byer som kunne tilby et mer variert arbeids- og sosialt liv. Begrunnelsen lå i distriktpolitikken og målet om å opprettholde bosettingsmønsteret, selv om Stortingsmeldingen nok også kan forstås som et forsøk på å forene motsetningene mellom 'likestilte' kvinner på den ene siden og distriktenes behov på den andre.

Problemstillinger: Krav om adgang til det universelle?

Sitatene over forteller om tvetydighet og grunnleggende uenighet i oppfatningen av hva den kvinnerettede politikken var og skulle være. Skulle den dreie seg om kvinner, og hvor mye kunne den i tilfellet handle om kvinner? Hvorfor var det problematisk å snakke om og fokusere på kvinner når det dreide seg om en kvinnerettet politikk? Hvorfor kunne ikke DU arbeide for å dekke kvinners behov? Hva var problemet med kvinner og distriktsutvikling? Om slike spørsmål kan besvares, hvordan de eventuelt kan forstås og hvilke konsekvenser tvetydighetene og uenigheten fikk for politikktutformingen analyseres i avhandlingen. Det handler om å forstå en prosess med dens involverte aktører.

Sitatene forteller videre om et strev for å få noe til, om aktører som strever med å skape rom for kvinner i distriktpolitikken. Arbeidet med å få til kvinneretningen kan tolkes som et uttrykk for eksklusjon av kvinner fra dette politikkkfeltet, altså at det er behov for kvinneretning fordi distriktpolitikken ikke tidligere har gitt plass til kvinner. Strevet kan videre tolkes som et uttrykk for at det distriktpolitiske rommet ikke uten videre lar seg åpne for kvinner. Det vil si at distriktpolitikken oppfattes som det normale som annet måles i forhold til, mens den kvinnerettede distriktpolitikken er avviket som ikke lett lar seg passe inn. Språkbruken antyder at en slik fortokning er rimelig: Det heter distriktpolitikk og kvinnerettet distriktpolitikk. Dette representerer et skille mellom det universelle, normale på den ene siden og det partikulære, særskilte på den andre.

Å betrakte forholdet mellom kvinnerettet politikk og annen politikk som henholdsvis avvik og norm er ikke særegent for dette politikkkfeltet. Den kvinnerettede distriktpolitikken er snarere et eksempel på hvordan kvinnerettet politikk generelt anses som avviket, som det som må tilpasses det ordinære, det normale. Forståelsen av kvinner som avvikende fra og underordnet en mannlig norm er et grunnlagsproblem i feministisk teori. Dette forfølges i analysen. Jeg har særlig latt meg inspirere av Toril Moi (2001) og Simone de Beauvoir (2000)³ som er opptatt av hvordan generelle, allmenne begreper er forbeholdt menn. Beauvoir sier om menneskeheten at den er:

”mannlig, og mannen definerer ikke kvinnen i seg selv, men sett i forhold til ham; hun blir ikke betraktet som et selvstendig vesen. (...) Og hun er ingenting annet enn det mannen bestemmer; derfor blir hun kalt ”kvinnekjønnen”, noe som betyr at hun i det alt vesentlige fremstår for mannen som et kjønnsvesen: for ham er hun kjønn, ergo er hun det på en absolutt måte. Hun bestemmes og skilles ut i forhold til mannen, ikke han i forhold til henne. Hun er det uvesentlige overfor det vesentlige. Han er Subjektet, han er Det absolutte: hun er Den andre (s 36).

Intet subjekt etablerer seg i utgangspunktet og helt spontant som uvesentlig; det er ikke Den andre som ved å definere seg som Den andre definerer Den ene: Den andre blir bestemt som Den andre av Den ene som hevder seg som Den ene. Men for at Den andre ikke skal forandres til Den ene, må vedkommende underkaste seg denne fremmede synsvinkelen” (s 38).

³ Originalens tittel: *Le deuxième sexe* I, II (1949). Oversatt til norsk i 1970, ny oversettelse i 2000 med et innledende essay av Toril Moi.

Mannen og den mannlige kulturen oppfatter ham som den normale, som normen for det menneskelige og oppfatter at han kan erkjenne verden objektivt, mens kvinner oppfattes som særegne og ute av stand til objektiv erkjennelse (Beauvoir 2000). Et problem er at mange kvinner underkaster seg en slik oppfatning av verden og dermed forblir Den andre, det uvesentlige:

”Å nekte å være Den andre, å nekte å være mannens medløper, ville være å gi avkall på de fordelene de kan få gjennom alliansen med den høyeste kasten. (...) For ved siden av ethvert individs krav om å bekrefte seg selv som subjekt, som er et etisk krav, finnes det også en fristelse til å flykte fra friheten og bli til en ting: det er en skjebnesvanger vei, for individet blir passivt, fremmedgjort og fortapt, og et offer for fremmede viljer, avskåret fra sin transcendens, berøvet enhver verdi. Men det er en lett vei: på den måten unngår man angsten og spenningen ved et liv som man tar ansvaret for på en autentisk måte. Mannen som gjør kvinnen til en Annen vil altså møte en dyptgripende medskyldighet hos henne. Så kvinnen gjør ikke krav på å framstå som subjekt fordi hun ikke har konkrete muligheter, fordi hun erfarer det nødvendige båndet som knytter henne til mannen uten å hevde noen gjensidighet, og fordi hun ofte trives i sin rolle som Den andre” (Beauvoir 2000, s 40-41).

Forandringen fra å være det uvesentlige til å bli vesentlig, må kvinner selv sørger for, hevder Beauvoir. Kvinner må våge å tre ut av objektposisjonen som Den andre og kreve adgang til det universelle. Både Moi og Beauvoir mener at en kvinne skal kunne oppfatte seg selv og bli oppfattet som 'en intellektuell', 'en forfatter', 'en filosof' osv uten å måtte fornekte sitt kjønn. Kvinners subjektivitet skal betraktes som like universell som menns. Kvinner skal fremme kravet om universalitet uten at det går på bekostning av det kjønn de er. En skal verken gå med på å utslette sin kjønnede subjektivitet eller å la seg sperre inne i den (Moi 2001).

Hvis jeg, kvinnen som skriver denne teksten, insisterer på at jeg er 'forsker' og ikke 'kvinnelig forsker', står jeg i fare for å utslette min kjønnede subjektivitet, fordi det indikerer at en 'kvinnelig forsker' ikke kan bedrive forskning av samme klasse og rang som en 'forsker'. Jeg aksepterer kvinnen som Den andre som må måle sitt virke opp mot Det absolutte subjektet som kan bedrive forskning på universelt grunnlag. Samtidig benekter jeg at jeg er en av dem. Hvis jeg på den annen side insisterer på at jeg er

'kvinnelig forsker', står jeg i fare for å bli sperret inne i den kjønne subjektivitet. 'Kvinnelig forsker' indikerer at den forskningen jeg bedriver er bestemt av en på forhånd definert kvinnelighet, en kvinnelighet som i motsetning til en manns subjektivitet er partikulær og begrenset.

Jeg ønsker å si at jeg er 'forsker', at min kjønne subjektivitet *har* betydning for forskningen *og* at min forskning har samme krav på gyldighet som en 'forsker' hvis kjønne subjektivitet er mannlig. Slik vil jeg nekte å gå med på å utslette min kjønne subjektivitet eller la meg sperre inne i den. Kvinners subjektivitet må betraktes som like universell som menns, eller for den saks skyld, menns subjektivitet må betraktes som like partikulær og begrenset som kvinners. Poenget er at det er like normalt å være kvinne som å være mann. Det normale, universelle er ikke enhetlig, men mangfoldig. Menneskeheten er ikke mannlig, men heller ikke kvinnelig. Den er begge deler på en gang. Det er krevende å se verden slik, men helt nødvendig for å kunne "*skape et samfunn der menn og kvinner anerkjenner hverandre som frie subjekter*" (Moi i Beauvoir 2000, s 24).

Mange kvinner har kjempet for retten til det universelle. Gjennom kvinnebevegelsen har kvinner direkte og indirekte opparbeidet seg mot til å nekte å være Den andre. Likevel er Beauvoirs tanker aktuelle på 2000-tallet. Nyoversettelsen av boken til norsk i 2000 og Toril Moïs bok *Jeg er en kvinne* fra 2001, er bare to eksempler på fortsatt behov for å avklare forholdet mellom *Den ene* og *Den andre*.

Arbeidet med å kvinnerette distriktpolitikken kan tolkes som kvinners krav om adgang til det universelle. Ved å rette fokus mot kvinners situasjon i distriktene og utvikle en politikk i forhold til dette, kunne distriktpolitikken bli inkluderende snarere enn ekskluderende. Dersom det tolkes slik ville kvinnerettingen innebære et utvidet distriktpolitisk rom der både kvinners og menns subjektivitet dannet grunnlag for det normale, det universelle. Et vesentlig spørsmål som leder fram til problemstillingen for studien er om dette er en rimelig tolkning:

Den *overordnede problemstillingen* som skal belyses i avhandlingen er *om den kvinnerettede distriktpolitikken kan betraktes som kvinners krav om plass i det universelle*. Dette er et viktig spørsmål fordi analysen vil gi innsikt i hvordan den politiske prosessen på den ene siden kan ha bidratt til en forståelse av kvinner som subjekter, som vesentlige, og på den andre siden til å opprettholde en forståelse av kvinner generelt og distriktskvinner spesielt som Den andre. Analysen vil illustrere generelle problemer knyttet til kjønn og politisk endring, det vil si endringer som skjer på individuelt nivå og på den politiske og den økonomiske arenaen. Politisk endring innebærer redefinerings av selvet fra uvesentlig til vesentlig, fra objekt til subjekt; oppbygging av relevante politiske institusjoner, samt kvinners tilgang til økonomisk makt. Hver av arenaene for endring er del av sammenvevde maktstrukturer som gjør politiske endringsprosesser komplekse (Hartsock 1998). Analysen av den kvinnerettede distriktpolitikken vil fokusere på politikken bidrag til omdefinering av selvet, om det bygges opp relevante politiske institusjoner innenfor det distriktpolitiske apparatet som kan fremme en slik endringsprosess, og endelig om politikken bidrar til økt økonomisk makt for distriktskvinner. Hvordan disse forholdene er vevd sammen med maktstrukturer i distriktpolitikken inngår videre i analysen.

Hva slags forståelse av kjønn som har ligget til grunn for utviklingen av den kvinnerettede distriktpolitikken er avgjørende for den konkrete utformingen av politikken. Hvorvidt den kvinnerettede distriktpolitikken kan betraktes som et krav om plass i det universelle, har således å gjøre med den kjønnsforståelsen politikken bygger på. Dersom den eksempelvis er basert på en forståelse av kvinnen som Den andre, vil politikken bekrefte kvinners underordnede posisjon i forhold til menn, og ikke representere et krav om adgang til eller plass i det universelle. Den *konkrete problemstillingen* jeg skal belyse er derfor *hvilke forståelser av kjønn som til enhver tid har ligget til grunn for det kvinnerettede arbeidet*. Analysen av kjønnsforståelsen i politikken vil være bærende for drøftingen av den overordnede problemstillingen.

Forståelser av kjønn refererer til hvordan ulike aktører oppfatter begrepene 'kvinne' og 'mann', forholdet mellom kvinner og menn, det kvinnelige og det mannlige, det feminine

og det maskuline. Er kategorien 'kvinne' og kategorien 'mann' grunnleggende like eller forskjellige? Ser de på gruppen av kvinner og gruppen av menn som innbyrdes like eller forskjellige? Er det sosiale eller biologiske forhold, eller begge deler samtidig som produserer kjønn? Karakteriseres forholdet mellom kjønnene som egalitært/likeverdig eller hierarkisk? Er det i tilfellet kvinner eller menn som antas å stå øverst i hierarkiet? Betraktes forholdet som konstant eller mulig å endre? Kjønnsforståelse handler med andre ord om hvorvidt en anser kjønn som likhet eller forskjell, som gitt og uforanderlig, eller som sosialt konstruert, og om en ser på kjønnsrelasjonen som egalitær eller hierarkisk⁴. Hvordan aktørene i distriktpolitikken forholder seg bevisst eller ubevisst til disse spørsmålene har betydning for hvordan de tenker om problemet 'kvinner og distriktsutvikling'. Forståelsen av problemet er videre utgangspunkt for utvikling av en politikk på feltet, en politikk som kan bevege seg på en skala fra å åpne veien til det universelle til å bekrefte kvinnen som Den andre.

Aktørenes tenkning om og forståelse av problemet slik det kommer til uttrykk i politiske programmer, tiltak og virkemidler er det empiriske inntaket til analysen av problem- og kjønnsforståelsen (Bacchi 1999). I politikk som i dagliglivet vil måten en oppfatter eller forstår en sak påvirke hva en mener bør gjøres med den, hvordan det bør gjøres og hvorfor. Siden aktørene ikke handler i et vakuum, vil deres tenkning og forståelse være preget av den politiske og strukturelle sammenhengen de befinner seg i. Samtidig er aktørene med på å prege sine omgivelser. Hvordan aktørene oppfatter og tenker om fenomenet, hvordan de handler i forhold til det, samt omgivelsenes respons på dette, er avgjørende for politikktutviklingen.

En analyse av problemforståelsen innebærer å studere hvordan aktørene beskriver problemet og hvordan de uttrykker årsakssammenhenger. Spørsmål om hva problemet 'kvinner og distriktsutvikling' oppfattes som og hvordan det kan omformes til praktisk politisk handling, analyseres i avhandlingen med utgangspunkt i hvordan det kommer til uttrykk i skriftlige kilder. Problemforståelsen utvikles i spesifikke strukturelle

⁴ Ulike forståelser av kjønn drøftes videre i kapittel 3 og 4.

omgivelser, det være seg internasjonale, nasjonale, lokale, institusjonelle eller organisatoriske, som derfor også må inngå.

Analysen av kjønnsforståelser vil gi innsikt i forholdet mellom Den ene og Den andre i politisk utvikling generelt og i utviklingen av en sentral del av norsk politikk spesielt, nemlig distriktpolitikken⁵. Ulike forståelser av kjønn representerer nettopp ulike tilnærminger til forholdet mellom Den ene og Den andre. Forsøk på endring i dette forholdet synliggjør makt og dominans. Å få innsikt i hvilke forståelser av kjønn som til enhver tid har ligget til grunn for den kvinnerettede distriktpolitikken bidrar derfor til utvikling av kunnskap om maktrelasjoner i norsk politikk generelt og i distriktpolitikken spesielt.

Makt i denne sammenhengen forstås som mer enn individuell aktørmakt. Steven Lukes (1974) skisserer en tilnæringsmåte der han trekker fram tre ulike maktdimensjoner som gjør seg gjeldende i endringsprosesser. Den første dimensjonen knyttes til en tradisjonell forståelse av individuell makt, det vil si hvordan A får B til å gjøre noe han/hun ellers ikke ville ha gjort. Dette har å gjøre med aktørenes evne til å fatte beslutninger og tvinge igjennom sine standpunkter. Å forholde seg til denne dimensjonen innebærer en analyse av aktørenes posisjoner og disposisjoner. Dette er en individorientert analyse som er nødvendig, men ikke tilstrekkelig.

Den andre maktdimensjonen knytter Lukes til selve beslutningsprosessen. Det dreier seg om makt til å kontrollere agendaen og bestemme hvilke beslutninger som er åpne for debatt og hvilke saker som regnes som legitime og verdige å ta opp. Det er et skritt i retning av å fange et overindividuell, strukturelt nivå, men maktforståelsen har stadig et individorientert preg, i dét makt fortsatt knyttes til konkrete personer.

Forståelsen av makt både innenfor et aktørperspektiv og et politisk agendaperspektiv er hovedsakelig individorientert. Det vil si at en leter etter de personene i organisasjonen

⁵ Den ene og Den andre henspeiler her på mannen og den normale/ordinære politikken som Den ene og kvinnen og den kvinnerettede politikken som Den andre.

som innehar makt og inngår allianser med og/eller retter krav om endring til dem. Med den tredje maktdimensjonen leter en ikke etter konkrete personer som med basis i sine egeninteresser intensjonalt utøver makt overfor enkeltpersoner eller grupper. Den tredje maktdimensjonen gjelder en mer diffus og usynlig maktutøvelse. For å forstå hvordan makt utøves søker en etter antakelser om sammenhenger i samfunnet som ligger til grunn for organisasjonsatferden og som for organisasjonsmedlemmene gir mening. Problemforståelsen og kjønnsforståelsen er del av dette. Makt som utøves strukturelt er usynlig og involverer alle aktørene i organisasjonen. Det betyr at endring berører alle og at ansvaret for å foreta endringene ikke kan legges på et fåtall. Alle i organisasjonen må bidra i endringsprosessen (Fletcher 2000). Analysen fokuserer på to sider av prosessen: selve maktutøvelsen og motstanden mot den eller eventuelt ettergivenheten i forhold til den. Lukes spør:

”Er ikke den mest framtreddende og lumske måten å utøve makt på, uansett grad og styrke, å frata folk muligheten til å opponere gjennom å skape deres oppfatninger, deres erkjennelser og preferanser på en slik måte at de aksepterer sin rolle i den eksisterende orden, enten fordi de ikke ser eller kan forestille seg noe alternativ, eller fordi de ser det som så naturlig og uforanderlig at de vurderer det som guddommelig bestemt og fordelaktig?” (Lukes 1974, s 24) (min oversettelse).

Ut fra denne dimensjonen involverer ikke maktutøvelsen bare dem som tjener på situasjonen. Også dem som ikke tjener på den er med på å opprettholde status quo, med mindre de opponerer aktivt. Dette er i tråd med Beauvoirs forståelse av kvinners medskyldighet. Her er makten usynlig fordi den ikke er å finne hos et lite antall mektige individer, men er innebygget i selve strukturen og slik folk forstår verden og sin egen rolle i den. Forståelsen av kjønn er ett aspekt ved vår verdensanskuelse som er med på å definere makt og maktrelasjoner.

Fraværet av åpen konflikt forstås ikke som kriterium på en problemfri situasjon. Det kan snarere være tvert imot, nemlig at tegnet på effektiv maktutøvelse nettopp er konsensus og manglende motstand (Fletcher 2000). Slik kan en situasjon med taushet om potensielle, kjønnsbaserte konflikter være et uttrykk for en generell oppfatning av

kvinneres underordning som naturlig og uforanderlig (kvinnen som Den andre), eller et uttrykk for at motstand og opposisjon likevel ikke nytter (resignasjon).

Å trengje inn i den tredje maktdimensjonen er komplekst, men nødvendig for å forstå maktforholdene i politikken. Politikken må analyseres med utgangspunkt i konteksten den inngår i og den historiske praksis den er bærer av.

Langt på vei har jeg adoptert Lukes' tilnærming. Jeg er opptatt av individuell makt, av aktørenes posisjoner og disposisjoner i det kvinnerettede arbeidet. Jeg er også opptatt av hvem som kontrollerer den distriktpolitiske agendaen, hva det er lov å si, av hvem og hvordan det kan sies, og hvilken betydning kontroll over agendaen har for utviklingen av distriktpolitikken. Endelig er jeg opptatt av strukturelle maktforhold og hvordan aktørene i det kvinnerettede arbeidet kan karakteriseres som maktutøvere, motstandere av makten, ettergivende eller resignerende i forhold til den makt som utøves. Den siste maktdimensjonen er sentral i forhold til spørsmålet om det kvinnerettede arbeidet kan forstås som et krav om adgang til det universelle.

Avgrensninger

Avhandlingen er en analyse av den kvinnerettede distriktpolitikken fra den kun var et tema innenfor distriktpolitikken på slutten av 1970-tallet, gjennom hele dens utvikling på 1980- og 1990-tallet, fram til år 2000. Den er skrevet kronologisk og er i hovedsak en historisk framstilling av en politisk prosess.

Jeg har valgt å studere prosessen med utgangspunkt i den kvinnerettede delen av politikken. Den øvrige distriktpolitikken og andre relevante politikkkfelt, som næringspolitikk og likestillingspolitikk, behandles som omgivelser. På denne måten har jeg større mulighet til å analysere den kvinnerettede politikken på dens egne premisser, og la være å akseptere distriktpolitikken som det normale, universelle, Den ene og den kvinnerettede politikken som det partikulære, det særegne, Den andre. Det er et forsøk på å unngå å ta det dominerende perspektivet som definerer det kvinnerettede som det særegne og spesielle. På et tidspunkt i arbeidet med empirien var jeg i ferd med å gjøre

nettopp dette. Jeg var ved å akseptere utsagnet: ”*Det kvinnerettede arbeidet må selvsagt tilpasses det øvrige*”, som en av informantene hevdet i 1996, og som framsto som opplagt for alle. Det var slik det var, også for meg, inntil jeg stilte meg spørsmålet ”*må det være slik?*”. Det bidro til nødvendig refleksjon over min rolle som forsker⁶.

Å studere prosessen med utgangspunkt i det kvinnerettede arbeidet er videre den måten jeg som ’forsker’ kan ”*nekte å være mannens medløper*” (Beauvoir 2000, s 40). Det er et forsøk på å etablere konsistens mellom forskeren og forskningen. Slik krever jeg som ’forsker’ adgang til det universelle på den feministiske forskningens premisser. I praksis betyr dette at jeg i tillegg til mitt eget empiriske materiale, hovedsakelig bygger på forskning som eksplisitt har analysert den kvinnerettede distriktpolitikken. Konsekvensen er at kunnskapen som akkumuleres i avhandlingen er relatert til kvinnerettet politikk generelt og kvinnerettet distriktpolitikk spesielt. Dette har vært et bevisst valg for med det å kunne bidra til å utvide rammene for den statsvitenskapelige forskningens universelle rom. Kunnskapen som produseres i avhandlingen vil gi ny, generell innsikt i politiske prosesser og institusjoner gjennom de teoretiske og metodiske tilnærmingene som anvendes.

Det er skrevet mye om distrikts- og regionalutvikling. Dette litteraturtilfanget inngår i liten grad i avhandlingen fordi det omhandler tema som grenser opp mot, men likevel ligger på siden av det som er tema her, som vil si utvikling av kvinnerettet politikk generelt og norsk kvinnerettet distriktpolitikk spesielt. Med slike tema er det i hovedsak policy-analyser⁷ som er av relevans. Det finnes få slike analyser av distriktpolitikken⁸. Det som finnes av policy-analyser av den kvinnerettede distriktpolitikken er brukt og referert i avhandlingen⁹. Analyser av den ikke-kvinnerettede distriktpolitikken er brukt og referert i den grad de har vært relevante for problemstillingene og perspektivet. Andre er ikke med her, fordi de ikke har vært sentrale for forståelsen av hvorvidt den

⁶ Dette drøftes videre i kapittel 2.

⁷ Se kapittel 2 for mer om policy-analyser.

⁸ Eksempler er Aasbrenn (1996), Hersoug (1988), Hersoug og Leonardsen (1979), Teigen m fl (1995) og Vårheim (1998).

⁹ Det gjelder Fredriksen (1981), Guldvik og Solheim (1996), Krogh m fl (1990), Pettersen m fl (1999), Van der Ros (1995), (1996) og (1996a).

kvinnerettede distriktpolitikken kan karakteriseres som et krav om adgang til det universelle. Det har vært en nødvendig avgrensning.

Også den kvinnerettede delen av distriktpolitikken er et stort felt med behov for avgrensninger. Jeg har konsentrert analysen om sentralt hold. Det betyr at jeg har vært opptatt av hvordan sentrale myndigheter og aktører, som i praksis vil si i Oslo, har oppfattet og tenkt om kvinner og distriktsutvikling. Brukerne av politikken, dem politikken angår, og forvalterne på regionalt og lokalt nivå er med i analysen, men de kommer i hovedsak inn som kommentatorer i forhold til det som skjedde sentralt.

Avgrensningene på sentralt nivå gjelder hvilke institusjoner som settes i fokus. I politikkenes første fase forholder jeg meg til både Kommunal- og arbeidsdepartementet som det politisk overordnede organet og Distriktenes utbyggingsfond som det utøvende organet for distriktpolitikken. I behandlingen av tiden fra 1985 har jeg satt fokus på det utøvende organet som var Distriktenes utbyggingsfond fram til 1993 da Statens nærings- og distriktsutviklingsfond ble etablert.

Teorier om kjønnsrelasjoner og forståelser av kjønn representerer avhandlingens teoretiske referanseramme. Referanserammen drøftes inngående i kapittel 3 og 4. Dette blir for generelt som eneste teoretiske hjelpemiddelet gjennom den mer enn 20 år lange prosessen som analyseres. Jeg tar derfor i bruk teorier på mellomnivå for å forstå de ulike fasene i utviklingen av den kvinnerettede distriktpolitikken. Det gjelder teorier om dagsordensetting, om kjønn og organisasjon og om integrering. Teoriene vektlegger forskjellige aspekter ved makt. Det gjør det relevant å trekke inn Lukes' ulike maktdimensjoner i analysen.

1.2 'Problematisering' som analyseenhet

Selv om utvikling av kvinnerettet politikk er tema for avhandlingen, er det ikke selve politikkkfeltet, men *problematiseringer* av politikkkfeltet som er enheten for analysen. Her vil det si aktørenes måte å forholde seg til problemet 'kvinner og distriktsutvikling' på. Enhver beskrivelse av problemet vil være en fortolkning som involverer vurderinger og valg. Blant annet er spørsmålet om hvilke forhold som tas opp og problematiseres og hva som forblir ikke-problematisert viktig. Det er også spørsmålet om hvordan resultatet ville ha blitt dersom det aktuelle problemet hadde vært forstått på en annen måte. Politikkkfeltet inneholder konkurrerende fortolkninger eller forståelser som ikke nødvendigvis er basert på aktørenes egeninteresser, og som heller ikke alltid er like reflekterte (Bacchi 1999). Det er disse problematiseringene jeg vil fange og sette i sentrum for analysen. De er en viktig del av den politiske prosessen og må følgelig både identifiseres og vurderes i forhold til sin konsekvens for at prosessen skal forstås.

Ethvert politisk program eller forslag til handling inneholder en eksplisitt eller implisitt problemdiagnose, eller problemforståelse. Ved å analysere de postulerte løsningene disse programmene eller forslagene foreskriver, er det mulig å komme fram til hva slags problem de er ment å skulle løse og hvordan det aktuelle problemet er forstått. I mange tilfeller er det ikke bare et spørsmål om å handle eller å la være, men å framstille problemet som en ikke-sak, eller som om handling rett og slett er upassende (Bacchi 1999).

Mens 'kvinner og distriktsutvikling' problematiseres gjennom argumentasjonen for eller imot en kvinnesatsing i distriktpolitikken, problematiseres sjelden kjønn eller kjønnsforståelse eksplisitt. Kjønnsforståelsen kommer likevel til uttrykk gjennom politiske handlinger. Fokuset på handlinger er derfor nødvendig for å kunne tolke hva slags forståelse av kjønn som har ligget til grunn for politikken. Det betyr at jeg ikke bare kan være opptatt av aktørenes tenkning slik den kommer til uttrykk i skriftlige kilder, men også av hvordan tenkningen slår ut i praktisk handling eller ikke-handling. Det vil si at det ikke er nok å lytte til hva aktørene sier. Analysen må også omfatte hva de gjør.

Råmaterialet til analysen vil bestå av offentlige dokumenter, medias framstilling av saken, offentlige uttalelser, stortingsdebatter, evalueringer og teoretiske analyser. Dette skal jeg drøfte nærmere i kapittel 2 om metode.

1.3 Organisering av avhandlingen

For å belyse spørsmålet om den kvinnerettede distriktspolitikken kan betraktes som et krav om plass i det universelle er stoffet organisert på følgende måte:

Kapitlet 2 om metoder og tilnærminger er for det første en drøfting av hva slags tilnærmingsmåte som kan bidra til å fokusere analysen på en slik måte at spørsmålene som reises kan besvares. Konklusjonen er en 'Hva er problemet?'-tilnærming (Bacchi 1999) som innebærer å stille en serie med 'hvordan'- og 'hvorfor'-spørsmål til det empiriske materialet og slik komme til hva slags problem det politiske saksfelt antas å representere. Tilnærmingen forutsetter reflekterende empirisk forskning (Alvesson och Sköldberg, 1994). Hva det betyr drøftes også. Den andre delen av kapitlet er en gjennomgang av det empiriske materialet som er grunnlaget for denne studien, samt hvordan jeg har gått fram for å få tilgang til materialet. Kapitlet avsluttes med en drøfting av hva som kjennetegner god, kvalitativ forskning og hvordan mitt materiale kan forholde seg til det og brukes til å belyse problemstillingene.

I kapittel 3 og 4 drøftes teorier om kjønnsrelasjoner uttrykt som ulike forståelser av kjønn. Disse to kapitlene problematiserer forholdet mellom Den ene og Den andre og danner grunnlaget for analysen av det empiriske materialet. Hva slags forståelsen av kjønn som ligger til grunn for politikken er avgjørende for hvor den kvinnerettede distriktspolitikken kan plasseres på en skala fra krav om plass i det universelle, til å opprettholde forståelsen av kvinnen som Den andre. Som resultat av en veksling mellom empiriske studier og teoretisk fordykning, har jeg definert fire forståelser av kjønn som

særlig aktuelle for analysen av den kvinnerettede distriktpolitikken. Jeg har kalt dem en patriarkalsk, en likhetsorientert, en kvinnesentrert og en mangfoldsorientert forståelse. De forholder seg ulikt til spørsmål om likhet og forskjell mellom kjønn og innbyrdes i kjønnskategoriene; om kjønn er gitt og uforanderlig eller sosialt konstruert og i stadig endring, og endelig om forholdet mellom kjønn er hierarkisk eller egalitært. I kapittel 3 konstruerer jeg de fire typologiene eller forståelsene av kjønn. Tenkningen om kjønn har også idéhistoriske røtter som diskusjonen av typologiene konsentreres om. Kapitlet tar videre opp den ene kjønnsforståelsen, nemlig den patriarkalske som har sitt utgangspunkt i politisk liberalisme. I kapittel 4 drøftes de tre andre forståelsene av kjønn som alle kan sies å representere forskjellige feministiske forståelser. De er alle kritiske til hverandre og på hver sin måte kritiske til den patriarkalske kjønnsforståelsen.

Framstillingen av det empiriske materialet er inndelt i fire faser: 'Kampen om dagsorden', 'Oppbygging av et nytt politikkområde', 'Integrering' og 'Ny organisasjon – ny politikk'.

Første fase – kampen om dagsorden – trekker enkelte linjer tilbake til 1950- og 1960-tallet, men analyserer i hovedsak perioden fra 1970-1985. Det er en analyse av prosessen som kulminerte med at kvinnerettet distriktpolitikk ble en del av den distriktpolitiske dagsordenen. Kapittel 5 er en teoretisk drøfting av dagsordensetting som politisk prosess og en analyse av hvordan kvinnespørsmål generelt ble en del av den offentlige agenda. Her dreier det seg om å forstå hva som kontrollerer agendaen, hvilke saker som er legitime og hvilke som ikke er, og hva som er gjenstand for åpen diskusjon. Det er særlig Lukes' andre maktdimensjon som trekkes inn i analysen her. I kapittel 6 er fokus flyttet til kvinnespørsmålet i distriktpolitikken spesielt. Det har vært vanlig å karakterisere 1985 som startåret for den kvinnerettede distriktpolitikken, men her analyseres også prosessen fram til dette tidspunktet for å forstå premissene den kvinnerettede politikken utviklet seg i forhold til. Kampen om den distriktpolitiske dagsordenen ses i lys av endringer i den generelle offentlige agenda som i løpet av 1960- og særlig 1970-tallet bar preg av kvinnekamp og likestillingspolitikk. Spørsmålet om hvorfor en overmoden situasjon trengte ytterligere modning før 'kvinnespørsmålet' definitivt var på agendaen i

distriktspolitikken, belyses gjennom en diskusjon av hva slags forståelser av kjønn som preget henholdsvis den generelle offentlige debatten og den distriktspolitiske debatten.

Andre fase – oppbygging av et nytt politikkområde – analyserer utviklingen av den kvinnerettede distriktspolitikken i andre halvdel av 1980-tallet. Her trekkes alle Lukes' tre maktdimensjoner inn i analysen. Det empiriske fokuset er satt på Distriktenes utbyggingsfond, mens teorier om kjønn og organisasjon som drøftes i kapittel 7, skal bidra til å forstå sammenhenger mellom organisasjonsinterne forhold og politikktutvikling. Organisasjoner ses på som sosiale systemer bestående av reelle personer som arbeider for å bevare eller endre de til enhver tid gjeldende strukturene. Utviklingen av et politikkområde skjer på bakgrunn av aktørenes forståelse av problemfeltet og med utgangspunkt i den organisatoriske og politiske konteksten de befinner seg i. I kapittel 8 er fokus satt på forhandlingene om den kvinnerettede politikken. Forhandlingsbegrepet brukes for å tolke samhandling mellom et komplekst sett av aktører i organisasjonen. Forhandlingspartene analyseres og resultatene ses på som avhengig av aktørenes tilgang til ressurser i vid forstand. Det dreier seg om tilgang på personer, posisjoner, penger og tillit internt og eksternt. Kapittel 9 er viet forhandlingsresultatene. I kapittel 10 drøftes spørsmålet om under hvilke kontekstuelle rammer den kvinnerettede politikken utviklet seg.

Tredje fase – integrering – tar for seg perioden fra om lag 1989 til 1993. Parallelt med den generelle debatten om integrering av den offentlige likestillingspolitikken ble spørsmålet om integrering av den kvinnerettede distriktspolitikken reist for fullt mot slutten av 1980-tallet. Fokuset på integrering var også preget av at DU på begynnelsen av 1990-tallet var i ferd med å fusjonere med andre institusjoner. Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND) skulle etableres som den nye institusjonelle enheten for forvaltning av distriktspolitikken. Kapittel 11 drøfter integreringsbegrepet og integrering som strategi for politisk endring. Den videre utviklingen av politikkkfeltet analyseres i lys av dette. Kapittel 12 tar for seg integreringen i praksis og drøfter ulikheter i synet på integrering og på tempo i integreringsprosessen. Dette analyseres i forhold til DU som

organisasjon og aktørenes forståelser av kjønn. I analysen av denne fasen aktualiseres særlig Lukes' første og tredje maktdimensjoner.

Fjerde fase – ny organisasjon, ny politikk – analyserer den kvinnerettede politikken fra opprettelsen av SND i 1993 til 2000. I kapittel 13 drøftes kvinnesatsingens skjebne i omorganiseringsprosessen. Det argumenteres for at kvinnesatsingen mistet sitt rasjonale som følge av at også distriktspolitikken ble endret, og at kvinnesatsingen nærmest ble borte med SND. I aktørenes strev med å unngå en fullstendig utslettelse, ble det lagt vekt på å finne et nytt rasjonale som kunne få fotfeste i SND. I denne prosessen skjedde også en endring i kjønnsforståelsen som ble lagt til grunn for den kvinnerettede politikken. I kapittel 14, som tar for seg perioden 1997 – 2000 og som er det siste empiriske kapitlet i avhandlingen, analyseres mulighetene for revitalisering av den kvinnerettede distriktspolitikken med utgangspunkt i det nye rasjonalet og den nye forståelsen av kjønn som var lagt til grunn. Alle Lukes' tre maktdimensjoner trekkes inn i forståelsen av politikikutviklingen i denne, for avhandlingen, siste fasen av politikken.

Kapittel 15 er en oppsummering og gjennomgående analyse av hvilke forståelser av kjønn som har ligget til grunn for utviklingen av den kvinnerettede distriktspolitikken i ulike faser av den 20-årsperioden som arbeidet omhandler. Dette leder fram til avhandlingens konklusjon om den kvinnerettede distriktspolitikken og krav om plass i det universelle.

Kapittel 2: Tilnæringer og metoder

Dette kapitlet handler om hvordan jeg har tilnærmet meg problemfeltet og hvilke metoder jeg har brukt for å gjennomføre analysen. For å åpne opp for reelle vurderinger av det foreliggende arbeidet skal jeg synliggjøre så mange ledd i forskningsprosessen som mulig, samt gi et innblikk i hvordan jeg har tenkt i ulike valgsituasjoner. Slik vil jeg kommunisere analysens og resultatenes troverdighet. Kapitlet avsluttes med en diskusjon av hva jeg mener kvalitativt orientert forskning er og bør være, og en vurdering av min forskningsprosess i forhold til det.

2.1 (U)mulige tilnæringsmåter

Det foreliggende arbeidet er en studie av en særskilt offentlig politikk og kan således defineres som en politikk- eller policy-analyse¹⁰. Siden forskningsfeltet 'policy-analyser' er stort, var det i utgangspunktet mange mulige tilnæringsmåter. En mulighet ville være å legge en 'teknisk-rasjonell' modell til grunn. Da ville jeg måtte lete etter klare stadier i politikkutviklingen, fra identifisering av problemet og formulering av politikken, via implementering og til slutt evaluering. Denne modellens grunnleggende antakelse er at det finnes problemer ute i samfunnet som trenger politiske løsninger og at politikere og andre politikkutformere kommer sammen for å finne den beste løsningen på problemene. Evalueringer vil fungere som en test på hvorvidt den gjeldende politikken virkelig var den beste løsningen¹¹. *Problemidentifisering* antas å være relativt uproblematisk, mens

¹⁰ Jeg bruker det norske 'politikk' for å beskrive det jeg studerer, men det engelske 'policy' for å beskrive en forskningstradisjon. Det norske 'politikk' er nyttig fordi det omfatter både 'policy' og 'politics'. Det vil si at min 'politikk-analyse' omfatter både det offentliges programmer og planer for handling og den praktiske forvaltningen av dem. Det betyr at prosessen står sentralt.

¹¹ Bacchi (1999) trekker fram Marshall Dimock (1958) som en typisk representant for denne tilnærmingen.

hovedtyngden av arbeidet er å finne i søkingen etter løsninger på problemet (Bacchi 1999). Når jeg i utgangspunktet visste at den kvinnerettede distriktspolitikken var preget av konflikter, frustrasjoner og ulike oppfatninger om hva problemet gjaldt, var det klart at en slik enkel oppfatning av prosessen snarere ville tilsløre enn avsløre viktige aspekter ved politikkkfeltet. Som analytisk tilnærming var den derfor ikke anvendelig. Det utelukker likevel ikke at beslutningstakere, også innenfor den kvinnerettede distriktspolitikken, kan ha handlet i henhold til en slik teknisk rasjonell modell.

I stedet for en 'teknisk-rasjonell' modell kunne jeg ha brukt en 'politisk-rasjonell' modell, representert ved blant andre Lindblom (1980) og Wildavsky (1979). Denne modellen har mange interessante momenter som kunne være nyttige for min analyse i og med at den nettopp fokuserer på det *politiske* ved beslutningsprosessen, det vil si de ulike verdiene og skiftende perspektivene som preger prosessen. Med en slik modell kunne jeg fanget opp et mangfold av aktørers perspektiver og verdier, og deres forhandlinger om politiske løsninger, og på den måten forstått den politiske prosessen som inkrementell. Med en slik modell ville analysen fokusert på *problemdefineringen*. I motsetning til den teknisk-rasjonelle ville en anta dette som en kompleks og vanskelig sak der det normative måtte løftes fram og diskuteres. Hensikten med analysen ville være å finne bedre måter å definere problemet på slik at det ville være mulig å komme fram til bedre løsninger på problemet. På den måten kunne de aktuelle forholdene i samfunnet forbedres.

Som for den teknisk-rasjonelle modellen, ville analytikerens rolle være å produsere nyttig kunnskap for beslutningstakerne. Det er selvsagt viktig, men ikke uproblematisk, fordi politiske beslutninger basert på en idé om den beste, eller den optimale løsningen kan bidra til å lukke igjen for normative debatter i stedet for å åpne opp for dem. Igjen vil en kunne havne i en situasjon som tilslører mer enn den avslører. I motsetning til dette vil min interesse være å forstå hva som lukker og hvordan debatter lukkes.

'Public choice' kunne ha vært en tredje mulige tilnærming, fordi en her er opptatt av å analysere sentrale tema som makt og ideologi, og hvordan dette virker i den politiske prosessen. Den politiske aktøren som et intensjonalt vesen med tanker, verdier og vilje,

ønsker og mål i livet som basis for handling ville også gi mening til min studie, men tilnærmingens snevre forståelse av menneskelig handling som utelukkende drevet av egeninteresse er et problem (Little 1991). Egeninteresse kunne nok ha bidratt til forståelse i en del tilfeller, men det syntes helt ubrukelig med tanke på å forstå en rekke av aktørene innenfor den kvinnerettede distriktspolitikken. Jeg hadde sett at manges iver etter å utvikle en politikk som ivaretok distriktskvinnens interesser, nettopp virket imot deres personlige interesser, som for eksempel videre karriere i byråkratiet. Å ta for gitt at enhver handling er drevet av en intensjon blir også vanskelig. Et tredje problem er tilnærmingens fokus på forbedring og effektivisering av den politiske prosessen. Dette kan i og for seg være viktig, men det reiser spørsmålet 'i forhold til hva?' Et spørsmål som handler om makt og konflikt, men som ikke problematiseres i nevneverdig grad innenfor en 'public choice'-tilnærming. Nok et problem er at den ikke er opptatt av det som er min studies enhet, nemlig 'problematisering' som et viktig tema i den politiske prosessen. Siden fokuset for tilnærmingen ikke er i overensstemmelse med fokuset for min studie og det jeg er interessert i, blir den ikke nyttig.

Med 'problematisering' som analyseenhet, beskrevet i kapittel 1, hadde jeg behov for en tilnærmingstype som kunne bidra til å åpne opp for å se ulike normative debatter innenfor det aktuelle politikfeltet. Det var behov for et perspektiv som ville bidra til økt forståelse av hva som lukker normative debatter og hvordan slike debatter lukkes, eller med andre ord, hva som var lov å si, av hvem og med hvilken autoritet. Videre måtte det være en tilnærmingstype som viste vei til ulike aktørers forskjellige problem- og kjønnsforståelser.

Snarere enn å analysere den kvinnerettede politikkenes evne til å løse problemer, det vil si en slags effektevaluering, skulle analysen fokusere på om og hvordan den kvinnerettede politikken bidro med konkurrerende fortolkninger av det distriktpolitiske feltet, og hvorvidt disse fortolkningene representerte krav om plass i det universelle.

2.2 'Hva er problemet?' – tilnærmingen

Jeg har funnet Carol Lee Bacchis '*Hva er problemet?*'-tilnærming (Bacchi 1999) svært nyttig og skal benytte meg av den. I sin bok *Women, Policy and Politics* utvikler hun denne tilnærmingens måten som jeg oppfatter som en sofistisering og helhetliggjøring av en hverdagslig, spørrende holdning til politikk og politiske problemer. Det handler om å sette i system en måte vi kan stille spørsmålene 'hvorfor' og 'hvordan' på tilstrekkelig mange ganger, slik at vi når en dypere forståelse av det aktuelle politikfeltet. Dette er ikke en ny tilnærmingens måte. En klassiker på feltet er Herbert A Simon som i 1947 utga boken "Administrative behavior". Han var opptatt av at objektive problemer ikke fantes, men at beslutningstakernes definering av situasjonen var avgjørende. Med utgangspunkt i Simons ideer etablerte det seg en skoleretning for slik forskning.

Min forståelse av Bacchis er at hennes systematisering og måten hun gjør tilnærmingens måten eksplisitt og reflekterende på er fruktbar for min forskning. Hun hevder selv at mye feministisk tenkning, inkludert forfattere hun refererer i boken, nettopp har vært opptatt av hvordan antakelser om kvinner og kvinners roller har hatt innflytelse på politikutvikling. De har vært oppmerksomme på effektene av konteksten som strukturerer politiske debatter, slik Bacchi hevder en 'Hva er problemet?'-tilnærming skal gjøre.

Grunnideen i tilnærmingen er at den måten vi oppfatter og tenker om ting på er bestemmende for hva vi mener bør gjøres med dem. Av det følger at vi ved å analysere politiske programmer, tiltak og virkemidler vil kunne resonnerer oss fram til hvordan det er tenkt omkring den aktuelle saken og hva slags type problem den aktuelle saken er oppfattet som. Bacchi mener derfor at vi skal ta utgangspunkt i nettopp politiske programmer, tiltak og/eller virkemidler og analysere hva slags forståelse av problemet de er uttrykk for. Med utgangspunkt i de politiske forslagene til løsninger, vil vi finne forståelsen av problemet. I løsningsforslagene er det innebygget en eksplisitt eller implisitt diagnose av problemet, eller representasjon av problemet som Bacchi velger å kalle det. Problemet er gitt en fortolkning i løsningsforslaget. Det betyr at en ikke

opererer med skiller mellom et 'reelt' problem, definisjonen av problemet og problemløsningen, men ser de tre som gjensidig avhengige. Det er ikke slik at det eksisterer en rekke 'reelle' eller 'faktiske' problemer som venter på å bli løst, men det finnes ulike konkurrerende forståelser, eller representasjoner, av problemer. Problemer er ikke håndterbare og mulige å nå verken politisk eller analytisk før de er konstruert som et problem, det vil si at det er tillagt en fortolkning. La meg illustrere poenget med eksempelet kvinnemishandling¹².

Menns vold mot kvinner har en svært lang historie. Det er vold som har vært kjent av politiet, av naboer, familie osv under betegnelsen 'hustukt' eller 'husbråk'. Problemet ble forstått som privat og individuelt. Volden ble ikke diskutert i det offentlige rom, ei heller sett på som et problem for fellesskapet før mot slutten av 1970-tallet. Med etableringen av krisetelefon for voldtatte og mishandlede kvinner i 1977 og krisesentrene som kom i de påfølgende årene, fikk menns vold mot kvinner betegnelsen 'kvinnemishandling'. Som mishandling ble volden definert som overgrep mot kvinner. Problemforståelsen var blitt en helt annen. Kvinnemishandling ble gjenstand for offentlig debatt og et problem fellesskapet måtte forholde seg til. Det dreide seg ikke lenger om et individualisert, privatisert forhold, men om helt uakseptable undertrykkingsrelasjoner.

'Kvinnemishandling' og 'hustukt' er to høyst ulike fortolkninger av nøyaktig samme tilstand. Samtidig er det to helt forskjellige fenomen som krever forskjellig oppmerksomhet og problemløsninger. Vold mot kvinner har bestandig vært et reelt problem for kvinner som har vært utsatt for det, men det var ikke håndterlig som problem før det fikk fortolkningen *mishandling*. Fram til krisesenterbevegelsen satte den offentlige opinion i stand til å se hva som foregikk, var konsekvensen at problemet ble individualisert. Selv kvinner som ble utsatt for vold hadde en tendens til å oppfatte problemet som noe som bare angikk relasjonen mellom henne og ham, og at det slett ikke hadde med en generell underordning av kvinner i samfunnet å gjøre.

¹² Eksempelet er i sin helhet hentet fra Johnsen (1992).

Endring av problemforståelsen fra 'hustukt' til 'mishandling' innebar også en endring i forståelsen av kjønn. Mens det i betegnelsen 'hustukt' lå en anerkjennelse av mannens rett til å herske over kvinnen, om så med vold, var 'kvinnemishandling' et uttrykk for at slik hersking var helt uakseptabelt i et likeverdig forhold. Krisesenterbevegelsen bidro slik til at normen for parforholdet ble likeverd.

Eksempelet viser at det analytikerens har tilgang til er fortolkninger og fortolkninger er ikke 'faktiske' eller 'reelle' (Bacchi 1999). Det er følgelig ikke de 'faktiske', 'reelle' problemene som er enheten for politikk-analysen, men fortolkningene eller 'problematiseringene' av dem. En nødvendig del av analysen vil bestå i å identifisere og vurdere fortolkninger av problemet, eller problemforståelsene som jeg kaller det. I tilfellet vold mot kvinner ville analytikerens gått inn i feltet via fortolkningene 'hustukt' og 'kvinnemishandling' og analysert hva slags problem og hva slags forståelse av kjønn disse fortolkningene representerte.

Et ledd i analysen vil være å stille spørsmål ved det som tas for gitt innen det aktuelle politikkfeltet. For å komme dit må en søke etter hvordan problemer beskrives, hvordan årsakssammenhenger analyseres og hvilke implikasjoner som følger av det. I forlengelsen må en spørre hvordan slike problembeskrivelser også definerer hvem som er part i saken, hvilke interesser som står på spill, og hvordan en annen problemdefinisjon ville kunne endre disse forholdene. Eksemplet vold mot kvinner illustrerer hvordan endring av problemdefinisjonen får vidtrekkende konsekvenser for enkeltaktører og for samfunnets håndtering av problemet.

Spørsmålet om hvilke konsekvenser som vil følge av en annen problemdefinisjon er ikke minst viktig for å avdekke tatt-for-gitt-heter og underliggende maktstrukturer, og for å kunne stille spørsmål som ikke før er stilt. Teknikken som ofte tas i bruk for å gjøre dette er det som Foucault i 1971¹³ introduserte som genealogi som går ut på å følge et tema eller saksfelt bakover i tid for å identifisere de forhold som la grunnlaget for temaets eller saksfeltets opprinnelse, samt finne linjer i tenkingen og se hvordan den har utviklet seg.

¹³ Foucault (1971): *Diskursens ordning*, referert i Alvesson och Sköldbberg 1994, s 302.

Gjennom dette kan vi komme fram til hva det har vært 'lov' til å si og tenke, og hvem som har kunnet si det når og hvor og med hvilken autoritet. Dette bringer analysen over i en diskusjon av hvordan og hvorfor potensielle normative debatter lukkes og hvilke konsekvenser det får for politikken og i praksis. Ved å gjøre det vil en kunne avgjøre hvilke debatter det er nødvendig og/eller verd å delta i, og i hvilke sammenhenger det er nødvendig å gå utover debattens rammer og stille spørsmål ved selve rammen, eller med andre ord hvilke diskurser en vil delta i og hvilke en vil stille spørsmål ved og utfordre.

Bacchi bruker diskursbegrepet og diskursanalyse om dette og hevder at politikk best kan beskrives som diskurs. Hun går til blant andre Stephen Ball (1990), Michel Foucault (1976) og Stuart Hall (1992) for å avklare sitt forhold til begrepet, og faller ned på at det handler om en spesifikk måte å snakke om ting på som setter grenser for hva som kan sies, hvordan det kan sies, hvem som kan snakke, hvor og med hvilken autoritet. Med referanse til John Codd (1988) konkluderer hun med at en slik forståelse av begrepet referer til mer enn språklig mening. Det handler også om reelle effekter av ulik språkbruk, og det er nettopp det en 'Hva er problemet?'-tilnærming er opptatt av. Det er viktig å se sammenhengen mellom det språklige uttrykkets effekter for virkelige menneskers erfaringer, slik at analysen ikke ender i språklig reduksjonisme.

Jeg finner diskursbegrepet slik det er definert her både nyttig og dekkende for det jeg er opptatt av i min analyse. Begrepet vil gå igjen som en beskrivelse av prosesser og fenomener, men jeg vil ikke binde meg til det og erklære studien for en diskursanalyse. Det er to grunner til det. For det første oppfatter jeg 'diskurs' som et diffust begrep som ulike forfattere legger til dels svært ulik mening i. Det har ført til at assosiasjonene til begrepet også går i mange ulike retninger. Det vil derfor ikke bidra til klargjøring av min posisjon og av hva jeg gjør hvis jeg setter på en slik merkelapp. Det kan heller bidra til å skape avstand og gi feil melding til leseren. For det andre er det en fare ved det å definere seg inn i en bestemt analysemåte. Det er en fare som Bacchi selv kritiserer andre for ikke å se, nemlig at en ikke makter å bryte ut av den gitte referanserammen og se hva denne *ikke* kan si noe om. Diskursanalysen, som andre teorier og perspektiver, vil kunne blende

forskerens blikk for alternative synsmåter og perspektiver, og dermed ikke bidra til en gjennomført analyse basert på en 'Hva er problemet?'- tilnærming.

Som oppsummering av 'Hva er problemet?'- tilnærmingen sier Bacchi (1999) at intensjonen med tilnærmingen er å gi analytikeren et redskap som kan brukes til å avdekke forhold som bidrar til konstruksjonen av politiske problemer. Noen ganger er disse tilgjengelige i den generelle offentlige debatten, men ofte er det nødvendig å søke i spesifikke politiske programmer, tiltak, virkemidler og/eller andre løsningsforslag. Logikken er at disse politiske dokumentene vil synliggjøre problemforståelsen fordi det i forslagene til handling ligger indikasjoner på hva en mener må endres. Oppgaven for analytikeren er derfor å åpne opp for en kritisk analyse av de foreliggende problemforståelsene med tanke på hvilke tatt-for-gitt-heter, antakelser og forutsetninger de bygger på. En slik kritisk analyse vil danne grunnlaget for å vurdere mulige politiske implikasjoner av de mer eller mindre dominerende måtene å konstruere problemet på. En helt avgjørende del av analysen er å stille spørsmål ved det som *ikke* problematiseres innen det aktuelle politikfeltet. I det ikke-problematiserte finnes forhold som politikktutformerne anser som uviktige, men også komplekse forhold som enkelte ikke ønsker å problematisere.

Det er en krevende oppgave å skulle stille spørsmål ved alle tatt-for-gitt-heter. I mange tilfeller vil det være umulig, ikke minst når en studerer et politikfelt innenfor ens egen samfunnsmessige og kulturelle kontekst. Kravet må derfor ikke ses på som absolutt, men som et mål, et ideal, for god samfunnsvitenskapelig forskning. En analyse basert på en 'Hva er problemet?'- tilnærming vil bidra til heving av refleksjonsnivået i forskningen. Slik sett legger tilnærmingen grunnlaget for refleksjon og reflekterende forskning.

Refleksjon og reflekterende forskning

Hensikten med reflekterende empirisk forskning¹⁴ er å si noe innsiktsfullt om biter av en virkelighet som eksisterer utenfor forskerens hode. Samtidig er det et ønske om å bidra til

¹⁴ Alvesson och Sköldberg (1994) gir innhold til begrepet 'reflekterende empirisk forskning' og velger å bruke det som begrep framfor 'kvalitativ metode'.

en kunnskapsutvikling som åpner opp for og gir muligheter for *ulike* forståelser av virkeligheten, snarere enn å stenge for mulighetene ved å fastslå entydige 'sannheter' om den. Forskningsprosessen blir slik en (re)konstruksjon av virkeligheten der forsker interagerer med forskningsfeltet, men også driver aktiv tolkning for å skape bilder for seg selv og for andre. Selve forskningsarbeidet består av datakonstruksjon (tolkning) og tekstproduksjon (forfatterskap) (Alvesson och Sköldberg 1994).

Det er to grunnleggende kjennetegn ved reflekterende forskning, nemlig tolkning og refleksjon. Det første kjennetegnet, tolkningen, innebærer at alle referanser til det empiriske anses som tolkningsresultater. Det finnes ingen uformidlede data, og med det forkastes ideene om at observasjoner, intervjuuttalelser og ulike typer arkivmateriale står i et entydig forhold til noe utenfor, og at forskningsresultatene på en enkel måte speiler virkeligheten. Det er tolkningen som settes i sentrum for forskningsarbeidet, og med det krav til forskerens bevissthet om teoretiske antakelser, språkets og forforståelsens betydning.

Det empiriske materialet er alltid tolkningsresultater, men tolkeren er ikke en autonom, verdifri forsker. Derfor legger det andre kjennetegnet ved reflekterende forskning, refleksjonen, vekt på betydningen forskerens person og dennes sosiale og kulturelle sammenheng har for forskningen. Refleksjon kan forstås som tolkning av tolkning, noe som innebærer at forskeren forholder seg kritisk ikke bare til det foreliggende materialet, men også til seg selv og sine egne tolkninger av det. Det handler om å fundere over forutsetningene for sin egen aktivitet og undersøke hvordan personlig og intellektuell involvering påvirker interaksjonen med forskningsfeltet.

Å reflektere innebærer å tenke over premissene for egen tenkning, observasjon og språkbruk. Tolkingen skjer således på flere nivåer og refleksjonen foregår i bevegelsene mellom nivåene. Det skjer i forhold til det empiriske materialet, det vil si i den prosessen der grunnlagsmaterialet for forskningen konstrueres. Det skjer i forhold til den prosessen der empirien og teoriene konfronteres med hverandre og ulike mulige tolkninger vurderes. Det skjer i forhold til en vurdering av de ulike tolkningenes relasjon til

forskningens politiske og ideologiske kontekst, og refleksjonen skjer i form av forskerens refleksjon over egen tekst og betydning av egen person (Alvesson och Sköldberg 1994).

Intensjonen med det foreliggende arbeidet er å anvende en 'Hva er problemet?'-tilnærming og etterstrebe et reflekterende forskningsideal. Studien ligger i grenseflatene mellom det Alvesson och Sköldberg (1994) kaller empiridrevet og innsiktsdrevet forskning. En empiridrevet studie vil si at det empiriske materialet står i sentrum og at hovedpoenget er å få god kjennskap til det empiriske fenomenet. Materialet en har ses på som konstruksjoner av empiriske forhold preget av et konsekvent tolkningsarbeid. En innsiktsdrevet studie vil legge større vekt på den hermenautiske prosessen. Det vil si at det sentrale er forståelse av tekster i vid forstand. En søker innsikt i noe som utgjør en dypere mening enn den umiddelbart gitte og opplagte. Tolkningsarbeidet blir her enda viktigere (Alvesson och Sköldberg 1994). Denne studien er empiridrevet i den forstand at det er det empiriske feltet, den kvinnerettede distriktspolitikken, som står i sentrum og som jeg vil bidra til kunnskap om. Den er innsiktsdrevet i den forstand at jeg søker innsikt i hvilke forståelser av kjønn som har ligget til grunn for utviklingen av politikken og hvilken betydning kjønnsforståelsen har for om den kvinnerettede politikken kan betraktes som et krav om plass i det universelle. Dette krever ytterligere fortolkninger av det empiriske materialet, i den forståelsen av kjønn verken er opplagt eller umiddelbart gitt.

2.3 Hvordan finne kjønnsforståelsen?

Gjennom beskrivelsen av den valgte tilnæringsmåten har jeg allerede sagt mye om hva jeg skal gjøre for å komme nærmere problem- og kjønnsforståelsen i den kvinnerettede distriktspolitikken. Det dreier seg om tolkning av tekster, det være seg i form av offentlige dokumenter, arkivmateriale og intervjuer med involverte aktører, eller som tolkning av observasjoner. I tillegg kommer aktiv bruk av tidligere forskning og evaluering. I det følgende skal jeg presentere og diskutere det empiriske materialet som

danner grunnlaget for denne studien, men først reflektere over hva slags materiale det er snakk om.

Fortolkning av virkeligheten

Uansett hvordan en arbeider metodisk er det viktig å huske på at alt det vi som analytikere har tilgang til av materiale er fortolkninger (Bacchi 1999). Arkivmaterialet er kanskje det som i størst grad framstår som data i betydningen faktiske opplysninger eller kjensgjerninger. Det betraktes ofte som primær- eller førstehåndskilder. De bærer preg av autenticitet, i og med at det dreier seg om brev og møteprotokoller osv som ble skrevet på det aktuelle tidspunktet. De kan kanskje forstås som autentiske, men de er ikke tolkningsfrie. Aktørene som førte dem i pennen har foretatt tolkninger og vurderinger av hva som ble ansett som viktig og uviktig for saken og hva det ut fra konteksten i vid forstand gikk an å feste på papir og legge i et offentlig arkiv.

Offentlige dokumenter vil ha vært igjennom en rekke vurderings- og tolkningsprosesser før de ble trykket og distribuert. Som de står vil de representere det offentliges mening, eller den autoritative diskurs på feltet, men det betyr ikke at det er et en-til-en forhold fra det jeg kaller den offentlige mening til hvordan den offentlige mening forvaltes. De vil være førstehåndskilder i forhold til hva den offisielle politikken på et felt er (policy), men de vil være annenhånds eller tredjehånds i forhold til hvordan politikken utøves (politics).

Når det gjelder tidligere forskning og evaluering, er dette klart annenhånds (eller tredjehånds) kilder. Ikke desto mindre er de interessante for å få innblikk i andre analytikers tolkninger av problemet, slik sett er de førstehånds, og for å se hvordan tidligere analyser har influert på utviklingen av problemforståelsen innen det aktuelle politikkkfeltet.

Intervjuene gjennomgår tolkning på flere plan. For det første vil intervjuerens forforståelse av problemet prege dialogen, i hvert fall innledningsvis. For det andre vil den intervjuede foreta bevisste eller ubevisste fortolkninger av hva som bør og ikke bør sies, samt hvordan det bør sies. For det tredje vil analytikeren i mange tilfeller foreta

visse justeringer og fortolkninger når intervjuet skrives ut i ettertid. Analytikeren er således aktiv i konstruksjonen av intervjuene som forskningsmateriale.

De observasjoner forskeren gjør vil også uvilkårlig gjennomgå fortolkninger i forskerens hode før de kan betraktes som grunnlagsmateriale.

Dataene er derfor ikke noe som er gitt og som gjenspeiler virkeligheten. Forskningens råmateriale er primærtolkninger som forskeren skal forholde seg kritisk og reflektert til i sin analyse og videre tolkning, eller til annengrads tolkninger og tolkning av autoritet og representasjon som Alvesson och Skjöldberg (1994) kaller det. Råmaterialet som sådan skal også gjennom en kritisk vurdering dersom en ønsker å være reflektert gjennom hele forskningsprosessen.

Offentlige dokumenter

Offentlige dokumenter er en helt sentral kilde som jeg i praksis avgrenser til stortingsmeldinger. I disse finner vi den til enhver tid sittende regjeringens mening om saken. Det er stortingsmeldingene som representerer den offisielle, gjeldende politikken (policy). Her vil vi finne diskusjoner av hva en mener problemet består i og hva en mener bør gjøres med det. Tolkning av dette vil gi innsikt i problemforståelsen og kjønnsforståelsen, slik 'Hva er problemet?'- tilnærmingen foreskriver.

De offentlige dokumentene jeg har brukt er fortløpende referert til i teksten. Det dreier seg i hovedsak om stortingsmeldinger om distriktspolitikken. I tillegg kommer enkelte innstillinger til Stortinget og enkelte offentlige utredninger. Den første Stortingsmeldingen i materialet er fra 1951 (Utbyggingsprogrammet for Nord-Norge), mens den siste er fra 1997 (Om SND). Ikke alle er like viktige siden mitt hovedanliggende er den kvinnerettede distriktspolitikken på 1980- og 1990- tallet. Meldingene fra 1950-, 1960- og 1970- tallet fungerer mest som bakgrunn for og oppbygging av argumentasjonen. De er ikke studert i detalj. Ved hjelp av Fredriksen (1981) har jeg funnet fram til de for meg relevante diskusjonene i disse. I de andre

meldingene er det særlig kapitlene som spesifikt omtaler kvinnesatsingen som er studert nøye. De andre kapitlene er lest som kontekst.

Arkivmateriale

Arkivmateriale har høy verdi for tolkningen fordi deler av det vil ha en mer uformell karakter enn de offentlige dokumentene. En vil finne forarbeider til stortingsmeldinger, forarbeid og etterarbeid i forbindelse med møter som angår saken, korrespondanse, samt ulike typer notater som angår deler av fenomenet. Her vil være diskusjoner av problemet, forslag til tiltak, faktiske tiltak, samt informasjon om effekter av tiltakene, inkludert tilbakemeldinger fra aktører som berøres av politikken.

Arkivmaterialet denne studien bygger på er fra Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) og Distriktenes utbyggingsfond/Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (DU/SND). Tidlig i prosessen fikk jeg tillatelse til å arbeide i de to arkivene. For å kunne overkomme mengden av arkivmateriale måtte jeg konsentrere meg om det som var arkivert som kvinnerettet distriktpolitikk. DU/SND la ingen restriksjoner på bruken av materialet utover generelle konfidensialitetshensyn, det vil si at jeg ikke skulle offentliggjøre forhold som hadde å gjøre med konkrete, navngitte bedrifter. Når det gjelder KRD har jeg skrevet under på en avtale som gir departementet rett til gjennomlesning og korrigerings av de delene av avhandlingen som er basert på deres arkiv. Det vil i praksis si kapittel 6¹⁵. Mine tolkninger er likevel mine og ikke gjenstand for departemental overprøving. En annen begrensning var at jeg ikke fikk tilgang til regjeringsnotater. Det er vanlig praksis, men det er synd de ikke er tilgjengelige fordi det er en type materiale som kunne ha gitt innblikk i diskusjonene på toppnivået i departementet før endelig avgjørelse ble fattet. Dette er dokumenter som i prinsippet ikke skal arkiveres, fordi de anses som uaktuelle i dét regjeringen har fattet sin beslutning.

Kommunal- og regionaldepartementets arkiv

Fra Kommunal- og regionaldepartementets (KRDs) arkiv har jeg dokumenter som dekker perioden 1978 til 1983. Det gjelder underlagsmateriale til stortingsmeldinger,

høringsuttalelser til stortingsmeldinger og departementets bearbeiding og kommentarer til disse, pressemeldinger, interne notater, korrespondanse og avisklipp.

Statens nærings- og distriktsutviklingsfonds arkiv

Det jeg betegner som Statens nærings- og distriktsutviklingsfonds (SNDs) arkiv omfatter Distriktenes utbyggingsfond (DU) i perioden 1981 til og med 1992, og SND fra 1993 til 1997. Materialet består av årsmeldinger og underlagsmateriale til disse; saksframlegg, meldinger og innstillinger til Direktørmøtet og Styret, samt referater fra møtene; innspill til stortingsmeldinger og statsbudsjett; mandat (ulike varianter) for det kvinnerettede arbeidet; interne notater; arbeidsplaner; informasjonsplaner; framdriftsrapporter; årsrapporter; programmer og virkemidler; interne møteplaner og referater; kampanjeplaner og materiell; seminar- og konferansemateriell (innlegg, referater osv); foredrag; intern og ekstern korrespondanse, pressemeldinger og avisklipp.

Arkivmaterialet er en veldig viktig kilde for det empirisk orienterte arbeidet i denne avhandlingen. Det er gjennomgått, lest og analysert flere ganger, men av anonymitetshensyn har jeg valgt verken å sitere fra det eller å henvise til spesifikke dokumenter. Unntaket er i tilfeller der dokumentene er offentlig tilgjengelige, som for eksempel årsmeldinger, pressemeldinger og avisartikler. Av konfidensialitetshensyn finnes det heller ingen liste over dokumentene i arkivene. De er av en slik karakter at det å henvise til dem utover det jeg har gjort, vil bety brudd på forskningsetiske prinsipper. Egenkontrollen i bruken av materialet har vært meget streng. Jeg har hatt en ”kontrollør” på skulderen i hele skriveprosessen som har varslet om antydninger til at det kanskje ikke var dekning for en uttalelse. Hver gang har jeg sjekket og dobbeltsjekket kilden og mener selv at jeg har vært tro mot kildene. Leseren må enten stole på det eller selv gå til arkivene. Mine *tolkninger* av materialet går med nødvendighet utover det som kan spores tilbake til et enkelt notat eller brev. Det er også et mål, for hvis en holder seg til det som alle er enige om at materialet sier blir det vanskelig å si noe nytt eller originalt, og faren for å gjenta det alle allerede vet blir overhengende (Alvesson och Skjöldberg 1994).

¹⁵ KRD har lest og godkjent kapitlet.

Forholdet mellom den empiriske framstillingen og mine tolkninger av den skulle framgå av teksten selv om jeg ikke siterer fra enkeltdokumenter.

Et generelt trekk ved arkivmaterialet som helhet er at enkelte perioder er meget godt dekket, mens det i andre perioder knapt finnes innføringer. Det gjenspeiler i noen grad aktivitetsnivået på feltet, for det er klart det har variert, men det har også å gjøre med at det har vært noe tilfeldig hva som er blitt arkivert. Dette er en viktig grunn til at arkivstudier alene ville være en mangelfull metodisk tilnærming her.

Offentlig debatt - avisartikler

I følge Bacchi (1999) er den generelle, offentlige debatt, representert gjennom avisartikler eller andre medieoppslag, et viktig inntak til offentlighetens forståelse av et problem. For at dette skal være en nyttig kilde, kreves selvsagt at det aktuelle problemet diskuteres i media.

Jeg har ikke gjort systematiske søk i aviser eller andre medier i forbindelse med denne studien, men jeg har tatt vare på det jeg i løpet av 1990-tallet har kommet over gjennom generell orientering i nyhetsbildet. Jeg har også forholdt meg til avisklipp fra de to arkivene. Det er få artikler og de fleste er fra 1980-tallet. Det generelle inntrykket er at det har vært lite debatt om kvinner og distriktsnorge og om kvinnerettet distriktspolitikk i avisene. Med få unntak synes ikke avisene å ha hatt særlig interesse for tema. Det er typisk for presseoppslagene etter pressemeldinger eller -konferanser, at avisene har skrevet av pressemeldingen fra departementet eller DU. Jeg finner få nye, kritiske eller annerledes perspektiver i de presseklippene jeg har sett. I forhold til den kvinnerettede distriktspolitikken er derfor ikke avismediet en betydningsfull kilde for annet enn fortellingen om allmennhetens manglende interesse for tema. Denne konklusjonen må leses med forbehold om at en systematisk gjennomgang av aviser kan gi et annet bilde. I den grad jeg bruker avisklippene er det mer for å illustrere et poeng enn for å si noe generelt om 'den offentlige mening'.

Tidligere forskning og evaluering

Tidligere forskning om og evaluering av den kvinnerettede distriktspolitikken er viktig for å få innblikk i andres tolkninger og slik sett øke eget tolkningsrepertoar, men også for å få kunnskap om politikkenes effekter. Gjennom en analyse av disse vil vi kunne finne fram til hvordan forskning og evaluering er med på å konstruere forståelser av problemfeltet.

Utover evalueringsforskning finnes det lite forskning om den kvinnerettede distriktspolitikken. Ett bidrag som har hatt betydning for meg er Sissel Fredriksens bok *Kjønnspolitikk og distriktsutbygging* (1981). Fredriksen foretar en kjønnspolitisk analyse av distriktspolitikken fra Utbyggingsprogrammet for Nord-Norge i 1951 og fram til slutten av 1970-tallet. Denne boken slutter der jeg begynner og har fungert godt for meg som inntak til bakgrunnen for den kvinnerettede distriktspolitikken.

Når det gjelder evalueringer finnes det relativt mange av dem. De fleste tar for seg biter av politikken, men noen har et mer helhetlig perspektiv. De har vært av størst interesse for dette arbeidet. Det gjelder *Reis kjerringa!* foretatt av Østlandsforskning og Finnmarksforskning (Krogh m fl 1990), *Foran fronten?* foretatt av NORUT Samfunnsforskning (Lotherington m fl 1992), *Kvinnesatsing i stillstand?* foretatt av Østlandsforskning (Guldvik og Solheim 1996), og *Blir det arbeidsplasser av dette da, jenter?* foretatt av Nordlandsforskning (Pettersen m fl 1999). Den sistnevnte er den mest omfattende av alle evalueringene. Den tar for seg effekter av fire aktuelle virkemidler i perioden 1994 til 1998, og er følgelig viktig som bakgrunn for kapitlene 13 og 14.

Utover dette forholder jeg meg selvfølgelig til andre forskeres teoretiske bidrag. Jeg bruker i hovedsak anglo-amerikanske forfattere. Dette representerer en potensiell svakhet ved studien i dét jeg har avgrenset meg fra muligheten til å øke tilfanget av alternative forståelser. Jeg har av ulike grunner (tid, kapasitet og språkkunnskap) likevel funnet en slik avgrensning nødvendig. Litteraturen er fortløpende referert i teksten og samlet opp i en referanseliste til slutt. Det som står i referanselisten er det som eksplisitt har vært brukt i avhandlingen. Det som ikke er med er litteratur som på tidligere tidspunkt i studie- og

forskerkarrieren har vært viktige bidrag til utviklingen av min kompetanse som samfunnsviter generelt og kvinne- og kjønnsforsker spesielt. Kanskje burde noe av det vært referert til. Kanskje kommer det jeg oppfatter som mine egne ideer nettopp derfra. Det er vanskelig å vite hvor tanker kommer fra og hvordan andres tanker påvirker ens egen tenkning og utvikling. For meg forblir det derfor et åpent spørsmål hvorvidt referanselisten er mangelfull i så måte.

Intervjuer

Intervjuer med involverte aktører vil fungere som et viktig supplement til analysen av policy-dokumenter og annet skriftlig materiale. Med 'policy-dokumenter' mener jeg dokumenter som eksplisitt uttrykker det offentliges mening om en sak, det som er kategorisert som offentlige dokumenter over. Her kan jeg ikke bruke 'politikk-dokumenter' for det ville omfatte arkivmaterialet også.

Gjennom intervjuer med aktører som har vært mer eller mindre aktive i prosessen som tilhengere eller motstandere, kan vi få innblikk i tenkning og vurderinger som ikke har blitt festet til papir, eller som i hvert fall ikke er blitt lagret i noe arkiv. Intervjuene vil bidra i tolkningsprosessen med nye perspektiver og nye mulige tolkninger av fenomenet.

Når det gjelder forståelsen av problemet 'kvinner i distriktsnorge' går det an å spørre aktørene om hvordan de forholder seg til det. Det er et spørsmål som har vært diskutert offentlig og som er beskrevet i diverse politikk-dokumenter. Det er derfor sannsynlig at involverte enten har en personlig mening om det eller en 'offisiell' mening. Intervjuer kan derfor med fordel brukes for å komme dypere inn i dette. Det er selvfølgelig ikke uproblematisk. Som all annen tekst må intervjuene tolkes og analyseres. Det som sies i et intervju er preget av intervjuerens og den intervjuedes fortolkninger, men 'kvinner i distriktsnorge' er uansett et tema det er mulig å føre en diskusjon om.

Når det gjelder forståelsen av kjønn er det langt mer komplisert. Å spørre folk om deres forståelse av kjønn vil ikke føre samtalen i en ønsket retning. For det første er det sannsynlig at spørsmålet ikke vil bli forstått, for det er ikke slikt en tenker på og

diskuterer til daglig. Det er også en type spørsmål som kan bli oppfattet provoserende og som derfor kan lukke igjen for en god dialog i intervjusituasjonen. For det tredje er det sannsynlig at uansett hva en mener, vil svarene bære preg av den 'offisielle' kjønnsideologien i samfunnet, nemlig at kvinner og menn skal være likeverdige. Svarene vil være forutsigbare og av liten verdi. Skal en gripe kjønnsforståelsen ved hjelp av intervjuer, må det skje mer indirekte, blant annet via en diskusjon av problemforståelsen.

Jeg har tre serier intervjuer som jeg bruker i denne studien. Den første serien ble foretatt 1990 i forbindelse med studien *Kompetanseheving gjennom offentlige tiltaksprosjekter for kvinner* som jeg allerede har omtalt i kapittel 1. Formelt sett var jeg prosjektleder for dette prosjektet, men Anne Britt Flemmen som var prosjektmedarbeider hadde vel så stor innflytelse på utformingen og gjennomføringen av det. Vi intervjuet initiativtakere til tre ulike typer kvinnerettede tiltaksprosjekter, prosjektlederne og et utvalg av deltakerne fra disse prosjektene. Dette settet med intervjuer er det som i størst grad representerer et nedenfra perspektiv på kvinnesatsingen. Det består i hovedsak av kvinnelige intervjupersoner.

Den andre serien med intervjuer ble foretatt våren 1992 i forbindelse med studien *Foran fronten?* nevnt tidligere i dette kapitlet. Hensikten med studien var å vinne erfaring med det kvinnerettede arbeidet på fylkesnivå. Jeg var prosjektleder for denne studien og hadde betydelig innflytelse på utforming og gjennomføring av intervjuene, selv om jeg ikke deltok i alle. Vi intervjuet aktører på forskjellige nivåer i DU sentralt, koordinatorene for det kvinnerettede arbeidet i fire fylkeskommuner, deres politiske og administrative ledelse, samt enkelte brukere i de samme fylkene. I denne serien ligger hovedtyngden på forvalterne av den kvinnerettede distriktspolitikken. Intervjupersonene var både kvinner og menn.

Den tredje serien med intervjuer ble hovedsakelig foretatt høsten 1996 og våren 1997. Enkelte ble foretatt etter dette. Disse intervjuene ble utført dels som ledd i den foreliggende studien og dels som ledd i studien *SND og kvinnesatsingen* (Lotherington 1997). Det dreier seg om intervjuer med aktører i SNDs hovedkontor i Oslo, samt

daværende statssekretær i Næringsdepartementet (1997). Jeg intervjuet styreleder, administrerende direktør og en rekke andre aktører på ulike nivåer i organisasjonen. En del av dem hadde vært aktive i det kvinnerettede arbeidet i DU-tiden, mens andre ikke hadde noe forhold til DUs kvinnesatsing. Flere av intervjuene var med aktører som hadde vært intervjuet i 1992. Også her var intervjupersonene både kvinner og menn.

Innholdet i de tre seriene med intervjuer er forskjellig og de er også utført med forskjellig formål. Det var først i forbindelse med den tredje serien intervjuer at jeg eksplisitt var opptatt av problemforståelsen og hadde fokus på det i intervjuene. Jeg mener likevel de to første seriene kan analyseres med tanke på problem- og kjønnsforståelsen. De er også verdifulle i den forstand at de sier noe om aktørenes tenkning rundt et problem på det aktuelle tidspunktet. Diskusjonene referer til hendelser der og da, i stedet for til minner om hendelser. Ved sitering av intervjuer i teksten har jeg derfor angitt årstallet for når intervjuet ble foretatt. Jeg har ingen intervjuer fra 1980-tallet som kan bidra til slik 'autentisitet'.

De to første seriene med intervjuer hadde karakter av en semistrukturert form der det var mer eller mindre det samme intervjuet som ble gjennomført overfor en rekke ulike personer. De aktørene som ble intervjuet både i 1992 og etter 1995 deltok i to ulike intervjuer, det vil si at innholdet i de to intervjuene var forskjellig. Intervjuene i den tredje serien kan betraktes som *ulike* intervjuer som ble rettet mot en rekke *ulike* personer, det vil si at hvert intervju var unikt for hver enkelt intervjuperson (Kaarhus 1999). Jeg ser de tre seriene med intervjuer som en enhet som inngår i en eksplorativ prosess. Hvert enkelt intervju har i større eller mindre grad gitt ny informasjon og nye perspektiver i forhold til studiens problemstillinger. Slik sett har intervjuene bidratt kumulativt i forskningsprosessen (Kaarhus 1999).

I utgangspunktet var målet å intervju alle aktørene som i tidens løp hadde vært engasjert i utviklingen av den kvinnerettede distriktpolitikken på sentralt nivå, dvs i KRD og DU/SND. Det ville være mulig fordi universet var overkommelig. Slik ble det ikke. Jeg mangler noen aktører, særlig fra KRD, men også enkelte fra DU. Jeg har heller ikke

intervjuet andre politikere enn statssekretæren i Næringsdepartementet i 1997. Spørsmålet er hvilken betydning dette har for analysen. Svaret er avhengig av hvilken rolle jeg velger å la intervjuene spille. Jeg hadde lenge en formening om at intervjuene utgjorde mitt primære materiale. Av det fulgte en bekymring for denne mangelen. I løpet av forskningsprosessen har jeg kommet til at jeg bruker intervjuene som en av flere kilder. I tillegg har jeg følt at jeg med de eksisterende intervjuene og de andre foreliggende tekstene har nådd et metningspunkt. Jeg føler ikke behov for å intervju flere for å komme videre i arbeidet eller for å oppnå dypere forståelse. Jeg bruker intervjuene som tekster ved siden av andre tekster. Jeg veksler således mellom ulike typer tekster i mine tolkninger av problemfeltet. Det betyr likevel ikke at jeg kategorisk vil utelukke muligheten for at jeg gjennom å foreta de 'manglende' intervjuene ville kunne få innspill til nye måter å tolke problemfeltet på. Poenget er heller at jeg har vurdert det jeg har som tilstrekkelig til tross for at det ikke er fullstendig.

Når det gjelder mangelen på intervjuer med politikere var dette et bevisst valg fra begynnelsen av. Min kunnskap om og forforståelse av problemfeltet sa meg at politikerne ikke hadde vært drivkraften i utviklingen av denne politikken. Dette synet har på mange måter forsterket seg i arbeidet med studien, men jeg har også sett at politikernivået har spilt en viktig rolle i enkelte kritiske perioder, som ved oppstarten tidlig på 1980-tallet og i forbindelse med den eventuelle revitaliseringen på slutten av 1990-tallet. Jeg har fått et mer nyansert syn på det og ville ha inkludert dette nivået hvis jeg hadde startet studien i dag. Når de ikke er med betyr det at stortingsmeldingene blir stående som regjeringens mening, mens opposisjonens mening, det være seg i eller utenfor de(t) regjerende parti(er), ikke kommer til uttrykk. Jeg kunne ha kommet til opposisjonens mening gjennom en mer systematisk gjennomgang av stortingsdebattene enn det jeg har gjort. Dette ble prioritert ned av samme grunn som nedprioriteringen av intervjuer med politikerne. Min forforståelse indikerte at det ikke ville være mye å hente der. Jeg er kritisk til det i dag og ser at jeg burde ha foretatt en slik gjennomgang. Det ville gitt mulighet til en kritisk analyse av min egen forforståelse.

Jeg har altså avskåret meg selv fra å få hjelp av intervjuer med aktørene eller av opposisjonens innlegg i stortingsdebattene til å finne fram til det som *ikke* står i de offisielle dokumentene. I analysen er det derfor særdeles viktig at jeg som analytiker leter etter det som ikke står, det som ikke ble akseptert som den offentlige mening, slik 'Hva er problemet?' – tilnærmingen krever.

Observasjon

Gjennom observasjon av blant annet hvordan aktørene behandler dette saksfeltet i forhold til andre saksfelt, hvordan og i hvilke sammenhenger de snakker om det og ikke snakker om det, og hvordan de forholder seg til kvinner og menn i sine omgivelser, vil gi viktige bidrag til forståelsen av fenomenet.

Mine observasjoner er knyttet til enkelte tidsepoker. Jeg ble kjent med dette politikfeltet i 1989, men først i forbindelse med *Foran fronten?* i 1992 ble jeg kjent med aktørene i det kvinnerettede arbeidet. Første epoke med observasjoner var således knyttet til arbeidet med *Foran fronten?* og sporadisk i det påfølgende året. Etter det var jeg borte fra det i en toårsperiode på grunn av svangerskapspermisjon og et års utenlandsopphold. Fra høsten 1995 hadde jeg igjen en periode med sporadiske kontakter og observasjoner fram til våren 1997, blant annet i forbindelse med utformingen av rapporten *SND og kvinnesatsingen*. Observasjonene i disse to epokene dreide seg om hva jeg så og hørte i forbindelse med intervjuer, diskusjoner jeg hadde med ulike aktører, samt deltakelse på seminarer og samlinger knyttet til det kvinnerettede arbeidet.

Fra 1997 endret observasjonen karakter. Som medlem av *Nettverk for kvinner og næringsutvikling* ble jeg dratt inn i arbeidet med utformingen av SNDs kvinnesatsing. Våren 1997 hadde Nettverket møte med politiske ledelse i Næringsdepartementet. Dette resulterte i en rekke innspill til Departementet i forbindelse med utformingen av stortingsmeldingen om SND (St meld nr 50 1996/97). Høsten 1997 ble Nettverket kontaktet av SND i forbindelse med deres interne arbeid med utforming av kvinnesatsingen. Fordi jeg var midt i min forskningsprosess om kvinnesatsingen ble jeg dratt ytterligere inn i deres prosess. Etter at SNDs strategi for kvinnesatsing ble vedtatt i

Styret og Direktør for kvinnesatsingen ansatt, har Nettverket fungert som ressurs for SND. Etter 1998 har ikke jeg bidratt særskilt i dette arbeidet, men jeg har vært medlem av referansegruppen til evalueringen av kvinnesatsingen på 1990-tallet, *Blir det arbeidsplasser av dette da, jenter?* nevnt foran i kapitlet.

Denne formen for deltakende observasjon har verken vært systematisk eller fullstendig, og vil bare til en viss grad kunne karakteriseres som deltakende observasjon i antropologisk forstand. For meg har det likevel vært av betydning for å få en klarere forståelse av problemfeltet og dypere kjennskap til ulike aktørers perspektiver. Jeg har deltatt i prosessen fra sidelinjen over flere år, noe som har vært med på å utvikle min forståelse av problemfeltet. Mer enn noe annet sted er det åpenbart at innsikten jeg formidler i forbindelse med drøftingen av en mulig revitalisering av kvinnesatsingen mot slutten av 1990-tallet er preget av min deltakelse i prosessen. Den nære kontakten med feltet kan ha bidratt til nærsynthet, slik at tatt-for-gitt-hetene i politikkfeltet også blir mine og dermed forblir ikke-problematiskerte. Det er en vanskelig balansegang som jeg skal diskutere i avsnittet som handler om forskerens rolle og betydning i forskningsprosessen.

Det mest påfallende trekket ved grunnlagsmaterialet til denne studien er mengden. Det er en styrke i forhold til å se mangfoldet og jeg vurderer det slik at materialet gir grunnlag for å analysere spørsmålet om hvilke forståelser av kjønn som har ligget til grunn for utviklingen av den kvinnerettede distriktpolitikken. Mengden empirisk materiale er en svakhet med tanke på hvor grundige tolkninger det er mulig å foreta for hver enkelt tekst. For å møte dette problemet har jeg i det praktiske arbeidet tatt for meg ett år ad gangen og forholdt meg til de tekstene som var skrevet det aktuelle året. Slik har det blitt overkommelig.

2.4 Forskerens rolle og betydning

Det er ikke mulig å oppnå kunnskap om 'virkeligheten' som sådan, frikoplet fra det subjekt som skaper kunnskapen, sier Alvesson och Sköldbberg (1994, s51). All tolkning,

fra problemet formuleres og reformuleres, via valg av metoder, gjennomføring av studien og endelig utskriving av resultater, skjer med forskerens hjerne, og fortrinnsvis dennes bevissthet som det viktigste redskapet. Forskeren er mediet som forskningen foregår igjennom, uansett hva slags forskning som bedrives (Stanley and Wise 1993). Hvilken rolle forskeren spiller varierer i løpet av forskningsprosessen, men at forskeren hele tiden er en aktiv bidragsyter i kunnskapsproduksjonen er del av forskningens karakter.

Den kontekst forskeren inngår i vil også ha betydning fordi den kan sette rammer for forskerens tanker. Hva slags teoretiske, politiske og/eller ideologiske skoleretninger som dominerer forskerens sosialisering og faglige omgivelser kan være med på å styre forskerens tolkninger i bestemte retninger. Selv føler jeg at jeg har hatt et tankemessig fritt forhold både til NORUT Samfunnsforskning som har vært min arbeidsplass under hele denne forskningsprosessen, og til Institutt for statsvitenskap ved Universitetet i Tromsø hvor jeg har vært tilknyttet som doktorgradsstudent. Min opplevelse av tankemessig frihet behøver likevel ikke å bety at ikke disse institusjonene på ulike måter har lagt føringer på mitt arbeid, men det er vanskelig å se det selv og skille ut hva som er hva. Det jeg ser er at valget av den kvinnerettede distriktpolitikken som studieobjekt skyldes at jeg som oppdragsforsker ved NORUT har hatt prosjekter relatert til dette politikkkfeltet og derfor fått en interesse for det. Det er også sannsynlig at bakgrunnen som oppdragsforsker har vært med på å prege arbeidet, både med tanke på arbeidsmåter og tilnæringsmåter. Min utdanning som statsviter har også hatt betydning for hva jeg har fokusert på innen dette politikkkfeltet.

De teoretiske referanserammene jeg har forholdt meg til har vært kvinne- og kjønnsforskning og feministisk forskning generelt, ikke til enkelte forskningsmiljøer eller institutter. Det betyr at min faglige og politiske kontekst først og fremst er feministisk i en mangfoldsorientert forstand (se kapittel 4). Jeg har henvendt meg til et (abstrakt) feministisk forskersamfunn for å finne begrunnelser for mine valg. Det er der min faglige påvirkning stammer fra. Jeg har vært i en forskningshverdag preget av få innslag av feministisk praksis og få muligheter for grunnleggende faglige feministiske diskusjoner. Det har gjort forholdet til det feministiske svært bevisst. NORUT som arbeidsplass har

ikke vært slik at det feministiske har hatt mulighet for å bli en selvfølgelig og tatt-for-gitt del av hverdagen. Det har heller vært slik at jeg via feministiske tilnærminger har kunnet konfrontere en del tatt-for-gitte utsagn og situasjoner i hverdagen og slik fått mulighet til å komme bakom dem.

I den grad jeg har måttet ta hensyn som jeg har følt begrensende, har det vært i forhold til løftet om å anonymisere informantene. Alle som har deltatt i denne studien er lovet anonymitet. For lesere som ikke kjenner politikkkfeltet er en utskiftning eller utelatelse av navn tilstrekkelig for å sikre dette. Jeg har derfor systematisk utelatt personnavn, bort sett fra der navn er brukt med eksplisitt tillatelse. For lesere med inngående kjennskap til den kvinnerettede distriktpolitikken holder ikke det. Politikkkfeltet er lite og aktørene er få. Hendelser og uttalelser vil derfor lett kunne spores tilbake til opphavspersonene. Det har vært en utfordring å forholde seg konstruktivt til dette.

Flere av intervjuene er av en slik karakter, eller har elementer som er av en slik karakter at de ikke lar seg bruke uten at mitt løfte om anonymitet vil bli brutt. Dette er samtidig intervjuer, eller elementer av intervjuer, som har økt min forståelse av prosessen. De har gitt meg kjennskap til enkeltaktører og relasjoner mellom aktører som har gjort atferd og uttalelser begripelig for meg. Dette er empirisk basert kunnskap som jeg ikke kan bruke direkte. Jeg kan for eksempel ikke sitere dem eller beskrive hendelser med utgangspunkt i disse intervjuene, selv om det ville bidratt til økt forståelse også for leseren. Min vei rundt problemet har dels vært å la være å skrive om de mest sensitive sidene ved prosessen. Dels har jeg forsøkt å teoretisere omkring det. Ingen av løsningene er tilfredsstillende, men de er begge bedre enn å forvalte kunnskap gitt i fortrolighet på en uansvarlig måte.

Fordi forskningen ikke foregår i et vakuum, men skjer i et samfunn i endring som også forskeren er en del av, vil nødvendigvis forskerens posisjon bevege seg i takt eller utakt med samfunnets bevegelser. Forskeren kan ikke stille seg utenfor samfunnet og titte inn. Forskeren vil alltid være del av den virkelighet som foregår i og utenfor dennes hode, og som er studiens objekt (Smith 1987). Dette gjelder selvfølgelig også i forhold til faglig

påvirkning og begrensninger. Det er vanskelig å si hva en er påvirket av og hvordan, fordi en selv er en del av det. Gjennom denne studien har jeg forsøkt å forholde meg bevisst til dette. Når det gjelder studiens objekt har jeg sett at mitt arbeid har påvirket det feltet jeg studerer. I politikkdokumenter fra slutten av 1990-tallet finner jeg for eksempel igjen formuleringer som uten tvil er mine. De er hentet fra innspill jeg har gitt i løpet av prosessen. Samtidig har min kunnskap og forståelse blitt påvirket av politikfeltet. Min måte å uttrykke meg på har vært et resultat av det jeg har lært i feltet. Gjensidigheten i kunnskapsproduksjonen blir viktig, slik at subjektet som utvikler kunnskapen snarere blir forskeren i samspill med det empiriske feltet enn forskeren alene. Hvordan jeg som forsker framstår har derfor betydning for det samspillet som oppstår og resultatene som følger.

Ubevisste prosesser vil også kunne danne grunnlag for forskerens holdninger, meninger og forutinntatthet; det som ofte betegnes som forskerens 'bias' og som kan forme forskerens forforståelse av problemet. I tråd med en mangfoldsorientert forståelse av kjønn (kapittel 4) vil forhold som forskerens kjønn og kroppsform, rase eller etnisitet, seksuelle orientering, klasse og alder ha betydning for danning av vår 'bias' og for hvordan vi som forskere oppfatter oss selv og framstår utad, og hvordan omverdenen oppfatter oss og reagerer på det vi sier og gjør. Det bør vi være oss bevisst og se på som en ressurs som vi kan utnytte til det fulle i forskningsprosessen, hevder Stanley and Wise (1993). De mener at siden forskningen alltid vil være subjektiv, det vil si at den foregår med forskeren som medium, bør forskeren som person, kroppslig og emosjonelt, synliggjøres. Noe annet vil være uredelig. Sandra Harding (1987) hevder på sin side at slike personlige forhold bør gjøres eksplisitt slik at leseren kan ta det med i vurderingen av forskningens kvalitet og troverdighet. På den måten kan vi nærme oss en slags 'objektivitet', 'sterk objektivitet', som et ettertraktelsesverdig forskningsideal (Harding 1991), men det er en fare for å miste balansen og bli narsissistisk i sin framstilling av seg selv. Forskeren som person er ikke interessant i seg selv. Donna Haraway (1991) peker på at det ikke bare er den individuelle forskerens ansvarlighet som er viktig, men at forskning som kollektiv prosess ansvarliggjøres. Hun hevder at forskerens bekjennelser om egen person har lite med ansvarlighet å gjøre.

Det faktum at mye av det som skaper vår 'bias' og forforståelse nettopp er ubevisst og derfor ikke kan gjøres tilgjengelig for leseren, gjør at jeg har valgt å begrense de personlige bekjennelsene. I den grad personlige forhold er med har jeg vevd dem inn i teksten der de er relevante. Jeg synliggjør for øvrig meg selv som forsker gjennom å skrive 'jeg' når det er det jeg mener. På denne måten har jeg forsøkt å skape min form for ansvarlighet.

Forholdet til aktørene i det empiriske feltet

Selv om enheten for analysen er problematiseringer og objektet for studien er kvinnerettet distriktspolitikk, handler den likevel om mennesker. Jeg søker ulike forståelser av problemfeltet, og det er mennesker som forstår. Dette kan lett bli usynliggjort når det som analyseres er tekster. Jeg vil derfor i det følgende løfte fram aktørene i det empiriske feltet og drøfte mitt forhold til dem.

Jeg har dels møtt dem ansikt til ansikt, dels 'møtt' dem gjennom arkivstudiene. For meg har de derfor navn, ansikt, kropp og kjønn. Det er reelle personer, subjekter, som jeg har respekt for og som jeg vil forholde meg respektfullt til. Anonymitetsproblematikken diskutert foran er et ledd i det. Det å respektere aktørene i det empiriske feltet betyr likevel ikke at jeg som forsker er et redskap for deres meninger, verken for de mektige eller for de umektige.

Aktørene har bidratt til denne studiens kunnskapsutvikling ved at de har formidlet sin kunnskap om seg selv, om hva de har gjort og hvordan de har forholdt seg til den kvinnerettede distriktspolitikken, samt om hva som har skjedd med dem i løpet av prosessen. Min jobb har vært å lytte til denne kunnskapen og forholde meg til deres erfaringer, for så å analysere det og sette de enkelte delene inn i en større sammenheng. I følge Dorothy Smith (1987) er det nettopp dette som er karakteristisk for den samfunnsvitenskapelige ekspertise. Vi som analytikere skal tolke enkelterfaringer i forhold til hverandre og forsøke å forstå hvordan de er vevd sammen i et større sosialt hele. Slik skjer kunnskapsproduksjonen i et samspill mellom forskeren og aktørene i det

empiriske feltet. Mitt mål har vært at analysen skal være av en slik karakter at aktørene opplever den som en berikelse av sin eksisterende kunnskap, i stedet for at de føler at jeg har brukt dem som objekter for min forskning. Det behøver ikke å bety at de liker konklusjonene, men at de gjennom lesningen ser noe ved sin egen situasjon som de ikke har sett før. Det kan være både positivt og negativt.

Mens aktørene i det empiriske feltet kan ha kontroll over hva de formidler til forskeren, er det i siste instans forskeren som har kontroll over bruken og framstillingen av denne kunnskapen. Det setter forskeren i en maktposisjon som det er viktig å være bevisst på for ikke å misbruke. Stanley and Wise (1993) er opptatt av aktørenes sårbarhet i forhold til dette og beskriver det som at deres liv, følelser og forståelser males sammen på forskningens mølle og kommer ut i den andre enden som noe de ikke har kontroll over. Dette er en uunngåelig maktrelasjon hvis asymmetri kan begrenses ved at også forskeren gjøres sårbar. Det innebærer at forskeren viser fram sine handlinger, sin tenkning, sine slutninger og sitt grunnlagsmateriale til andre (ibid s 168). For meg representerer dette kapitlet et sentralt ledd i en slik framvisning.

Mot et slikt syn på forskeren som mektig kan det innvendes at mange av aktørene i 'mitt' empiriske felt er personer som i utgangspunktet sitter i posisjoner der de har langt mer makt enn det jeg som forsker har (Kaarhus 1999). Det er ikke utenkelig at de kan ha manipulert meg i intervju situasjonen, men like fullt sitter jeg som forsker igjen med kontrollen over tolkningen av intervjuene og framstillingen av kunnskapen. I denne studien er det dessuten mange av aktørene som bare trer fram gjennom arkivmaterialet der ansikt til ansikt situasjonen ikke er til stede og kan manipuleres.

I ettertid kan en mektig aktør som ikke liker analysen eller konklusjonene så tvil om studiens troverdighet. Det vil klart være å øve makt over forskeren. Som enkeltindivid har ikke forskeren annet enn sin åpenhet og sitt eget arbeid å stille opp med, men dersom forskerkollektivet står samlet bak forskeren vil denne stå langt sterkere, sannsynligvis sterkere enn den mektige aktøren.

Siden denne studien søker å finne fram til ulike problemforståelser og dermed utfordre autoritative diskurser, kan konsekvensen bli konklusjoner som blir mislikt på mektig, autoritativt hold. Det kan få konsekvenser for meg som oppdragsforsker siden mine muligheter til framtidige oppdrag fra denne kilden kan bli stengt. Den risikoen må jeg løpe hvis jeg skal kunne gjennomføre en analyse basert på en 'Hva er problemet?' – tilnærming.

2.5 Hva er god forskning?

Spørsmålet om hva jeg mener kjennetegner kvalitativt orientert forskning og hvordan jeg har villet gjennomføre mitt prosjekt skulle kunne la seg oppsummere nå. Forskingen skal først og fremst være kritisk reflektert og kunne stille spørsmål ved det som tas for gitt innenfor det aktuelle politikfeltet. Hensikten vil være å si noe om en virkelighet utenfor forskerens hode, som er noe mer enn en tekst, og som kan forstås på ulike måter. Forskningsprosessen skal bidra til å åpne opp for ulike måter å forstå virkeligheten på, snarere enn å stenge igjen ved å fremme en gyldig og sann forståelse. Det empiriske materialet anses ikke som gjenspeilinger av virkeligheten, men som ulike fragmenter og fortolkninger av den.

Selv om min intensjon ikke er å produsere den ene, sanne fortellingen om den kvinnerettede distriktpolitikken, er jeg opptatt av at framstillingen skal være så *riktig* som mulig. Jeg vil at aktørene i hovedsak skal kunne kjenne seg igjen i de bildene jeg skaper gjennom min tolkning og analyse av det empiriske materialet i forhold til hva som skjedde, når det skjedde og hvilke resultater som kom ut av det. Det jeg løfter fram vil likevel og med nødvendighet være et resultat av seleksjon og fortolkning av hva jeg oppfatter som viktig og mindre viktig. Dette kan det være uenighet om.

I analysen av problem- og kjønnsforståelsen som springer ut av dette, er målet å diskutere ulike mulige tolkninger i forhold til hverandre. Poenget vil ikke være å søke etter sanne

eller falske, riktige eller gale forståelser, men å lete etter *ulike* kjønnsforståelser og konsekvensene av dem. Det er en søken etter det som ikke er opplagt og umiddelbart gitt. I denne prosessen blir bruken av teori mer framtrædende. Her er det ikke et mål at alle aktørene skal nikke gjenkjennende, for det vil innebære at jeg ikke har frambrakt ny kunnskap. Her er målet snarere at leseren, det være seg en av aktørene i prosessen eller en utenforstående, skal få i det minste en aha-opplevelse. Det er særlig i forhold til disse tolkningene jeg kan forvente motstand fra enkelte aktører i det empiriske feltet og blant forskerkolleger.

Prosesen som har ført fram til det endelige resultatet, den foreliggende forskningsrapporten, har ikke vært lineær selv om avhandlingen er skrevet som om den var det. Jeg har verken arbeidet deduktivt (fra teori til empiri) eller induktivt (fra empiri til teori), men vekslet mellom teoretisk fordykning og empiriske studier. Det kan karakteriseres som en abduktiv prosess. Jeg oppfatter Alvesson og Skjöldbergs beskrivelse av abduksjon som dekkende for den prosessen jeg har vært igjennom:

”(...) en upprepad process av pendling eller alternering mellan (empiriladad) teori och (teoriladad) empiri. Det innebär en hermeneutisk process under vilken man så småningom s a s äter sig in i empirin med hjälp av teoretiska föreställningar, allt under det att man också utvecklar teorin” (s 47).

Arbeidet har ikke fulgt en mål-middel rasjonell logikk, men det var heller ikke målet. Problemstillingene har vært formulert og reformulert flere ganger i løpet av prosessen. Det er et resultat av at jeg har forsøkt å lytte til hva det empiriske materialet 'sa' og hvordan teorien i konfrontasjon med empirien åpnet opp for nye innfallsvinkler. Jeg er enig med Alvesson og Skjöldberg i at det som er avgjørende for god kvalitativ forskning i første rekke er bevisstheten om og evnen til å håndtere forskningens tolkningsdimensjoner på ulike nivå. Jeg håper min bevissthet har vært med meg i hele prosessen. Hvordan de ulike elementene i prosessen håndteres teknisk, hvilke prosedyrer en følger og i hvilken rekkefølge er ikke avgjørende for kvaliteten. Målet er at refleksjonen skal være rasjonell, ikke prosedyren. Forskningsprosessen kan således karakteriseres som et provisorisk rasjonelt prosjekt i henhold til Alvesson og Skjöldberg (1994).

Kapittel 3: Forståelser av kjønn

Målet med denne avhandlingen å belyse spørsmålet om den kvinnerettede distriktpolitikken kan betraktes som et krav om plass i det universelle. Svaret er avhengig av hva slags forståelse av kjønn som har ligget til grunn for politikken. I dette kapitlet skal jeg sette fokus på ulike forståelser av kjønn og hvordan de har bidratt til henholdsvis å ekskludere og inkludere kvinner, eller med Simone de Beauvoirs ord, hvorvidt de ulike forståelsene av kjønn definerer kvinnen som Den andre. En politikk som er basert på en forståelse av kvinnen som Den andre vil ikke representere et krav om plass i det universelle.

I innledningskapitlet skisserte jeg noen spørsmål om kjønn som ulike aktører vil svare forskjellig på avhengig av deres forståelse. Oppsummert gjaldt spørsmålene hvordan kjønn konstitueres og hvordan relasjonen mellom kvinner og menn oppfattes å være. På den ene siden dreier det seg om kjønn som essensialistisk eller konstruktivistisk konstituert og på den andre siden om relasjonen mellom kjønn som hierarkisk eller egalitær. Dette kan illustreres gjennom et aksediagram der den ene akse dekker konstituering av kjønn og den andre akse dekker kjønnsrelasjonen. Dette aksediagrammet har visse likhetstrekk med et vi finner hos Eduards (1983) og Eduards mfl (1983). Deres dimensjoner er henholdsvis likhet/forskjell mellom kjønn og harmoni/konflikt i relasjonen. Hos dem er poenget å få fram forholdet mellom kjønnsideologier og kjønnspolitik, mens jeg ønsker å bruke mitt som et hjelpemiddel for tanken i arbeidet med å typologisere ulike forståelser av kjønn.

Ytterpunktene på den første akse er henholdsvis essensialisme og konstruksjonisme, mens de på den andre er hierarkiske og egalitære relasjoner. En essensialistisk forståelse innebærer at kjønn oppfattes som noe gitt og uforanderlig i tid og rom (Grant 1993).

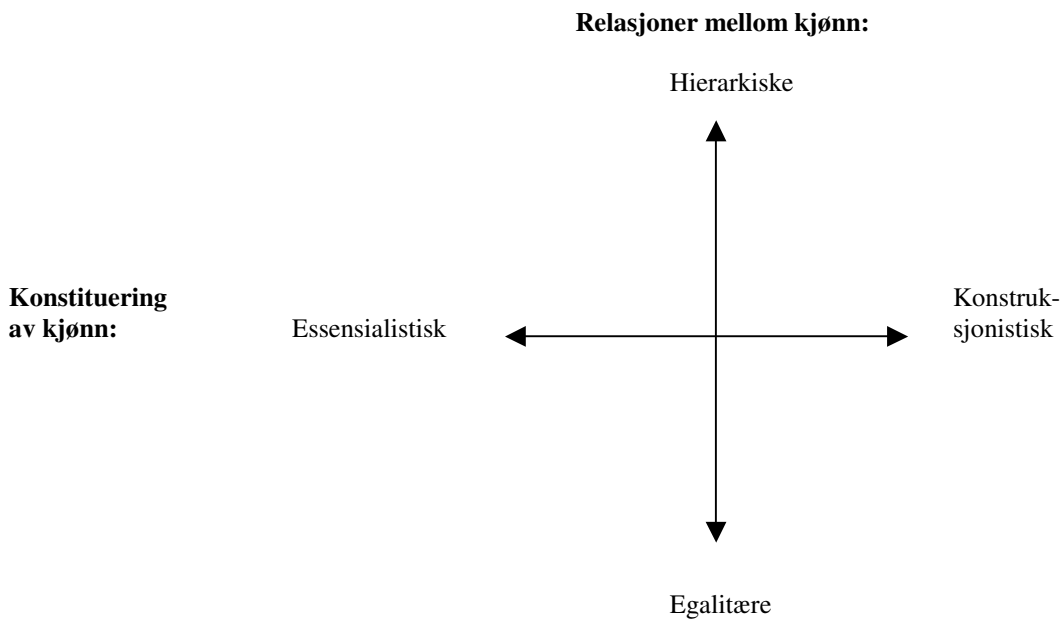
Fullstendig biologisk essensialisme innebærer at kvinner og menn tilskrives egenskaper ut fra deres kroppslige utgangspunkt og at gruppen av kvinner og gruppen av menn oppfattes som innbyrdes like. Kvinners og menns erfaringer og atferd kan således forstås på bakgrunn av deres biologiske forutsetninger. Biologien determinerer det sosiale livet (Rustad 1999).

En konstruksjonistisk forståelse ser på kjønn som prosessuelt, noe som skapes i løpet av livet. Fullstendig sosial konstruksjonisme fraskriver biologien dens betydning for konstitueringen av kjønn. Her gjøres kjønn kroppsløst og utelukkende sosialt bestemt. Forholdet mellom kroppen og det sosiale kjønnets anses som fullstendig vilkårlig (Flemmen 1999).

Mellom de to ytterpunktene finnes mange varianter og kombinasjoner av biologisk essensialisme og sosial konstruksjonisme. Dette skal jeg gå nærmere inn på i diskusjonen av de ulike forståelsene av kjønn.

Når det gjelder relasjoner mellom kvinner og menn har jeg latt ytterpunktene i aksene være henholdsvis hierarkisk og egalitær. Den hierarkiske kjønnsrelasjonen innebærer at det ene kjønnets anses som overordnet og mer verd enn det andre, mens den egalitære relasjonen innebærer en vurdering av kvinner og menn som likeverdige. Verken menn eller kvinner skal styre over det andre kjønn. Styring anses som et kollektivt anliggende som involverer både kvinner og menn. Den egalitære kjønnsrelasjonen representerer et *”samfunn der menn og kvinner anerkjenner hverandre som frie subjekter”* (Moi i Beauvoir 2000, s 24. Sitert i innledningskapitlet).

Også på denne aksene vil vi finne varianter og kombinasjoner mellom de to ytterpunktene innen de ulike forståelsene av kjønn.



Figur 1: Aksediagram for forståelser av kjønn

Som resultat av en veksling mellom teoretisk og empirisk fordypning har jeg definert fire ulike forståelser av kjønn: en *patriarkalsk*, en *likhetsorientert*, en *kvinnesentrert* og en *mangfoldsorientert* forståelse. For alle fire representerer aksene i figuren over viktige dimensjoner. Forståelsene representerer tanker og ideer som vi kan spore i vestlig, politisk tenkning og som vi finner igjen i dagens norske samfunnsliv og -debatt. Det vil si at det er forståelser som utviklingen av distriktpolitikken på ulike tidspunkt og i ulik grad har vært eksponert for og som den derfor kan være merket av.

Teoretisk, som kategorier eller typologier, er det mulig å konstruere skarpe skiller mellom de fire forståelsene av kjønn, men i praksis blir det problematisk. Jeg vil derfor ikke plassere dem inn i aksediagrammet, men avgrense meg til en drøfting av dem i forhold til de to aksene. Framstillingen vil veksle mellom teoretisk typologisering og historisk forankring av de ulike forståelsene. Jeg forsøker å forstå tenkningen ut fra den historiske konteksten den oppsto i, men pretenderer ikke å gi en uttømmende idéhistorisk

framstilling. Poenget for meg er å bruke enkelte sentrale tenkere for å illustrere ulik tenkning om kjønn og slik synliggjøre typologienes empiriske relevans.

Det er et problem å skulle diskutere og kategorisere tenkning og tenkere fra forskjellige tidsepoker ved bruk av nåtidens begreper. Det er lett å etterrasjonalisere og tillegge tenkere mening i forhold til begreper som ikke var aktuelle på daværende tidspunkt. Videre kan synspunkt og tenkemåter som på et gitt tidspunkt var fornuftige, framstå som irrasjonelle og imot sin hensikt på et senere tidspunkt. Vurderinger av tidligere tiders tenkning kan komme til å framstå som dårligere enn nåtidens. Det vil si at framstillingen kan bære preg av at dette har vært en historisk utvikling fra noe som var dårlig til noe som er bra eller i hvert fall bedre og at vi har gått bort fra det dårlige og nå kan enes om den til nå beste forståelsen. En historisk framstilling kan videre gi inntrykk av at de ulike forståelsene av kjønn representerer paradigmer som avløser hverandre, der det nye er mer komplekst og fullstendig enn det gamle (Kuhn 1970). De fire forståelsene av kjønn i denne teksten kan ikke karakteriseres som paradigmer. Det er ikke enerådende forståelser som har avløst hverandre. De har til dels oppstått på ulike tidspunkt, men de har eksistert parallelt og de kan alle gjenfinnes i dagens norske samfunnsdebatt. Å framstille dem som ahistoriske typologier vil heller ikke være riktig, for den historiske konteksten er viktig. Utfordringen er derfor ikke å la være å lete etter historiske røtter, men heller forsøke å være seg problemet bevisst og forholde seg historisk kontekstuellet til det. Det er min intensjon i det følgende.

3.1 Politisk liberalisme som utgangspunkt

I det genealogiske arbeidet med ulike forståelser av kjønn, har jeg startet i opplysningstiden og hos den politiske liberalismens fedre. Dette har dels å gjøre med en pragmatisk avgrensning av tilfanget av tenkere og litteratur, for det kunne ha vært interessant nok å fordype seg i oldtidens filosofi med tanke på å finne gode illustrasjoner på ulike forståelser av kjønn (se for eksempel Okin 1979). En annen vel så viktig

begrunnelse for valget ligger i min forståelse av liberalismen som grunnleggende for nåtidens prinsipper for relasjoner i samfunnet generelt og demokratisk styring spesielt. Fortsatt er sentrale ideer fra 16- og 1700-tallets opplysningsfilosofer, eller kontraktteoretikere, gjeldende. De er med på å skape rammene for vår tids tenkning og handling og utgjør en dominerende måte å forstå samfunnet på i den vestlige verden. Slik liberalismen er overført historisk, har den utstyrt oss med et hierarkiserende tankegods med få redskaper for konstruktiv behandling av mangfold og forskjellighet (Lotherington 1999). I den følgende framstillingen veksler jeg mellom det historiske og forhold i dagens samfunn for å understreke koplingene. 16- og 1700 tallets kontraktteoretikere gir først og fremst bidrag til tegningen av en patriarkalsk forståelse av kjønn som er tema for resten av dette kapitlet, men de er også viktige for å forstå utviklingen av feministiske forståelser av kjønn som behandles i neste kapittel.

3.2 Patriarkalsk forståelse av kjønn¹⁶

Patriarkatbegrepet, forstått som menns dominans over kvinner, ble vitalisert som politisk redskap av kvinnebevegelsen på 1970-tallet og det ble brukt aktivt av kvinneforskere på samme tid. Det spilte en viktig rolle i den generelle bevisstgjøringen omkring kjønnsrelasjoner i samfunnet. På 1980-tallet ble begrepet diskreditert. Det var få som brukte det analytisk og politisk var det ikke lenger en del av retorikken. En viktig grunn var at begrepet ble oppfattet som ahistorisk og altomfattende, mens norske kvinneforskere og -aktivister trengte redskaper til å forstå maktreasjoner på mikronivå (Holter 1996a). Fordi jeg anser begrepets tidligere historie som vesentlig for å forstå dagens politiske retorikk trekker jeg det fram igjen og benevner den ene av de fire kjønnsforståelsene som patriarkalsk. Patriarkat som analytisk begrep er også i ferd med å få en renessanse om enn i en ny utgave. For eksempel bruker Øystein Gullvåg Holter

¹⁶ Kapittel 3.2 bygger på Lotherington (1999) som var inspirert av Carol Pateman's arbeider om kjønnskontrakten (Pateman 1988, 1989).

(1997) begrepet, ikke som menns makt over kvinner, men som en ideologisk, systembasert makt over kvinner og menn.

Patriarkatbegrepet ble brukt konkret som 'fars styre', som Gud og som pater familias. Etter hvert kom det også til å omfatte den eneveldige, kongens styre, i det kongen ble tillagt faderlige egenskaper. Et eksempel på denne bruken er den britiske, konservative filosofen Sir Robert Filmer (1588 - 1653). Han var en varm forsvarer av kongens uinnskrenkede makt. Han mente at kongen var nasjonens allmektige far. På samme måte var enhver mann konge og allmektig hersker over sin familie. Farens absolutte makt i familien og staten stammet direkte fra Adam og var en gave fra Gud. Denne filosofien hevdet at alle maktrelasjoner var identiske, nemlig patriarkalske. Nest etter Guds ord var det, ifølge Filmer, menns evne til å avle barn som var kilden til alt herredømme. Gud hadde i tillegg gitt faren i enhver familie fullstendig herredømme over kvinnen, barna og tjenerne. Det var farskapet, skjenket av Gud, som legitimerte styring (Jónasdóttir 1994).

Kontraktteoretikerne eller opplysningsfilosofene kjempet imot en slik patriarkalsk begrunnelse for statens legitimitet. De ville erstatte den med et styre basert på et politisk fellesskap, en kollektiv enhet av brødre. Filosofer som britene Thomas Hobbes (1588 – 1679) og John Locke (1632 – 1704) og franske Jean-Jacques Rousseau (1712 - 1778) sto sentralt blant disse. Dette var samtidens radikale som kjempet mot kongens eneveldige, uinnskrenkede makt. De ville bort fra det guddommelige som forklaringsfaktor. De mente at kunnskapen var å finne i naturen, ikke i Guds ord. Med dette ble ideen om *det sivile samfunn* skapt og spirene til den politiske liberalismen sådd. Kontraktteoretikernes poeng var å fremme nye prinsipper for legitim styring: prinsipper om frihet, likhet og samtykke. I det sivile samfunn skulle staten styres av et politisk fellesskap bestående av likeverdige parter som fra naturens side var født frie og like. Statens legitimitet skulle grunnlegges på samtykke. Et styre fundert på kontraktuelle relasjoner åpnet for samfunnsmessige endringer, i motsetning til Filmers gudsforklarte styre som var uforanderlig.

Moderne, vestlige, demokratier, inkludert det norske, bygger på de samme prinsippene om individers frihet, likhet, medborgerskap, legale rettigheter og samtykke. Det er prinsipper som i dag framstår som kjønnsnøytrale, som skal gjelde for både kvinner og menn. Slik var det ikke på 1600-tallet, for kontraktteoretikerne var høyst kjønnsesifikke i sine utlegninger. Vi kan karakterisere dem som patriarkalske i henhold til kvinnebevegelsens definisjon av begrepet fra 1970-tallet, selv om de kjempet imot patriarkalsk styre i Filmers forstand. Friheten og likheten de kjempet for gjaldt menn, ikke kvinner. Kvinner var og skulle være underordnet menn (Pateman 1989). Kvinnen var åpenbart Den andre.

Den politiske liberalismen og vårt liberale demokrati var grunnlagt på ideer om menns overordnethet i forhold til kvinner. Det gir grunn til å stille spørsmål ved kjønnsnøytraliteten i dagens framstilling av det liberale demokratiet. Jeg skal gå tilbake til tenkningen om kjønn og kjønnsrelasjoner blant liberalismens fedre for å komme nærmere inn på dette spørsmålet.

Fra farskapspatriarkat til brorskapspatriarkat

Kontraktteoretikernes idé om framveksten av det moderne, sivile samfunn bygde på en abstrakt forestilling om en opprinnelig kontrakt som ga staten autoritet og legitimitet¹⁷. Denne fikk benevnelsen *den sosiale kontrakten*. Ideen var at det gjennom kontrakten ble skapt orden, samfunn, i stedet for en kaotisk naturtilstand preget av alles kamp mot alle. Kontraktspartene avga noe av sin suverenitet, men oppnådde til gjengjeld politiske rettigheter. Det var bare menn som kunne inngå denne kontrakten. En alternativ og mer dekkende betegnelse kan derfor være *brorskapskontrakt*. Den sosiale kontrakten, eller brorskapskontrakten, forutsatte en annen abstrakt relasjon, nemlig *kjønnskontrakten* som regulerte forholdet mellom kvinner og menn (Pateman 1988). Til sammen dannet de to kontraktene grunnlaget for *det sivile samfunn*. Det sivile samfunn besto av to sfærer: Den sivile, eller offentlige sfæren og den hjemlige, eller private sfæren. Kontraktstenkningen henspilte på eksplisitte eller implisitte avtaler mellom to eller flere parter i samfunnet

¹⁷ I omtalen av kontraktteoretikerne refererer jeg særlig til Locke og Rousseau og legger vekt på likhetene mellom dem, ikke forskjellene.

om regulering av forhold. Mens brorskapskontrakten regulerte forholdet mellom menn i den sivile, offentlige sfæren, regulerte kjønnskontrakten forholdet mellom kvinner og menn i den hjemlige, private sfæren. Menn beveget seg fritt i og mellom de to sfærene, mens kvinners plass var avgrenset til den hjemlige sfæren.

Ideen om den sosiale kontrakten var en avtale inngått mellom frie og like menn om hvordan staten skulle styres og hvem som skulle styre. Tanken om at alle menn var født frie og like, var radikalt i samtiden og betydde at kongens og kirkens undertrykking ikke kunne aksepteres. Kontrakten var basert på samtykke mellom likeverdige parter der det enkelte individ på frivillig grunnlag avga suverenitet til det politiske kollektivet, til staten. Det gjorde staten legitim og ga den autoritet, men det innebar ikke at individene frasa seg muligheten til å protestere mot urettmessig behandling. Frihet til å la seg undertrykke ble ikke ansett som en frihet. Det ble forkastet som opsjon. Kontrakten ble sett på som en erstatning for farens (patriarkens) tilfeldige styre. Det sivile samfunn skulle styres med utgangspunkt i offentlige regler som bandt alle menn likt. I dagens liberale demokratier finner vi dette igjen i de grunnleggende prinsippene om legalitet, ytringsfrihet og demokratiske valg. Gjennom å avgi stemme ved valg gir vi vårt samtykke til at representantene som blir valgt kan styre oss. Selv om det ikke var dem vi stemte på som vant valget, har vi gitt regimet legitimitet, og vi forholder oss lojalt til det. Samtidig beholder vi retten til å opponere mot det vi oppfatter som urimelig, også i form av sivil ulydighet.

Locke gjorde det helt klart at *en* manns styre (patriarkens) ikke var forenlig med det sivile samfunn. Det sivile samfunn krevde en upartisk og upersonlig regelhåndtering fra en kollektiv enhet av menn som sto overfor loven og hverandre som frie og like, som et brorskap. Brødrene oppnådde frihet ved å frigjøre seg fra underkastelsen under kirken, kongen og fedrene og erstatte det patriarkalske styret med sivilt styre. Kontrakten og patriarkatet syntes å være ugjendrivelige motsetninger. Det nye sivile styret *framsto* som antipatriarkalsk (Pateman 1988).

Kontraktteoretikerne var opptatt av å begrunne makt og herredømme ut fra kunnskaper om naturgitte, i motsetning til gudegitte, forutsetninger. Det ga nye begrunnelser for maktutøvelse, men det betydde ingen endringer for kjønnsrelasjonene i forhold til det som hadde vært. Kontraktteoretikerne var enige med Filmer i at det var menn som skulle styre både i den sivile og i den hjemlige sfæren, men begrunnelsen var annerledes. Mens Filmer legitimerte farens styre med at det var en arv fra Adam, gitt av Gud, sa kontraktteoretikerne at menn hadde naturlige forutsetninger for å styre over kvinner. Kontraktteoretikerne gjorde ikke noe forsøk på å utfordre menns rettigheter overfor kvinner i sin fordømmelse av patriarkatet. Det var ikke menns makt over kvinner som ble fordømt, men farens makt over sønnene. Menns ekteskapelige rettigheter ble inkorporert i kontraktteorien og ble en del av fundamentet for liberalismen. Den patriarkalske forståelsen av *kjønn* ble videreført med en ny begrunnelse. Den eneveldige patriarken som styrte over kvinner *og* menn var erstattet av brorskapet som et patriarkalsk kollektiv der menn fikk eksklusive rettigheter overfor og i forhold til kvinner.

Kjønnsrelasjoner og kvinners og menns forhold til den hjemlige og den sivile sfæren var viktig for kontraktteoretikerne. For dem var kjønnskontrakten like viktig som den sosiale kontrakten. De mente at det sivile samfunn var menns verk. 'Brorskap' betydde fellesskap mellom menn, som kvinner var, og skulle være, ekskludert fra. I deres forestilling om og framstilling av den opprinnelige kontrakten sto menns dominans over kvinner og menns rett til å nyte jevnlig seksuell tilgang til kvinner sentralt. Menns frihet og kvinners underkastelse ble framhevet gjennom kontraktstenkningen. Ideen om den sosiale kontrakten, brorskapskontrakten, gjorde det mulig å forstå menn som frie og like i forhold til hverandre, mens kjønnskontrakten begrunnet menns rett til å dominere over kvinner og kvinners plikt til å underkaste seg menn. Brorskapspatriarkatet oppsto og kvinner ble underordnet enkeltmenn eller menn som et brorskap. Kvinnen ble bestemt som Den andre av mannen, Den ene, som hevdet seg som Den ene, for å si det med Simone de Beauvoir.

Ekteskap og andre kjønnskontrakter

Ekteskapet og den patriarkalske familien framsto som naturlige og nødvendige fundament for det sivile liv. Familien var det sivile samfunnets naturlige enhet. Siden fundamentet eksisterte allerede i naturtilstanden, var det ingen grunn til å forklare dets opprinnelse. I overgangen fra naturtilstanden til det sivile samfunn ble ekteskapet og den patriarkalske familien med, og mannlige seksuelle rettigheter ble overført til den moderne kontraktformen.

Kontraktteoretikerne forholdt seg til både den sosiale kontrakten og kjønnskontrakten som abstrakte ideer. Ideen om kjønnskontrakten ga menn en generell tilgang til utnyttelse av kvinners kropper både i seksuell betydning og som tilgang til arbeidskraft. Ekteskapet konkretiserte kjønnskontrakten som en lovfestet relasjon mellom kvinner og menn. Selv om ekteskapet bare var en av flere typer kjønnskontrakter, ble det på mange måter materialiseringen av ideen om kjønnskontrakten. Det var denne kjønnsrelasjonen kontraktteoretikerne viet størst oppmerksomhet. I henhold til den kontraktsteoretiske forståelsen representerte det samtykket kvinnen ga gjennom ekteskapsinngåelsen at hun overlot bruken av sin egen kropp til en mann. Hun sa a priori 'ja' til hans begjær og til hans utnyttelse av hennes arbeidskraft. Slik ga ekteskapskontrakten ektemannen frihet til utnyttelse av hustruen på flere måter. Det kvinnen oppnådde var en form for "*allianse med den høyeste kasten*" (Beauvoir 2000, s 40), som innebar underkastelse og i noen tilfeller beskyttelse.

Dagens omfang av prostitusjon, voldtekter i og utenfor ekteskapet og seksuell trakassering er indikasjoner på at en rekke menn stadig mener at de har en legitim rett til kvinners kropper. De oppfatter den abstrakte kjønnskontrakten som gyldig. Det at offentlige, ansvarlige personer¹⁸ anser voldtekt i ekteskapet som mindre ille enn voldtekt fra en fremmed, er i tillegg med på å opprettholde ideen om at mannen har rett til kvinnens kropp i ekteskapet.

¹⁸ For eksempel Riksadvokat Tor-Aksel Busch i NRK Dagsnytt 23.01.98

I Norge dømmes voldtekt i ekteskapet etter Straffelovens §192 som omhandler voldtekt generelt, men voldtekt i ekteskapet ble gjort eksplisitt ulovlig gjennom en Høyesterettsdom i 1974 (Rt. 1974 s. 1121). Fenomenet 'voldtekt i ekteskapet' ble en del av den offentlige debatten i Norge høsten 1973 i forbindelse med det NRK-produserte jussprogrammet "*Retten er satt*" der en rekke kvinnelige jusstudenter tok opp problemet og fingerte en retts sak over temaet. Dette dannet fundamentet for Høyesterettsdommen i 1974, som for øvrig var en langt mer alvorlig sak enn den som ble fingert i "*Retten er satt*" året før¹⁹.

I enkelte stater i USA blir fortsatt voldtekt i ekteskapet ansett som et ikke-fenomen. Der innebærer ekteskapsloven at mannen har fri tilgang til kvinnens kropp. Voldtekt blir en absurditet, fordi hun har frasagt seg muligheten til å si nei. Hun har a priori samtykket, slik kjønnskontrakten tilsa at hun skulle gjøre (Phillips 1991).

Det offentlige Norge har vært sympatisk innstilt til mange av kvinnebevegelsens saker, men det har vært en klar motstand mot å regulere forhold i familien. For eksempel skal ikke *Lov om likestilling mellom kjønnene* håndheves i saker som angår familien. Det heter i § 2 Lovens virkeområde: "*For så vidt gjelder familieliv og rent personlige forhold, skal loven ikke håndheves av de organer som er nevnt i denne lovs § 10.*" Ideen om 'privatlivets fred' har stått sterkt i norsk offentlighet, men det har svært ulik betydning for kvinner og menn. 'Privatlivets fred' har fungert beskyttende for menn som har undertrykt og misbrukt kvinner (og barn). Det har gitt det patriarkalske individet frihet i privatsfæren. Slik sett blir det snarere undertrykkerens, enn den undertryktes, rettigheter som blir ivaretatt. Kjønnskontraktens gyldighet kommer til syne, samtidig som vi ser den politiske relevansen av skillet mellom offentlig og privat. Vi ser også hvordan den 'beskyttelse' kontraktteoretikerne mente at kvinner trengte og som de skulle få gjennom ekteskapet ikke nødvendigvis og til enhver tid var velkommen sett fra kvinnenes ståsted.

¹⁹ Personlig kommunikasjon med Førstemanuensis Hege Brækhus, Juridisk Fakultet, Universitetet i Tromsø, som var en av initiativtakerne og deltakerne i programmet "*Retten er satt*".

Den abstrakte ideen om kjønnskontrakten som regulerende for forholdet mellom kvinner og menn, offentlig og privat, kaster fortsatt skygger.

Kvinnens eksklusjon fra det politiske

I henhold til kontraktteoretikerne besto det sivile samfunn av to sfærer, en hjemlig eller privat og en offentlig som også ble kalt den sivile sfæren. Alt som lå utenfor den hjemlige sfæren ble definert som den sivile sfæren. Dette var samtidig en presisering av hva som ble regnet som politisk relevant. Den private sfæren var således en viktig del av det sivile *samfunn*, men ble definert vekk fra området for det politiske/den sivile *sfære*. Dermed ble kjønnskontrakten per definisjon politisk irrelevant. Det skarpe skillet mellom de to sfærene utgjorde en klar atskillelse mellom menn og kvinner gjennom kvinners underordning under menn. De to sfærene var likevel avhengige av hverandre, i det de ble definert i forhold til hverandre. Den hjemlige sfæren representerte alt det den sivile sfære ikke var. Menn beveget seg fritt i og mellom de to sfærene, mens kvinner ble definert inn i den hjemlige sfæren og slik entydig ekskludert fra det politiske liv.

Kontraktteoretikerne begrunnet eksklusjonen av kvinner med at rettferdighetssans og fornuft var fundamentalt for opprettholdelse av offentlig orden, og at kvinner fra naturens side var avskåret fra å utvikle slike sanser. Kvinnens moral kunne medføre statens destruksjon (Pateman 1989).

Menns overordnede posisjon i forhold til kvinner kunne forklares naturlig ut fra at kvinner var født underordnet menn. Locke begrunnet dette blant annet med at han anså menn som dyktigere og sterkere enn kvinner. Det var derfor naturlig at det var menn som tok beslutninger av felles interesse for familien. Rousseau så på kjønnsforskjellene som naturlige i den forstand at kvinner og menn hadde ulik natur, og at dette forholdet gjorde den sivile orden avhengig av kvinners underordning under menn i ekteskapet. Det var naturen som hadde ordnet det slik. Kvinner og menn var forskjellige og skulle spille forskjellige roller i samfunnet. Kjønnsrelasjonene var for ham komplementære, og familien var naturlig patriarkalsk. Oppdragelsen av jenter skulle innrettes med tanke på mennene. De skulle oppdras til å behage menn, være nyttige for menn, kort sagt gjøre

livet godt for menn. Det var deres plikt, og det var det de var skapt for (Halsaa 1996). Forståelsen av kjønn var fullstendig biologisk essensialistisk og den var klart hierarkisk med menn på toppen.

Hobbes var den eneste av kontraktteoretikerne som mente at både kvinner og menn var født frie og like, men han kom likevel til samme konklusjon som kontraktteoretikerne for øvrig. Han argumenterte for at kvinner faktisk ble tjenere, altså underordnet menn, allerede i naturtilstanden selv om de var født frie og like. For Hobbes var ikke kvinner frie subjekter, men en særegen form for tjenere, nemlig 'hustruer', noe de ble ved å inngå ekteskapskontrakten. Som tjenere var de ekskludert fra den opprinnelige pakten. Hobbes' forståelse av kjønn var derfor også essensialistisk, men ikke biologisk. Det var et element av sosial konstruksjon i tenkingen, i og med at ulikhetene mellom kvinner og menn oppsto som resultat av inngåelsen av ekteskapet som en sosial institusjon. Det var også ekteskapet som gjorde kjønnsrelasjonen hierarkisk. Selv om kvinners underordnethet var en følge av ekteskapsinngåelse mente Hobbes at underordningen skjedde med nødvendighet og at kvinner derfor måtte ekskluderes fra den sosiale kontrakten og fra statusen som 'individ'.

Det frie individ var grunnlaget i kontraktteorien. Det var individene som inngikk kontrakter på frivillig basis, også slike som innebar å bli styrt av andre. Det var den individuelle friheten som sikret ens mulighet til å nekte å la seg bli bundet, fordi kontraktpartnerne sto fritt også til å oppheve kontrakten. Kvinner sto ikke fritt i forhold til å nekte å la seg bli bundet i kjønnskontrakten. De måtte inngå den, enten i form av ekteskap eller som underordnet far, bror eller annet mannlige familiemedlem. Hvis kvinner hadde vært betraktet som individer ville de ikke stått i en slik tvangssituasjon. Det ville i tilfellet være underlig at de alltid og i enhver sammenheng frivillig skulle gå inn i kontrakter som underordnet dem menn, og som førte til undertrykkelse. Som sitert i innledningen: *"Intet subjekt etablerer seg i utgangspunktet og helt spontant som uvesentlig"* (Beauvoir 2000, s 38). Kvinner var ikke subjekter.

Liberalismens abstrakte begrep om individet kan derfor karakteriseres som mannlig. Det var forbeholdt menn. Begrepets innhold var basert på menns erfaringer, slik også forestillingen om samtykke og individenes frihet var (Phillips 1991). 'Individene' var frie og like menn som kunne inngå kontrakter og delta i den sivile sfære. Kvinner derimot manglet den nødvendige evne og kapasitet til å inngå i den opprinnelige kontrakten. Kvinner var bundet av kjønnskontrakten og med det *relatert* til individer. Det var via sin relasjon til individene at kvinner kommuniserte med den sivile sfære. Kjønnskontrakten ble dermed med nødvendighet annerledes enn andre kontrakter, for dette var en kontrakt mellom et 'individ' (mann i form av far, bror, onkel, ektemann) og en 'naturlig' underordnet (kvinne). Det var ikke en kontrakt mellom to likeverdige parter verken hva gjaldt forholdet mellom far-datter, bror-søster, onkel-niese eller ektemann-hustru. Kvinners status som relatert til individer gjennom kjønnskontrakten ekskluderte dem samtidig fra det politiske liv, for det var individene som handlet i den sivile sfære.

Kritikken av det skarpe skillet mellom det offentlige og det private, samt bedømmingen av det private som politisk irrelevant, har lenge stått på feminismens dagsorden. Kampen for kvinners stemmerett var et klart argument mot synet på kvinner som uegnet til deltakelse i politikk og samfunn. Kvinnebevegelsens kamp for å gjøre det personlige politisk på 1970-tallet var rettet inn mot å synliggjøre kvinneundertrykkelsen som foregikk i familiesfæren. Det var en kamp for å gjøre kvinners erfaringer politisk relevante, som for eksempel kvinnemishandling som fenomen og politisk problem; voldtekt i ekteskapet som mulig, men uakseptabelt; selvbestemt abort; barnehager til alle barn, og rettferdig arbeidsdeling i hjemmet. Kritikken var ikke primært rettet mot ekteskapet som kjærlighetsregulerende institusjon, men mot kjønnskontrakten som konstituerende for ekteskapet. Slik kritikk mot ekteskapet finner vi allerede på 1700-tallet, ført i pennen av feminister som Mary Astell og Mary Wollstonecraft.

Kjønnskontrakten i arbeidslivet

Siden jeg i dette arbeidet analyserer distriktspolitikken som i hovedsak forholder seg til arbeidslivet, vil jeg også se på kjønnskontraktens betydning og relevans for arbeidslivet. Kontraktteoretikerne på 16- og 1700 tallet sa ingenting om kvinner i arbeidslivet, for

kvinner skulle ikke være der. Det kan derfor være grunn til å se på hva kontraktteoriens arvtakere i det 20 århundret, ny-liberalistene²⁰, mente om dette²¹.

Vi finner lite eksplisitt teoretisering om kvinner og kvinners rolle i samfunnet hos ny-liberalistene, men implisitt er kvinnene med som underordnet menn i familien på samme måte som hos kontraktteoretikerne på 16- og 1700 tallet (Waylen 1986). Kvinner underordnes menn i familien fordi 'individet' og 'familien' må forenes for at det skal bli logisk at begge i deres teorier framstår som samfunnets grunnleggende enhet. På den ene siden er det individet som handler i det frie markedet som er kjernen, på den andre siden ses familien som samfunnets grunnleggende enhet. I følge teorien er det bare menn som husholdsoverhoder som oppfører seg som individer i det frie markedet. Samfunnsmedlemmer som ikke tar del i det frie markedet, subsumeres i familiekategorien og defineres inn i husholdsoverhodets individstatus. Dette blir bare logisk konsistent hvis vi forstår familien som en enhet bestående av en utearbeidende ektemann, et individ, og en ikke-arbeidende kone hvis ansvar er å ta seg av barn og andre familiemedlemmer som ikke er i stand til å passe seg selv. Teorien bygges således på en forutsetning om menn som individer og samfunnets økonomiske aktører med rettigheter og privilegier i det frie markedet, mens kvinner ikke har individstatus (Waylen 1986). Også for ny-liberalistene er individet en mann, og kjønnsforståelsen følgelig patriarkalsk, selv om det ikke blir sagt eksplisitt.

I praktisk politisk sammenheng var ny-liberalistene mer opptatt av marked og økonomi enn av politikk og legitim styring, men de hevdet at markedet skulle være så fritt for intervensjon fra staten som mulig. Et fritt marked ville være den beste garantien for likebehandling av individene. På samme måte skulle den hjemlige sfæren være fri for offentlig innblanding. For eksempel mente Hayek (1960) at ethvert forsøk på å regulere personlige forhold ville bety så store inngrep i individets frie valg at det ville resultere i

²⁰ Waylen (1986) som jeg forholder meg til her referer særlig til Friedrich A. von Hayek (1899 – 1992) og Milton Friedman (1912 -) som representanter for ny-liberalistene. Hun bruker deres arbeider fra 1940-, 50-, 60- og 70-tallet.

²¹ Med dette avgrensers jeg meg fra en diskusjon av sosialdemokratisk teori selv om den har hatt stor betydning for utviklingen av norsk økonomi etter andre verdenskrig. Jeg har valgt å følge linjene i liberalismen fordi det er en tankeretning som får stadig større plass i norsk økonomi og politikk.

forverrede tvangssituasjoner. Hvis folk var frie til å velge samarbeidspartnere og samlivspartnere, kunne det ikke være statens oppgave å gripe inn i eventuelle tvangssituasjoner som måtte oppstå. Så lenge ekteskap ble inngått på frivillig basis, skulle ikke staten blande seg inn og regulere forholdet. Det at relasjonen ikke var likeverdig, men basert på en relasjon mellom et fritt individ og en underordnet relatert ble ikke problematisert. Ny-liberalistenes bekymring var *individenes* frihet, det vil si menns frihet.

I dag er det få eksplisitte og formelle begrensninger på hva kvinner kan gjøre når det gjelder valg av utdanning og arbeid. Det er med på å gi inntrykk av at kjønnskontrakten ikke lenger gjelder i den sivile sfære og at statistiske kjønnsforskjeller skyldes individuelle valg. Det finnes imidlertid implisitte grenser. I boken *Sex i arbeid(et) i Norge* beskriver Karin Widerberg (1992) hvordan kvinners relative underordning under menn i arbeidslivet er felles for kvinner uansett posisjon og arbeidets art. Hun sier: ”*Det å underordne seg menn blir i seg selv et uttrykk for kvinnelighet*” (s. 128). Dette er helt i tråd med de klassiske kontraktteoretikernes forståelse av kjønn. Det stilles forventninger til kvinner i arbeidslivet om at de skal være omsorgsfulle og tilgjengelige. Det er forventninger som lett kan knyttes til morsrollen og elskerinnerollen, men rollene må utøves profesjonelt. Kvinnen skal være sexy og moderlig overfor *alle* kvinner og menn. Hvis hun er slik overfor *en*, blir hun ’mor’ eller ’elskerinne’, og det er ikke forenlig med arbeidslivet. For å framstå som arbeidstakere må kvinner opptre ’profesjonelt kvinnelig’ (Brantsæter 1990, i Widerberg 1992). Kvinners atferd i den sivile sfæren defineres som en forlengelse av atferden i den hjemlige sfæren. Kvinner skal være underordnet, tilgjengelige og omsorgsfulle. Det er det som er kvinnelig.

Det er noen grunnleggende problemer med at normen for kvinnelighet oppfattes som underordning, tilgjengelighet og omsorgsfullhet, og at kvinner må oppføre seg i henhold til en slik norm. Normen er tillagt Den andre av Den ene, og for igjen å bruke Simone de Beauvoirs ord: ”(...) *det er en skjebnesvanger vei, for individet blir passivt, fremmedgjort og fortapt, og et offer for fremmede viljer, avskåret fra sin transcendens, berøvet enhver verdi*”. ’Kvinnelig atferd’ belønnes ikke med goder som forfremmelse, karriere og høy lønn. Glasstakproblematikken gjøres gjeldende, det vil si at det er usynlige barrierer for

kvinner som ønsker karriere. Kvinnene stanger i og stanses av et glasstak på vei mot toppen (Griffiths 1996, Moore and Buttner 1997). Videre straffes avvik fra normen med mistenkeliggjøring av kvinneligheten, seksuell trakassering og/eller fravær av goder som forfremmelse, karriere og høy lønn. Det lønner seg ikke å opptre 'kvinnelig', men det lønner seg heller ikke å kopiere menn. Dette illustrerer dilemmaet kvinner definert som Den andre står overfor: Skal de utslette sin kjønnede subjektivitet eller la seg sperre inne i den? Ingen av delene bidrar til å utvide rommet for det universelle.

Kjønnskontrakten gjøres gjeldende for kvinner som entrer den sivile sfære til tross for at adgangen i dag er formelt lik for kvinner og menn. Fortsatt er menn de autonome, mens kvinner forventes å være tilgjengelige for menn som arbeidstakere og seksualobjekter. I den svenske maktutredningens hovedrapport (SOU 1990:44) skriver Yvonne Hirdman at kjønnskontrakten²² reproducerer en asymmetrisk relasjon mellom kjønnene ikke minst på grunn av dens usynlighet. Menn og mannlighet utgjør fortsatt en normativ standard for allmennmenneskelig atferd.

3.3 Menn og mannlighet som norm

En vanlig tolkning av liberalismens begrep om 'brorskap' i vår tid er at det handler om fellesskap/samfunn, og at 'brødre' er et uttrykk for både kvinner og menn. I tillegg tolkes friheten og likheten som universelle goder. Menneskerettighetene er et eksempel på det. Kontraktteoretikernes idé om den sosiale kontrakten er forsøkt gjort kjønnsnøytral. Det er bare historien om den sosiale kontrakten som er ført videre fram til i dag, og som har blitt stående som liberalismens kjerne. Kjønnskontrakten, som kontraktteoretikerne selv anså som en nødvendig del for å forstå helheten, har blitt borte på veien. Den private sfærens betydning i det sivile samfunn og forholdet mellom den private og den sivile sfære har forsvunnet ut av den politiske liberalismens samfunnsforståelse.

²² Hirdman bruker begrepet "genuskontrakt" noe annerledes enn det jeg bruker begrepet "kjønnskontrakt", men slike nyanser betyr lite i denne sammenheng.

Det betyr ikke at underkommunisering av kjønnskontrakten har fjernet dens relevans. Vi finner spor etter den i dagliglivet, i økonomien og på det politiske området, eller i den sivile sfære om en vil bruke kontraktteoretikernes begreper. Underkommuniseringen har bidratt til usynliggjøring av kvinneundertrykkende strukturer. Vi ser ikke ulikhetene, for alle (abstrakte) individer anses som like og skal behandles likt. Menn settes som standard for det som betraktes som normalt, som blir verdsatt og som likebehandlingen skjer i forhold til. Selv på områder der kvinner tradisjonelt har dominert, som for eksempel i omsorgssektoren, kommer menn inn og setter nye standarder. Det kvinner gjør, blir mindre verd, med mindre vi gjør det samme som menn. På den annen side er det ikke tilrådelig for kvinner å gjøre det samme som menn, for det kan gå ut over kvinneligheten. Kvinner blir ikke kvinnelige hvis vi gjør det samme som menn, samtidig som vi blir vurdert som mindre verd enn menn hvis vi ikke gjør det samme som dem. Det universelle rommet er enhetlig med mannen som Den ene. Andre har karakterisert det som ”dobbel standard”: det gjelder én standard for kvinner og én for menn (Eichler 1980, Brock-Utne og Haukaa 1980). Konsekvensen er at det blir galt uansett hva vi gjør: ”Damn if you do, and damn if you don’t” som er en karakteristisk hersketeknikk (Ås 1981). Kjønnskontrakten er fortsatt med på å definere kvinnelighet og kvinners handlingsrom på en essensialistisk måte. Gjennom å definere menn og mannlighet som norm kan kvinner aldri bli annet enn annenrangs og underordnet, Den andre. Den hierarkiske relasjonen opprettholdes.

Oppsummert vil jeg si at den *opprinnelige patriarkalske* forståelsen av kjønn så på kvinner og menn som essensielt ulike fra naturens side. Konsekvensen av ulikhetene var at kjønnene skulle spille ulike roller i samfunns- og familieliv. Kvinners og menns liv og virke var komplementære, men komplementariteten innebar ikke likeverdighet. Menn og menns virke ble ansett som viktigere enn kvinner og kvinners virke, derfor var det menn som skulle ta avgjørelser både i familie- og samfunnsliv. Menn skulle styre både i den hjemlige og den sivile sfæren og de kunne bevege seg fritt mellom de to sfærene. Kvinners liv og virke var begrenset til den hjemlige sfære under menns ledelse. Kjønnsrelasjonene var entydig hierarkiske med menn på toppen.

En *moderne* utgave av den *patriarkalske* kjønnsforståelsen tar seg annerledes ut. Kvinner og menn anses som prinsipielt like med tanke på intellektuell utrustning slik at forståelsen tilsynelatende blir egalitær. Den kjønnsbaserte komplementariteten er ute i dét det formelt sett er åpen adgang for både kvinner og menn til å gjøre det samme i både den hjemlige og den sivile sfæren.

I praksis ser vi at kvinner har endret seg og entret menns arenaer i langt større utstrekning enn tilsvarende for menn. Kvinner ønskes velkommen inn i næringslivet, men næringslivet ønsker ikke at deres menn skal engasjere seg tilsvarende i den hjemlige sfæren. Det må noen andre (kvinner) gjøre. Det egalitære i kjønnsrelasjonen gjelder på individnivå så lenge enkeltkvinner opererer ut fra visse normative standarder for atferd, det vil si at de oppfører seg som menn på en kvinnelig måte. På et strukturelt nivå gjelder fortsatt komplementariteten, med menn og mannlighet som norm i den sivile sfæren, mens den hjemlige sfæren befolkes av underordnede kvinner. Kjønnskontrakten, inkludert forholdet mellom den sivile og den private sfæren opprettholdes som et fundament for handling og samhandling. Slik forvaltes et strukturelt hierarki mellom kvinner og menn, med menn på toppen, i den moderne patriarkalske kjønnsforståelsen. Disse forholdene skal jeg drøfte videre i neste kapittel som handler om kritikken mot de patriarkalske forståelsene av kjønn.

Kapittel 4: Feministiske forståelser av kjønn

Intensjonene i forrige kapittel var dels å skissere to dimensjoner som skulle brukes i drøftingen av ulike forståelser av kjønn, dels å ta utgangspunkt i grunnideer i politisk liberalisme som startpunkt for drøftingen av kjønnsforståelser. Ut av den politiske liberalismen kan vi lese en patriarkalsk forståelse av kjønn som forholder seg til ytterpunktene 'hierarki' og 'essensialisme' på dimensjonene 'relasjoner mellom kjønn' og 'konstituering av kjønn' i aksediagrammet. Jeg valgte å starte der fordi jeg anser politisk liberalisme som grunnleggende for vestlige samfunns tenkesett også i dag. Vi står i en liberalistisk tradisjon og forholder oss til liberalismens ord og begreper, slik som individ, frihet, likhet og rettigheter, som dagligdags vokabular. For meg var det viktig å se på begrepenes kjønnede historie og hvilke konsekvenser denne får for tenkning og politikk i dag.

I dette kapitlet skal jeg drøfte tre feministiske forståelser av kjønn som hver på sin måte er en kritikk av den patriarkalske forståelsen og av hverandre, men også synliggjøre hvordan de er preget av den liberalistiske tradisjonen. Jeg skal fokusere på hvorvidt og eventuelt hvordan kritikken de feministiske forståelsene representerer kan karakteriseres som krav om plass i det universelle.

Når det gjelder bruken av litteratur i dette kapitlet er jeg, som norsk kvinne- og kjønnsforskning for øvrig, preget av den anglo- amerikanske tradisjonen. Dette har vært en helt nødvendig avgrensning, men det betyr at framstillingen av de ulike feministiske retningene blir skjev og mangelfull i forhold til det rikholdige tilfanget av litteratur som finnes på andre europeiske språk og i andre deler av verden.

4.1 Likhetsorientert forståelse

Kritikken mot den patriarkalske forståelsen av kjønn er like gammel som liberalismen selv. Mary Astell (1666 - 1731) og Mary Wollstonecraft (1759 - 1797) var to viktige samtidige kritikere. I boka *Reflections Upon Marriage* som første gang ble publisert i 1700, problematiserte Astell spørsmålet om hvordan det kunne ha seg at alle kvinner var født slaver dersom alle menn var født frie. Det var det selvfølgelig umulig å svare på hvis premisset var at friheten og likheten var universell. Hun påpekte også inkonsistensen i ideen om at menns fysiske styrke skulle gjøre dem intellektuelt mer kapable enn kvinner, slik Locke hevdet. Hun kunne vanskelig se koplingen mellom fysisk styrke og intellektuell kapasitet og harselerte med at ifølge en slik logikk skulle sterke bærere være samfunnets klokeste menn.

I sin bok *A Vindication of the Rights of Woman* fra 1792 pekte Mary Wollstonecraft på det komplekse forholdet mellom den sivile og den hjemlige sfæren. Hun understreket det gjensidige avhengighetsforholdet mellom dem og kritiserte dem som behandlet den sivile sfære som uavhengig og enestående. Siden har dette vært et viktig tema for feminister. Wollstonecraft var også opptatt av å problematisere det forhold at kvinner bare skulle være til for å behage menn, slik Rousseau hevdet. Hun mente ekteskapet kunne liknes med legal prostitusjon, og argumenterte for at kvinner skulle ha de samme politiske rettighetene som menn. For henne var ikke fornuften knyttet til ett kjønn, men hun var likevel enig med kontraktteoretikerne i at kvinner flest ikke hadde en godt utviklet politisk sans. Dette mente hun skyldtes at de hadde blitt avskåret fra tilgang til utdanning. Ved å gi kvinner samme muligheter som menn til utdanning, ville de utvikle seg til sivile individer som kunne opptre i den sivile sfære på samme måte som menn. Det ville ikke bare kvinnene, men også barna og samfunnet i sin helhet tjene på (Halsaa 1996).

Under den franske revolusjonen (1789-95) var mange kvinner aktive og stilte krav til at sivile rettigheter også skulle gjelde for kvinner. Legalt sett var kvinner i den tidens Frankrike fullstendig underordnet en mann, det være seg faren eller ektemannen, når det gjaldt forhold som ekteskapskontrakt, arverettigheter, eiendoms- og skatterettigheter,

samt rettigheter overfor barn. Med argumenter om at kvinner var formere av neste generasjon borgere og bærere av samfunnets verdier, krevde grupper av velutdannede kvinner endring av kvinnens plass i familien og i økonomien. De ville ha lovfestet like rettigheter i ekteskapet, rett til skilsmisse, og utvidede eiendomsrettigheter for enker, samt enkers utvidede rettigheter overfor barn. De krevde offentlig garantert utdanning for jenter, og var opptatt av kvinners helse. De krevde kvinners rett til arbeid, og ville sperre adgangen til enkelte yrker, som broderi- og draktsøm, for menn. Agitasjonen ble spredt fra Paris og utover hele landet. Det mest vidtrekkende kravet gjaldt full legal likestilling for kvinner i hele Frankrike, det være seg enslige, gifte eller enker (Levy, Applewhite and Johnsen 1979).

En annen innfallsvinkel tok Olympe de Gouge som tok menneskerettighetserklæringen som Grunnloven av 1791 ble innledet med, bokstavelig²³ og sa at den ikke gjaldt for kvinner. Hun skrev sin egen 'Declaration of the Right of *Woman*', hvor hun krevde en representativ institusjon for kvinner (ibid). Hun fikk mange tilhengere, også blant mindre radikale kvinner. De drev utstrakt agitativ virksomhet og forsøkte å etablere politiske kvinnegrupper, for de så hvilket potensial for innflytelse som lå i organisering.

Kvinnene hadde stor suksess i løpet av revolusjonsårene, ikke minst i form av bevisstgjøring av både kvinner og menn hva gjaldt betydningen av politikk for deres egne liv. Det viktigste de oppnådde, både faktisk og symbolsk, var likevel at kvinnenes mars til Versailles i 1794 endte med at kongen og forsamlingen måtte returnere til Paris. Det betydde at nasjonens makt og styre ble brakt til sentrum, der folk var, noe som fikk stor betydning for kongens avgang og innsettelsen av det nye, revolusjonære regimet. Med det nye styret tapte kvinnene paradoksalt nok det meste av det de hadde oppnådd. Det mannlige revolusjonære lederskapet reduserte kvinner til en begrenset, men i deres øyne opphøyet posisjon som mødre og oppdragere av framtidens borgere. Før revolusjonen hadde kvinner fra aristokratiet hatt visse rettigheter hva gjaldt eiendom og familie, mens det nye regimet behandlet alle kvinner likt. Ingen kvinner skulle ha rettigheter eller makt

²³ Declaration of the Right of *Man* and Citizen, som er den engelske tittelen. Også på fransk er betegnelsen for 'menneske' 'mann'.

verken i den sivile eller i den hjemlige sfære. Kjønnskontrakten ble gjort 100 prosent effektiv. Kvinnene hadde tapt rettigheter, men vunnet viktig innsikt i og om seg selv og hvilken rolle de kunne spille i samfunnet. Kvinnene hadde ikke bare støttet mennene i deres revolusjon, men de hadde kjempet sin egen kamp for sine egne rettigheter. Deres selvstendige rolle og aktive medvirkning under revolusjonen fikk med det stor betydning for franske feminister i ettertid. De mistet innflytelse og ble usynlige i den offentlige historien, men de ble ikke glemt av ettertidens feminister (Levy, Applewhite and Johnsen 1979).

På 1800-tallet var engelske feminister opptatt av forholdene for gifte kvinner. Det kunne sammenliknes med slavenes situasjon. John Stuart Mill (1806 - 1873) og Harriet Taylor fulgte opp dette i boka *The Subjection of Women* (1869). Taylor var en viktig inspirasjonskilde til mye av Mills feministiske arbeider (Okin 1979). Kanskje var hun til og med den egentlige forfatteren av disse tekstene som ble publisert i Mills navn. Mill (Taylor) skrev at det ikke lenger fantes legale slaver, bortsett fra hjemmenes hustruer, som egentlig hadde det verre enn slaver. De argumenterte mot at kvinner var naturlig underordnet og passet best hjemme. De trakk ikke i tvil kvinners faktiske underordning under menn, men de var opptatt av at vi ikke kunne vite hva som ville ha skjedd dersom prinsippene om frihet og likhet også gjaldt for kjønnsrelasjoner. Mill (Taylor) hevdet at individene utviklet sin rettferdighetssans og politiske forståelse gjennom deltakelse i et så vidt spekter av samfunnsinstitusjoner som mulig. Kvinner måtte også bli gitt anledning til slik utvikling, for kjønnsforskjellene var sosialt skapte, ikke naturlige. På samme måte som Wollstonecraft mente de at kvinner ikke hadde særlig politisk teft, men det skyldtes ikke manglende evner. Det var mangel på utdanning og eksklusjon fra deltakelse i den sivile sfæren som hadde gjort det. Ved å endre på kvinners adgang og muligheter ville kvinners fornuft, rettferdighetssans og politiske forståelse utvikle seg på lik linje med menns. Mills liberale feminisme strakk seg likevel ikke så langt at han problematiserte det at menn kunne ha både karriere, økonomisk selvstendighet og familie med barn, mens kvinner måtte velge mellom de to, men sett bort fra det ville han at liberalismens prinsipper skulle gjelde også for kvinner (Okin 1979). Han ville praktisere liberalismens patriarkalske begreper på en kjønnsnøytral måte.

I Norge var det foregangskvinner fra den borgerlig-liberale kvinnebevegelsen, det vil si kvinner som levde og virket fra slutten av 1800-tallet og til midt på 1900-tallet, som tok opp og diskuterte den politiske liberalismens prinsipper. Som sine britiske og franske kolleger var de opptatt av formelle, juridiske rettigheter, utdanning og ekteskap. Dette var kvinner som Camilla Collett, Aasta Hansteen, Margarete Bonnevie og Mimi Sverdrup Lunden (Holter 1996a). De så kvinner som både samfunnsmessig og personlig undertrykt, noe de mente var et rettferdsproblem og et ressursproblem. Det var urimelig og urettferdig at kvinner ikke fikk de samme rettighetene som menn, for til tross for naturgitte forskjeller mellom kvinner og menn ga ikke naturen noen rimelig begrunnelse for forskjellsbehandling og undertrykking. Den menneskelige fornuft som var så grunnleggende for liberalismen, ble ansett som likelig fordelt mellom kvinner og menn. Det var derfor heller et samfunnsproblem at kvinner ikke fikk utnyttet og utviklet sine ressurser. Samme argumentasjon for økt kvinnedeltakelse kan vi i dag finne i arbeidslivets organisasjoner, for eksempel Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO).

Kvinner og menn som prinsipielt like

Den kritikken mot kontraktteoretikerne som kom fra feministisk hold var ikke rettet mot tankene om individets frihet og rettigheter, men mot den patriarkalske kjønnsforståelsen som lå til grunn. Å hevde en reell universalisering av liberalismens ideer og prinsipper, det vil si at de også skal gjelde for kvinner, er selv i dag en strategi blant en del feminister. De legger en likhetsorientert forståelse av kjønn til grunn og hevder at kvinner og menn i prinsippet er like. Med det menes at biologiske kjønnsforskjeller ikke skal spille noen rolle for politiske og sosiale forhold. Alle skal behandles likt uansett kjønn eller andre biologiske forskjeller, for individets fornuft blir ikke påvirket av fysiske forhold. Dette innebærer et forsøk på å fremme en ikke-hierarkisk forståelse av relasjonene mellom kvinner og menn og kan karakteriseres som et krav om plass i det universelle.

De likhetsorienterte, eller liberal-feministene som de ofte benevnes, hadde (har) sansen for det individualistiske menneskesynet i liberalismen og ville derfor integrere begge

kjønn i filosofien. Tanker om ethvert individ som fritt og uavhengig var frigjørende i forhold til kvinners situasjon. Å gjøre liberalismens ideer gjeldende for kvinner ville gjøre kvinner frie.

Okin (1979) argumenterer mot et slikt syn og hevder at det ikke er mulig å kjønnsnøytralisere liberalismen. Hun mener det er en motsetning mellom det liberalistiske tankegodset og kvinners frigjøring. Å betrakte kvinner som individer vil bety en radikal restrukturering av familien i forhold til den rolle liberalismen ga den og bygget samfunnsforståelsen på. Selve det liberalistiske fundament er basert på undertrykking av kvinner i familien og i den sivile sfære. Menns individstatus ga dem rett til økonomisk og politisk deltakelse i den sivile sfære, men det ga dem samtidig status som husholdsoverhoder med en rettmessig tilgang til kvinner. Menn kunne ikke fungere som individer i den sivile sfære uten den patriarkalske familiestrukturen. Det var to sider av samme sak. Å gi kvinner individstatus ville dermed være en absurditet og ikke bidra til å gi kvinner plass i det universelle. I følge Okin er det nødvendig å stille spørsmål ved selve fundamentet for liberalismen, slik kvinnebevegelsen gjorde og gjør ved å kritisere skillet offentlig og privat og kreve politisering av det private.

Dagens liberal-feminister vil til dels kunne slutte seg til en slik kritikk og være med på politisering av det private. For eksempel vil de kunne mene at voldtektsmottak og krisesentra er et offentlig ansvar, og de vil gå inn for endring av familiestrukturen slik at relasjonene i familien blir likeverdige og familien kan bevares (Halsaa 1996). De vil med andre ord reformere idégrunnet for liberalismen når det gjelder kjønnsforståelse, slik at kjønnskontrakten opphører å eksistere og prinsippene for den sosiale kontrakten (brorskapskontrakten) gjøres gjeldende for alle sosiale relasjoner. Forandre for å bevare vil sikre også kvinneindividenes frihet. Slike synspunkter kan gjenfinnes hos framtrepende kvinnelige Høyrepolitikere og i Høyres kvinnepolitiske program (Høyre 1979).

På et tilstrekkelig abstrakt nivå kan en følge de likhetsorientertes besnæring av liberalismens likhetsidealer og tenke at slik universalisering både er mulig og ønskelig. Problemet er at begrepenes abstraksjonsnivå i stedet for å bidra til likebehandling av

kvinner og menn, tilslører ulikhet og bidrar til fortsatt favorisering av menn. Ved å bruke liberalismens begreper ukritisk og uendret skriver vi oss inn i en liberalistisk forståelse som betrakter menn og mannlighet som norm. Når vi universaliserer individbegrepet innenfor denne forståelsens rammer, setter vi samtidig det mannlige som standard for fellesmenneskelig livsutfoldelse. Konsekvensen er at kvinnen alltid blir Den andre, den som er annerledes, den som viker fra normen. Disse prosessene usynliggjøres på det abstrakte planet, men kommer til syne i det øyeblikk individet konkretiseres i en sosial sammenheng. Likhetsorienteringen i kjønnsforståelsen blir med det en likhet på menns premisser. Hierarkiet, med menn på toppen, kommer igjen til syne, om enn langt mer diffust enn hos kontraktteoretikerne. Patriarkatet antar en moderne, likestilt form innenfor den likhetsorienterte kjønnsforståelsen. Det kan karakteriseres som et likestillingspatriarkat (Halsaa 1981).

Egalitær eller hierarkisk essensialisme?

Kritikken mot den patriarkalske kjønnsforståelsen kom i første rekke fra kvinner som likte liberalismens ideer om frihet og likhet, men som ikke kunne godta at brorskapet var forbeholdt menn. De ville gjøre liberalismens begreper reelt universelle ved å inkludere kvinner i dem. Den *likhetsorienterte* forståelsen av kjønn ser på kvinner og menn som essensielt like i den forstand at selv om det er opplagte biologiske forskjeller mellom kjønnene anses ikke biologien å ha betydning for utviklingen av fornuft og intelligens. De foretar et skille mellom kropp og sinn, der kroppen ikke har betydning for sinnet. Den intellektuelle kapasiteten anses å være likt fordelt mellom kjønnene. Kvinner og menn skal derfor kunne gjøre de samme oppgavene og ha samme type ansvar. Mulighetene skal være like for kvinner og menn, noe som innebærer at politikken må sørge for å fjerne hindringer og barrierer. Slik sett er de essensialistiske i sin forståelse av hvordan kjønn konstitueres, mens de er egalitære i sin forståelse av kjønnsrelasjoner. Likheten og rettighetene handler om at kvinner skal gis rett til å gjøre det samme som menn, eller gis retten til å være annerledes, det vil si annerledes enn den mannlige normen. I praksis er dette hierarkisk fordi menn og mannlighet settes som norm for hva som er ettertraktelsesverdig.

Til forskjell fra en moderne patriarkalsk kjønnsforståelse som vil hevde at veien står åpen for kvinner som vil, er den likhetsorienterte opptatt av å sørge for at det legges til rette for likebehandling. De vil hevde at på grunn av den patriarkalske historien, vil ikke likebehandling komme av seg selv. I motsetning til en moderne patriarkalsk tilnærming, vil de likhetsorienterte foreta en kritisk analyse av faktiske kjønnsforskjeller og anse politiske initiativ som nødvendige for å oppnå den ønskede likheten og friheten. I teorien er de likhetsorienterte egalitære i sin tilnærming, men i praksis setter også de menn og mannlighet øverst i hierarkiet. Det hevder i hvert fall kritikerne av den likhetsorienterte kjønnsforståelsen.

4.2 *Kvinnesentrert forståelse*

I stedet for å se på kvinner og menn som grunnleggende like, med likebehandling som politisk strategi, var det mange feminister tilknyttet kvinnebevegelsen i Norge særlig på 1970-tallet og dels også tidlig på 1980-tallet, som så på kvinner og menn som grunnleggende ulike. Med ulikt utgangspunkt kunne ikke likebehandling føre til annet enn bekreftelse og forsterkning av ulikhetene. Følgelig var ulikebehandling deres politiske strategi for å oppnå rettferdighet mellom kvinner og menn. De var kritiske til forsøkene på å tillempe patriarkalske teorier om samfunnet til kvinner. De ville ta utgangspunkt i særegenheter ved kvinner og kvinners situasjon og forstå kvinner på deres egne premisser, ikke som vedheng til noen allerede eksisterende teorier. De var kvinnesentrerte og ville utvikle feministiske samfunnsforståelser som kunne stå på egen ben.

Slik kvinnesentrert tenkning kan vi spore allerede hos den norske kvinnebevegelsens foregangskvinner. For eksempel mente Aasta Hansteen at til tross for at det var noen fellesmenneskelige trekk mellom kvinner og menn, representerte kvinneligheten det guddommelige prinsipp, mens menn nærmest kunne betraktes som laverestående vesener. Å sette menn og mannlighet som norm var derfor langt fra noe mål. Hun mente snarere at

kvinnens ånd ville tørke ut og bli borte hvis hun forsøkte å presse seg inn i en mannlig modell. Hennes synspunkter ble sett på som ekstreme, men de vakte også positiv interesse i samtiden (Holter 1996a). Hundre år senere var store deler av kvinnebevegelsen preget av nettopp en slik kvinnesentrert forståelse av kjønn, selv om den i hovedsak nok ikke gikk så langt som Hansteen i sin kritikk av menn og det mannlige.

Kvinnesentreringen var både en reaksjon mot liberal-feminismens individualiserende tenkning om kjønn og marxismens insistering på at kvinners situasjon måtte ses i lys av klasse spørsmålet. Riktignok fantes det mange forsøk på å forene marxisme og feminisme, men resultatet var på mange måter tilsvarende det liberal-feministene endte opp med. Bindestreksfeminismen²⁴ forsøkte å tilpasse eksisterende teorier til kvinner, men tenderte i retning av at menn og mannlighet ble satt som norm. For marxist-feminismen var fokuset på produktivt arbeid, det vil si betalt arbeid utenfor hjemmet, der menn var. Det var det som var viktig og ble verdsatt. Noe unyansert kan vi si at kvinners liv og virke ikke hadde noen egenverdi. Det var snarere om å gjøre å frigjøre kvinner fra sine tradisjonelle oppgaver som omsorg og husarbeid, og få dem over i lønnsarbeid. Lønnsarbeid var en forutsetning for økonomisk selvstendighet og dermed frigjøring.

De kvinnesentrerte feministene kunne nok slutte seg til enkelte av både liberal-feministenes og marxist-feministenes analyser og strategier, men de var grunnleggende uenige i premisset om at kvinner og menn fundamentalt sett var like. De fokuserte på kjønnsforskjellene og var opptatt av å forsvare kvinner, samt framheve og ofte også framelske det kvinnelige. Kvinner ble ikke sett på som enkeltindivider eller som tilhørende bestemte klasser, men som et kollektiv, og som kollektiv var kvinner undertrykt (Grant 1993). Kvinner var undertrykt fordi de var kvinner. Det var menn og det mannsdominerte samfunnet som undertrykte kvinner og det kvinnelige. Kvinneundertrykking ble ansett som en grunnleggende form for undertrykking som ikke kunne subsumeres under andre former, som for eksempel klasse- eller rasebasert undertrykking. Kjønnrelasjonen var følgelig forstått som en universell undertrykkingsrelasjon (Halsaa 1996).

²⁴ Grant (1993) bruker begrepet 'hyphonated feminism' om dette.

Tenkningen om kvinner og det kvinnelige hadde sine røtter i forrige århundrets ideer om matriarkatet og kvinners moralske overlegenhet i forhold til menn. Den utviklet seg videre og fikk en empirisk forankring gjennom kvinneforskning og kvinnepolitisk arbeid på 1970-tallet. Bevisstgjøringsgrupper bestående utelukkende av kvinner ble en utbredt arbeidsform innen kvinnebevegelsen. Bevisstgjøring ble ansett som sentralt for kvinners personlige frigjøring, slik også liberal-feministene så det (Halsaa 1996). Den kollektive formen, arbeidet i grupper der det ble lagt vekt på den enkeltes erfaringer og følelser, kom på 1970-tallet. Gjennom bevisstgjøringsarbeidet kom det fram en rekke temaer og problemstillinger som syntes å være felles for kvinner og kvinners situasjon. Det gjaldt spørsmål om seksualitet, inkludert pornografi og prostitusjon, problematiseringen av den heteroseksuelle relasjonen som den rette og sanne relasjonen; spørsmål om kvinners rett til å bestemme over egen kropp, der selvbestemt abort var et sentralt tema; spørsmål om kvinnemishandling som et samfunnsproblem; om behovet for en ny arbeidsdeling i hjemmet; om forholdet mellom personlig og kollektiv omsorg for barn, syke og eldre. Det dreide seg om å problematisere skillet mellom det offentlige og det private, og gjøre det personlige politisk. Kvinners erfaringer skulle løftes opp og fram. Kunnskapen som kom fram gjennom det praktisk orienterte arbeidet fant støtte i empirisk basert kvinneforskning.

Kvinnekultur og kvinnelige egenskaper

Ut av dette sprang ideer om en egen kvinnekultur, egne måter kvinner gjorde og tenkte om ting på. I 1971 skrev Barbara Burris (min oversettelse):

”(...) den undertrykte kvinnekulturen som vi finner innen alle raser og i alle land kan være stolt av det kvinnelige prinsipp. For kvinner trenger ikke å bevise sin ”mannedom”, siden de aldri kan bli menn eller del av den dominerende mannlige verdenskulturen. Kvinner vil derfor, fordi de er kvinner, tvinges til å reise fanen for det kvinnelige prinsipp... Det er bare ved å forfekte det lenge undertrykte og latterliggjorte kvinnelige prinsipp at et genuint menneskelig samfunn vil oppstå. For atskillelsen mellom det mannlige og det kvinnelige kan bare forenes når det kvinnelige prinsipp og kvinnekulturen ikke lenger er undertrykt og mannsdominansen for alltid er opphørt. Først da kan en reelt fellesmenneskelig identitet utvikles – en identitet som i enhver person omfatter alle menneskelige

karaktistikker som tidligere ble delt inn i det mannlige og det kvinnelige” (sitert i Grant 1993, s 22).

Kvinnekulturen ble vurdert som positiv og ettertraktelsesverdig for både kvinner og menn. I Norge er det særlig Berit Ås (bl a Ås 1973, 1981, 1982) som har bidratt til tenkningen rundt begrepet kvinnekultur som hun mente utviklet seg gjennom en kollektiv kvinnebevissthet.

Kvinnelige egenskaper var særlig knyttet til andreorientering, empati og omsorg som var framkommet som følge av den felleskvinnelige erfaringen å være mor eller å kunne bli det. Teorier om morskapet og morskapets betydning for utviklingen av kvinnelige verdier ble viktig for den kvinnesentrerte forståelsen av kjønn. I boken *The Reproduction of Mothering* beskrev Nancy Chodorow (1978) hvordan jenter og gutter utviklet seg forskjellig som følge av morens og andre kvinners sentrale rolle i barneomsorgen. Moren bidro aktivt i sosialiseringprosessen og reproduksjonen av morskapet i sine døtre ved at hun systematisk forholdt seg ulikt til døtrene og sønnene. Jentene identifiserte seg med moren og morsrollen, mens guttene utviklet sin identitet gjennom å kontrastere seg i forhold til og ta avstand fra moren. Konsekvensene var jentenes utvikling av likhets- og relasjonsorienterte holdninger, mens guttenes identitet og holdninger ble knyttet til atskillelse, grensesetting og autonomi. Harriet Bjerrum Nielsen og Monica Rudberg (1989) har videreført Chodorows tanker.

Carol Gilligan fokuserte boken *In a Different Voice* (1982) på hvordan kjønnsulikhetene kunne spores i moralutviklingen hos jenter og gutter. Gjennom sine studier ville hun heve kvinners stemmer slik at de også ble hørt, noe hun mente var særlig nødvendig fordi kvinner hadde noe annet og viktigere å fortelle enn det menns stemmer hadde fortalt gjennom århundreder. I kvinners annerledes stemme fant hun en grunnleggende omsorgsetikk som var bygd opp rundt mellommenneskelige relasjoner og ansvarlighet, og som i sin konsekvens var ikkevoldelig. Som følge av en generell antakelse om en enhetlig type erfaring og fortolkning av virkeligheten, nemlig den mannlige måten – rettferdsetikken – var omsorgsetikken usynliggjort. Ved i stedet å hevde to ulike måter samtidig, en omsorgsetikk og en rettferdsetikk, henholdsvis en kvinnelig og en mannlig

måte, ville vi kunne finne fram til en mer kompleks gjengivelse av menneskelig erfaring, og vi ville se hvordan kvinners og menns erfaringer uttrykkes gjennom ulike måter å snakke og tenke på. Hun så den kvinnelige og den mannlige måten som forskjellige, men likevel forbundet med hverandre. De var komplementære. Dialogen mellom rettferdighet og omsorg ville ikke bare gi en bedre forståelse av kjønnsrelasjoner, men også åpne opp for en mer fullstendig fortolkning av arbeidsliv og familieliv, og til syvende og sist bidra til å skape et bedre samfunn (Gilligan 1982). Dette kan betraktes som en måte å skape rom for kvinner i det universelle.

Både Chodorow og Gilligan tok kjønnsforskjellene for gitt. De stilte ikke spørsmål ved de tradisjonelle karakteristikkene av det kvinnelige og det mannlige, men var opptatt av å forstå hvorfor det var blitt slik, samt å framheve det positive ved kvinners måte. Begge tenderte mot en vurdering av kvinnelige egenskaper som bedre enn mannlige, men samtidig så de behovet for samspillet mellom det mannlige og det kvinnelige. For eksempel ville fedres mer aktive deltakelse i barneomsorgen bidra i positiv retning, noe også Dorothy Dinnerstein mente. Hun betraktes også som bidragsyter til såkalt 'mothering theory', men hennes utgangspunkt var annerledes. I boken *The Mermaid and the Minotaur* (1983) var hun opptatt av myter om morskapet. Faktiske kjønnsforskjeller var ikke det primært interessante for henne, men det menneskelig psykologiske behovet for å tro på kjønnsforskjellene. Hun analyserte kvinnelige stereotypier som utelukkende sosialt konstruerte og anså morsfiguren som en nevrotisk myte (Grant1993).

I norsk kvinneforskning har kvinners erfaringer og egenskaper vært gjenstand for drøfting og analyser i studier av omsorgsarbeid, industri og lokalsamfunn. Ideer omkring kvinners omsorgsevne har resultert i begreper som ansvarsrasjonalitet og omsorgsrasjonalitet²⁵.

Motstykket til den undertrykte kvinnekulturen var en dominerende og undertrykkende mannskultur som var maktsøkende og aggressiv nok til å videreføre og opprettholde en

²⁵ I Halsaa 1996 og Holter 1996a refereres det blant annet til Skjønberg 1995, Sørensen 1977 og 1982, Ve 1989 og 1990, Wærness 1982.

kontinuerlig undertrykking av kvinner. Menn og mannskulturen ble holdt ansvarlig for verdens elendighet, mens kvinners uskyld ble stadfestet gjennom hennes offerposisjon (Grant 1993). Tilsvarende syn på menn og menns relasjoner til samfunnet og til kvinner finner vi hos en av den norske kvinnebevegelsens foregangskvinner:

”For at de instinkter hos mannen som driver ham til brutalitet, maktmisbruk og krigsgalskap, riktig skal kunne trives må han, har det vist seg, ha bevisstheten om at hans felle, kvinnen, står under ham” (Margarete Bonnevie 1964, s92, sitert i Holter 1996a, s46).

Innen fredsbevegelsen og blant en del miljøaktivister og økofeminister finner vi det syn at kvinners nære forhold til naturen, særlig gjennom evnen til å føde barn, samt faktiske graviditeter, fødsler og barneomsorg, gjør dem bedre i stand til å opprettholde fred og forvalte naturressurser enn menn (Diamond 1994, Warren 1987 og 1990, Plumwood 1986). Kvinner bør derfor ikke bare delta på lik linje med menn, men utgjøre majoriteten blant politikktutformere og forvaltere.

Slik var det en tendens til å vurdere kvinnekulturen som høyerestående og bedre enn mannskulturen. Dette innebar en aksept av tradisjonelle skiller mellom, og karakteristikker av kvinner og menn, det kvinnelige og det mannlige, men *vurderingene* ble endret. Det betydde at den kjønnete patriarkalske samfunnsforståelsen som hadde skapt undertrykkingen ikke ble grunnleggende utfordret (Grant 1993). Denne kvinnesentrerte forståelsen av kjønn bygde videre på de eksisterende mytene om kvinnelighet og mannlighet snarere enn å utfordre dem. I stedet for å stille spørsmål ved mytene og forsøke å avlive dem, bygde de opp under dem ved å forklare hvorfor kvinner og menn var henholdsvis kvinnelige og mannlige. Det som ble utfordret var menns makt og dominans over kvinner, samt vurderingen av menn og det mannlige som høyerestående og mer verd enn kvinner og det kvinnelige. Det var fortsatt noe essensielt kvinnelig og mannlig til stede i den kvinnesentrerte forståelsen av kjønn, og kjønnsrelasjonene var fortsatt hierarkiske, men med motsatt fortegn. Det gjør det vanskelig å si at den kvinnesentrerte forståelsen av kjønn representerte et krav om plass i

det universelle. Det er heller slik at den krevde at kvinnen skulle defineres som Den ene, mens mannen skulle få plassen som Den andre.

Forståelsen av kvinner som et kollektiv reiste spørsmål om hva det var med kvinners natur som gjorde at de kunne betraktes som et kollektiv med et sett av felles erfaringer. Hva var det som gjorde kvinner kvinnelige? På den ene siden lå svaret i de strukturelle undertrykkingsrelasjonene mellom kvinner og menn. Kvinners 'natur' framkom som resultat av menns overlegenhet og samfunnets mannsdominans (Grant 1993). På den andre siden var en opptatt av å få en dypere forståelse av hvordan forskjeller mellom kvinner og menn resulterte i menns dominans og kvinners underordning. At kvinners kropper hadde betydning for å opprettholde undertrykkningen var et underliggende premiss, men det ble i liten grad drøftet. Fellestrekk ved kvinners biologi var nettopp av de forhold som ga grunnlaget for å hevde kvinner som et kollektiv. De færreste argumenterte for at kvinnekoppen var en tilstrekkelig forklaring. Shulamith Firestone var et unntak. Hun mente at siden tilstedeværelsen av kvinners kropper var den eneste forklaringsvariabelen som ikke endret seg over tid og mellom kulturer, var biologien en tilstrekkelig forklaring på hvorfor kvinner i alle land og alle kulturer var undertrykt (Firestone 1979).

Beauvoir (1949/2000) ga gjennom sitt arbeid inspirasjon til utvikling av nye tanker om hvordan kvinner blir kvinner. Hennes utsagn om at vi ikke fødes til kvinner, men blir det, understreket at det ikke primært var biologien, men sosialiseringen til kjønn som kunne forklare forholdet. Biologisk baserte kjønnsforskjeller var med på å kategorisere kvinner som kvinner og menn som menn, mens sosialt baserte kjønnsforskjeller hadde betydning for forståelsen av relasjonene mellom kvinner og menn. I Norge var kjønnsrolleforskningen tidlig ute med å hevde et slikt syn. Den vokste fram på 1950-tallet, men var ikke på det tidspunktet spesielt kritisk til de observerte kjønnsforskjellene og kjønnsrollene den analyserte. Den kritiske kvinneforskningen brøt med rolletenkningen på 1970-tallet (Holter 1996a).

Skillet mellom biologisk og sosialt kjønn (sex and gender) fikk etter hvert gjennomslag. Det forholdt også norske kvinne- og kjønnsforskere seg til. En slik presisering var viktig for å åpne opp for endring av kjønnsrelasjonene, for hvis forskjellene var biologisk bestemte var det lite som kunne gjøres. Sex/gender skillet var således også en strategi for å imøtegå argumenter basert på en patriarkalsk kjønnsforståelse om kvinners natur og naturlige plass i samfunnet. Hvilken rolle kroppen og det biologiske egentlig spilte i danningen av det sosiale kjønn forble imidlertid uklart (Grant 1993).

Paradokser og omvendt kjønns hierarki

Et paradoks i den kvinnesentrerte tenkningen var at kvinnekulturen var framkommet som et resultat av undertrykking (Haukaa 1990). Det relasjonelle aspektet ved kjønn var underkommunisert til tross for at kjønnsrelasjoner ble diskutert. Det var undertrykkingen av kvinner som skapte 'kvinners natur', det vil si en væremåte knyttet til omsorg og andreorientering som det var ettertraktelsesverdig at alle mennesker internaliserte, for slik ville verden bli bedre for både mennesker og natur. Spørsmål om hva som ville skje med 'det kvinnelige prinsipp' ved et eventuelt fravær av kvinneundertrykkingen og om kvinneundertrykking egentlig var positivt siden det skapte så gode mennesker, kunne dermed reises (Prokop 1981).

Et annet paradoks var at universaliseringen av begreper om kvinners erfaringer og om menn og menns natur var med på å usynliggjøre forskjeller mellom kvinner og forskjeller mellom menn. Den kvinnesentrerte forståelsen av kjønn konstruerte kjønnete subjektiviteter som både kvinner og menn kunne føle seg sperret inne i. Kategoriene 'kvinne' og 'mann' åpnet i liten grad opp muligheten for at kvinner kunne undertrykke kvinner og menn kunne undertrykke menn. Det fungerte kjønnsessensialiserende og skapte nye grenser for kvinners og menns handlingsrom.

Som oppsummering av den *kvinnesentrerte* kjønnsforståelsen vil jeg si at den ser på kvinner og menn som essensielt ulike. Ulikheten har dels kommet som følge av biologiske forskjeller, særlig knyttet til reproduksjon. Dels anses ulikheten som resultat av menns undertrykking av kvinner, det vil si at den oppfattes som sosialt skapt. Dermed

kan vi plassere retningen i sentrum på dimensjonen 'konstituering av kjønn'. Når det gjelder relasjonene mellom kvinner og menn, anses kvinners egenskaper som moralsk sett bedre enn menns. Det gjør forståelsen av kjønnsrelasjonene hierarkisk med kvinner på toppen.

4.3 Mangfoldsorientert forståelse

”Selv under patriarkalske forhold finnes det mer enn én måte å være kvinne på”
(Moi i Beauvoir 2000, s 15).

Til tross for kritikken mot den patriarkalske kjønnsforståelsen preges dagens tenkning av at vi står i den politiske liberalismens tradisjon. Det er vanskelig å fri seg fra en hierarkisk og essensialistisk tenkning. Liberalismen, slik den historisk sett er overført, har utstyrt oss med et tankegods uten redskaper for konstruktiv behandling av mangfold og forskjellighet. Når vi fortsetter å bruke det gamle begrepsapparatet reproduseres de kjønnsbaserte skjevhetene i våre samtidige teorier (Benhabib 1992). Dette er hovedproblemet med den likhetsorienterte forståelsen av kjønn. Den kvinnesentrerte forståelsen preges også av det. De er begge kritiske til den patriarkalske kjønnsforståelsen, men uten at de representerer en gjennomgripende utfordring til selve grunnlaget.

Kontraktteoretikerne var konsekvente i sin behandling av kvinner og menn. Siden kjønnene var forskjellige, skulle de behandles forskjellig. I stedet for å videreutvikle disse tankene om at ulikhet krever ulik behandling, har neglisjeringen av kjønnskontrakten og universaliseringen av liberalismens begreper ført med seg en likhetsideologi som sier at de som skal behandles likt, må være like, med de konsekvensene det måtte få for empirisk forskjellighet. Ønsket om å fremme denne ideologien kan forstås på bakgrunn av at den opprinnelige forskjellsbehandlingen var uhyre undertrykkende for alle som var ulik den vestlige like og frie mannen. De likhetsorienterte bidro likevel til videreføring av

liberalismens tenkning gjennom å oppfatte kvinner og menn som essensielt like, og at det var det som skulle til for at de kunne oppnå de samme rettighetene. Denne likheten var grunnlagt på en mannlig norm. Det var kvinner som skulle gis retten til å gjøre det samme som menn. Slik ble hierarkiet opprettholdt til tross for en tilsynelatende ikke-hierarkisk forståelse av kjønnsrelasjonen.

De kvinnesentrerte feministene tok opp igjen ideen om kjønnsbasert ulikebehandling fordi kjønnene var ulike, men de holdt fast ved de enhetlige kategoriene 'kvinne' og 'mann'. Kvinner var essensielt forskjellige fra menn, og skulle ikke bli som menn. De bidro med det til en ytterligere sementering av kjønnsrelasjonene, samt en usynliggjøring av innbyrdes forskjeller innen gruppen av kvinner og gruppen av menn. Ved å verdsette kvinner og kvinnelighet høyere enn menn og mannlighet videreførte den kvinnesentrerte forståelsen også en hierarkiserende tenkning om mellommenneskelige relasjoner.

Det problematiske med den enhetlige kategorien 'kvinne' er at den forutsetter en ahistorisk kvinnelig essens og universelle kvinnelige erfaringer (Bacchi 1996). Resultatet av en slik forutsetning har vært at i stedet for en genuin søken etter kvinners forskjellige erfaringer, har mange feminister vært engasjert i en redefinering av den ahistoriske, universelle kvinnelige essens (Grant 1993). Med en essensialistisk tilnærming kan vi si at kvinner er slik og menn er sånn, enten det kommer av at de er født slik eller at de gjennom sosialisering og kjønnsbasert erfaring er blitt slik. Det essensielle framkommer enten i form av biologi eller som konstruksjon, eller begge. I praksis vil en slik presumptivt universell kategori ekskludere en rekke kvinner og dermed virke undertrykkende, for alle kvinner er ikke slik eller sånn. Enhetliggjøringen av kvinneligheten er med på å sperre kvinner inne i én bestemt form for kjønnets subjektivitet. Hierarkiseringen av kjønn er på den annen side med på å opprettholde kvinne-mann dikotomien²⁶ som i sin tur ytterligere forsterker en slik essensialistisk forståelse, enten menn eller kvinner settes på toppen. Det er derfor nødvendig å søke etter

²⁶ I denne teksten bruker jeg begrepene dikotomi og dualisme synonymt for den språklige variasjonens skyld. Nyansene mellom dem er ikke vesentlig i denne sammenhengen. Poenget er å vise til 'kvinner' og 'menn' som gjensidig utelukkende kategorier.

begreper eller utvikle nye begreper og teorier som fanger opp mangfold og forskjellighet uten å hierarkisere. Slik kan vi skape rom for både kvinner og menn i det universelle.

Å avvise liberalismens begreper helt og holdent er likevel problematisk, både fordi vi selv er bærere av denne filosofiske tradisjonen, og fordi vi skal kommunisere med andre innenfor samme tradisjon. Det er snakk om ord og begreper som inngår i hverdagslivets vokabular - som for eksempel frihet, rettferdighet og rettigheter, individ, kvinne og mann - begreper som er grunnleggende for hvordan sosiale relasjoner struktureres. Vi må derfor forholde oss til dem, men ta med historien om kjønnskontrakten. Gjør vi det kan en 'gjenbruk' av begrepene virke radikaliserende, fordi det faktum at kvinner egentlig ikke passer inn som annet enn annenrangs, som Den andre, og i menns tjeneste, krever en omdefinering av hele rammeverket begrepene opprinnelig inngikk i (Hirschmann and Di Stefano 1996). En slik 'gjenbruk' av begrepene kan bidra til utvidelse av rommet for det universelle. Gjør vi det ikke, kan vi igjen komme til å fremme en hierarkisk og essensiell forståelse av kjønn, noe som ikke vil takle mangfoldets problem, verken hva gjelder kjønn eller annen ulikhet.

Anne Phillips (1991) argumenterer for at vi må slutte å betrakte individet som abstrakt og kroppsløst, for det er det som gjør at menn blir normen for livsutfoldelse. Det mannlige blir referansepunktet: Når kvinner og menn får lik behandling, blir kvinner behandlet som om de var menn, og når kvinner og menn behandles ulikt, er det kvinner som framstår som annerledes og spesielle. Det er kvinner som får 'særbehandling', mens menn får 'normal' behandling. Phillips mener det er nødvendig å bevege seg ut av den dikotome tenkningen om kjønn og heller forsøke å se differensiert på gruppen av menn og gruppen av kvinner. For som hun sier, det er like håpløst for en barnløs kvinne å bli kategorisert som 'mor', som det er å bli kategorisert som 'lik menn'. Kvinner er ingen ensartet kategori. Det er heller ikke menn. Alternativet er å la være å lete etter bedre abstraksjoner

og heller vedgå at samfunnet består av kvinner og menn med et mangfold av ønsker om differensiert livsutfoldelse. Mye av norsk kvinneforskning bærer preg av et slikt konkret forhold til kjønn.

Forholdet mellom biologisk og sosialt kjønn

Etableringen av skillet mellom biologisk og sosialt kjønn var en befrielse i forhold til å kunne forstå hvordan kjønnsrelasjoner kunne endres. En biologisk forståelse av kjønn er grunnleggende essensialistisk. Det innebærer at en ser på egenskaper ved kvinner og menn som medfødte og som determinerende for livet som kan leves og tanker som kan tenkes. Dette er en konserverende forståelse i det en anser det biologiske/naturen som gitt og uforanderlig. Kontraktteoretikernes insistering på at kvinners og menns naturlige utrustning var det som bestemte deres plass i samfunnet var typisk for et slikt syn. Ved å legge an en forståelse av kjønn som sosialt skapt eller konstruert kunne patriarkalske argumenter om kvinners plass imøtegås. Observerbare og andre biologiske kjønnsforskjeller behøvde ikke å bety sosiale forskjeller. Å se på kjønn som en samfunnsmessig konstruksjon innebærer en forståelse av kjønn som foranderlig i tid og rom, samt et engasjement i forhold til å analysere hvilke samfunnsmessige faktorer som skaper det sosiale kjønn. Det var nettopp dette som opptok teoretikerne innen den kvinnesentrerte forståelsen av kjønn i deres arbeid med å forstå identitetsskaping hos jenter og gutter.

Skillet mellom biologisk og sosialt kjønn er likevel fortsatt problematisk. Det fungerte lenge som en politisk strategi, men det fungerer ikke på et teoretisk plan og det fungerer heller ikke lenger politisk. Skillet bidrar ikke til en forståelse av hvilken rolle det biologiske, kroppen, spiller i konstruksjonen av det sosiale kjønn og motsatt. I stedet for å si noe om sammenhengen mellom dem, er begrepsparet et uttrykk for hvordan vi dikotomiserer. Vi hierarkiserer relasjonen og ser på det ene som motsatsen til det andre, som to enheter som kan diskuteres og analyseres uavhengig av hverandre. For feminister har plasseringen av sosialt kjønn over biologisk kjønn ført til at oppmerksomheten er tatt bort fra innholdet i begrepet biologisk kjønn, et begrep som i seg selv er problematisk (Widerberg 1992a).

Ved å anse biologien som gitt, naturlig og uforanderlig forble den langt på vei uinteressant. Energien ble satt inn i arbeidet for å forstå konstruksjon av sosialt kjønn med den følge at sosialt kjønn ble gjort kroppsløst og kroppen ble redusert til biologi (Flemmen 1999).

Dette impliserer en forestilling om biologien som noe fast som kommer først i tid. Anne Britt Flemmen sier, s 201:

”Biologien har blitt stående som den basisen som erfaring og omgivelsenes påvirkning legges oppå i løpet av menneskets utvikling. Problemet med en slik posisjon er at det skaper en forestilling om at utvikling er noe som skrider frem langs en enkel lineær bane; en persons biologiske begynnelse pålegger begrensninger på hva hun eller han kan lære fra de kulturelle omgivelsene. (...) Mennesket fratras på den måten noen aktiv del i sin egen utvikling. Det som overses er at vår egen atferd som mennesker kan endre ikke bare omgivelsene, men også vår biologi eller fysiologi.”

I forlengelsen innebærer dette en forståelse av relasjonen mellom biologisk og sosialt kjønn, mellom kropp og sinn, som noe foreløpig og uferdig, men interaktivt. Det er ikke snakk om kausale sammenhenger, for det biologiske determinerer ikke det sosiale. Det er heller ikke slik at sosialt kjønn er vilkårlig og uavhengig av det biologiske (Heinämaa 1998, Moi 1998). Hva slags kropp vi har vil ha betydning for hva vi gjør og hvordan omverdenen, samfunnet, oppfatter oss og forholder seg til oss og det vi gjør, men det er ingen nødvendig sammenheng mellom kroppstype og subjektivitet, det vil si vår opplevelse av oss selv og hvem vi er. Vi kan ikke ut fra en biologisk kjønnsbestemmelse lese henholdsvis kvinnelighet og mannlighet. *”Så det faktum at vi er kvinne eller mann, sier derfor ingenting om hva slags type kvinne eller mann vi er”* (Flemmen 1999, s 206).

Forståelsen av relasjonen mellom det biologiske og det sosiale som en interaktiv, dynamisk prosess åpner opp for å se forskjellighet innen gruppen av kvinner og gruppen av menn. På et abstrakt nivå kan vi forstå at prosessen er dynamisk og interaktiv, men for å forstå konkrete kvinner og menn må vi trekke inn konteksten de befinner seg i. Vi vil fortsatt som hovedregel snakke om to kjønn, hunkjønn og hankjønn, men kategoriene

'kvinne' og 'mann' vil ikke være enhetlige og universelle, slik den patriarkalske, den likhetsorienterte og den kvinnesentrerte kjønnsforståelsen forutsatte. Betydningen av kvinnekroppen og mannskroppen vil være annerledes (Grant 1993). Vi vil kunne se at det i tillegg til kjønn er en rekke andre mer eller mindre kroppslige forhold som påvirker våre erfaringer og som har betydning for våre relasjoner til samfunnet omkring oss. Kjønn kan dermed betraktes som en blant mange forhold som har innflytelse på utviklingen av vår selvforståelse. Andre faktorer, som for eksempel klasse, rase/etnisitet, seksuell orientering, handikap, kroppsform og alder, kommer til syne når vi beveger oss fra et abstrakt til et konkret, kroppslig nivå i våre analyser, slik Anne Phillips (1991) anbefaler. På det konkrete nivået vil vi se at kvinne-mann dualismen slipper taket.

Et sentralt poeng i en mangfoldsorientert forståelse er altså at vi betrakter kjønn som en interaktiv dynamisk prosess bestående av biologiske og sosiale elementer. Kjønn er ikke enten biologisk eller sosialt, eller først biologisk og så sosialt, men det er begge deler samtidig. Yvonne Hirdman (1988) introduserte begrepet 'genus' for å møte dette problemet:

"Jag föreslår att vi med genus sätter namn på den alltmer komplicerade kunnskap vi har om 'manligt' och 'kvinnligt', vår allt större förståelse av hur manligt och kvinnligt 'görs'. Och insatt i denna process kan ordet ses som en utveckling från begreppet 'könsroll' via 'socialt kön' til genus, der graden av invärdhet hela tiden stegras. Dvs: genus kan förstås som föränderliga tankefigurer 'män' och 'kvinnor' (der den biologiska skillnaden alltid utnyttjas) vilka upphov till/skapar föreställningar och sociala praktiker, vilka får til följd att också biologin kan påverkas/ändras – med andra ord, det är en mer symbiotisk kategori än 'roll' och 'socialt kön'." (Hirdman 1988, s 51)

Brukt på denne måten er 'genus' et godt begrep som fanger interaksjonen mellom det biologiske og det sosiale. Problemet med begrepet er at det i praksis er blitt brukt synonymt med både det engelske 'gender' og oversettelsen 'sosialt kjønn', i tillegg til at ordet 'genus' ikke fungerer på norsk. I stedet kan vi gå bort fra skillet mellom biologisk og sosialt kjønn og heller si *kjønn* (Moi 1998). Slik bruker vi et begrep som finnes i språket og som samtidig er innholdsmessig dekkende.

Denne løsningen fungerer ikke i den engelskspråklige verden på grunn av deres språklige skille mellom 'sex' og 'gender'. I litteraturen finner vi flere forsøk på å møte problemet. Karin Widerberg (1992a) refererer til Rosi Braidotti som bruker teknikken 'gender-footnoting' som innebærer fortløpende definisjoner av hva en legger i gender-begrepet, mens andre bruker både 'sex' og 'gender', men tilpasset sammenhengen det skrives i. En tredje måte er å forsøke å omdefinere 'gender' og gi det nytt ikke-dualistisk innhold, slik at innholdet i 'sex'-begrepet også blir med. Joan Scott, Teresa de Lauretis og Judith Butler trekkes fram som eksempler på det. Jeg vil legge til at dette minner om Hirdmans bruk av 'genus'-begrepet. Den fjerde muligheten Widerberg nevner er å unngå begrepet fordi det er et begrep som sier alt og ingenting "och som osynliggör att det handlar om kvinnor och män, kvinnlighet och mannlighet, om skillnad, assymetri och makt" (Widerberg 1992a, s 29). Julia Kristeva, Helene Cixous og Luce Irigaray er forfattere som sjelden snakker om kjønn på en abstrakt måte, men som skriver konkret om seksualitet, kvinnelighet og kropp. Rosi Braidotti har i tillegg til 'gender-footnoting' teknikken argumentert for begrepet 'sexual difference' som bedre og mer dekkende enn 'gender' for å gripe forskjeller mellom kvinner og forskjeller innen hver og en kvinne. 'Sexual difference' er ment å skulle romme en forståelse av kjønn der biologi, seksualitet og kvinnelighet/mannlighet henger sammen (Widerberg 1992a). Slik sett er det et begrep som kan være dekkende for en mangfoldsorientert forståelse av kjønn. Jeg vil likevel i det følgende forholde meg til Toril Mois oppfordring om å bruke begrepet 'kjønn'.

Feminisme uten kjønnsdikotomi og kvinnelig essens?

I dette kapitlet har jeg brukt begrepet 'feminisme' om mange ulike ting uten videre presisering av innholdet. Jeg har brukt det i forhold til ulike retninger innen 'feminismen' og slik latt aktørenes egne definisjoner ligge til grunn. En slags fellesnevner for disse retningene er at en ser samfunnet som kjønnsdelt, der menn og det mannlige dominerer over kvinner og det kvinnelige og at en ikke ønsker at det skal være slik. Kvinner oppfattes å ha noe grunnleggende felles, biologisk eller sosialt, som har skapt denne situasjonen. Det gjør en feministisk orientering logisk og relevant både teoretisk og politisk.

Hva skjer når vi legger en mangfoldsorientert forståelse av kjønn til grunn og beveger oss bort fra de enhetlige kategoriene 'kvinne' og 'mann'? Betyr fraværet av en universell kvinnelig essens at det feministiske logisk sett blir borte? Dette er et dilemma for feministisk teori. Iris Marion Young (1997) forsøker å finne en løsning ved å gi begrepet 'sosial gruppe' eller 'kollektiv' nytt innhold. Hun er opptatt av at vi fortsatt skal kunne bruke begrepet 'kvinne' uten å måtte legge noe enhetlig i det, fordi vi ved å snakke om gruppen kvinner kan bevege oss utover det individualiserende i liberalismen og på den måten evne å se undertrykkningen.

”Uten å begrepsfeste kvinner som gruppe på en eller annen måte, er det ikke mulig å analysere undertrykking som en systematisk, strukturert og institusjonell prosess” (Young 1997, s 17, min oversettelse).

Ved å støtte seg på Sartre (Critique of Dialectical Reason) hevder hun at det er mulig å se på kvinner som et kollektiv uten å identifisere trekk som alle kvinner har felles og som skulle indikere at alle kvinner har en felles identitet. Sartres begrep om 'serier'²⁷ kan i følge Young brukes i forhold til kjønn og løse opp i dilemmaet. En 'serie' er definert som en løsere kollektiv enhet enn en 'gruppe'. Mens medlemmene i en gruppe har et bevisst forhold til hverandre og til gruppen som et fellesskap, er en serie et kollektiv der medlemmene er passivt forent av hensikten handlingene deres er orientert omkring og/eller av de materielle effektene av andres handlinger. Medlemskapet er ikke med på å definere medlemmenes identitet. Hvert medlem er isolert fra de andre og det er ikke noen kjennetegn ved folk som klart skiller ut medlemmer fra ikke-medlemmer. Ut av serier kan det vokse selvbevisste grupper som en reaksjon og et aktivt framstøt for å endre de anonyme og isolerte betingelsene medlemmene opererer innenfor.

Sartre bruker enkle eksempler, som mennesker i en busskø og radiolyttere, som eksempler på serier. Så lenge de står i køen eller hører på radioen gjør de det på individuelt grunnlag uten referanse til de andre i serien. De er likevel klar over de andre og kan forholde seg til dem og danne en gruppe dersom omstendighetene skulle tilsi det. Dersom bussen ikke kommer kan de begynne å snakke sammen og bestemme seg for å

²⁷ På engelsk brukes begrepene 'a series' og 'seriality'.

foreta en kollektiv handling som å klage til busselskapet eller bestille en drosje. I det øyeblikk den kollektive handlingen er fullført, opphører gruppefellesskapet. De er ikke lenger en gruppe, kanskje er de igjen en serie, eller kanskje ikke en gang det. Serier er ikke noe fast og strukturert, men periodisk og flyktig.

Kjønn som serie er langt mer komplekst enn radiolyttere eller folk i busskø. Det er også sosial klasse som Sartre utviklet begrepet i forhold til. Det er således ingenting i veien for å bruke det i forhold til kjønn. Som en serie er 'kvinne' navnet på en strukturell relasjon til noe materielt slik det historisk har vært produsert og organisert. Serien 'kvinne' er bærer av tidligere handlinger som er sementert i strukturen og 'kvinner' er individer som er posisjonert som feminine i henhold til disse handlingene. Ved å si at en person er en kvinne kan vi forutsi noen av de begrensningene og problemene hun vil støte på, men vi kan ikke si noe om henne som person. Vi kan ikke forutsi noe om hva hun vil gjøre i gitte situasjoner eller hvordan hun vil posisjonere seg i samfunnet, for medlemskapet i serien 'kvinne' tilskriver henne verken spesielle egenskaper eller en særskilt identitet. Likevel sier Young at ingen individuell kvinnes identitet vil kunne slippe unna kjønnsmarkering, men hvordan kjønn merker livet hennes er individuelt (Young 1997).

Begrepet om serier bidrar til en ny måte å tenke omkring forholdet mellom klasse, rase, kjønn og andre kollektive strukturer knyttet til enkeltpersoner. Som serier definerer de ikke nødvendigvis individenes identitet eller tilskriver dem spesielle kjennetegn som de deler med andre. De er materielle strukturer som er avleiringer av tidligere institusjonaliserte handlinger og forventninger, og som *det* er de med på å posisjonere og begrense enkeltindivider. Dette må de forholde seg til. Slik blir settet av serier den enkelte inngår i avgjørende (Young). Kjønn er slik ett av flere forhold som skaper vår subjektivitet.

Selv om vi ønsker å analysere kjønn ut fra en slik mangfoldsorientert forståelse, betyr ikke det at faktiske kvinneundertrykkende strukturer er opphevet. Kvinne-mann dikotomien, som inkluderer kvinners relative underordning under menn, lever i beste velgående i samfunnets ideologi om kjønn (Grant 1993). Den rådende kjønnsideologien

er avleiringer av tidligere institusjonaliserte handlinger og forventninger og bidrar slik til å etablere 'kvinne' som en serie. Jeg har tidligere argumentert for hvordan den patriarkalske forståelsen av kjønn helt konkret har nedfelt seg på en rekke politikkfelt i dagens norske samfunn. Til tross for mange års aktiv kvinnekamp er den dominerende kjønnsideologien patriarkalsk med et skille mellom mannen som Den ene og kvinnen som Den andre. Forestillingene om kvinner og menn, det kvinnelige og det mannlige, og relasjonene mellom dem er fortsatt dualistiske, nettopp fordi de er resultater av kunnskapsproduksjon basert på hierarkiserende og essensialiserende forståelser av kjønn.

En søken etter en felleskvinnelig essens for å begrunne feminismen er ikke nødvendig hvis vi forstår kvinner som serie. Young (1997) sier at 'kvinne' er et seriekollektiv som verken er definert av en felles identitet eller av et felles sett av egenskaper, men det er benevnelsen på et sett av strukturelle begrensninger og relasjoner som legger føringer på handlinger og som gir dem mening. Dette er med på å skape og opprettholde myter om kjønn. Myter er viktige fordi de har en kraft gjennom den kollektive meningsdanningen. De framstår som realiteter og naturlige, og må som det tas på alvor. Kjønnsmysten er med på å opprettholde den mening vi gir begrepene 'mann' og 'kvinne' (Grant 1993).

En feminisme basert på en mangfoldsorientert forståelse av kjønn vil ha frigjøring fra den patriarkalske kjønnsideologien som utgangspunkt og som mål (Grant 1993). Den vil ikke kunne være total og dekke alle forhold som gjelder for kvinner som serie, fordi grupper av kvinner alltid bare vil utgjøre deler av serien. Kvinnegrupper vil ha særskilte mål og hensikter som verken kan omfatte alle eller kan referere til alle i serien (Young 1997). Feminismen vil være sammensatt og mangfoldig slik benevnelsen 'mangfoldsorientering' henspeiler på. Slik kan vi snakke om flere 'feminismer'.

Den *mangfoldsorienterte* forståelsen av kjønn bryter med det skarpe skillet mellom kvinner og menn og ser på konstitueringen av kjønn som en interaktiv, dynamisk prosess med biologiske, kroppslige og sosiale elementer. Det går derfor ikke an a priori å fastslå hva som er kvinnelig og hva som er mannlige. Forståelsen av kjønnsrelasjonene er egalitær. Det er ingenting som tilsier at det ene kjønn skal stå over det andre. Kjønn

konstitueres interaktivt. Slik skal også kvinner og menn interagere i familie- og samfunnsnivå og ”*anerkjenne hverandre som frie subjekter*” (Moi i Beauvoir 2000, s 24).

Dersom dagens kjønnsideologi skulle bli erstattet med en mangfoldsorientert forståelse av kjønn, er det en teoretisk mulighet for at feminismen mister sin begrunnelse, men selv da vil det være viktig å holde fast ved det feministiske for ikke å glemme implikasjonene av kjønnskontrakten. Selv på lang sikt vil det være behov for feministisk teori for å stille spørsmål ved kjønnsordningen, for å utvikle politikk for endring av kjønnsordningen, og for å utvide rommet for det normale, universelle.

4.4 Oppsummering: Kjønnsforståelse og plass i det universelle

I dette kapitlet har jeg drøftet tre feministiske forståelser av kjønn: en likhetsorientert, en kvinnesentrert og en mangfoldsorientert. Alle er kritiske til den patriarkalske forståelsen av kjønn som var tema for forrige kapittel, og alle har som mål å bidra til forandringen fra kvinner som uvesentlige til vesentlige. De forholder seg likevel ulikt til spørsmålet om kjønn er en essensiell egenskap ved mennesker eller om det er sosialt konstruert, samt til hvorvidt kjønnsrelasjonene anses som hierarkiske eller egalitære. De representerer ulike tilnærminger til relasjonene mellom Den ene og Den andre.

De fire forståelsene av kjønn (patriarkalsk, likhetsorientert, kvinnesentrert og mangfoldsorientert) skal anvendes i analysen av det empiriske materialet i forhold til spørsmålet om hvorvidt og eventuelt hvordan den kvinnerettede distriktpolitikken kan betraktes som et krav om plass i det universelle, men først skal jeg oppsummere dem.

Den *patriarkalske* forståelsen av kjønn, slik den opprinnelig ble tegnet, så på kvinner og menn som essensielt ulike fra naturens side. Kvinner var født underordnet menn og skulle følgelig behandles annerledes enn og underordnet i forhold til menn. Det var bare de som var like som kunne behandles likt. Kjønnsrelasjonen var hierarkisk med menn på toppen.

Slik var det fra naturens side. I dagens norske samfunn er en slik forståelse av kjønn ikke gangbar. Det er kun i ytterliggående miljøer påstander om kvinners naturlige underordning settes fram. Den *moderne patriarkalske* kjønnsforståelsen er mer subtil og uangripelig. Kvinner og menn hevdes å være intellektuelt sett likt utrustet, slik at det i prinsippet ikke er noe i veien for at kvinner skal kunne delta på lik linje med menn. Når de ikke gjør det forklares det med kvinners individuelle valg, som for eksempel at kvinner velger barn og familie framfor karriere. Et slikt syn innebærer at kvinner er velkommen på den mannlige arena hvis de forholder seg til de gitte spillereglene. Det stilles ikke spørsmål ved spillereglene. Den mannlige normen tas for gitt. Fra den opprinnelige til den moderne patriarkalske kjønnsforståelsen har det skjedd en forskyvning fra venstre mot høyre på aksene 'konstituering av kjønn'. Den moderne formen innebærer en forståelse av kvinner og menn som i prinsippet like, men at faktisk kjønnsulikhet er sosialt skapt (kvinners valg). Siden kvinner og menn i prinsippet er like, skal de også behandles likt. At slik likebehandling i praksis innebærer favorisering av menn, blir kvinners problem, siden de ikke forholder seg til den gitte normen og lærer seg spillereglene. På dimensjonen 'kjønnsrelasjoner' er det dermed overensstemmelse mellom den opprinnelige og den moderne patriarkalske forståelsen av kjønn: Relasjonen er hierarkisk med menn på toppen. Med en slik forståelse av kjønn som grunnlag, vil ikke den kvinnerettede politikken kunne bidra til å utvide rommet for det universelle. En patriarkalsk kjønnsforståelse, om den er gammel eller ny, vil opprettholde mannen som Den ene og kvinnen som Den andre.

Den *likhetsorienterte* forståelsen av kjønn har mange fellestrekk med den moderne patriarkalske forståelsen, men de er ikke identiske. Den viktigste forskjellen er analysen av faktiske kjønnsforskjeller som for den likhetsorienterte forståelsen er klart feministisk. Det vil si at vi finner en analyse av mannsdominans og menns makt over kvinner som uønsket og noe som må endres. Likheten mellom kvinner og menn skal også innebære likhet i maktrelasjoner mellom kjønnene. I prinsippet plasserer derfor likhetsorienteringen seg langt ned på dimensjonen 'kjønnsrelasjoner', det vil si mot ytterpunktet 'egalitære relasjoner', men i praksis tenderer også denne forståelsen mot hierarki, fordi den mannlige normen anses som ettertraktelsesverdig. Likheten blir på

menns premisser. Dersom den kvinnerettede politikken har en slik forståelse av kjønn som basis, kan den forstås som krav om plass til kvinner i det universelle, men ikke som utvidelse av rommet for det universelle. Det vil si at det universelle fortsatt vil være enhetlig og basert på en mannlig norm. En slik likhetsorientert politikk vil, til tross for arbeidet med å forandre kvinners posisjon fra uvesentlig til vesentlig, bidra til å opprettholde kvinnen som Den andre. Så lenge menn og mannlighet er normen for handling, vil kvinner aldri bli noe annet enn annenrangs, Den andre.

Den *kvinnesentrerte* forståelsen ser på kvinner og menn som essensielt ulike, dels som resultat av biologiske forskjeller, dels som følge av sosiale forhold. Det er en tendens til rangering av kvinner og kvinnelighet over menn og mannlighet. Den kvinnesentrerte forståelsen er således hierarkisk. Her har mannen fått plass som Den andre, mens kvinnen framstilles som Den ene. Dette representerer et krav om at kvinner skal overta plassen i det universelle. Det universelle får en ny norm, nemlig en kvinnelig. Situasjonen er snudd på hodet: Menn som tilpasser seg den kvinnelige normen kan få plass i det universelle, men de får ikke plass som de menn de er. En kvinnesentrert forståelse representerer således ikke et krav om utvidelse av rommet for det universelle.

Den *mangfoldorienterte* forståelsen ser på konstitueringen av kjønn som en interaktiv prosess der både biologiske og sosiale elementer inngår. Det går ikke an å fastslå på forhånd hva som er kvinnelig og hva som er mannlig, men kvinner og menn kan være de kvinner og menn de er uten referanse til normer for henholdsvis kvinnelighet og mannlighet. Å la gruppen av kvinner og gruppen av menn være forskjelligartet både innbyrdes og over kjønns grensene, åpner for mangfold også på andre områder enn kjønn. Det skarpe skillet mellom kvinner og menn viskes ut og kjønnsrelasjonene kan forstås som egalitære. Det vil ikke være snakk om Den ene og Den andre, men om et likeverdig og gjensidig forhold. En kvinnerett politik som har en slik mangfoldorientert forståelse av kjønn som grunnlag, vil representere krav om adgang til det universelle og krav om utvidelse av rommet for det universelle med plass til flere former for forskjellighet.

Konstruksjonen av de fire forståelsene av kjønn har dels sprunget ut av en genealogisk søken etter historiske linjer i tenkning om kjønnsrelasjoner og dels av arbeidet med den kvinnerettede distriktspolitikken. I de følgende kapitlene skal jeg bevege meg over mot en klarere empirisk genealogi for å kunne belyse hva som la grunnlaget for den kvinnerettede politikken og se hvordan den har utviklet seg.

Første fase: Kampen om dagsorden

I 1985 ble det bevilget en million kroner til virkemidler overfor kvinner i distriktene. Det var første gang kvinner i distriktpolitisk sammenheng ble tilgodesett med særegne midler. Begivenheten markerte den endelige starten for det kvinnerettede arbeidet i distriktpolitikken. 'Kvinnemillionen' som den ble kalt, satte kvinnesatsing på dagsorden. Nå sto utvikling av et nytt politikkområde for tur.

Proessen som ledet fram 'kvinnemillionen' hadde verken vært enkel eller lineær. For at kvinnesatsingen skulle bli tema for offentlig politikk, måtte den defineres slik at den ble oppfattet som et kollektivt, offentlig anliggende (Cobb and Ross, 1997). Fra midten av 1960-tallet ble det ved ulike anledninger gjort forsøk på å få dette til, men først etter 20 år kunne resultatene spores. Hvilke endringer i omgivelsene, i distriktpolitikken og i kvinnesatsingen selv gjorde det mulig å få kvinnesatsing i distriktpolitikken på dagsorden? I de to påfølgende kapitlene analyseres denne prosessen som jeg har valgt å definere som 'kampen om dagsorden', avgrenset til perioden fra midten av 1960-tallet fram til 1985. Kapittel fem er en drøfting av dagsordensetting som politisk prosess, samt utvikling av rammen den kvinnerettede distriktpolitikken settes inn i. Kapittel seks er viet den prosessen der kvinnespørsmål ble en del av distriktpolitikken. De to kapitlene er i hovedsak basert på arkivmateriale.

For å forstå prosessen som satte kvinnespørsmålet på dagsorden i distriktpolitikken, har jeg hatt behov for mer spesifikk teori enn teorier om relasjoner mellom kjønn som jeg bruker på overordnet nivå. Jeg har derfor gått til den litteraturen som har agendasetting som sitt fokus²⁸. Det dreier seg om å forstå hvem og hva som kontrollerer agendaen, samt hvem og hva som avgjør hvilke saker som er legitime og åpne for debatt. Lukes' andre maktdimensjon trekkes inn i analysen.

²⁸ Jeg bruker 'dagsorden' og 'agenda' synonymt med referanse til et sett av saker som er tema for politisk handling.

Kapittel 5: Dagsordensetting som politisk prosess

I kapittel 2 presenterte jeg 'Hva er problemet?'-tilnærmingen som den tilnærmingen jeg skal anvende i analysen av den kvinnerettede distriktpolitikken. For Bacchi er utgangspunktet for en 'Hva er problemet?'-tilnærming en gjennomgripende analyse av de sakene som faktisk er på dagsorden med tanke på hvordan konstruksjonen eller representasjonen av dem legger føringer på hva som oppfattes som mulig og ønskelig eller som umulig og ikke ønskelig (Bacchi, 1999). Bacchi er ikke spesielt opptatt av spørsmål om hvordan og hvorfor enkelte saker kom på dagsorden og andre ikke, slik litteraturen om dagsordensetting er (f eks Kingdon, 1984; Rochefort and Cobb, 1994; Cobb and Ross, 1997). Hun mener slike analyser har en tendens til å utelukke det offentlige (government) som aktør i den politiske prosessen. Det offentlige blir stående på utsiden og respondere på ulike interessegruppers konkurrerende problemdefinisjoner med en mer helhetlig orientert politikk som kan tilfredsstillere ulike gruppers behov. En 'Hva er problemet?'-tilnærming vil i motsetning til dette se på alle deltakere i prosessen, inkludert det offentlige, som aktivt involvert i utviklingen av problemforståelsen. Gruppen av politiske aktører inkluderer dermed langt flere enn snevert definerte interessegrupper (issue advocates). Dette er en viktig distinksjon for analysen av den kvinnerettede distriktpolitikken hvis politiske aktører langt på vei har vært å finne i det offentlige byråkratiet, noe som vil bli klarere senere og som vil bli drøftet spesielt relatert til den andre fasen i politikktutviklingen.

I henhold til Bacchi og en 'Hva er problemet?'-tilnærming er det et annet problem med agendasettingslitteraturen, nemlig at den skiller ut problemdefinisjonen som en separat del av den politiske prosessen. Problemdefinisjon anses som en tidlig fase i den politiske prosessen, med problemløsning som en separat og senere fase. I motsetning til dette analyserer en 'Hva er problemet?'-tilnærming problemdefinisjon og problemløsning som uløselig knyttet sammen. Det går ikke an å skille dem fra hverandre som ulike faser. Det er i forslaget til problemløsning definisjonen av problemet er å finne. Tilnærmingsmåten

fokuserer derfor på hva slags problem den aktuelle saken representerer og hva slags konkurrerende forståelser som presenteres. Problemrepresentasjonen eller problemforståelsen analyseres i forhold til alle nivåer og diskusjoner i den politiske prosessen, ikke bare i en avgrenset 'problemdefinisjonsfase'.

Når jeg fokuserer på dagsordensetting som politisk prosess er det ikke fordi jeg er uenig med Bacchi i hennes kritikk av denne litteraturen, men fordi jeg ser muligheter for å produsere kunnskap om den kvinnerettede distriktspolitikken ved å kombinere innsikter fra agendasettingslitteraturen med en 'Hva er problemet?'-tilnærming. En genealogisk analyse av et saksfelt innebærer nettopp en analyse av den politiske prosessen dagsordensetting er. Målet er å finne tilbake til når, hvor og hvordan diskusjoner om kvinner i distriktsnorge kom til syne, samt å problematisere hva som drøftes og hvordan det drøftes. Det dreier seg om en analyse av hva slags tenkning om kvinner i distriktsnorge som var tema for debatt til hvilke tider og hva slags forståelse av problemet som slo igjennom og ble definert som kvinnerettet distriktspolitikk. Hvilke aktører som deltok i prosessen på ulike tidspunkt er også del av analysen.

Dagsordensetting som politisk prosess foregår på to ulike nivåer, nemlig på den generelle offentlige agenda og som formalisering av mål og virkemidler på spesifikke politiske områder. Cobb and Ross (1997) behandler dette som ulike *typer* agendaer som de kaller den offentlige og den formelle agenda. Det gir et inntrykk av at de to agendaene eksisterer uavhengig av hverandre. Jeg ser dem som nært knyttet sammen og vil heller si at dagsordensetting foregår på en og samme politiske agenda, men at det skjer på ulike *nivåer* på denne agendaen: på et generelt nivå og på et spesifikt nivå. De to nivåene eksisterer i et samspill på en slik måte at endringer på det ene nivået får konsekvenser for det andre. For analytiske formål kan et skille være nyttig, noe jeg også gjør disposisjonsmessig ved å behandle det generelle og det spesifikke hver for seg.

Dagsordensettingen består videre av tre parallelle prosesser, nemlig en for legitimering av problemfeltet, en for plassering ansvar, samt en prosess der krav om handling settes

fram²⁹. Slik jeg ser det vil et saksfelt bli definert som del av dagsorden i dét det handles i forhold til det. 'Handling' har her vid betydning. Det dekker alt fra omtale og behandling i politikkdokumenter til iverksetting av intendert politikk. Det at det handles innebærer at saksfeltet oppfattes som legitimt og at den som handler har tatt et visst ansvar. Slik har jeg definert 'kvinnemillionen' som den konkrete markeringen av at den kvinnerettede distriktpolitikken var blitt en del av den distriktpolitiske dagsordenen. Kvinner i distriktsnorge var blitt et legitimt problemfelt som det offentlige hadde tatt ansvar for å gjøre noe med. Hva slags problem 'kvinner i distriktsnorge' representerte var det imidlertid ikke en enhetlig forståelse av. Dette skal jeg drøfte videre snart.

Cobb and Ross (1997) ser på de tre prosessene ("naming, blaming and claiming", s 5) som tre separate steg i en lineær agendasettingsprosess. Det ene steget følger etter det andre i tid. Igjen oppfatter jeg dette som en for stilistisk framstilling som jeg kun vil bruke analytisk. Det vil si at jeg skal behandle de tre prosessene hver for seg. Til tross for denne innvendingen, er det i hovedsak innsiktene om dette jeg henter fra agendasettingslitteraturen og kombinerer med en 'Hva er problemet?'-tilnærming. De tre prosessene gir nyttige inntak til analysen av den kvinnerettede distriktpolitikken, men da altså analysert som parallelle prosesser.

Dagsordensetting er en sentral del av en prosess for fremme av nye politiske saksfelt. Det er interessant analytisk å gå inn i denne prosessen, fordi den gir innblikk i hvordan tenkning om et saksfelt enten må endres for å bli en del av dagsorden, eller selv kan bidra til endring av den eksisterende dagsordenen. En analyse av dagsordensettingen kan derfor bidra til økt forståelse av politisk endring. Kampen om dagsorden kan således bety mer enn å vinne gehør for en sak. Det kan dreie seg om å definere premissene for politisk utvikling.

²⁹ Dette heter "naming, blaming and claiming" hos Cobb and Ross (1997).

5.1 *Kvinnespørsmål på den offentlige agenda*

For å forstå hvorfor kvinnesatsingen fikk gjennomslag i distriktspolitikken, skal jeg ta utgangspunkt hvordan kvinnespørsmål generelt ble ivaretatt på den offentlige agenda. Jeg gjør det fordi det generelle politiske klima og debattene i det offentlige rom har betydning for hvilke saker som oppfattes som relevante for det offentlige å forholde seg til på spesifikke agendaer, slik som distriktspolitikken (Cobb and Ross 1997).

Kvinnerelaterte spørsmål har vært diskutert offentlig med varierende styrke og omfang siden de ble reist på 1700-tallet. Den organiserte kvinnebevegelsen i Norge som vokste fram på slutten av 1800-talet fikk politisk betydning og vant viktige seire. Kampen om stemmeretten som ble allmenn i 1913 (for Stortingsvalg, 1911 for kommunevalg) er et eksempel på det. Denne tidlige kvinnebevegelsen var likhetsorientert og opptatt av å fremme kvinners rettigheter (Halsaa 1992). Jeg vil likevel framheve 1970-tallet som tiåret da 'kvinnespørsmålet' fikk fornyet styrke og ble en sentral del av den offentlige agenda. Det kvinnepolitiske som skjedde i dette tiåret var viktig for utviklingen av kvinnesatsingen i distriktspolitikken på 1980-tallet.

Legitimering av problemfeltet manglende likestilling

På 1970-tallet endret kvinnebevegelsen karakter gjennom etableringen av nye, radikale organisasjoner som fremmet kvinners frigjøring og som hevdet at kvinner representerte kunnskap og praksis som var annerledes og helst bedre enn menns. Store deler av denne kvinnebevegelsen la en kvinnesentrert forståelse av kjønn til grunn for sine analyser og sin politikk. De eldre kvinneorganisasjonene, særlig de som hadde vært opptatt av kvinners rettigheter, ble revitalisert i denne perioden. Kvinnebevegelsen deltok også aktivt i debatten om norsk medlemskap i det Europeiske Fellesskapet (EF). Det ble etablert en kvinnekampanje mot EF som mobiliserte tusenvis av kvinner til politisk deltakelse (Halsaa 1992). I tillegg gikk kvinner i løpet av 1970-tallet i økende grad ut i lønnsarbeid, ikke minst som resultat av utbyggingen av offentlig sektor med velferdskommunene (Lotherington og Thomassen 1997).

Den nye, radikale kvinnebevegelsen satte sitt preg på den offentlige debatten. Den var opptatt av å se sammenhengen mellom det private og det offentlige liv, i første rekke for kvinner, men etter hvert også for menn. Slagordet *å gjøre det personlige politisk* er illustrerende, i dét spørsmål som kvinners seksualitet, selvbestemt abort og kvinnemishandling ble diskutert offentlig, i tillegg til krav om lengre fødselspermisjon, gratis daghjem til alle barn, sekstimersdagen og likelønn (Halsaa 1992).

I løpet av 1970-tallet ble det med andre ord legitimt å problematisere saker som særskilt angikk kvinner. Det var en levende del av det som foregikk i det offentlige rom, en del av den offentlige diskurs om en vil (Bacchi 1999). Det var likevel ikke likegyldig *hvordan* en snakket om det.

Den radikale kvinnebevegelsen kjempet for en forståelse av problemkomplekset som *kvinneundertrykking*. Det vil si at den oppfattet kvinner som undertykt. Noen, som Nyfeministene etablert i 1970, fokuserte i hovedsak på mannsdominansen eller patriarkatet som årsaken til kvinneundertrykkingen, mens andre, som Kvinnefronten etablert i 1972, mente årsaken var å finne i kapitalismens klassestruktur. Til tross for klar uenighet om årsakssammenhengene og til dels bitter strid mellom de ulike grupperingene, var målet felles, nemlig *kvinnefrigjøring*. Kvinner skulle frigjøres fra undertrykkende strukturer det være seg i form av patriarkat eller kapitalisme. På det konkrete planet var politikken knyttet til sikring av kvinners kontroll over egen kropp, økonomi og livssituasjon generelt.

Kampen om selvbestemt abort ble symbolsaken. De ulike forkjemperne for en ny abortlov kunne finne elementer i denne saken som fremmet deres forståelse av problemkomplekset og av kjønn. For Nyfeministene og deres tilhengere var den gjeldende abortloven et levende eksempel på patriarkalsk lovgivning. Den symbolske patriarken trådte fram som konkrete menn i nemndsystemet. For Kvinnefronten var abortpraksisen symbol på kapitalismens klassestruktur i og med at overklassens kvinner kunne omgå nemndsystemet i den norske abortpraksisen ved å reise utenlands og få

abortinngrepet utført, mens arbeiderklassens kvinner måtte gjennom det nedverdiggende nemndssystemet.

Selv om den radikale kvinnebevegelsen var fokusert mot undertrykking og frigjøring, og fremmet saker i henhold til denne problemforståelsen, var det ikke disse talemåtene som vant igjennom og fikk legitimitet. Tvert imot, kvinnebevegelsen ble møtt med mye motstand hos allmennheten nettopp pga sine analyser og språkbruk. Deres forståelse av kjønn var ikke allment akseptert.

Det var som sagt ikke likegyldig *hvordan* en snakket om kjønn.

Legitimeringen av kvinnespørsmål i det offentlige rom skjedde via det mindre radikale likestillingsperspektivet. Det var gjennom en likestillingsretorikk, som hadde røtter langt tilbake i tid, at de nye kvinnespørsmålene ble del av den offentlige agenda (Eduards m fl 1983). Den legitime problemforståelsen, diskursens rammer, var definert som *manglende likestilling mellom kvinner og menn*. Det innebar at kvinnespørsmål ble behandlet ut fra en likhetsorientert forståelse av kjønn, ikke en kvinnesentrert forståelse.

Ansvar plassert hos staten

Som ledd i kampen om dagsorden ville det i henhold til agendasettingslitteraturen være viktig at årsakene til kvinners undertrykking / manglende likestilling var å finne utenfor kvinner selv. Det ville styrke sympatien for saken hos allmennheten og dermed bidra til økt sannsynlighet for at saken ble ansett som et offentlig anliggende. Det motsatte ville være tilfelle dersom allmennheten anså kvinners situasjon som selvforskyldt (Cobb and Ross 1997). Var problemet selvforskyldt var det jo ingen grunn til at noen andre enn kvinner selv skulle gjøre noe med det.

Et stadig tilbakevendende stridstema var nettopp hvorvidt kvinneundertrykkingen / den manglende likestillingen var et individuelt eller et strukturelt problem. Mens et individuelt problem ville kreve individuelle løsninger, var det utilstrekkelig dersom problemet var strukturelt betinget. Få av motstanderne mot en offentlig

likestillingspolitikk argumenterte for at det ikke var forskjell mellom kvinners og menns situasjon. Noen argumenterte for at forskjellene burde være der, mens andre var opptatt av at forskjellene ikke var rimelige, men at problemet lå i kvinners manglende evne og vilje til å gjøre noe med egen situasjon. Aktører som assosierte seg med den radikale kvinnebevegelsen argumenterte for en strukturell problemforståelse: Kvinner var utsatt for systematisk undertrykking / forskjellsbehandling som skyldtes forhold utenfor kvinners kontroll. Til dels var det patriarkatet og konkrete menn, til dels kapitalismen og konkrete arbeidsplasser, og til dels var det staten som ble holdt ansvarlig for kvinners situasjon.

Krav om handling

Selv om det ikke nødvendigvis var staten som kunne lastes for enhver årsak til kvinners undertrykking / manglende likestilling, var det likevel overfor staten krav om handling ble fremmet. Gjennom det politiske systemet skulle endringer tvinges fram også i det private.

Etttersom det var likestillingsretorikken som fikk gjennomslag var det i forhold til likestillingskravene det offentlige tok ansvar. Det offentlige som en sentral politisk aktør var med det med på å befeste 'kvinnespørsmålet' som et likestillingsproblem. Det fikk plass på den offentlige agenda som et likestillingsproblem og i løpet av 1970-tallet ble likestillingspolitikken institusjonalisert (Van der Ros, 1996):

- 1972: Likelønnsrådet ble omdannet til likestillingsrådet
- 1975: FNs internasjonale kvinneår – følges av et kvinnetiår
- 1975: Opprettelse av de første fem likestillingskonsulentene i arbeidsmarkedsetaten på fylkesnivå
- 1975/76: Opprettelse av kvinneårsutvalg i en rekke kommuner. De ble siden omdøpt til Kommunale likestillingsutvalg (politiske) og gjort permanente i 300 kommuner.
- 1977: Familie og likestillingsavdelingen i daværende Forbruker- og Administrasjonsdepartementet opprettes som koordineringsorgan for likestillingspolitikken
- 1978: Likestillingsloven og Lov om selvbestemt abort vedtas
- 1979: Likestillingsombudet og klagenemnda for likestilling opprettes som resultat av at Likestillingsloven trådte i kraft

I tillegg ble arbeidet med *NOU 1978:6 Arbeid for kvinner* slutført. Denne utredningen dreide seg om kvinner og sysselsetting generelt, men den er av spesiell betydning her fordi den satte fram forslag som ville føre til endringer på den distriktpolitiske agenda dersom de ble fulgt opp.

Kvinnespørsmålet var definitivt på den offentlige agenda. Det er likevel verd å nevne at dette politikkområdet fikk en helt annen institusjonell tilknytning enn et sammenliknbart politikkområde som også vokste fram på 1970-tallet, nemlig miljøpolitikken. I motsetning til kvinne- og likestillingspolitikken fikk miljøpolitikken et eget departement, Miljøverndepartementet i 1972, og ble organisert i både politiske og administrative enheter på nasjonalt og kommunalt nivå. Miljøpolitikken fikk dermed status som et eget fagfelt med behov for særegen ekspertise, mens likestillingspolitikken bare delvis oppnådde en slik status gjennom opprettelsen av Likestillingsombudet (Halsaa 1995). For øvrig var arbeidet med kvinnespørsmål integrert i andre politikkområder. Det dreide seg i første rekke om familiepolitikken, men også i noen grad om arbeidsmarkedspolitikken. En slik institusjonalisering signaliserer hva slags problemforståelse det offentlige la til grunn for sin aksept av dette problemkomplekset. Problemet *manglende likestilling* hadde først og fremst å gjøre med familierelaterte forhold, men dels også med arbeidsmarksrelaterte forhold. Målet om integrering av likestillingstenkning og praksis på alle samfunnsområder kom først mot slutten av 1980-tallet.

At det aktuelle spørsmålet er del av den offentlige agenda og at ulike krefter i offentligheten mener noe bør gjøres, hevder Cobb and Ross er et karakteristisk trekk ved saker som blir del av dagsorden på *spesifikke* politiske områder. Slik beredes grunnen for endring på det spesifikke nivået. Manglende likestilling ble i løpet av 1970-tallet et legitimt politikfelt som staten tok ansvar for innefor rammen av en likhetsorientert kjønnsforståelse.

Kvinnespørsmål hadde vært en aktiv del av den offentlige debatten i mer enn ti år og var definitivt del av den offentlige agenda også internasjonalt. FNs kvinneår i 1975 og det påfølgende kvinnetåret satte i gang prosesser internasjonalt for å utvikle særskilte

strategier overfor kvinner i alle land. Dette var et arbeid Norge var pådriver i. Norge ble ansett internasjonalt som et foregangsland hva gjaldt kvinnespørsmål. Dette gir grunn til å spørre hvorfor kvinnespørsmål ikke ble en aktiv del av den distriktpolitiske agendaen før mot midten av 1980-tallet. Hva var det som gjorde at tema 'kvinner i distriktsnorge' ikke ble oppfattet som et offentlig, distriktpolitisk anliggende? Dette er tema for neste kapittel.

Kapittel 6: Kvinnespørsmålet i distriktpolitikken

Kvinner i distriktene har vært et tema i offentlige dokumenter helt siden Utbyggingsprogrammet for Nord-Norge som ble lagt fram i 1951. Her ble det slått fast at kvinner hadde hatt en høyere netto utflytting fra distriktene enn menn (St meld nr 85:1951). Forholdet ble imidlertid ikke problematisert. Det dreide seg om konstatering av fakta. I vurderingen av hva Utbyggingsprogrammet hadde oppnådd i løpet av sin tiårige virkeperiode, ble det heller ikke fokusert på resultater av kjønnsmessig karakter (St meld nr 75:1961)³⁰. En anså resultatene som positive til tross for at kvinners nettoutflytting hadde økt (Fredriksen 1981). Det vil si at kvinners økende flyttehyppighet fra distriktene ikke ble betraktet som et problem, eller i hvert fall ikke som et *relevant* problem i distriktpolitisk sammenheng. På 1950-tallet var fødselshyppigheten i Nord-Norge fortsatt høy, slik at flytting generelt og kvinners flytting spesielt ikke ble oppfattet som negativt for befolkningsutviklingen. Spørsmålet om opprettholdelse av bosettingsmønsteret var heller ikke et aktuelt politisk tema.

Kvinner i distriktene var ikke et legitimt problemfelt på 1950-tallet, selv om det var aktører som så det som et problem som burde behandles på den distriktpolitiske arena. De så kvinners flyttehyppighet som et resultat av manglende sysselsettingsmuligheter i distriktene og det ble tatt opp til debatt på Stortinget på 1960-tallet. Spørsmål om hva det offentlige ville gjøre overfor kvinner i distriktene ble blant annet fremmet i en interpellasjon fra Inga Tusvik til kommunalministeren 26 januar 1966:

”Kva er gjort gjennom distriktsutbygginga for å skaffe kvinner fleire arbeidsplasser og kva for nye tiltak kan kome på tale?” (siteret i Fredriksen 1981, s 78).

³⁰ Distriktenes Utbyggingsprogram (DU) ble etablert i 1961. I motsetning til Nord-Norge programmet skulle DU være et landsomfattende distriktpolitisk apparat. Opprettelsen av DU markerte overgangen til en eksplisitt politikk for utvikling av distriktsnorge (Teigen 1996).

Svaret antydde at regjeringen var fornøyd med egen innsats på området i og med at mer enn 20 % av DU-støtten var gått til bedrifter som sysselsatte flest kvinner (tjenesteyting og teko-industri). Kommunalministeren svarte videre at regjeringen antok at den generelle moderniseringsprosessen ville løse sysselsettingsproblemene for distriktskvinnene. En slik uttalelse kan forstås i lys av at distriktpolitikken på denne tiden var preget av tanken om utvikling av vekstsentra som skulle virke avlastende for en altfor rask vekst i storbyene, i tillegg til at det verken var sett på som ønskelig eller mulig å vedlikeholde næringsdrift og bosetting overalt. Geografisk konsentrasjon var både nødvendig og ønskelig for næringslivet og for moderne mennesker (Teigen 1996). Logikken var at utviklingen av større sentra ville bidra til flere og mer varierte arbeidsplasser, også for kvinner. Konsekvensen ble dermed at kvinners flytting mot sentrum ikke var et problem i distriktpolitisk sammenheng. I avslutningen av svaret sitt understreket også kommunalministeren at sysselsettingssituasjonen for distriktskvinner var å anse mer som et kvinneproblem enn et distriktsproblem, underforstått at det dermed ikke var noe det offentlige, i hvert fall ikke distriktpolitiske myndigheter, behøvde å bruke tid og krefter på. Regjeringen var oppmerksom på kvinners manglende sysselsettingsmuligheter i distriktene og det ble sett på som en viktig årsak til kvinners flytting til sentrum, men det ble ikke konkludert med at regjeringen hadde ansvar for å skape arbeidsplasser for kvinner i distriktene. Det var ikke ansett som et problem for distriktpolitikken at kvinner ikke hadde sysselsettingsmuligheter i distriktene. Sissel Fredriksen lanserte betegnelsen *hjørnesteinskjønn* som en karakteristikk:

”På samme måte som industrien har vært hjørnesteinsnæringen innenfor distriktsutbyggingen har mannen vært hjørnesteinskjønn innenfor denne virksomhet, dvs at kvinnene stort sett får nøye seg med ringvirkningene” (Fredriksen 1981, s 82).

Resultatet av interpellasjonen fra Inga Tusvik ble likevel en henstilling til regjeringen om å ta opp spørsmålet om kvinners sysselsettingssituasjon i næringssvake områder til vurdering i forbindelse med neste melding om DUs virksomhet. I St meld nr 90 (1965-66) kom det en uttalelse fra DU-styret om saken, men denne sa ikke noe nytt i forhold til kommunalministerens svar til Inga Tusvik (Fredriksen 1981). Heller ikke 1960-tallet åpnet opp for legitim problematisering av feltet. Kvinnespørsmål kom ikke til på den

distriktpolitiske agendaen. Kvinnespørsmål ble definert ut av det distriktpolitiske feltet og 'kvinner i distriktene' var et tema uten relevans i den dominerende diskursen. Det var heller slik at 'relativt få kvinner i yrkesbefolkningen' ble brukt som en indikator på et dårligstilt område (Fredriksen 1981), men dårligstilte områder var heller ikke et problem av relevans for distriktpolitikken på det tidspunktet. Hva var det som gjorde at kvinnespørsmålet likevel fikk legitimitet i tiåret etter?

6.1 Legitimering av problemfeltet

Striden om EF medlemskapet fikk stor betydning for tenkningen omkring utbyggingen av distriktene og målsettingen for distriktpolitikken. Sterkere sentralisering ble sett på som en av de store truslene ved EF medlemskapet, og bygdeinteresser og kvinners interesser ble sterkt fremmet av motstanderne som til slutt vant folkeavstemningen i 1972. Resultatet ble også et skifte i regjering fra Arbeiderpartiet med Trygve Bratteli som statsminister til en samlingsregjering bestående av mellompartiene med Lars Korvald fra Kristelig Folkeparti som statsminister. I distriktpolitisk sammenheng kom dette skiftet til syne i St meld nr 27 (1971-72) *Om regionalpolitikken og lands- og landsdelsplanleggingen* som ble lagt fram, men ikke behandlet av Stortinget før folkeavstemningen, og St meld nr 50 (1972-73) som var en tilleggsmelding på fire sider framlagt av regjeringen Korvald.

I St meld nr 27 (1971-72) ble det understreket at det for regjeringen ikke var et mål i seg selv å bevare et bestemt bosettingsmønster, men at det var befolkningens velferd som måtte bestemme bosettingsmønsteret. I tilleggsmeldingen derimot ble bosettingsmålet satt opp først, foran økonomisk vekst gjennom strukturendring og urbanisering. Dette markerte overgangen til *bevaring av hovedtrekkene i bosettingsmønsteret* som hovedmålet for den norske distriktpolitikken (Teigen 1996).

Dette bosettingsmålet har stått fast i snart 30 år til tross for store endringer i det faktiske bosettingsmønsteret og endringer i distriktpolitikken for øvrig. For å forstå utviklingen i

distriktpolitikken er derfor fokus på målsettingen av liten hjelp (Teigen 1996), men for å forstå legitimeringen av kvinnespørsmål i distriktpolitikken representerte målsettingen om bevaring av bosettingsmønsteret en mulig inngangsport, ved siden av det generelle politiske klima som på denne tiden nettopp så i kvinners retning.

I sammenheng med drøftingen av utviklingen av det framtidige bosettingsmønsteret ble det i St meld nr 27 (1971-72) framsatt et mål om økte muligheter for kvinners yrkesdeltakelse. Det var første gang i distriktpolitisk sammenheng at det ble fremmet et kvinnepolitisk mål (Fredriksen 1981). I og med at målet for distriktpolitikken fortsatt var økonomisk vekst gjennom strukturendring og urbanisering, innebar utviklingen av bosettingsmønsteret sentralisering i denne meldingen. Som tidligere var logikken at tjenesteytende næringer som kvinner i første rekke var sysselsatt i, befant seg i og ville utvikle seg videre i sentrale strøk. Dette kvinnepolitiske målet var med andre ord ikke noe tilsvar til Inga Tusvik som i sin interpellasjon i Stortinget i 1966 etterlyste en aktiv politikk for å skaffe kvinner betalt arbeid i *distriktene*. Det kan likevel synes som om aktørene i distriktpolitikken var preget av at kvinnespørsmål var i ferd med å bli en aktiv del av den generelle offentlige agenda, blant annet gjennom institusjonalisering av likestillingspolitikken. Det kan derfor tolkes som et tilsvar til det generelle kravet om å forholde seg til kvinner i politikken. Det var tross alt en Arbeiderpartiregjering som fremmet denne meldingen og Arbeiderpartiet hadde en aktiv kvinnegruppe som kan ha hatt innflytelse på formuleringene her.

Til tross for at det i St meld nr 27 (1971-72) for første gang ble satt fram et kvinnepolitisk mål, ble det ikke knyttet virkemidler til det. Det ble det heller ikke i senere meldinger som kom i løpet av 1970-tallet. Flere meldinger drøftet imidlertid saksfeltet *som et problem*. Det vil si at det var blitt legitimt å ta det opp. Den aktuelle politiske enheten, Kommunal- og arbeidsdepartementet (KAD), hadde det oppe til vurdering og ga det navnet *manglende sysselsetting for kvinner i distriktene*. Slik sett var det i ferd med å definere seg en plass på den distriktpolitiske agenda og det offentlige utredningsarbeidet som kulminerte i NOU 1978:6 *Arbeid for kvinner*, var av vesentlig betydning for å konkretisere en politikk som skulle sikre også distriktskvinner rett til arbeid. Mot slutten

av 1970-tallet var i tillegg bosettingsmålet blitt internalisert i KADs tenkning. Koplingen mellom målet om å opprettholde bosettingsmønsteret og kravet om å sikre sysselsetting for kvinner i distriktene trådte etter hvert klart fram i offentlige dokumenter. Et eksempel er vedlegg til høringsnotat i forbindelse med forarbeidet til St meld nr 55 (1980/81) Om distriktpolitikk og regional utvikling. Her heter det, s 46:

”Flytteundersøkelsene viser at kvinnene, hovedsakelig de yngre og ugifte, i større grad enn menn søker inn til byene og tettstedene for å finne tilfredsstillende arbeidsmuligheter. Dette er et alvorlig problem i distriktsutbyggingen ved at det over en viss tid vil oppstå regional ubalanse i fordelingen mellom kjønnene. Dette vil i neste omgang forsterke utflyttingen av menn og befolkningstilveksten og bosettingen i området blir truet. I framtida må en regne med at tilfredsstillende arbeidstilbud for begge kjønn vil bli av avgjørende betydning for hvor folk velger å bo.”

Parallelt med institusjonaliseringen av likestillingspolitikken på det generelle nivået av den politiske agendaen, skjedde en endring i målsettingene i politikken på det spesifikke nivået. Målet om å opprettholde bosettingen medførte en endring i den distriktpolitiske diskursen. Fraflytting ble definert som et problem og med det åpnet mulighetene seg for å legitimere kvinnespørsmålet i distriktpolitikken. Problemforståelsen var klart sysselsettingsorientert. Det kan forstås på bakgrunn av de kvinnerrelaterte problemstillingene som ble diskutert i det offentlige rom og deres relasjon til det distriktpolitiske arbeidet. Mens distriktpolitikken var opptatt av at også distriktene skulle sikres økonomisk vekst og velstand, var den kvinnepolitiske retorikken likestillingsorientert. En nærliggende kopling mellom de to var nettopp å sikre distriktskvinner lik rett til arbeid som distriktsmenn. Lov om likestilling mellom kjønnene (1978) ble brukt i argumentasjonen for dette, men i den distriktpolitiske konteksten var bekymringen knyttet til utviklingen i distriktene og ikke *kvinnenes* utviklingsmuligheter.

6.2 Plassering av ansvaret

Hvem som kunne lastes for kvinners manglende sysselsetting i distriktene gis ingen grundig analyse i de offentlige dokumentene fra 1970-tallet. Det konstateres at kvinner flytter fra distriktene fordi de ikke finner arbeid der og sysselsettingssituasjonen skyldes en generell sentralisering. Det blir den abstrakte 'moderniseringen' eller 'utviklingen' som må ta på seg skylden for at det blir slik. Staten står ansvarlig for å gjøre noe med det og ta ansvar i den grad problemkomplekset anses som relevant.

En holdning om at kvinners sysselsettingsproblemer var et kvinneproblem og ikke et distriktsproblem som sentrale, mektige aktører hevdet på 1960-tallet, innebar en ansvarsfraskrivelse fra statens side. Mens statens oppgave var å sikre familieforsørgeren, dvs mannen, stabile arbeids- og inntektsforhold, ble ansvaret for kvinners sysselsetting plassert hos den enkelte kvinne. Det var opp til hver og en kvinne som ønsket arbeid utenfor hjemmet å flytte dit det var arbeid å få. Det var ikke noe staten skulle legge seg opp i. Dette representerte en patriarkalsk forståelse av kjønn. Det var menns arbeids- og inntektsforhold som ble ansett som viktige for det offentlige å forholde seg til.

Opposisjonen mot slike holdninger kom blant annet til uttrykk gjennom Inga Tusviks interpellasjon i 1966. Hun mente åpenbart at staten hadde et ansvar også for kvinners sysselsetting, men hun ble avvist. Hun hadde verken individuell eller posisjonell makt til å vinne fram overfor en patriarkalsk distriktpolitisk diskurs.

Sissel Fredriksens bok *Kjønnspolitik og distriktsutbygging* fra 1981 ga en grundig analyse av statens rolle og betydning for distriktskvinnenes situasjon. Hun viste hvordan distriktpolitikken tok sikte på å gjøre noe med distriktsmenns sysselsettingssituasjon og hvordan den dermed virket diskriminerende og undertrykkende overfor kvinner. I hennes perspektiv var det staten, materialisert som distriktpolitiske myndigheter, som hadde forårsaket situasjonen og som derfor måtte ta ansvar.

I samband med den generelle holdningsendringen i samfunnet når det gjaldt synet på kvinners plass og rolle i samfunnet, ble også retorikken rundt kvinners sysselsettingsmuligheter i distriktene endret. 'Kvinnespørsmålets' inntreden på den generelle offentlige agenda fikk innflytelse på den distriktpolitiske agenda. Fra og med 1972 og fram til 1981 fikk kvinners manglende muligheter for sysselsetting i distriktene omtale som et problem i distriktpolitiske dokumenter, et problem som kunne føre til avfolking og følgelig manglende måloppnåelse i distriktpolitikken. Det offentlige hadde tatt et retorisk ansvar for problemet 'kvinners sysselsettingsmuligheter i distriktene'. Dette dreide seg mindre om en bekymring for distriktskvinnens situasjon enn en bekymring for avfolking. I motsetning til hva som skjedde på det generelle nivået der likestillingspolitikken ble institusjonalisert i løpet av 1970-tallet, var 'handlingen' i distriktpolitikken når det gjaldt distriktskvinnens sysselsetting begrenset til verbalt uttrykt bekymring. Det var blitt en del av den distriktpolitiske dagsordenen, men det fikk i løpet av 1970-tallet ingen konsekvenser for den distriktpolitiske praksis.

6.3 Krav om nye virkemidler i distriktpolitikken

Det var NOU 1978:6 *Arbeid for kvinner* som lanserte de første forslagene om virkemidler som skulle gjøre noe med problemet *manglende sysselsetting for kvinner i distriktene*. Denne utredningen var ikke spesielt rettet inn mot distriktpolitikken, men den hadde to klare forslag som angikk det distriktpolitiske domenet og som klart hevdet at staten måtte ta ansvar og sørge for økt likestilling på arbeidsmarkedet.

Det ene forslaget gikk ut på å knytte regler om kjønnskvoltering til Distriktenes utbyggingsfonds støtteordninger og kjønnskvoltering som vilkår etter etableringsloven. Det innebar at en viss kvote av alle nye arbeidsplasser som fikk støtte fra DU skulle forbeholdes kvinner og at kjønnskvoltering skulle stilles som vilkår for etableringssamtak. Det andre forslaget gikk ut på å gi likestillingstilskott til bedrifter

som innen tradisjonelle manns- eller kvinneyrker ansatte eller ga opplæring til arbeidstakere av det motsatte kjønn.

Utredningen ble seriøst og grundig behandlet i KAD. Den ble sendt på høring til samtlige departementer, fylkeskommuner og kommuner og til 35 forskjellige andre organer, organisasjoner og institusjoner. I tillegg ble den sendt til de politiske partiene til orientering. Responsen viste at interessen for saken var betydelig. Før utgangen av 1978 hadde 214 instanser uttalt seg. Forslaget om kjønnskvoltering ble oftest kommentert. Forslaget om likestillingstilskott var det også mange som hadde meninger om. Om begge forslagene var meningene delte. Det er derfor ikke mulig å si noe enhetlig om det. Når det gjelder *Likestillingstilskottet* skal ikke jeg gå spesielt inn på det fordi det var Arbeidsmarkedetstaten, ikke DU, som skulle forvalte dette. Jeg vil heller trekke fram noen typiske eksempler på uttalelser angående *kjønnskvoltering* av DUs virkemidler (hentet fra et departementsnotat):

- Andre tiltak er mer hensiktsmessige, bare 'positive' virkemidler bør tas i bruk overfor næringslivet
- Frykt for at faglige kvalifikasjoner tilsidesettes
- Dagens økonomiske situasjon, bare hovedforsørgeren bør ha arbeid ute når dette er et knapt gode
- Ikke nødvendig eller riktig med slike tiltak, diskriminerende
- Målet er feil, oppjustering av husmoryrket vil gi tilstrekkelige muligheter
- Kan hemme bedriftsetableringer, unødvendig byråkrati
- Tiltaket er ikke tilstrekkelig, det må suppleres med andre virkemidler
- Kvinner må ikke betraktes som 'reservearbeidskraft'
- Kvinners muligheter til inntektsgivende arbeid er sentrale i kvinners levekår også i svakt utbygde områder
- Særtiltak er nødvendig for å rette opp skjevheter, uten slike tiltak forsterkes ulikhetene
- Ordningen vil virke holdningsskapende

Halvparten av de *departementene* som uttalte seg var positive til ordningen. Det er verd å merke seg at bort sett fra KAD som var positiv, var departement med nær tilknytning til feltet negative. Det gjaldt Samferdsels-, Miljøvern-, Fiskeri- og Industridepartementet. Sistnevnte var særlig bekymret over at økt kvinnelig yrkesdeltaking ville føre til begrenset mobilitet i arbeidsstyrken, mens Landbruksdepartementet måtte ta forbehold om at det ikke skulle gå utover krav om faglige kvalifikasjoner.

Arbeidsmarkedsetaten var i hovedsak positiv til ordningen, mens *SIVA* og flertallet i *DUs* styre gikk imot. *DU* betvilte at tiltaket ville bidra til holdningsendringer og det var en frykt for at ordningen ville gjøre bedriftsetableringer vanskeligere i en økonomisk vanskelig situasjon. Både *DU* og *SIVA* la vekt på at en heller burde benytte positive virkemidler. Siden *DU* var en meget sentral aktør i forbindelse med forvaltning av de distriktpolitiske virkemidlene, vil jeg sitere styreflertallets vedtak av 6 juli 1978:

”Styret er av den oppfatning at det bør nyttes stimulerende virkemidler for i større grad å trekke inn i arbeidslivet grupper som har vanskeligheter med å finne høvelig arbeid, og vil ta avstand fra forslaget om tvungen kjønnskvoltering. Spesielt i den nåværende situasjonen med betydelige problemer for et betydelig antall bedrifter må man ikke iverksette tiltak som kan vanskeliggjøre arbeidet med å bedre konkurranseevnen. Vi stiller oss videre tvilende til den påstand at en kjønnskvoltering vil bidra til å oppnå den holdningsendring som det siktes mot. Det synes heller ikke å harmonere med vår distriktpolitikk at spesielt bedrifter i utbyggingsstrøk som får støtte fra Distriktenes utbyggingsfond, skal pålegges en forpliktelse om kjønnskvoltering”

Til tross for at alle *fylkene*, så nær som Vestfold, understreket betydningen av å øke kvinners muligheter for inntektsgivende arbeid utenfor hjemmet, var det bare to som var positive til forslaget, begge nordnorske. De andre fryktet at ordningen kunne hemme arbeidet med bedriftsetableringer og at faglige kvalifikasjoner kunne bli tilsidesatt. Flere påpekte at den økonomiske situasjonen ikke var gunstig for innføring av slike tiltak. Vestfold fylke mente at oppvurdering av husmoryrket ville gi kvinner tilstrekkelige valgmuligheter.

Mange *kommuner*, 132 i alt, uttalte seg om kvoteringsforslaget. Det var omtrent like mange positive som negative uttalelser, men det var en tendens til mer positive holdninger i nord enn i sør og at Østlandskommunene var mer positive enn Sør- og Vestlandskommunene.

For *de politiske partiene* var det kvinneorganisasjonene som avga uttalelser og fire partier svarte. Alle var enige i at arbeidstilbudet for kvinner burde styrkes, men de hadde forskjellig syn på kvotering. Senterkvinnene var negative, mens Høyrekvinnene stilte seg tvilende. Kristelig folkepartis kvinner og Arbeiderpartiets kvinnesekretariat var positive. Arbeiderpartikvinnene la særlig vekt på betydningen av inntektsgivende arbeid for bedring av kvinners levekår.

Kvinneorganisasjonene var positive. Likestillingsrådet, Norske kvinners nasjonalråd, Norsk Kvinnesaksforening og Nyfeministene gikk inn for ordningen, men mente at den burde utvide sitt virkefelt i forhold til hva som var foreslått. De la også vekt på at ordningen ikke var tilstrekkelig. Det var nødvendig å sette i verk ytterligere tiltak. Kvinnefronten uttalte seg ikke.

Organisasjonene i arbeids- og næringslivet delte seg på tradisjonelt vis i sine synspunkter. Arbeidsgiverorganisasjonene var negative, LO var skeptisk, mens en god del av arbeidstakerorganisasjonene som i hovedsak organiserte kvinner uttalte seg positivt.

Bedrifter hadde ikke fått utredningen til høring, men i 1979 foretok Studieselskapet for nordnorsk næringsliv en undersøkelse om bedriftslederes synspunkter på de distriktpolitiske virkemidlene, også likestillingstilskott og kjønnskvotering (Brusselmans 1979). Forslaget om likestillingstilskott fikk liten oppslutning. De mente ordningen neppe ville bedre tilgangen på arbeidsplasser for kvinner. Bare omlag en femdel av de spurte mente at det kunne ha noe for seg. Når det gjaldt kjønnskvotering uttrykte 60 prosent av de spurte klar motstand mot det. Det ble stilt spørsmål ved om hvorvidt ordningen kunne være skikkelig gjennomtenkt med hensyn til konsekvensene det kunne få for

investeringslysten i distriktene. De var bekymret for at et slikt virkemiddel ville føre til at det ikke ble investert i distriktene i det hele tatt.

Til tross for den klare motstanden fra sentrale aktører som DU og næringslivet selv, valgte departementet å fremme forslaget i den nye Stortingsmeldingen om distriktpolitikken. I februar 1979 ble det sendt ut et høringsnotat i tilknytning til arbeidet med denne meldingen der en understreket langtidsperspektivet: Uten arbeidsplasser for begge kjønn i distriktene, ville bosettingen trues. KAD var opptatt av å ta hensyn til de generelle utviklingstrekkene i samfunnet i utformingen av distriktpolitikken. For departementet ble ikke kvinners søken etter inntektsgivende arbeid sett på som et forbigående og luksuspreget fenomen, men som en realitet som med nødvendighet måtte få konsekvenser for politikken.

Høringsuttalelsene til dette notatet samsvarte med det som kom i forbindelse med NOU 1978:6. Også DU sto fast på sin motstand mot kjønnskvoltering, men var fortsatt positivt innstilt til likestillingstilskott.

Kjønnskvolterings skjebne

Stortingsmelding nr 55 (1980-81) Om regional utvikling og distriktpolitikk ble lagt fram 6 februar 1981 av kommunalminister Harriet Andreassen. Dette var en viktig melding fordi den representerte en gjennomgang av distriktpolitikken i sin helhet og la opp til en bred diskusjon av den framtidige distriktpolitikken. Dette var ikke gjort siden 1973 i forbindelse med at St meld nr 13 (1972-73) Om mål og midler i distriktsutbyggingen ble lagt fram.

Meldingen slo fast at flyttemønsteret hadde endret seg betydelig i løpet av 1970-årene, men at hovedmålet for regionalpolitikken var å bevare hovedtrekkene i bosettingsmønsteret. Videre ble det understreket at utjevning av regionale forskjeller i levekår sto sentralt. I den forbindelse så en det som nødvendig å legge større vekt på kvinners muligheter for inntektsgivende arbeid i svakt utbygde distrikter og ta i bruk særlige tiltak for å oppnå dette. Ett slikt virkemiddel var adgangen til å fastsette vilkår om

kjønnskvoltering ved tildeling av midler fra DU. Det ble henvist til at liknende kvoteringspraksis hadde vært i bruk i Sverige siden 1974.

Forslaget om kjønnskvoltering var moderert i forhold til det opprinnelige fra NOU 1978:6. Det var ikke lenger et generelt forslag om kjønnskvoltering til bruk i alle saker, men det ble åpnet opp for bruk av kjønnskvoltering etter prøving i hver enkelt sak. Kvoteringsprosenten skulle i sin alminnelighet settes til 40 prosent, men lavere dersom konteksten tilsa det.

Forslaget vakte debatt både i og utenfor Stortinget. Lektor Sissel Fredriksen var skarp i sin kritikk av det modererte forslaget i en kronikk i Dagbladet 30 juni 1981. Med tittelen ”Arbeid for alle – men ikke distriktkvinnene?” argumenterte hun for at forslaget slett ikke ville få den tilsiktede effekten (geografisk og kjønnsmessig utjamning) og at det på grunn av mulighetene til skjønnsmessig vurdering i tillegg ville føre til en kontinuerlig kjønnspolitisk interessekamp der sannsynligheten var stor for at mannsinteressene ville vinne siden de dominerte den lokale distriktspolitiske arenaen.

I samme avis ble Fredriksen imøtegått av personlig sekretær i KAD, Bjørg Hermansen, som mente at det var nødvendig å se på meldingen i sin helhet, ikke bare på forslaget om kjønnskvoltering, for å forstå hvordan regjeringen arbeidet med spørsmålet om kvinners sysselsetting i distriktene. Hun understreket regjeringens ansvar for å gjøre noe med kvinners sysselsettingssituasjon i distriktene og viste blant annet til at meldingen la opp til at DUs virkemidler skulle gjelde større deler av servicenæringene som tradisjonelt sysselsatte mange kvinner. Hun måtte likevel medgi at utformingen av forslaget om kvotering bar preg av de mange synspunktene departementet hadde mottatt om saken.

På Stortinget ble forslaget om kjønnskvoltering behandlet i Inst S nr 368 fra Kommunal- og miljøvernkomiteen. Mindretallet i komiteen, som besto av representantene fra Høyre, KrF og SP var klart imot forslaget. De advarte mot det og hevdet at kjønnskvoltering ville kunne direkte motvirke etableringer i utkantstrøk. Flertallet, som besto av Arbeiderpartiets representanter, sluttet seg imidlertid til forslaget.

Saken var ikke avsluttet med dette. I forbindelse med Stortingsvalget i 1981 ble det skifte av regjering og Høyre tok over makten med Kåre Willoch som statsminister. Departementets videre behandling av saken ble preget av dette og innstillingen fra mindretallet i komiteen ble rådende for den endelige behandlingen. I St meld nr 62 1980-81, Tillegg til St meld nr 84 1980-81 Om fylkesplanleggingen, sa den nye regjeringen, s 8:

”Regjeringen ønsker ikke å følge opp forslaget om at det kan settes vilkår om kjønnskvoltering når det søkes om etablerersamtykke og støtte fra Distriktenes utbyggingsfond. Det vil i stedet bli satset på positive virkemidler og stimulanser for å bedre sysselsettingsmulighetene for kvinner.”

Dermed var det satt endelig punktum for bruken av kjønnskvoltering i tilknytning til fondets virkemidler. Motstanderne og den patriarkalske kjønnsforståelsen hadde vunnet en klar seier i kampen om den distriktpolitiske agendaen.

På søken etter nye spor

Til tross for at arbeidet med å knytte virkemidler til det politiske problemfeltet *kvinnens sysselsettingsmuligheter i distriktene* hadde feilet, var ikke feltet lagt dødt. I KAD var distriktsutbyggingsavdelingen opptatt av å gjøre noe, men siden kjønnskvoltering ikke lenger var veien å gå, ville avdelingen gi problemfeltet høyere prioritet i det ordinære distriktsutbyggingsarbeidet. Igjen ble det understreket at kvinners yrkesdeltakelse i distriktene ville være en forutsetning for å lykkes med målet om å bevare hovedtrekkene i bosettingsmønsteret. Avdelingen mente derfor at disse spørsmålene burde gis særlig oppmerksomhet i utbyggingspolitikken generelt. Selv om kjønnskvoltering ikke lenger var aktuelt, mente avdelingen at en burde fokusere på sysselsettingseffekten for kvinner i behandlingen av enkeltsaker.

De politiske signalene ble fanget opp i DU, som i årsmeldingen for 1981 for første gang hadde *Kvinner og distriktsutbygging* med som et eget delkapittel under punktet *Andre distriktpolitiske spørsmål*. Her vedgikk DU-styret at distriktpolitikken hadde vært drevet under en forutsetning om menn som familieforsørgere, med den konsekvens at

sysselsetting for menn var ansett som tilstrekkelig økonomisk vilkår for å sikre bosettingen i distriktene. Styret sa:

”Men dette reknestykket bygger på sviktande føresetnader: alle kvinner er ikkje gifte, stadig fleire kvinner er einslege forsyntarar, og kvinner krev i aukande grad inntekstgjevande arbeid. Når så yrkes- og sysselsetjingsvilkåra for kvinner er langt betre i sentrums – enn i distriktsområda, er det berre ein distriktpolitikk som verkar aktivt også for kvinner som vil motverka ei avfolkning av distrikta. Distriktpolitikken må ikkje ta utgangspunkt i at mannen er eineforsytar. Stadig færre kvinner godtek ulønna arbeid som økonomisk basisvilkår, og det må ein ta omsyn til i distriktpolitikken” (DU’s Årsmelding 1981, s 51).

Det var i ferd med å skje en endring i forståelsen av kjønn. Kvinner var ikke lenger forstått som økonomisk avhengige av menn, men som selvstendige individer med egne økonomiske interesser og evne til å fatte beslutninger på egne vegne. Konsekvensen av denne endringen var at også tenkningen rundt distriktpolitikken og dens virkemidler måtte endres.

Det var med andre ord klart at også DU så på problemfeltet *kvinnens manglende sysselsettingsmuligheter i distriktene* som legitimt. En var blitt oppmerksom på kvinners spesielle distriktsproblemer og mente nå at handling måtte komme i forlengelsen. Som bebudet i årsmeldingen for 1981 ble dette fulgt opp i årsmeldingen for 1982 der kvinner og distriktpolitikk ble behandlet som et særskilt tema. Meldingen inneholdt en grundig og nyansert analyse av situasjonen for kvinner i distriktene samtidig som de første nye forslagene til tiltak ble presentert. Kapittel 6 i DU’s Årsmelding 1982, *Regional kjønnsmessig ubalanse i befolkning og sysselsetting*, ble et viktig politikkdokument. Grunnlaget for tenkningen og legitimiteten i arbeidet med utformingen av den framtidige kvinnesatsingen ble lagt her.

Analysen ble innledet med hovedmålsettingen i distriktpolitikken som var ”å opprettholde hovedtrekkene i dagens bosetting”(DU’s Årsmelding 1982, s 5). En mente at levedyktige lokalsamfunn forutsatte akseptable levekår med blant annet tilfredsstillende arbeidsmuligheter for både kvinner og menn, men at slik situasjonen så ut i mange svakt utbygde distrikter var ikke disse forutsetningene oppfylt for kvinner. Det resulterte i at

kvinner flyttet til sentrale strøk der det var arbeid å få. Det ble vist til flere undersøkelser som påpekte sammenhengen mellom steders tilgang på arbeid for kvinner og andelen kvinner i alderen 20–39 år, såkalt fruktbar alder. Arbeidsforhold ble ansett som det viktigste flyttemotivet.

I løpet av 1970-tallet hadde sysselsettingssituasjonen for kvinner i distriktene bedret seg som et resultat av utbyggingen av velferdskommunene. Ekspansjonen i offentlig sektor, ikke minst innen helsesektoren, hadde åpnet et nytt arbeidsmarked for kvinner i distriktene (Lotherington og Thomassen 1997). Siden dette var et arbeidsmarked utenfor DUs domene, måtte fondsstyret medgi at DU nok ikke hadde spilt noen hovedrolle med tanke på økt kvinnesysselsetting på 1970-tallet. De fleste næringene fondet hadde støttet var klart mannsdominerte. En kunne vise til at av fondets samlede støtte gikk 23,6 prosent til virksomhet innen relativt kvinne­dominerte næringer, det vil si næringer med mer enn 40 prosent kvinnelige sysselsatte (DUs Årsmelding 1982, s 63). Ettersom det ikke lå an til at offentlig sektor ville fortsette å ekspandere i samme tempo som kvinner søkte seg ut i betalt arbeid, så det ut til at det fortsatt ville være undersysselsetting av kvinner i distriktene. Som ledd i en politikk for å bevare hovedtrekkene i bosettingen så en derfor behov for tiltak. På grunn av sin sentrale rolle som distriktsutbyggingsorgan, mente fondsstyret at DU hadde et særlig ansvar for dette og at det var et behov for:

”et handlingsprogram for å møte de distriktsmessige skjevhetene i befolkningen som de dårlige sysselsettingsmuligheter for kvinner fører med seg. Et slikt handlingsprogram bør bli retningsgivende for fondets virksomhet i tiden framover og bør i nødvendig utstrekning innarbeides i fondets regelverk” (DUs Årsmelding 1982, s 63).

DUs Årsmelding for 1982 la fram en skisse til et slikt program.

Tiltak og forsøk som ledd i distriktpolitikken

I St meld nr 55 1980-81 ble DU tildelt en sentral rolle som tiltaksorgan. Det ble hevdet at DU burde øke innsatsen og engasjementet i arbeidet med å prøve ut nye ideer og metoder i tiltaksarbeidet. Dette var en viktig kilde til inspirasjon i arbeidet med å utvikle en

politikk overfor kvinner i distriktene. En ønsket på en positiv måte å stimulere til bedring av sysselsettingsmulighetene for kvinner i distriktene. Tiltakene som ble foreslått var:

- *Gradert opplæringstilskott.* Det gikk ut på å gi bedrifter som ansatte kvinner økonomisk støtte til nødvendig opplæring. Et høyere tilskott ved ansettelse av kvinner enn menn ville kompensere for kvinners dårligere yrkeserfaring.
- *Gradering ved tildeling av lån, garanti og tilskott fra fondet.* Her var tanken at jo høyere andel kvinner en regnet med å ansette, desto høyere støtte kunne bedriften få.
- *Vurdering av fondets næringsmessige virkeområde.* Den næringsmessige avgrensningen DU hadde vært underlagt, dvs industri, vareproduksjon og enkelte tjenesteytende næringer, innebar i praksis at det i hovedsak var mannsdominerte arbeidsplasser som fikk støtte. En utvidelse til også personlig tjenesteyting ville kunne bedre situasjonen.
- *Prøveprosjekt for sysselsetting av kvinner.* På bakgrunn av gode erfaringer fra Sverige med å øke kvinners sysselsettingsmuligheter i mannsdominerte yrker, ønsket fondsstyret at også DU skulle gå inn for slike avgrensede forsøk.
- *Støtte til rekrutteringskampanjer.* Igjen med henvisning til Sverige og et såkalt ”Hårløfterprosjekt”, var ideen å rette oppmerksomheten mot potensielle kvinnelige etablerere. Fondet kunne delta aktivt i arbeidet med å opprette en etablererskole der kvinner kunne tilbys egne kurs i ledertrening og selvtillit.
- *Holdningsskapende arbeid i fondets regi.* En så behov for holdningsendring både i næringslivet og i forvaltningen for å kunne bidra til bedring av distriktskvinnens sysselsettingsmuligheter. Fondet sentralt hadde særskilt ansvar her.
- *Informasjonsvirksomhet.* Det ble sett som viktig å utarbeide informasjonsmateriell om betydningen av kvinners sysselsettingsmuligheter i distriktene rettet inn mot bedriftseiere, kvinnelige arbeidssøkere og potensielle kvinnelige bedriftsetablerere.
- *Eget utvalg i fondet.* For å kunne gjennomføre arbeidet som skissert over, mente styret det var behov for å sette ned et eget utvalg bestående av ansatte fra ulike avdelinger. Også i fylkenes næringsavdelinger burde en peke ut en saksbehandler med særskilt ansvar for disse spørsmålene. Det ble imidlertid understreket at utpeking av spesielle ansvarshavende ikke skulle frata andre i organisasjonene ansvar.

Forslagene ble drøftet i Stortinget og videre bearbeidet i DU. Konklusjonen var at alle forslagene skulle følges opp av det særskilte utvalget – Arbeid for begge kjønn (ABK) - som ble opprettet for en ettårsperiode i mai 1983. Utvalget skulle arbeide ut fra målsettingen om å vinne og spre erfaringer som kunne brukes for å øke kvinnesysselettingen i distriktene, samt gjennomgå fondets virkemidler og praktiseringen av dem.

Samtidig med opprettelsen av ABK-utvalget, ble to prøveprosjekter satt i verk i løpet av 1983: Ett i Verran kommune der hensikten var å prøve ut nye modeller for tiltaksarbeid som kunne bidra til å utnytte det potensialet som en antok var til stede i den kvinnelige delen av befolkningen der. Det andre var et forsøk med etablererskole for kvinner i Hedmark i regi av Statens Teknologiske Institutt (STI).

Det praktiske arbeidet med kvinnesatsingen var i gang.

ABK-utvalget fikk stor betydning for framdriften i arbeidet. Det fikk sommeren 1984 utvidet sin virksomhetsperiode med ett år, og med ytterligere tre år sommeren 1985. Utvalgsarbeidet ble effektivisert gjennom nedsettelsen av et aktivt arbeidsutvalg bestående av tre personer som hadde omlag 1/3 av arbeidstiden sin dedikert til dette arbeidet. Mye tid gikk med til oppgaven med å informere innad og utad om behovet for å satse på kvinner og sysselsetting i distriktene. Det viste seg raskt at erfaringsgrunnlaget en hadde å bygge informasjonen på var tynt når det kom til konkretisering av kvinnerettede tiltak. Behovet for å øke tilfanget av ideer og praktiske løsninger førte til at ABK-utvalget fikk gjennomslag for å sette i gang en kampanje for kvinnerettet tiltaksarbeid. Tidlig i 1985 vedtok styret i DU å sette av en million kroner til kvinnerettede tiltaksprosjekter som kunne bidra til å prøve ut nye modeller for tiltaksarbeid som tok utgangspunkt i kvinnes egne ressurser og forutsetninger. *Kvinnemillionen* var et faktum.

Farvel til likestilling som drivkraft

Utredningen NOU 1978:6 *Arbeid for kvinner* hadde en klar likestillingsprofil. Formålet var å fokusere på og analysere forhold knyttet til kvinners rettigheter og manglende likestilling på arbeidsmarkedet. Forslagene til tiltak var utformet i et likestillingsperspektiv, det vil si at hensikten var å oppnå likestilling mellom kvinner og menn på arbeidsmarkedet. Dette gjaldt også for tiltakene som ble foreslått å gjelde for DUs virkemidler og det var klart i tråd med tidsånden. Når det gjaldt tenkning om forhold mellom kvinner og menn var det likestillingsideologien som rådet. Forståelsen av kjønn var likhetsorientert.

DU-styret oppfattet likevel ikke DUs rolle å være pådriver i likestillingspolitikken ut over det ansvar likestillingsloven tillot alle offentlige myndigheter. I begrunnelsene for hvorfor DU skulle arbeide for å bedre kvinners sysselsettingsmuligheter holdt derfor ikke argumenter om likestilling mellom kvinner og menn. Fondsstyret sa eksplisitt at:

”Fondsstyrets begrunnelse for disse tiltakene er av ren distriktspolitisk karakter og ikke likestillingspolitisk. Utformingen og praktiseringen av disse tiltakene må primært skje ut fra hensynet til det enkelte distrikt, og ikke først og fremst ut ifra hensynet til kvinnene på arbeidsmarkedet i det enkelte distrikt. Men i praksis vil disse hensyn ofte være sammenfallende” (DUs Årsmelding 1982, s 64).

Men altså ingen tvil om at distriktshensynene skulle gå foran hensyn til kvinner i saker der slike hensyn ikke var sammenfallende. Argumentene mot kjønnskotering var av en slik karakter. Å garantere kvinner adgang til nye arbeidsplasser gjennom kvoteringsordninger ble avvist av frykt for at det ville bety at bedriftene ikke ville etablere seg i distriktene overhodet. Det ville i så fall gå ut over distriktene. Men hva slags forståelse av kjønn lå under en slik argumentasjon? Hvorfor skulle bedriftene la være å etablere seg i distriktet hvis de måtte ansette minst 40 prosent kvinner? Det er lett å tolke dette som en forståelse av kvinnelig arbeidskraft som mindre verd enn mannlig arbeidskraft. Det er en tolkning som personlig sekretær i KAD, Bjørg Hermansen, mer enn antydte i sitt tilsvarende til Sissel Fredriksen i Dagblad-debatten sommeren 1981, der hun sa at en slik argumentasjon ligger faretruende nær en forståelse av kvinnelig arbeidskraft som mindreverdige.

Begrunnelsen for å fokusere særskilt på kvinner ble etter dette helt og holdent knyttet opp mot målsettingen om å opprettholde bosettingsmønsteret. Likestilling var ikke lenger et legitimt tema på den distriktpolitiske arenaen.

6.4 Bare punkt på dagsorden eller også premiss for politisk endring?

'Kvinner i distriktsnorge' ble et punkt på den distriktpolitiske agenda i løpet av første halvdel av 1980-tallet. 'Kvinnemillionen' markerte i 1985 den definitive entreen ved at det for første gang ble bevilget midler som hadde som formål å gjøre noe i forhold til distriktskvinnens sysselsettingssituasjon. Prosessen fram til dette, som av mange aktører anses som den kvinnerettede distriktpolitikkens begynnelse, hadde vært lang.

I politiske dokumenter på 1950-tallet ble tema omtalt, i form av kvinners høyere nettoutflytting fra distriktene enn menns, men det ble ikke ansett som en sak distriktpolitiske myndigheter skulle gjøre noe med. På 1960-tallet ble det stilt spørsmål ved det offentlige manglende interesse og ansvar for distriktskvinnens sysselsettingsmuligheter. Spørsmålet ble diskutert, men avvist på så vel sentralt politisk hold som av distriktpolitikkens utøvende myndighet, DU. Spørsmålet var irrelevant for distriktpolitikken. Først på 1970-tallet ble det et legitimt og relevant emne for distriktpolitisk diskusjon med navnet 'manglende sysselsettingsmuligheter for kvinner i distriktene', men det var kun et diskusjonstema inntil 'Kvinnemillionen' i 1985.

Agendasetting på to nivåer

Det var to viktige endringer av den politiske agendaen i Norge som bidro til at 'kvinnespørsmålet' ble satt også på den distriktpolitiske dagsordenen. For det første var det endringer på den generelle offentlige agenda, for det andre var det endringer i distriktpolitikken selv.

I løpet av 1960-tallet hadde problematisering av 'likestilling mellom kvinner og menn' fått økt offentlig oppmerksomhet og 1970-tallet var tiåret for institusjonalisering av likestillingspolitikken. Det skjedde gjennom lover og regler, samt etablering av offentlige organ for å følge med og følge opp regelverket. Kvinners situasjon i samfunnet og forholdet mellom kvinner og menn var blitt et legitimt diskusjonstema og likestillingspolitikk var blitt en del av den generelle offentlige agenda. Da 'Kvinnemillionen' ble vedtatt i 1985 hadde 'kvinnespørsmålet' vært en aktiv del av den generelle offentlige agenda i over et tiår. Distriktpolitikken lå etter samtidig som situasjonen for endring var overmoden, også med tanke på hvordan den spesifikke agendaen så ut.

En viktig endring på den distriktpolitiske agenda på 1970-tallet var at hovedmålet for distriktpolitikken gikk fra 'økonomisk vekst gjennom strukturendring og urbanisering' til 'bevaring av hovedtrekkene i bosettingsmønsteret'. Det var en substansiell endring også med tanke på hvilken rolle distriktskvinner kunne spille. Mens kvinners flytting før 1972 ble betraktet som et uproblematisk ledd i strukturendring og urbanisering, åpnet den nye hovedmålsettingen opp for en problematisering av kvinners flyttehyppighet. Fordi kvinner i distriktene var i ferd med å nå samme nivå som sentrumskvinner hva gjaldt fødselshyppighet, kunne ikke lenger fødselsoverskuddet bidra til befolkningsvekst eller stabilisering. Kvinners flytting hadde fått en ny betydning: Det var ikke mulig å nå hovedmålet i distriktpolitikken med mindre kvinner lot være å flytte eller kom tilbake til distriktene. Rasjonalet for en kvinnerettet distriktpolitikk kunne med det knyttes til kjernen i distriktpolitikken selv. Likevel gikk det mer enn ti år fra endringen i hovedmålsettingen var et faktum til det ble bevilget midler til en kvinnerettet orientering av distriktpolitikken.

Dette reiser to spørsmål. For det første: hvorfor ble det spesifikke nivået hengende etter i endringen av dagsorden? For det andre: var opprettholdelse av bosettingsmønsteret et reelt mål som alle de distriktpolitiske aktørene sto bak? Det siste spørsmålet er ikke tema for denne avhandlingen og vil derfor ikke bli behandlet på samme måte som det første.

Jeg stiller det likevel fordi det er ulogisk å skulle kjempe imot eller neglisjere en politikk som rettes inn mot en gruppe aktører som er vital for måloppnåelsen. Dersom aktørene hadde som mål å opprettholde bosettingen, var det underlig at de ikke ville gå inn for en politikk som hadde til hensikt å sikre tilstedeværelsen av den reproduserende halvdel av befolkningen. Jeg vil derfor la muligheten stå åpen for at enkelte aktører ikke anså bosettingsmålet som det viktigste og at de derfor ikke så relevansen av en kvinnerett distriktpolitikk.

Problemet forstått som manglende sysselsetting

'Kvinnespørsmålet' kom på den distriktpolitiske agenda definert som 'manglende sysselsettingsmuligheter for kvinner i distriktene'. Problemet ble forstått som et avfolkningsproblem som blant annet skyldtes at kvinner flyttet fra distriktene for å få arbeid. På den generelle offentlige agenda var 'kvinnespørsmålet' dels analysert som familierelatert, dels som arbeidslivsrelatert. Målet om opprettholdelse av bosettingsmønsteret berørte også begge disse forholdene, men distriktpolitikken hadde tradisjonelt vært næringslivs- og arbeidslivsorientert. Familiespørsmål var definert ut av den distriktpolitiske diskursen. Slik kan vi forstå hvorfor spørsmålet om kvinners flytting ensidig ble relatert til sysselsettingssituasjonen i distriktene.

En fokusering på andre forhold enn sysselsetting var utelukket fra debatten med den konsekvens at den eneste løsningen på problemet var å skape arbeidsplasser for kvinner i distriktene. At flytting fra distriktene kunne ha å gjøre med andre forhold, som for eksempel intoleranse og bygdesamfunns manglende respekt for kvinner, ble ikke diskutert offentlig. De sentrale kvinnepolitiske spørsmålene som ble reist i den generelle offentlige debatten, ble avvist og ansett som irrelevante for distriktpolitikken. Dette kom til uttrykk gjennom motstanden mot å inkludere likestilling som argument for en kvinnerett distriktpolitikk.

Hva den manglende sysselsettingen for kvinner i distriktene skyldtes var heller ikke et åpent diskusjonstema. I hovedsak ble det forklart med 'moderniseringen' og 'sentraliseringen', noe som ikke var sett på som et problem før 1972. Etter 1972, med

endringen av målsettingen for distriktspolitikken, var situasjonen annerledes. Målet om opprettholdelse av bosettingsmønsteret innebar en kritikk av 'sentraliseringen' som en abstrakt størrelse. Hvilken rolle det offentlige generelt og distriktspolitikken spesielt spilte i dette ble i liten grad drøftet. Jeg har ikke funnet andre enn Sissel Fredriksen som eksplisitt har sagt at distriktspolitikken selv har bidratt til å skape en ugunstig situasjon for kvinner og kvinners muligheter i distriktene. Å ta opp denne diskusjonen ville kreve en problematisering av kjønnsforståelsen.

Uensartet forståelse av kjønn

Den generelle debatten i samfunnet på 1970-tallet handlet mye om manglende likestilling mellom kvinner og menn. Det spesifikke offentlige utredningsarbeidet som var gjort angående kvinners rett til inntektsgivende arbeid satte særskilt fokus på manglende likestilling på arbeidsmarkedet, noe som absolutt var relevant også i distriktspolitisk sammenheng. Forståelsen av kjønn var likhetsorientert. Kvinner og menn var like og skulle behandles likt, med mindre ulikebehandling var nødvendig for å oppnå resultatlikhet.

Forståelsen av kjønn på den distriktspolitiske arenaen var ikke slik. Distriktspolitikken var bygget på en idé om den mannlige familieforsørgeren, hjørnesteinskjønn. Kvinner var ikke selvstendige aktører, men avhengige av økonomisk støtte gjennom ekteskapet. Det viktige for distriktspolitikken var derfor å skaffe menn arbeid. Denne patriarkalske forståelsen av kjønn kom i første omgang til uttrykk gjennom DUs praktiske arbeid. Distriktutbygging var lik industriutbygging i distriktene, og de næringene en satset på ga typiske mannsarbeidsplasser. I det forslaget om kjønnskvoltering av arbeidsplasser finansiert av DU ble lansert, kom denne kjønnsforståelsen også til uttrykk gjennom motstandernes uttalelser. Vi finner det i tillegg eksplisitt uttrykt i DUs Årsmelding for 1981, der fondsstyret reflekterer over egen virksomhet og medgir at en slik forståelse av kjønn har ligget til grunn for DUs arbeid.

Ved å fokusere på misforholdet mellom de to forståelsene av kjønn kan vi forstå hvorfor *kvinner i distriktene* som problemområde trengte så lang tid for å komme inn på den

distriktpolitiske agenda. Lanseringen av kjønnskvoltering som virkemiddel var meget radikalt og dristig på en politisk arena med en slik patriarkalsk kjønnsforståelse. Det var et klart og entydig forslag, til dels teknisk detaljert, hvis konsekvens ville være at minimum 40 prosent av alle nye arbeidsplasser finansiert av DU ville bli forbeholdt kvinner. For en rekke aktører var dette helt uholdbart og uansvarlig, jf debatten rundt lanseringen av forslaget.

Klarheten og entydigheten var kjønnskvolteringsforslagets problem. Det ga ikke rom for tolkning og tilpasning. Siktemålet med virkemidlet var likestilling på arbeidsmarkedet, noe som krevde én forståelse av kjønn for å kunne bli akseptert, nemlig en likhetsorientert forståelse. Forslaget var også rimelig entydig når det gjaldt hvem som ville tjene på at det ble gjennomført. Kvinner som ønsket inntektsgivende arbeid var en klar målgruppe som ville vinne, i hvert fall på kort sikt. Det var nettopp dette motstanderne kjempet imot. Det var uakseptabelt å innføre et virkemiddel som kvinner ville tjene på og menn tape på. Kvinner var tross alt mindre verd enn menn i henhold til den rådende forståelsen av kjønn i distriktpolitikken.

I følge Cobb and Ross (1997) er entydig framstilling av et saksforhold noe som gjør at det vanskeligere vinner gehør og får innpass på dagsorden. Tvetydighet derimot, åpner opp for flere tolkninger av et saksforhold og lar ulike aktører legge sine problemforståelser til grunn for vurdering av saken. Cobb and Ross hevder også at en viktig strategi vil være å legge vekt på at saken har eller vil få vidtrekkende betydning og berøre langt flere enn den aktuelle målgruppen. Kjønnskvolteringsforslaget var ikke slik. Så lenge det ble oppfattet som at kvinner ville vinne og menn ville tape, var mulighetene for gjennomslag små. Det ble da heller ikke noe av kjønnskvolteringen.

En tredje mulighet sier Cobb and Ross er å argumentere ut fra et langsiktig perspektiv: Dersom en ikke gjør noe med problemet i dag vil det bli et større problem i framtiden. Det var nettopp en slik argumentasjon som hjalp fram ideen om å fokusere spesielt på kvinner og sysselsetting i distriktene. Dersom kvinner ikke fikk arbeid i distriktene ville de flytte til sentrum og det ville gi et kvinneunderskudd i distriktene. Konsekvensen av

det ville enten være at menn flyttet etter eller at distriktene ble 'forgubbet'. Uansett menns valg, ville det på lang sikt bety avfolking av bygdene.

En slik argumentasjon utvidet også perspektivet på hvem som ville tjene på saken. På lang sikt ville også menn tjene på at kvinner fikk bedre sysselsettingsmuligheter. I tillegg ble fokuset eksplisitt rettet mot målsettingen i distriktpolitikken, nemlig opprettholdelse av bosettingsmønsteret. Dersom en ikke bedret sysselsettingsmulighetene for kvinner i distriktene, ville det ikke være mulig å opprettholde bosettingsmønsteret. Slik sett ble sakskomplekset langt mer tvetydig og flere forståelser av kjønn kunne dermed forsvare en slik politikk. Aktører med et likhetsorientert perspektiv kunne arbeide for saken fra sitt ståsted, mens de med en patriarkalsk kjønnsforståelse kunne akseptere en satsing på kvinner fordi det ville være til fordel for menn i det lange løp.

Nå var det slik at også kjønnskvoeringsforslaget etter hvert ble dreid i retning av fokus på bosettingsmålet, men likestillingslogikken var fortsatt framtrødende og det var et problem. Det dreide seg uansett om at kvinner skulle sikres minst 40 prosent av de nye arbeidsplassene, med den konsekvens at det ble 40 prosent færre arbeidsplasser til menn enn det ellers ville ha blitt. Saken var for klart og entydig rettet inn mot å gjøre noe til fordel for kvinner³¹.

Det som kom ut av debatten om kjønnskvoering og som var viktig for at kvinnesatsingen til slutt fikk en plass på den distriktpolitiske agenda, var synliggjøringen av de ulike forståelsene av kjønn. Det ble overtydelig at distriktpolitikken hadde vært basert på en patriarkalsk forståelse av kjønn som ikke lenger var gangbar i den generelle offentligheten. Distriktpolitikken måtte justeres slik at den kom i overensstemmelse med den øvrige offentlige debatt slik at den kunne sikres legitimitet.

³¹ Kjønnskvoering som virkemiddel for å sikre kvinnerepresentasjon i offentlige råd og utvalg har en annen historie. Det ble vedtatt politisk og gjennomført med suksess nettopp på grunn av entydigheten, men dette skjedde på den generelle politiske agenda der likestillingsspørsmålet var legitimt.

Det er likevel ikke riktig å si at forståelsen av kjønn på den distriktpolitiske arena ble likhetsorientert etter dette. Kjønnskvotering var stadig uaktuelt og i argumentasjonen for å sette inn tiltak for å bedre kvinners sysselsettingsmuligheter, ble det eksplisitt sagt at det *ikke* var av hensyn til kvinnene. En så det som viktig å understreke at det ikke var et likestillingsmotiv som lå til grunn. Likestilling var ikke del av den distriktpolitiske diskursen på det operative nivået som DU representerte. I tillegg var det klart at det ikke hadde skjedd noen endringer hva gjaldt den øvrige distriktpolitikken. Hovedtyngden av innsatsen var fortsatt rettet inn mot mannsdominerte næringer og bransjer. Den patriarkalske forståelsen av kjønn dominerte den distriktpolitiske diskursen og kontrollerte agendaen gjennom å avgjøre hvilke saker som var legitime og åpne for debatt.

I 1985 var den kvinnerettede distriktpolitikken et punkt på dagsorden, men kampen om dagsorden var ikke vunnet i den forstand at det nye politikkområdet ville være med på å legge premissene for den videre distriktpolitiske utviklingen. Spørsmålet var heller hvilke muligheter for utvikling av den kvinnerettede distriktpolitikken som lå i den patriarkalske konteksten den skulle operere innenfor. Dette spørsmålet står i fokus for de følgende kapitlene som handler om utviklingen av politikkområdet på midten av 1980-tallet. Hvilket handlingsrom hadde aktørene i det kvinnerettede arbeidet?

Andre fase: Oppbygging av et nytt politikkområde

Via to pressemeldinger gikk det ut varsel til omgivelsene om at DU ville foreta visse endringer i sin politikk. Pressemeldingene ble sendt ut i midten av januar 1985, henholdsvis 15 og 24:

PRESSEMELDING NR 1/1985

Distriktenes utbyggingsfond:

- Høyere opplæringstilskott for kvinner enn for menn

Distriktenes utbyggingsfond har fått nye retningslinjer for tildeling av tilskott til opplæring i distriktsbedriftene. Dersom opplæringen omfatter kvinner i stedet for menn kan tilskottet utgjøre inntil 75 prosent av kostnadene, mens det til opplæring av menn kan gis tilskott på inntil 50 prosent av kostnadene.

Satsene er gradert slik at høyest tilskott gis i de mest næringssvake områder.

Fondet vil også kunne gi høyere investeringstilskott når distriktsbedriftene gjennomfører investeringer som gir høyere kvinneandel i arbeidsstokken.

Bedre sysselsettingsmuligheter for kvinner.

Hensikten med de nye ordningene er å bidra til å bedre sysselsettingsmulighetene for kvinner i distriktene slik at fraflyttingen kan stoppes og bosettingen sikres.

De nye ordningene vil gjøre det lettere å få flere kvinner i mannsdominerte yrker, og ellers bidra til at kvinnene også kan utvikle seg og avansere i distriktsbedriftene.

PRESSEMELDING NR 4/1985

Distriktenes utbyggingsfond:

- 1.000.000,- kr til jobbskaping for kvinner

Styret i distriktenes utbyggingsfond har øremerket 1.000.000 kroner til pilotprosjekter for å skape flere arbeidsplasser for kvinner. Forslag til prosjekter skal fremmes til næringsavdelingene i fylkene.

Formålet er å få kvinner til å etablere egen næringsvirksomhet og å få flere kvinner inn i eksisterende bedrifter. Søknadsfristen er satt til 15. Juni 1985. Fondet håper også andre enn tradisjonelle konsulentfirmaer og kommuner har ideer til prosjektet.

Prosjekter som blir finansiert med de "øremerkede" midlene får 70% finansieringsstøtte. Andre prosjekter vil kunne få inntil 50% finansiering fra fondet.

Bakgrunnen for denne satsingen fra Distriktenes utbyggingsfond er at fondet mener det er helt nødvendig å prioritere kvinners sysselsettingsmuligheter i distriktene. Erfaringene fra tiltaksprosjekter hittil er at etablereren stort sett er hannkjønn. Følgelig må det et krafttak til for å få flere kvinnelige etablerere og også på andre måter styrke sysselsettingsmulighetene til kvinner i distriktene.

Pressemelding nr 1/1985 gikk ut i forbindelse med et seminar om kvinner og tiltaksarbeid som ble holdt 16-17 januar. Pressemelding nr 4/1985 kom etter at DU-styret den 24 januar vedtok å øremerke en million kroner til kvinnerettede prosjekter. Vedtaket om øremerking kom som et resultat av godt forarbeid av ABK-utvalget i sekretariatet, men også på grunn av den positive responsen fra fylkenes representanter på seminaret i januar og et seminar med fylkeskommunene som var avholdt i juni 1984.

Pressemeldingene var et viktig ledd i DUs arbeid med å spre informasjon om det nye politikkområdet som var i ferd med å ta form, mens seminaret som var det første i rekken av mange tilsvarende, var tenkt å bidra til oppbygging av bredest mulig erfaring om kvinnerettet tiltaksarbeid. Å få en politikk for økt kvinnesysselsetting i distriktene til å virke var en utfordring som krevde innsats fra mange. Et seminar med deltakere fra administrasjonen lokalt og sentralt, fra brukerne av virkemidlene og fra forskere var en av arbeidsmåtene som ble brukt for å få dette til. Også DUs daværende direktør, Leif Aune, understreket nødvendigheten av ekstra innsats og engasjement i forordet til rapporten fra seminaret i 1985. Han sa:

”Vi er nå inne i en periode med økende skjevhet i kjønnsbalansen og avtakende eller stagnerende kvinnesysselsetting i en rekke distrikter. Dette representerer en alvorlig fare såvel for bosettingen som for vitaliteten i alle de lokalsamfunn dette gjelder. Det må derfor være en sentral distriktspolitisk oppgave å medvirke til å snu denne utviklingen, noe som vil kreve profesjonalisme og stayer-egenskaper hos alle som engasjerer seg. Jeg håper seminaret har bidratt til større innsikt i hvordan utfordringene skal møtes, men enda mere at det har virket som en stimulans til å stå på.”

Med den kunnskap vi i dag har hva gjelder forholdet mellom kjønn og organisasjon, kan Aunes uttalelse synes forutseende. På den annen side kan vi undre oss over hva han så. Hvorfor trodde han det ville kreve ”stayer-egenskaper hos alle som engasjerer seg”? Hva var det med dette politikkområdet som gjorde at folk kunne trenge en ekstra ”stimulans til å stå på”? Ser vi på virkemidlene som ble foreslått var de tross alt ikke nye. Det dreide seg på den ene siden om å øke støttebeløpet dersom tiltaket førte til arbeidsplasser for kvinner, og på den andre siden å sikre at et visst beløp (1 mill kr) ble brukt til prosjekter som ga kvinner arbeid i distriktene. Virkemidlene var allerede i bruk. Poenget var en viss

dreining og justering av dem slik at de skulle nå fram til distriktskvinner som ønsket betalt arbeid. Til syvende og sist dreide det hele seg om å utvikle en strategi for å nå hovedmålet i distriktpolitikken, nemlig opprettholdelse av bosettingsmønsteret. Endringene var bagatellmessige. Det kan likevel hende at Aune gjennom diskusjonene blant annet i DU-styret hadde sett hvilken effekt det hadde på (mann)folk når spørsmål om kvinner i distriktene ble reist. Kanskje så han for seg den motstand aktørene ville komme til å møte og at han derfor fant det betimelig med en advarsel i forkant?

Jeg skal dvele litt ved kunnskapen om kjønn og organisasjon fordi det har betydning her. Den gir en viktig bakgrunn for å forstå under hvilke betingelser det nye politikkområdet skulle utvikles. Mens kampen om dagsordenen foregikk på politisk nivå, med DU som en av mange aktører, dreier jeg nå fokus for analysen mot interne forhold i DU. Det betyr ikke at jeg underminerer den rollen KAD eller andre aktører spilte i dette. Det er klart andre enn DU fortsatt var aktører i utviklingen av det kvinnerettede arbeidet. Fokuset på DU er imidlertid en måte å avgrense et stort empirisk materiale på, som jeg kan forsvare på bakgrunn av DUs rolle som utøvende aktør i distriktpolitikken. Striden om hvorvidt det skulle utvikles en kvinnerettet distriktpolitikk var bilagt. Nå gjaldt det å gi det kvinnerettede arbeidet innhold og retning. DU-sekretariatet spilte en grunnleggende og sentral rolle i dette.

I analysen av politikkens utvikling fra det tidspunktet da den kom på dagsorden, har jeg igjen hatt behov for teori på et lavere nivå enn 'forståelser av kjønn' som er overordnet for denne studien. I denne fasen av den kvinnerettede politikken er ikke lenger litteraturen om dagsordensetting relevant, mens teorier om kjønn og organisasjon har noe å bidra med i forhold til å forstå sammenhengen mellom organisasjonsinterne prosesser og politikkutforming. I neste kapittel skal jeg drøfte ulike teoretiske tilnærminger til dette tema.

Kapittel 7: Kjønn og organisasjon

Acker og van Houten (1974) var allerede på 1970 tallet opptatt av å forstå og analysere sammenhengen mellom kjønn og organisasjon, men først på 1980-tallet så vi en økende og mer generell interesse for feltet. Blant dem var det i første omgang feministisk orienterte teoretikere (f eks Cockburn 1983 og Ferguson 1984) som så betydningen av organisasjonsteori for å forstå kjønn og kjønnsrelasjoner i samfunnet generelt. Siden har også organisasjonsteoretikere (f eks Hearn and Parkin 1983 og Morgan 1986) åpnet opp for at kjønn og feministiske tilnærminger har noe for seg for å forstå organisasjoner. Utover på 1980- og 1990-tallet var det mange teoretikere som leverte interessante bidrag til debatten. Særlig fra feministisk teoretisk hold syntes erkjennelsen av at *”feminism and organisational theory need each other”* (Ferguson 1984, s 4) å ha fått fotfeste.

I denne sammenhengen vil det føre for langt å gi en fyllestgjørende framstilling av dette teoritilfanget. Boken *Gender, Careers and Organisations* (Halford et al 1997) gir en presentasjon og drøfting av ulike tilnærminger som jeg finner både systematisk og oversiktlig. Jeg skal derfor presentere tre ulike tilnærminger til studiet av kjønn og organisasjon slik Halford et al har kategorisert dem: (1) Kjønnede organisasjoner som historiske tilfeldigheter, (2) Kjønn som essensiell egenskap ved organisasjoner, og (3) Kjønn integrert i organisasjonsstrukturen. Også resonnementene i det følgende er basert på Halford et al (1997).

Det er en fare for at framstillingen oppfattes som historisk sekvensiell, altså at vi nå har kommet til den tredje tilnærmingen i vår forståelse av kjønn og organisasjon, og at de andre er forkastet. Slik er det imidlertid ikke. Fortsatt er det mange som overhode ikke ser relevansen av å knytte kjønn og organisasjon sammen, mens andre ser koplingen som historisk tilfeldig eller som essensialistisk. For meg gir den tredje tilnærmingen det største rommet for tolkning og forståelse av prosesser i organisasjoner. Det er den jeg

forholder meg til i analysen av mitt materiale og det er derfor den kommer til slutt i denne presentasjonen.

7.1 Kjønnede organisasjoner som historiske tilfeldigheter

Representanter for den første tilnærmingen ser på organisasjoner, nærmere bestemt byråkratiske organisasjoner som i prinsippet kjønnsnøytrale. For dem er det ingenting ved byråkratiet som sådan som skulle tilsi at kjønn har betydning. I den grad organisasjoner likevel viser seg å produsere kjønnsulikhet blir dette sett på enten som et resultat av eksterne forhold, for eksempel at kvinners og menns ulike roller i familien påvirker deres muligheter i organisasjonen, eller som følge av imperfeksjoner ved byråkratiet, som for eksempel at de regler og rutiner som brukes ikke er reelt byråkratiske. Det faktum at organisasjoner som hovedregel har menn i ledende stillinger blir forstått som resultat av historiske tilfeldigheter. Rosabeth Moss Kanter (1977/93) er den sentrale representanten for dette synet.

Kanters resonnement er at det er posisjon i hierarkiet og ikke kjønn som bestemmer den enkeltes muligheter og atferd i organisasjonen. Analysen er basert på en individorientert forståelse av makt. Hun hevder at det er jobben som skaper personen og ikke personen som skaper jobben, og at vi må søke i maktstrukturene, ikke i kjønnsforskjellene for å forstå kvinners og menns ulike skjebne i organisasjonen. Siden det tilfeldigvis er menn som er i maktposisjoner i organisasjonen, har de makt til å dominere og kontrollere andre, som tilfeldigvis ofte er kvinner i underordnede posisjoner. Så snart kvinner oppnår seniorposisjoner vil også de kunne utøve makt. Med en kritisk masse av kvinner i lederstillinger vil ikke homososial atferd fra menns side lenger være mulig og mannsdominansen vil opphøre³².

³² Homososial atferd vil si at ledere rekrutterer og samarbeider med personer som likner dem selv. Slik reproduseres makten i organisasjoner. Kanter (1977) definerer det slik: "*by which certain managers and men are selected and differentiated according to their ability to display appropriate social credentials*" (p 48).

Problemet er historisk og løsningen er et spørsmål om tid, i og med at kvinner og menn anses i prinsippet å være like. Når det gjelder forholdet mellom sekretærer og sjefer sier Kanter at dette er en problematisk relasjon der kvinner (sekretærene) ikke kan oppnå makt fordi relasjonen ikke hviler på rasjonelle byråkratiske prinsipper, men er personlig og antikvarisk. For å kjønnsnøytralisere relasjonen er det derfor nødvendig å byråkratisere den, det vil si å gjøre den upersonlig og rasjonell, basert på entydige regler og rutiner.

Løsningene Kanter foreskriver er med andre ord å sørge for at enhver relasjon i organisasjonen er basert på grunnleggende byråkratiske prinsipper. Det vil sikre likebehandling av kvinner og menn og kjønnsforskjellene vil bli byråkratisert ut.

Dette resonnementet stiller ingen spørsmål ved Webers byråkratiforståelse, men følger opp ideen om at den idealtypiske byråkratiske organisasjonen er basert på upersonlige regler, prosedyrer og hierarkier som i sitt samspill opererer på den mest effektive og rasjonelle måte en organisasjon kan gjøre. Tradisjonelle former for makt og diskriminering, det være seg kjønns- eller klassebaserte, forekommer ikke i en slik organisasjon. Den byråkratiske organisasjon er i følge denne tilnærmingen i sin essens kjønnsnøytral, i tillegg til at det er den beste formen for organisasjon som finnes.

I et ideelt byråkrati vil en ny politikk enkelt kunne bli iverksatt som resultat av politiske vedtak. Byråkratene vil legge egne meninger, tanker og følelser igjen hjemme og lojalt og effektivt følge opp det ledelsen beslutter. Ut fra et slikt perspektiv vil en forvente at DU som en byråkratiske organisasjon burde være det rette instrument til å få til kvinneretting av distriktpolitikken. Siden målet var å opprettholde bosettingsmønsteret, og kvinners bosetting i distriktene var en sentral faktor for å oppnå det, samtidig som en antok at arbeidsplasser for kvinner var det som skulle til, var den logiske konsekvens at en skulle skape arbeidsplasser for kvinner i distriktene for å oppnå målet i distriktpolitikken. Det var nettopp slik det ble argumentert for kvinnerettingen.

I og med at det ikke var så enkelt å få dette til som logikken skulle tilsi, kan en innenfor et slikt perspektiv si at det skyldes at DUs byråkratiske struktur ikke var perfekt. Løsningen på problemet vil dermed være å arbeide for en perfektjonering av byråkratiet. En annen løsning vil være å stille spørsmål ved selve den byråkratiske strukturen, slik det neste perspektivet foreslår.

7.2 *Kjønn som essensiell egenskap ved organisasjoner*

Dette perspektivet representerer en skarp kritikk av ideen om det kjønnsnøytrale byråkratiet. Her framsettes den motsatte hypotesen i forhold til Kanter, nemlig at byråkratiet i sin essens er maskulint. Det reflekterer en bestemt mannlig måte å organisere på, noe som betyr at selv om kvinner oppnår høye posisjoner i organisasjonen vil ikke det medføre noen endring av byråkratiets patriarkalske karakter. Det som skjer er at kvinner som får ledende stillinger koopteres inn i en mannskultur slik at deres potensielle makt blir svekket.

Den fremste representanten for dette perspektivet er Kathy Ferguson (1984)³³. Hun tar også utgangspunkt i Webers forståelse av den byråkratiske organisasjonen, men hun ser den altså som maskulin i stedet for kjønnsnøytral. Hun mener at menn tar med seg sin maskuline sosialisering, som blant annet innebærer hierarkisering av relasjoner, inn i organisasjonene og slik dominerer og preger dem. Byråkratiske relasjoner mellom under- og overordnede i organisasjonen gjenspeiler relasjonene mellom kvinner og menn i en større sosial og patriarkalsk sammenheng. I Fergusons analyse blir det overlapp mellom patriarkat og byråkrati, noe hun mente ikke var tilfeldig, men tilsiktet. Hun ser en klar sammenheng mellom det patriarkalske samfunnet og den byråkratiske organisasjonsstrukturen. Aktørens kjønn og kjønns sosialisering blir også av sentral

³³ Jeg har ikke funnet fram til norske forskere som står for dette, men det minner om en essensialistisk, økofeministisk tenkemåte som vi kan finne hos enkelte forskere. I tillegg kan vi se tendenser til kategorisering av maskuline og feminine organisasjonsformer hos Kvande og Rasmussen (1990), uten at jeg vil påstå at de hevder at kjønn nødvendigvis er en essensiell egenskap ved organisasjoner.

betydning. Mens idealbyråkraten legger igjen egne tanker, føleleser og meninger hjemme og handler lojalt etter ordre ovenfra, er Fergusons byråkrat en mann av kjøtt og blod som nettopp preger og dominerer organisasjonen med sin personlighet, meninger og føleleser.

Kvinnens måter å organisere på står, i følge Ferguson, i motsetning til dette. De er basert på en særskilt feminin vennskapsorientering som fordømmer hierarkiet. For kvinner å gå inn i byråkratiet vil være en tapt kamp i utgangspunktet, fordi kvinner med sin sosialisering nødvendigvis vil bli usynliggjort i den maskuline, patriarkalske strukturen. Vi finner klare spor av slik tenkning i mange norske kvinnegrupper og kvinneorganisasjoner på 1970- og 1980-tallet. De organiserte seg ut fra prinsipper om 'flat struktur' og 'rullerende ledelse' som nettopp var en reaksjon mot det som ble oppfattet som den mannlige, hierarkiske organisasjonsformen. Krisesentra og krisetelefon var typiske eksempler på dette. Kvinnehuset i Oslo var også organisert på denne måten. Separat organisering i slike organisasjoner var en strategi i kampen mot patriarkatet.

Ferguson fremmer en kvinnesentrert forståelse av kjønn, mens maktperspektivet ligger nært opp til Lukes' andre maktdimensjon. Tolkningen av byråkratiet som en maskulin struktur der kvinner i utgangspunktet har tapt, hviler dels på en forståelse av makt som strukturell, dels som individuell. Ferguson knytter makten til byråkratiet som en maskulin struktur, men det er konkrete menn som har makt over kvinner i organisasjonen.

Dersom vi analyserer distriktpolitikken i lys av dette perspektivet, er det ingen grunn til å undre seg over at DU-direktøren så et behov for "stayer-evne" hos aktørene som skulle arbeide fram kvinnesatsingen. I et essensielt maskulint og patriarkalsk byråkrati er ikke kjønnsforståelsen til å endre, og dersom den kvinneverrettede politikken krevde slik endring, ville ikke suksess være særlig sannsynlig.

I og med at det faktisk skjedde visse endringer når det gjaldt kvinnesatsingen, blir det problematisk å anvende dette perspektivet. Perspektivet blir for statisk og lukker igjen for en forståelse av dynamikken i prosessene. Dette kan henge sammen med kritikken Halford et al (1997) framfører overfor Ferguson. De påpeker at selv om Ferguson

understreket at måtene kvinner og menn handler og organiserer på ikke var biologisk bestemt, men resultat av sosiale prosesser, har hun et problem når det gjelder kategorisering av kvinner og menn som enhetlige kategorier. Hun hevder en form for sosialt konstruert kjønnsessensialisme som i praksis kan bli like problematisk som biologisk essensialisme.

Det er behov for et analyseperspektiv som kan synliggjøre komplekse, uoversiktlige og uforutsigbare handlinger og hendelser i organisasjoner, slik det tredje tar sikte på å gjøre.

7.3 Kjønn integrert i organisasjonsstrukturen

Joan Ackers arbeider (bl a 1990 og 1992) er en viktig inspirasjonskilde for Halford et al's utvikling av dette tredje perspektivet som ser på kjønn som en integrert del av organisasjonsstrukturen. Samtidig som perspektivet tar avstand fra sosialt konstruert og biologisk essensialisme, hevder det at kjønnsrelasjoner konstituerer klare sosiale, kulturelle og økonomiske ulikheter i samfunnet. Dette til tross for at kjønnsrelasjonene kan være både komplekse, fragmenterte og motsetningsfylte slik en mangfoldsorientert forståelse av kjønn vil hevde. Kjønn ses på som en nøkkelkomponent i de sosiale, økonomiske og politiske relasjonene som danner grunnlaget for utvikling av ulike måter å organisere på. Det betyr at det ikke finnes noen uberørte kjønnsfrie økonomiske, sosiale eller kulturelle prosesser, men at kjønn alltid er nærværende (Halford et al 1997). Kjønnede prosesser skjer ikke utenfor andre sosiale prosesser, men er en integrert del av dem, sier Joan Acker. Det er derfor nødvendig å forstå kjønnsdynamikken for å få en fullverdig forståelse av de sosiale prosessene (Acker 1992). Organisasjoner blir i forlengelsen av dette forstått som konstruert innenfor økonomiske, sosiale og kulturelle prosesser som allerede er kjønnnet. At en prosess eller organisasjon er kjønnnet betyr i følge Acker (1990, s 146) at *”fordeler og ulemper, utbytting og kontroll, handlinger og følelser, mening og identitet preges av skillet (eller skal vi heller si skiller) mellom menn og kvinner, maskulin og feminin”* (min oversettelse).

Nøkkelementer i perspektivet er at organisasjoner analyseres og forstås kontekstuellt og at de ikke kan forstås som tomme skall. De befinner seg i en sosial og kulturell sammenheng og fungerer som et resultat av at reelle personer forholder seg til hverandre på bestemte måter. Det er viktig å unngå å presentere organisasjoner i idealtypiske termer slik den weberianske tradisjonen gjør. Problemet med det er at en ved en slik abstrakt framstilling samtidig foreskriver presumptivt nøytrale prinsipper for den gode, effektive og rasjonelle organisasjon. For såvel Weber som Kanter var oppskriften på slike den byråkratiske organisasjonen. I en verden i stadig endring, endres også organisasjonsformene. Det gjør det umulig å snakke om den beste eller den rette måten å organisere på. Slike talemåter må heller forstås som diskursive uttrykk for makt, hevder Clegg (1990). Under et dekke av rasjonalitet og nøytralitet bidrar slike talemåter til å skjule den kjønnete substrukturen og dermed også til en kjønnsbasert maktutøvelse. Den kjønnete substrukturen finner vi i organisasjonens definisjon av arbeidets form og innhold, i formelle og uformelle regler for samhandling på arbeidsplassen og i organisasjonens syn på hvordan forholdet mellom arbeid og ikke-arbeid skal være (Acker 1992). Dette er i overensstemmelse med Lukes' tredje maktidimensjon der makten framstilles som diffus og usynlig. Maktutøvelsen ligger i å ikke anerkjenne denne formen for maktutøvelse, fordi så lenge den kjønnete substrukturen ikke synliggjøres, kan kvinners problemer med å oppnå makt og innflytelse i organisasjoner individualiseres og forklares med den enkelte kvinnes manglende evne og vilje.

Det finnes et spekter av ulike organisasjonsformer som framstår i og relaterer seg til sine respektive kulturelle kontekster verden over. Analyser av organisasjoner må ha et slikt utgangspunkt. Det betyr at en ikke ser på dem som et gitt sett av strukturer og ressurser, men som sosiale systemer som er åpne for ulike fortolkninger og som stadig redefineres. For å unngå å havne i samme spor som den weberianske skole, krever analyseperspektivet at vi anerkjenner enhver organisasjons særtrekk og forsøker å forstå dem i deres samtid og sammenheng.

Fordi organisasjoner er forskjellige, foranderlige og åpne for ulike fortolkninger, er organisasjonsmedlemmenes handlinger og holdninger viktige for å forstå dynamikken i dem. 'Normalsituasjonen' i en organisasjon vil bestå av forhandlinger, uenighet om fortolkninger og kamp om posisjoner og perspektiver. Slik sett kan organisasjoner forstås som en slags konkurransearenaer der det konkurreres om alt fra oppmerksomhet, posisjon og makt, til ulike verdensoppfatninger. Aktørene vil således være i en kontinuerlig prosess for restrukturering, og organisasjonen vil hele tiden være i bevegelse. Det er likevel ikke slik å forstå at aktørene kan gjøre hva som helst med organisasjonen, for organisasjonens historie har betydning. Den er som før sagt ikke et tomt skall som hvem som helst kan fylle med hva som helst. Når organisasjoner framstår som stabile, skyldes det at tidligere handlinger og relasjoner, samt tidligere tiders sosiale og politiske kontekst har nedfelt seg i praksis og rutiner. Det gjelder også relasjoner mellom kvinner og menn (Young 1997). Historien representerer på denne måten en sterk kraft, for selv når endring faktisk skjer, er det innenfor rammer definert av den tidligere organisasjonens kamper, konkurranser og forhandlinger. De historiske praksisene blir drivkrefter som gjør den til enhver tid 'seirende part' i stand til å sementere suksessen i en mer varig form slik at deres resultater kan aktualiseres igjen i framtiden (Halford et al 1997). Dette må ikke forstås slik at det er én part som vinner eller at det er klart og entydig hvem som vinner. Forhandlingsbegrepet er et uttrykk for samhandlingsprosessene i organisasjonen, men oppfattes ikke nødvendigvis som forhandlinger av aktørene selv. Det er heller ikke utenkelig at 'konkurransen' ikke oppfattes av alle parter som konkurranse.

Gitt at organisasjoner består av personer som handler for å bevare eller utfordre gjeldende praksis, blir det vanskelig å trekke opp klare skiller mellom organisasjonsstruktur og organisasjonskultur. Det er vanlig å skille mellom formell og uformell struktur, der den formelle strukturen handler om skrevne regler for atferd og samhandling, så som ansettelsesvilkår, kompetansekrav, arbeidsformer og relasjoner mellom over/underordnede og sideordnede, mens den uformelle strukturen handler om uskrevne regler for atferd og samhandling, som for eksempel homososial rekruttering eller hvem som kan eller kan la være å si hva til hvem når. Organisasjonskulturen knyttes gjerne opp mot og tolkes i forhold til den uformelle strukturen. Kjønnsspektet og kjønnsrelaterte

prosesser i organisasjoner tolkes også ofte som et resultat av organisasjonskulturen, mens organisasjonsstrukturen behandles som kjønnsnøytral. I virkelige organisasjoner ser vi at organisasjonskulturen bidrar til utvikling av den formelle strukturen som igjen påvirker organisasjonskulturen. Homososial rekruttering er en prosess som illustrerer dette poenget. Enkelt sagt går det ut på at menn i organisasjoner rekrutterer personer som likner dem selv blant annet for å sikre forutsigbarhet. Det vil si at de rekrutterer menn av samme rase, klasse og ofte med samme utdanning. Dette skjer uformelt i den forstand at det ikke i utlysningsteksten er søkt etter middelaldrende, hvite middelklassemenn. I neste omgang utformes de formelle kompetansekravene til de samme stillingene av nettopp disse mennene. Deres utdanning, erfaring og praksis blir dermed det som anses som den nødvendige kompetansen for å inneha stillingene. Slik etableres det en kulturell norm i organisasjonen for hvilket kjønn, klasse, utdanning osv som passer til de ulike stillingene³⁴. Homososial rekruttering er for øvrig nettopp en av de viktige prosessene som har bidratt og fortsatt bidrar til kjønning av organisasjoner.

Det er også et spørsmål om hvordan kjønn konstitueres i organisasjoner, i betydningen hvordan prosesser i organisasjoner bidrar til å skape våre bilder av kvinner og menn og relasjonene mellom dem, eller med andre ord, hvordan organisasjonsprosessene er med på å skape vår forståelse av kjønn.

Kropp og seksualitet

Dersom vi aksepterer at organisasjoner ikke er tomme skall, men består av et komplekst sett av formelle og uformelle relasjoner mellom virkelige mennesker, kommer det kroppslige elementet til syne. Mennesker har kropper som fysisk sett er til stede i organisasjonen. Det er ikke mulig å la være å ha den der. Det er heller ikke mulig å unngå å legge merke til at kropper er forskjellige. Som hovedregel ser vi forskjell på en kvinnekropp og en mannskropp, og hjernen registrerer umiddelbart om vi forholder oss til

³⁴ Jeg vil ikke se bort fra at kvinner eller svarte eller andre ikke spesielt mektige grupper også kan bedrive homososial rekruttering i den grad de er i posisjon til det. Det er imidlertid mindre interessant så lenge de nettopp ikke har betydelig makt.

en kvinne eller en mann³⁵. Dette er med på å ordne hverdagen og det er vesentlig for oss for overhodet å kunne forholde oss til omverdenen.

Kroppene til organisasjonsmedlemmene er på samme måte av vesentlig betydning for relasjoner i organisasjoner. Relasjonene mellom organisasjonsmedlemmene danner organisasjonens struktur, noe som innebærer at det kroppslige elementet er med på å skape organisasjonens struktur. Dette kan synes opplagt, men det har ikke vært problematisert av organisasjonsteoretikere før feminister og enkelte andre satte fokuset på kjønn og organisasjon. De påpekte hvordan mannlige og kvinnelige kroppar var det som avgjorde hva slags behandling og muligheter organisasjonsmedlemmer skulle få, og hvilke forventninger henholdsvis kvinner og menn kunne ha til sin karriere i organisasjonen. Byråkratiet har tradisjonelt foretrukket en type mannlige kroppar i ledende stillinger og en type kvinnelige kroppar i underordnede stillinger (Halford et al, 1997).

Stereotypien er hvit, mannlig, beslutsom sjef med velstelt hår og dress, og kvinnelig, slank og på alle måter attraktiv sekretær med drakt (rase spiller mindre rolle). Relasjonen mellom sjef og sekretær spiller på mannens overmakt og kvinnens underkastelse. Relasjonen er definert slik i utgangspunktet og kan aldri bli annerledes. Sjefen kan avansere til stadig høyere og mer betrodde sjefsstillinger i organisasjonen, mens sekretæren ikke kan avansere ut av sekretærsjiktet. Hun forblir den underlegne, underordnede. Dette bekrefter hans mannlighet og hennes kvinnelighet.

Hovedskillet går mellom kjønn, men varianter av kroppslig framtoning, slik som størrelse, farge, bekledning og stil, har betydning. Det finnes selvsagt mange unntak fra stereotypien, men også mange eksempler der stereotypien framstår som et speilbilde av realiteten. Det er med på å bygge opp en generell forståelse av kjønn som i neste omgang

³⁵ Jeg skal verken gå inn på en diskusjon av alle tenkelige varianter og uklare utgaver, eller muligheten for at menneskeheten består av flere enn to kjønn. Poenget her er at vi med vår kulturelle ballast i løpet av noen brøkdeler av et sekund registrerer hunkjønn eller hankjønn. De diffuse skaper en viss forvirring, men blir fort kategorisert som det ene eller det andre.

danner basisen for tenkning om kjønnsrelasjoner i andre sammenhenger, for eksempel kvinners og menns roller i distriktspolitikken.

Cynthia Cockburn (1991) viste i sin studie av menns motstand mot likestillingstiltak for kvinner i organisasjoner at menn mente at kvinner måtte bli identiske med menn for å oppnå samme status, lønn osv som dem, samtidig som de understreket at kvinner var fra naturens side ulike menn på grunn av reproduksjonsevnen. Det rettferdiggjorde på sin side at kvinner fikk lavere lønn og status og dårligere avansementsmuligheter. I tillegg til at vi kan se (og høre) forskjell på kvinner og menn, blir altså kvinners kropp oppfattet som annerledes. Den reproduserende kvinnekroppen avviker fra normen som er mannskroppen. Dette gjorde Acker (1990) til et hovedpoeng i sin analyse av organisasjonenes kjønningprosesser. Hun mente at selve begrepet 'arbeid' var basert på ideen om den mannlige kroppen som kunne hengi seg 100 prosent til organisasjonen uten innblanding fra kroppslige forhold som menstruasjon, graviditet, amming, syke barn, henting av barn i barnehager osv.

Den reproduserende kvinnekroppen har alltid blitt sett på som avvikende og dermed problematisk for arbeidslivet. Kvinners rett til å beholde arbeidet og lønn under svangerskapspermisjon, lønnede ammepauser, rett til fri med lønn under barns sykdom osv har vært kjempet fram og blitt møtt med mye motstand. Ordningene som i Norge langt på vei finansieres av staten, blir sett på som ekstraordinære tiltak for kvinner. Det er ikke en ordinær del av arbeidslivet, for slike 'private' kroppslige funksjoner, skal helst holdes utenfor arbeidslivet. Det anses ikke som ordinær del av det.

Naturlige prosesser i kvinner liv (og for den saks skyld høyst nødvendige for samfunnets reproduksjon) har blitt og blir oppfattet som avvik og som så problematiske at det fortsatt, på 2000-tallet, er legitimt å snakke om at en vil vente med å ansette kvinner til de er over den reproduserende alder. Først da kan de bli like effektive og produktive som menn³⁶. Dette bekreftes videre av en undersøkelse blant i overkant av 600 bedriftsledere foretatt

³⁶ Dette er argumenter som brukes av blant andre NHO og SND for å overbevise næringslivet om at 'kvinner' og 'kvinner' er to forskjellige ting.

av MMI for næringslivets ukeavis. Nesten 80 prosent av bedriftslederne i undersøkelsen svarte at de regnet graviditet som negativt for en arbeidssøker, og av disse mente 20 prosent at det var av stor betydning. Undersøkelsen viste videre at piercing, overvekt, røykere, innvandrere og småbarnsforeldre sto på norske arbeidsgiveres svarteliste (referert i Dagbladet på nettet 12 oktober 1999). Selv om det er grenser for hvor mye vi kan trekke ut av denne undersøkelsen, sier den noe om holdningene i næringslivet til hvordan en standard arbeidstaker ser ut.

Mannskroppen har i motsetning til kvinnekroppen ikke blitt sett på som problematisk for arbeidslivet. Menn har ikke blitt ansett som kjønnete personer, men som normative standarder. En av deres kroppslige funksjoner, seksualiteten, er likevel klart kjønnnet og har de senere år blitt gjenstand for analyse. Forholdet mellom seksualitet og organisasjon har vært og er et tema for både feministisk orienterte og andre organisasjonsteoretikere. Halford et al (1997) trekker fram MacKinnon (1979), Stanko (1988) og Pringle (1989) som representanter for den feministiske siden, mens Burell (1984), Hearn and Parkin (1983) og (1987) trekkes fram på den andre siden. Fra den hjemlige arena gir Brantsæter og Widerberg (red) (1992) et viktig feministisk bidrag til forståelsen av seksualitet og organisasjon.

Den feministiske siden har vært opptatt av å forstå hvordan seksualitet brukes som maktmiddel av menn overfor kvinner i organisasjoner og har gjennom dét avstedkommet viktige diskusjoner om ulike varianter og grader av seksuell trakassering på arbeidsplassen. Den andre siden, representert i hovedsak av mannlige forfattere, har i større grad vært opptatt av hele spekteret av seksuelle relasjoner, fra de gjensidige og positive, åpne eller skjulte, over til spekteret av overgrep, fra de diffuse til de klare og grove som voldtekt³⁷.

³⁷ De positive aspektene ved seksualitet i organisasjoner skal jeg ikke drøfte. Det er et komplekst felt som krever mange teoretiske diskusjoner som ikke er av umiddelbar relevans her. Det gjelder for eksempel nødvendigheten av å forstå kvinners og menns seksualitet og en drøfting av viljesaspektet i den seksuelle akten: Hvem vil og under hvilke betingelser? Se for øvrig Haavio-Mannila (1999).

Fra både feministisk orienterte og andre organisasjonsteoretikere hevdes det at kvinners underordning i arbeidslivet er 'seksualisert' eller 'erotisert'. Det er også en utstrakt enighet om at seksualitet korresponderer med maktrelasjoner i organisasjoner, det vil si at seksualitet brukes som ledd i maktutøvelse, det være seg i form av åpenbare overgrep eller trusler om slike; som fordekt kjærlighet eller i andre mer subtile former. Det skjer ikke bare i over/underordningsforhold, men også mellom kolleger av samme rang. Menn bruker seksualitet overfor kvinnelige kolleger for å markere sin overlegne posisjon, og slik undertrykke og 'psyke ut' en potensiell konkurrent. Kvinners bruk av seksualitet for å oppnå goder i organisasjoner (lønnspålegg, forfremmelse, andre attraktive posisjoner) er ikke vel dokumentert. Jeg skal ikke benekte at det forekommer, men jeg har til gode å finne faglig dokumentasjon om dette. Det vi kan se er at rykter om slikt brukes for å sverte kvinner som faktisk oppnår noe i organisasjoner. Det blir sagt at hun har 'ligget seg til det', og underforstått er det en anklage om at hun egentlig ikke fortjente det, ikke var kompetent osv. Hun brukte sitt kjønn. På den annen side stilles det ikke spørsmål ved sjefen som faktisk må ha latt seg bruke hvis dette skulle ha skjedd. Hva med ham? Var ikke han korrumpert i bruken av sitt kjønn?

Seksualitet i organisasjoner er med på å produsere forståelse av kjønn og kjønnsrelasjoner. Som eksempel vil jeg trekke fram seksuell trakassering (se blant andre Hearn and Parkin, 1987; Brantsæter og Widerberg, 1992; MacKinnon, 1979 og 1993; Andreassen, 1997; O'Donohue, 1997; Thomas and Kitzinger, 1997). Det er et tema som ofte ignoreres og/eller latterliggjøres i arbeidslivet. Det er ikke uvanlig å høre fra menn at de synes det er for lite seksuell trakassering. De skulle gjerne hatt mer av det. Det setter en spiss på hverdagen. (For hvem, kan vi spørre). Enkelte kvinner hevder på sin side at det der ikke er noe å bry seg om. Overse det og glem det! Det er bare slik menn er. Dessuten er det egentlig bare kvinnenens feil siden de tolker uttalelser og hendelser slik de gjør. Det var sikkert ikke ment sånn fra hans side, kan de hevde. Fra både kvinner og menn kan kvinner som tar opp problemet få høre at de er prispne og at de må innfinne seg med det for det er en del av omgangsformen eller organisasjonskulturen³⁸.

³⁸ Dette er også basert på deltakende observasjon i ulike fora.

Slike uttalelser fungerer hierarkiserende. Menns ønsker, behov og vurderingsevne settes over kvinners, både av kvinner og av menn. Slik blir forholdet en bekreftelse på kvinners generelle underordning under og mindre betydning enn menn. Det bidrar også til å opprettholde en idé om menns rett til bruk av kvinnekroppen. Kjønnskontrakten er stadig gyldig. På den annen side er kampen mot dette, som føres av feminister og deres sympatisører, en kamp for endring av denne kvinneundertrykkende forståelsen av kjønn, og dermed et ledd i en prosess for produksjon av ny kjønnsforståelse.

Kropp og seksualitet er sammenvevd med kjønn og blir dermed også en integrert del av organisasjonsstrukturen. Det er elementer som må være med som del av analysen for å forstå prosesser i organisasjoner. Som integrerte deler av organisasjonsstrukturen er de også med på å sette premissene for forhandlingene om kjønnsforståelse som har vært og er en viktig del av utviklingen av kvinnesatsingen i distriktpolitikken³⁹.

I de påfølgende kapitlene skal jeg fokusere på forhandlingene om den kvinnerettede distriktpolitikken med utgangspunkt i en forståelse av kjønn som integrert i organisasjonsstrukturen. Det betyr at fokuset settes på aktørene i det kvinnerettede arbeidet fordi det er aktører som handler. Aktørenes posisjoner og disposisjoner analyseres med tanke på å forstå deres individuelle makt, men denne er avhengig av mer enn aktørene selv. De handler innenfor strukturelle rammer som setter grenser for hva som kan sies, hvordan og av hvem, hvilke debatter som kan føres og hvilke saker som regnes som legitime. Aktørenes handlingsrom må derfor også med i analysen. Den patriarkalske konteksten den kvinnerettede distriktpolitikken skulle utvikles innenfor, representerte en mer diffus og usynlig maktutøvelse i Lukes' forstand. Analysen forsøker å fange den patriarkalske maktutøvelsen og aktørenes motstand mot eller ettergivenhet i forhold til den. Slik koples alle Lukes' tre maktdimensjoner sammen i analysen av politikkenes utvikling på 1980-tallet.

³⁹ Mitt empiriske materiale gir meg ikke grunnlag for å dokumentere hvordan kropp og seksualitet er sammenvevd med kjønn i DU. Fordi jeg først i ettertid oppdaget betydningen av disse forholdene for å forstå politikktutformingene, var ikke kropp og seksualitet av de forhold jeg fokuserte på under datainnsamlingen. I det følgende kan jeg derfor bare bruke den generelle kunnskapen om dette som referanseramme i analysen av prosessene i DU.

Kapittel 8: Forhandlinger

I perspektivet jeg har valgt å legge til grunn for analysen av kvinnesatsingen, forstås organisasjoner som sosiale systemer bestående av reelle personer som arbeider for å bevare eller endre de til enhver tid gjeldende strukturene, reglene og rutinene. Utviklingen av et politikkområde skjer på bakgrunn av aktørenes forståelse av problemfeltet. I den grad det er ulike forståelser og/eller forståelsene av det nye politikkkfeltet krever endringer av gjeldende strukturer, innledes forhandlinger om dette. Som regel er forhandlingene implisitte og partene tenker ikke på samhandlingen som forhandlinger. Jeg bruker således forhandlingsbegrepet som et analytisk grep for å tolke samhandlingen i organisasjonen⁴⁰. Resultatene av forhandlingene er avhengig av aktørenes tilgang til ressurser i vid forstand og organisasjonens åpenhet for endring.

For å forstå forhandlingenes forløp når det gjelder kvinnesatsingen i distriktpolitikken, skal jeg i det følgende først gi en analyse av mangfoldet av aktører i prosessen, for så å drøfte forhandlingenes innhold og form. Kapitlet er basert på arkivmateriale, offentlige dokumenter, evalueringer og andre forskeres teoretiske og empiriske bidrag.

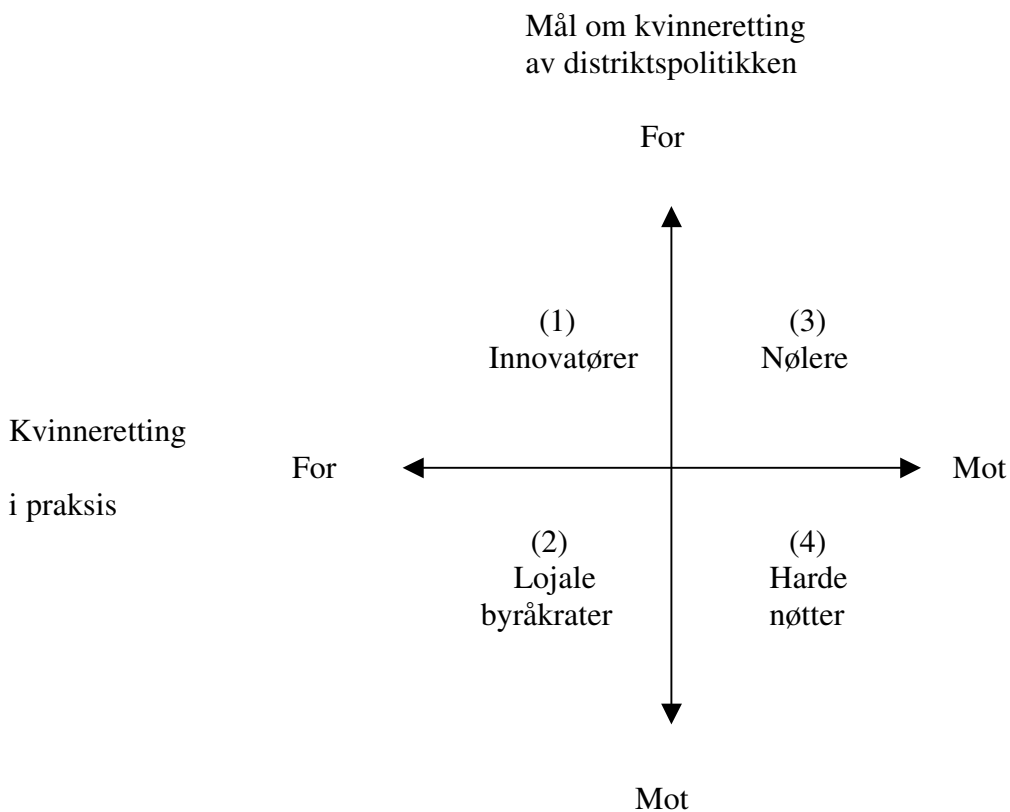
8.1 Forhandlingspartene

Til tross for at det var politisk enighet om at noe måtte gjøres med kvinner og sysselsetting i distriktene, hadde aktørene i den videre politikktutformingsprosessen til dels svært ulike syn på hva som måtte gjøres og hvordan det skulle gjøres. Noen mente at det var behov for store endringer i det bestående, mens andre mente at kvinnesatsingen måtte tilpasses den gjeldende politikken. I tillegg var det aktører som syntes at en ikke

⁴⁰ Ingrid Rudie diskuterer et slikt forhandlingsbegrep i *Myk start – hard landing* (1984).

skulle gjøre noe overhodet, eller at det ikke var praktisk mulig å gjøre noe til tross for de klare politiske signalene.

Til sammen kan disse aktørene kategoriseres i henhold til hvorvidt de på den ene siden støttet opp om målene for en kvinnerettet distriktspolitikk, og på den andre siden praktiseringen og gjennomføringen av en slik politikk. Det blir fire kategorier aktører slik figur 1 viser:



Figur 1. Aktørene i forhandlingene⁴¹

⁴¹ Denne modellen utviklet jeg opprinnelig som en firefeltstabell i forbindelse med et prosjekt om iverksetting av kvinnerettet bistand i ILO og FAO tidlig på 1990-tallet. Jeg har siden brukt den i et evalueringoppdrag om kvinnesatsingen for DU. Den ble første gang publisert i Lotherington and Flemmen (1991), siden i Lotherington mfl (1992). Her er modellen videreutviklet og gjort mer dynamisk enn den opprinnelige, blant annet ved å framstille dimensjonene som kontinuum på to akser.

En kategori aktører støttet både målsettingen og gjennomføringen av det kvinnerettede arbeidet. Den kategorien har jeg kalt *innovatører*. Den andre kategorien støttet ikke målet, men gikk likevel inn for å gjennomføre politikken. Den kategorien har derfor fått betegnelsen *lojale byråkrater*. Den tredje gruppen er slike som støttet målsettingen, i hvert fall retorisk, men som av en eller annen grunn ikke fulgte opp i praksis. Disse har jeg valgt å kalle *nølere*. Den fjerde kategorien er gruppen av aktører som både er motstandere av den nye kvinnerettede distriktspolitikken og som passivt eller aktivt motarbeider gjennomføringen av den. De har fått navnet *harde nøtter*.

Dynamikken mellom de fire settene med aktører synliggjøres ikke i modellen slik den er framstilt her. For å forstå forhandlingsprosessene er det viktig å analysere hvordan aktørene beveger seg mellom kategoriene over tid. Det skal jeg gjøre i det følgende, samtidig som jeg gir en karakteristikk av de ulike settene med aktører.

Innovatører

Innovatørene er de sentrale aktørene i arbeidet med å utvikle et nytt politikkområde. Det er nettopp derfor jeg har kalt dem innovatører. De forandrer og fornyer politikken. Det skjer over tid og nyskapingen gjelder både dens innhold og form. Innovatørene er for målsettingen om å satse på kvinner og for at det skal gjøres i praksis. I mitt materiale er alle innovatørene kvinner, men jeg vil ikke av den grunn stenge kategorien for menn.

Andre bruker betegnelsen 'entreprenør' for den samme typen aktører, f eks Spilling (1998). Slik jeg oppfatter entreprenørens rolle er den viktig i en tidlig fase når noe nytt skal startes opp og prøves ut, mens innovatøren derimot må være genuint nyskapende. Entreprenøren behøver ikke nødvendigvis være innovativ selv, men ha evnen til å se hvordan nye ting kan utnyttes og settes ut i livet. Schumpeter (1934) så entreprenøren som en som hadde evner til å kombinere kjente ressurser på nye måter. Innovatørene i det kvinnerettede arbeidet gjorde mer enn å kombinere kjente ressurser på nye måter. De tenkte i tillegg grunnleggende nytt når det gjaldt forståelsen av problemet som skulle behandles. Konsekvensen av det var krav om utvikling av en ny politikk, en innovasjon.

Innovatørene har vært med på å sette den kvinnerettede politikken på dagsorden, de har arbeidet og arbeider aktivt med å beholde den der, utøve den i praksis og videreutvikle den. De arbeider aktivt for målsettingen om en kvinnerettet distriktpolitikk og utøver en praksis som så langt de har kontroll over prosessen, sikrer at den blir iverksatt etter intensjonen. Det har vært fire hovedgrupper innovatører som har spilt ulike roller på ulike tidspunkt i politikktvklingsprosessen. Det var politikere, forskere, femokrater og feministiske byråkrater.

Politikerne, hvor jeg også inkluderer den offentlige opposisjon, spilte en særlig viktig rolle når det gjaldt å få kvinnerettet distriktpolitikk opp på den spesifikke distriktpolitiske dagsorden. Deres rolle og betydning har jeg analysert i kapittel 4. Politikernes rolle og betydning som innovatører ble redusert etter hvert, men har aldri forsvunnet helt. De spiller blant annet en sentral rolle som voktere av dagsorden, som garantister for at det som en gang ble oppnådd ikke tillates å forsvinne ut igjen.

Den stabile gruppen med politikere som har vært opptatt av kvinnerettet distriktpolitikk har som hovedregel kommet fra Arbeiderpartiet og SV, eller andre sosialistiske grupperinger. I tillegg er det viktig å understreke at det er *kvinner* i disse partiene som kan karakteriseres som innovatører.

Forskere har deltatt i prosessen dels fra sidelinjen som kritikere og dels som aktive bidragsytere. Førsteamanuensis ved Høgskolen i Finnmark, Sissel Fredriksen, hvis arbeider jeg brukte mye i kapittel 6, har fungert på begge måter. Utgangspunktet hennes var en skarp kritikk av distriktpolitikken som ikke tok kvinners distriktsproblemer på alvor og hennes analyse av problemkomplekset ble brukt aktivt av innovatørene i KAD og DU. Mange av Fredriksens ideer og forslag ble del av den nye politikken. Videre ble Fredriksens problemforståelse adoptert og gjort til de øvrige innovatørenes gjeldende forståelse av problemet. Fredriksen fortsatte som kritiker fra sidelinjen, også overfor den kvinnerettede distriktpolitikken. Samtidig fortsatte innovatørene i DU å inviterte henne til seminarer med tanke på utvikling av politikkkfeltet. Fredriksens kritiske tilnærming var viktig.

Andre forskere har også blitt brukt aktivt som innledere og diskusjonspartnere under seminarer og i uformelle fora. I tillegg har en rekke forskere opp gjennom årene vært brukt til diverse evalueringer av det kvinnerettede arbeidet. Evalueringene og prosessene rundt dem bidro med erfaringsmateriale fra felten, problematiseringer og kritiske tolkninger av selve tenkningen rundt kvinnesatsingen, samt innspill og ideer til måter å forstå og fortolke de aktuelle prosessene på. I samspill med innovatørene i det distriktpolitiske byråkratiet har forskere vært viktige kritikere og leverandører av tenkemåter og forståelser knyttet til utviklingen av det kvinnerettede arbeidet.

Femokratene sitter til syvende og sist igjen med selve jobben. De spiller en nøkkelrolle når det gjelder å utvikle en praksis som gagnar formålet samtidig som den er gjennomførbar.

Ordet 'femokrat' er satt sammen av 'feminist' og 'byråkrat' og ble som begrep opprinnelig konstruert og tatt i bruk av australske forskere⁴². Bakgrunnen var at offentlig forvaltning i Australia søkte etter personer med feministisk erfaring, det vil si erfaring fra arbeid i kvinnebevegelsen eller formell kompetanse fra kvinnestudier, for å besette stillinger som kvinnekonsulenter (Eisenstein 1991, referert i van der Ros 1996a). De skulle kunne dokumentere kunnskap om kvinners stilling i samfunnet og om mekanismene som opprettholdt skjevhetene. Dette ble regnet som en nødvendig kvalifikasjon for en byråkrat som skulle arbeide med kvinnespørsmål. For de australske forskerne var betegnelsen myntet på feministiske byråkrater som arbeidet med offentlig kvinne- og likestillingspolitikk og de var kritiske til hvor mye av den feministiske radikaliteten som ble igjen når de gikk inn i byråkratiet. Slik fikk femokratbetegnelsen en negativ klang i den australske konteksten. Også nederlandske forskere og femokrater har vært opptatt av spørsmålet om hvor feministiske femokratene egentlig er (f eks Outshoorn 1992, referert i van der Ros 1996a).

⁴² Redegjørelsen for femokratbegrepet er basert på van der Ros (1996).

I den norske konteksten er problemstillinger knyttet til femokratens grad av feministisk orientering av en helt annen karakter. Fra det offentliges side har det aldri vært knyttet krav om feministisk orientering, kompetanse eller interesse til personer som skulle inneha stillinger som forvaltere av den kvinnerettede distriktpolitikken. Det er viktig å huske på at når det gjelder den kvinnerettede distriktpolitikken, var DUs perspektiv at den var til for distriktene, ikke for kvinnene. Å ha kunnskap om kvinners stilling i samfunnet var derfor ingen kvalifikasjon. Dersom begrepet 'femokrat' også i norsk sammenheng skulle inneholde krav om feministiske holdninger eller kunnskaper i tillegg til det å arbeide med offentlig kvinnepolitikk, ville det empirisk bli få personer å arbeide med. Begrepet 'femokrat' i norsk sammenheng forbeholdes dermed "*en byråkrat som arbeider med likestillingspolitiske eller kvinnepolitiske spørsmål i offentlig forvaltning*" (van der Ros 1996a, s 195). Om de er feminister eller bare gjør den jobben de blir satt til er et empirisk spørsmål. I denne avhandlingens sammenheng er en 'femokrat' avgrenset til en person, kvinne eller mann, som er ansatt i full eller delt stilling for å arbeide med den kvinnerettede distriktpolitikken. Vedkommende kan befinne seg på alle nivåer i den offentlige forvaltningen, fra KAD og DU til fylkeskommuner og kommuner. En del var/er ansatt som del av den faste staben, men flesteparten var/er midlertidige prosjektansatte.

Går vi til femokratene selv finner verken van der Ros (1996a) eller jeg at de føler særskilt forpliktelse overfor feminismen. Bare noen få har erfaring fra kvinnebevegelsen. Det betyr likevel ikke at det ikke finnes feministiske femokrater, men at de som har slike sympatier toner dem ned. I henhold til mine observasjoner har femokratene vært på vakt overfor muligheten for å bli 'beskyldt' for å være feminister. En slik beskyldning kunne komme dersom femokraten var *for* opptatt av *kvinnens* ve og vel i distriktene, og det kunne resultere i at femokraten mistet sin troverdighet og dermed mulighet for gjennomslag for sine tanker og ideer. Mange har derfor sett det som nødvendig å innlede samtaler med uttalelser som "*Jeg er ikke feminist altså, men...*" for så å komme med en argumentasjon som i enhver annen sammenheng ville blitt klassifisert som feministisk. Mange av femokratene har vært og er nettopp svært opptatt av distriktskvinnens ve og vel. Gjennom praktisk arbeid og samhandling med brukerne av, eller målgruppen for den

kvinnerettede distriktpolitikken har de sett hvilke behov som er til stede og som ikke fanges opp av det gjeldende systemet. Denne kunnskapen har de siden brukt i sin interne kamp for endring av organisasjonens strukturer og utvidelse av rommet for det normale. Mange av disse femokratene kan betegnes som feminister i praksis med det mål for øye å skape rom for kvinner i det universelle representert som distriktpolitikken.

Til tross for at femokratene ikke nødvendigvis, eller helst ikke, skulle være feminister, ble deres kjønn mer eksplisitt og synlig enn andre byråkraters kjønn. I tillegg til at de aller fleste av dem var kvinner, arbeider de med tema som uunngåelig i det daglige ble knyttet opp mot kjønn og kjønnsrelasjoner. For å sitere van der Ros (1996a, s 195):

”Vi får aldri ’glemme’ at vi er kvinner’, sukker en av mine informanter. Femokrater forhandler om kjønn og om kvinnelighet, på en mer uttalt måte enn deres kvinnelige kolleger ellers i den offentlige forvaltning. Femokrater må i enda høyere grad ’bevise’ sin kvinnelighet”.

Slike personlige erfaringer har gjort at mange femokrater som i utgangspunktet absolutt ikke regnet seg som feminister, i løpet av tiden som femokrat utviklet en feministisk grunnholdning. De ble innovatører som resultat av å arbeide som femokrater. Gjennom sitt daglige arbeid har de i praksis sett hvordan strukturene har virket imot kvinners interesser. Deres sympati for feminismen har blitt vakt og de har ofte blitt av de klareste agitatorene for kvinners interesser, noe som ikke nødvendigvis ville være positivt for karrieren.

Femokratenes relasjon til feminismen er interessant for diskusjonen om deres innovative posisjon. I henhold til mitt materiale kan ikke femokrater som klart distanserer seg fra feminismen, og som mener det, karakteriseres som innovatører. De opererer ikke innovativt i forhold til den kvinnerettede distriktpolitikken, men forsøker å arbeide kvinnerettet i de samme sporene som den øvrige distriktpolitikken. Feministene derimot, ser at den gjeldende politikken ikke er tilstrekkelig for, eller til og med virker imot målsettingene om kvinneretting. De arbeider innovativt for utviklingen av det nye politikkområdet og endringsorientert i forhold til det eksisterende systemet. De nekter å

akseptere den kvinnerettede politikken som Den andre og gjennom sitt arbeid krever de plass til det kvinnerettede arbeidet i det universelle.

I tillegg til femokratene, slik de her er definert og avgrenset, finner vi *feministiske byråkrater* som del av kategorien innovatører. Dette er byråkrater som ikke i sitt daglige arbeid er engasjert i spørsmål omkring kvinnerettet distriktpolitikk, men som støtter initiativ og endringer som fremmer kvinners frigjøring. De vil i politikkkutformingens løp i første rekke framstå som støttespillere for femokratene og kun sporadisk selv fungere innovativt i forhold til denne politikken.

I prosessen med å sette kvinnerettet distriktpolitikk på dagsorden spilte de feministiske byråkratene en sentral rolle. På dette tidspunktet kunne ingen kalles femokrater, fordi det ikke eksisterte noen kvinnerettet politikk. De feministisk orienterte byråkratene var mottakere av og bearbeidet signalene som kom fra politisk hold. Uten et mottakerapparat i KAD og siden i DU ville det være vanskelig, og kanskje umulig, å utvikle dette til et blivende punkt på dagsorden. Underlagsmateriale til stortingsmeldinger og DUs årsmeldinger som omhandlet kvinneretting av distriktpolitikken var bearbeidet og skrevet av det jeg vil karakterisere som feministiske byråkrater. De var således med på å legge grunnlaget for tenkningen om og problemforståelsen innen kvinnesatsingen i distriktpolitikken. Etersom politikkkutforming tok til og det distriktpolitiske apparatet avsatte personellressurser til arbeid med kvinnesatsingen, ble de feministiske byråkratene enten femokrater eller de fortsatte som feministiske byråkrater på et annet fagområde. I det siste tilfellet gikk de over fra selv å være innovatører til å bli støttespillere for innovatørene. Enkelte skiftet også jobb og forlot organisasjonen.

Innovatørene står i en utsatt posisjon med fare for å bli utbrent. Metaforer rundt det å brenne brukes mye blant innovatørene. De brenner for saken, de oppfatter seg selv som brannfakler osv. Den logiske følge er at en som brenner for en sak også kan bli utbrent, med mindre andre også tennes. Det har vært et stort problem for aktørene i det kvinnerettede arbeidet. Mange forlot dette arbeidet til fordel for helt andre arbeidsoppgaver, ofte i andre organisasjoner, men det er sjelden at posisjonen 'innovatør'

forlates til fordel for en av de andre kategoriene av aktører i det kvinnerettede arbeidet. I mitt materiale er det kanskje en eller to, hvis de overhodet noen gang kunne betegnes som innovatører. De beveget seg fra 'innovatør' til 'lojal byråkrat' og/eller 'nøler'. En overgang fra 'innovatør' til gruppen av 'harde nøtter' er usannsynlig, noe beskrivelsen under vil vise.

Lojale byråkrater

I henhold til diskusjonen over, kan enkelte femokrater riktigere karakteriseres som lojale byråkrater enn som innovatører. Her finner vi dem som fra høyere hold er pålagt arbeid med kvinnerettet distriktpolitikk. I følge definisjonen av 'femokrat' er de femokrater, men det er ikke selvvalgt. Vi finner både kvinner og menn i denne kategorien. I en organisasjon som mangler interesserte potensielle femokrater, er det typisk å legge oppgaven på en kvinne, til tross for hennes uvilje mot det. Hun vil gjøre det som kreves av en lojal byråkrat for å oppnå videre karriere i byråkratiet, men hun vil ikke gjøre så mye at hun kan risikere 'feministstempelet', for det vil svekke hennes karriere.

Menn kan også bli pålagt femokratoppgaver mer eller mindre motvillig. Det finnes eksempler på menn som mot ekstra lønn, en form for smusstillegg, har påtatt seg femokratjobben. De vil gjøre det som kreves, men ikke mer. Det kreative, innovative elementet blir borte hos denne typen femokrater. De er ikke tilhengere av en kvinnerettet distriktpolitikk, men følger ordre slik en weberiansk byråkrat skal gjøre, og bidrar til iverksettingen av politikken. Siden de ikke selv er kreative på dette feltet, må de få beskjed om hva de skal gjøre.

En annen type lojale byråkrater er dem som gjennom forvaltning av virkemidler også lojalt forvalter de virkemidlene som har å gjøre med den kvinnerettede distriktpolitikken. En tredje type lojale byråkrater er personer i ledende stillinger. De kan være både kvinner og menn. De forsøker å legge sine egne sympatier og antipatier igjen hjemme og la være å la det influere på sitt profesjonelle liv. De kan dermed godt være imot målsettingene om en kvinnerettet politikk, men arbeide for den i praksis. Disse kan bli aktive støttespillere for innovatørene dersom de blir utstyrt med tilstrekkelig kunnskap

og informasjon for å iverksette politikken. Innovatørene må se verdien i dem og innta en aktiv rådgiverrolle overfor dem hvis de skal fungere i et positivt samspill.

Lojale byråkrater kan godt bytte posisjon og bli 'innovatører'. Eksempler på det er femokratene som blir "*feministisert*" (van der Ros 1996a) gjennom det daglige arbeidet som beskrevet over. De lojale byråkratene kan også gå over til å bli 'nølere' eller 'harde nøtter'. Slike overganger vil avhenge av forholdet mellom deres forståelse av kjønn og deres erfaringer som 'lojale byråkrater' i det kvinnerettede arbeidet.

Nølere

Blant nølerne finner vi dem som støtter målet om kvinnerettingen av distriktspolitikken, men som mener det er umulig å gjennomføre i praksis. Slik sett er de for målsettingen, men mot iverksettingen. En grunn til at de nøler, kan være at de ser endringer av de patriarkalske strukturene som nødvendige for iverksetting av den kvinnerettede politikken og at de anser slike endringer som umulige. De ser derfor ingen grunn til å bruke tid og krefter på en kamp som er tapt i utgangspunktet. En slik nøling vil være basert på en forståelse av kjønn som essensiell egenskap ved organisasjoner og disse nølerne vil i liten grad kunne bevegges ut av nølerposisjonen og over i aktiv handling for den kvinnerettede politikken.

Nølingen kan videre skyldes at aktørene ikke vet hvordan de skal gå fram, eller at de ikke har de nødvendige virkemidlene. Mens en innovatør i denne situasjonen ville ha funnet ut hvordan hun skulle gå fram og skaffet til veie eller om nødvendig ha utviklet de nødvendige virkemidlene, forblir nøleren passiv. Hvis nøleren blir utstyrt med den rette kunnskapen og kommer inn i det kreative innovatørmiljøet, er det muligheter for at hun (for det er sannsynlig at vi her snakker om kvinner) ville slutte seg til gruppen av 'innovatører'. Veien til 'lojale byråkrater' vil i hvert fall være kort. Dette er aktører som innovatørene kan utvikle til aktive støttespillere.

En annen type nølere er aktører som mener de er innovatører, men som jobber for en politikk som i praksis motarbeider innovatørenes ideer om kvinnesatsing. Begge parter

vil mene at det er positivt å få flere kvinner inn i arbeidslivet, men poenget her er at innovatørene og disse nølerne har motstridende problemoppfatning og kjønnsforståelse. Mens innovatørene vil mene at det må gjøres noe med omgivelsene slik at skjevhetene mellom kvinner og menn jevnes ut, mener disse nølerne at det er kvinnene det er noe galt med og som det må gjøres noe med. Blant disse nølerne er kjønnsfordelingen jevn og muligheten for overgang til 'de harde nøttene' absolutt tilstede.

En tredje type nølere er dem vi kan kalle *etterplaprerne* eller *retorikerne*. De snakker innovatørene etter munnen, men er egentlig imot kvinneretningen. De har lært seg retorikken og bruker den fordi det tjener deres interesser, men i praksis gjør de ingenting. De gir inntrykk av å være positive og unngår på den måten konfrontasjoner, i hvert fall på kort sikt. Eksempler på slike er politiske og administrative ledere i kommuner og fylkeskommuner som så at det var penger å hente i kvinnesatsingen og derfor lærte seg de rette frasene for å få tak i midlene. Andre eksempler er aktører i KAD/DU systemet som gjennom å bruke de rette ordene tilfredsstiller politisk ledelses ønsker om at den politikken de har vedtatt faktisk utøves. Bruk av retorikk på denne måten er i følge Cobb and Ross (1997) en strategi for å trenere politiske endringsprosesser. Slik sett kan denne typen nølere også kunne karakteriseres som 'harde nøtter'. For å få noe nytte ut av dem må innovatørene trå strategisk varsomt, for disse befinner seg ofte på et overordnet nivå. En mulighet er å følge opp nøyaktig det de sier: ta dem på ordet. Hvis de oppfatter situasjonen som at bordet fanger, blir de dermed tvunget over i kategorien 'lojale byråkrater'. Følelsen av tvang kan også føre til at de allierer seg med 'de harde nøttene'.

Harde nøtter

De harde nøttene er imot både målsettingen om kvinneretting og iverksettingen av den. De kan være motstandere på ideologisk grunnlag, eller deres forståelse av kjønn er av en slik art at kvinnesatsingen i distriktspolitikken oppfattes som en trussel mot deres integritet. De vil derfor avvise den og motarbeide den som en forlengelse av deres egen private kjønnskamp. Ofte kan det være vanskelig å få øye på 'harde nøtter' i organisasjonene fordi en antiholdning til kvinne- og likestillingsspørsmål ikke er akseptert i det norske samfunnet. Så lenge kvinneretting i tillegg er del av den offisielle

distriktpolitikken, er det også vanskelig å gå høylytt ut med sin motstand. Mange av dem som ikke kan akseptere den nye politikken velger derfor å fortsette sitt arbeid som om ingenting var skjedd. Ved å ignorere det slipper de å forholde seg til det de synes er problematisk, nemlig å relatere seg selv til kjønn som en faktor i distriktpolitikken.

De harde nøttene vil bli 'avslørt' dersom vedkommendes overordnede eller organisasjonen som helhet er genuint opptatt av å kvinnerette politikken. Et mål på det vil være hvorvidt den nye politikken blir en del av den generelle arbeidsbeskrivelsen til de ansatte, noe en måler suksess i forhold til, slik at det anses som en del av jobben (Lotherington and Flemmen, 1991). Oppnår en dette kan ikke de harde nøttene ignorere den kvinnerettede politikken dersom de ønsker seg karriere i organisasjonen.

Harde nøtter vil som oftest være menn, men de kan også være kvinner. Kvinnelige harde nøtter er slike som har klart seg bra karrieremessig og som ikke kan forstå hvorfor ikke andre kvinner kan klare seg like bra som dem. De ser ikke at det er systematiske forskjeller mellom kvinner og menn og at det er systematiske forskjeller internt i gruppen av kvinner. De ser heller ikke at det ikke er mulig for alle kvinner å gjøre det de har gjort. De ser bare enkeltindivider og observerer det åpenbare at det finnes enkeltmenn som klarer seg dårligere enn enkeltkvinner, også i distriktsnorge. På den bakgrunn trekker de konklusjoner, for eksempel om at en egentlig burde ha en mannsatsing i distriktpolitikken i stedet for en kvinnesatsing. Utsagn som dette kan forekomme offentlig, blant annet fordi det er mer akseptabelt for kvinner å uttale seg som harde nøtter enn det er for menn. Mens kvinners motstand vil framstå som en motstand mot en helt unødvendig politikk og en kritikk mot nedvurdering av kvinner, vil menns motstand lett oppfattes som deres personlig angrep på kvinner. I realiteten vil begge kjønns motstand kunne tolkes som resultat av deres egen, private kjønnskamp, slik også innovatørene iver for en kvinnerettet politikk kan det. Forskjellen på de to kjønnskampene er at mens de harde nøttene har akseptert en patriarkalsk forståelse av kjønn og vil sørge for at kvinnen bevares som Den andre, nekter innovatørene å akseptere denne kjønnsordningen og kjemper for endring av den.

Modellens anvendelighet

Utgangspunktet for å bruke denne aktørmodellen var å forstå kompleksiteten i forhandlingene om den kvinnerettede distriktspolitikken. Modellen har nettopp til hensikt å synliggjøre hvordan kjønn krysser grensene mellom settet av tilhengere og motstandere, at det finnes ulike typer tilhengere og motstandere og at disse skifter over tid. Anvendelsen av denne aktørmodellen er avhengig av og sammenvevd med det perspektivet jeg har valgt for å forstå kjønn, organisasjon og politikkutvikling, nemlig *Kjønn integrert i organisasjonsstrukturen*.

Med utgangspunkt i tilnærmingen *Kjønnede organisasjoner som historiske tilfældigheter*, ville jeg miste mye av dynamikken i spillet. Jeg ville bare fått to kategorier aktører, nemlig innovatører og lojale byråkrater. Innovatørene ville vært representert med politikere og andre som bidro til å sette kvinnesatsingen på dagsorden. De lojale byråkratene ville være alle de ansatte i KAD og DU-systemet som på den mest mulig effektive måten sørget for at den nye politikken ble en suksess. En slik tilnærming ville ikke bidra til økt forståelse av politikkutviklingen. Med en slik tilnærming ville vi ikke forstå at det var vanskelig å få til en kvinnerettet distriktspolitikk, og Aunes uttalelse om behovet for ”stayer-evne” hos de involverte aktørene ville ikke gi mening.

Med bruk av perspektivet *Kjønn som essensiell egenskap ved organisasjoner* ville vi forstått mer. Vi ville kunne tolke motstanden mot det kvinnerettede arbeidet som en patriarkalsk reaksjon og slik sett være fornøyd med analyseresultatet. Som hovedregel ville vi ikke finne andre aktører enn nølere og harde nøtter i DU-sekretariatet ved anvendelse av dette perspektivet. Dynamikken mellom kategoriene ville også være vanskelig å oppdage fordi perspektivet så ensidig fokuserte på essensielt kvinnelige og mannlige måter å organisere på, samt at disse egenskapene ble knyttet til henholdsvis kvinner og menn. Vi kunne kanskje tolke de kvinnelige innovatørens eventuelle overgang til lojale byråkrater og nølere i dette perspektivet, fordi det ville være et uttrykk for kvinners kooptering i den maskuline strukturen. Det ville også være i tråd med australske og nederlandske forskeres syn på hva som skjer med feminister som blir femokrater (jf debatten om femokrater over).

8.2 Forhandlingstema: Politikens innhold og organisering

Forhandlingene om utviklingen av den kvinnerettede distriktpolitikken representerte på samme tid forhandlinger om kjønnsforståelsen i distriktpolitikken. I løpet av dagsordensettingsprosessen foregikk viktige forhandlinger om feltets problem- og kjønnsforståelse. En entydig likhetsorientert kjønnsforståelse ble avvist, men alternativet var likevel ikke klart. Den kvinnerettede distriktpolitikken fikk innpass på den distriktpolitiske agenda som resultat av at det var gjort mulig å legge flere forståelser av kjønn til grunn for den nye politikken. Det betydde at aktørene hadde med seg ulike forståelser av kjønn til de videre forhandlingene. Slik ble kjønnsforståelse et gjennomgående forhandlingstema, til tross for at det sjelden eller aldri ble brakt til overflaten. Dette kom til uttrykk på tre ulike måter.

Endring av holdninger

For det første dreide det seg om behovet for å endre aktørenes holdninger til den nye politikken. DU ga i årsmeldingen for 1982 uttrykk for at Fondet innså at det ikke var innlysende for alle at det var et behov for å skaffe kvinner tilfredsstillende sysselsettingstilbud i distriktene på lik linje med menn. Fondets prinsipielle syn og aktuelle virkemidler i denne saken måtte gjøres kjent. Det var nødvendig å utarbeide informasjonsmateriell rettet mot bedriftsledere i distriktene, arbeidssøkende kvinner og potensielle kvinnelige etablerere i distriktene. Det krevde også at saksbehandlerne selv hadde den nødvendige forståelsen. Sekretariatet måtte derfor være rede til å gjøre en ekstra innsats for å informere og påvirke holdninger om dette internt i DU sentralt og overfor tiltaksfunksjonærer og planleggere i fylker og kommuner.

DU syntes med andre ord å se det som nødvendig å endre problemforståelsen hos et vidt spekter av aktører, ikke minst forvalterne av politikken. En så en sammenheng mellom de enkelte aktørenes holdninger, eller kjønns- og problemforståelse, og deres handlinger. For

å få distriktsutbyggerne til å iverksette innovatørenes intensjoner med den nye politikken, måtte de ikke bare gis informasjon om det, men de måtte selv forstå behovet. Slik jeg tolker situasjonen ville innovatørenes strategi være å forsøke å få så mange som mulig til å bli aktive innovatører, eller sekundært å få folk over til gruppen av lojale byråkrater. Når det gjaldt de harde nøttene var de nettopp harde nøtter, det vil si at de var vanskelige å gjøre noe med. En mulig strategi var å forsøke å eliminere deres betydning for utviklingen og gjennomføringen av den nye politikken. Dette ville være en strategi som krevde at innovatørene selv var del av ledelsen eller at de var alliert med ledelsen. Den relative andelen av innovatører og lojale byråkrater ville klart ha betydning for den nye politikkenes suksess. Å endre holdninger ville bidra til dette. Slik kan vi forstå at holdningsskapende arbeid ble tillagt stor vekt.

Politikkens innhold

For det andre dreide forhandlingene seg om politikkenes innhold. Det handlet om hvordan en dypere sett skulle tolke kvinners sysselsettingsproblemer i distriktene og hva og hvordan en skulle gjøre noe med det. Det var to forhandlingstemaer som jeg mener på en god måte bidrar til å illustrere hvordan forskjellige forståelser av kjønn reflekteres i politikken. Det var for det første hvordan distriktspolitikkenes næringsmessige virkeområde på en effektiv måte fungerte som en begrensning for kvinners bruk av DUs virkemiddelapparat, og for det andre hvordan forståelsen av sysselsettingsproblemet for kvinner som kun mangel på arbeidsplasser bidro til å opprettholde en kjønn, mannlig forståelse av arbeid. Begge forhold sto på innovatørenes liste over nødvendige endringer.

Organisering av arbeidet

Det tredje forhandlingstema dreide seg om hvordan arbeidet med den nye politikken skulle organiseres. De strukturelle forholdene er vesentlige for å forstå hvilken betydning det nye politikkområdet fikk og hvordan arbeidet med det ble verdsatt. Vi finner uttrykk for hvor høyt en sak prioriteres, eller hvor viktig den anses å være ved å fokusere på hvilken ressurstilgang den har. Hvis problemet virkelig ble forstått slik det ble uttrykt, nemlig at kvinners flyttehyppighet var et viktig hinder for å nå målet for distriktspolitikken, kunne vi forvente at det ble satt inn betydelige ressurser for å gjøre

noe med fenomenet. Det dreier det seg om tilgang på personellressurser, plassering i hierarkiet, makt/ansvarstilgang, samt allokering av økonomiske midler til virksomheten. Dette var forhold innovatørene var opptatt av helt fra begynnelsen av og som ble lansert som et problem allerede i DUs Årsmelding for 1982.

I neste kapittel fokuserer jeg på hva som kom ut av forhandlingene og hvordan dette kan tolkes i henhold til en ”hva er problemet?”-tilnærming.

Kapittel 9: Forhandlingsresultater

Øremerking av midler til kvinnerettede tiltak, slik kvinnemillionen representerte, var et klart resultat av innovatørenes arbeid. Det betydde økt satsing på å bedre sysselsettingsmulighetene for kvinner i distriktene fra KAD/DU sin side. Det var viktig, fordi det betydde økt sysselsetting og bedre arbeidsvilkår for kvinner innefor de enkelte prosjektene, det ga kunnskap om ulike modeller for kvinnerettet arbeid og det skapte økt forståelse for problemet. Likevel var dette et tiltak som må karakteriseres som kortsiktig. På lang sikt var utfordringene større. For å få effekter i form av arbeidsplasser og redusert utflytting av kvinner, var det viktig å endre holdninger slik at også kvinner ble sett på som interessante næringsaktører, samt å endre bildet og forståelsen av hva sysselsetting for kvinner i distriktene innebar. Det betydde endring av regler og rutiner, men også endring i tenkemåter som har å gjøre med å skape rom for kvinner i det universelle. Det er slike resultater jeg i hovedsak skal fokusere på i det følgende.

9.1 Endring av aktørenes holdninger

Arbeidet med å endre holdninger foregikk i form av konferanser, seminarer og møter med ulike aktører i fylkene, i DU sentralt og i KAD. Dette var samtidig en måte å hente inspirasjon og kunnskap til utviklingen av politikkområdet. Fra det lokale tiltaksapparatet fikk innovatørene nærmere kjennskap til lokale forhold og potensielle brukeres behov og etterspørsel etter tjenester. Fra KAD og DU sekretariatet fikk de innspill i forhold til hvilke mulige veier som sto åpne eller som måtte åpnes for å komme videre i arbeidet. I tillegg til byråkrater og femokrater, ble forskere invitert til seminarer og konferansene. De bidro med kunnskap om kvinner generelt, om distriktskvinner spesielt og med tilnæringsmåter til og perspektiver på hvordan politikken kunne utformes. Dette var således et viktig redskap for innovatørene i DU.

Å fokusere på holdningsendringer syntes å representere en forståelse av at problemet en sto overfor var å finne i aktørenes (gale) *holdninger*, mens tiltakene som ble satt i verk pekte i retning av at problemet ble forstått som manglende *kunnskap* om kvinner i distriktsnorge. Kanskje var tanken at problemet med holdninger kunne løses gjennom informasjonsvirksomhet, for det holdningsskapende arbeidet handlet mye om informasjonsvirksomhet rettet mot ulike målgrupper. Det utadrettede arbeidet dreide seg om å holde foredrag om distriktkvinneres sysselsettingsmuligheter og aktiviteten til DU i så måte, blant annet på distriktshøgskoler og på konferanser arrangert av andre. Den generelle informasjonsvirksomheten hadde til hensikt å øke forståelsen for det aktuelle problemet og bidra til holdningsendringer på dette feltet. Det gikk ut brev og rundskriv til fylkeskommunene som beskrev DUs kvinnerettede arbeid. Pressemeldinger var et flittig brukt medium som skapte oppslag i aviser og på TV. Henvendelsene fra eksternt hold økte på samtidig som ABK-utvalgets utadrettede virksomhet ble intensivert, ikke minst som følge av kampanjen ”*Nå satser vi på kvinner!*” våren 1985. Dette var en informasjonskampanje i forbindelse med lanseringen av kvinnemillionen 1985.

”Nå satser vi på kvinner!”

I møte 24 januar 1985 fattet styret i Distriktenes utbyggingsfond følgende vedtak:

- 1 *Styret i Distriktenes utbyggingsfond gir sin tilslutning til at kr 1.000.000,- av § 9-midlene for 1985 øremerkes for finansiering av kvinnerettede tiltaksprosjekter av spesiell nyhetsverdi. Prosjektsøknader som er sendt fylkeskommunen innen 15. juni 1985 er med å konkurrere om de øremerkede midlene.*
- 2 *Fondets finansieringsandel til de prosjekter som blir finansiert med øremerkede midler settes til 70%.*
- 3 *Øvrige prosjekter som oppfyller faglige krav vil bli behandlet på vanlig måte, og kan finansieres med inntil 50%.*

Øremerkingen av midler til kvinnerettat arbeid var en realitet og som sagt en viktig seier for ABK-arbeidet. Til sammenlikning ga DU i 1985 tilsagn om nesten 2 milliarder kroner til næringsvirksomhet som ikke var spesielt kvinnerettat (DUs årsmelding 1985). Det er

likevel for enkelt å trekke den slutning at fordelingen på kjønn var 2 milliarder til menn og 1 million til kvinner, men tallene gir en pekepinn om forholdet.

Hensikten med 'kvinnemillionen' var dels å bruke den som en informasjonskampanje overfor aktuelle og potensielle brukere, dels å få et større og mer variert tilfang av erfaringer med utnyttelse av kvinnesressurser i tiltaksarbeid, og dels å bidra til at kvinners sysselsettingsmuligheter i distriktene økte. Tatt i betraktning beløpets størrelse, var ikke forventningene til volum altfor høye når det gjaldt den sistnevnte hensikten.

Prosjektene som fikk støtte skulle enten bare omfatte kvinner, eller dersom de gjaldt både kvinner og menn skulle kvinnefokusset være eksplisitt. De skulle også være pilotprosjekter med nyhetsverdi. De nye elementene kunne gjelde utvidelse av gruppen av initiativtakere, nye måter en arbeidet med og valgte ut målgrupper på, nye samarbeidspartnere, ny vri på forretningsdriften eller nye måter å drive holdningsendrende aktivitet på. Det siste ble sett på som nødvendig fordi det ikke var like opplagt for en kvinne å ha et aktivt støtteapparat i familie og venner som det ofte var for menn. Det ble videre understreket at det skulle være tiltaksprosjekter, noe som innebar at etablering av enkeltbedrifter falt utenom. Prosjektene skulle likevel ha arbeidsplasser som klar målsetting for det endelige resultatet. Det ble forventet at fylkeskommunene og det lokale tiltaksapparatet for øvrig skulle spille sentrale roller i dette arbeidet (Informasjonsnotat fra DU til Fylkeskommunene, datert 5 februar 1985).

Informasjonen som gikk ut om 'kvinnemillionen' fokuserte på bedrifter som ville satse på kvinner og kvinner som ville satse selv. Via fylkeskommunene, arbeidsmarkedsetaten og LO/NAF ble det distribuert 50 000 brosjyrer med tittelen *Nå satser vi på kvinner!*

Det kom inn i alt 20 søknader om midler under 'kvinnemillionen', og av disse fikk syv prosjekter 70 prosent finansiering, mens ett fikk 50 prosent finansiering utover det øremerkede millionbeløpet. Prosjektene ble valgt ut fordi de på ulike måter representerte noe nytt innen tiltaksarbeidet.

Innovatørene fikk støtte for dette arbeidet fra Rådet i DU, som mente at arbeidet med kvinners sysselsettingsmuligheter var viktig og nødvendig dersom en ønsket å opprettholde bosettingsmønsteret. Det ble pekt på at kvinnene måtte få anledning til å utvikle seg i sitt eget miljø, og at Fondet hadde et ansvar i forhold til å følge opp det. Rådet ville gå inn for å øremerke ytterligere midler til kvinnerettede tiltak dersom prosjektene under kvinnemillionen viste seg å bli en suksess (DUs årsmelding 1985). En slik uttalelse må kunne skrives på listen over resultater av det holdningsskapende arbeidet. Også drøftingen av særlige tiltak for å styrke kvinners sysselsettingsmuligheter i St meld nr 67 (1984-85) *Om regional planlegging og distriktpolitikk*, var påvirket av ABK-utvalgets innspill overfor KAD og kan karakteriseres som et håndfast resultat.

Mye tid gikk med til informasjonsvirksomheten og det holdningsskapende arbeidet, men ABK-utvalget opplevde selv at de nådde fram med budskapet og at interessen og forståelsen var økende rundt om i landet selv om det fortsatt var langt igjen til målet var nådd. De registrerte en større bevissthet om problemet med kvinner og sysselsetting i distriktene hos alle målgruppene. Fra KAD ble det blant annet rapportert at det hadde skjedd en holdningsendring i løpet av de siste årene. Daværende byråsjef i KAD, Arve Skjerpen sa i et innlegg på en konferanse om kvinneperspektiv på distriktpolitikken høsten 1986 at det:

”De tre-fire siste årene har () skjedd en helt klar endring i departementets syn på nødvendigheten av tiltak rettet spesielt mot kvinner. Det har skjedd en holdningsendring, både blant oss byråkrater og blant politikere” (Skjerpen 1986).

Dette var selvsagt ikke et resultat av ABK-utvalgets arbeid alene, også innsatsen fra en større krets av innovatører både i og utenfor DU-systemet var viktig. Dessuten var ’tidsånden’ fortsatt positiv til økt kvinnefokus. Kvinnespørsmål var stadig en aktiv del av den generelle offentlige agenda midt på 1980-tallet, men det er klart at innovatørene i DU hadde vært driftige.

Medaljens bakside var at den økte oppmerksomheten og interessen for det kvinnerettede arbeidet førte til en uoverkommelig økning av arbeidsoppgaver for ABK-utvalget.

Viktige oppgaver som gjaldt videre holdningsendringer og informasjonsaktiviteter måtte prioriteres ned i 1986 til tross for at det fortsatt var klare behov for å fortsette. Det var oppnådd resultater, men en var ikke kommet i mål.

Informasjonsvirksomheten, både internt og eksternt, tok seg opp igjen i 1987, men begrepet 'holdningsendring' var ute av ABK-utvalgets vokabular. Det kan tolkes i retning av at de mente det ikke lenger var nødvendig å prioritere holdningsendring som et eget innsatsområde til tross for at målet ikke var nådd 100 prosent. Kanskje anså de resultatene som var oppnådd som så bra at det generelle ABK-arbeidet i framtiden ville være holdningsskapende nok i seg selv. Det er en tolkning som ikke er urimelig med tanke på koplingene mellom informasjonsvirksomhet og holdningsskapende arbeid som innovatørene selv sto for. Nedtoningen av holdningsskapende arbeid kan også forstås som resultat av at innovatørene oppfattet at de i 1986/87 var på vei over i en ny fase i arbeidet (DU-notat nr 1/88). Mot slutten av 1980-tallet var heller ikke 'tidsånden' spesielt holdningsorientert eller opptatt av holdningsskapende arbeid fra det offentlige side. Den offentlige debatt dreide seg mer og mer i retning av markedstilpasning og markedets krav til lønnsomhet i næringslivet.

9.2 Politikkens innhold

Det næringsmessige virkeområdet

I DUs årsmelding for 1982 var det en drøfting av hvor skjevt det næringsmessige virkeområdet slo ut for kvinner. En innså konsekvensen av at DU ensidig hadde satset på utbygging av industri og næringsliv på den mannlige siden av et fra før kjønnsdelt arbeidsmarked.

"En indirekte konsekvens av dagens avgrensning av fondets næringsmessige virkeområde er at fondet for det meste støtter mannsdominerte næringer", og videre: "Styret mener det er grunn til å vurdere å utvide det næringsmessige

virkeområdet til også å gjelde flere tradisjonelt kvinnedominerte næringer, f.eks. innen personlig tjenesteyting” (DUs Årsmelding 1982, s65).

DU hadde vært med på å sementere det kjønnsdelte arbeidsmarkedet og i tillegg signalisert hvilken del av det som var viktig. Ved å avgrense seg fra å støtte næringer som var interessante og betydningsfulle for kvinner, fikk kvinner en klar melding om at deres næringsinteresser var uviktige og uinteressante. Forslaget om å endre næringsavgrensningen slik at DUs virkeområde også skulle gjelde på den kvinnelige siden av det kjønnsdelte arbeidsmarkedet, var derfor strategisk viktig for å få til en endring av kjønnsforståelsen i distriktspolitikken. Et reelt næringsnøytralt DU var en nødvendig betingelse for å få til en politikk som ikke satte menns næringsinteresser over kvinners, men vurderte dem på lik linje. I tillegg var det selvsagt også meget sentralt for å nå kvinner der de var eller der de ønsket å være i arbeidslivet. Næringsnøytralitet ville være et skritt i retning av å utvide rommet for det universelle.

I Stortingets behandling av Årsmeldingen ble utvidelse av det næringsmessige virkeområdet framhevet som spesielt viktig for å nå kvinner i distriktene og bedre deres sysselsettingsmuligheter. Også KAD ga sin tilslutning til det på dette tidspunktet.

De varslede endringene lot vente på seg. I 1983 skjedde det visse utvidelser i forhold til bygg- og anleggsektoren, noe som ikke var av særlig betydning for distriktkvinner (DUs årsmelding 1983). Fra januar 1985 ble virkeområdet for investeringstilskottet endret til også å gjelde for enkelte tjenesteytende næringer (DUs årsmelding 1984). Det var ingen kvinnedominerte næringer blant disse. Fortsatt var virkeområdet avgrenset på en slik måte at de næringene kvinner oftest forhold seg til falt utenfor.

I informasjonskampanjen ”*Nå satser vi på kvinner!*” fra 1985 var en relevant detalj i denne sammenhengen uteblitt. Det sto ingenting om DUs næringsmessige virkeområde, eller med andre ord innenfor hvilke næringer en skulle satse på kvinner. Dette ble bemerket av aktører ute i felten som skulle veilede distriktkvinner som ville søke om midler fra ’kvinnemillionen’. De påpekte det svært uheldige i at kampanjen ga inntrykk av å rette seg mot alle distriktkvinner og være et løft for dem, mens det i realiteten rettet

seg mot enkelte kvinner som handlet i henhold til en norm satt av distriktsutbyggingsmyndighetene.

De marginale endringene som hadde skjedd på dette området hjalp ikke for kvinner som hadde sett for seg at de kunne få midler fra 'kvinnemillionen' til å virkeliggjøre sin drøm om å starte solarium, helsestudio, skjønnhetssalong eller detaljhandel. De og mange kvinner i samme situasjon ble avvist. Deres næringsutvikling og arbeidsplasskaping gjaldt ikke. Det var ikke slike arbeidsplasser distriktsutviklingsmyndighetene ville ha. KAD/DU prioriterte fortsatt industri, vareproduksjon og visse avgrensede områder innen tjenesteyting. Det var de kvinnene som var der eller som ville dit DU kunne satse på.

Det er underlig at innovatørene kunne glemme å informere om en så viktig sak som næringsbegrensningen. Saken hadde vært på innovatørenes prioriteringsliste siden kampen om dagsorden og var del av mandatet, eller oppgavebeskrivelsen for ABK-utvalget. Det var sett på som en av de grunnleggende forholdene som måtte endres dersom en skulle lykkes med å bedre sysselsettingsmulighetene for kvinner i distriktene.

En tolkning av forglemmelsen er at den var et resultat av at ABK-utvalget hadde altfor mange arbeidsoppgaver i forhold til ressursene som ble stilt til rådighet og at det konkrete arbeidet med seminar om kvinner og tiltaksarbeid i januar 1985 og lanseringen av 'kvinnemillionen' tok all oppmerksomhet. En annen tolkning er at ABK-utvalget oppfattet at arbeidet med endring av næringsbegrensningen ble ivaretatt av andre, siden det i løpet av 1984 skjedde endringer som gikk i retning av åpning for støtte til privat tjenesteyting. Nok en mulig tolkning er at kunnskapen om næringsbegrensningen var så opplagt og integrert i innovatørenes virkelighet at den ikke var del av den bevisste tenkningen i det øyeblikket den burde ha vært det, at den med andre ord fungerte som en 'tatt-for-gitt-het' som ingen derfor kom på å si noe om.

At det ble glemt i informasjonsmaterialet var under alle omstendigheter utilgivelig sett fra distriktskvinnens perspektiv. Det kan si noe om innovatørenes (manglende) evne til å sette seg i målgruppens sted og forstå verden fra deres perspektiv. Det kan også indikere at

ABK-ernes forståelse av kjønn verken var kvinnesentrert eller mangfoldsorientert. Kunnskapen om målgruppen var et bristende punkt i det kvinnerettede arbeidet i DU. Mye var basert på antakelser om distriktskvinner og ellers generell kunnskap om kvinner. ABK-utvalget drøftet ved ulike anledninger behovet for mer kunnskap og mulighetene for å sette i gang forskning på enkelte felter, men det ble ikke satt ut i livet. På et tidspunkt ble det sagt at det foregikk så mye forskning som omhandlet distriktskvinner at det ikke var behov for egne studier initiert av DU. Når dette var holdningen er det klart at distriktskvinners perspektiv kunne falle i bakgrunnen.

Påminnelsen fra aktørene ute i felten om at næringsavgrensningen var uteglemt i informasjonskampanjen syntes likevel å ha vært en vekker for innovatørene. Saken fikk høyere prioritet etter dette. Det kom blant annet med i det neste opplaget av brosjyren ”*Nå satser vi på kvinner!*” som ble oversendt fylkeskommunene høsten 1985. Det ble også markert overfor direktørmøtet at næringsbegrensningen fortsatt var et problem for å nå målet om bedring av kvinners sysselsettingsmuligheter i distriktene, og det ble understreket at omverdenen reagerte på dette forholdet. I ABK-utvalgets arbeidsplan for høsten 1985 sto ”næringsmessig virkeområde” som første sak og en vurderte muligheten for å ta saken politisk vei i stedet for tjenestevei for å komme videre.

Dette var et spørsmål av prinsipiell art for distriktpolitikken og måtte derfor behandles i KAD. Departementets innstilling var nå negativ, men en var villig til å ta det opp til videre vurdering. Innovatørene hadde tapt, men ikke gitt opp håpet. KAD hadde gitt en åpning for endring. Dessuten uttrykte DU-styret støtte til endringsforslaget (DUs årsmelding 1985). ABK-utvalget fant det likevel nødvendig å måtte prioritere dette arbeidet ned i 1986 på grunn av sterkt arbeidspress. Oppfølging av ’kvinnemillion’-prosjektene fikk høyeste prioritet. KAD arbeidet videre med næringsavgrensningen, men kom ikke opp med forslag om nye utvidelser.

I forslaget til statsbudsjett for 1987 lanserte KAD PTD-programmet, Privat Tjenesteyting i Distriktene, som et nytt tiltak. Under kap. 552, post 76 var det satt av 20 millioner kroner til privat tjenesteyting. En av begrunnelsene for dette var at privat tjenesteyting

representerte næringer med en stor andel kvinnelige sysselsatte. Økt satsing på dette kunne derfor være et viktig virkemiddel for å motvirke tendensen til økt utflytting av kvinner og skjev kjønnsbalanse i distriktene. Det ble også i argumentasjonen understreket at kvinners flytting var et av de viktigste hindre for en god befolkningsmessig og næringsmessig utvikling.

Dette fikk ikke konsekvenser for DUs næringsmessige virkeområde. PTD-programmet var et forsøk og det var KAD som skulle forvalte midlene. DU var bare med i en referansegruppe. Likevel var det et skritt i retning av å anerkjenne en problemforståelse innovatørene lenge hadde kjempet for.

Det forhindret ikke at innovatørene gjorde nye forsøk på å få fart på saken. Det var igjen en prioritert oppgave i ABK-arbeidet for 1987 og 1988. I løpet av 1987 arbeidet innovatørene i DU sammen med KAD for å finne en løsning. Forslaget arbeidsgruppen kom opp med var et prinsipp om at kriteriene for tildeling av støtte heller enn i utgangspunktet å definere hvilke næringer som kunne støttes, skulle knyttes til næringens sysselsettingsmessige potensial (negativ næringsavgrensning). Dette ville innebære en større fleksibilitet med hensyn til hvilke næringer som kunne støttes og ville slik gjøre det mulig for nye vekstnæringer å slå rot i distriktene. Regelverket ville med det bli enklere og mer næringsnøytralt, noe som i sin tur ville bety at det ikke nødvendigvis ville favorisere mannsdominerte bransjer. I praksis ville forslaget åpne for at de fleste former for privat tjenesteyting som sysselsatte en stor andel kvinner kunne støttes på lik linje med andre næringer.

Forslaget gikk ikke igjennom. Innovatørene brukte betegnelser som ”*det håpløse næringsmessige virkeområdet*” for å beskrive situasjonen. Det syntes som en tapt sak som ikke desto mindre gir et bilde av hva slags forståelse av kjønn en sto overfor i det distriktpolitiske feltet. Endring av det næringsmessige virkeområdet ville ha fått marginale økonomiske følger for distriktpolitikken, fordi de store investeringene i alle fall ville gå til de tradisjonelle næringene. For distriktskvinner ville det på den annen side få vesentlig betydning både praktisk og symbolsk. På det praktiske planet ville det

innebære støtte til arbeidsplasser for kvinner. På det symbolske planet ville det bety en åpning av det distriktspolitiske rommet for kvinner uten at kvinner måtte endre seg. Det kunne ha representert en endring på kvinners premisser. Likevel sto det offentlige, representert ved KAD, hardnakket på sitt og ville ikke vike. Det holdningsskapende arbeidet hadde ikke nådd inn til beslutningstakerne på dette svært sentrale nivået. Her var det noen harde nøtter som ikke lot seg knekke.

Å få til næringsnøytralitet som gjeldende prinsipp var uhyre viktig, men det ville ikke nødvendigvis gjøre noe med det kjønnsdelte arbeidsmarkedet. Ensidig fokusering på næringsnøytralitet kunne snarere føre til en ytterligere sementering, dersom kvinner og menn ble henvist til henholdsvis den tradisjonelt kvinnelige og den tradisjonelt mannlige siden av arbeidsmarkedet. Gjennom å argumentere for at det var nødvendig å åpne opp næringsbegrensningen for å nå kvinner, var det en mulighet for at kvinner bare fikk tilgang der. Innovatørene var derfor opptatt av å sette i verk tiltak som sikret kvinner tilgang til mannsdominerte næringsarenaer også. De var opptatt av en undersøkelse foretatt av OECD⁴³, utgitt i 1980, som viste at Norge var ett av de medlemslandene som hadde sterkest kjønnsdelt arbeidsmarked. Dette ville de gjøre noe med, for kvinners del av arbeidsmarkedet var klart dårligere betalt og på andre måter underordnet menns.

I årsmeldingen for 1982 ble det antatt at også nedbrytning av det kjønnsdelte arbeidsmarkedet i distriktene var en forutsetning for å bedre sysselsettingssituasjonen for kvinner og at en derfor burde samarbeide med andre offentlige etater, særlig arbeidsmarkedsetaten, om tiltak for å gjøre noe med det. Dette ble for DUs vedkommende konkretisert gjennom forslaget om gradert opplæringstilskott til bedrifter som ansatte kvinner i mannsdominerte næringer og også mer midler til omskolering av kvinner i slike næringer.

⁴³ Referansen til OECD-rapporten er ikke gjengitt tilstrekkelig slik at den kan spores. I henhold til arkivmaterialet er det likevel klart at ABK-erne på det tidspunktet var svært opptatt av det kjønnsdelte arbeidsmarkedet i Norge, uansett om OECD-rapporten finnes eller ikke.

Investeringsstilsnittet ble gradert slik at bedrifter som forventet å ansette et høyt antall kvinner kunne gis høyere tilskott og dermed premieres for det i forhold til andre bedrifter (DUs årsmelding 1984). I tillegg var ett av målene for 'kvinnemillion'-prosjektene at de skulle bidra til nedbryting av det kjønnsdelte arbeidsmarkedet. Konkret arbeidet ABK-utvalget mot å øke kvinners sysselsetting innen enkelt vekstnæringer. Akvakultur og møbelindustri var særskilt viktige næringer i så måte fordi de var basert i distriktene. Flere initiativ ble tatt og prosjekter satt i gang på dette feltet.

Sysselsetting mer enn arbeidsplasser

Tidlig i prosessen mot utviklingen av den kvinnerettede distriktspolitikken ble flere forhold relatert til sysselsetting trukket opp som faktorer av betydning for å bedre kvinners sysselsettingsmuligheter i distriktene. For innovatørene var det tidlig klart at løsningen ikke bare var å skape nye arbeidsplasser eller å åpne det eksisterende arbeidsmarkedet for kvinner, for så å høste resultater i form av økt sysselsetting og redusert fraflytting. Å øke sysselsettingsmulighetene for kvinner innebar også å sikre tilfredsstillende barnetilsyn gjennom utbygging av barnehager; å åpne opp mulighetene for å skape deltidsarbeidsplasser for dem som foretrakk det; å sørge for at kvinner fikk bygget opp sin selvtilitt i forhold til å gå ut i arbeidslivet, og til slutt å sørge for at de ble utstyrt med den nødvendige kompetansen som krevdes som arbeidstakere eller selvstendig næringsdrivende.

En slik utvidet forståelse av sysselsetting som mer enn arbeidsplasser vokste gradvis fram. I dokumenter fra 1979 kan vi spore at KAD var opptatt av å forstå sysselsettingsproblemet som noe mer enn et spørsmål om arbeidsplasser. Særskilt vedlegg til høringsnotatet vedrørende meldingen om distriktspolitikk og regional utvikling (1980-81), s 49 heter det:

”Dersom en skal bedre arbeidsmulighetene for kvinner i distriktene, blir det fortsatt en viktig oppgave å få en bedre regional fordeling av servicearbeidsplassene, og arbeide for økt kvinnelig deltaking i tradisjonelt mannsdominerte næringer. Utbygging av tilsynsordninger for barn og tilrettelegging av mulighetene til deltidsarbeid er forutsetninger for økt yrkesfrekvens.”

Uttalelsen tyder på at innovatørene, i tillegg til å se behovet for servicearbeidsplasser, og dermed endring av det næringsmessige virkeområdet, samt å sikre kvinner adgang til tradisjonelle mannsarbeidsplasser, var opptatt av hvordan politikken skulle møte den livssituasjonen kvinner var i. Det var en allmenn erkjennelse på det tidspunktet at kvinners livssituasjon var i endring og at stadig flere ønsket seg ut i det lønnede arbeidslivet. Det betydde ikke at kvinners rolle som omsorgspersoner ville forsvinne. Skulle kvinner som hadde omsorg for barn (eller syke og gamle) kunne bli yrkesaktive, var omsorgsavlastning en betingelse, og i mange distriktskommuner fantes ikke dette som et offentlig tilbud. For en rekke distriktskvinner var det i tillegg uaktuelt med fulltidsarbeid. De foretrakk deltidsarbeid. Distriktenes sysselsettingsproblem måtte dermed tolkes i et videre perspektiv enn som en fulltids arbeidsplass.

Dette perspektivet satte kvinners situasjon i sentrum og kan karakteriseres som tidstypisk. Det representerte en tilnærmet kvinnesentrert kjønnsforståelse, hvis konsekvens var at problemforståelsen ble kontekstuell. I forlengelsen ville problemløsningen, eller politikken, også ha blitt kontekstualisert dersom perspektivet hadde fått gjennomslag, men på dette punktet tapte innovatørene. Deres betraktninger om behov for barnehager og halve arbeidsplasser uteble i Stortingsmeldingen og kom heller ikke opp i DUs årsmelding for 1982, som jeg før har betegnet som et viktig grunnlagsdokument for det kvinnerettede arbeidet.

I Årsmeldingen for 1982 var det drøftinger av andre forhold som kunne minne om en forståelse av at sysselsettingsproblemet var mer enn mangel på arbeidsplasser. Ideen om egne kurs i ledertrening og selvtillit for kvinnelige etablerere ble lansert. Fondets erfaringer med å arrangere generell, 'kjønnsnøytral' etablereropplæring var at kvinnene uteble. Kursene tiltrakk nesten bare menn. En kunne også vise til at forsøk med etablereropplæring for kvinner hadde vært en suksess i Sverige og at en i USA hadde egne lederopplæringsinstitutt for kvinner. Styret ville derfor vurdere behovet for egne kurs for kvinner og muligens ta initiativ til opprettelse av en etablererskole for kvinner. Dette ville i tilfellet skje i samarbeid med Statens Teknologiske Institutt (STI) som

allerede hadde søkt fondet om finansiell støtte til et slikt prosjekt. Ved å gå inn på slike vurderinger åpnet DU for at det var nødvendig å gjøre noe mer med kvinners situasjon enn bare å stille arbeidsplasser til rådighet, og i tillegg at DU/staten hadde et ansvar i så måte. Dette hadde snev av en kjønnsforståelse som innebar at ekstra innsats var nødvendig for å oppnå resultatlikhet.

På et møte arrangert av Likestillingsrådet i november 1986 fikk DU-innovatørene ytterligere innspill til tenkningen rundt et utvidet perspektiv på distriktskvinner og sysselsetting. Forsker Kari Skrede understreket i sitt innlegg at arbeidsplasser ikke er alt. Hun sa blant annet:

”For å gi kvinner, menn og barn gode levekår i et lokalsamfunn, er det nødvendig også å erkjenne behov for barnehager og fritidshjem, eldreomsorgstiltak, servicetiltak for å få samfunnet til å fungere. Endring krever planlegging, god planlegging er avhengig av å mobilisere. Invitasjon til å delta i en helhetsplanlegging kan virke mobiliserende” (Skrede 1986, s 11).

Hun etterlyste en mer helhetlig tilnærming i politikken slik at kvinners livssammenheng ble det sentrale. Dette ble ikke umiddelbart tatt med som del av ABK-arbeidet, men det var en måte å tenke på som ga gjenklang. Etter hvert nedfelte det seg også i mål og strategidokumenter for det kvinnerettede arbeidet. Målsettingen ble utvidet og gjaldt i tillegg til utvidelse og utvikling av distriktskvinnens yrkes- og næringstilbud, fokus på å øke kvinners kompetanse og motivasjon for variert yrkesdeltakelse, samt klargjøring av viktige miljøfaktorer for kvinners bosetting, slik som omsorgsavlastning.

Den helhetlige tenkningen omkring kvinnesatsingen ble sterkere og mer utviklet etter hvert som arbeidet fikk klarere feste ute i fylkene, men det er tema for et senere kapittel. På dette stadiet av politikktutviklingen, det vil si i 1987, var det mest konkrete resultatet av denne tenkningen at DU-styret 22 oktober 1987 vedtok en treårig prøveordning med støtte til bedriftsbarnehager i de tre nordligste fylkene.

9.3 Organiseringen av det nye politikkområdet

Det kvinnerettede arbeidet var relativt uorganisert og hadde et klart ad hoc preg i startfasen til tross for at fondsstyret i DUs Årsmelding for 1981 klart ga uttrykk for at ”omsynet til kvinnene i distrikta vert bygd inn i heile planleggingssystemet for distriktpolitikken”, s 51. Fram til mai 1983 var det ingen som hadde fått definert ansvar for å gjøre noe med oppfølgingen av de planlagte aktiviteten som var skissert i DUs årsmelding for 1982. Innovatørene arbeidet med det ved siden av sine andre arbeidsoppgaver, noe som var klart utilfredsstillende. Det ble derfor fremmet et forslag om at et eget utvalg i DU skulle få ansvar for å drive arbeidet framover. Både i Stortinget og i DU, inkludert styret, ble forslaget drøftet og det var enighet om at det var behov for et slikt utvalg. Utvalget ”Arbeid for Begge Kjønn” (ABK-utvalget) ble derfor opprettet for en ettårsperiode i mai 1983⁴⁴.

Fylkenes næringsavdelinger ble på samme tid bedt om å peke ut en ansvarlig ABK-kontakt på saksbehandlernivå slik at informasjon om kvinnerettet arbeid ble spredt i fylket. Vedkommende skulle også ha et ekstra ansvar for oppfølgingen av handlingsprogrammet i sitt fylke. Det ble understreket at dette ikke skulle frata de andre i organisasjonen ansvar for feltet. Det var en forventning om at alle skulle bidra til oppfølging av handlingsprogrammet.

ABK-utvalget i DU-sekretariatet ble sammensatt av ansatte fra ulike avdelinger, til sammen fem medlemmer med hver sin vara. Medlemmene hadde ulik faglig bakgrunn og kjønn. En forutsatte at de hadde interesse for utvalgets arbeidsfelt. Utrednings- og informasjonsavdelingen fikk det faglige ansvaret og skulle koordinere utvalgets arbeid. Det var kun lederen for utvalget som ble fritatt for en del av de vanlige arbeidsoppgavene. For de andre medlemmene var beskjeden at ABK-arbeidet måtte betraktes som del av vedkommende persons arbeidsoppgaver i sekretariatet, noe avdelingene ble bedt om å ta hensyn til i sin interne planlegging og arbeidsfordeling.

⁴⁴ Opprettelsen av ABK-utvalget er omtalt tidligere, men behandles grundigere her.

Avdelingene ble på denne måten gjort ansvarlige for at ABK-utvalgets medlemmer fikk avsatt tilstrekkelig tid.

Dette ble et stadig tilbakevendende forhandlingstema. Avdelingene prioriterte ikke ABK-utvalgets arbeid og etter et halvt år så utvalget seg nødt til å omorganisere virksomheten. Fra og med 1984 ble ABK-arbeidet drevet av et arbeidsutvalg bestående av tre personer, alle kvinner. Hver av dem la ca en tredel av sin tid ned i ABK-arbeid. Det vil si at arbeidet var prioritert med totalt én stilling i den organisasjonen som hadde hovedansvaret for det kvinnerettede arbeidet.

Forhandlingene om ABK-medlemmenes tidsbruk innebar stadige understreknings av at arbeidet forutsatte at medlemmene ble gitt anledning til å sette av den nødvendige tiden. De måtte gis tilsvarende lettelse i mengden av andre oppgaver. I tillegg måtte utvalget også arbeide fram en forståelse for at ABK-utvalgets funksjonstid på ett år ikke var tilstrekkelig. Til tross for at arbeidsutvalget var effektivt, var det umulig å gjennomføre alle de tiltenkte oppgavene i løpet av ett år. Dessuten dukket nye oppgaver opp som krevde ytterligere innsats. Arbeidsutvalget fikk gjennomslag for denne situasjonsbeskrivelsen og fikk utvidet sin funksjonstid med et halvt år av gangen fram til 1 juli 1985.

Å arbeide under en slik usikkerhet var utilfredsstillende siden arbeidet var av langsiktig karakter. Utvalget foreslo derfor at funksjonstiden ble forlenget med tre år. En pekte på at praksis og erfaringer gjennom de to årene DU hadde hatt ansvar for det kvinnerettede arbeidet viste at det var et tungt arbeid. Selv tiltak det var enighet i Stortinget og Fondsstyret om å gjennomføre var vanskelige å få til. For eksempel var arbeidet med holdningsendringer på langt nær kommet i mål. I og med at erkjennelsen av problemet med kvinnearbeidsplasser i distriktene var voksende, så en også et økende behov for veiledning og informasjon overfor fylkene. Det var langt fram til den dagen utvalget kunne legge ned sitt arbeid i trygg forvissning om at det var overflødig. ABK-utvalget fikk igjen gjennomslag og funksjonstiden ble forlenget med tre år. Tiden fram til sommeren 1988 var dermed sikret en viss arbeidsro.

Det var likevel ikke slik at avdelingene nå tiljublet ABK-arbeidet. En måtte kontinuerlig forhandle om medlemmenes tidsbruk. Direktørmøtet mente i tillegg at dette arbeidet burde legges til rolige perioder slik at blant annet styresaker kunne gå sin gang. ABK-utvalgets reaksjon på dette var at det var en umulighet tatt i betraktning arbeidets karakter. En bedre løsning ville være at en person fikk ansvar for arbeidet på heltid. Dette ble foreslått som en prøveordning for ett år fra høsten 1985, men forslaget fikk ikke gjennomslag i sin helhet. Det ble gitt åpning for at utrednings- og informasjonsavdelingen som fra 1985 hadde fått en henstilling fra direktørmøtet om å fungere som administrativ forankring for ABK-arbeidet, kunne bruke inntil 5/6 årsverk på ABK-arbeidet.

Dette ble ikke iverksatt høsten 1985 fordi en av de drivende kreftene i det kvinnerettede arbeidet hadde valgt å slutte i DU. Slik jeg forstår situasjonen, ble det uinteressant for henne å fortsette med kvinnerettet arbeid i DU så lenge hun ikke kunne vie hele sin faglighet til det. Hun var en innovatør med engasjement og klare meninger om saken som hun ikke fikk gehør for. ABK-arbeidet ble lammet en periode etter at hun sluttet. Avdelingen sto med ett uten femokrater.

I løpet av våren 1986 ble nye personer satt på ABK-arbeidet fra utredningsavdelingens side. Omorganisering av ABK-arbeidet sto på nytt sentralt. Det viste seg stadig vanskelig å få enkelte avdelinger til å avsette ressurser. Problemet ble derfor tatt opp med toppledelsen som høsten før hadde åpnet opp for at ABK-utvalget kunne komme direkte dit dersom det hadde problemer med å få gjennomslag eller det oppsto konflikter. Ny organisasjonsmodell ble drøftet med toppledelsen. Det resulterte i en ny, revidert organisasjonsmodell for ABK-arbeidet. Som før skulle de ulike avdelingen oppnevne en representant hver og det administrative ansvaret skulle fortsatt ligge i utredningsavdelingen. Det nye var for det første at det nå ble slått fast at utredningsavdelingen *skulle* sette av 5/6 årsverk til dette og at ledelsen i avdelingen kunne tiltre utvalget etter behov. Videre skulle utvalget møtes 2-4 ganger i måneden, mot noen få ganger i året tidligere. Det ble stilt krav til medlemmene om at de måtte gjøre mer

enn å delta i møtene. Anslagsvis en tidel av arbeidstiden skulle settes av til ABK-arbeid i løpet av et år. Flere menn ble aktive i arbeidet.

Den nye organisasjonsmodellen kan forstås som et forsøk på å fordele ansvaret utover i organisasjonen og slik sikre at større deler av DU ble operativ på dette politikkkfeltet. Ledelsens interesse for å delta i arbeidet kan tolkes i retning av at ansvaret var i ferd med å feste seg andre steder enn hos ABK-utvalget. Tankene om at arbeidet etter hvert skulle integreres i organisasjonen var på dette tidspunktet framme i diskusjonene og var et generelt mål for arbeidet. Ideen var at i det øyeblikket 'kvinnehensyn' var integrert i fondets regelverk og praksis, ville kvinners interesser automatisk bli ivaretatt (DUs årsmelding 1986). En vellykket integrering ville kreve at organisasjonen som helhet var oppdatert og engasjert. For å få til dette var det nødvendig med en særstrategi som skulle være midlertidig. Inntil videre var DUs strategi både-og orientert, det vil si at det ekstraordinære, særstrategien, ble oppfattet som et middel til å nå målet som var integrering.

Fram til sommeren 1986 var det oppfølgingen av DUs årsmelding fra 1982 og arbeidet med 'kvinnemillionen' fra 1985 som hadde dominert ABK-utvalgets arbeid. Personellressursene som sto til disposisjon hadde hele tiden vært knappe, slik at streng prioritering av arbeidsoppgavene var nødvendig. Viktige oppgaver i arbeidet med å endre kjønns- og problemforståelsen måtte prioriteres ned i 1986. Da KAD i sitt budsjettforslag for 1987 foreslo å sette av 15 millioner kroner til sysselsettingstiltak for kvinner i distriktene og samtidig forutsatte at DU sammen med departementet skulle utarbeide opplegg for disponering av midlene, var det klart for utredningsavdelingen at tilleggsressurser var nødvendig. I tillegg til å skulle forvalte de 15 millionene, skulle DU sitte i en arbeidsgruppe knyttet til PTD-programmet. Også for disse midlene var kvinners sysselsettingsmuligheter en viktig begrunnelse. DUs kompetanse på dette feltet ville derfor være viktig i arbeidsgruppesammenheng, noe som gjorde DU ytterligere avhengig av økt tilførsel av personellressurser til ABK-arbeidet.

Utredningsavdelingen foreslo overfor direktørmøtet i oktober 1986 at medlemmene i ABK-utvalget umiddelbart skulle utvide sin arbeidsinnsats til 50 prosent. Forslaget gjaldt en midlertidig styrking av personellsituasjonen på grunn av den spesielle situasjonen KADs budsjettforslag hadde skapt. For å sikre en konstruktiv og forsvarlig utforming av strategier og prioriteringer for håndtering av midlene innenfor stramme tidsrammer, måtte ABK-utvalget styrkes. En fikk gjennomslag for dette, men vedtaket gjaldt bare for resten av 1986.

Allerede i januar 1987 satte utredningsavdelingen fram et forslag om å opprettholde kapasiteten i ABK-utvalget. En måtte igjen be avdelingene om å prioritere arbeidet og sikre at det var faste representanter som møtte i utvalget. Avdelingenes ulike prioritering og til dels klare nedprioritering skapte problemer. Organiseringen av arbeidet ble ytterligere satt på prøve ettersom to sentrale personer i arbeidet sluttet, mens enkelte av de gjenværende var lite tilfredse med den organisatoriske plasseringen ABK-utvalget hadde. Også i 1987 ble derfor omorganisering av ABK-arbeidet et sentralt og tildels hett forhandlingstema.

Det viste seg at ABK-medlemmene ville tilbake til en modell med færre medlemmer som til gjengjeld var engasjerte, slik det tidligere arbeidsutvalget hadde fungert. Erfaringene med et stort og mer formelt utvalg hadde ikke virket forpliktende nok for medlemmene. Forslaget gikk likevel ikke ut på å gå tilbake til den gamle modellen med et ABK-utvalg og et arbeidsutvalg, for innovatørene hadde nå kommet til at det var viktig å fristille arbeidet fra de enkelte avdelingene. Det ble derfor foreslått å opprette en prosjektgruppe bestående av tre personer på heltid direkte plassert under administrerende direktør. Det siste var ikke minst viktig for å sikre innflytelse og heve arbeidets status. Prosjektgruppens medlemmer skulle ha lik status, det vil si at de var opptatt av 'flat struktur', og de skulle plasseres på prosjektledernivå. Innovatørene ønsket også å få opprettet et kontorsjefsutvalg (K-utvalg) som et forum for diskusjon og en måte å sikre at informasjon og tenkning rundt det kvinnerettede arbeidet ble spredt til avdelingene. Et slikt utvalg ble også sett på som viktig for å sikre integreringen i fondets ordinære arbeid når prosjektperioden var over sommeren 1988.

Forhandlingene resulterte i en organisasjonsstruktur som lå nært opp til innovatørenes forslag. Det ble opprettet et *prosjekt* for perioden mars 1987 til juni 1988, men prosjektgruppen fikk to, ikke tre personer ansatt på heltid. Begge fikk tittelen prosjektleder og de ble plassert i stab under administrerende direktør. Denne organisasjonsmessige plasseringen var det mest problematiske punktet for DU. Her gikk forhandlingene fram og tilbake en stund før innovatørene endelig fikk gjennomslag. Gruppen fikk ordnede sekretærforhold slik den hadde ønsket. Prosjektlederstillingene ble lyst ut eksternt, men stillingene ble besatt av interne innovatører som hadde vært aktivt med på å forhandle fram løsningen. Opprettelse av K-utvalg ble også vedtatt. Det skulle være rådgivende for ABK-prosjektgruppen og gi respons til denne. Saker av prinsipiell karakter, som for eksempel strategi for ABK-arbeidet eller nødvendige endringer av regelverket skulle alltid tas opp med K-utvalget.

ABK-prosjektets ansvarsområde var å koordinere saksbehandling og annet arbeid knyttet til de 15 kvinnemillionene 1987, samt utvikle strategi for ABK-arbeidet, utarbeide informasjonsmateriell, vurdere gjeldende regelverk og holde kontakt med ABK-arbeidet i fylkene. Prosjektlederne fikk ikke bevilgningsfullmakt, men hadde visse rettigheter og fullmakter relatert til effektiv daglig drift av arbeidet. Selve behandlingen av søknadene under kvinnemillionbevilgningen skulle foregå i de enkelte avdelingene, men ABK-prosjektgruppen hadde rett til å uttale seg.

Organisasjonsmodellen viste seg å fungere godt på mange områder, men igjen var det slik at arbeidsmengde ikke sto i forhold til ressurstilfang. Prosjektlederne opplevde at de lenge måtte prioritere akutte oppgaver, mens det langsiktige, sentrale, utviklingsorienterte og innovative arbeidet ble skjøvet fram i tid. Mot slutten av prosjektperioden greide prosjektlederne å snu om på prioriteringene. Det resulterte i at forvaltningen, koordineringen og ytterligere initiering av tiltak under *Kvinneprogrammet '88* ble satt ut. Det praktiske arbeidet ble gjennomført i de aktuelle avdelingene i DU og ute i fylkene. Prosjektlederne så på dette som et viktig ledd i integreringsarbeidet. Forvaltning av prosjektmidler var ikke en oppgave for dem. Mot slutten av prosjektperioden konsentrerte

de seg om strategisk videreutvikling av politikkfeltet, diverse informasjonsvirksomhet innad og utad og ikke minst tilrettelegging for integreringen av det kvinnerettede arbeidet. Hva som skulle skje etter at prosjektperioden gikk ut 1 juli 1988 var fortsatt uklart. Arbeid med og debatter omkring integrering ble et sentralt tema i 1988, men det skal jeg behandle i senere kapitler.

Feidene omkring organiseringen gjorde at oppmerksomheten i perioder ble dreid bort fra det egentlige arbeidet, nemlig å sikre kvinner sysselsetting i distriktene. Det var hemmende for det innovatørene faktisk burde ha gjort, nemlig å innovere på politikkfeltet. Den stadige dragkampen om organiseringen kan bare forstås som et resultat av organisasjonens lave prioritering av arbeidet. Til tross for at det stadig skjedde økninger i bevilgningene og med det økt aktivitetsnivå, var ikke saken høyt prioritert, slik det med jevne mellomrom ble hevdet. Med utgangspunkt i DUs forståelse av kjønn, som fortsatt hadde et patriarkalsk preg, var det få eller ingen grunner til å gi saken topprioritet og ressurstilgang på personellsiden. I DUs perspektiv var det mange andre viktigere oppgaver som måtte løses først.

9.4 Det konkrete forhandlingsresultatet: Kvinneprogrammet

Resultatene av forhandlingene kan leses i det som ble den konkrete kvinnerettede distriktpolitikken. Det kom først til uttrykk som 'kvinnemillionen' i 1985 som finansierte syv prosjekter. Prosjektene ble en suksess og innovatørene ble 'belønnet' for sin innsats. I KADs budsjett for 1987 ble det øremerket 15 millioner kroner til kvinnerettede tiltaksprosjekter. Dette oppfattet ABK-utvalget som en klar oppprioritering av arbeidet og i DUs årsmelding for 1986 ble det beskrevet som "*en offentlig anerkjennelse av at mangelen på kvinnearbeidsplasser er et alvorlig distriktsproblem*" (s 17).

Det ble gitt tilsagn om tilskudd til 27 prosjekter under de 15 millionene. Alle målsettingene for bruken av midlene ble dekket opp. Det vil si at det var prosjekter som hadde som mål å skape et større og mer variert arbeidsplassstilbud til kvinner i distriktene; prosjekter som skulle bidra med kompetanseheving for kvinner; prosjekter som skulle sikre at kvinner med kompetanse fikk tilbud om tilfredsstillende arbeid; prosjekter som skulle bidra til å bryte ned det kjønnsdelte arbeidsmarkedet, og prosjekter som skulle øke antallet kvinnelige etablerere. Motivasjon og kompetanseheving for kvinner var likevel det som opptrådte oftest (DU-notat nr 5/88). Til sammen representerte prosjektene en tilnærmet helhetlig forståelse av det komplekse problemet økning av distriktskvinnens sysselsettingsmuligheter var. I praksis, på prosjektnivå, begynte således resultatene av forhandlingene å komme til syne.

Arbeidet med de øremerkede midlene beredte grunnen for DUs strategi på dette feltet. I årsmeldingen for 1987 het det, s 20:

”Ei klar prioritering av tiltak for å betre kvinner sine arbeids- og busetnadsmoglegheiter i distrikta vil bli ei langsiktig ordning i DU.”

’Kvinner’ ble med dette definert som ett av DUs fire framtidige satsingsområder, sammen med ’Regional utvikling’, ’Bedriftsutvikling’ og ’Samfunnskontakt og strategisk utvikling’. Med virkning fra 1 januar 1988 ble *Kvinneprogrammet ’88* satt ut i livet som et konkret uttrykk for DUs ene satsingsområde.

Kvinneprogrammet ’88 innebar en betydelig økt satsing. Det ble satt i sammenheng med KADs handlingsplan for likestilling, men igjen ble det understreket at det i DU-sammenheng hadde en større distriktpolitisk dimensjon. Det er likevel verd å merke seg at det i 1988 var blitt akseptert å snakke om den kvinnerettede distriktpolitikken i likestillingspolitiske termer. Det kan ses som et resultat av aktiviteten på den generelle offentlige agenda. Regjeringen stilte krav om at alle departementene skulle ha en handlingsplan for likestilling. Innovatørene i DU fikk drahjelp fra eksterne innovatører og femokrater på likestillingsfronten. At likestilling overhodet sto nevnt i årsmeldingen til

DU var nytt og kan tolkes som et mulig varsel om en generell endring av kjønnsforståelsen.

Økonomisk var det snakk om å kunne bruke mellom 50 og 100 millioner kroner under *Kvinneprogrammet '88*, avhengig av kvaliteten på prosjektene og etterspørselen etter midler. Fortsatt var DUs totalrammer på mer enn 2 milliarder kroner. Økningen var betydelig i forhold til hvilke beløp en kun få år tidligere hadde måttet kjempe svært hardt for å få, men ikke i forhold til hvilke beløp som totalt sett ble brukt på distriktsutbygging. Administrativt løste en problemet med økt aktivitet ved å delegere forvaltningen av midlene til avdelingene i DU-sekretariatet og ut til fylkeskommunene. Slik sett økte tilfanget av personellressurser til tross for at det ikke ble opprettet nye stillinger.

Kvinneprogrammet '88 var en pakke av tiltak innen Fondets ordinære virkemidler:

- *Kvinnerettede tiltak.* Det var satt av 30 millioner kroner til dette av DUs ramme for bedriftsutviklingstilskott. I tillegg oppfordret Fondsstyret fylkene om å øremerke 10-15 prosent av midlene de fikk tildelt i 1988 for bedriftsutviklingstilskott til kvinnerettede tiltak.
- *Påplussing av investeringstilskottet.* Bedrifter innenfor mannsdominerte bransjer og bedrifter innen kvinnedominerte bransjer som var lokalisert i områder med lav kvinnesysseletting, og som gjorde en særlig innsats for å øke kvinners sysseletting ville kunne få ekstra påplussing av investeringstilskottet.
- *Bedriftsbarnehager.* Fondet satte i verk en prøveordning med investeringstilskudd til bedriftsbarnehager. Ordningen skulle gå over tre år i de tre nordligste fylkene og gjelde bedrifter som falt innenfor DUs næringsmessige virkeområde.
- *Etablererstipend.* Stipendet kunne økes med 50 prosent i forhold til det som kaltes "normalsatsene" hvis det ble gitt til kvinner. "Normalt" var maksimalgrensen 10 000 kroner i måneden, men for kvinner ble det satt til 15 000 kroner i måneden. Det er på dette punktet vi klarest ser hva DU oppfattet som normalt, nemlig det menn gjør. Riktignok står normalt og normalsatsene i gåseøyne, men de hadde ikke greid å komme opp med noen andre begrep.
- *Opplæringstilskott.* Tidligere ble det gitt anledning til å gi 50 prosent påplussing av opplæringstilskottet hvis det gjaldt opplæring av kvinner som ble ansatt i bedrifter innen mannsdominerte bransjer. Fra 1988 ble ordningen utvidet til å gjelde opplæring av allerede ansatte kvinner til mellomleder- og lederstillinger.

I tillegg til *Kvinneprogrammet* '88 ble allerede eksisterende ordninger for prioritering av kvinner ført videre. Det gjaldt krav om en egen kvinnespesifikk del i alle tiltaks- og etablererprosjekt støttet av DU, samt generell oppfordring om å prioritere prosjekter som kunne øke mulighetene for kvinnesysseletting i distriktene ved bruk av investeringstilskottet (DUs årsmelding 1987).

Det var bare forsøket med bedriftsbarnehager i Nord-Norge som representerte et nytt virkemiddel. Utgangspunktet for dette virkemidlet var at barnehagene skulle gjøre kvinner i stand til å gå ut i arbeid utenfor hjemmet. Ideen var at dette på en indirekte måte ville bidra til sysselsetting for kvinner gjennom omsorgsavlastning. Det hadde vært en fremmed tanke for DU å gå inn på før og må derfor betraktes som et gjennombrudd i forhandlingene. Det representerte en helhetlig tenkning om kvinner i distriktene. På den annen side var barnehageutbygging et direkte bidrag til økt sysselsetting for kvinner i distriktene, for noen måtte jo nødvendigvis jobbe der. Tradisjonelt er det flest kvinner som jobber i barnehager, ofte også unge kvinner. I tillegg er barnehagene lokalisert der folk bor. En helt klart definert distriktsarbeidsplass med andre ord, men for DU var ikke dette arbeidsplasser som falt inn under det næringsmessige virkeområdet. Ordningen var derfor ikke generell, men gjaldt bare for barnehager som ble startet av bedrifter innenfor det næringsmessige virkeområdet.

De andre virkemidlene under *Kvinneprogrammet* '88 var kjente og vel utprøvde. Det nye ved dem var økning av satsene dersom en gjorde en innsats overfor kvinner. Dette var en viktig del av strategien for å øke kvinneandelen i mannsdominerte bransjer. Åpningen for å gjøre ting annerledes var å finne innen tiltaksprosjektene. Det var der forsøkene og eksperimenteringen kunne skje, selv om de måtte skje innenfor rammen av DUs kjønns- og problemforståelse.

Å ha fått 'Kvinner' som eget satsingsområde og definert det kvinnerettede arbeidet innefor rammen av et program med delvis egen finansiering, var håndfaste resultater av innovatørenes innsats i forhandlingene. Det var også en erkjennelse av at en særegen innsats for å få dette til hadde vært helt nødvendig og fortsatt var det. Erfaringene så langt

viste i tillegg at det fortsatt var for mange nølere og harde nøtter i det distriktpolitiske systemet til at integreringen ville gå av seg selv.

”Ei overordna erfaring så langt er at særskild satsing på kvinner framleis er naudsynt. Samstundes må arbeidet med integrering av kvinneomsynet i Fondet sitt arbeid halde fram” (DUs årsmelding 1987, s 20).

Spørsmålene en sto overfor var hvor lenge en særskilt satsing var nødvendig, på hvilke måter integreringsarbeidet skulle foregå og ikke minst hvorvidt politikkkfeltet var ferdig utviklet. Dette var tema som sto sentralt i integreringsdebatten og som jeg skal forfølge i kapitlene under tredje fase som diskuterer integrering. Integrering handlet om å gjøre den kvinnerettede politikken til noe mer enn et punkt på dagsorden, slik at den kunne være med på å legge premissene for den videre distriktpolitiske utviklingen. Før den diskusjonen skal jeg i neste kapittel konkludere i forhold til politikkens andre fase og hvilke muligheter som lå i utviklingen av et nytt politikkkfelt i en patriarkalsk kontekst.

Kapittel 10: Kvinnerettet politikk i en patriarkalsk kontekst

Som avslutning av kapittel 6 reiste jeg spørsmålet om hvilke muligheter den patriarkalske distriktpolitiske konteksten ga for utvikling av den kvinnerettede politikken. Gjennom kapitlene 7, 8 og 9 har jeg ved å fokusere på organiseringen av arbeidet og utviklingen av politikken innhold nærmet meg et svar på dette spørsmålet.

Utgangspunktet for diskusjonen av politikken andre fase var et syn på organisasjoner som forskjellige, foranderlige og åpne for ulike fortolkninger, der organisasjonsmedlemmenes holdninger og handlinger er viktige for hva som kommer ut. Aktørens handlingsrom er avhengig av ressurstilgang i vid forstand, samt den aktuelle organisasjonens historie. Organisasjonsstrukturen, det vil si formelle og uformelle relasjoner mellom aktørene, er av vesentlig betydning for politikktutviklingen. I dette perspektivet forstås kjønn som en integrert del av strukturen. Det betyr at forståelse av kjønn gjenspeiles i organisasjonens interne og eksterne aktiviteter.

Utviklingen av den kvinnerettede politikken midt på 1980-tallet skulle skje i en organisasjon som på det tidspunktet var preget av patriarkalsk tenkning om kjønn. DUs historie var knyttet opp mot en tenkning om kvinner i distriktene som relatert til og avhengig av menn som næringsaktører. Kvinners rolle var reproduksjon og deres status var underordnet i forhold til menn. Den kvinnerettede politikken ble akseptert i DU som et ledd i dette. Det vil si at begrunnelsen for å satse på kvinner var knyttet til kvinners sentrale rolle for reproduksjon av distriktsbosettingen. Det ble eksplisitt sagt at kvinnesatsingen ikke var for kvinnenes skyld og at det ikke handlet om likestillingspolitikk. Dette var med på å opprettholde en hierarkisk forståelse av kjønn med menn på toppen. Organisasjonens historie var følgelig ikke et forhold som talte til fordel for utviklingen av den kvinnerettede politikken.

Innovatørenes handlingsrom var i utgangspunktet begrenset av DUs historie. Dette kunne delvis ha blitt kompensert for gjennom å sikre det kvinnerettede arbeidet ressurser i form av personell, posisjoner i organisasjonen og penger, men slik kompensasjon ble ikke gitt før innovatørene selv kjempet seg til det. Feidene om organiseringen av arbeidet må ses i dette lyset. Det handlet om å heve det kvinnerettede arbeidets status. DU som organisasjon var ikke beredt til dette. Direktørmøtets forslag om at innovatørene skulle legge arbeidet til rolige perioder slik at styresaker og annet kunne gå som normalt var et klart og entydig uttrykk for en vurdering av det kvinnerettede arbeidet som mindre viktig enn det øvrige, normale distriktpolitiske arbeidet.

Organisasjonens uvilje mot å la innovatøren(e)s stilling(er) være 100 prosent viet det kvinnerettede arbeidet er et annet uttrykk for vurderingen av arbeidet som mindre viktig. Dette kan også tolkes som organisasjonens behov for kontroll over innovatørene. Ved å kreve at 1/6 av stillingen skulle vies annet distriktpolitisk arbeid enn det kvinnerettede, beholdt den aktuelle avdelingen en viss kontroll. Innovatørene måtte med det forholde seg til diskursens rammer, det vil si slik DUs arbeid 'alltid hadde vært'. Det kan i tillegg være et snev av frykt for enkeltindivider i beslutningen om 5/6 innovatørstilling. Min tolkning av femokraten som sluttet da denne diskusjonen var på sitt heteste handler om det. Jeg forstår situasjonen slik at hun ville ha muligheten til å gå utover diskursens rammer i sitt innovative arbeid, men at hun anså det som umulig med mindre hun kunne vie 100 prosent av sin tid til dette. Som en aktiv innovatør kan hun ha vært såpass brysom for DU at ledelsen ikke ville gi henne så frie tøyler som full stilling knyttet til det kvinnerettede arbeidet kunne innebære. Beslutningen om 5/6 stilling kan derfor dels knyttes opp mot henne som person.

Ytre sett kan dette karakteriseres som en individuell forklaring, det vil si at forholdet skyldes den individuelle femokratens personlige egenskaper. Denne tolkningen finner støtte i det faktum at til tross for den sentrale rollen hun spilte i arbeidet, er det ingen som i intervjuer med meg har gitt henne kreditt. Faktisk var det ingen som nevnte henne overhodet. Det kan være en tilfeldighet, men det kan også være et uttrykk for en del av

den kollektive glemselen hva gjelder folk og forhold som bryter normene. I et slikt perspektiv kan ikke forklaringen lenger individualiseres. Det handler om hvordan gitte strukturer fungerer normdannende og virker ekskluderende i forhold til normbrudd som innovativ virksomhet må kunne karakteriseres som. Vissheten om innovatørens kontinuerlige kamp om organiseringen tilsier også at individuelle forklaringer bare delvis kan anvendes. Det var strukturelle forhold som gjorde at det overhodet var mulig å tilby så lite som DU-ledelsen gjorde uten at det gikk ut over DU selv.

Til tross for vanskelighetene med å få tilfredsstillende ressurs- og organisasjonsmessig spillerom til å utføre en politisk vedtatt oppgave, skjedde det endringer i politikken innhold. Den kvinnerettede distriktpolitikken hadde i løpet av få år utviklet seg fra forsiktige spørsmål om behovet for en politikk for å sikre kvinner sysselsetting i distriktene, til å bli ett av fire satsingsområder i DUs strategi. Dette representerte definitivt en endring som var positiv sett med distriktskvinnens øyne, men var det en innovasjon?

Den første iøynefallende utviklingen av det kvinnerettede arbeidet er størrelsen på beløpene som ble øremerket til denne virksomheten, samt selve øremerkingen av midler. Det begynte uten øremerking, for DU-styret var imot. Det nye her var at kvinner overhodet ble ansett som aktuelle næringsaktører. Tar vi DU på den tiden i betraktning, kan dette kanskje kalles innovativt. Det var et første skritt i retning av å slå sprekker i en patriarkalsk kjønnsforståelse, selv om det bare dreide seg om små sprekker. Døra til det universelle ble ikke åpnet, men satt på gløtt. Begrunnelsen for å gå inn på slike ordninger var å opprettholde bosettingsmønsteret, eller om en vil, å opprettholde et ekteskapsmarked for menn i distriktsnorge. Rasjonalet representerte slik en konserverende kjønnsforståelse.

Fondsstyret gikk etter hvert med på øremerking av midler til kvinner. Først en million i 1985, så 15 millioner i 1987 og siden 30 millioner i 1988. Det ble sagt at en kunne bruke mellom 50 og 100 millioner i 1988, men det var kun 30 millioner av disse som var øremerket kvinnerettede tiltak. De resterende midlene skulle eventuelt tas fra det

ordinære budsjettet. Både øremerkingen og det at midlene skulle brukes på næringsutvikling for kvinner var nytt, men sett i forhold til DUs totalrammer på to milliarder var det småpenger som innovatørene hadde måttet kjempe fram. Kvinners næringsinteresser i distriktene ble ikke høyt prioritert av DU. All oppmerksomheten rundt lanseringen av kvinnemillionene var med på å skape et inntrykk av at kvinner i distriktene virkelig hadde oppnådd mye, og at de hadde god grunn til å være fornøyde, mens de i realiteten satt igjen med en brøkdel av støtten. I stedet for å bidra til endring av den patriarkalske kjønnsforståelsen, bidro det til å opprettholde den. Gjennom å applaudere for at kvinner fikk tilgang til en minimal andel av ressursene, ble forståelsen av kvinner som mindre verd enn menn opprettholdt. Signalet var at kvinner, Den andre, fikk nøye seg med og være fornøyde med lite. Paradoksalt nok kunne innovatørens innsats og seier bidra til å forsterke holdninger som de hadde brukt mye tid og energi på å endre.

Ser vi videre på de konkrete virkemidlene som ble stilt til disposisjon, representerte endringene bare krusninger på overflaten. Det var bare mindre justeringer av eksisterende virkemidler som gikk igjennom. Det endringsforslaget som kunne ha fått betydning for forståelsen av kvinner som næringsaktører, nemlig endring av det næringsmessige virkeområdet, fikk ikke gjennomslag selv etter lang tids forhandlinger. Motstanden mot å åpne opp for å gi støtte til næringer der kvinner var særlig aktive, var et uttrykk for synet på hva som ga økonomisk utvikling i distriktene og hva som dermed ble regnet som verdt å satse på. Storskala industriproduksjon var svaret og det var bare ett svar. Servicenæringer, tjenesteproduksjon og småskalaproduksjon, der kvinner ofte befant seg, var ikke ansett som produktive næringer med vekstpotensial. Det var næringer som falt utenfor definisjonen av økonomisk utvikling i distriktene. Kvinner var bare interessante som næringsaktører dersom de befant seg innenfor storskala industriproduksjon, innenfor normen. Et viktig poeng her er at det var KAD, ved politisk ledelse, som var innovatørens motstander når det gjaldt det næringsmessige virkeområdet. KAD som tidligere hadde vært en pådriver for å få saken på dagsordenen, var blitt den harde nøtten i en sak som virkelig hadde betydning for endring av de distriktpolitiske rammene.

Selv støtten til utbygging av bedriftsbarnehager, som var det mest nyskapende som skjedde på denne fronten, var egentlig ikke nytt. Med innføringen av barnehageordningen ble det mulig å gi støtte til enkelte bedrifter innen servicenæringen som barnehager defineres innenfor, men det var bare barnehager knyttet til bedrifter innenfor det næringsmessige virkeområdet som kunne støttes. Begrunnelsen for å fravike prinsippet om næringsavgrensningen var ikke knyttet til at barnehagen var en bedrift som ga viktige arbeidsplasser for kvinner i distriktene, men at kvinner trengte omsorgsavlastning for å kunne bli aktive aktører i næringslivet. Barnehager ble ikke ansett som bedrifter og innovatørene opplevde at mange aktører stilte spørsmål ved hvorfor DU skulle drive med barnehageutbygging. I forbindelse med en evaluering av ordningen ble barnehager anerkjent som bedrifter som sysselsatte mange kvinner, men sysselsettingen ble sett på som en positiv bieffekt av virkemidlet. Barnehager ble ikke sett på som viktige bedrifter i seg selv (Pedersen og Ringholm 1991).

Det som kan karakteriseres som nyvinnende med gjennomslaget for barnehageordningen, var at innovatørene vant fram med argumenter som krevde en utvidet forståelse av det aktuelle problemet. Det innovative var med andre ord en mer helhetlig tenkning om kvinner som næringslivsaktører. Det innebar at en tok utgangspunkt i kvinners livssammenheng når en tenkte politikk. Bedring av kvinners sysselsettingsmuligheter i distriktene handlet om mer enn å skape arbeidsplasser for kvinner innenfor DUs næringsmessige virkeområde. Det handlet også om forhold som omsorgsavlastning, kompetanseheving og selvtillitstrening. Andre deler av 'Kvinneprogrammet '88', særlig tiltaksprosjektene, kan også defineres inn i en slik helhetlig tenkning om distriktskvinner.

Arbeidet med å utvikle den kvinnerettede distriktpolitikken handlet i treårsperioden fra 1985 til 1988 mye om å definere arbeidet inn i DUs struktur. Det begynte som et spørsmål om arbeidsplasser for distriktskvinner og ble i løpet av perioden et program og et satsingsområde for DU. Det ble hevet fra et arbeidsutvalg med begrenset tid til rådighet til et prosjekt bestående av to heltidsfemokrater med status som prosjektledere. Mens arbeidsutvalget rapporterte til en avdeling i DU, det vil si at det var linjeorganisert, var prosjektet plassert i stab hos direktøren. Mens arbeidsutvalget utførte de fleste oppgavene

selv, var prosjektledernes oppgave av strategisk natur, nemlig å utvikle politikkkfeltet. Praktiske oppgaver var delegert til andre i organisasjonen. Statusforskjellen på arbeidet i 1985 og 1988 var betydelig. Innovatørens individuelle makt hadde økt.

Svaret på innledningsspørsmålet til dette kapitlet, om hvilke utviklingsmuligheter den patriarkalske konteksten ga det kvinnerettede arbeidet midt på 1980-tallet, er likevel ikke entydig. Innovatørene hadde fått til en del. Politikken besto av flere innovative elementer som hadde blitt utviklet i denne perioden, men det hadde kostet i form av oppgitthet og utbrenthet. Mye individuell energi ble lagt ned i arbeidet uten at det resulterte i særlige endringer i den patriarkalske konteksten. I den grad den dominerende kjønnsforståelsen slo sprekker, var det et resultat av ytre forhold, det vil si et resultat av endringer på den generelle dagsordenen.

Innovatørens nye posisjoner utvidet handlingsrommet, men det var fortsatt klart begrenset. All argumentasjon for endring og utvikling var knyttet opp mot målet om opprettholdelse av bosettingsmønsteret, samtidig som det ble lagt vekt på at det ikke dreide seg om likestillingspolitikk eller feminisme. I stedet for å opponere mot dette og nekte å akseptere den kvinnerettede politikken som Den andre, valgte de fleste innovatørene å tilpasse argumentasjonen for overhodet å få til noe. Denne ettergivenheten i forhold til den patriarkalske maktutøvelsen bidro til å opprettholde forståelsen av distriktskvinnens rolle som underordnet.

Den patriarkalske maktutøvelsen kom til uttrykk gjennom måten feltet kunne omtales på. For eksempel fikk enheten som skulle ha ansvaret for den kvinnerettede politikken benevnelsen 'arbeid for begge kjønn' (ABK), fordi det i følge en av mine informanter var mindre kontroversielt enn å nevne kvinner. Endringene som skjedde gikk ikke utover, men besto av justeringen innenfor den dominerende distriktpolitiske diskursen. Hvilke følger dette fikk for det videre arbeidet er forhold som vil stå sentralt i de påfølgende kapitlenes drøftinger av integrering som den kvinnerettede politikkens tredje fase.

Tredje fase: Integrering

I likestillingslovens § 1 heter det at offentlige myndigheter har ansvar for å legge til rette for likestilling mellom kvinner og menn. Regjeringens krav om at alle departementene skulle ha planer for likestilling av sine respektive arbeidsfelt, var et uttrykk for ønsket om å integrere likestillingspolitikken på alle samfunnets områder. *Kvinneprogrammet '88* var et ledd i dette. Det ble sett på som en kombinasjon av KADs handlingsplan for likestilling og arbeidet med å realisere distriktspolitiske målsettinger. DU hadde allerede vært opptatt av integreringsspørsmålet en stund. Det var derfor ikke fremmed. I årsmeldingen for 1986 het det at:

Det generelle målet er å integrere kvinnehensynet i fondets regelverk og praksis. Ideelt sett vil da kvinnenes interesser automatisk bli ivaretatt. En annen framgangsmåte er å gjøre jobbskaping for kvinner til en særstrategi, som da får preg av noe ekstraordinært og midlertidig. Begge arbeidsformer foregår i dag parallelt (DUs årsmelding 1986).

Også i årsmeldingen for 1987 ble behovet for en dobbel strategi understreket, men integreringstanken ble stadig mer framtrædende. Diskusjoner om integrering var ikke det eneste som foregikk når det gjaldt utvikling av den kvinnerettede distriktspolitikken i perioden etter 1988 som denne fasen omhandler, men det var dominerende og satte preg på arbeidet. Jeg har derfor valgt å fokusere på integrering og via integreringsdebatten analysere utviklingen av politikken i denne perioden.

Debatten om integreringen av det kvinnerettede arbeidet i distriktspolitikken ble ført parallelt med den generelle offentlige debatten om integrering. Integrering var absolutt del av den generelle offentlige agenda. Den dreide seg dels om integrering av regjeringens mål om likestilling i all offentlig virksomhet og dels om oppfølging av *Nairobi Forward-looking Strategies* fra FNs tredje internasjonale kvinnekongress i Nairobi i 1985.

Når det gjaldt integrering av likestillingspolitikken var det regjeringen, ved Barne- og familiedepartementet som utmeislet strategien for denne (St meld nr 70, 1990-91). Utgangspunktet var å gjøre likestillingspolitikken mer offensiv og komme i forkant av øvrig politikktutforming. I stedet for å være en politikk som skulle rette opp kjønnsbaserte skjevheter, ville en komme inn allerede i startfasen og være med på å sette premissene. Målet var at kjønnspektivet skulle ”*sitte som en ”ryggmargsrefleks” og påvirke alle beslutninger*” (BFD 1995, s 3).

Regjeringen understreket at integrering av likestilling forutsatte synliggjøring av kjønn, fordi kjønn preger oss alle samtidig som det er en ’tatt-for-gitt-het’. En tilsynelatende kjønnsnøytral tilnærming ville lett kunne føre til at en overså kjønnsesifikke behov og erfaringer og slik bidro til å øke forskjellsbehandling etter kjønn, som en erfaringsmessig hadde sett. Likestillingshensynet innebar å tilgodese kjønnes ulike atferd, ønsker og behov i utforming av politikk og organisering av samfunnet. Kunnskap om hvor og hvordan forskjeller i kvinners og menns leve- og tenkesett kunne slå ut i praksis, ble derfor sett på som nødvendig. Denne kunnskapen skulle brukes til å utvikle regler og rutiner for det daglige arbeidet slik at kjønnspektivet og likestillingshensynet kunne innarbeides i den vanlige saksgangen og i neste omgang bidra til omfordeling av makt og ressurser mellom kjønnene.

Som ledd i integreringsarbeidet så regjeringen at det i mange tilfeller ville være nødvendig med øremerkede stillinger og budsjettposter, og særtiltak ble slik sett på som et virkemiddel for å oppnå integrering. Et annet virkemiddel ville være å sikre rekruttering av kvinner til ledende stillinger og andre viktige posisjoner.

Forankring i ledelsen på høyt nivå ble for øvrig ansett som viktig for å gi arbeidet prioritet. Slik ville en sikre at likestillingshensynet fikk ”*den status det fortjener*”, slik daværende barne- og familieminister Grete Berget uttalte det (BFD 1995, s 12), og at det ble etterspurt resultater på dette feltet fra hele organisasjonen. Lederstilen og kulturen i

organisasjonen ble regnet som betydningsfulle forhold for nødvendig utvikling og nytenkning på likestillingsfeltet.

Integrering sto også sentralt i FNs kvinnerettede arbeid. Det hadde vært med i diskusjonene siden 1972 og forarbeidene til FNs Internasjonale Kvinneår 1975, men med Nairobi-konferansen ble det hevet opp og fram som en strategi på to ulike nivåer. Det dreide seg på et nivå om integrering av kvinner i utviklingen (Women-in-Development - WID), og på et annet nivå om integrering av WID-policy i lokale, nasjonale og internasjonale organer (UN 1985 og 1986; Lotherington, Haug and Flemmen 1991).

Integrering av den kvinnerettede distriktspolitikken fant sin klare parallell i målene for integrering av likestillingspolitikken og av WID-policy. I neste kapittel diskuteres integreringsbegrepet i forhold til den kvinnerettede distriktspolitikken for å kunne analysere denne fasen av politikktviklingen. Begrepsdiskusjonen representerer utgangspunktet for analysen av integreringen slik den i praksis skjedde i DU rundt 1990. Dette tas opp i kapittel 12.

Kapittel 11: Integrering som strategi for politisk endring⁴⁵

En viktig grunn til at integreringsdebatten fikk så stor betydning mot slutten av 1980-tallet, var uklarhetene omkring hva som egentlig mentes. Hva var det som skulle integreres, og hvordan skulle det gjøres i praksis? Hvem skulle stå for det, og hvilke konsekvenser ville det få for resultatene en allerede hadde oppnådd? Dette var spørsmål som opptok femokrater og andre innovatører i ulike deler av det distriktpolitiske apparatet. En av informantene sa det slik i 1992:

”Integreringsbegrepet brukes til de grader, og jeg liker det ikke, for jeg tror ikke det er gjort konkret nok. Hva er det vi skal integrere og hvordan skal det gjøres? Med integreringsbegrepet så mener en vel at ting skal gjennomsyres, at det skal bli en selvsagt ting at man tenker kvinner i alt man gjør. Men det er ikke organisasjonen moden til ennå. Lederne har nok en konkret oppfatning av hva integrering skal bety, men det må jo tross alt ned i organisasjonen på saksbehandlernivå hvis det skal skje”.

En annen var langt mer usikker og svarte følgende på spørsmålet om hva vedkommende mente med integrering:

”Nå spør du vanskelig. Nei jeg tror...Tja nå må jeg tenke...Jeg tror egentlig at...Jeg har lyst til å gå litt tilbake i tid...Jeg er ikke så sikker...” (Informant 1992).

Det var mange som ikke var så sikre, til tross for at det var den offisielle politikken. De aller fleste syntes å oppfatte at integrering innebar endring på en eller annen måte.

⁴⁵ Mye av dette kapitlet bygger på mine tidligere arbeider, særlig Lotherington and Flemmen (1991), Lotherington, Haug and Flemmen (1991), Lotherington (1992a og b), Lotherington, Tornes, Johnsen og Ringholm (1992). I metodekapitlet har jeg gjort rede for bruken av intervjumaterialet fra den sistnevnte. Dette kapitlet er for øvrig basert på arkivmateriale og offentlige dokumenter.

Språklig betyr integrering å innlemme eller innpasse i et hele. Noe som har vært utenfor eller på siden skal bli en del av helheten. Overført til offentlig politikk betyr det en prosess for å få en ny idé med dens ulike konsekvenser innlemmet eller innpasset i noe eksisterende. Den nye ideen kan gjelde alt fra et lite aspekt ved det eksisterende til tilnærmet totaliteten. Det vil si at det nye på det enkleste nivået kan være en teknisk detalj eller det kan representere store endringer som innebærer nye måter å tenke relasjoner eller forstå samfunnet på. Sannsynligheten for at prosessen vil medføre motstand er stor fordi endring generelt oppfattes som negativt. Jo større endringen er og jo større forskjell det er på det nye og det gamle, desto vanskeligere vil det være å lykkes med en integrasjonsprosess (Lotherington and Flemmen 1991, Lotherington 1992b). Det nye skal innlemmes eller innpasses i noe som allerede er der. Det gjør prosessen grunnleggende usikker. Sluttresultatet kan ligge på en skala fra kooptering og assimilering av det nye til endring av helheten som følge av det nye som kommer inn, det vil si politisk endring. Med politisk endring som sluttresultat vil *både* det nye, innovasjonen, og det eksisterende ha endret seg. Integrasjonsprosessen er dynamisk og avhengig av gjensidighet mellom det nye og det gamle i utviklingen av en ny, felles helhet. Ingrid Guldvik (1995) behandler dette i forhold til kommunal likestillingspolitikk og understreker at *"den eksisterende organisasjonen må forandre seg og tilpasse seg det nye som skal inn. Integrering av likestilling i kommunal forvaltning kan forstås som den prosessen hvor likestillingspolitiske spørsmål blir omformet til endringer i arbeidsmåte og prioriteringer i den kommunale forvaltning"* (s 10). Slik kan vi analysere integreringen av den kvinnerettede distriktspolitikken som en prosess der det kvinnerettede arbeidet ble forsøkt omformet til endringer av arbeidsmåter og prioriteringer i DU-systemet.

Det økende fokuset på integrering som strategi, både i den norske likestillingspolitikken og i FN-sammenheng, var et ledd i en prosess for politisk endring. Sluttresultatet skulle være at kvinner, kvinnehensyn og kvinneperspektiv ble med på å sette premissene for politikk på alle samfunnsområder, med endring av den eksisterende politikken som konsekvens. Det skulle skapes rom for kvinner i det universelle. I nasjonale og internasjonale fora var 'integrering' blitt måten en omtalte likestillingspolitikk eller kvinnerettet politikk på. Det var gjennom integrering en skulle oppnå politisk endring.

Slik også på den distriktpolitiske arena. Gjennom integrering ville ”kvinnerens interesser automatisk bli ivaretatt” (DUs årsmelding 1986).

Slik integreringsbegrepet ble brukt, som honnørpreget strategi for politisk endring, var det vanskelig å reise en debatt om det uten å bli beskyldt for å være imot politisk endring. Det var mange potensielle problemer ved det som ikke fikk komme til overflaten, blant annet at sluttresultatet også kunne bety kooptering eller assimilering. I evalueringen *Reis kjerringa!* fra 1990 ble problemet drøftet:

”Integrering i et etablert system innebærer alltid en fare for at prosjektene blir oppslukt av det etablerte system på dette systemets premisser. Som regel innebærer dette at kvinnene tilpasser seg et mannsdominert system. Holter (1987) kaller dette for kooptering. Dersom en ikke er sterk nok til å ta vare på sin egenart, vil dette bli en realitet. Det er derfor viktig å drøfte tidspunktet og grunnlaget for integrering nøye. Er prosjektet og de nye erfaringene sterke nok til å stå imot presset fra etablert kultur og struktur? Har mottakeren den nødvendige forståelse, innsikt og vilje til åpenhet overfor nye problemstillinger og angrepsvinkler? Dersom svaret er ”ja” har integreringen forutsetninger for å bli vellykket i den forstand at en unngår kooptering” (Krogh m fl 1990, s 84).

Det var mange innovatører som mente at ”den kvinnerettede distriktpolitikken ikke var sterk nok til å stå imot presset fra etablert kultur og struktur” og at DU-systemet ikke hadde ”den nødvendige forståelse, innsikt og vilje til åpenhet overfor nye problemstillinger og angrepsvinkler”. De ville derfor ”drøfte tidspunktet og grunnlaget for integrering nøye”. Men det var det altså liten åpenhet for. Selv evalueringen sitert over, forble udebattert. Det var ikke fordi den var uten debatterbare tema, tvert imot. Den var kritisk til DUs håndtering av kvinnesatsingen, noe som kan ha vært en årsak til at den ble lagt bort. ”Den var altfor provoserende for DU fordi den hadde et for feministisk språk!”(Informant 1992).

Avvisningen av denne debatten fra sentrale aktørers hold, fikk flere innovatører til å lure på om intensjonen med integreringsstrategien nettopp var kooptering. Det ville i tilfellet bety at det nye, innovative ved kvinnesatsingen ville bli borte med integreringen. En

alternativ tolkning var at aktørene som ivret for integrering ikke innså at det kvinnerettede arbeidet var forskjellig fra den eksisterende distriktpolitikken.

11.1 En annerledes politikk

St meld nr 29 (1988/89) *Politikk for regional utvikling* var policydokumentet som gjaldt for den perioden jeg diskuterer i dette kapitlet. Her ble utvikling av politikk og virkemidler rettet mot kvinner behandlet i et særskilt kapittel som innovatørene i DU hadde gitt viktige innspill til.

I meldingen ble det understreket at det i løpet av de siste 20 årene hadde skjedd store endringer i samfunnet generelt og i kvinners liv spesielt som måtte få konsekvenser for distriktpolitikken: Kvinner var i større grad yrkesaktive enn før, og de ønsket heltidsarbeid selv om de hadde ansvar for barn. Unge kvinner tok omtrent like mye utdanning som unge menn, samtidig som voksne kvinner i økende grad etterspurte videreutdanning. Dette representerte nye rammebetingelser som distriktpolitikken måtte forholde seg til. Det var tid for å snu perspektivet:

”Innenfor distriktpolitikken har en tradisjonelt vært opptatt av kvinners betydning for omsorg og reproduksjon. I et slikt perspektiv blir konsekvensene av økende likestilling en trussel for distriktene. Vi må nå i sterkere grad rette fokus mot kvinners produktive rolle i distriktssammenheng. Kvinnenes økte utdanningsnivå og innsats i arbeidslivet er en viktig ressurs i utviklingen av næringsliv og lokalsamfunn” (St meld nr 29 (1988/89), s 122).

Fra å være et distriktpolitisk problem, var kvinner i ferd med å bli definert som en distriktpolitisk ressurs, som en av informantene uttrykte det i 1992:

”Vi må vekk fra det her at det skal være kvinner i distriktene bare for at det skal være kvinner der. Jeg tror at mange av de nye yrkene, bransjene, kombinasjonene, det er kvinner som skal skape dem”.

For å utløse ressurspotensialet måtte noen forutsetninger være til stede: Utdanning og opplæring, et variert arbeidsmarked og omsorgsmuligheter for barn. Dette kunne distriktspolitikken gjøre noe med gjennom det kvinnerettede arbeidet. Her var en i ferd med å utvikle en ny og annerledes politikk med behov for å arbeide sektorovergripende og tenke helhet i forhold til arbeidsplasser, omsorgsavlastning, kommunikasjoner og utdanning.

Hovedmålet var fortsatt å bedre kvinners sysselsettingsmuligheter i distriktene, men i tillegg var det kommet inn formuleringer om å bedre kvinners levekår og sikre kvalifisert arbeidskraft til næringslivet. Ut fra dette ble det avledet tre delmål:

- 1 *Utvide og utvikle yrkes- og næringstilbudet for kvinner.* Her var fokus satt på å øke kvinneandelen i vekstbransjer og i mannsdominerte næringer, samt å utvikle og profesjonalisere tradisjonelle kvinnedominerte yrker. Dette gjenspeilte hovedtrekkene i den kvinnerettede politikken slik den hadde utviklet seg på 1980-tallet.
- 2 *Øke kvinners kompetanse og motivasjon.* Dette var et ledd i å styrke kvinners konkurranseposisjon på arbeidsmarkedet og gjøre dem bedre i stand til å starte egen virksomhet. Det ble sett i sammenheng med at endringene i samfunnet og i kvinners liv gjorde at det var mye nytt kvinner måtte forholde seg til hvis de skulle utvikle seg til ressurser for distriktene. Mange trengte derfor ekstra oppmerksomhet for å komme over terskelen. Ideene om dette kom opp som følge av arbeidet med prosjektene under kvinnemillionene.
- 3 *Utvikle tjenestetilbud og miljøkvaliteter som tilfredsstillende yrkesaktive kvinners ønsker og bidrar til å gjøre distriktene attraktive som bosteder for kvinner.* Dette delmålet var det som i størst grad skilte seg ut fra DUs øvrige virksomhet og som fortsatt i 1989 var på forsøksstadiet. Støtte til bedriftsbarnehager var det første konkrete tiltaket som falt innenfor dette delmålet.

Det kvinnerettede arbeidet grep fatt i og forsøkte å bote på svakheter i den ordinære distriktspolitikken, slik at virkemidlene skulle være bedre tilpasset kvinners behov og livssituasjon. Forståelsen av distriktsutvikling var i ferd med å dreie i retning av mennesket som den sentrale aktøren som en måtte bygge opp politikken i forhold til og slik kunne det utvikles en politikk også på kvinners premisser. Ulike sider ved menneskers liv måtte tas i betraktning for å lykkes med utviklingsarbeidet. Dette ble

betegnet som en helhetlig orientering og innebar fokus på næringsretting, velferdsorientering, lokalsamfunns- og egenutvikling.

Det *næringsrettede* arbeidet skulle støtte kvinner i deres produktive rolle slik at også distriktskvinnene fikk et meningsfylt, betalt arbeid. Dette var kvinnesatsingens kjerne og opprinnelse og gjenfinnes i delmål 1 over. Virkemidlene en hadde til rådighet var tilskudd til bedrifter som satset på kvinner, det være seg investeringstilskudd og/eller tilskudd til opplæringstiltak, og tilskudd til kvinnelige etablerere.

Det *velferdsorienterte* arbeidet tok utgangspunkt i distriktskvinnenes omsorgsrolle og skulle bidra med avlastning på dette feltet i forhold til barn og syke. Det var særlig bedriftsbarnehageordningen som falt inn under velferds-kategorien, men det var også en rekke eksempler på at prosjekter i forbindelse med HVPU-reformen⁴⁶ ble finansiert over midlene til kvinnerettede tiltak. Begrunnelsen for å drive velferdsorientert arbeid som ledd i distriktpolitikken var at de omsorgskravene kvinner sto overfor ble betraktet som en barriere for kvinner som ville ut i arbeidslivet. Vi gjenfinner det i delmål 3 over, men det var også et ledd i å skape et mer variert yrkestilbud for kvinner i distriktene (delmål 1). En bieffekt som etter hvert ble brukt som argument, var at det også ble skapt en rekke arbeidsplasser, særlig for distriktskvinner, gjennom omsorgsavlastende tiltak. I tillegg bidro bedriftsbarnehageordningen til å skaffe praksisplasser for førskolelærerstudenter under desentralisert utdanning.

Satsing på *lokalsamfunnsutvikling* var et ledd i arbeidet med å gjøre distriktene attraktive for kvinner, og støtte til ulike kulturaktiviteter var blant tiltak som falt inn under denne kategorien. Det var særlig midlene til kommune- og regionrettede tiltaksprosjekter som kunne brukes til dette, for de hadde ofte et helhetlig perspektiv på kvinners liv som utgangspunkt.

⁴⁶ HVPU-reformen som trådte i kraft i januar 1991 fikk stor betydning for kommunenes håndtering av psykisk utviklingshemmede. Distriktskvinnene var en ressurs i dette arbeidet. Samtidig gikk mange distriktsarbeidsplasser for kvinner tapt i de kommunene som mistet sentralinstitusjonene for psykisk helsevern.

Et fjerde elementet i kvinnesatsingen var tiltak som rettet seg mot kvinners *egenutvikling*. Ved å ta utgangspunkt i mennesker som de viktigste aktørene i distriktsutviklingen, følger en politikk som bidrar til utvikling av potensialet i mennesker som ikke hadde utviklingsmuligheter gjennom arbeid og utdanning. En tenkte seg at siden mange distriktskvinner var blitt avskåret fra å utvikle seg gjennom utdanning og arbeid, lå det et stort kreativt potensial latent i kvinner. Prosjekter som kunne plasseres her skulle på den ene siden åpne nye muligheter for kvinner og på den andre siden bidra til at kvinners potensielle kreativitet ble aktualisert. Dette skjedde særlig med henvisning til delmål 2 (øke kvinners kompetanse og kreativitet), og virkemidlene som kunne brukes var tiltaksmidler, midler til kvinnelige etablerere og til en viss grad midler til opplæring i etablerte bedrifter. Det kunne dreie seg om selvtilitskurs og mobiliseringstiltak, etablereropplæring, nettverksbygging, desentralisert utdanning og kompetansehevende tiltak generelt. Et slikt perspektiv tok sikte på å utvikle ressurspotensialet hos kvinner, i motsetning til å utnytte kvinner som ressurs for distriktpolitikken. Det siste var den aksepterte retorikken i distriktpolitisk sammenheng.

Den kvinnerettede distriktpolitikken kan oppsummeres som en tretrinnsmodell der mobilisering og motivering var første trinn, kompetanseheving andre og arbeidsplasser tredje. Modellen åpnet opp for at distriktskvinner ikke var en enhetlig kategori, men at de avhengig av tidligere utdanning og praksis ville starte på ulike trinn i stigen. En nokså generell forutsetning for overhodet å få kvinner inn i stigen var omsorgsavlastning og andre service/miljøtiltak, slik at kvinners potensialer kunne utløses. Resultatene ville bli utvikling av næringsliv og lokalsamfunn på kort sikt, og opprettholdelse av bosettingsmønsteret på lang sikt. Modellen fikk betegnelsen 'tiltaksstigen' etter at den ble utviklet av og beskrevet i Krogh m fl (1990, s 36)⁴⁷. I DU var innovatørene opptatt av at denne helhetlige tenkningen måtte ivaretas i forhold til alle virkemidlene, ikke bare når det gjaldt tiltaksprosjektene. En gikk blant annet inn for å styrke kvinners medvirkning i prosjektene og at kvinner skulle ha en bred representasjon i prosjektstyrene. Slik deltakelse ble sett på som en forutsetning for at kvinners interesser skulle ivaretas.

⁴⁷ Dette er et eksempel på at selv om evalueringens oppdragsgivere hadde lagt den bort, tok innovatørene i bruk evalueringen i utviklingen av den kvinnerettede politikken.

I Stortingsmeldingen (nr 29 1988-89) ble det understreket at politikfeltet fortsatt var å betrakte som nytt med stadig behov for videreutvikling og kunnskapsoppbygging. Rommet for kreativitet måtte derfor sikres gjennom en spesiell satsing. Prøving og feiling var både tillatt, nødvendig og ønskelig innenfor de vide rammene KAD hadde satt. Integreringen skulle foregå parallelt med den spesielle satsingen, slik at en ikke risikerte at fagfeltet ble et spesialområde for de få. En var også redd for at satsingen skulle avgrense seg til tiltaksarbeid, fordi det ville gjøre en tilpasning av andre virkemidler vanskelig. Det er verd å legge merke til at det i Stortingsmeldingen sto tilpasning *av* andre virkemidler og ikke *til*. Det indikerer at en så på integrering av kvinneperspektivet i alle de distriktpolitiske virkemidlene som endring av det eksisterende.

Spørsmålet som drøftes i det følgende er om de distriktpolitiske aktørene var innstilt på at det var det eksisterende som måtte endres. Den kvinnerettede politikken var forskjellig fra den eksisterende distriktpolitikken på mange områder. Den var langt mer helhetsorientert og fokusert på utvikling av kvinner som distrikts- og næringslivsaktører. En vellykket integrering ville innebære politisk endring.

11.2 Integrering forutsetter kompetanse, kapasitet og kreativitet

Det konkrete utgangspunktet for DU-innovatørens arbeid med integrering var at prosjektperioden for ABK-arbeidet gikk ut i juli 1988; at det i DUs strategiplan var slått eksplisitt fast at det kvinnerettede arbeidet skulle være en integrert del av DUs totale virksomhet, og at "Kvinner" var definert som ett av fire hovedsatsingsområder for DU. Det siste gjorde det ikke minst viktig å sikre at eventuelle endringer i organiseringen av arbeidet ikke signaliserte nedprioritering.

Erfaringene med det kvinnerettede arbeidet pekte entydig i retning av at tre forhold måtte være til stede for å lykkes med en integreringsstrategi. For det første var det viktig å ta

vare på og videreutvikle den spesialkompetansen som var bygget opp omkring distriktskvinnens situasjon og det å drive kvinnerettet arbeid. Innovatørene la vekt på at dette var et fagfelt som krevde kompetanse på like linje med andre fagområder innen distriktpolitikken, og at DU-systemet som helhet og andre eksterne miljøer kunne trekke på den kunnskapen som var opparbeidet i DU sentralt. En anså det som nødvendig å ha slik spesialkompetanse i DU så lenge regional kjønnsmessig ubalanse var en realitet og et problem for utvikling av distriktene. I tillegg til spesialkompetansen mente innovatørene at det var opparbeidet en nødvendig grunnkompetanse i DU på dette feltet og at holdningene generelt sett var positive til å drive kvinnerettet arbeid. Dette var del av grunnlaget for overhodet å kunne tenke på integrering og det var et sentralt element å bygge videre på for å lykkes.

Den andre forutsetningen var knyttet til *kapasitet*. Erfaringene tilsa at heltidsstillinger var nødvendige både for å opparbeide og utvikle den rette kompetansen og for å kunne drive arbeidet på en effektiv måte. En mente at spørsmålet nå dreide seg om hvor mange stillinger det var behov for og hvor i stillingsstrukturen de skulle plasseres, ikke hvorvidt det skulle være egne stillinger. På svært lang sikt ville det kanskje være mulig å tenke seg en modell for integrering uten egne stillinger med spesialkompetanse, men en anså ikke DU som moden for det.

Spørsmålet om antall stillinger handlet om hvilket ambisjonsnivå en ville legge seg på, mens plassering i stillingsstrukturen i hovedsak hadde å gjøre med hva slags status arbeidet skulle gis. Dette hang også sammen med den tredje forutsetningen, nemlig at arbeidet forutsatte rom for nytenkning og *kreativitet*. Den kvinnerettede politikken var fortsatt i støpeskjeen, innovasjonen var ikke fullendt. Organiseringen av arbeidet måtte derfor være slik at det fortsatt ville fremme kreativitet og nytenkning. Erfaringene fra ABK-arbeidet tilsa at en best kunne oppnå dette ved at flere enn én person med interesse og kompetanse innen fagfeltet fikk ansvaret og at de ansvarlige fikk stort spillerom og selvstendighet. Dette var klart i tråd med KADs oppfatning. Tanken om et eget kontor eller avdeling som skulle ta seg av det kvinnerettede arbeidet ble vurdert i forhold til å

oppnå dette, men avvist som en permanent løsning. En var redd en slik modell ville gjøre det kvinnerettede arbeidet sideordnet og at integreringen dermed ville bli forhindret.

Integreringsmodellen innovatørene til slutt falt ned på var langt på vei en videreføring av den eksisterende prosjektorganiseringen. Ved å organisere arbeidet i prosjekt, signaliserte en at dette fortsatt var et prioritert fagfelt samtidig som det ble betraktet som midlertidig. Det midlertidige gjaldt både problemet en skulle gjøre noe med, kvinners sysselsettingsmuligheter i distriktene, og organiseringen av arbeidet. I tillegg var det en god modell med tanke på at innovasjonen ikke var fullendt. Prosjektet skulle ligge i stab, direkte underlagt ledelsen som før, men en foreslo å utvide prosjektstaben slik at det i alt ble tre prosjektledere. Forslaget innebar fortsatt flat struktur fordi en hadde gode erfaringer med at det ga økt effekt, engasjement og innsats fra den enkelte. Viktigheten av posisjon ble også understreket i det arbeidet i utgangspunktet ble ansett som å ha lav status. Innovatørene var oppmerksomme på at kvinnerettet arbeid ikke ble vurdert som en viktig og aktverdig aktivitet. Posisjon kunne således kompensere for fagområdets lave status, både med tanke på den enkelte medarbeider og ut fra hvilke signaler det ville gi internt og eksternt.

Arbeidsoppgavene et slikt prosjekt skulle tillegges ville også være en forlengelse av det ABK-prosjektet konsentrerte sin siste periode om, nemlig å være en kunnskapsbase og utvikler av den nye politikken som de øvrige aktørene kunne trekke på i sitt daglige arbeid med iverksettingen av den kvinnerettede distriktpolitikken. Prosjektet skulle være en drivkraft i det kvinnerettede arbeidet, men ikke selv stå for gjennomføringen. En sentral utfordring for prosjektet ville bli å tenke integrering både i forhold til virkemidler og i forhold til å heve grunnkompetansen i DU, slik at en på lengre sikt kunne få til politisk endring.

Modellen ble ikke ansett som ideell og varig, men vurdert som god ut fra de forutsetningene som lå til grunn på det gitte tidspunktet. Ideelt sett mente aktørene at det burde organiseres i linje og ikke som prosjekt i stab. Minimum en person med spesialkompetanse burde finnes i avdelingene (Region- og Bedriftsavdelingene) og ha

ansvar for arbeidet. Stillingene burde plasseres på høyt nivå, eksempelvis bransjekonsulent/utredningsledernivå, under de respektive avdelingsdirektørene. Slik ville en kunne gjennomsyre arbeidet i hele organisasjonen. Denne modellen ble foreslått som en løsning som skulle gjelde fra sommeren 1990.

I et rundskriv til fylkeskommunene angående kvinneprogrammet for 1991/92 oppsummerte DU sin tenkning omkring forholdet mellom særtiltak og integrering. Det het:

”Siden 1987/88 har det kvinneretta arbeidet foregått langs to hovedstrategier; særtiltak og integrering. Særtiltakene har blant annet bestått i prosjekter og virkemidler rettet mot kvinner, samt egne stillinger på arbeidsfeltet både i DU sentralt og i fylkene. Samtidig har en forsøkt å integrere kvinnesatsinga i DU-systemet ved å ansvarliggjøre den enkelte saksbehandler og ledere på ulike nivå. Særtiltakene må forstås som et middel for å integrere kvinnesatsinga på sikt.

Det er et tilbakevendende spørsmål om når kvinnesatsinga fullt ut skal integreres i DU-systemet. Før det spørsmålet kan besvares må en nærmere forståelse av kvinneperspektivet på distriktpolitikken avklares:

Generelt kan de distriktpolitiske virkemidlene forstås som kompensasjon for ulemper/merutgifter ved etablering/drift av bedrifter i distriktene. Kvinneperspektivet på de distriktpolitiske virkemidlene kan forstås som kompensasjon for kvinners og menns ulike muligheter for sysselsetting i distriktene på grunn av ulike livsbetingelser, ressurs- og kompetansegrunnlag.

For å hjelpe kvinnene til et selvstendig liv, med distriktene som bostedspreferanse, er det nødvendig at prosjektene tar utgangspunkt i kvinnenes ståsted. Det er avgjørende at denne forståelsen nedfelles i hele DU-systemet. På hvilket tidspunkt kvinnesatsinga skal integreres vil være avhengig av når denne forståelsen har fått gjennomslag, - dersom varige effekter skal oppnås.

Før særtiltakene avvikles er det nødvendig at kvinneperspektivet innarbeides og følges opp også i annet distriktpolitisk arbeid, - i satsingsområder som for eksempel omstillings-, beredskapsbevilgningen, samt fylkenes og kommunenes plan- og næringsarbeid. Det er blant annet her viktige premisser for nærings- og lokalsamfunnsutvikling legges, samt kanalisering av midler til ulike tiltak. I tillegg er det nødvendig at kvinneperspektivet innarbeides i brosjyrer og rundskriv.

Integreringen av kvinnesatsinga vil måtte foregå i flere etapper, på ulike arbeidsområder og administrative nivå. Kapasiteten på området og systemets

evne til å lære og ta opp i seg kvinneperspektivet vil i stor grad bidra til tempoet i prosessen” (DU 1991).

Både i DU-systemet og i KAD var det en utbredt oppfatning av at særtiltak sto i motsetning til integrering, at særtiltakene ville bli borte med integreringen og ikke minst at det var et mål. Jo mer en kunne vise til 'integrering' uten 'særtiltak', desto nærmere syntes målet å være.

To forhold kan diskuteres i forhold til dette. For det første hvorfor den kvinnerettede distriktspolitikken ble definert som 'særtiltak'. Dette var et tema også i kapittel 4 der jeg refererte til Anne Phillips (1991) som hevder at det er et uttrykk for at vi betrakter menn som normen for livsutfoldelse når vi ved ulikebehandling av kvinner og menn benevner behandlingen av kvinner som særbehandling og behandlingen av menn som normalbehandling. Når kvinner og menn behandles ulikt, er det kvinner som framstår som annerledes og spesielle. I benevnelsen 'særtiltak' for kvinner ligger det en forståelse av at menn er normen som kvinner viker fra. En slik forståelse av den kvinnerettede politikken som Den andre kompliserer integreringsspørsmålet ytterligere. Så lenge menn er normen, er det nødvendigvis kvinner som må tilpasse seg og bli annerledes enn de er. I et slikt perspektiv passer ikke en 'annerledes' kvinnerettet politikk inn. Den må tilpasse seg det 'normale' for å bli integrert. Den må bli som Den ene for å bli integrert.

Det andre forholdet som kan drøftes er hvorvidt 'særtiltak' nødvendigvis er en motsetning til integrering. Språklig er det 'segregering' som er motsatsen til 'integrering'. Segregering er noe annet enn særtiltak. 'Særtiltakene' var del av distriktspolitikken og de krevde endringer på ulike nivåer. Det skjedde organisatoriske endringer, endringer i virkemidlene, endring av personell og til en viss grad endring av kjønns- og problemforståelse. Jeg mener derfor det er mer fruktbart å forstå 'særtiltakene' som *en form for* integrering enn som en motsetning til integreringen. Hva slags form for integrering som velges vil være avhengig av hva som skal integreres.

11.3 Flere former for integrering

Ved å analysere det kvinnerettede arbeidets integreringsmål ut fra en idé om ulike former for integrering, skal jeg drøfte hva som integreres ved de ulike modellene eller formene. Det empiriske materialet fra denne studien og fra kvinnerettet internasjonal bistandsvirksomhet peker i retning av at aktørene brukte flere strategier for integrering avhengig av hva som skulle integreres (Lotherington, Haug and Flemmen 1991, Lotherington 1992a). Følgelig kunne de mene forskjellige ting når de sa 'integrering'. Det var med på å skape forvirring, ikke minst fordi aktørene selv ikke alltid var like klare i forhold til hva de mente. Integreringsprosessen kunne handle om *integrering av kvinner*, *integrering av virkemidler*, *integrering av et nytt fagfelt* eller en kombinasjon av de tre som innebar *integrering for politisk endring*.

Integrering av kvinner

Integrering av kvinner går ut på at kvinner og menn skal delta like mye på alle nivåer i distriktpolitikken. Det skal være like mange kvinner som menn på alle administrative nivåer og begge kjønn skal utnytte virkemidlene på samme måte. Det stilles ikke spørsmål ved distriktpolitikken innretning, men det konstateres at kvinner i liten grad har fått glede av den uten at det problematiseres hvorfor. Distriktpolitikken anses i hovedsak som bra slik den er. Det som mangler er et kvinneaspekt som vil komme med økt kvinnedeltakelse. Grunnen til at kvinner skal innlemmes i distriktpolitikken er at de skal få samme glede av den som menn, samtidig som distriktene vil tjene på økt kvinnedeltakelse. Det å ha en egen kvinnesatsing ses på som nødvendig i en begynnerfase for å sette søkelys på kvinners fravær og manglende likestilling, og med tanke på å få fart på arbeidet.

Ikke alle så det for øvrig som nødvendig å ha særskilt fokus på kvinner i en begynnerfase. En ville gå rett på sak:

”Jeg er vel litt tvilende til nødvendigheten av å lage et eget prosjekt, fordi det blir veldig fort sånn ved siden av. (...) Men i forhold til DU-virkeligheten tror jeg på

integrering. Jeg er redd for at kvinner skal få skapt et inntrykk av at deres verden er en annen enn menns. Hvis vi snakker om det å lage arbeidsplasser så er jungelens lov like tøff for kvinner som for menn, og det er på en måte det budskapet jeg står for og derfor vil jeg ha det integrert” (Informant 1992).

For å få til integrering av kvinner vil en arbeide for at antallet kvinner øker på saksbehandler- og ledernivå i det distriktpolitiske apparatet. Økt kvinneandel skal sikre at kvinneaspektet kommer med i alle planer og andre arbeidsdokumenter. Øremerkede stillinger vil være nødvendig i en periode for å sikre fokuseringen og for å sørge for at andelen kvinnelige brukere av virkemidlene øker. Ut over dette skal alle ansatt ta kvinneaspektet i betraktning i sitt daglige arbeid. Ved å ha et særskilt fokus på kvinneaspektet i en begynnelsefase og med det å ha sørget for nødvendig holdningsendring, samtidig som en øker antallet kvinner i staben, vil integrering bli resultatet på sikt. En sa det slik:

”En måte å integrere det på ville være å si at det skal være x-antall kvinnelige saksbehandlere på hver avdeling. Da har du en viss sjanse til å få til en fornuftig integrering” (Informant 1992).

Denne modellen krever relativt få endringer. Verken politikken eller organisasjonen må endres utover det at det kommer flere kvinner inn. Å få til en økning av kvinneandelen i staben er likevel ikke enkelt. Fordelingen av ansvar til alle, gjør modellen til en billig løsning i forhold til å ha egne stillingsressurser.

Problemet med denne modellen er forutsetningene den bygger på. Vi kan for det første stille spørsmål ved om den gjeldende distriktpolitikken er slik at distriktskvinner ønsker seg halvparten. Det er grunn til å problematisere forholdet mellom distriktpolitikken innretning og kvinnes fravær fra den. For det andre kan vi stille spørsmål ved realismen i at en spesialfokuset begynnelsefase vil være tilstrekkelig til å endre stabens holdninger. En diskusjon om det vil nødvendigvis handle om hvor lenge en 'begynnelsefase' varer. Holdninger endres ikke over natten. Det må også sies å være et meget langsiktig mål å få like mange kvinner som menn på alle nivåer i organisasjonen, med mindre en øker det totale antallet stillinger og kun ansetter kvinner i de nye

stillingene. En ytterligere forutsetning en kan stille spørsmål ved er at kvinneaspektet vil komme inn med et økende antall kvinner i staben. Det er lite som tyder på at det finnes en lineær sammenheng mellom biologisk kjønn og forståelse av kvinneperspektiv. Kvinner er oftere opptatt av kvinne- og likestillingsspørsmål enn menn, men det er ingen nødvendig sammenheng. Til slutt er det også et spørsmål om hvordan spredning av ansvar i organisasjonen uten spesielt definerte forpliktelser vil virke i praksis. Det er en fare for at det snarere betyr pulverisering enn ansvarliggjøring og at sluttresultatet blir kooptering.

Vi finner spor av denne modellen i DU, til tross for at likestillingsspørsmålet lenge var et ikke-tema. Det var kanskje ikke så mye ideen om å øke antall kvinner i staben som var tiltrekkende, men heller tanken om spredning av ansvar til alle uten å knytte forpliktelser til det. Dette var utgangspunktet for kvinnesatsingen og det har vært en framtrødende oppfatning blant lederne at dette ville være en god løsning. Det var blant annet slike signaler som gjorde innovatørene skeptiske til integreringstanken.

Går vi til innovatørene i DU og KAD, finner vi igjen tanken om en begynnerfase med spesialfokus, og at spesialfokuset ikke bør være permanent. Det ble arbeidet mye med holdningsendringer i begynnerfasen, men dette tok slutt etter at en mente å ha oppnådd mye, om enn ikke kommet i mål. Vi ser også at DU hadde tanker om at økt kvinnemedvirkning i prosjekter og representasjon i prosjektstyrer var en forutsetning for ivaretagelse av kvinners interesser, men om en så det som en nødvendig sammenheng er usikkert. I det distriktpolitiske apparatet var det lite snakk om rekruttering av flere kvinner, utover det at en så behovet for spesialstillinger og at disse ble besatt av kvinner.

I regjeringens likestillingspolitikk var integrering av kvinner et betydelig element. Også i FNs kvinnerettede arbeid handlet det mye om å integrere kvinner på alle nivåer i beslutningsprosesser.

Integrering av virkemidler

Til forskjell fra integrering av kvinner, kan en modell for integrering av virkemidler karakteriseres ved at en forsøker å legge en 'kvinnekomponent' til den opprinnelige politikken. Kvinnekomponenten er et tillegg, et vedheng, som ikke berører innretningen på den opprinnelige politikken. En ser ingen grunn til at det opprinnelige skal endres. Komponentene kan ha faglig tilhørighet til den øvrige politikken, men den kan også bestå i noe helt annet. Den kan forekomme som tillegg til et prosjekt eller program. Hensikten vil være å bøte på skjevheter som er oppstått som følge av at kvinners situasjon ikke før var tenkt inn. I praksis vil det skje en endring i tolkningen av virkemidlene i forhold til kvinners situasjon, i tillegg til at enkelte nye virkemidler for kvinner innlemmes i det eksisterende.

Organisatorisk vil denne strategien være lite synlig. Det forventes at ordinære saksbehandlere bidrar med iverksettingen. Samarbeid er nøkkelen til suksess med en slik strategi, men det er opp til hver enkelt å interessere seg for og engasjere seg i det kvinnerettede arbeidet. Modellens forutsetning om frivillig engasjement fra saksbehandlerne er et skjørt punkt som svekker den.

Det kvinnerettede arbeidet på begynnelsen av 1980-tallet hadde klare paralleller til en slik kvinnekomponenttenkning. DU stilte krav om en kvinnespesifikk del i alle tiltaks- og etableringsprosjekter som skulle finansieres over DUs budsjett, samtidig som det ble oppfordret om å prioritere prosjekter som kunne øke mulighetene for kvinnesyssetning. Forpliktende var det imidlertid ikke. De første konkrete virkemidlene som ble lansert for å bedre kvinners sysselsettingsmuligheter bar også preg av kvinnekomponenttenkning. Det dreide seg om justering av satsene som kunne brukes overfor kvinner. Ideen om å utpeke Abc-kontakter i avdelingene og i fylkene som verken hadde særskilt kompetanse på feltet eller ressurser avsatt til det kvinnerettede arbeidet, gjenspeiler også en slik tankegang. Det skulle gå av seg selv uten særlig bruk av ressurser.

Ser vi på ABK-prosjektledernes forslag om integreringsstrategi fra sommeren 1990, minner også det om en slik tenkning. Det ble riktignok foreslått å ha tre hele stillinger

øremerket kvinnerettet arbeid, fordi en så at det ikke ville gå av seg selv, men stillingene skulle spres ut i organisasjonen. ABK-prosjektlederne mente tilsynelatende at den politiske innovasjonen på det tidspunktet ville være fullendt og at behovet for et miljø for nytenkning av politikken og videreutvikling av kompetansen dermed ikke lenger var tilstede. Når de kunne foreslå en slik modell, må det henge sammen med at de oppfattet klima for kvinnerettet arbeid i DU som helt annerledes på slutten av 1980-tallet enn det var fem-seks år tidligere.

Integrering av et nytt fagfelt

En form for integrering er å etablere en egen enhet som tillegges ansvaret for det kvinnerettede arbeidet. Enheten kan være en egen avdeling, eller et kontor i en allerede eksisterende avdeling. Plassering og status i hierarkiet vil avhenge av hvordan feltet prioriteres. Etableringen av enheten vil bety endring av en eksisterende organisasjon og driften av enheten vil intervensjonere organisasjonens aktiviteter og beslutninger. Enhetens eksistens vil ha betydning for prosessene som foregår i organisasjonen.

Det er et nytt fagfelt som integreres på denne måten. Ved å ha en egen enhet vil en uavhengig av det som ellers skjer i organisasjonen kunne utvikle ekspertise på det nye politikkkfeltet. Enheten vil også representere et nødvendig miljø for nyskaping, nytenkning og videreutvikling av innovasjonen. De mulighetene for faglig utvikling som ligger i denne modellen er en vesentlig fordel ved den. Å ha kompetansen samlet på ett sted, betyr også at eksterne aktører lett kan finne fram til ekspertisen på feltet og skaffe seg nødvendig informasjon.

Å integrere på denne måten betyr at innretningen på den opprinnelige politikken kan fortsette i samme spor som før. Til tross for at enheten er integrert i organisasjonen, er ikke dette en modell for integrering av gammel og ny politikk. Den nye politikken kan utvikle seg uavhengig av hva som skjer ellers. Slik sett er det en enkel modell som det vil være mulig å iverksette raskt, under forutsetning av politisk vilje og økonomiske ressurser.

Til tross for at den kvinnerettede distriktspolitikken var et nytt fagfelt som krevde miljø for nytenkning, var den også tverrsektoriell. Det kvinnerettede arbeidet var ikke en egen sektor som de andre i organisasjonen ikke behøvde å bry seg om. Det skulle gjennomsyre hele DUs tenke- og arbeidsmåte. Det var en viktig grunn til at rendyrkingen av en slik modell ble avvist av innovatørene i DU. Prosjektorganiseringen som preget den kvinnerettede distriktspolitikken i andre halvdel av 1980-tallet, hadde likevel mange av de kvalitetene som kjennetegner en slik form for organisering.

I FN systemet finner vi flere eksempler på denne måten å integrere kvinnerettet politikk på. For det første finner vi egne kvinneorganisasjoner, som for eksempel UNIFAM. For det andre har flere av særorganisasjonene egne kontorer med ansvar for kvinnerettet arbeid, som i FAO (Lotherington, Haug and Flemmen 1991). Det var også slik miljøspørsmål som nytt fagfelt ble integrert i norsk politikk.

Integrering for politisk endring

Integrering som strategi for politisk endring innebærer at selve innretningen på den opprinnelige politikken må endres. Så lenge distriktspolitikken fungerer slik at kvinner ikke får glede av den eller at kvinner får sin situasjon forverret som følge av den, er det distriktspolitikken det er noe galt med. Den må endres slik at også kvinner får glede av den. Det betyr at grunnlaget for distriktspolitikken må tenkes på nytt med utgangspunkt i at verden består av (minst) to kjønn og relasjonene mellom dem. Hva kjønn betyr for kvinner og menn i ulike sammenhenger er en kunnskap som må trekkes inn i politikktutformingen og som vil resultere i en kontinuerlig revidering av kjønnsforståelsen. Når politisk endring er målet, er det nye forståelser som skal integreres, nye forståelser av problemet og av kjønn. Integrering for politisk endring innebærer å kreve plass til kvinner i det universelle.

Det er vanskelig å organisere endring av forståelse. Det dreier seg om endring av både aktørers tenkning og relasjonene mellom aktører. Utfordringen består i å organisere slik at handling ikke nødvendigvis må følge holdning. Det vil si at politisk endring handler om å få gruppen av innovatører og lojale byråkrater til å dominere sentrale posisjoner og

minimere antallet, eller betydningen av nølere og harde nøtter. Strategien forutsetter selvsagt politisk aksept. Det er her snakk om å endre aktørers handlinger på så vel overordnet politisk nivå som på iverksettingsnivå.

En av innovatørene så det for seg på denne måten:

”En vellykket integrering⁴⁸ vil være at vi har en person på hver avdeling som både har status og tid til å jobbe innad i sin egen avdeling, og som sørger for at man tenker kvinneperspektiv i konkrete saker. Disse må samtidig ha tid til å inngå i en gruppe under ledelse av en som har myndighet. Så jeg tenker meg at de må ha både tid og styrke, og da må jo ledelsen stå bak. Dette er jo det ideelle, og jeg ser ikke bort fra at vi skal få det til, men jeg er overbevist om at hvis vi ikke har i hvert fall to personer som har som spesialoppgave å jobbe vesentlig med kvinner, så er jeg redd for at integrering blir en unnskyldning for ikke å gjøre noe” (Informant 1992).

Integrering av en ny forståelse henter organisatoriske elementer fra alle de tre formene for integrering, fordi politisk endring innebærer integrering av kvinner, av nye virkemidler og utvikling av et nytt politikkfelt. Fra den første modellen hentes ideen om å ha *likelig fordeling av kvinner og menn i alle posisjoner*, men her ses det ikke bare som et numerisk spørsmål. Vel så viktig er type kompetanse som etterspørres og hva slags opplæring ny og gammel stab gis. Selvfølgelig er personellets forståelse av kjønn av avgjørende betydning, men dette er et kriterium det neppe vil være verken aksept eller muligheter for å ansette, forfremme eller si opp folk etter. Fra den andre modellen trekkes tverrsektorielt *samarbeid* og samarbeid på tvers av posisjoner og nivåer ut som viktig. For å få til politisk endring kan det være nødvendig å tenke ut fra nye samfunnsmessige rammer, og utover tradisjonelle sektorinndelinger. Samtidig kan en hierarkisk struktur virke begrensende, slik at vertikalt samarbeid og alliansedannelser blir nødvendig. Ansvars- og funksjonsdeling må dermed tas opp til jevnlig vurdering. I og med at det er snakk om et nytt politikkfelt er det *behov for en egen enhet*, en enhet som skal utvikle politikk, organisasjon og personell, og som kan være en ressurs- og informasjonsbase internt og eksternt. Et gjennomtenkt forhold til organisering og evne til å tenke utover etablerte organisasjonsstrukturer er avgjørende.

⁴⁸ Jeg tolker 'vellykket integrering' som politisk endring.

Å nå målet om å ha en politikk som er til beste for både kvinner og menn i distriktene må betraktes som et svært langsiktig mål. Et slikt mål vil snarere fungere som en slags utopi en kan strekke seg etter enn som et praktisk mål en vil sette en dato for når skal være oppnådd. Integrering for politisk endring må derfor forstås kontinuerlig og dermed prosessuelt. I stedet for å diskutere når særtiltakenes tid er forbi, oppfattes 'særtiltak' som en nødvendig del av en endringsprosess der nye aktører og ny kunnskap inngår i dialog og/eller konflikt med det gamle og slik driver prosessen videre.

Det er liten tvil om at innovatørene hadde politisk endring som mål selv om valget av integreringsmodell i praksis ikke fulgte det opp. Det var et ønske om å innarbeide en bestemt forståelse av kvinneperspektiv i hele DU-systemet og i alt det øvrige distriktpolitiske arbeidet. Kvinneaspektet skulle gjennomføres i hele organisasjonen og "komme under huden" på alle aktørene. En av aktørene sa det slik:

"Det endelige målet er selvsagt at dette skal komme under huden på alle slik at en særegen satsing ikke er nødvendig, men det er langt fram til det er en realitet"
(Informant 1992).

De aller fleste aktørene innenfor det kvinnerettede arbeidet, det være seg innovatører eller andre, syntes å mene at tiden med 'særtiltak' skulle og burde være midlertidig. Selv om politisk endring var målet, var det i praksis ingen innenfor det distriktpolitiske feltet som arbeidet etter en slik integreringsmodell⁴⁹. Deres forståelse av 'integrering' og 'særtiltak' som motsetninger hindret dem i å gjøre det. Arbeidet ble derfor lagt opp med det for øyet at særtiltakene skulle bort. Det resulterte i mye frustrasjon og til dels ampre diskusjoner om *når tiden var inne*. Dette er tema for neste kapittel der tvetydighetene i integreringsarbeidet løftes fram.

⁴⁹ Regjeringens integreringspolitikk når det gjaldt likestilling kan kanskje karakteriseres som en slik modell, i hvert fall i teorien.

Kapittel 12: Integreringen i praksis

Ved å se på hvordan det kvinnerettede arbeidet ble drevet i det daglige, kan vi få en klarere forståelse av hvilke problemer synet på 'integrering' og 'særtiltak' som motsetninger skapte. I det følgende skal jeg fokusere på fire forhold som kan kaste lys over integreringen i praksis, nemlig *integrering i planer og policydokumenter, endringer i virkemidlene, øremerking av midler og organiseringen av arbeidet*.

Kapitlet er i hovedsak basert på arkivmateriale og intervjuer.

12.1 Integrering i planer og policydokumenter

Hvert år fra og med 1981 var den kvinnerettede distriktpolitikken behandlet i et eget kapittel i DUs årsmelding. Etter hvert kom det med som tema også i andre deler av meldingene. Dette ble forsterket da 'Kvinner' ble et eget satsingsområde i DU i 1987. Måten integreringen skjedde på var at kvinner ble spesielt nevnt på områder der dette syntes relevant. Kvinneaspektet var noe som ble lagt til det øvrige, noe som er karakteristisk for en kombinasjon av en modell for integrering av virkemidler og av nytt politikkfelt.

St. meld. 29 (1988-89) var også utformet etter en slik kombinert modell. Å ha et eget kapittel om utvikling av politikk og virkemidler rettet mot kvinner var viktig i policy-sammenheng, fordi en her kunne problematisere særskilte forhold som gjaldt utviklingen av en kvinnerettet politikk. I tillegg var forhold som gjaldt kvinner problematisert i andre kapitler, som for eksempel i bakgrunnskapitlet og i målsettingskapitlet. Helheten i dokumentet var likevel ikke slik at det går an å si at en integreringsmodell for politisk endring lå til grunn for utformingen. Kanskje var det et forsøk.

I DUs strategi for 1992 ble det fastlagt at kvinnesatsingen skulle være et gjennomgående og førende perspektiv i alle innsatsområder (DUs årsmelding 1992). Dette var et forsøk på å la kvinneaspektet gjennomsyre hele DUs virksomhet. Det skulle altså 'integreres'. Strategien ble oppfattet ute i fylkeskommunene som en nedprioritering av kvinnesatsingen. Flere av innovatørene i fylkene var bekymret for at 'Kvinner' med dette skulle forsvinne ut som satsingsområde, og tok derfor kontakt med DU for å få klarhet i spørsmålet. Det var et spørsmål som hadde stor betydning for deres arbeidssituasjon og for det framtidige kvinnerettede arbeidet på fylkesnivå. De ville ikke uten videre gå med på at 'deres' satsingsområde ble fjernet. En av dem var helt klar på det:

"Hvis det tas ut som satsingsområde og de i stedet legger det som et førende prinsipp, så skjer sikkert det samme som skjer overalt ellers, at det bare glir ut"
(Informant 1992).

DU måtte således imøtekomme innovatørenes krav og presisere at 'Kvinner' fortsatt skulle være et eget satsingsområde ved siden av de tre andre slik det hadde vært siden 1987, og at arbeidet med integrering ikke ville medføre en nedtrapping av innsatsen når det gjaldt 'særtiltak' for kvinner.

Denne integrasjonsmodellen kan leses som et forsøk på å oppnå politisk endring, men i praksis fungerte det heller som en forsterkning av en modell for virkemiddelintegrering. "Kvinner" ble lagt til der det syntes å passe, mens innretningen på det øvrige langt på vei forble uendret. Dette virket mot sin hensikt utad, fordi beskrivelser av hovedsatsingsområdene ble borte fra viktige policy-dokumenter som blant annet årsmeldingene.

I og med at en anså det som bedre, det vil si at politikken var kommet lenger i sin utvikling dersom den ikke ble organisert som 'særtiltak', oppsto slike dilemmaer. I stedet for å styrke politikken ved at kvinneaspektet skulle være førende på alle DUs områder, ble resultatet usynliggjøring, eller i hvert fall tilsløring. Dersom DU hadde lagt til grunn et prosessuelt perspektiv, slik integrering for politisk endring krever, ville det ha vært

mulig å beholde kvinneaspektet synlig samtidig som det ble et førende prinsipp for den øvrige politikken.

I kommunalminister Kjell Borgens (A) *Distriktpolitiske redegjørelse* i Stortinget 7 mai 1992 var den kvinnerettede politikken så og si fullstendig integrert – eller usynliggjort. Kvinner ble nevnt så vidt i forbindelse med en beskrivelse av befolkningsutviklingen, og når det gjaldt den kvinnerettede politikken hadde han følgende budskap:

”Gjennom en aktiv distriktpolitisk innsats skal vi nettopp bidra til å gjøre distriktene til reelle bosettingsalternativer for menn og kvinner i ulik alder og med forskjellig bakgrunn, ønsker og behov” (KOM⁵⁰ 1992a, s 5).

Slik var det integrert. Dette var de politiske signalene som gikk ut om hvordan regjeringen prioriterte den kvinnerettede distriktpolitikken i 1992. Det var ikke særlig sterke signaler, noe som selvsagt ble oppfattet av aktørene ute i det distriktpolitiske apparatet. En av informantene var opptatt av at politikerne ikke hadde bidratt så mye med utviklingen av politikken, men at de politiske signalene som kom fra det holdet likevel var viktige:

”Nei jeg tror ikke at verken statsråd eller stortingspolitikere har bidratt med noe særlig her, men alle har klappet i hendene etterpå og sagt at dette var bra. Det som er viktig for oss, det er de holdningene som uttrykkes gjennom Stortingsmeldingene. Vi må ta politiske signaler på alvor” (Informant 1992).

Sett i dette lyset var synliggjøring vesentlig.

⁵⁰ Kommunal- og arbeidsdepartementet (KAD) ble omorganisert i 1990. Arbeidsavdelingen ble løftet ut av departementet som fikk navnet Kommunaldepartementet med forkortelsen KOM. Fra januar 1993 het departementet igjen KAD fordi arbeidsavdelingen ble tatt inn i departementet igjen.

12.2 Endring i virkemidler

Virkemidlene som sto til rådighet i kvinneprogrammet var som hovedregel de samme som ellers i distriktspolitikken. Hovedprinsippet var at det kunne gis inntil 50 prosent påplussing på utmålt tilskudd dersom det ble gjennomført tiltak som ville bidra til å oppfylle målene i kvinnesatsingen⁵¹. Ideen var at et positivt, økonomisk incitament skulle få næringslivet til å satse på kvinner både hva gjaldt nyansettelser og kompetanseoppbygging i bedriftene. Hovedprinsippet for virkemidlene var at det kvinnerettede aspektet var integrert som en komponent, men regjeringen var usikker på hvorvidt dette var tilstrekkelig:

”Et sentralt spørsmål i arbeidet framover er imidlertid om det er mulig å oppfylle målene om økte sysselsettingsmuligheter for kvinner ved å tilpasse gamle virkemidler til nye utfordringer, eller om det må satses på helt nye typer virkemidler og arbeidsmodeller” (St meld nr29 (1988-89), s 125).

Det næringsmessige virkeområdet for distriktspolitikken, som lenge hadde vært på innovatørens liste over regler som måtte endres for å nå målene for det kvinnerettede arbeidet, var nettopp noe som ikke kunne tilpasses, men måtte endres. Det skjedde i 1989. Med virkning fra 1990 kunne alle næringer få støtte, unntaket var offentlig sektor. Endringen skjedde i forbindelse med behandlingen av Stortingsmeldingen (nr 29 1988-89) i Stortinget (DUs årsmelding 1989). Regjeringen mente at en med det nye regelverket bedre ville kunne rette oppmerksomheten mot overordnede mål for distriktspolitikken. Det var Stortinget enig i. Kommunalkomiteen hadde også tidligere (1987) understreket betydningen av å inkludere kvinnedominerte bransjer i det næringsmessige virkeområdet. Saken var moden, og endelig hadde innovatørene vunnet en prinsipielt meget viktig sak.

Argumentasjonen for prinsippet om næringsnøytralitet var bare delvis knyttet til distriktskvinnens situasjon. En generell oppmykning var ønsket fra flere hold, noe som

⁵¹ Det vil si at en kunne støtte kvinneprosjekter med inntil 75%: Utmålt støtte kunne være inntil 50% av prosjektkostnaden, mens *påplussingen* kunne være 50% av utmålt støtte, altså 25% av prosjektkostnaden.

gjorde at innovatørene fikk drahjelp i denne saken. Ikke desto mindre het det i meldingen:

”Næringsavgrensningen framstår som problematisk bl.a. i forhold til satsingen på kvinnerettede tiltak. Eksempelvis behandles næringsgruppen privat tjenesteyting, som sysselsetter en stor andel kvinner, svært heterogent. Dette er særlig problematisk i forhold til kvinnelige etablerere, som oftest etablerer seg innen tradisjonelle kvinnenæringer” (St meld nr 29 (1988/89), s 85/6).

Endringen av det næringsmessige virkeområdet innebar politisk endring i og med at selve innretningen på virkemidlet, eller regelverket ble endret. Det ble utformet slik at både kvinne- og mannsdominerte, samt mer kjønnsbalanserte næringer ble inkludert. Følgelig ble spesialfokus overflødig, med mindre en ønsket å sikre en jevn fordeling av støtten til henholdsvis kvinne- og mannsdominerte næringer. I så fall ville det være nødvendig med en særskilt innsats for å få opp volumet innen de kvinnedominerte næringene, og også få saksbehandlere innen det distriktpolitiske apparatet til å vurdere typiske kvinnedominerte næringer like høyt som typiske mannsdominerte næringer. Det siste var et typisk tidkrevende, holdningsendrende arbeid.

En annen endring som viste seg nødvendig gjaldt reglene for *tilskudd til kvinnelige etablerere*:

”På grunn av foreliggende erfaringer med kvinners etableringer skal følgende prinsipielle forståelse legges til grunn ved søknad om tilskudd fra kvinner:

- *starter smått, av og til på deltid*
- *har liten egenkapital*
- *har liten mulighet for å ta opp lån*
- *har behov for gradvise utvidelser*

Regelverket er med dette differensiert på kjønn for å fange opp kvinners spesielle behov” (DU 1991, s 4).

Med denne endringen tok en hensyn til erfaringer med kvinnelige etablerere. Deres måte å etablere bedrift på hadde vist seg å være annerledes enn menns, mens regelverket var basert på ’menns måte’. Denne regelendringen gjaldt bare for kvinner. Det ble ingen generell endring av virkemidlene, men en opererte med et kjønns spesifikt regelsett. Det nye regelverket skulle treffe *kvinners spesielle behov*.

Endringen var viktig og positiv for kvinnelige etablerere. Det er likevel grunn til å spørre om hva slags forståelse av kjønn som lå til grunn for at ikke et regelverk basert på kvinners erfaringer kunne danne grunnlaget for et generelt, kjønnsnøytralt regelverk som verken menn eller kvinner ville tape på. Dette kan ses i sammenheng med formuleringer om at DU *normalt* ikke kunne gi mer enn 50 prosent støtte, men at det innenfor kvinneprosjekter kunne gis inntil 75 prosent. Slike formuleringer ble brukt når det gjaldt tiltaksprosjekter, støtte til etablerere og tilskudd til bedrifter som satset på kvinner. Det kvinnerettede var med andre ord ikke normalt og kunne således heller ikke danne basis for det normale. Dersom en hadde akseptert endringene som generelle, ville en ha oppnådd politisk endring hva gjaldt dette virkemidlet. En gylden anledning til å utvikle et universelt virkemiddel ble ikke brukt. I stedet satt en igjen med en kvinnespesifikk endring som i henhold til langsiktige mål ikke skulle forekomme.

12.3 Øremerking av midler

Øremerking av midler var viktig som strategi for å få i gang det kvinnerettede arbeidet og det ble sett på som 'særtiltak'. I tillegg til de øremerkede midlene var det generelle oppfordringer om å gi støtte til distriktskvinner over de ordinære virkemidlene. I 1988 ble det brukt 52 millioner kroner over kvinneprogrammet, det vil si 2,2 prosent av DUs totale tilsagnsramme det året. Av dette var 30 millioner øremerket kvinnerettede tiltak, mens de øvrige midlene kom fra det ordinære budsjettet. Det vil si at den prosentvise fordelingen 'særtiltak'/ 'integring' var 58/42. I 1989 var målet å komme opp i 100 millioner over kvinneprogrammet totalt. Av dette var 30 millioner øremerket til kvinnerettede tiltak og 15 millioner til bedriftsbarnehageordningen. Øremerkingen fra sentralt hold var dermed oppe i 45 millioner kroner. I tillegg oppfordret DU-styret alle fylkene om å øremerke 10-15 prosent av rammene for bedriftsutviklingstilskudd til kvinnerettede tiltak. Tilsagnene for 1989 endte på 60,1 millioner kroner. I 1990 var tallet nede i 50,6 millioner, mens en i

1991 igjen kom opp på samme nivå som i 1988. I 1992 var tilsagn over kvinneprogrammet nede i 42,9 millioner kroner⁵².

Fordelingen av midler var i hele perioden preget av at flest midler gikk til kvinnerettede tiltaksprosjekter, som nummer to kom bedriftsbarnehageordningen. Begge disse gjaldt øremerkede midler. Støtte til kvinnelige etablerere var på tredje plass, mens støtte til bedrifter som satset på kvinner utgjorde de laveste beløpene i hele perioden.

Kvinnesatsingen ble i hovedsak til gjennom de øremerkede midlene.

Det var med de øremerkede midlene det gikk an å gjøre ting annerledes og dermed i praksis føre en politikk som var forskjellig fra det eksisterende. Virkemidlene som var integrert i form av kvinnekomponent ga liten uttelling. Generelt sett var det jevnt små beløp som ble bevilget over kvinneprogrammet, men det var en topp i 1989 og en klart fallende tendens mot 1992. Inntrykket mange hadde var likevel at det var en betydelig satsing. Selv enkelte i ledelsen oppfattet det slik, og en sa etter å ha blitt spurt om DU hadde lært noe av kvinnesatsingen:

”Helt åpenbart. Arbeidsmetodene kan vi helt klart bruke i forhold til andre satsinger. Men samtidig er det en sånn spesiell og tung satsing, jeg tror det er den tyngste satsingen vi har hatt, så jeg ser ikke for meg nye områder hvor vi kommer til å bruke så mye midler og ressurser” (Informant 1992).

Fordi slike holdninger var (og er) utbredt, er det viktig å belyse hvilke relative beløp kvinnesatsingen representerte og at det uten tvil var de øremerkede midlene som ga størst effekt for distriktskvinner. Det var gjennom de øremerkede midlene det var mulig å gjøre ting på nye måter. Med tanke på hva slags form for integrering finansieringen representerte, kan vi kategorisere de øremerkede midlene som ledd i integrering av et nytt fagfelt, mens de øvrige hadde karakter av en komponent og følgelig dreide seg om integrering av virkemidler. Det som hadde med kvinner å gjøre kom som tillegg til det andre.

⁵² Tallene er hentet fra DUs årsmeldinger i 1988, 1989, 1990, 1991 og 1992.

Det paradoksale var at dersom en fjernet det kvinnespesifikke, 'særstrategien', ville en også fjerne det som ga særskilt effekt i forhold til målsettingene for det kvinnerettede arbeidet. Øremerking av midler var en forutsetning for den suksessen en annerledes kvinnerettet politikk hadde vært.

12.4 Organisering av arbeidet

En kritisk faktor i det kvinnerettede arbeidet var forvaltningen av personellressursene i DU sentralt. Hele stillinger besatt av personell med spesialkompetanse var det som hadde vist seg å ha god effekt. Mot slutten av 1980-tallet var DU under omorganisering, og i påvente av at den nye organisasjonsstrukturen skulle tre i kraft, ble det kvinnerettede arbeidet videreført som prosjekt i stab direkte under ledelsen. Den nære kontakten med toppledelsen som hadde vært så viktig for drivet i arbeidet ble dermed opprettholdt. Antallet medarbeidere ble økt fra to til tre som følge av økende arbeidsmengde, men strukturen var ikke lenger flat. Det ble i stedet en prosjektleder og to prosjektmedarbeidere.

Organiseringen i prosjekt kunne minne om en modell for integrering av et nytt fagfelt, men ser vi nærmere på hvordan saksbehandlingen foregikk, heller det i retning av integrering for politisk endring. Forvaltningen av kvinneprogrammet ble satt ut i organisasjonen, samt delegert til fylkene. Behandling av enkeltsaker foregikk således i avdelingene av saksbehandlere, mens femokratene var pådrivere og sto for koordinering og videreutvikling av arbeidet. ABK-prosjektet hadde den nødvendige ekspertisen som det distriktpolitiske apparatet for øvrig kunne trekke på. Slik ble DU et nasjonalt service- og kompetanseorgan for det kvinnerettede arbeidet til tross for de knappe ressursene prosjektet rådde over. Tre personer til å drive ett av DUs fire satsingsområder var tross alt ikke mye. Organiseringen bar likevel preg av ansatser til en modell for politisk endring.

I februar 1989 var DUs nye struktur på plass. Det førte med seg omorganisering av det kvinnerettede arbeidet:

”Etter hvert skjønnte vi at det var behov for å integrere dette i DU sentralt, ikke ha det liggende som en funksjon i stab, fordi det ble mye at arbeidet ble lagt på disse som jobbet i prosjektet” (Informant 1992).

Det ble altså endret fra prosjekt i stab til linjeorganisering. To personer ble ansatt med særskilt ansvar for å drive arbeidet: en rådgiver og en saksbehandler. Bare en av disse var med fra tidligere. De andre prosjektmedarbeiderne var gått over i ordinære stillinger i byråkratiet. De nye stillingene ble plassert i Tiltaksseksjonen i Regionavdelingen. Det vil si at de nå skulle rapportere til seksjonssjefen i Tiltaksseksjonen som igjen hadde avdelingsdirektøren i Regionavdelingen over deg, før toppledelsen kunne nås. Den direkte kontakten med toppledelsen var brutt.

I tillegg til særstillingene ble det øremerket ett årsverk for kvinnerettet arbeid i Bedriftsavdelingen og til sammen 1,5 årsverk i Veiledningsseksjonen og Utredningsseksjonen (i Regionavdelingen). Dette var ikke særegne stillinger, men ressurser som avdelingene skulle benytte til det kvinnerettede arbeidet, dels av personer på deltid og dels som del av andre arbeidsoppgaver. Tiltaksseksjonen i regionavdelingen ble tillagt det endelige ansvaret for kvinnesatsingen og fikk et halvt årsverk til disposisjon i tillegg til de to særegne stillingene. Det kvinnerettede arbeidet var ett av fire områder som var underlagt Tiltaksseksjonen. Dette arbeidsområdet kunne likevel ikke sideordnes de andre områdene, fordi det var og skulle være tverrgående for hele Fondet og nødvendigvis kreve mer oppmerksomhet enn de andre områdene. Plasseringen i linje var således ikke uproblematisk, i dét en helhetlig orientert politikk ble plassert i en avgrenset seksjon. To sett ledere som potensielle ’propper’ i systemet på vei mot toppledelsen forsterket dette. En tolkning av rasjonalet for denne beslutningen var at siden det var en tidligere femokrat som fikk stillingen som seksjonssjef for Tiltaksseksjonen, ville hun med sin kunnskap og erfaring bidra til å fremme det kvinnerettede arbeidet i stedet for å virke som en ’byråkratisk propp’.

I teorien hadde det kvinnerettede arbeidet nå 5 årsverk, men i praksis ble ansvaret liggende i de særegne stillingene. I lange perioder var kapasiteten til og med ytterligere redusert fordi den ene medarbeideren var mye syk. All tidligere erfaring hadde vist at slike integrerte årsverk ikke fungerte, at avdelingene ikke prioriterte det kvinnerettede arbeidet med mindre noen hadde et definert ansvar for det. Slik var det også denne gangen. En av informantene fra 1992 var meget klar i sin tale når det gjaldt dette:

”Vi skulle sette av noe tilsvarende som ett årsverk som skulle jobbe med kvinnesatsingen, og det ble veldig diffust. (...) Det ble klart at en person skulle ha ansvaret for å følge opp, og det ble kalt for ABK-kontakt. (...) Det har aldri vært noen stor søkning til den jobben der. Jeg fikk den i sin tid fordi jeg ikke var tilstede den gangen. (...) I fjor sommer sa jeg ifra at nå syntes jeg noen andre kunne ta over. Du kan si det slik at det var første gang jeg har fått noen voldsom respons hos mine overordnede, for da fikk jeg beskjed om at ...da fikk jeg beskjed om det gikk ikke an. Men så gikk det en tid og så fikk jeg beskjed om at det var greit. Jeg har registrert at de ikke har funnet en annen ABK-kontakt, og det skjønner jeg, for det er det ingen som vil være. (...) Det har liksom aldri vært noen særlig respons fra de ansatte”.

Først i 1991, etter at en ny saksbehandler ble ansatt med dette som ansvarsområde i Tiltaksseksjonen og en saksbehandler i Bedriftsavdelingen fikk et klart definert ansvar for kvinnerettet arbeid på sitt respektive arbeidsområde, bedret situasjonen seg. Det kvinnerettede arbeidet besto på det tidspunktet av tre personer fordelt på de to sentrale avdelingene i DU, Regionavdelingen og Bedriftsavdelingen. To saksbehandlere hadde ansvar for henholdsvis kommune/regionrettet og bedriftsorientert aktivitet, mens en rådgiver hadde et overordnet, koordinerende ansvar for hele kvinnesatsingen i tillegg til ansvaret for etablerere.

Denne organiseringen minnet om ABK-prosjektledernes forslag til 'integret' organisasjonsmodell fra 1988 med tre vesentlige forskjeller: Det var bare to stillinger som i utgangspunktet (1989) ble besatt av personer med spesialkompetanse på feltet; omorganiseringen skjedde mer enn ett år tidligere enn innovatørene hadde forslått, og særstillingene ble plassert lengre nede i hierarkiet enn det ABK-erne hadde foreslått. Når dette ses i sammenheng med at innovatørene hadde hatt en tendens til å være vel optimistiske med hensyn til hvor raske endringer som var mulig i DU-systemet, og at de

ved flere anledninger hadde sett seg nødt til å revurdere tidsperspektivene, tolker jeg det som at omorganiseringen ikke var etter innovatørenes ønske. En av dem sa:

”Det er ikke noen løsning å plassere de på kvinnegruppa i hver sin avdeling. Det må være igjen noen som har tid og mulighet til å ta et overordnet ansvar”
(Informant 1992).

Innovatørene hadde erfart at ett- og toårsperspektiver var altfor kortsiktige med tanke på de endringene en sto overfor. Optimismen som vinteren 1988 gjorde at de foreslo en mer ’permanent’ modell, var året etter snudd til et fortsatt følt behov for flere særstillinger organisert i prosjekt. Også i dette tilfellet kan det tenkes at siden en tidligere ABK-er var seksjonssjef i den aktuelle seksjonen antok en at tiden var inne for en slik ’integret’ modell. Som en av lederne sa:

”Det vi nå planlegger er å få det bedre inn i avdelingsstrukturen på tvers i DU”
(Informant 1992).

Slik jeg ser det var den nye organisasjonsmodellen et klart tilbakeskritt i forhold til målet om politisk endring. Den modererte utgaven av det ABK-erne hadde sett på som en reell ’integrering’ og mer ’permanent’ løsning, var i realiteten et skritt bort fra de spede forsøkene på integrering for politisk endring og tilbake til en modell for integrering av virkemidler. I iveren etter å fjerne seg fra en ’særstrategi’ og over mot ’integrering’ ble mulighetene for å få til politisk endring betydelig redusert.

Siden det nye politikkområdet langt fra var ferdigutviklet, resulterte organisasjonsmodellen i at de som var ansatt i særstillingene måtte arbeide som om det fortsatt var et prosjekt, men uten de fordelene prosjektorganisering og organisatorisk plassering i stab ga. De arbeidet i nettverk, men likevel nokså isolert på sine respektive spesialområder. I praksis ble det for lite arbeid i team til at videreutviklingen av politikkområdet fikk den nødvendige oppmerksomheten. Den byråkratiske, ’integrete’ organisasjonsstrukturen gjorde at femokratenes lojalitet gradvis kom til å rette seg mot avdelingene og den øvrige politikken, i stedet for å rette seg mot det kvinnerettede arbeidet og aktørene innenfor det.

Formelt sett hadde arbeidet flere ressurser, men slik ble det ikke oppfattet. Selv sentrale personer i ledelsen så på særstillingene som de egentlige ressursene avsatt til kvinnesatsingen:

”Vi har vel aldri fått så god bemanning på dette området som det skulle tilsi, med tanke på at det skal være et hovedsatsingsområde. Det skulle vel være helt klart. Det er mange grunner til at man tok sikte på to, og etter hvert tre stillinger som utelukkende skulle jobbe med disse spørsmålene, men av personellmessige grunner ble det lang tid før man fikk dem på plass. Det var først for et år siden at vi fikk på plass tre personer (i den nye strukturen - min anmerkning)” (Informant 1992).

Den nye organisasjonsmodellen og disponering av ressursene gjorde det ikke lettere å drive arbeidet. Innovatørene i DU sentralt fikk stadig større arbeidsbyrder, fordi de også skulle være ressurs- og kompetansebase for det kvinnerettede arbeidet i fylkene. Dette økte på ved inngangen til 1990-tallet som resultat av at DU finansierte stillinger som koordinatorene for det kvinnerettede arbeidet i alle de 13 fylkene som falt inn under det geografiske virkeområdet for distriktpolitikken, de såkalte DU-fylkene⁵³. Totalt sett økte dette antallet femokrater betraktelig, men koordinatorene i fylkene var i hovedsak alene som femokrater i sine organisasjoner. De følte et sterkt behov for å lene seg på DU sentralt og få innspill til sitt arbeid derfra. På den annen side var det ingen av femokratene i DU som hadde et formelt ansvar for å følge dem opp. Uformelt påtok rådgiveren for kvinnerettet arbeid seg dette, men hun hadde ingen posisjon i DU som ga henne myndighet i forhold til det. Den generelle oppfatningen blant innovatørene, både i og utenfor DU-systemet, var likevel at det var rådgiveren som hadde ansvaret for koordinatorene. Det gjorde at hun i realiteten fungerte som en 'klagemur' fra alle hold og

⁵³ Dette var et ledd i arbeidet med å øke fylkenes engasjement og motivasjon. Fra 1988 ble det gitt finansiering til prosjektlederstillinger i fem fylker som var utpekt som "prøvefylker" etter en fylkeskonkurranse om kvinnerettet tiltaksarbeid. Prøvefylkene var Finnmark, Nordland, Sør-Trøndelag, Sogn- og Fjordane og Hedmark. Stillingene viste seg å være betydningsfulle for effekten av det kvinnerettede arbeidet på fylkesnivå og ble fra 1989 utvidet til å gjelde alle DU-fylkene. Ordningen skulle gjelde fram til 1991 (St meld nr29 (1988-89)), men ble senere utvidet til også å gjelde for 1991 og 1992 med full finansiering fra DU, og med 50% finansiering i 1993 under forutsetning av at fylkeskommunene bidro med de resterende midlene og at de hadde en plan for videreføringen av arbeidet etter 1993. Siden DU opphørte som institusjon per 1 januar 1993, var det SND som tok over ansvaret for finansieringen av stillingene. Rapporten *Foran Fronten?* (Lotherington m fl 1992) har fylkeskommunenes rolle i det kvinnerettede arbeidet som spesialfokus. Detaljer om disse stillingene finnes der.

ofte kunne komme opp i vanskelige dobbeltsituasjoner. Organiseringen av arbeidet sto ikke i forhold til forventningene. Det skapte en turbulent og til tider tilspisset situasjon.

12.5 Posisjonene i debatten: Når er tiden inne?

Både i DU og KAD var innovatørene og andre opptatt av at det var viktig å komme så langt i det kvinnerettede arbeidet at særtiltakenes tid kunne skrives som historie. Det var også bred enighet om at dette ikke ville inntreffe før den generelle forståelsen av det kvinnerettede arbeidet var endret. Blant innovatørene var det utviklet en forståelse av det kvinnerettede arbeidet som helhetsorientert. I tillegg til å legge til rette for arbeidsplasser for kvinner, måtte en legge til rette for kvinner som arbeidskraft. Det innebar at politikken måtte ta utgangspunkt i kvinners liv og gjøre noe med flere sider av det, før eller parallelt med utviklingen av arbeidsplasser. De ulike virkemidlene bygde opp om dette med muligheter til å bidra med omsorgsavlastning, egenutvikling og lokalsamfunnsutvikling i tillegg til de klassiske næringsorienterte virkemidlene. Mange så også det kvinnerettede arbeidet som primært prosessorientert, det vil si at poenget med politikken var å sette i gang prosesser i enkeltindivider og i lokalsamfunn, slik at utviklingen ble drevet nedenfra av aktørene selv. Det kvinnerettede arbeidet var utviklingsorientert, og skulle være det i henhold til DUs egne planer. Innovatørene hadde pløyd ny mark når det gjaldt arbeidsmetoder og samarbeidsformer. Politikken var annerledes enn den øvrige distriktpolitikken.

Det store spørsmålet i diskusjonene om integrering ble etter hvert hvilket tidspunkt som var det rette, det vil si når tilstrekkelig mange av aktørene innenfor det distriktpolitiske apparatet hadde innarbeidet en forståelse av den kvinnerettede politikken som noe annet enn den øvrige politikken. Det var et spørsmål om når tiden var inne. Svaret var avhengig av hva slags forståelse av kjønn aktørene la til grunn for sine vurderinger og hva de mente med integrering, to forhold som for øvrig var tråder i samme vev.

Blant de fleste aktørene som var på banen i det kvinnerettede arbeidet, var det en gjennomgående oppfatning av at det var lenge før 'integrering' var mulig. 'Særtiltakene' skulle derfor gå parallelt med integreringsprosessen. Dette var DUs formelle syn, og det gjenspeiles i sluttdokumentet fra en strategigruppe som ble nedsatt av Kommunaldepartementet i mars 1991 for å utvikle nye strategier for det kvinnerettede arbeidet på 1990-tallet:

”Den dagen kvinnesatsingen ikke har behov for egne talskvinner, når det er utviklet en felles forståelse og en klar ansvarsdeling og forankring av ansvar med hensyn til oppfølging og iverksetting, er særtiltakene og de avsatte stillingene overflødiggjort.

Vi er imidlertid fortsatt avhengig av en særskilt kvinnesatsing innenfor distriktspolitikken for å komme i inngrep med problemene. Foreløpig er ikke ansvaret for satsingen innarbeidet eller fulgt opp i tilstrekkelig grad og det gjenstår endel arbeid også når det gjelder å få en omforent forståelse av betydningen av dette arbeidet” (KOM 1992b).

I ytterkantene av debatten var på den ene siden de *kvinnerentrerte* og på den andre siden de *patriarkalsk orienterte*.

De kvinnerentrerte

De kvinnerentrerte var i klart mindretall blant innovatørene, særlig i DU. De avviste i utgangspunktet integreringstanken fordi de mente at kvinner og menn var så forskjellige at en kjønnsbalansert politikk var en umulighet. 'Særtiltak' var den eneste muligheten for å drive en anstendig kvinnerettet politikk. En modell for integrering av et nytt fagfelt var deres standpunkt og strategiske valg.

De patriarkalsk orienterte

Det andre ytterpunktet i debatten var representert ved de patriarkalsk orienterte som gikk imot enhver tanke om å ha en kvinnerettet distriktspolitik, det vil si harde nøtter i forhandlingene om den nye politikken. For dem var det ikke et spørsmål om integrering eller ikke, men hvordan en kunne fjerne det nye politikkområdet fra den distriktspolitiske agenda. Som en av dem sa:

”Men nå er det altså sånn at opplæringsdelen den prøver vi å skvise helt ut. De har hengt på oss et virkemiddel som vi prøver å søkke ned og bort” (Informant 1992).

I sentrum av debatten sto aktørene som arbeidet med politisk endring for øye og som la en *mangfoldsorientert* forståelse av kjønn til grunn på den ene siden, og dem som sto for den offisielle DU-politikken når det gjaldt kvinnesatsingen på den andre. De kan karakteriseres som *likhetsorienterte*. De to gruppene i sentrum av debatten var begge tilhengere av en kvinnerettet distriktspolitikk, men deres forståelse av problemet og av kjønn gjorde at de hadde ulike oppfatninger av hvordan arbeidet skulle drives videre. En viktig uenighet dreide seg om definisjonen av 'lang tid' og innholdet i det som ble definert som 'integreringsprosessen'. Det er nyansene i denne debatten jeg forsøker å fange her for å forstå posisjonene og hvorfor så mange innovatører oppfattet at hele kvinnesatsingen sto på spill dersom den såkalte 'integreringsprosessen' gikk for fort. En annen forskjell mellom de mangfoldsorienterte og de likhetsorienterte var at de førstnevnte kan karakteriseres som innovatører, mens de andre ikke var innovativt orientert på dette politikfeltet.

De mangfoldsorienterte

Aktørene med en mangfoldsorientert forståelse av kjønn ønsket integrering for politisk endring. Det ble uttrykt slik:

”Vi må holde fast på særiltakene og stillingene for å få til en integrering” (Informant 1992).

De fleste femokratene og de fleste forskerne som var involvert i det kvinnerettede arbeidet var å finne blant disse. I tillegg kunne en finne enkelte feministiske byråkrater, enkelte ledere og politikere.

For den mangfoldsorienterte posisjonen var det avgjørende å kunne holde fast ved 'særiltakene' fordi det var det som i realiteten utgjorde kvinnesatsingen. Det var gjennom en 'særstrategi' det gikk an å iverksette og videreutvikle en annerledes politikk

som var til fordel for kvinner i distriktene. For dem var det klart at ”*integrering i praksis vil bety det samme som avvikling av kvinnesatsingen*” (Informant 1992). For dem var tiden ikke inne i 1992, og heller ikke i overskuelig framtid. Følgende er en uttalelse som er karakteristisk for de mangfoldsorienterte:

”Min prinsipielle holdning har vært og vil fortsatt være, selv om jeg nå aksepterer eller ser at vi legger større vekt på integreringssiden, at vi fortsatt har et langt, langt løp foran oss når det gjelder kvinner. Det går ut på at vi må integrere, men for å kunne integrere må vi ha særtiltak. Jeg tror ikke vi øyner den tiden hvor vi kan legge vekk særtiltakene. Jeg kan ikke se at det har skjedd store ting de senere årene, som skulle tilsi at man har endret oppfatning” (Informant 1992).

De mangfoldsorienterte så at det distriktpolitiske apparatet ikke var kommet så langt når det gjaldt endringer av holdninger på dette feltet, samtidig som de så hvilken betydning det kvinnerettede arbeidet hadde for enkeltkvinner og grupper av kvinner i distriktene. For å kunne videreføre den helhetsorienterte politikken som hadde fått utvikle seg i løpet av 1980-tallet, var de overbeviste om at egne stillinger og øremerking av midler var nødvendig, samtidig som mulighetene for å drive utviklingsorientert måtte opprettholdes:

”Jeg tror det er viktig at det fortsatt er noen pådrivere, og noen som har hovedansvaret, men at det ikke blir sånn at noen sitter helt på sidelinjen og at andre fraskriver seg ethvert ansvar. Men det er klart at noen må være pådrivere” (Informant 1992).

”Det er et skjørt korthus det her kvinneretta tiltaksarbeidet” (Informant 1992).

Det var for skjørt til at det kunne stå av seg selv. Det måtte ha noen støttepilarer.

De likhetsorienterte

Den likhetsorienterte posisjonen så det hele annerledes. Dette var riktignok ikke en enhetlig kategori. Her var det både femokrater som ikke var innovatører, men lojale byråkrater, og ulike varianter av nølere, men de likhetsorienterte var enige om at modellen for integrering av virkemidler som DU hadde lagt seg på var grei og at det ikke var noen problemer av betydning ved den ordinære distriktpolitikken når det gjaldt kvinner i distriktene. Blant disse er følgende en karakteristisk uttalelse:

”I utgangspunktet har vi hatt dette lenge nok, så vi må prøve å få det integrert så snart som mulig. Men vi må ha sikkerhet for at dette drives videre. Vi har gitt klare signaler om at dette må integreres. Vi kan ikke ha evigvarende prosjekter, men vi må ha trygghet for at dette arbeidet blir tatt alvorlig framover. Holdningene snur seg fort, så jeg er ikke spesielt redd for at dette arbeidet vil bli forsømt” (Informant 1992).

Også disse aktørene var oppmerksomme på at det måtte arbeides videre med holdninger, men de var optimistiske og mente at holdningsendringer ville komme.

Bare enkelt var det imidlertid ikke. To informanter 1992:

”Det er vel litt tungt til tider, for man har litt ulike kulturer, men jeg synes vi har fått til ganske mye det siste halve året”;

”Det er ikke lett å jobbe med utradisjonelle prosjekter. Du stanger imot holdninger og oppfatninger, og du møter både sympati og antipati. De holdningene som vi møter i fylkeskommunen, de møter du selvfølgelig her hos oss også (dvs i DU)”.

Stikk i strid med innovatørenes oppfatninger, var mange opptatt av at det virkelig hadde skjedd holdningsendringer på dette feltet. Ulike informanter 1992:

”Det er ganske interessant at man klarer å snu såpass mye holdninger på to år”;

”På holdningssiden tror jeg vi har oppnådd mye”;

”Her jeg jobber føler jeg virkelig at det har slått rot”;

”Jeg synes det siste halvåret har vært veldig positivt, både i vår seksjon og i andre seksjoner på samme avdeling. ..., det er satt i gang noe på dette med forståelse, og det er aksept for at det må gjøres noe”.

Når de oppfattet situasjonen slik, kan vi forstå at de mente tiden for integrering var inne om ikke så altfor lenge slik flere informanter eksplisitt uttrykte det i 1992:

”Når det gjelder organisering av arbeidet, så er det ulike oppfatninger om det som skjer i Fondet nå, men jeg har troen på det. Men det krever at du er bevisst på din rolle og at du skal ivareta kvinneperspektivet i andre fagområder, så det er klart det er viktig å vedlikeholde den her kvinnegruppa som ei ressursgruppe”;

”Jeg ønsker meg en mer integrert modell. Det er litt tungrodd slik som det er nå. Det vil lette saksgangen”;

”Jeg tror at en nærmere integrering ville være en bedre måte å jobbe på. Det har vært innvendinger mot det, men farer er det uansett. Jeg tror at så lenge dette er definert som et hovedsatsingsområde, så er det ikke så mange farer ved det. Jeg tror det er lettere å få til mer, hvis det blir sånn at hele systemet har ansvar for å være med på det. Det kan ikke bare være noen personer som har ansvaret. Da kan det bli tungt i lengden. Så jeg har tross alt mer tro på en integrert arbeidsform, så fremt den er forankret i ledelsen. Men det føler jeg at det er i DU-systemet”;

”Når det gjelder integrering handler det vel om at de som jobber med det skal knyttes nærmere opp til fagfeltene i organisasjonen, i stedet for sånn som det har vært til nå at de kun har vært en egen gruppe på utsiden av alle andre fagfelt. Jeg vil tro det er en nødvendig overgang for å oppnå full integrering”;

Nølerne og de lojale byråkratene var fornøyde med utviklingen av det kvinnerettede arbeidet og DUs arbeid med å integrere det. De mente arbeidet var på rett spor. To uttalelser fra informanter i 1992 understreker dette:

”Jeg frykter ikke at dette skal forsvinne”.

”Jeg forstår ikke hvorfor enkelte blir så redde når vi snakker om integrering. Da kommer alle piggene ut”;

Jeg skal avslutte dette kapitlet med å analysere ”piggene” det her er snakk om.

12.6 Kooptering eller ”å integrere bort”

Frykten for integrering var åpenbar hos innovatørene. De så at det var mange nølere i det distriktpolitiske apparatet som snakket pent om det kvinnerettede arbeidet i offisielle sammenhenger, men som ikke gjorde noe med det i det daglige:

”retorikken er veldig positiv, men når det kommer til handling... De stiller opp og holder foredrag, og det er kjempeviktig utad, men i det daglige arbeidet så har det vært vanskelig” (Informant 1992).

Med for mange slike i sentrale posisjoner var mulighetene for at det hele ville løpe ut i sanden til stede. I tillegg kom usikkerheten omkring hva integrering egentlig innebar:

”Jeg tror egentlig ikke at det har vært noen skikkelig debatt om hva integreringen skal innebære. Jeg mener at skal du integrere noe så må du jo først vite hva du skal integrere og så må du få noen som er pådrivere og som har et forhold til det som skal integreres. Og slik synes ikke jeg det har vært. Å integrere kvinneperspektivet i fylkeskommunen uten å ha noen som er ansvarlig og pådriver i de kommende årene, det går ikke an. Da mister man det man har oppnådd her de 2,5 årene. Hvis du ikke har noen som etterser det, må du begynne med særtiltak igjen for å snu handlinene, du skal snu... Det er jo snakk om et nytt politikkområde...og så lenge det ikke er populært...” (Informant 1992).

Innovatørene var opptatt av at det var et nytt politikkkfelt som skulle integreres og var bekymret for at de likhetsorientertes integreringsmodeller ikke ville ivareta det innovative i politikken. Dersom ikke annerledesheten ved det kvinnerettede arbeidet ble trukket aktivt inn i integreringsprosessen, ville det bli borte. De satte ”piggen ut” når det var snakk om integrering fordi de fryktet at det hele ville forflates dersom de nye elementene i politikken ikke ble sikret videreføring. En slik integrering ville bety kooptering eller at det hele i realiteten ville bli ”integrert bort” som de selv uttrykte det. Dette var langt fra en integrering som ville sikre kvinner adgang til det universelle.

Politikkutvikling og organisasjonsstruktur

Kooptering var en reell fare. Den nye politikken skulle integreres i en organisasjon hvis historie bar preg av en tenkning om storskala industriproduksjon som drivkraften i distriktsutviklingen og med menn som de primære økonomiske aktørene i distriktene. Både organisasjonsstruktur og virkemidler var formet i et slikt perspektiv. Den kvinnerettede distriktpolitikken anså på sin side også kvinner som sentrale, økonomiske og sosiale aktører i distriktsutviklingsprosessen. Kvinner ble ansett som viktige ressurser, eller i hvert fall potensielle ressurser. Dette *potensialet* var det mulig å utvikle gjennom distriktpolitikken. En slik tenkning brøt med hvordan DU historisk hadde forstått utvikling. Konsekvensene av tenkningen ville være omstrukturering av DU. Å utvikle menneskeressursen, det være seg kvinner eller menn, ville kreve en annen kompetanse hos de ansatte, andre virkemidler og nye tidsperspektiv på arbeidet.

Diskusjonene om hvilke endringer integrering av den kvinnerettede politikken ville innebære ble aldri ført. Det var innovatørene klar over og opptatt av:

”Det er noe med det å jobbe med noe nytt i en organisasjon. Det virker som de tror vi skal gjøre det uten å endre form og rutiner. En har grepet fatt i et satsingsfelt uten å tenke på at det skulle få konsekvenser. Så nå når det skal integreres så gjør de det uten at noen har utredet hva integrering er eller hva det innebærer. For det må jo bety at det må bli nye rutiner!” (Informant 1992).

Og ikke bare nye rutiner, kunne en føye til, men reelle organisatoriske endringer. Forsøk på å reise debatter om dette lyktes ikke.

Det er grunn til å stille spørsmål ved hvorfor det var så vanskelig, enn si umulig, å føre åpne debatter om det kvinnerettede arbeidet i DU. Likestillingsdebatten ble avvist tidlig på 1980-tallet. Det hadde vært viktig for DU å markere at kvinnesatsingen ikke hadde med likestillingspolitikk å gjøre og at det ikke var for kvinnes skyld.

Likestilling ble etter hvert et såpass dominerende trekk ved den generelle offentlige agenda, at DU ikke kunne komme helt utenom. På slutten av 1980-tallet ble likestilling av og til trukket fram som et argument for kvinnesatsingen i policy-dokumenter, men internt i DU var det fortsatt en daudlagt debatt. Det var viktig for enkelte sentrale aktører at nye femokrater ble gitt opplæring i kvinnesatsingen som *DU-arbeid* og ikke som *likestillingsarbeid*. Det betydde i praksis at en ikke ville ha inn folk i DU som var opptatt av å jobbe med kvinnesatsingen for distriktskvinnenes skyld, men for DUs og distriktpolitikkenes skyld. Skillelinjene var ikke klare, men innovatører som forsøkte å føre en dialog internt om hva som skulle defineres som likestillingspolitikk og hva som skulle defineres som kvinnerettet distriktpolitikk ble avvist. De ble oppfattet som likestillingsforkjempere og omtalt som vanskelige.

Lokket som ble lagt på debatten om evalueringen *Reis Kjerringa!* (Krogh m fl 1990) kan forstås i dette lyset. Evalueringen kritiserte DU blant annet for å behandle *kvinnesom virkemidler* i distriktpolitikken. Det var første gang dette ble sagt eksplisitt, selv om hele

rasjonalet for kvinnesatsingen bygde på en slik forutsetning. Kvinnesatsingen ble en del av distriktpolitikken fordi den skulle bidra til opprettholdelse av bosettingsmønsteret. Distriktskvinner var et virkemiddel for måloppnåelse i distriktpolitikken.

En mulig tolkning er at aktørene som var med på å legge lokk på debattene, særlig kvinnene, fryktet at deres deltakelse i slike debatter kunne tolkes i retning av at de selv var likestillingsforkjempere eller feminister. Det ville i så fall være et 'stempel' som kunne hindre dem i deres videre karriere i organisasjonen. Ved å avvise hele likestillingsdebatten som irrelevant eller upassende var de i stedet med på å bevare den distriktpolitiske diskursens rammer og slik definere seg selv i sentrum av den.

Denne tolkningen er basert på en forståelse av at DU var en organisasjon hvis kjønnete substruktur ikke var italesatt og problematisert. Den manglende åpenheten for grunnleggende debatter kan følgelig også forstås som et ledd i den maktutøvelsen det er å ikke anerkjenne dette.

Omorganiseringen av DU

Planene om opprettelsen av SND gjorde innovatørene ytterligere skeptiske i forhold til kvinnesatsingens framtid:

”Hvis det blir vedtatt i Stortinget så er det grunn til å være bekymret. Det nye opplegget blir veldig mye bank, og det som gjør meg bekymret det er at utviklingsoppgavene blir veldig stemoderlig behandlet, noe som tyder på at de nesten ikke har skjønt hva de har snakket om. Og det andre er at distriktpolitikken blir borte. Næringsdepartementet har ikke kjennskap til næringslivet i distriktene. Det tredje er at slike ikke-målbare størrelser som kvinnesatsingen, ikke passer i økonomenes tabeller. Det jeg tror blir et problem, er at når man steller med kvinnesatsing, så blir det en annen dimensjon. En er på et annet nivå og er ikke klar over at dette med kvinnesatsing i høy grad er snakk om motivasjonsarbeid, både mot kvinner, bedrifter, kommuner og Fondet sentralt. Skape holdninger og selvtillit. Og jeg tror at når det blir snakk om finansiering av motorene i norsk næringsliv, så er det ikke det som gjør at kvinnene vil bo i distriktene. Det trenger selvsagt ikke å bli slik, det kan hende at det politiske presset mot disse mangelfulle sidene gjør at man gis en viss frihet der” (Informant 1992).

Omorganiseringen av DU ble vedtatt i Stortinget og i løpet av 1992 var det klart at DU skulle opphøre som institusjon fra 1 januar 1993 og inngå i fusjon med Industribanken, Industrifondet og Småbedriftsfondet. De fire institusjonene skulle utgjøre Statens nærings- og distriktsutviklingsfond, SND. Dette så innovatørene som en ytterligere trussel mot kvinnesatsingen. De så for seg at forutsetningene for integrering, *kompetanse*, *kapasitet* og *kreativitet* ville forsvinne med den integreringsmodellen DU hadde valgt, og at dette ville få ytterligere negative konsekvenser i en ny organisasjon. Innovatørene følte seg nærmest maktesløse overfor de kreftene som drev den nye organisasjonen fram. Den nye organisasjonen var en sammensmeltning, integrering, av fire institusjoner. DU var den eneste som hadde arbeidet med kvinnerettet politikk, men innovatørens kompetanse på dette feltet ble ikke trukket med i arbeidet med omorganiseringen. Den historiske kraften den nye organisasjonen skulle bygges opp fra, hadde lite å tilby kvinner i distriktene.

Hvorvidt innovatørens frykt for at det kvinnerettede arbeidet skulle bli kooptert var grunnløs, skal jeg drøfte i neste kapittel som handler om kvinnesatsingens skjebne ved overgangen til SND.

Fjerde fase: Ny organisasjon – ny politikk

Gjennom liberalisering av politikk og økonomi i Europa mot slutten av 1980-tallet ble de internasjonale rammebetingelsene for å drive en særegen norsk distriktpolitikk betydelig endret. Oppløsningen av Sovjetsamveldet og avslutningen av den kalde krigen, samt en økende markedsliberalistisk økonomisk politikk, fikk betydning. Norsk politikk måtte langt mer enn før utformes med tanke på utviklingen utenfor landets grenser. Arbeiderpartiregjeringen var opptatt av å utvikle en distriktpolitikk som var i samsvar med OECD-landenes, og argumenterte i St.meld. nr. 33 (1992-93) for at dette allerede var tilfelle. Denne meldingen, *By og land hand i hand*, representerte et vendepunkt for norsk distriktpolitikk i det regjeringen omdefinerte politikken til *regionalpolitikk* (Teigen 1996). Som regionalpolitikk var den norske 'distriktpolitikken' ikke ulik de andre europeiske landenes. Fokuset var satt på utvikling av regioner bestående av byer og bygder, samt deres eventuelle samarbeid og integrasjon over landegrensene. På samme måte som for OECD-landene, var det blitt et viktig mål for den norske politikken å sikre at distriktene fikk en utvikling som gjorde at de fortsatt kunne bidra til den samlede nasjonale verdiskapningen. Den generelle offentlige agenda var i endring.

Under disse økonomiske og politiske betingelsene så regjeringen behov for en institusjonell omorganisering av distriktpolitikken. Dette resulterte i opprettelsen av SND. Samtidig ble Distriktsutviklingsavdelingen i KAD omdefinert til en Regionalutviklingsavdeling (Teigen 1996)⁵⁴. Det neste kapitlet, kapittel 13, handler om hvordan kvinnesatsingen ble tenkt inn i og ivaretatt i endringsprosessen. Fokuset er satt på og avgrenset til SND som den viktigste operative enheten for distriktpolitikken.

⁵⁴ Da sentrumsregjeringen, med Kjell Magne Bondevik (KrF) som Statsminister, tiltrådte i 1997, ble det besluttet at departementet som helhet skulle omorganiseres. Fra 1 januar 1998 fikk det navnet Kommunal og regionaldepartementet (KRD).

Kapitlet trekker på mange kilder. Her er informasjon fra offentlige dokumenter og arkivmateriale, intervjuer og observasjon, samt andre forskeres arbeid.

I kapittel 14 følges prosessen med det kvinnerettede arbeidet videre med fokus på hvordan den nye organisasjonen ivaretok ansvaret for kvinnesatsing i den regionale utviklingen og hvorvidt kvinnesatsingen med dette gikk inn i sin siste fase.

Kapittel 13: Opprettelsen av SND⁵⁵

Arbeiderpartiet hadde siden midten av 1980-tallet vært opptatt av å omorganisere det distriktpolitiske apparatet på grunn av de store omstillingsoppgavene norsk næringsliv sto overfor. Da Arbeiderpartiet fikk regjeringsmakten i mai 1986, ble planene konkretisert. En ønsket at hele landet skulle få nytte av DUs erfaringer og mente at en sammenslåing av ulike næringsmessige virkemidler ville virke positivt for norsk næringsliv i sin helhet. Siden det var Industriministeren som hadde ansvaret for næringspolitikken, mente Arbeiderpartiet at ansvaret for den nye distriktpolitiske enheten burde plasseres i Industridepartementet (Næringsdepartementet fra 1988). Det betydde i praksis at Distriktsutviklingsavdelingen (DUA) i KAD skulle flyttes til Industridepartementet. Dette forslaget møtte så sterk motstand på embetsnivå i DUA og i Senterpartiets Stortingsgruppe, at kommunalministeren ikke kunne gå inn for det. Saken ble fremmet for Stortinget som avgjorde at tiden for flytting ikke var inne.

Det videre arbeidet med omorganiseringen foregikk på politisk nivå uten innflytelse fra embetsverket. Det såkalte Berge-utvalgets konklusjoner dannet grunnlaget for forslaget om opprettelsen av SND som ble fremmet i revidert nasjonalbudsjett 20 juni 1991:

Regjeringen tar sikte på å framlegge forslag om sammenslåing av Industribanken, Industrifondet, Småbedriftsfondet og Distriktenes Utbyggingsfond i forbindelse med statsbudsjettet 1992. Hensikten med en slik sammenslåing er å få til en effektivisering av virkemiddelapparatet, samtidig som den skal gi en større oversiktighet for brukerne. Sammenslåingen kan gi en bedre kobling mellom virkemidlene i distriktpolitikken og tiltak for produktutvikling i næringslivet” (St.meld. nr. 2 1990-91, kap 6.3.2., sitert i Aaraas 1993, s 34).

Etter dette ble embetsverket trukket inn gjennom en flerdepartemental embetsmannsgruppe bestående av representanter fra Kommunal-, Nærings-, Finans- og

⁵⁵ Detaljene om opprettelsen av SND er hentet fra Aaraas (1993)

Arbeids- og administrasjonsdepartementet. Fra begynnelsen av var det motsetninger mellom Kommunaldepartementet som var skeptisk til hele ideen med SND og Næringsdepartementet som klart så seg tjent med regjeringens forslag. Kommunaldepartementet var redd for at distriktpolitikken ville tape på en sammenslåing og drukne i SND, samtidig som en fryktet at departementet ville miste styringen over distriktpolitikken. Næringsdepartementet så på sin side at departementets posisjon ville bli betydelig styrket gjennom å få DU-virkemidlene underlagt sitt ansvarsområde.

De to departementenes svært ulike holdninger og interesser, samt sprikende meninger fra høringsrundene, gjorde arbeidet i embetsmannsgruppen vanskelig. Det endte med at saken ble løftet opp på statsrådsnivå igjen, og Kommunalministeren, Næringsministeren og Finansministeren utformet til slutt SNDs organisasjonsmodell. SND skulle være et statsforetak bestående av tre divisjoner: Industri-, Egenkapital- og Distriktsutviklingsdivisjonen. Proposisjonen om SND ble ført i pennen av Næringsdepartementet og resultatet var en klar seier for dette departementet som fikk det politiske ansvaret for SND. Dette gjenspeiles i *Lov om Statens nærings- og distriktsutviklingsfond av 3. juli 1992*:

”§ 1. Fondets formål

Statens nærings- og distriktsutviklingsfond har til formål å fremme en bedrifts- og samfunnsøkonomisk lønnsom næringsutvikling både i distriktene og landet for øvrig ved å:

- a) medvirke til utbygging, modernisering og omstilling av, samt produktutvikling og nyetablering i norsk næringsliv i hele landet og*
- b) fremme tiltak som vil gi varig og lønnsom sysselsetting i distrikter med særlige sysselsettingsvansker eller svakt utbygd næringsgrunnlag.*

§ 10. Fondets virkemidler

For å fremme formål som nevnt i § 1, kan fondets midler brukes til:

- 1. Lån*
- 2. Garantier*
- 3. Erverv av aksjer eller andre selskapsandeler*

Fondet kan forestå forvaltningen av statlige støtteordninger (tilskudd) som ytes av statskassen.”

Med bakgrunn i disse noe vide formuleringene, fastla SNDs styre de overordnede målene for SND:

”SND skal bidra til økt verdiskapning i norsk næringsliv gjennom tilførsel av kapital og iverksetting av andre tiltak som fører til

- *bedre konkurransevne og lønnsomhet*
- *økt nyskaping og bedre utnyttelse av landets ressurser”* (SND 1993b, s 3).

For å fremme disse målene kunne SND bruke alle de virkemidlene som de fusjonerende institusjonene tidligere disponerte. Det ble innført ett nytt virkemiddel, nemlig muligheten til å styrke egenkapitalen i bedrifter gjennom kjøp av aksjer eller andre selskapsandeler.

I tillegg til ulike virkemidler, tok de fire enhetene med seg svært ulike kulturer inn i den nye organisasjonen. Disse skulle smelte sammen, integreres, og utgjøre en enhetlig SND-kultur. DU hadde vært underlagt Kommunaldepartementet og var territorielt orientert. Det vil si at det var utviklingen i distriktene som var organisasjonens suksesskriterium. De andre enhetene hadde vært underlagt Næringsdepartementet og var sektororienterte. Deres suksessmål var knyttet til lønnsomme enkeltbedrifter uavhengig av geografisk lokalisering (Teigen 1996). Å gi Næringsdepartementet det politiske ansvaret for SND, til tross for at DU var den desidert største av de fusjonerende enhetene, var dermed et signal om i hvilken retning en ønsket at regionalpolitikken skulle gå. Som en av mine informanter formulerte det i 1996:

”SND er et finansieringsorgan for næringslivet. Vi skal ikke drive med tiltak slik som i DU”.

Det er en uttalelse som finner gjenklang i lovteksten sitert over. Virkemidlene som SND kunne bruke var i hovedsak lån, garantier og aksjekjøp. Formuleringen om forvaltningen av offentlige tilskudd som hadde vært kvinnesatsingens suksess, var vag. Fondet *kunne* forestå slik forvaltning, men det var ikke et viktig virkemiddel. Det hang blant annet sammen med at EØS reglene satte begrensninger på slik støtte, fordi det kunne føre til konkurransevridning.

I denne organisasjonen skulle kvinnesatsingen videreføres og integreres.

13.1 Policygrunnlag for kvinnesatsing i SND

Fra utsiden så det ut som om SND ikke forholdt seg til kvinnesatsingen, noe en del informanter kunne bekrefte i 1996:

”Kvinneområdet var aldri det viktigste DU jobbet med, og når ett omdiskutert område fra én institusjon fusjonerte med tre andre, så er det mer enn nok å gripe fatt i. Det var ikke nødvendigvis slik at en ikke ønsket å fokusere på det. Det har bare vært for mange andre ting!”

En prioriterte ikke å få kvinnesatsingen på plass i den nye organisasjonsstrukturen, for det var nok av andre forhold som ble oppfattet som viktigere. Av de fusjonerende institusjonene var det utelukkende DU som hadde hatt kvinnesatsing på dagsorden. For de andre, inkludert Næringsdepartementet, var dette ”fremmedspråk”, i følge en informant i 1996, og

”når to tredeler av de ansatte ikke har hørt om dette, eller til og med synes det høres ut som noen dumme greier,...Det blir som det blir det da. Det blir ikke høyt profilert, hvis det blir profilert i det hele tatt”.

Kvinnesatsing var ikke noe som SNDs eiere, det vil si Næringsdepartementet, ville måle organisasjonens suksess etter. Dersom SND gjorde noe på feltet, var det som et resultat av at SND selv oppfattet det som viktig. I 1993 var det ingen utenfor organisasjonen som påla SND å arbeide med kvinnesatsing. Det var ingen klar policy overfor SND på feltet. Slik ble det også oppfattet i organisasjonen:

”Det er veldig utydelig for organisasjonen hva som er SND sin politikk på området” (Informant 1996).

I St meld nr 33 (1992-93), *By og land hand i hand* ga likevel regjeringen klart uttrykk for at det fortsatt var behov for en særskilt kvinnerettet satsing. Det het, s 74:

”Målet for kvinnesatsingen framover er () å bidra til at distriktene skal være reelle bosettingsalternativer for kvinner i ulike faser av livet. Det kvinnerettede arbeidet og den øvrige distriktpolitiske innsatsen må gi distriktene muligheter til

å oppfylle de kravene ulike grupper kvinner setter til arbeid og tjenestetilbud. Kvinnens krav til bosted vil variere etter bl.a. generasjon, alder, sosial status og utdanning. (...)

De fleste kvinner vil ha behov for at kommunen legger til rette for å kombinere arbeid og omsorg, samtidig som etterutdanning og omskoleringstilbud må være tilgjengelig. (...)

Kommunal- og arbeidsdepartementet vil styrke innsatsen for å utvikle flere nyetableringer. Det er nødvendig med en bred satsing, som både omfatter motivasjon, opplæring, finansiering og oppfølging av kvinnelige etablerere.”

Dette var i tråd med den kvinnerettede politikken som ble utført i DUs regi. Det nye var at KAD ikke hadde et sentralt administrativt apparat som kunne ta seg av gjennomføringen av politikken. Det ble derfor appellert til kommunene og fylkeskommunene om at de måtte ta ansvar. Når det gjaldt SND og KAD selv, ble det påpekt behov for å legge større vekt på ”en ansvarsdeling og forankring av det kvinnerettede arbeidet i den øvrige virksomheten” (s 76), altså integrering, men Kommunaldepartementet var ikke SNDs eier og kunne ikke pålegge SND særskilte oppgaver.

SND hadde riktignok ansvaret for prosjektkoordinatorstillingene i fylkene som organisasjonen hadde ’arvet’ fra DU og koordinatorene hadde ansvaret for kvinnesatsingen på fylkesnivå. Det var vedtatt at SND skulle finansiere disse stillingene med 50 prosent i 1993, og dermed kunne ikke DUs kvinneprogram uten videre settes til side. Som utgangspunkt ble derfor kvinneprogrammet i hovedtrekk videreført, men kopiering av DUs arbeid var ikke aktuelt, for SND var en ny organisasjon og skulle utvikle sine egne regler og rutiner.

Femokratene som fulgte med over fra DU til SND drøftet spørsmålet og ble enige om at dersom det skulle videreføres var det nødvendig å få til en forankring i ledelsen:

”Så ble vi enige om at vi skulle gjøre en offensiv for å få til den forankringen, for uten forankring i ledelsen var det ingen vits i – da slet du bare vettet av deg” (Informant 1996).

Resultatet av denne offensiven var at ledergruppen i SND i september 1993 vedtok at det skulle settes ned en intern arbeidsgruppe som skulle komme med forslag til strategi for det kvinnerettede arbeidet.

Arbeidsgruppen som besto av til sammen seks femokrater og byråkrater fra SND sentralt og en fylkeskommune, kom med sin innstilling til Distriktsutviklingsdivisjonen (DUD) i november 1993. På bakgrunn av denne utarbeidet DUD et forslag til hovedlinjer for kvinnesatsingen som ble vedtatt i SNDs ledermøte 4 januar 1994. Dette representerte den formelle forankringsgrunnlaget som var nødvendig for det videre arbeidet.

I følge vedtaket skulle SNDs kvinnerettede arbeid være landsdekkende og gis en klar næringsvinkling. Alt kvinnerettet arbeid i SND skulle ha næringsutvikling som mål. Arbeidet skulle ha som siktemål å berike og utfylle SNDs generelle virksomhet og således bidra til bedre samlet måloppnåelse. Tre områder skulle gis særskilt prioritet:

- kompetanseoppbygging for kvinner, særlig opplæring av kvinnelige ledere;
- kvinnelige etablerere;
- kvinners deltakelse i omstilling av ensidige næringsområder.

Med en slik profil antok en at arbeidet kunne integreres og samkjøres med prioriterte virksomhetsområder i SND.

Parallelt med prosessen i arbeidsgruppen, var innovatørene opptatt av å få SNDs nyutnevnte administrerende direktør, Tore Tønne, til å uttale seg om SNDs forhold til kvinnesatsingen. Han ble intervjuet i forbindelse med utgivelsen av informasjonsavisen ”*Kvinner satser – sats på kvinner*” som innovatørene la stor vekt på å få gitt ut. Denne avisen var det første dokumentet den nye organisasjonen hadde å vise til hva gjaldt policy på feltet. Hva den administrerende direktøren hadde å si var derfor meget viktig, og han sa at kvinnesatsingen skulle videreføres og også forbedres i SND:

”Det er så avgjort vår intensjon i SND å satse på det brede, mer gjennomgående engasjementet over tid, slik at det ikke blir et påheng dette med de spesielle kvinnetiltakene. Vi må få disse viktige aspektene integrert i våre tiltak på alle områder. I dette ligger at vi ser det som viktig å utvide innsatsen til ikke bare å være begrenset til det som er det tradisjonelle DU-området. Det gamle DU hadde et spesielt perspektiv i og med hensynet til bosetting og distrikter. Men det er jo kvinneaspekter hva enten det gjelder i distriktene eller i byene. Det er derfor snakk om en utvidelse i forhold til det som har vært” (SND 1993, s 1).

Med dette hadde innovatørene fått SND som organisasjon til å forplikte seg i forhold til en videreføring av kvinnesatsingen, og uttalelsen kan tolkes som om direktøren ville åpne det universelle for kvinner. Det var likevel fortsatt uklart både hvordan og hvorfor det skulle ivaretas.

”Det er vanskelig å få folk til å prioritere det fordi det ikke er like opplagt hvorfor SND skal drive med det” (Informant 1996).

I 1994 ble det utarbeidet en SND-brosjyre med tittelen *”Sats på kvinner”*, men den var ikke særlig spesifikk. En av informantene kommenterte den slik i 1996:

”Så fikk vi denne brosjyren, og den er vel representativ for hva som skjer i SND”.

En annen sa:

”Kvinnebrosjyra står nede, men jeg forundrer meg mange ganger på hvorfor den står der, for jeg vet ikke hva slags profil SND har på dette.”

Den var nærmest å regne som et hint om at det faktisk var noe som het kvinnesatsing i SND, for det var ellers ikke spesielt synlig. Fra byråkrater som kom fra DU-systemet og som presumptivt skulle ha et positivt forhold til kvinnesatsingen, kan følgende kommenterer være illustrerende:

”Kvinnesatsingen er et dødt område i SND” (Informant 1996).

”Kvinnesatsing er ikke et tema i diskusjonene internt i SND” (Informant 1996).

”Det står ikke i et eneste policydokument vi har, bort sett fra brosjyra. Hvorfor skal vi jobbe spesielt med dette når det ikke er nedfelt noe sted?” (Informant 1996).

Kvinnesatsing var ikke et tema som opptok de ansatte i SND, og i de sammenhengene det ble tatt opp av ledelsen, var SND på samme måte som DU, nøye med å understreke at kvinnesatsingen ikke var til for kvinnene. Den skulle bidra til en generell måloppnåelse for organisasjonen. Administrerende direktør Tore Tønne sa det slik (Tønne 1994):

”... i den utstrekning SND satser på kvinner, så gjør vi det i ren egeninteresse!”

Dette gjentok han i intervju med meg i januar 1997:

”Jeg er fortsatt av den oppfatning at i den utstrekning vi satser på kvinner, så er det i ren egeninteresse. Det er det mest holdbare i det lange løp. Vi har ikke noe i SND som tilsier at dette gjør vi av hensyn til kvinnene. Det kan høres kynisk, men så mener jeg oppriktig at det er i egeninteresse, og da blir det ikke så galt.”⁵⁶

Det var klart at SND ikke hadde eller ville ha særskilte kvinnepolitiske mål, men at en ved å satse på kvinner ville øke mulighetene for å nå organisasjonens overordnede mål. Kvinnesatsingen handlet ikke om å skape rom for kvinner i det universelle. SNDs hovedoppgave var å fremme verdiskaping i norsk næringsliv og kvinnesatsingen måtte ses i lys av det. Men hva slags kvinnesatsing ble det av en slik tenkning, eller med andre ord, hva handlet kvinnesatsingen om? Målsettingene for det kvinnerettede arbeidet var nært knyttet til SNDs. I brev til næringsssjefene i fylkene, datert 14.09.95, het det:

Målsettingen for kvinnerettet arbeid i SND er å bidra til:

- *at kvinners ressurser tas i bruk i utviklingen av et bedrifts- og samfunnsøkonomisk lønnsomt næringsliv i hele landet*
- *å bedre kvinners bo- og sysselsettingsmuligheter i distriktene*

For å nå disse målene skal SND bidra til:

- *å aktivisere kvinner som nyetablerere*
- *å fremme kvinners deltakelse i næringsutviklings- og omstillingsarbeid*
- *å ta i bruk kvinners kompetanse og erfaringer i eksisterende bedrifter*
- *å bedre det lokale servicetilbudet i distriktene slik at distriktene blir attraktive bosettingsalternativer for kvinner*

⁵⁶ Sitert i Lothington (1997) etter tillatelse fra SND og daværende Adm direktør Tore Tønne.

SNDs kvinnesatsing var med dette klarere orientert mot næringsutvikling enn DUs, men utover det var målsettingene ikke veldig ulike. Den vesentlige forskjellen fra DU-tiden var at det ikke var øremerkede midler knyttet til arbeidet og at midlene til tiltaksarbeid var falt bort⁵⁷. Det het at tiltak som direkte eller indirekte bidro til å øke kvinners muligheter for arbeid og avansement skulle prioriteres. Det var opp til den enkelte saksbehandler å sørge for at dette skjedde, for det kvinnerettede arbeidet var integrert. I det nevnte brevet til næringssjefene i fylkeskommunene ble det formulert slik:

”Det kvinnerettede arbeidet er en integrert del av SNDs totale virksomhet, noe som innebærer at alle som forvalter SNDs virkemidler har et ansvar for at intensjonene i det kvinnerettede arbeidet blir fulgt opp. Det gjelder både sentralt, ved regionkontorene og i fylkeskommunene.”

Kvinnesatsingen i SND handlet på dette tidspunktet om å gi *anledning til å prioritere kvinner* innenfor de gjeldende virkemidlene (Informant 1996). Denne prioriteringen innebar lite annet enn en presisering av at virkemidlene også skulle gjelde for kvinner, noe som kan tolkes i retning av en likhetsorientert forståelse av kjønn. Både kvinner og menn skulle få glede av virkemidlene. Siden menn aldri formelt sett hadde hatt enerett til bruken av dem, kan dette karakteriseres som å sprengte åpne dører, men det kan også tolkes som et uttrykk for at det faktisk var en nødvendig presisering overfor forvalterne av kvinnesatsingen. Det kvinnerettede arbeidet var definert som integrert tilsvarende en modell for *integrering av virkemidler*. En slik integreringsmodell krevde lite av aktørene og var i første rekke basert på frivillig engasjement fra saksbehandlerens side.

Innovatørene hadde vært opptatt av at integrering forutsatte tilstrekkelig *kompetanse og kapasitet* i organisasjonen, samt rom for *kreativitet* i arbeidet. Spørsmålet var hvordan forutsetningene ble ivaretatt i den nye organisasjonen.

⁵⁷ Det var riktignok mulig å gi inntil 75 % støtte til kvinnerettede prosjekter som falt innenfor EØS reglene om bagatellmessig støtte (dvs ca kr 800 000), mot 50 % som maksimum for de ikke-kvinnerettede prosjektene, men midlene skulle tas fra det generelle budsjettet og regelen gjaldt innenfor de ordinære virkemidlene.

13.2 Ut med helhetsperspektiv og annerledeshet

For å få til en vellykket integrering av det kvinnerettede arbeidet, var innovatørene opptatt av at *kompetansen* på feltet ble ivaretatt og videreutviklet og at det var *kapasitet* til å drive arbeidet i et *kreativt*, utviklende miljø. Et av det kvinnerettede arbeidets kjennetegn var nettopp at det var utviklings- og nyskappingsorientert. Med overgangen til SND forsvant forutsetningene helt eller delvis:

Kompetansen på området var helt og holdent personavhengig. Det var de aktørene som hadde vært involvert i det kvinnerettede arbeidet som utgjorde kompetansen, til tross for at innovatørene hadde gjort et nitidig arbeid for å institusjonalisere den i DU. Selv om mange opplevde at en var kommet et stykke på vei med endring av holdninger og forståelse i DU, hadde ikke DU som system tatt det opp i seg.

”Det var verken forstått eller akseptert i DU”,

sa en informant i 1996. Selv blant dem som hadde vært mest positive til integreringen i DU, var oppfatningen at institusjonalisering faktisk ikke hadde funnet sted:

”Det var ikke implementert i DU, og de tre andre institusjonene hadde aldri jobbet med problematikken, så at det har blitt mer usynlig, det er jo ikke rart altså!” (Informant 1996).

Denne informanten trakk med dette fram et ytterligere problem med overgangen til SND, nemlig at de øvrige fusjonerende institusjonene var ukjente med tankegangen. SND gjorde ingenting i forhold til å få disse til å forstå hva det dreide seg om.

Det hadde vært tungt å arbeide med kvinnesatsingen i DU, og mange sluttet underveis.

”Det er et område der en blir utbrent” (Informant 1996).

Innovatørene så at situasjonen ikke ville bli bedre med SND. Det som var vunnet av forståelse gjennom mer enn et tiårs arbeid i DU, forsvant med opprettelsen av SND.

Mange kompetente femokrater valgte å slutte eller gå over i andre stillinger i stedet for å ta opp kampen med et nytt system.

”En blir lei. Det er lettere å holde på med et felt som oppfattes som positivt, noe også andre rundt en synes er viktig. Det er det som gjør kvinnefeltet så vond. Det er det at det er et område som ikke har like mye positiv valør for de fleste” (Informant 1996).

I tillegg til dette gir ikke kvinnerettet arbeid kreditt til den som arbeider med det. Av hensyn til egen karriere var det derfor flere som valgte å forlate det. Noen sitater illustrerer poenget:

”Jeg gjorde et bevisst valg da jeg sluttet. Jeg ville ikke fortsette å arbeide med kvinnesaker, for jeg ville ikke få et slikt rykte på meg at jeg bare er opptatt av det” (Informant 1989).

”Det er ikke et område som gir høy prestisje. Det er heller motsatt: Du får et godt omdømme på tross av heller enn på grunn av at du jobber med det” (Informant 1996).

”Det blir slik at en etter en periode legger det helt bort og er glad for å gjøre noe annet. Slik blir ikke vi som en gang var drivkrefter flinke til å følge det opp og være drivkrefter i dag. Holdningen blir at nå har jeg gjort mitt, nå har jeg lyst til å gjøre noe annet” (Informant 1996).

Resultatet var at kompetansen på feltet forsvant med de personene som sluttet eller gikk over i andre stillinger, og i SND ble det ikke gjort noe for å rekruttere nye femokrater og bygge opp kompetansen igjen. Situasjonen var at *kapasiteten* når det gjaldt personell, ble redusert fra i teorien 5, men i realiteten 3 i DU, til 1,5 ved opprettelsen av SND i 1993. Femokratene som ble med over fra DU og utgjorde de 1,5 årsverkene gikk over i andre stillinger i løpet av kort tid. Fra 1995 hadde det kvinnerettede arbeidet en halv stilling til disposisjon. Den halve stillingen ble besatt av en innleid, ekstern fylkesfemokrat. Hennes erfaring som innovatør på fylkesnivå gjorde det mulig å opprettholde en viss kontinuitet og driv i arbeidet, men stillingen ble plassert nederst i hierarkiet. Den lå i Bransjeutviklingsseksjonen i Bedriftsavdelingen i Distriktsutviklingsdivisjonen. Det var fire sjefsnivåer å passere før toppledelsen, det vil si fire potensielle 'propper' i systemet.

Den direkte koplingen til ledelsen, som de tidlige femokratene understreket betydningen av, tilhørte fortiden. Mulighetene for å få gehør for nye, *kreative* ideer var begrenset. Mulighetene for å arbeide kreativt var også begrenset i og med at det bare sto en halv stilling til rådighet. Det var lite tid til disposisjon, og samarbeidspartnere måtte søkes utenfor organisasjonen. Det var ingen å spille på lag med internt. Tiden for det interessante, utviklende teamarbeidet var forbi. Det kreative spillerommet var stengt. Dette ble ytterligere understreket ved at tiltaksmidlene ikke ble forvaltet av SND. SND drev ikke med tiltaksarbeid, mens det var tiltaksdelen av det kvinnerettede arbeidet som hadde vært dets suksess. Det var ved hjelp av tiltaksmidlene en kunne prøve ut nye ting og drive utviklingsarbeid, men:

”utviklingsdelen av kvinnesatsingen ble borte med SND” (Informant 1996).

Det skjedde en minimalisering av den kvinnerettede politikken, det vil si at helhetsorienteringen og annerledesheten som karakteriserte det kvinnerettede arbeidet på 1980-tallet ble borte.

”SND er lite spesifikk på spesielle satsinger. Interessene skal ivaretas med generelle virkemidler” (Informant 1996).

Realiteten var at de ”generelle virkemidlene” var spesifikke. De skulle bidra til en spesiell form for utvikling, nemlig utvikling av økonomisk lønnsomme, store bedrifter med potensial for eksport og internasjonalisering. Aktører som drev, eller ønsket å drive utviklingsarbeid på andre måter var ikke interessante. De ble definert som spesielle, som avvik fra normen.

Den viktigste endringen i det kvinnerettede arbeidet var at en ikke lenger brukte tiltaksstigen som modell for arbeidet. Tiltaksstigen hadde tre trinn, nemlig mobilisering og motivering som første trinn, kompetanseheving som andre trinn, og skaping av arbeidsplasser som det tredje. I SND forholdt en seg til det tredje trinnet i stigen. Det dreide seg i første rekke om å bygge opp og videreutvikle næringslivet. Mobilisering og motivering var meget fjernt fra SNDs virkelighet.

”Vi kan jo ikke drive å mobilisere og motivere i all evighet” (Informant i 1996).

Så lenge det var behov for det er det grunn til å spørre ’hvorfor ikke?’, men dette spørsmålet ble ikke stilt i SND. Det ble tatt for gitt at dette ikke var et arbeid for SND. I den grad det skulle gjøres måtte andre aktører ta det:

”Nå bør det være opp til kommunene og bedriftene å dra dette videre” (Informant 1996).

Kompetansesatsing fikk etter hvert en plass i SND, noe femokratene brukte som en knagg å henge kvinnesatsingen på. Til forskjell fra tidligere dreide denne satsingen seg om å heve kompetansen hos dem som allerede var ute i næringslivet, slik at de kunne innta lederstillinger, eller at de med sin nye kompetanse kunne bidra til større lønnsomhet i bedriftene.

Poenget med det helhetlige ved kvinnesatsingen slik den ble utviklet i DU, var å få fram *potensielle* næringslivsaktører. Det innebar å sette fokus på aktørene og deres behov, mens det som skjedde i SND var at en satset på *aktuelle* aktører. En satset på dem som allerede var en del av næringslivet eller som var rede til å bli det. Det var det som ville bidra til økt lønnsomhet i næringslivet, det viktigste suksesskriteriet for SND. Dette var i tråd med de generelle endringene i overgangen fra DU til SND. Det var en overgang fra helhetsperspektiv til sektorperspektiv, fra territoriell orientering i Kommunaldepartementet og DU til næringslivsorientert perspektiv med Næringsdepartementet og SND (Teigen 1996)⁵⁸.

Kvinnesatsingen i SND gikk ut på at det ble gitt anledning til å prioritere kvinner, eller med andre ord, at også kvinner kunne benytte virkemidlene. Dette ble oppfattet som en utvidelse av kvinnesatsingen. Tenkningen var som følger:

”Det er bedre for kvinner å få litt av den store potten enn mye av den lille”,

⁵⁸ Det er viktig å merke seg at regjeringen bruker begrepet ”Helhetlig regionalpolitikk”. Med det menes en politikk som skal bidra til å utvikle levedyktige regioner i alle deler av landet (KAD 1995), mens fokuset og virkemidlene var rettet inn mot næringslivssektoren og utvikling av lønnsomme bedrifter.

som en sentral SND aktør uttrykte det på et seminar for femokrater i Bodø i oktober 1996. Virkemidlene sto til disposisjon for kvinner og menn. Dermed kunne et suksesskriterium ha vært at tilnærmedesvis halvparten av midlene gikk til kvinner, men slik så ikke SND det, jamfør sitatet over. Den nevnte aktøren presiserte at gjennom en integrert strategi ville kvinner få mer ut av SNDs totale tilsagn enn de ville få med øremerkede midler, selv om de bare fikk litt av totalen. Dette er et logisk resonnement ut fra en tanke om at øremerkede midler aldri vil utgjøre mer enn en brøkdel av totalen og under den forutsetning at det faktisk skjer en integrering. Men hva skjedde i praksis?

Siden det ikke lenger var øremerkede midler, var det vanskeligere å rapportere og måle kvinnesatsingen. På bakgrunn av relativt dårlige metoder ble det likevel produsert måltall. Rapporteringen gikk ut på å krysse av for hvorvidt et prosjekt var kvinnerettet, men det fantes ingen definisjon på hva et kvinnerettet prosjekt kunne være. Tallene bærer derfor i stor grad preg av vilkårlighet. Det gjør at en ikke kan legge for mye i dem, men de ble brukt av SND som et mål på innsatsen på feltet.

I toppåret 1989 ble det gitt tilsagn om 60,1 millioner kroner over kvinneprogrammet til distriktskvinner. Det utgjorde i overkant av 3 prosent av DUs totale tilsagn det året. SNDs integrerte strategi ga en uttelling på ca 40 millioner kroner per år i henhold til de usikre tallene. Beløpet utgjorde i underkant av 2 prosent av SNDs totale tilsagn.

Med forbehold om usikkerheten som ligger i rapporteringen, viser disse tallene at den integrerte strategien ga kvinner mindre midler enn strategien med øremerking hadde gjort. Strategien med at *”litt av den store var bedre enn mye av den lille”* hadde ikke vært særlig suksessrik. Tanker om at kvinner skulle få *mye* av den store potten var fjernt fra SNDs virkelighet. Dette var et spørsmål som ikke ble stilt. Det ble tatt for gitt at kvinners andel skulle ligge betydelig under menns. I praksis var det kvinnerettede arbeidet kooptert. Innovatørens frykt for integrering hadde vist seg berettiget. SND var en organisasjon der:

”kvinnesatsingen ikke passer inn, så da er det kanskje bedre å bare holde fanen oppe, slik at det ikke blir helt borte” (informant 1996).

13.3 Fra bosettingsmønster til verdiskaping

For å forstå hvordan den kvinnerettede politikken kunne minimaliseres til tross for ledelsens forsikringer om videreføring, kan det være behov for å minne om selve fundamentet for kvinnesatsingen. ”Opprettholdelse av hovedtrekkene i bosettingsmønsteret” ble etablert som målsetting for distriktpolitikken på 1970-tallet og gjennombruddet for den kvinnerettede politikken kom på begynnelsen av 1980-tallet som et resultat av at en knyttet kvinners lavere fødselshyppighet og økende mobilitet til dette målet. Selve begrunnelsen, eller rasjonalet for den kvinnerettede politikken hvilte på en argumentasjon om at kvinners tilstedeværelse i distriktene var en forutsetning for å nå hovedmålet i distriktpolitikken, nemlig opprettholdelse av bosettingsmønsteret. Logikken var klar og entydig: *Uten kvinner stopper bygdenorge!* som ble et slagord på 1980-tallet.

På 1990-tallet var situasjonen annerledes. Nå gikk det an å stille spørsmålet: ”Kvinner flytter - hva så?”. Det hadde vært en politisk umulighet i tiårene før. I det følgende skal jeg diskutere hva slags endringer som gjorde det mulig og kanskje til og med logisk å minimalisere den kvinnerettede innsatsen. Jeg skal konsentrere diskusjonen om to mulige forhold som har med bosettingsmønsteret å gjøre. Den ene muligheten var at risikoen for avfolkning av distriktene hadde avtatt. Den andre muligheten var at opprettholdelse av bosettingsmønsteret ikke lenger var hovedmålet for distriktpolitikken. Begge forholdene ville bety at det opprinnelige grunnlaget for å ha en kvinnerettet distriktpolitikk var blitt borte.

Den dramatisk økende arbeidsledigheten som hele landet opplevde på slutten av 1980-tallet førte til en situasjon karakterisert som strukturell arbeidsledighet⁵⁹. Det positive med det i et distriktpolitisk perspektiv var at den bidro til å bremse flyttestrømmene mot de sentrale områdene i landet, det vil si at flyttingen til Oslo-området avtok (KAD 1995). Med høy ledighet også i byene, ble motivasjonen for å flytte fra hjembygda lavere.

⁵⁹ Ledigheten økte fra 1,7 prosent i 1980 til 5,5 prosent i 1991. Mesteparten av økningen kom etter 1987.

Mange opplevde at valget nå gjaldt enten å være arbeidsledig i hjemkommunen med et nettverk av familie og venner rundt seg, eller å være arbeidsledig i en fremmed by uten et sosialt nettverk. Valget var enkelt for de fleste, de ville være arbeidsledige hjemme, og slik sett kunne det synes som om avfolkingsproblemet var på vei ut.

Så en nærmere på tallene viste det seg at stagnasjonen i flyttestrømmen gjaldt mellom fylkene. Migrasjonsraten fra rurale til urbane strøk innen hvert fylke var like høy som før. Situasjonen var preget av en lokal konsentrasjon av folk. Noen kystområder og perifere innlandsbygder mistet store deler av sin unge befolkning i løpet av 1980- og 1990-tallet. Ungdommene flyttet til byer innen deres egne regioner eller fylker (KAD 1995). Mange distriktskommuner sto derfor fortsatt overfor en avfolkingsituasjon.

”The womb-drain-problem” (van der Ros 1995), det vil si at kvinner i reprodutiv alder flytter fra distriktene, var fortsatt like aktuelt. For å forstå hvordan en da kunne forsvare en minimalisering av kvinnesatsingen, skal jeg trekke inn flere sider ved argumentasjonen for bosettingsmålet og se hvorvidt rasjonalet var i ferd med å forsvinne. To sett av argumenter har preget distriktpolitikken, nemlig sikkerhetspolitisk argumentasjon og velferdsargumentasjon.

Sikkerhetspolitisk argumentasjon

Den sikkerhetspolitiske argumentasjonen har rot i Norges geopolitiske posisjon: Medlem i NATO; 200 km felles landegrense med den tidligere Sovjetunionen; en fortsatt i år 2002 uavklart sjøgrense mellom de to landene i Barentshavet; liten og spredt befolkning. Siden mer enn 80 prosent av befolkningen bor i byer, er befolkningstettheten meget lav på landsbygda. Dette er ikke minst tilfellet for Nord-Norge som har vært en særdeles viktig region i sikkerhetspolitisk sammenheng.

Av strategiske grunner var norske regjeringer avhengige av at folk bodde og arbeidet i rurale strøk. Det var for det første et beredskapshensyn, i det et desentralisert bosettingsmønster og næringsliv ville sikre matforsyninger, grunnleggende service og alternative kommunikasjonsveier i en eventuell krisesituasjon. Å ha vitale distrikter med

et aktivt næringsliv og kulturelle aktiviteter ble også sett på som en understreking av nasjonal suverenitet og signaler om landets evne og vilje til å forsvare alle deler av norsk territorium (St.meld. nr. 29, 1988-89). Å ha en befolkning, særlig i Nord-Norge, har også vært viktig på grunn av de ensidige selvpålagte restriksjonene som har preget norsk sikkerhetspolitikk etter 1949⁶⁰. I stedet for militære utposter har befolkningen fungert som en slags selvdefinerte utposter og rapportert frivillig til myndighetene om mistenkelige aktiviteter.

I et sikkerhetspolitisk perspektiv har det vært viktig å ha folk boende i alle deler av landet. Dette bygger opp under bosettingsmålet og betyr at sikkerhetspolitiske hensyn har vært et argument som har rettfærdiggjort en distriktspolitisk satsing (St.meld. nr. 29, 1988-89).

De betydelige endringene i Europa, som ble klart markert med Berlinmurens fall i 1989 og som kulminerte med sammenbruddet av Sovjetunionen i 1991, fikk betydning selv i de mest avsidesliggende områdene i Norge. Den kalde krigens slutt skapte en ny geopolitisk situasjon i Nord-Europa. Konfrontasjonen mellom øst og vest var karakteristisk for den kalde krigen, og den norsk-sovjetiske grensen var møtepunktet for disse konfrontasjonene i nord. Selv om det ikke kom til åpne konflikter i dette geografiske området, ble Sovjetunionen oppfattet som hovedfienden, både i norsk og øvrig vestlig sammenheng.

Før den russiske revolusjonen i 1917 var forholdet mellom Norge og Russland godt. Pomorhandelen, det vil si handelen mellom folkegrupper i Nord-Norge og Nordvest Russland, var aktiv. Folkene i nord var nært knyttet til hverandre (Niemi 1992). Institusjonaliseringen av samarbeidet i Barentsregionen i 1993 var et forsøk på å

⁶⁰ De ensidige selvpålagte restriksjonene, eller den norske basepolitikken, besto av tre elementer: 1 Forbud mot stasjonering av allierte tropper i fredstid; 2 Forbud mot stasjonering av atomvåpen og kjemiske våpen i fredstid; 3 Geografiske restriksjoner på militære aktiviteter i fredstid: Ingen militære øvelser eller andre militære aktiviteter i Finnmark, inkludert militært overflyvingsforbud. Hensikten med den norske basepolitikken var å redusere de for Sovjetunionen provoserende effektene av norsk NATO-medlemskap (Holst 1985).

gjenopplive denne samarbeidsånden⁶¹. Dette var gjort mulig som følge av det politiske klima som oppsto etter den kalde krigen. Norske myndigheter på høyt nivå, det vil si statsministeren og utenriksministeren ikke bare ønsket samarbeidet velkommen, men var selv aktive både som initiativtakere og deltakere i prosessen. Thorvald Stoltenberg (A) som var utenriksminister på den tiden, tok i 1992 initiativ til det såkalte Barentsregionprosjektet som resulterte i institusjonaliseringen av samarbeidet året etter.

På norsk side var det utvilsomt vilje til å endre holdninger til Russland. Norge ønsket samarbeid framfor konfrontasjon. Spørsmålet var om Russland ønsket det samme. Mye pekte i den retning. Russerne ønsket en stabil sikkerhetspolitisk situasjon i området for å sikre sine framtidige interesser, ikke minst med hensyn til økonomisk samarbeid med Europa (Mazing 1995). I 1993 sa den daværende norske utenriksministeren, Johan Jørgen Holst (A), til the Diplomatic Academy i Moskva at til tross for de enorme militære styrkene i nordvest Russland, så han tegn som tydet på at situasjonen i denne regionen var endret til det bedre og han oppfattet dette som permanent (Mazing 1995). Det var også fra norsk side en oppfatning av den russiske utenrikspolitikken i området som defensiv og samarbeidsorientert heller enn aggressiv.

I lys av dette kan vi forstå at det distriktpolitiske målet om å opprettholde bosettingsmønsteret mistet noe av sin kraft. Det ble ikke lenger så viktig å ha folk boende 'på hvert nes'. Verdien av folks utpostfunksjon var redusert; militære beredskapshensyn, slik som lokale forsyninger av mat og service, samt alternative kommunikasjoner, kunne opprettholdes med en semisentralisert befolkningsstruktur; og så lenge nabostatene tok norsk landterritorium for gitt, avtok behovet for å markere suverenitet gjennom en desentralisert bosetting. Sikkerhetspolitiske hensyn kunne ikke lenger brukes som rettferdiggjøring av målet om å opprettholde bosettingsmønsteret⁶². Argumentet som kvinnesatsingen bygde på var blitt borte.

⁶¹ Samarbeidet i Barentsregionen er basert på en interstatlig avtale mellom Russland, Finland, Sverige og Norge. De nordligste fylkene i de fire landene deltar i samarbeidet.

⁶² Sikkerhetspolitiske hensyn kan fortsatt brukes som argument for rettferdiggjøring av andre deler av distriktpolitikken, men det er ikke tema her.

Velferdsargumentasjon

Det andre hovedargumentet for en distriktspolitisk satsing var knyttet til velferd for alle. Det var basert på sosialdemokratiske idealer som har dominert norsk etterkrigspolitikk generelt. Alle skulle ha lik rett til utdanning og arbeid, tilgang til et godt offentlig helsevesen og andre velferdsgoder, uavhengig av hvor i landet en bodde. Alle skulle videre ha rett til å velge hvor de ville bo, og dette frie valget ble sett på som et gode i seg selv.

Befolkningens generelle velferd skulle være rettesnoren for politikktutviklingen, og et stabilt bosettingsmønster ble i følge St meld nr 29 (1988-1989) sett på som en forutsetning for en god og tilfredsstillende utvikling av folks velferd. Det var bare et stabilt bosettingsmønster som kunne sikre reelle frie valg av bosted for den enkelte. På den annen side så en at for å opprettholde bosettingsmønsteret, var det nødvendig å utvikle et tilfredsstillende arbeidsmarked og et vel fungerende velferdssystem i alle regioner. Uten det var det lite realistisk at folk ville bosette seg i distriktene. Forholdet mellom velferdstenkningen og bosettingsmålet var klart sammenvevd, den ene forutsatte den andre. Fokuset på arbeid og velferd, samt redistribusjon av ressurser var karakteristisk for distriktspolitikken, og det var dette som fram til begynnelsen av 1990-tallet oftest ble brukt for å rettferdiggjøre den (Teigen m fl 1995).

I to viktige policydokumenter, nemlig i St meld nr 33 (1992-93) *By og land hand i hand* og i Kommunalministerens *Regional- og distriktspolitisk redegjørelse* for 1995, nevnes ikke velferd og redistribusjon som begrunnelse for distriktspolitikken. Dette representerte en vending i politikken i dét den fikk en klarere næringslivsorientering. Det innebar ikke at Arbeiderpartiregjeringen hadde gått bort fra målet om velferd til alle, men at en mente at politikken hadde vært en suksess og at en faktisk hadde oppnådd et jevnt velferdsnivå over hele landet (KAD 1995). Dette synet fant støtte i studier som viste en økende geografisk utjevning av velferdsnivået. Det var ikke lenger slik at distriktene lå etter resten av landet når det gjaldt utdanning, inntekt og helse. Med hensyn til arbeidsledighet hadde det skjedd en utjevning også der, men det skyldtes heller en forverring i sentrum

enn en forbedring i periferien (Fylling 1994, Tjelmeland 1994). Den økende arbeidsledigheten hadde for øvrig rammet menn hardere enn kvinner. Tradisjonelt har kvinners ledighetsrate ligget over menns, men etter 1988 var situasjonen snudd: i 1994 var 4,7 prosent kvinner mot 6.0 prosent menn arbeidsledige.

Ujevn fordeling av velferdsgoder kunne ikke lenger brukes som et argument for å rettferdiggjøre distriktspolitikken, i hvert fall ikke på fylkes- eller regionnivå. Velferdsnivået ble målt på et relativt høyt geografisk nivå, nemlig fylkes- og regionnivå, og på dette nivået var også bosettingsstrukturen stabilisert. En kunne dermed se sammenhengen mellom en jevnt fordelt velferdsstandard og et stabilt bosettingsmønster. På dette geografiske nivået var både velferds- og bosettingsmålet nådd, og kvinnesatsingen hadde mistet ytterligere en dimensjon av sitt rasjonale.

På den annen side har målet om å opprettholde bosettingsmønsteret alltid vært uklart med tanke på hvilket geografisk nivå en snakker om. På 1980-tallet var fokuset på kommunenivået eller enda lavere:

”Forutsatt at vi samtidig får tilfredsstillende arbeid og inntekt, og at samfunnsservicen tilfredsstiller våre viktigste krav, ønsker vi gjerne å slå oss ned i nærheten av hjemstedet, nær familie og venner. Dette er en viktig side ved regional- og distriktspolitikken: Den skal bidra til at det blir mulig å velge bosted så fritt som mulig. Regional stabilitet bygger ofte på tilhørighet. Nettverket av slekt og venner er avgjørende for vår velferd, spesielt gjelder dette den ikke-betalte omsorgen som betyr så mye for oss alle” (St meld nr 29, 1988-89, s 35).

Uttalelsen er ikke entydig, men sett i sammenheng med meldingen for øvrig, tolker jeg den i retning av at en ønsket en stabil befolkning på kommunenivå. Goder det henvises til, som ikke-betalt omsorg og bosted i nærheten av hjemstedet, kan vanskelig tilfredsstilles på et høyere geografisk nivå. Dette var definitivt endret med regionalpolitikken slik den var definert for 1990-tallet. Fortsatt sto det i policydokumentene at det var et overordnet mål å opprettholde bosettingsmønsteret, men nå skulle det måles på fylkes- eller regionnivå som for eksempel Nord-Norge. Siden befolkningen holdt seg stabil og velferdssituasjonen var vel så god på dette nivået som i

sentrale strøk, det vil si Østlandsområdet, var det vanskelig å argumentere for en kvinneverett politik som hadde sin basis i bosettingsproblematikken.

En ny internasjonal økonomisk og politisk æra

Til tross for at de tradisjonelle argumentene for å ha en distriktspolitikk var betydelig svekket, hadde Norge fortsatt en eksplisitt regionalpolitikk på 1990-tallet. Hvorfor var det slik og hva var det som hadde erstattet de tidligere argumentene?

Norsk politikk var blitt langt mer involvert i og influert av den generelle globaliseringen, med økende liberalisering av økonomien som resultat. Med St meld nr 33 (1992-93) gikk distriktspolitikken over til å bli en politikk for regional utvikling, noe som innebar at alle regioner, det være seg urbane eller rurale, var omfattet av politikken. Hovedmålet var nå å bidra til utvikling av økonomisk bærekraftige regioner i hele landet, og fokus var satt på næringsliv og økonomisk utvikling. Ideen bak slagordet *By og land hand i hand* var at alle deler av landet måtte bidra med det de hadde for å sikre Norge som nasjon i de internasjonale markedene.

SND ble opprettet for å forvalte regionalpolitikken, og hadde som mål å bidra til å øke verdien av norsk næringsliv, skape lønnsomme bedrifter og øke norske bedrifters konkurransevne. Den distriktspolitiske dimensjonen skulle ivaretas gjennom arbeidet med å utvikle varige og lønnsomme arbeidsplasser i områder med spesielle sysselsettingsproblemer eller en svakt utviklet økonomisk basis. I den grad regionalpolitikken hadde et redistribusjonsaspekt, var ikke dette SNDs ansvar (Grønli 1995).

Selv om det også tidligere hadde vært elementer av en slik økonomisk lønnsomhetstenkning, markerte etableringen av SND en endring. Utvikling av norsk økonomi var nå rasjonale for å ha en regionalpolitikk og distriktene ble sett på som potensielle ressurser i denne sammenhengen. Tidligere hadde det motsatte vært tilfellet: Før var utbygging av distriktene et mål i seg selv, og økonomien ble sett på som en drivkraft i arbeidet med å nå dette målet. Konsekvensen av en slik endring i politikken

var at opprettholdelse av bosettingsmønsteret bare var interessant hvis det kunne bidra til det generelle målet om å bedre norsk økonomi.

Det er vanskelig å si om den generelle, globale økonomiske liberaliseringen forårsaket den politiske liberaliseringen i Europa eller om det var omvendt. Sannsynligvis var de to prosessende sammenvevde og parallelle, og de bidro til at norske myndigheter kunne tone ned fokuset på bosetting. Behovet for en desentralisert og spredt bosetting var betydelig redusert. Det ble mulig for politikere som daværende kommunalminister Gunnar Berge (A) å hevde at det var urealistisk å opprettholde dagens befolkningsnivå i enhver kommune, for en kunne ikke opprettholde bosettingsmønsteret med makt. Hvis folk ville flytte, var det ingen politikk som kunne hindre dem i det (Berge 1995). Slik jeg tolker Kommunalministeren, sa han at det ikke lenger var mulig å ha opprettholdelse av bosettingsmønsteret på kommunenivå som mål, og med det var politikken i takt med realitetene. Avfolking av mindre steder hadde pågått over lang tid og ingen offentlig politikk hadde maktet å stanse det. Det økende utdanningsnivået blant både kvinner og menn og kvinners økende etterspørsel etter relevant betalt arbeid, hadde gjort byer og større bygdebyer til de mest ettertraktede stedene å slå seg ned for både familier og enslige. De små og mest avsidesliggende stedene hadde et lite utviklet arbeidsmarked, noe som ikke ble bedre ved at kompetansen forsvant ut med folk. Den offentlige politikken hadde ikke greid å snu den utviklingen.

Innholdet i kommunalministerens uttalelse var ikke nytt, men det nye var at kommunalministeren sa det, og slik representerte det en ny hovedlinje for regionalpolitikken. Det markerte et brudd med en mer enn 20 år gammel målsetting for norsk distriktpolitikk, noe som var muliggjort gjennom den nye internasjonale politiske æra som preget 1990-tallet. Dette representerte en utfordring for den kvinnerettede politikken.

Den generelle markedsliberaliseringen, globaliseringen og åpningen av nasjonale markeder som preget 1980-tallet ble forsterket med den kalde krigens slutt. Dette gjorde det vanskelig for nasjonalstater å opprettholde en proteksjonistisk økonomisk politikk.

Det ble stilt nye krav til mobilitet, effektivitet og umiddelbar profitt. Den nye internasjonale økonomiske æra representerte således en annen utfordring for den kvinnerettede politikken. Den helhetlige tenkningen rundt kvinnesatsingen med blant annet tiltaksstigen passet ikke inn i en slik markedsliberalistisk diskurs.

Den nye internasjonale økonomiske og politiske æra hadde fratatt kvinnesatsingen dens rasjonale, nemlig opprettholdelse av bosettingsmønsteret. Uten et nytt rasjonale var det derfor logisk at det skjedde en minimalisering av kvinnesatsingen i SND. Den kvinnerettede politikken hadde fått nye diskursive rammer å forholde seg til.

I sin regional- og distriktpolitiske redegjørelse for Stortinget 10 mai 1994 refererte daværende Kommunal- og arbeidsminister Gunnar Berge (A) til tidligere statsminister Trygve Bratteli som i 1971 hadde sagt: *”Fortiden gir ingen modell for framtidens samfunn. Veien til framtiden må vi fine selv”*. Berge mente dette fortsatt var like aktuelt og verd å minne om, og han fortsatte: *”Det er ikke noe mål å forandre for forandringens skyld. Men det er et mål å forbedre og utvikle politikken og svarene når samfunnsutviklingen krever det”* (s 15). Slik var det også for kvinnesatsingen som sto ved en korsvei. Den kvinnerettede politikken kunne ikke lenger rettferdiggjøres gjennom et fokus på bosettingsproblemet, fordi det ikke lenger var sett på som et problem.

”Det er mindre tydelig hvorfor SND skal ha en kvinnesatsing. Det er noe med målet som ikke er like tydelig i dag” (Informant 1996).

Skulle det være en kvinnerettet politikk innenfor SNDs ansvarsområde måtte den bygges på et nytt rasjonale.

13.4 På søken etter nytt rasjonale

I policydokumentene fra KAD leser vi om fortsatt var behov for en kvinnerettet politikk, til tross for reduksjonen i midler som kunne brukes og personellressurser som var stilt til rådighet. Politikken måtte være i overensstemmelse med SNDs hovedmål og prioriteringer, noe som i praksis betydde at kvinner kunne gis støtte dersom de med den støtten bidro til å skape varige, lønnsomme arbeidsplasser og/eller deres aktiviteter bidro til å øke Norges konkurranseevne. Slik sett ville kvinner bli sett på som økonomiske aktører og ressurser i den generelle økonomiske utviklingen, i motsetning til før da de ble sett på som nøkkelaktører i arbeidet med å opprettholde bosettingsmønsteret gjennom sin reproduktive evne.

Helt fra SND ble etablert var femokratene opptatt av å finne fram til en argumentasjon som ville kunne slå rot i SND. Arbeidsgruppen som i 1993 skulle gi innspill til strategi for det kvinnerettede arbeidet i SND, tok som premiss SNDs overordnede mål om å fremme et konkurransedyktig næringsliv. Med dette som utgangspunkt ble det formulert mål om at kvinners ressurser skulle tas i bruk for å nå de overordnede målene. En forsøkte å etablere *kvinner som ressurs for næringslivet* som kjernen i og rasjonalet for den nye politikken.

Femokratene hadde sitt eget arbeid fra DU-tiden som referanseramme. Det gjorde det vanskelig å se arbeidet i et nytt perspektiv. Derfor ble arbeidsgruppens notat preget av arven fra DU. I Distriktsutviklingsdivisjonens bearbeiding av notatet ble de 'gamle' aspektene tonet ned og ressursargumentet kjørt sterkere fram. I DUDs notat til ledergruppen, det vil si underlagsmaterialet til ledergruppens vedtak om en fortsatt kvinnesatsing i SND, ble det lagt vekt på at

”velutdannede og faglig kvalifiserte kvinner er en viktig ressurs som trengs i et konkurransedyktig og lønnsomt næringsliv”.

En ville fjerne tankene om at kvinner var svake og trengte støtte, og heller fokusere på at de var kompetente og ville bidra positivt i bedrifters utvikling.

Med dette søkte en å snu perspektivet fra kvinners behov for særtiltak til næringslivets behov for kvinner.

Denne perspektivdreiningen var i tråd med det som skjedde i den offentlige likestillingspolitikken etter at Anne Lise Ryel tok over som Likestillingsombud sommeren 1994. Den generelle likestillingspolitiske diskursen var i endring og endringene i den kvinnerettede distriktspolitikkens rasjonale bygde opp under dette.

Det var nettopp et slikt perspektiv Adm. direktør Tore Tønne framhevet i offentlige opptredener i forbindelse med spørsmålet om kvinnesatsing i SND. I november 1994 holdt han et innlegg med tittelen *Hvorfor satses SND på kvinner?* på konferansen *Jantespranget* på Lillehammer. Innlegget ble stående som den grunnleggende tenkningen omkring utviklingen av det nye rasjonalet for kvinnesatsingen i SND⁶³. Han understreket at satsingen på kvinner var i SNDs interesse fordi SNDs mål var å fremme verdiskaping. Logikken var at siden den menneskelige faktor ble ansett som avgjørende for verdiskapingen og forutsetningene for å bidra med den menneskelige faktor var rimelig likt fordelt på kjønn, ville en satsing på kvinner øke potensialet for verdiskaping og næringsutvikling. Grunnen til at det var nødvendig å gjøre noe spesielt for kvinner, var at

”imperfeksjonene består i at mulighetene til å utnytte disse forutsetningene ikke er like jevnt fordelt. (...) imperfeksjoner som bunner i grunnleggende holdninger, kultur osv. og som derfor bare lar seg endre over lang tid” (Tønne 1994, s 4).

Han hadde med dette sagt at kvinner representerte nødvendige ressurser for SNDs måloppnåelse, men på grunn av historiske forhold var det nødvendig å fokusere spesielt på kvinner for å få tilgang til de ressursene kvinner representerte. Dette er samme type forståelse av kjønn og organisasjon som vi finner hos Rosabeth Moss Kanter som hevder at kjønnsulikhetene skyldes historiske tilfeldigheter (Kanter 1977).

⁶³ Jeg har referert til dette innlegget tidligere i kapitlet. Her trekker jeg det fram igjen som eksempel på hvordan det nye rasjonalet ble utviklet, og går derfor grundigere inn på innholdet.

For å få ytterligere drahjelp i arbeidet skjelte femokratene til hva som foregikk i Næringslivets hovedorganisasjon (NHO). I den nye situasjonen femokratene var i, var det nødvendig å søke nye alliansepartnere. NHO hadde i lengre tid enn SND arbeidet med spørsmålet om kvinner i næringslivet. Det dreide seg om verdiskaping og lønnsomhet for næringslivet og målet for NHO var å øke verdiskapingen i næringslivet ved

”aktivt å rekruttere og forfremme kvinner slik at de ressurser kvinner representerer også blir tatt i bruk” (Wiig 1995, s11).

Argumentene som ble brukt var at kvinner representerte en kompetanse som næringslivet trengte, både fordi de var i ferd med å utgjøre omlag halvparten av alle uteksaminerte på universiteter og høyskoler, og fordi kvinner med sin erfaring representerte andre egenskaper, kunnskaper og holdninger enn menn. Å nyttiggjøre seg dette ville bidra til økt mangfold og utviklingsfremmende aktiviteter, samt gi impulser til fornyelse av næringslivet. På sikt ville det gi næringslivet betydelige konkurransefortrinn. Det ble understreket at det var i

”fellesskap hvor kvinner og menn sammen tar ut sitt potensiale at verdier skapes” (Wiig 1995, s11).

Argumentet var at ved å gjøre en innsats for å øke kvinneandelen i det private næringslivet, ville næringslivet få igjen i rikelig monn. Kvinner representerte ressurser som norsk næringsliv måtte lære seg å utnytte hvis det skulle ha mulighet til å vinne i den globaliserte konkurransen. De samme argumentene kunne brukes, og ble brukt i SND.

Med denne dreiningen hadde kvinnesatsingen overlevd tapet av ett rasjonale ved å definere seg selv et nytt innenfor rammen av den nye regionalpolitikken. Det hadde vist seg at det var rom for en kvinnerett politik innfor den nye internasjonale økonomiske og politiske konteksten, men det var en annen kvinnerett politik enn den som ble utviklet i DU.

13.5 Tilpasning av mål og målgrupper i ny organisasjon

I omorganiseringen av det distriktspolitiske apparatet var det potensialer for en suksessrik integrering av det kvinnerettede arbeidet. Fusjoneringen av fire institusjoner til SND som en enhet innebar en betydelig omorganisering av oppgaver og aktører. I tillegg sto en overfor et omfattende arbeid med å utvikle en ny enhetlig organisasjonskultur. Dersom det kvinnerettede arbeidet hadde blitt tenkt inn i denne prosessen fra begynnelsen av, kunne det ha vært en mulighet for å oppnå politisk endring. Den eksisterende distriktspolitikken, den øvrige næringspolitikken og den kvinnerettede politikken kunne ha inngått i en dynamisk utviklingsprosess med en ny, felles, men mangfoldig helhet som resultat. Slik ble det ikke. Det kvinnerettede arbeidet ble ikke prioritert i omorganiseringsprosessen, for det var

”for mange andre ting” (Informant 1996).

Det kvinnerettede arbeidet måtte vente til SND som organisasjon og kulturell enhet var etablert.

Konsekvensen var at det var kvinnesatsingen som *ensidig* måtte tilpasse seg den nye enheten. I stedet for å være en integrert del av prosessen og være med på å legge premissene for utviklingen, var kvinnespektene igjen på etterskudd. Signalene fra KAD var at kvinnesatsingen, som en mente det fortsatt var behov for, måtte være i overensstemmelse med SNDs mål og prioriteringer. Kvinnesatsingen måtte tilpasses de diskursive rammene som var utviklet gjennom opprettelsen av SND.

Utviklingen av det nye rasjonalet for kvinnesatsingen var et ledd i denne tilpasningen. Kvinnesatsingen fikk nye mål og nye målgrupper. Målet var knyttet til lønnsomhet for næringslivet og målgruppen var velutdannede og faglig kvalifiserte kvinner. Å sentrere kvinnesatsingen rundt velutdannede og faglig kvalifiserte kvinner og betrakte dem som nødvendige ressurser for næringslivets suksess, ville falle innenfor rammene av den

gjeldende SND-diskursen. Forståelsen av kjønn syntes med dette å ha dreid i retning av likhetsorientering. Kvinner og menn ble ansett som like viktige for næringslivet, men imperfeksjoner i markedet hadde gjort at kvinner ikke på samme måte som menn hadde kunnet ta i bruk sine evner og talenter. Kvinnesatsingen skulle bidra til å rette på dette. Målet for femokratene var at den kvinnerettede politikken på denne måten skulle slå rot i SND. Tilpasning av mål og målgrupper skulle bidra til at kvinnesatsingen ble en integrert del av normen, det etablerte SND.

I neste kapittel skal jeg drøfte hvordan den nye forståelsen ble forankret i SND, hvorvidt endringene bidro til revitalisering av kvinnesatsingen og om kvinnesatsingen mot tusenårsskiftet kan karakteriseres som et krav om plass i det universelle.

Kapittel 14: Revitalisering?

Til tross for at innovatørene hadde greid å skape et nytt rasjonale, bar kvinnesatsingen i SND preg av usikkerhet og midlertidighet. Det hadde vært en generell nedgang i ressursbruken siden 1993 og det hadde vært vanskelig å forankre arbeidet i organisasjonen (SND 1997). Den halve stillingen som sto til rådighet for arbeidet var prosjektbasert og periodens utløp var nyttår 1997. Høsten 1996 var det ikke fattet noen beslutning om hva som skulle skje etter 31 desember. Skulle SND ha en kvinnesatsing overhodet? Var det i tilfellet behov for en person som skulle ha dette som sitt særskilte definerte arbeidsfelt? Spørsmålene bekymret innovatørene som hadde et klart bilde av hvilken vei det ville gå dersom det ikke raskt kom en ny person på plass. Selv var jeg innleid som konsulent for å se på mulighetene for å forankre det nye rasjonalet for kvinnesatsingen i SNDs mål og strategier⁶⁴. Dette arbeidet pågikk høsten 1996 og vinteren 1997. Konklusjonen var at det ikke ville by på problemer å knytte kvinnesatsingen nært opp til SNDs virksomhet, dersom SND ville. Men ville SND? Det var ikke nødvendigvis slik at innovatørenes vilje samsvarte med SNDs vilje, og min forståelse på det tidspunktet var at det var begrenset begeistring for tanken om en revitalisering av kvinnesatsingen. Det var heller ingen eksplisitt og klart uttrykt motstand. En ville verken si ja eller nei. Det var en ikke-beslutningssituasjon.

Da 1 januar 1997 kom, sto SND uten eget personell til det kvinnerettede arbeidet og med et uavklart forhold til hvor i organisasjonen ansvaret egentlig lå. Det forelå ingen planer for når, hvor eller hvordan det skulle avklares, og det var heller ingen innovatører internt som ivret for å ta på seg et slikt ansvar. Kvinnesatsingens videre skjebne i SND var usikker. I dette kapitlet skal jeg analysere hva denne usikkerheten besto i og drøfte hvorvidt det var mulig å karakterisere det som faktisk skjedde som en revitalisering av kvinnesatsingen. Kapitlet er basert på intervjuer, offentlige dokumenter, arkivmateriale og deltakende observasjon. Det siste er ikke minst viktig for dette kapitlet. I kapittel 4 om

⁶⁴ Se Lotherington (1997) for detaljer om dette.

metode og tilnæringsmåter har jeg beskrevet min rolle i denne fasen av det kvinnerettede arbeidet.

14.1 Politiske signaler

I mars 1997 la Arbeiderpartiregjeringen, ved Kommunal- og arbeidsdepartementet, fram St meld nr 31 (1996-97) *Om distrikts- og regionalpolitikken*. Her ble det slått fast at kvinnesatsingen fortsatt ble sett på som et viktig ledd i det regional- og distriktpolitiske arbeidet. Meldingen ga ingen nye signaler om politikkenes innhold. Det dreide seg om bedrifter som satset på kvinner og kvinner som satset på egen bedrift, slik SND hadde definert det tidligere.

Begrunnelsen for fortsatt kvinnesatsing hadde ikke tatt preg av innovatørens diskusjoner om omdefinering av kvinnesatsingens rasjonale. Forsatt brukte KAD bosettingsproblematikken som argument, selv om bosettingsmålet hadde fått en ny valør med St meld nr 33 (1992-93) *By og land hand i hand*. Denne meldingen representerte en dreining bort fra bosetting over til verdiskaping som drivkraft i det distriktpolitiske arbeidet, som drøftet i for forrige kapittel. Departementet hadde ikke produsert noen fornyelse om kvinnesatsingen i sin tenkning siden forrige melding. Det kan skyldes at KAD på det tidspunktet ikke hadde en organisasjon som fungerte godt i forhold til kvinnesatsingen. Flere av innovatørene hadde sluttet eller gått over i andre stillinger, og arbeidet for øvrig var forsøkt integrert. Departementet representerte ikke en drivkraft i det kvinnerettede arbeidet i denne perioden (Pettersen m fl 1999).

Det vi kan finne av nyheter i argumentasjonen var *hva* en anså som problematisk med kvinners flytting. Mens en før hadde vært opptatt av avfolking som konsekvens av fraflyttingen, var en nå redd for uttynning. Uttynning av befolkningsgrunnet kunne resultere i reduserte og generelt dårligere velferdstilbud til den gjenværende befolkningen. En mente senterutbyggingspolitikken hadde vært vellykket i forhold til å

hindre fullstendig avfolking, men en mente det var viktig å sikre rekruttering av unge familier til utkantstrøk for å opprettholde velferdstilbudet i distriktskommunene. Derfor var en fortsatt kvinnesatsing viktig.

Dette var en argumentasjon som ikke fant gjenklang i SND. SND hadde ingen velferdsforpliktelse i sin formålsparagraf, som var gitt av Stortinget gjennom Lov om SND, og som organisasjonen forholdt seg lojalt til. I denne saken spilte stortingsmeldingen på feil strenger og kunne derfor bare i begrenset grad forvente å fungere som et politisk styringsinstrument overfor SND.

Den eneste henvisningen meldingen hadde til SND i kapitlet om kvinnesatsing, gjaldt en setning om at SND hadde ansvar for å følge opp kvinnesatsingen gjennom håndteringen av enkelte virkemidler. Det het:

”Ansvaret for å følge opp kvinnesatsinga er for ein stor del lagt til dei organa som handterer dei ulike virkemidla, det vil seie SND, fylkeskommunane og kommunane” (St meld nr 31 (1996-97) s 50).

For SND gjaldt ansvaret forvaltningen av distriktsutviklingstilskudd og etter hvert også etablererstipend, fordi det var for disse virkemidlene prioritering av kvinner var gjort eksplisitt⁶⁵. I meldingens kapittel 8.2 som spesielt omhandlet SND sto det ingenting om SNDs rolle i det kvinnerettede arbeidet. I kapitlet der departementet direkte henvendte seg til SND var ikke kvinnesatsing et tema. I det ene kapitlet var kvinnesatsingen framstilt som særskilt viktig, mens det i det andre ikke var ansett som viktig nok til en gang å bli nevnt. Dette ga meldingen et tvetydig preg, noe som bidro til usikkerheten omkring politikkkfeltet.

Meldingen ga imidlertid varsel om en nært forestående stortingsmelding som skulle behandle ulike sider ved SND spesielt. Det var St meld nr 51 (1996-97) *Om Statens nærings- og distriktsutviklingsfond* som ble lagt fram av Nærings- og handelsdepartementet i mai 1997. Meldingen ga klare signaler om at SND skulle bidra til

⁶⁵ Forvaltningen av etablererstipendet ble flyttet fra fylkeskommunene til de lokale SND-kontorene da de ble opprettet. Det første ble etablert i Nord-Trøndelag i mai 1996.

å gjennomføre regjeringens kvinnerettede politikk. Det var ikke utarbeidet et eget kapittel om kvinnesatsing, men ulike aspekter ved en slik satsing var integrert i teksten, særlig i kapitlene om målsettinger, om omstilling og utvikling, og om organisering. Tonen ble slått an i sammendraget der det het:

”Blant de samfunnsmessige hensynene i næringsutviklingen som SND skal ivareta, står distriktshensynene i en særstilling. Distriktpolitikken skal være en prioritert oppgave for hele SNDs administrasjon og ved forvaltningen av samtlige virkemidler. SND skal derved bidra til å utvikle næringsgrunnlaget i distriktene og derved sikre at hovedtrekkene i bosettingsmønsteret kan beholdes. Regjeringen vil spesielt legge vekt på at innsatsen overfor kvinner i distriktene styrkes” (St meld nr 51 (1996-97) s 8).

Også her var bosettingsmålet framme, men denne gangen mer som kontekst enn som rasjonale for politikken. Hovedpoenget var at SND skulle ta distriktpolitiske hensyn i sitt arbeid med *næringsutvikling*. Det var i det lyset en måtte se regjeringens ønske om å styrke innsatsen overfor kvinner i distriktene. Det var kvinner som aktører i næringslivet som skulle fokuseres, slik innovatørene hadde villet med sin omdefinering av rasjonalet. Meldingen påla således SND å videreføre det kvinnerettede arbeidet, og som SNDs eier kunne NHD på en langt sterkere måte enn KAD forplikte SND og kreve handling.

At meldingen fikk en så klar kvinnerettet vinkling, kan forstås på bakgrunn av sammensetningen av NHDs politiske ledelse på det tidspunktet. Både statsråden, Grete Knudsen, og statssekretæren, Inger Karin Nerheim, var markerte personer innen kvinnepolitikk generelt og kvinner og næringspolitikk spesielt. Jeg vil karakterisere dem begge som innovatører i denne sammenhengen. De var lydhøre overfor signaler utenfra og omformet signalene til aktiv politikk. I tillegg hadde departementet flere kvinner i toppledelsen som kanskje ikke var aktive innovatører, men som sympatiserte med og støttet opp om den vinklingen meldingen til slutt fikk.

Utarbeidingen av denne meldingen er illustrerende for to teoretiske problemstillinger. Den ene gjelder forholdet mellom politisk ledelse og byråkrati. Dersom ikke politisk ledelse i NHD hadde grepet aktivt inn i slutfasen av arbeidet med meldingen ville den ikke fått en slik kvinnerettet vinkling. Det er sannsynlig at kvinner ikke ville ha vært

nevnt i det hele tatt, for evalueringen av SND som dannet det faglige grunnlaget for meldingen hadde ikke inkludert det kvinnerettede arbeidet, eller nevnt kvinner på andre måter. Dessuten var det ikke uten motstand fra byråkratiet at de ulike formuleringene om kvinnesatsingen ble ført inn, men politisk ledelse var klar på hva den ville og brukte sin legitime makt til å få det igjennom. Maktaspektet i forholdet mellom politikk og administrasjon trådte tydelig fram i det øyeblikk situasjonen tilspisset seg. Makten gikk i politikernes favør, fordi en på politisk nivå hadde klare oppfatninger, samtidig som en hadde politisk mot og styrke til å kjøre det igjennom.

Det leder over til den andre problemstillingen, som gjelder betydningen av å ha kvinner i sentrale posisjoner. Diskusjonene om dette har blant annet dreid seg om hvorvidt det gjør noen forskjell med kvinner i politikken – forskjell i den forstand at saker som angår kvinner og kvinners situasjon kommer høyere opp på de politiske prioriteringslistene enn de ellers ville ha gjort (se f eks Randall 1990, Raaum 1995, Skjeie 1992 og 1997). I dette tilfellet er svaret at det utvilsomt hadde betydning at politisk ledelse besto av kvinner, men vel så viktig var det at det var i deres interesse å gjøre noe for kvinner i næringslivet generelt og i distriktsnorge spesielt. Det er sannsynlig at de hadde utviklet denne interessen på grunn av sitt kjønn og derfor var det vesentlig at de var kvinner, men det betyr ikke at enhver kvinne i samme situasjon ville ha utviklet en slik interesse. Ut fra dette eksempelet kan vi ikke si at det er en nødvendig sammenheng mellom kvinner i politikken og en kvinnerettet politikk, men at sannsynligheten for å få til en slik politikk øker med kvinner i den politiske ledelsen. Denne måten å se det på bygger på en mangfoldsorientert forståelse av kjønn.

For SNDs videre kvinnerettede arbeid var det avgjørende at det på det kritiske tidspunktet var kvinner i den politiske ledelsen, kvinner som ville. Med dette var den *politiske* usikkerheten ryddet av veien.

14.2 Arbeidsgruppen for kvinnerettet arbeid i SND

I forbindelse med departementets oppfølging av St meld nr 51 (1996-97) etablerte NHD en arbeidsgruppe som fikk navnet *51-gruppen*. Denne ga SND ansvar for å opprette og lede en annen arbeidsgruppe som skulle vurdere forutsetningene for og komme med konkrete forslag til hvordan SND skulle prioritere det kvinnerettede arbeidet. Det var SND som hadde ansvaret for å lede og drive arbeidsgruppen, men i forutsetningene fra departementet lå det at NHD, KAD og Fiskeridepartementet skulle være med. I tillegg ble en representant fra Landbruksdepartementet inkludert. Arbeidsgruppen besto av til sammen ni personer, inkludert leder, to sekretærer og en observatør fra SND. KAD var representert med to medlemmer. Sammensetningen var viktig med tanke på samordning av den totale innsatsen overfor kvinner i distriktene.

Ledelsen i SND utformet mandatet for gruppens arbeid og oppnevnte en av sine avdelingsdirektører som leder for gruppen. Hun var en av de tidlige innovatørene i DU, men hadde hatt lite å gjøre med kvinnesatsingen etter overgangen til SND. Begge deler var potensielle kvalifikasjoner. Erfaringen som innovatør i DU ga henne den nødvendige kunnskapen om hva dette kunne dreie seg om, mens hennes fravær fra det kvinnerettede arbeidet ga henne distanse til det.

Til tross for de klare politiske meldingene var ikke SND entusiastisk i forhold til tanken om en videre kvinnesatsing. Følgende sitat fra mandatet til arbeidsgruppen vitner om dette:

”SND konstaterer at det i fremlegget og behandlingen av St meld nr 51 (1996-97) fremkommer ønske om at SND i større grad enn i dag skal prioritere kvinnerettet arbeid, ...” (mine uthevinger).

Å uttrykke seg slik, å konstatere at det er fremkommet et ønske, tolker jeg som et signal til arbeidsgruppen om at dette egentlig ikke var interessant, men noe en måtte gjøre av politiske grunner. Dette forsterkes ytterligere ved en senere formulering i mandatet:

”For å imøtekomme disse føringene nedsetter SND en arbeidsgruppe.”

Arbeidsgruppen ble satt ned for å imøtekomme føringene fra departementet, ikke for å utvikle et politikkområde som en mente ville gi et viktig bidrag til å oppfylle SNDs overordnede mål, slik daværende Administrerende direktør hadde uttrykt seg ved flere anledninger. Avdelingsdirektøren som ble oppnevnt til å lede arbeidet var godt kvalifisert nettopp fordi hun hadde utviklet en distanse til et arbeidsfelt hun tidligere hadde vært entusiastisk i forhold til. SND ville at entusiasmen skulle knyttes til gjennomføringen av oppdraget gitt av NHDs *51-gruppe*, ikke til videreutviklingen av politikkkfeltet. En tok de politiske signalene fra NHD alvorlig og fulgte opp slik en anså at departementet forventet.

Mandatet understreket også det forhold at Stortinget hadde sagt seg fornøyd med formålsparagrafen til SND, og SNDs oppfølging av denne. Det måtte følgelig bety at kvinnesatsingen måtte holde seg innenfor rammene av den virksomhet som allerede var definert av denne paragrafen, samt være et ledd i realiseringen av den. Diskursens rammer var gitt: Det dreide seg om å bidra til å fremme lønnsom næringsutvikling gjennom økt nyskaping og bedre utnyttelse av landets ressurser.

Arbeidsgruppen startet opp midt i oktober 1997 og hadde en frist på to måneder til å fullføre sitt arbeid. På denne tiden skulle gruppen oppsummere erfaringer fra DUs og SNDs kvinnerettede arbeid; beskrive kunnskapsstatus på feltet; fremme forslag til SNDs framtidige arbeid, inkludert eventuelle tilpasninger i produktspekteret⁶⁶, samt vurdere samordning med andre instansers tilsvarende arbeid. Det var en omfattende oppgave som ble løst blant annet ved å bygge på evalueringer av kvinnesatsingen og invitere til innspill fra ulike grupper av innovatører. Samspillet med interne og eksterne aktører gjorde arbeidsgruppen i stand til å fullføre oppdraget på tid.

Problemforståelsen

Gjennom behandlingen av St meld nr 51 (1996-97) i Stortinget kom det fram at det kvinnerettede arbeidet i SND skulle stimulere til kompetanseoppbygging og kvalifisering

⁶⁶ I forbindelse med overgangen til SND endret 'virkemidler' navn til 'produkter'.

av kvinner til nøkkelfunksjoner i bedrifter; bidra til å hjelpe fram prosjektideer fra kvinner i næringslivet, samt stimulere til utvikling av interessante arbeidsplasser for kvinner i distriktene. Utgangspunktet arbeidsgruppen skulle bygge på representerte dermed allerede flere problemforståelser. For det første så en et behov for å øke kvinners kvalifikasjoner i næringslivet. Kvinner manglet noe som SND kunne tilføre dem. For det andre så en behov for å hjelpe fram kvinners prosjektideer. Igjen lå problemet hos kvinner og en antok at SND ville kunne hjelpe dem. Når det gjaldt utvikling av interessante arbeidsplasser for kvinner i distriktene var problemfokuset flyttet til distriktene. Det var distriktene som hadde mangler som SND kunne bidra til å rette opp.

På mange måter representerte dette en tenkning som kan dateres til tiden forut for innovatørenes arbeid med å endre rasjonalet for kvinnesatsingen. En hadde forsøkt å snu fokuset fra kvinners behov for særtiltak til næringslivets behov for kvinner, mens Stortingets behandling langt på vei viste til kvinnenenes behov for særbehandling.

Arbeidsgruppen skulle ikke vurdere *hvorvidt* SND skulle ha en kvinnesatsing, for det spørsmålet var allerede avgjort av departementet. Deres oppgave var å analysere *hvordan*. Som ledd i dette argumenterte arbeidsgruppen for *hvorfor* SND skulle satse på kvinner. I denne argumentasjonen fulgte gruppen opp innovatørenes nye vinkling, det vil si at de fokuserte på næringslivets behov for kvinner. En pekte på at bedrifters evne til å organisere sine menneskelige ressurser og utnytte både kvinners og menns kompetanse, ville bli stadig mer grunnleggende for deres suksess i en situasjon med økende globalisering og sterkere konkurranse. Kvinner representerte halvparten av den potensielt tilgjengelige kompetansebasen næringslivet kunne trekke på, et potensial det ville være en utfordring for SND og næringslivet å kunne realisere. Kvinner ble sett på som en uutnyttet ressurs som det vil være dumt å ikke utnytte når det faktisk var behov for den og næringslivet ville vinne på å bruke den.

Den videre argumentasjonen var også knyttet til de utfordringene næringslivet sto overfor. En pekte på betydningen av å ha et mangfold av erfaring og kompetanse i både ledelse og arbeidsstokk for å kunne møte et globalt marked med mange forskjellige

kunder med ulike interesser. Et slikt mangfold mente en kunne skapes ved at både kvinner og menn var representert i ulike team og på ulike nivå i bedriften. Mangfoldet ville i sin tur bidra til fornyelse og økt konkurransekraft. I tillegg så en på mangfold som en måte å kvalitetssikre beslutninger, fordi team bestående av folk med forskjellig kjønn og ulik bakgrunn for øvrig ville være bedre i stand til å gripe problemer fra forskjellige innfallsvinkler og dermed takle dem og fatte beslutninger på mer solid grunnlag. I forhold til forbrukermarkedet argumenterte en for at det å ha kvinner i markedsføringsstaben kunne være et konkurransefortrinn. Det var en måte bedrifter kunne tilegne seg en type taus kunnskap på, fordi kvinner tradisjonelt har hatt betydelig innflytelse på kjøpsatferd.

For å øke mangfoldet i næringslivet generelt, og befolkningens tjenestetilbud spesielt, så en det som viktig for SND å bidra til å øke andelen av kvinnelige etablerere. Kvinnelige etablerere ble sett på som innovative med tanke på type bedrifter de etablerte. En slik satsing ville også være et ledd i strategien med å oppfylle distriktpolitiske mål om å skape et variert service- og arbeidsplassstilbud for begge kjønn i distriktene. Distriktpolitiske argumenter for en kvinnesatsing i SND var utover dette ikke framhevet.

Argumentasjonen var basert på en forståelse av forskjell mellom kvinner og menn i deres kompetanse og annen bakgrunn, og i deres måte å tenke og handle på – en forskjell som det var viktig å bygge opp under for å sikre næringslivets konkurransevne. Ulikhetene ble sett på som ressurser som næringslivet burde utnytte bedre. Det kunne SND bidra til gjennom sine virkemidler. På overordnet nivå, i Stortinget, KAD og NHD, ble det fortsatt argumentert ut fra en 'gammel' problemforståelse, det vil si at en fortsatt argumenterte med velferd og bosettingsmønster, mens SND forholdt seg til sin virkelighet som var å bidra til økt konkurransevne for næringslivet, samt bedre utnyttelse av landets ressurser. De ulike problemforståelsene levde side om side og bidro til fortsatt uklarhet og usikkerhet om hva innholdet i SNDs kvinnesatsing skulle være. Usikkerheten var ikke ryddet helt av veien. Den var tilstede på det administrative, gjennomførende nivået.

Konkretisering av kvinnesatsingen

Arbeidsgruppen hadde i sin argumentasjon for kvinnesatsing basert seg på tanken om at det var næringslivet som trengte kvinner. Målet for kvinnesatsingen, slik den var definert og vedtatt av SND i 1994, ble opprettholdt og lå innenfor en slik tenkning: En skulle ta i bruk kvinners ressurser i utviklingen av et bedrifts- og samfunnsøkonomisk lønnsomt næringsliv i hele landet, samt bidra til å bedre kvinners bo- og sysselsettingsvilkår i distriktene. Alle SNDs virkemidler, eller produkter, ble ansett som potensielt relevante. Det ble ikke foreslått nye virkemidler, endringer på eller justeringer av innretningen på eksisterende virkemidler, men det ble fremmet forslag om aktivitetsmål knyttet til kvinners deltakelse.

Et unntak var virkemidlet *Nettverkskreditt*⁶⁷ som både KRD og NHD mente kunne fange opp småetablerere, spesielt kvinner. Nettverkskreditt er en finansieringsordning for småetablerere som er basert på en idé fra Grameen Bank i Bangladesh⁶⁸. Modellen har tre hovedprinsipper:

- 1) Investeringsbeslutningene fattes av nettverksmedlemmene selv. Praksis i Norge har vært at nettverksgruppene har bestått av fem personer, som oftest kvinner, med ønsker om å etablere egen virksomhet. Gruppene har disponert 200 000 kroner hver, men ingen enkeltperson har kunnet låne mer enn 50 000 kroner. Utlån har vært rullerende slik at nye lån ikke kunne utbetales før gamle var tilbakebetalt. Gruppene har selv satt opp den enkeltes tilbakebetalingsplan.
- 2) Læring skjer gjennom aktiv deltakelse i egen og andres etableringsprosess. Oppfølging og kursing av etablererne har vært en viktig del av Nettverkskredittideen i Norge.
- 3) Støtte og veiledning fra ressurspersoner knyttet til nettverksenheten. De fleste nettverksgruppene i Norge har hatt betalte prosjektledere. Disse har bidratt med å knytte kontakter til relevante kompetansemiljøer og fungert som drahjelp i en begynnerfase.

⁶⁷ Nettverkskredittordninger var i drift utenfor SND-systemet før dette. Det var drevet av lokale entusiaster som dels forholdt seg til en landsdekkende paraplyorganisasjon (Kvinnebanken Norgesnett), og som på ad hoc basis søkte finansiering til virkemidlet. Fortsatt er lokale entusiaster og Kvinnebanken Norgesnett viktige for opprettholdelsen av nettverkskredittaktivitetene. Se Lotherington og Ellingsen (2002) for detaljer om Nettverkskreditt.

⁶⁸ Den følgende beskrivelsen av Nettverkskreditt er basert på Vedlegg 4 i SND (1997).

Nettverkskredittordningen var ment å dekke et behov i markedet som var dårlig dekket av andre virkemidler, nemlig finansiering av mikrobedrifter, det vil si bedrifter med et halvt til to årsverk. I forslaget til statsbudsjett for 1998 var det øremerket kr 10 millioner over NHDs budsjett til finansiering av nettverkskredittenheter (lånekapital og prosjektledelse).

Når det kom til konkrete handlingsforslag for kvinnesatsingen i SND-regi, ble det skissert tre satsingsområder som korresponderte med føringene fra departement og Storting, og som følgelig var basert på en tanke om kvinners behov for særbehandling:

- 1) *Stimulere til kompetanseoppbygging og kvalifisering av kvinner til nøkkelfunksjoner i bedrifter*
- 2) *Hjelpe fram prosjektideer fra kvinner i næringslivet, blant annet gjennom nettverkskreditt- og etablererstipendordningene*
- 3) *Stimulere til å skape interessante arbeidsplasser for kvinner i distriktene, og skape et variert arbeidsplass- og tjenestetilbud slik at begge i en husholdning kan finne interessante sysselsettingsmuligheter*

I argumentasjonen for de tre satsingsområdene ble de ulike problemforståelsene koplet sammen og framstilt som uproblematisk enhetlige. På den ene siden ble det argumentert for at næringslivet trengte kvinner, men på den annen side at kvinner ikke hadde den nødvendige kompetansen næringslivet trengte. Det var kvinner en skulle endre. Det ble ikke stilt spørsmål ved eller krav om endring verken til SND eller til næringslivet.

Det ble foreslått en fortsatt integrert strategi, men det ble pekt på at kvinnesatsing og næringsutvikling måtte anses som et eget fagfelt med behov for egen kompetanse i organisasjonen. Ved å knytte det kvinnerettede arbeidet opp mot SNDs handlingsplanarbeid og relatere det til fire prioriterte utviklingsområder, de såkalte 4K: **K**undeorientering, **K**ompetanse, **K**ommunikasjon, **K**ostnadseffektivitet, ville en sikre at kvinneperspektivet kom inn i organisasjonen, for det var disse oppfølgingen av handlingsplanene ville bli målt etter.

Arbeidsgruppens forslag til organisering var det som representerte de største endringene i forhold til det som hadde vært før. Selv om en la vekt på en integrert strategi, var det organisatoriske rundt integreringen lang sterkere betont. Erfaringene hadde vist at det var helt nødvendig. Følgende ble foreslått:

- Legge ansvaret på direktørnivå i stab for informasjon og samfunnskontakt.
- I tillegg til stabsdirektøren var det behov for minst én person til med faglig ansvar ved hovedkontoret.
- SNDs distriktskontorer måtte ha en kontaktperson med spesialansvar for å følge opp SNDs kvinnesatsing lokalt.
- Utvikling av mål- og resultatoppfølgingssystemer som kunne ivareta kvinneperspektivet, samt videreutvikle rapporteringssystemet for å ivareta samme formål.
- Sørge for at SNDs kommunikasjonsstrategi ivaretok kvinneperspektivet.
- Etablering av en kompetansebase med oversikt over forskningsresultater og litteratur på feltet, samt informasjon om potensielle og aktuelle kvinnelige styrerepresentanter til ulike styrever i næringslivet, offentlig forvaltning og i forskningssystemet.

I tillegg ble det fremmet forslag om hvordan samordning av det kvinnerettede arbeidet på nasjonalt nivå og på fylkesnivå kunne skje, samt å inkludere kvinnesatsingen som fast tema på de allerede etablerte møtene mellom ledere og styreledere av SNDs distriktskontorer og ledelsen i SND.

En slik organisering ville kunne tilfredsstille innovatørens krav fra slutten av 1980-tallet om å sikre *kompetanse, kreativitet og kapasitet*. En oppfølging av dette ville kunne bety endring av SND, men hvordan ble det fulgt opp i praksis?

14.3 Opptrapping: "Kvinner i fokus"

Arbeidsgruppen for kvinnerettet arbeid hadde kommet med klare konklusjoner og anbefalinger overfor ledelsen i SND om at det var nødvendig med egne personellressurser dersom en skulle kunne følge opp kravene fra politisk hold om en mer aktiv kvinnesatsing. Ett år uten slike personellressurser, det vil si hele 1997, hadde vist en nedgang i oppmerksomheten og aktiviteten og dermed bidratt til økt forståelse for at det var nødvendig. Integrering uten eget personell innebar kooptering. Selv om mange i SND ville ha vært fornøyde med at kvinnesatsingen svant hen i stillhet og en del andre ikke ville ha reflektert over at den ble borte, var det en politisk umulighet å legge arbeidsgruppens anbefalinger til side.

Tidlig i 1998 ble det utlyst en stilling som avdelingsdirektør for det kvinnerettede arbeidet i Distriktsutviklingsdivisjonen. Til tross for tittelen var det ingen avdeling å være direktør for, men stillingen hadde et definert ansvarsområde og den var plassert betydelig høyere i hierarkiet enn før. Den ble plassert ved siden av andre avdelingsdirektører. Ansvar for det kvinnerettede arbeidet var løftet opp to nivåer, fra laveste faglige nivå (utenom sekretærskiktet), til et nivå der det kun var ett direktørledd å forsere før administrerende direktør.

Stillingen ble plassert på direktørnivå slik arbeidsgruppen anbefalte, men på et annet sted i organisasjonen enn deres anbefaling. Mens arbeidsgruppen mente den burde plasseres i stab for informasjon og samfunnskontakt, ble den plassert i linje i en av de tre divisjonene, Distriktsutviklingsdivisjonen, der ansvaret før hadde ligget. Det innebar at til tross for tittelen avdelingsdirektør, var stillingen lengre unna toppledelsen enn den ellers kunne ha vært. Dette var en svakhet i forhold til arbeidet internt i organisasjonen i og med at det kvinnerettede arbeidet skulle omfatte hele SND og ikke bare distriktsutviklingsdelen. I en byråkratisk organisasjon er det vanskelig, om mulig, å skulle forholde seg til og påvirke retningen på det arbeidet som foregår i sideordnede avdelinger eller overordnede divisjoner. Plasseringen av stillingen var derfor langt fra optimal, men

likevel bedre enn det som hadde vært før. Det var også en forbedring for arbeidet at det var utlyst en full stilling mot en halv tidligere.

Det var mange kvalifiserte søkere til stillingen. Flere av dem hadde lang erfaring med kvinnerettet distriktspolitisk arbeid, men SND valgte ingen av dem. Det var en type kompetanse som ikke ble tillagt tilstrekkelig vekt. Kanskje var det til og med en diskvalifikasjon å være innovatør på dette feltet. SNDs bortvalg av denne kompetansen kan tolkes som et ønske om å legge fortiden bak seg når det gjaldt kvinnesatsing, noe som enten innebar at SND ville ha en person som kunne formes i tråd med organisasjonens øvrige virksomhet, eller at en ønsket friske øyne og nytenkning når det gjaldt dette politikfeltet. Det siste er en mulig tolkning i og med at avdelingsdirektøren i følge utlysningsteksten blant annet skulle være pådriver for *utvikling* av det kvinnerettede arbeidet i SND. En tredje mulighet er selvsagt en kombinasjon av formbarhet og friske øyne.

Avdelingsdirektøren ble ansatt i mai 1998. Gjennom egen erfaring med etablering og utvikling av en etter hvert stor bedrift, hadde hun betydelig kunnskap om kundens behov og møte med virkemiddelapparatet. Dette var en kompetanse som de tidligere innovatørene i hovedsak hadde ervervet i møter med kundene, og i mindre grad gjennom egen erfaring. Hun hadde derfor en annen ballast å gå til arbeidet med i forhold til sine konkurrenter til stillingen. Hennes suksess i næringslivet ga henne også en særskilt respekt, ikke minst innad i SND. Utgangspunktet for den nye avdelingsdirektøren for det kvinnerettede arbeidet var således positivt. Hun var ikke en bærer av innovatørens historie som mange i organisasjonen hadde vært skeptiske til og noen også direkte motstandere av. I utgangspunktet hadde hun likevel tre potensielle problemer: Hun var kvinne, hun hadde gjennom å søke og akseptere stillingen vist interesse for å arbeide med kvinnerettet næringspolitikk, og hun gikk til arbeidet med tanke på å utføre det arbeidet hun var ansatt for å gjøre. Dersom SND virkelig ville ha en kvinnerettet vinkling på sitt arbeid ville ikke disse tre faktorene representere noe problem, snarere tvert imot, men igjen var det et spørsmål om SND virkelig ville.

Usikkerhet lokalt

Usikkerheten om innholdet i kvinnesatsingen som preget SNDs hovedkontor, gjenspeilte seg lokalt. Pettersen m fl (1999) fant i sin undersøkelse at frustrasjonen omkring dette spørsmålet var betydelig. Det ble blant annet etterlyst klarere signaler fra sentralt hold, noe som selvfølgelig var vanskelig så lenge spørsmålet verken var avklart i KR D eller SND, og så lenge tenkningen om spørsmålet til dels var forskjellig i de to institusjonene.

Flere av saksbehandlerne i SNDs lokalkontorer oppfattet ansettelsen av avdelingsdirektøren i 1998 som startpunktet for SNDs kvinnesatsing og anså følgelig arbeidet for å være inne i en forsøks- og utprøvningsfase. Blant ansatte i kommunene og fylkeskommunene som hadde erfart DUs kvinnerettede arbeid, ble det på den annen side uttrykt tretthet ved kvinnesatsingen og etterlyst nytenkning og skifte av strategi. Uttalelsene som refereres i evalueringen til Pettersen m fl tyder på at de sentrale innovatørens forsøk på reformulering og endring av rasjonalet for det kvinnerettede arbeidet ikke hadde nådd ut, for det som ble etterlyst på lokalt nivå var nettopp en endring fra kvinners behov for særtiltak til lokalsamfunnets/næringslivets behov for kvinner.

Andre adresserte spørsmål om å vide ut kvinnesatsingen i distriktpolitikken til å gjelde forhold som kvinnesatsingen til DU på slutten av 1980-tallet hadde hatt stor suksess med, nemlig barnehager, desentralisert utdanning, fritidstilbud og skolefritidsordninger (det siste var nytt i forhold til DUs arbeid). Med andre ord, en klarere satsing på familien i distriktene for å få kvinner til å bli boende og dermed kunne opprettholde bosettingen. I tillegg til dette mente mange at kvinnesatsingen burde rette søkelys mot kvinners muligheter for innflytelse på politikk og samfunnsliv lokalt (Pettersen m fl 1999, s 237). Dette gikk langt ut over både DUs og SNDs tidligere arbeid med kvinnerettet distriktpolitikk.

De ulike holdningene og synspunktene ikke bare understreket uklarhetene omkring hva kvinnesatsingen var og skulle være, men også omkring hvem som var den rette adressat for forslag og krav om endring. Med etableringen av SND var det distriktpolitiske

apparatet blitt mer differensiert, samtidig som mange distriktspolitiske aktører handlet som om SND var en utvidelse av DU og følgelig skulle ivareta de samme funksjonene som DU hadde hatt. Det er forståelig, for i etableringsprosessen ble det understreket at SND skulle forvalte alle de virkemidlene som de fire fusjonerende institusjonene hadde hatt og dermed bli et bedre redskap totalt sett. SND hadde imidlertid fått en helt klar formålsparagraf og var tillagt et særskilt ansvar for lønnsom næringsutvikling og bedre utnytting av landets ressurser. Det viste seg etter hvert at det var i forhold til dette SND ville bli et bedre redskap, ikke i forhold til alt annet DU og de andre enhetene hadde hatt ansvar for.

Etter fem år med SND var tiden inne for å gå opp klarere grenseganger mellom de forskjellige forvaltningsnivåene når det gjaldt den kvinnerettede distriktspolitikken. Hvilket ansvar skulle KRD, fylkeskommunene og kommunene ha, og hvilket ansvar skulle NHD, SND sentralt og lokalt ha? Det var på tide å utmeisle SNDs særskilte kvinnesatsing. Hva skulle den være til forskjell fra hva som hadde vært i DU og til forskjell fra hva som foregikk ellers på det distriktspolitiske feltet? I forhold til disse spørsmålene hadde saksbehandlerne ved de lokale SND kontorene rett i at det var ansettelsen av avdelingsdirektøren for det kvinnerettede arbeidet ved hovedkontoret som markerte oppstarten av SNDs kvinnesatsing. Med ansettelsen av den nye direktøren startet arbeidet med å gå opp SNDs grenser og definere hva som skulle være SNDs særskilte ansvar.

Lønnsom næringsutvikling først

Mens innovatørene i DU arbeidet for å endre den distriktspolitiske diskursens rammer, var situasjonen i SND annerledes. Blant innovatørene sentralt var det en aksept for at kvinnesatsingen skulle utvikles innenfor SNDs diskursive rammer. SND hadde en formålsparagraf å forholde seg til, og det måtte kvinnesatsingen også gjøre.

Det SND skal holde på med er nummer 1: lønnsom næringsutvikling. Lønnsom næringsutvikling er alfa og omega i alt vi gjør. Når vi jobber med det skal vi ta hensyn til distrikt, småbedrifter, kvinner og miljø, men det er lønnsom næringsutvikling først og fremst. SND skal drive med økonomisk verdiskaping i næringslivet (informant 2000).

Nettopp fordi en valgte å holde seg innenfor disse rammene, var det mulig å trekke grenser for og definere innholdet i SNDs særskilte ansvar innenfor den kvinnerettede distriktpolitikken. Det dreide seg om å bidra til en synliggjøring av og aktiv bruk av kvinners kompetanse i næringslivet. Argumentet om at kvinner representerte en uutnyttet, eller feilnyttet ressurs ble bærebjelken for SNDs kvinnerettede arbeid. Det ble lagt vekt på å kommunisere det nye rasjonalet for kvinnesatsingen på en slik måte at SNDs og næringslivets menn for øvrig snarere enn å bli provosert, ble interessert. Å finne nye måter å kommunisere på ble derfor en sentral del av den første definisjonsfasen. Kommunikasjon ble sett på som kjernen i arbeidet med endring av holdninger og forståelse. Det skulle ikke minne om likestillingspolitikk og en skulle en gang for alle fjerne seg fra bildet av kvinner som hjelpetrengende. Det gjaldt å kommunisere kvinner som kompetente næringslivsaktører, og gjøre det med bedriftsøkonomisk terminologi. En måtte snakke det samme språket for å forsikre potensielle nølere og harde nøtter om at det var det samme en holdt på med, at en faktisk jobbet for samme sak. Det var ellers nødvendig å satse på prosjekter med høy profil, for i SND var status knyttet til de store prosjektene. Om det ikke var like enkelt å satse på økonomisk store prosjekter innenfor kvinnesatsingen, var det viktig at de var av en slik karakter at de ga oppmerksomhet. Først da ville det være mulig å få organisasjonen med.

Første markerte endring som skjedde i forhold til det som hadde vært før, var at målgruppen 'kvinner i næringslivet' ikke lenger ble sett på som enhetlig. Innovatørene hadde nå et bevisst forhold til at forskjellene mellom kvinner i mange tilfeller var større enn forskjellene mellom kvinner og menn. En måtte derfor ha en differensiert holdning til målgruppen og bruke et differensiert sett av virkemidler for å nå de ulike gruppene av kvinner i de tilfellene der markedet hadde sviktet. Med dette så vi en annen endring, nemlig i terminologi: 'Kvinnerettede tiltak' var skiftet ut med 'virkemidler for å rette opp markedssvikt'.

I den nye kvinnesatsingen ble det først og fremst fokusert på kvinner med høy kompetanse, eller kvinner som var i ferd med å skaffe seg det gjennom det formelle

utdanningssystemet. Det vil si at en valgte å henvende seg til kvinner som var kommet langt i sin egen, personlige og kompetansemessige utvikling. I forhold til tiltaksstigen som ble utviklet av DU, var disse kvinnene allerede ute av den⁶⁹. Tiltaksstigen var ikke relevant som arbeidsredskap overfor denne delen av målgruppen. Prosjektene som kom ut av den nye tenkningen var som følger (hentet fra SND 2000, s 3 og 4):

Økt bruk av kvinner i bedriftsstyrer:

Det langsiktige målet var å øke antallet kvinnelige styremedlemmer i bedrifter med støtte fra SND, men også ellers i næringslivet. På kort sikt var hensikten å bygge opp en ”Styrestall” (database) for å imøtekomme en framtidig etterspørsel etter kvalifiserte kvinnelige styrekandidater. Prosjektet gikk ut på å gi opplæring til potensielle styrekandidater, både kvinner og menn. Det ble gjort et poeng av å ha 50 prosent av hvert kjønn i kompetansehevingsaktivitetene, ”for hvis jenter skal bli synlige, så må gutta se dem” (Informant 2000). Dette var også i overensstemmelse med argumentasjonen for øvrig, i det en mente at kjønnsblandede grupper var det som var mest kreativt og som ga best grunnlag for å fatte gode beslutninger. Argumentasjonen for og kommuniseringen av verdien av prosjektet var rettet mot å bedre kvaliteten på styrearbeid i små og mellomstore bedrifter, ikke å øke antall kvinnelig styremedlemmer.

Økt bruk av kvinner som rådgivere i næringslivet:

Målet med prosjektet var å øke tilgang til og bruk av kvinnelige rådgivere i distriktene. Prosjektet var vinteren 2000 fortsatt i en pilotfase. Ideen var at gjennom å utvikle potensialet av mulige kvinnelige rådgivere, ville en åpne en ny karrierevei for kvinner i distriktene. Samtidig ville en øke tilfanget av kvinnelige rådgivere for næringslivsaktører som ønsket det, noe kvinnelige næringslivsaktører hadde gitt uttrykk for. Prosjektet ville følgelig bidra til å utvikle interessante arbeidsplasser for kvinner i distriktene, som var et distriktpolitisk mål, og dekke et markedsbehov for kvinnelige rådgivere. Også for dette prosjektet ville en på sikt satse på bruk av 50/50 kjønnsblanding i de ulike tiltakene som

⁶⁹ Tiltaksstigen som arbeidsredskap diskuteres i kapittel 11. Den gikk ut på å sette kvinners behov i sentrum og rette virkemidler inn etter hvorvidt de trengte mobilisering, kompetanseoppbygging og/eller arbeidsplasser.

ble iverksatt. Samme metodikk og tankegang som for styrekandidatprosjektet ville bli lagt til grunn.

Bruk av kvinnelige grundere som fyrtårn og mentorer:

På lang sikt var målet med dette prosjektet å skape vekst og større lønnsomhet. Dette ville en gjøre gjennom å utvikle gode ledere, skape nettverk og kvinnelige mentorer, samt synliggjøre kvinneeide bedrifter. Gjennom å delta i prosjektet ble bedriftene oppfordret til å definere egne bedriftsutviklingsbehov som en i neste omgang kunne søke økonomisk støtte til fra SND lokalt (uten at det var garanti for at de ville få slik støtte). Ideen var at en med dette ville kunne kartlegge en særskilt kundegrupes behov, kvinneeide bedrifter, og finne ut om deres behov var forskjellige fra behov hos mannseide bedrifter. Dersom de var det, og SNDs produktspekter (virkemidler) ikke kunne imøtekomme behovene, ville det være et signal til SND om at endring var påkrevet dersom en skulle være kundeorientert også overfor kvinneeide bedrifter. Vinteren 2000 var ikke prosjektet kommet så langt at det var mulig å gi svar på disse spørsmålene.

Coaching som ledelsesverktøy:

Dette prosjektet hadde personlig utvikling av kvinner som allerede var ledere i næringslivet som mål. Ideen var å øke kvinnenenes bevissthet om og evne til å utnytte egne potensialer og ressurser i bedriftens forretningsmessige vekst.

Mens arbeidet i 1998 og 1999 var preget av satsing på kompetanseoppbygging og kartlegging av potensialene i markedet, var planene framover å gjøre en offensiv på kapitalsiden. Kunnskapen om markedene og potensialene for utviklingen av dem var viktig som grunnlag for videre strategisk planlegging.

Rekruttering:

I tillegg til de konkrete prosjektene var det inngått samarbeid med NTNU (sivilingeniørutdanning), NHH og BI (siviløkonom/økonomutdanning) med tanke på å øke rekrutteringen til de utdanningene som ledere i næringslivet tradisjonelt har vært hentet fra. Alt dette var rettet inn mot kvinner som hadde eller var i ferd med å skaffe seg

høy utdanning. Dette var virkemidler rettet inn mot kvinner som var kommet langt i sin personlige utvikling og som ved relativt enkle grep kunne komme til å bidra til realisering av SNDs overordnede mål. Satsing på denne målgruppen lå dermed klart innenfor SNDs ansvarsområde.

Nettverkskreditt:

Nettverkskredittordningen skulle på den annen side dekke inn småetablererne og ”*bunnen i systemet*” (Informant 2000) som også hadde en markedssvikt. Det var vanskelig å oppnå lån og annen støtte til etableringer som krevde 50 000 kroner eller mindre, de såkalte mikrobedriftene eller ’bittesmå bedriftene’. Nettverkskredittordningen skulle dekke nettopp dette behovet i markedet. Dette arbeidet var mer i tråd med den tidligere kvinnesatsingen i DU og kunne ses på som et virkemiddel for å nå kvinner på alle trinn i tiltaksstigen. I tillegg til forvaltning av mikrolån, dreide det seg om mobilisering og nettverksbygging, kunnskapsoppbygging og oppfølging av etablererne.

SNDs arbeid med Nettverkskreditt startet ut med et forslag om øremerking av 10 millioner kroner over NHDs budsjett som skulle disponeres av SND. Dette ble trukket tilbake, men kom opp igjen på KRDs budsjett. KRD valgte å fordele midlene jevnt til fylkeskommunene. SND hadde derfor få midler til rådighet. I samarbeid med KRD greide innovatørene likevel å få til en viss omdisponering av midlene, slik at det var mulig å sette i gang noen tiltak fra sentralt hold. Det en valgte å satse på var opplæring av prosjektledere for Nettverkskreditt, som i neste omgang skulle bruke sin kompetanse på mobilisering og opplæring av etablererne under ordningen.

Å rette seg inn mot denne målgruppen med dette virkemidlet var ikke like opplagt sett i lys av SNDs overordnede mål. Erfaringen med Nettverkskreditt var at det var et godt virkemiddel for kvinner som ønsket å bo og arbeide i distriktene. Det lå klart innenfor den distriktpolitiske tenkningen, men det var ikke like innlysende at det dreide seg om økonomisk lønnsom næringsutvikling slik SND definerte det. Det var derfor et behov for å se nøyere på og evaluere mikrobedriftene for å finne ut om de kun bidro til sysselsetting i distriktene, eller om de også bidro til økonomisk verdiskaping. Hvis det siste var tilfelle,

ville virkemidlet utvilsomt høre til under SNDs ansvarsområde. Hvis det derimot viste seg kun å bidra til sysselsetting i distriktene, ville det være nødvendig å ta opp til drøfting og avklare om det falt inn under SNDs ansvarsområde eller om det tilhørte andre aktørers ansvarsområde. Dette spørsmålet var fortsatt uavklart vinteren 2000⁷⁰.

Det nye som var skjedd med kvinnesatsingen i SND i denne perioden var at en hadde fått et bevisst forhold til mangfoldet blant kvinner og at en derfor differensierte arbeidet i forhold til ulike grupper av kvinner. En var også klarere på at satsingen skulle forholde seg til den gitte SND diskursen. Det var i forhold til den en ville utvikle kvinnesatsingen. For det tredje var arbeidet mer langsiktig orientert enn det vi hadde sett før. Det dreide seg om å legge til rette for og gjøre det mulig å ta i bruk kvinners ressurser i arbeidet for økonomisk verdiskaping og lønnsom næringsutvikling. Usikkerheten om innholdet i satsingen på administrativt nivå var i ferd med å bli visket ut.

14.4 Formell status, men byråkratisk avmakt

Å skulle arbeide for integrering av det kvinnerettede arbeidet i hele SNDs virksomhet, slik arbeidsgruppen for det kvinnerettede arbeidet hadde forutsatt, innebar nødvendigvis endring av praksis hos de ansatte. Så lenge den gjeldende praksis medførte eksklusjon av kvinner, var endring påkrevet. Det kunne dreie seg om endring av holdninger som innovatørene hadde vært opptatt av, men vel så viktig kunne det være å endre handling gjennom å sette aktørene i nye organisatoriske sammenhenger, slik at roller, ansvar og relasjoner ble annerledes.

Ved å gi folk nye oppgaver innenfor nye strukturelle rammer 'tvinges' de til å endre atferd. Endring av atferd kan resultere i endring av tenkning og holdninger også. Å få til slike endringer er krevende for den/de som har ansvaret for det. Sterke bånd til, samt

⁷⁰ Nettverkskreditt er nå evaluert (se Lotherington og Ellingsen 2002), men per juni 2002 var det ikke foretatt noen beslutning på politisk hold om ordningens videre skjebne.

allianser med ledelsen er et minimumskrav for å lykkes. Ønsker om endring vil alltid være ujevnt fordelt i organisasjonen, slik at ledelsens engasjement og deltakelse vil være en forutsetning (Beer, Eisenstat and Spector 1990). Dette var erfaringen fra DU-tiden (Lotherington m fl 1992). I en byråkratisk og stor organisasjon som SND må toppen i hierarkiet gå foran i slikt arbeid. Å få til slik fundamental endring med utgangspunkt i en stilling på bunnen i en del av organisasjonen er ikke mulig med mindre ledelsen er med og deltar som pådriver i arbeidet. Den byråkratiske strukturen er til hinder for det, i dét kommandolinjene og rapporteringsveiene er horisontale, henholdsvis ovenfra og ned og nedenfra og opp. Arbeid på tvers av strukturen, vertikalt samarbeid, må initieres, eller i hvert fall aksepteres ovenfra. Å gå utenom linjen i organisasjonen anses som illojalt, med mindre arbeidsformen er akseptert av ledelsen.

Til tross for at direktørstillingen for det kvinnerettede arbeidet i 1998 ble høyere plassert enn før, fungerte ikke plasseringen godt i forhold til det ansvaret stillingen skulle ivareta. Den var ikke høyt nok oppe i hierarkiet og den var plassert i en av flere avdelinger. I forbindelse med en omorganisering av SND våren 1999 ble det uttrykt klare ønsker og behov fra innovatørene om at direktørstillingen for det kvinnerettede arbeidet måtte heves opp i organisasjonen. Det var nødvendig å være til stede på møter og i diskusjonsfora der viktige saker ble diskutert og sentrale avgjørelser ble fattet. Det var dessuten viktig å være plassert et sted i organisasjonen der informasjonsstrømmen gikk innom og kommunikasjonen med eksterne aktører, som for eksempel departementene, var en del av det daglige virke. Uten det ville det være umulig for avdelingsdirektøren å gjennomføre det arbeidet hun var ansatt for å gjøre.

Resultatet av omorganiseringen var bunnplassering.

Stillingen havnet nederst i hierarkiet, omtrent på samme nivå som i 1995/1996. Det vil si at det igjen var flere sjefsnivåer å forsere før toppledelsen ble nådd og at stillingen var plassert i en av SNDs tre divisjoner. Tittelen 'avdelingsdirektør' ble imidlertid beholdt. Det ga arbeidet noe høyere status enn i 95/96. I det daglige arbeidet er likevel det viktigste spørsmålet hvem en rapporterer til, det vil si hvor mange ledd som må forseres

før en kommer til toppen. Hvilke muligheter det er for kommunikasjon på tvers i organisasjonen er også avgjørende for hva en kan utrette.

Plasseringen av direktørstillingen etter omorganiseringen kan tolkes som et resultat av SNDs lunkne holdning til spørsmålet om kvinnesatsing. Det kvinnerettede arbeidet var en politisk pålagt oppgave som SND ville gjøre minst mulig ut av. Omorganiseringen ga organisasjonen en mulighet til å minimalisere betydningen og effekten av arbeidet. Ved å plassere stillingen på bunnen i hierarkiet kunne det kvinnerettede arbeidet foregå uten videre forstyrrelser for SNDs øvrige virksomhet. Det var et signal om at en ikke ønsket den endringen som var påkrevd for å få til en integrert tenkning om kvinner og næringsutvikling. Det nye rasjonalet for kvinnesatsingen hadde ikke overbevist motstanderne. De harde nøttene hadde fått gjennomslag hva gjaldt et så grunnleggende punkt som organisering av arbeidet.

Det kan også tenkes at SND aldri så for seg det kvinnerettede arbeidet som noe annet enn småpuslerier som kunne bedrives på bunnen. Det representerer en slags nølerholdning der en støtter det nye på feil premisser. Denne tolkningen innebærer at SND tillegges en klart patriarkalsk og paternalistisk forståelse av kjønn. Å se på kvinnerettet næringspolitisk arbeid som noe småtteri ved siden av, innebærer en oppfatning av den øvrige virksomheten som det egentlige, viktige, normale, som kvinner ikke skal ha noe med å gjøre, mens det kvinnerettede anses som underordnet, mindreverdige og særegent ikke-normalt. En vil kunne si at arbeidet ikke anses som viktig for den reelle næringsrettede virksomheten, men at kvinner kan få drive på med det så lenge det verken økonomisk eller på annen måte går ut over det som anses som sentralt. Med en slik holdning er det opplagt at stillingen vil bli plassert på bunnen.

En alternativ tolkning er at SND ikke forsto betydningen av organisering, men det anser jeg som lite trolig i og med at SND er en profesjonell organisasjon med blant annet en egen avdeling for organisasjonsutvikling.

En mer konspiratorisk mulighet er at SND gjorde dette bevisst for å hindre at det kvinnerettede arbeidet skulle lykkes og dermed true den etablerte normen for næringspolitisk arbeid. På bakgrunn av refleksjonsnivået blant de andre aktørene når det gjelder tenkningen om det kvinnerettede arbeidet, er en slik tolkning lite sannsynlig. Min vurdering, som bygger på en forståelse av kjønn som integrert i organisasjonsstrukturen, heller i retning av den førstnevnte tolkningen. En politikk som handler om konkrete kvinner og menn bryter med organisasjonens normer og blir således plagsom på et mer ubevisst plan.

Uansett tolkning var den nye plasseringen av stillingen et faktum. Innovatørene sto overfor tre mulige veier å gå: En kunne enten akseptere situasjonen og pusle med sitt (loyalty), eller kaste kortene og legge arbeidsområdet dødt (exit), eller som siste mulighet kunne en igjen heve stemmen og søke innovative løsninger på tvers av gjeldende organisasjonsstruktur (voice)⁷¹. Innovatørene valgte det siste. De var jo tross alt innovatører.

Prosjektorganisering

Innovatørene arbeidet fram en alternativ organisasjonsmodell for å imøtegå problemene med den organisatoriske plasseringen. Den nye organisasjonsplanen gikk ut på å definere det kvinnerettede arbeidet som et prosjekt. Denne organisasjonsformen hadde det kvinnerettede arbeidet hatt suksess med i DU-tiden. Det er også verd å merke seg at bedrifter som har lyktes i forsøk på endring av organisasjon og praksis, har brukt prosjektorganisering som strategi (Beer, Eisenstat and Spector 1990).

Etter en del forhandlinger høsten 1999 fikk innovatørene gjennomslag for sitt forslag til organisering av arbeidet. Dette var forhandlinger som ble ført med ledelsen og som kan bidra til en forståelse av toppledelsen som lojale byråkrater mer enn harde nøtter. De harde nøttene hadde innflytelse i SND, men befant seg i andre deler av systemet.

⁷¹ Se Hirschman (1970) for en diskusjon av strategiene "exit, voice and loyalty".

Avdelingsdirektøren ble definert som prosjektleder og prosjektansvaret ble lagt hos administrerende direktør. Det innebar månedlige møter mellom prosjektleder og prosjektansvarlig. Rapporteringen gikk dermed direkte til administrerende direktør. Det ga det kvinnerettede arbeidet den nødvendige direktekontakten med toppledelsen, samtidig som det ga viktige signaler, ikke minst innad i SND, om toppledelsens holdninger til arbeidsfeltet. Prosjektet fikk etablert en styringsgruppe rundt seg, bestående av prosjektansvarlig (adm direktør) og to av SNDs ansatte som hadde erfaring og kjennskap til det kvinnerettede arbeidet fra tiden tilbake til tidlig på 1980-tallet. Ingen av dem kunne riktignok betraktes som innovatører i 1999. Det ble videre opprettet en intern ressursgruppe og et eksternt råd som skulle bidra til utviklingen av arbeidet.

I løpet av 1999 ble det engasjert en innovatør med ansvar for arbeidet med nettverkskreditt. Dette var del av arbeidsgruppens anbefalinger fra 1997. En annen innovatør ble knyttet til prosjektet som støttespiller på midlertidig basis. I tillegg hadde avdelingsdirektøren i hele perioden hatt en intern soussjef som sin faste medarbeider. Prosjektteamet kom derfor i løpet av 1999 til å bestå av fire personer. Tidlig i år 2000 ble flere interne krefter koplet på prosjektet, men ikke i form av fulle stillinger. I de lokale SND kontorene ble det utpekt ansvarlige personer for oppfølging og iverksetting av arbeidet med *"Kvinner i fokus"* lokalt. Det var i tråd med arbeidsgruppens anbefalinger fra 1997 og ikke ulikt modellen med ABK-kontakter som DU hadde hatt på 1980-tallet. Drift og ledelse av de enkelte delprosjektene (omtalt som prosjekter over) ble som hovedregel satt ut til eksterne kompetansemiljøer. Slik ble antallet involverte personer betydelig, til tross for at tallet på ansatte i SND med spesialansvar for kvinnesatsingen var lavt.

Det var en bevisst satsing på oppbygging av nettverk rundt satsingen utenfor SND. Bruk av nettverk og eksterne samarbeidspartnere fra næringslivet, utdanningsinstitusjonene og andre kompetansemiljøer ble sett på som en nødvendig vei å gå for å øke antallet ringvirkninger, samtidig som en anså det som en fornuftig forvaltning av knappe ressurser. Prosjektet hadde 10 millioner kroner til rådighet for år 2000. Dette var

øremerkede midler. I tillegg kom den integrerte delen av kvinnesatsingen over de ordinære virkemidlene.

Den nye organisasjonsmodellen åpnet for langt større muligheter for utvikling av det kvinnerettede arbeidet enn det ville hatt dersom innovatørene hadde valgt å forbli lojalt på den plassen de var tildelt i omorganiseringen. Mulighetene for å ivareta intensjonene med stillingen hadde økt betydelig, men var fortsatt plassert langt nede i hierarkiet, og den generelle holdningen i SND var at det var et sideordnet arbeidsfelt. Ingen i SND ville bli målt i forhold til sin innsats på dette feltet. Å lykkes med kvinnesatsingen var ikke et suksesskriterium i SND. Ingen behøvde å bry seg, med mindre de hadde en særskilt interesse for det eller hadde fått arbeid knyttet til det pålagt av administrativ eller politisk ledelse. Ved inngangen til et nytt århundre sto fortsatt mye ugjort og mange nye utfordringer ventet. Det handlet om mer enn kommunikasjon. Det handlet om makt.

14.5 Oppsummering: Likhetsorientert revitalisering

SND hadde ikke viet den kvinnerettede politikken mye oppmerksomhet etter opprettelsen i 1993. Aktivitetsnivået var klart nedadgående helt fram til sommeren 1997 da St meld nr 51 *Om SND* ble lagt fram. I denne meldingen påla Næringsdepartementet SND å fornye sin innsats i forhold til kvinner i næringslivet. En interessert politisk ledelse ga på denne måten nytt liv til politikfeltet.

SND fulgte lojalt opp signalene fra sin eier, NHD, ved å nedsette en arbeidsgruppe for å utrede spørsmålet. SND hadde også andre politiske signaler å forholde seg til som Stortinget hadde gitt i forbindelse med opprettelsen og effektivering av *Lov om SND* i 1993. Etter fem års drift var Stortinget godt fornøyd med SNDs arbeid og oppfølging av formålsparagrafen. Dette ble tolket slik at kvinnesatsingen måtte bidra til måloppnåelse for SND. Det kvinnerettede arbeidet måtte holde seg innenfor SNDs diskursive rammer.

Som følge av arbeidsgruppens konklusjoner ble det i 1998 ansatt en avdelingsdirektør for det kvinnerettede arbeidet. Med denne ansettelsen skjedde det en opptrapping av det kvinnerettede arbeidet. Aktiviteten økte og ga seg utslag i at en større andel av virkemidlene ble tildelt kvinner eller kvinnerettede prosjekter (Pettersen m fl 1999). Samtidig ble koplingen mellom det nye rasjonalet og den faktiske politikken klarere. Arbeidet dreide seg om å få aktørene i næringslivet, inkludert SND, til å se det fornuftige i å ta i bruk kvinners ressurser. En ville synliggjøre et stort ubrukt ressurspotensial for økt verdiskaping.

Arbeidet var tilsvarende og parallelt med prosesser ellers i næringslivet, både i Norge og andre land. Det hadde vært en økende interesse for kvinner, særlig som ledere, noe som tydet på at synet på kvinner var i endring. Det var ikke lenger slik at kvinner generelt ble ansett som uegnet til politisk eller annet arbeid utenfor hjemmet. Kvinner anses som like kompetente som menn. Det at kvinner representerer en uutnyttet ressurs kan rettferdiggjøre tiltak for å få fram flere kvinnelige lederkandidater, men det understrekes at tiltak rettet mot kvinner ikke iverksettes for kvinnenens skyld. Det er for å dekke næringslivets behov for kompetente ledere. Kvinner blir funksjonelle for næringslivet, men er bare interessante så lenge de fyller den definerte funksjonen. Kvinner må bruke kompetansen på områder definert av menn for at den skal gi uttelling. Hva som regnes som verdifullt arbeid, interessant næringsutvikling, god ledelse osv, er på forhånd definert (Acker 1993). Slik også med kvinnesatsingen i SND.

Revitaliseringen av kvinnesatsingen på slutten av 1990-tallet skjedde med lojalitet til den gitte diskursens rammer. Selv innovatørene hevdet at utgangspunktet for kvinnesatsingen måtte være en tilpasning til SNDs mål, strategi og organisasjon. Mulighetene for at det kvinnerettede arbeidet skulle legge premisser for det øvrige arbeidet var ikke et tema, verken i diskusjoner blant innovatørene eller i forhandlingene om politikken. Det ble tatt for gitt og sett på som helt logisk at det var det kvinnerettede arbeidet som måtte tilpasses. Dette kan forstås som uttrykk for en diffus og usynlig maktutøvelse, Lukes' tredje maktdimensjon, der muligheten til å opponere er fratatt aktørene ved at deres oppfatninger, erkjennelser og preferanser er skapt av og i den dominerende diskursen.

Slik aksepterer aktørene sin rolle og det kvinnerettede arbeidets plass i den eksisterende orden. Det var ikke mulig å forestille seg noe alternativ. Det var kvinnesatsingen som måtte passes inn fordi den var underordnet, fordi den representerte Den andre. Innovatørenes ettergivenhet i forhold til kvinnesatsingen som Den andre, bidro til å opprettholde status quo. Lojaliteten til den dominerende diskursen innebar ingen overskridning av forståelsen av kvinnen som underordnet, som Den andre.

Det nye rasjonalet for kvinnesatsingen bygde på en likhetsorientert forståelse av kjønn og revitaliseringen var basert på denne tenkningen. Det vil si at en i utgangspunktet argumenterte for at kreative og intellektuelle potensialer var likelig fordelt mellom kvinner og menn, og at det derfor ikke var noen grunn til ikke å utnytte kvinners potensialer. Med næringslivets økende behov for kompetente personer var det dessuten fornuftig å velge fra hele potencialet, ikke bare halve. En innsats for å aktivisere kvinners potensialer, ville i det lange løp bidra til økonomisk verdiskaping. Det ble ikke stilt spørsmål ved næringspolitikkenes innretning eller SNDs formålsparagraf. Slike spørsmål ville ha betydning å gå utover diskursens rammer.

Innovatørene så en slik innretning på arbeidet som helt nødvendig for i det hele tatt å kunne delta på næringslivets ulike arenaer. En måtte snakke samme språk og kunne overbevise de etablerte næringslivsaktørene om at en var ute i samme ærend, nemlig å bidra til lønnsom næringsutvikling. Lønnsom næringsutvikling var det overordnede målet - også for kvinnesatsingen.

SND innovatørenes mål var å bidra til økt lønnsomhet i næringslivet, men de ville også bidra til at kvinner fikk delta i markedskonkurransen på samme vilkår som menn. De mente at kvinner ikke hadde de samme vilkårene og at det var en markedssvikt som SND kunne bidra til å rette opp. Innovatørene argumenterte likevel ikke ut fra at problemet gjaldt rettferdighet og manglende likestilling.

”Vi vil ikke ha den der krigen om likestilling” (Informant 2000).

Å argumentere ut fra at kvinner skulle få delta i markedskonkurransen på samme vilkår som menn kunne bli oppfattet som fremme av kvinners interesser med redistribusjon av makt mellom kvinner og menn som mål, selv om ikke det var ment slik fra innovatørenes side. SND var ikke åpen for en slik argumentasjon. Innovatørene var klar over at konkurranse på like vilkår kunne innebære redistribusjon av makt mellom kvinner og menn, men det ville være et resultat av et marked som fungerte, ikke en følge av politisk pålagt handling. Slik lå det innenfor den gjeldende diskursen. Det handlet om å bidra til at de beste kandidatene, uavhengig av kjønn, gikk inn i sentrale posisjoner i næringslivet og slik kunne bidra til økt lønnsomhet og konkurranseevne.

Betingelsene for å drive det kvinnerettede arbeidet, det vil si organisatoriske og andre ressursmessige forhold, var langt fra optimale i SND. De ble endog forverret med omorganiseringen i 1999 da direktørstillingen for det kvinnerettede arbeidet ble flyttet ned i hierarkiet etter at innovatørene hadde argumentert for at det måtte heves opp. Det kan bety at ikke alle var overbevist om at kvinnesatsing ville gi lønnsom næringsutvikling som sluttresultat, til tross for ledelsens verbalt uttrykte oppfatning om betydningen av arbeidet. SNDs håndtering av det kvinnerettede arbeidet bar preg av at en oppfattet oppgaven som politisk pålagt, at den ikke var sprunget ut av et behov følt og erfart av SND selv.

Det kvinnerettede arbeidet i SND var per våren 2000 grunnlagt på en likhetsorientert forståelse av kjønn som også preget andre deler av næringslivets diskusjoner om kvinner og kvinners betydning og rolle i og for næringslivet. Rasjonalet for kvinnesatsingen var definert innenfor den gjeldende SND-diskursens rammer. Målet for satsingen var å bidra til måloppnåelse i distrikts- og regionalpolitikken og den ble kommunisert med samme språk som ellers i SND, det vil si med terminologi for bedriftsøkonomisk lønnsomhet. Den kvinnerettede politikken var i fullstendig overensstemmelse med politikken for øvrig. Det var ingenting ved selve kvinnesatsingen som skulle tilsi at den ikke skulle lykkes, bort sett fra at den handlet om kvinner.

Problemet syntes å være at SND var en organisasjon bestående av aktører som ikke fant noe i kvinnesatsingen som skulle tilsi at de skulle endre sin gjeldende praksis. Det kan sies på en annen måte: Det var ingenting ved aktørenes arbeidssituasjon som tilsa at de skulle gå til kvinnesatsingen for å finne nye løsninger og innfallsvinkler til sitt daglige arbeid. De hadde ikke behov for kvinnesatsingen. Aktørene gjennomførte sitt arbeid til full tilfredshet for både administrativ og politisk ledelse, så hvorfor skulle de endre seg?

Våren 2000 var det 15 år siden daværende administrerende direktør i DU, Leif Aune, understreket behovet for ”*profesjonalisme og stayer-egenskaper hos alle som engasjerer seg*” i arbeidet (sitert på s 135). Han hadde veldig rett. Det kvinnerettede arbeidet var i hele femtenårsperioden preget av profesjonalisme på høyt nivå, utført av aktører med utpregede stayer-egenskaper. Slik var det fortsatt:

”*Jeg har aldri jobba med noe så utfordrende i mitt liv. Jeg har ikke det... Det har vært veldig mye læring. Det er stadig det der med utholdenhet...*” (Informant 2000)

Et vesentlig problem med det kvinnerettede arbeidet i SND var lojaliteten til systemet. I stedet for å rette energien og det innovative elementet ved det kvinnerettede arbeidet inn mot politisk nyskaping, ble den mer og mer rettet inn mot å finne løsninger som ville bygge opp under og ikke støte den gjeldende normen. Det krevde både utholdenhet og styrke. Et arbeid som i utlysningsteksten skulle innebære *utvikling* ble i praksis redefinert som *tilpasning*. Det innovative elementet i kvinnesatsingen ble borte. Å holde seg innenfor og tilpasse seg definerte rammer er per definisjon uforenlig med innovativt arbeid. Revitaliseringen av kvinnesatsingen som fant sted på slutten av 1990-tallet skjedde helt og holdent på SNDs premisser.

Kapittel 15: Fra opprinnelig til moderne patriarkat

Mer enn 20 år etter at kravet om kvinneretting av distriktspolitikken ble reist, vekker temaet fortsatt diskusjoner både i forhold til politikkenes innretning og berettigelse. Mange oppfatter stadig det kvinnerettede arbeidet som et fremmedelement, samtidig som andre etterspør politikken. I dette kapitlet oppsummeres analysen av den politiske prosessen som utvikling av den kvinnerettede distriktspolitikken representerer. Oppsummeringen leder fram til en konklusjon i forhold til den overordnede problemstillingen som gjelder hvorvidt den kvinnerettede politikken kan forstås som kvinners krav om plass i det universelle. Spørsmålet belyses gjennom en analyse av avhandlingens konkrete problemstilling, nemlig hva slags forståelse av kjønn som har ligget til grunn for politikken. Arbeidet med den konkrete problemstillingen synliggjør makt og dominans i distriktspolitikken og analysen vil illustrere generelle problemer knyttet til kjønn og politisk endring.

Teorier om kjønnsrelasjoner og forståelser av kjønn har vært avhandlingens teoretiske rammeverk. Den kvinnerettede politikken har vært analysert i forhold til fire ulike forståelser av kjønn: en patriarkalsk, en likhetsorientert, en kvinnesentrert og en mangfoldsorientert.

Den opprinnelig *patriarkalske* forståelsen av kjønn så på kvinner og menn som essensielt ulike fra naturens side. Kvinner var født underordnet menn. I dagens norske samfunn er det få som hevder kvinners naturlige underordning. Den patriarkalske kjønnsforståelsen har fått en moderne utforming som innebærer en forståelse av kvinner og menn som i prinsippet like. Faktisk kjønnsulikhet forstås som sosialt skapt, som en følge av kvinners valg. Siden kvinner og menn i prinsippet er like, skal de også behandles likt. At slik likebehandling i praksis innebærer favorisering av menn, blir kvinners problem, siden de ikke forholder seg til den gitte normen og lærer seg spillereglene. En patriarkalsk

kjønnsforståelse, om den er gammel eller ny, innebærer opprettholdelse av mannen som Den ene og kvinnen som Den andre. En politikk basert på denne forståelsen vil dermed bygge opp om den hierarkiske relasjonen mellom kvinner og menn, med menn på toppen.

Den *likhetsorienterte* forståelsen av kjønn har mange fellestrekk med den moderne patriarkalske forståelsen, men en viktig forskjell er analysen av faktiske kjønnsforskjeller. I den likhetsorienterte forståelsen finner vi en analyse av mannsdominans og menns makt over kvinner som uønsket og noe som må endres. I prinsippet anses kjønnsrelasjoner som egalitære, men i praksis tenderer også denne forståelsen mot hierarki. Den mannlige normen anses som ettertraktelsesverdig og likheten blir på menns premisser. En likhetsorientert politikk vil representere et krav om adgang til det universelle på den mannlige normens premisser. En søker å tilrettelegge for at kvinner skal komme inn på arenaer som allerede er definert av menn, men uten et krav om å endre innretningen på arenaen. Også denne politikken vil bidra til å opprettholde kvinnen som Den andre fordi kvinner må tilpasse seg, i stedet for å delta i defineringen av det universelle. Det kan skje endringer som følge av at kvinner kommer inn, men det er ikke poenget med en likhetsorientert politikk. Poenget er å få kvinner inn på menns arenaer. Slik kan det universelle opprettholdes som enhetlig og basert på en mannlig norm.

Den *kvinnesentrerte* forståelsen ser på kvinner og menn som grunnleggende ulike, dels som resultat av biologiske forskjeller, dels som følge av sosiale forhold. Denne forståelsen vil legge vekt på å sette kvinner og en særegen form for kvinnelige verdier i sentrum. En kvinnesentrert politikk vil ha som mål å endre det universelle og med det definere kvinnen som Den ene som mannen må tilpasse seg, det vil si å etablere det universelle basert på en kvinnelig norm.

Innenfor en *mangfoldsorientert* forståelse av kjønn viskes det skarpe skillet mellom kvinner og menn ut. Kjønnsrelasjonene kan forstås som egalitære. Det vil ikke være et spørsmål om Den ene og Den andre, men om et likeverdig og gjensidig forhold. Ved at gruppen av kvinner og gruppen av menn oppfattes som forskjelligartet både innbyrdes og over kjønns grensene, kan det åpnes for mangfold også på andre områder enn kjønn. En

kvinnerettet politikk som har en slik forståelse av kjønn lagt til grunn, vil representere et krav om adgang til og redefinering av det universelle.

Det empiriske materialet er analysert ut fra en 'Hva er problemet?'-tilnærming hentet fra Carol Lee Bacchi (1999). Den innebærer å stille en serie med 'hvordan'- og 'hvorfor'-spørsmål og slik komme til hva slags problem det politiske saksfeltet antas å representere. Tilnærmingen forutsetter 'reflekterende empirisk forskning' slik Alvesson och Sköldberg (1994) beskriver det. Kunnskapen som her oppsummeres er konstruert gjennom slik forskning.

Kapitlet er bygget opp rundt de fire fasene utviklingen av den kvinnerettede politikken er definert som. Oppsummeringen tar utgangspunkt i de teoretiske tilnærmingene som den aktuelle fasen er analysert med ut fra, og går videre til en gjennomgang av hva slags forståelse av kjønn som har ligget til grunn for utviklingen av den kvinnerettede politikken i den aktuelle fasen. Dette leder over i en drøfting basert på Lukes (1974) av hvordan ulike dimensjoner ved makt har gjort seg gjeldende i politikktutviklingsarbeidet, og om utviklingen kan forstås som et uttrykk for politisk endring i fasen. Disse forholdene danner grunnlag for å konkludere den enkelte fasen i forhold til den overordnede problemstillingen. Siste del av kapitlet (15.5) representerer en endelig konklusjon i forhold til den kvinnerettede distriktpolitikken som helhet.

15.1 Første fase: Betinget seier i kampen om dagsordenen

Den kvinnerettede distriktpolitikkenes første fase strakte seg fra begynnelsen av 1970-tallet og fram til 1985. Denne fasen analyseres med utgangspunkt i teorier om dagsordensetting. Dagsordensetting består av tre parallelle prosesser: legitimering av politikkfeltet, plassering av ansvar, samt krav om handling. Å få kvinnerettet distriktpolitikk på agendaen dreide seg om å legitimere problemet 'kvinner og distriktsutvikling' og slik gjøre det mulig å utvikle en politikk for å møte problemet. Problemet fikk legitimitet og feltet ble en del av den spesifikke distriktpolitiske

dagsordenen etter at kvinnespørsmål hadde vært del av den generelle offentlige agenda lenge. Hvorvidt resultatet kan karakteriseres som en seier i kampen om dagsordenen er avhengig av forholdet mellom hva innovatørene ville oppnå og hva slags forståelse av problemet som fikk aksept.

Introduksjon av likhetsorientert kjønnsforståelse

Det distriktpolitiske feltet som kvinnesatsingen skulle utvikles i, var *patriarkalsk* i den opprinnelige betydningen av begrepet. Det vil si at kvinner og menn ble sett på som essensielt ulike fra naturens side, med den konsekvens at de skulle spille ulike roller i distriktsnorge. Menn ble ansett som de primære aktørene i nærings- og samfunnsliv, og distriktsutbygging innebar utvikling av mannsarbeidsplasser. Kvinner var integrert i distriktpolitikken som økonomisk avhengige av menn gjennom ekteskapet. Deres rolle var primært knyttet til reproduksjon og deres posisjon var ansett som underordnet i forhold til menns. Kvinner og menn ble forstått komplementært og kjønnsrelasjonen var hierarkisk med menn på toppen.

Distriktenes problemer ble oppfattet som mangel på industriarbeidsplasser. Løsningen lå derfor i utvikling av industri som sysselsatte menn. Det var en underliggende tatt-for-gitt-het at det å sysselsette menn ville bidra til husholdets overlevelse. I dette bildet var menn familieforsørgere, mens kvinner var økonomisk avhengige av menn.

Forsøk på å stille spørsmål ved denne problemforståelsen ble avvist av sentrale distriktpolitiske aktører i KAD og DU. At kvinner ikke hadde muligheter til å få inntektsgivende arbeid i distriktene ble ikke ansett som et problem for distriktene eller for distriktpolitikken. Det ble sett på som et 'kvinneproblem' og dermed uten distriktpolitisk relevans. Kvinners problemer skulle ikke løses gjennom distriktpolitikken.

Dette var en klart patriarkalsk forståelse av kjønn som bare indirekte var uttalt i offentlige dokumenter fra 1950-, -60-, og -70-tallet, men i tilbakeskuende dokumenter på 1980-tallet (f eks DUs Årsmelding 1981 og 1982) finner vi eksplisitt uttrykk for en erkjennelse av at

den framtidige distriktpolitikken ikke kunne bygge på en slik kjønnsforståelse. Politikken måtte ta inn over seg at kvinners livssituasjon var i endring.

Sammen med etableringen av bosettingsmålet for distriktpolitikken på 1970-tallet, bidro den generelle offentlige oppmerksomheten rundt kvinne- og likestillingsspørsmål til en åpning av den distriktpolitiske diskursen i forhold til kvinnespørsmål. Det ble gjort forsøk på å legitimere diskusjoner av forholdet mellom kvinner og menn og kvinners situasjon i samfunnet. Kvinnespørsmålet i distriktpolitikken ble reist som et likestillingsspørsmål. Dette skjedde på slutten av 1970-tallet i forbindelse med at NOU 1978:6 *Arbeid for kvinner* lanserte forslag om kjønnskvoltering knyttet til DUs virksomhet. Kvinner skulle ha samme tilgang til DUs virkemidler som menn, for uten arbeidsplasser for kvinner i distriktene ville avfolking bli resultatet.

Forslaget om kjønnskvoltering bygde på en *likhetsorientert* forståelse av kjønn. Kvinner og menn ble forstått som essensielt like, det vil si at de biologiske forskjellene ikke ble sett på som betydningsfulle i forhold til utviklingen av fornuft og intelligens. Det innebar en forståelse av skillet mellom kropp og sinn, der kroppen ikke hadde betydning for sinnet. Poenget var at den intellektuelle kapasiteten ble oppfattet som likt fordelt mellom kjønnene og at interessene var sammenfallende hva gjaldt ønsker om inntektsgivende arbeid i distriktene. Distriktpolitikken måtte sørge for at kvinner og menn fikk samme tilgang til de arbeidsplassene som det offentlige bidro til utviklingen av. Slik ville en også bidra til å opprettholde bosettingsmønsteret. Problemet ble forstått som manglende likestilling mellom kvinner og menn når det gjaldt tilgang til arbeidsplasser i distriktene.

Den likhetsorienterte forståelsen av kjønn uttrykte et tilsynelatende egalitært syn på kjønnsrelasjoner. Teoretisk og på individnivå var relasjonen egalitær i dét kvinner og menn var ansett som intellektuelt sett likt utrustet. I praksis og på samfunnsnivå ble den likhetsorienterte kjønnsforståelsen likevel hierarkisk fordi menn og mannlighet ble satt som norm for hva som var ettertraktelsesverdig i samfunnet. Den mannlige normen la strukturelle føringer på hva kvinner og menn skulle gjøre. Endringen den likhetsorienterte forståelsen foreskrev var at kvinner skulle gis rett til å gjøre det samme som menn. Menn

skulle ikke endres. Kjønnskvotering innebar kvinners adgang til samme type arbeid som menn. Det ble ikke reist spørsmål ved innholdet i DUs praksis utover dette, som for eksempel hva det var med de arbeidsplassene DU skapte som gjorde at kvinner ikke gikk inn i dem. Forslagstillerne tok det for gitt at kvinner ønsket seg inn i dem, og at problemet var at kvinner ikke fikk tilgang til arbeidsplassene. En slik tatt-for-gitt holdning ble kritisert av flere kvinneorganisasjoner som mente at kjønnskvotering langt fra var tilstrekkelig. Ytterligere tiltak var nødvendig for å sikre kvinners interesser.

Det var ikke kvinneorganisasjonenes kritikk som kom til å danne grunnlaget for den kvinnerettede politikken innpass på den distriktpolitiske agenda. Sentrale distriktpolitiske aktører, deriblant DU selv, argumenterte imot kjønnskvotering med henvisning til at det ville gjøre situasjonen vanskeligere for bedrifter som kunne tenkes å etablere seg i distriktene. DU oppfattet til og med forslaget som i direkte strid med distriktpolitikken (se DU-styrets vedtak av 6 juli 1978, sitert før). Behandlingen i Stortinget viste at de borgerlige partiene, som var i mindretall, hadde samme oppfatning som DU. De hevdet at kjønnskvotering ville hindre etableringer i distriktene, fordi det ville skremme potensielle bedrifter fra å etablere seg i distriktene hvis det ble innført en regel som sa at 40 prosent av arbeidsplassene som fikk DU-støtte skulle gå til kvinner. Argumentasjon bar preg av en forståelse av kvinnelig arbeidskraft som mindre verd enn mannlig. Den likhetsorienterte forståelsen av kjønn ble avvist.

Motstanderne mot kjønnskvotering vant fram med sitt syn, i og med regjeringsskiftet i 1981 da Høyre tok over makten. Til tross for at den generelle offentlige agenda var likhetsorientert, var ikke den spesifikke, distriktpolitiske agendaen moden for en likhetsorientert politikk. Endringene i forståelsen av kjønn i det offentlige rom bidro likevel til at tanken om en kvinnerettet distriktpolitikk ikke ble oppgitt. DU måtte forholde seg til endringene på den generelle agenda for å opprettholde sin legitimitet i samfunnet. Slik ble spørsmålet om kvinner i distriktpolitikken legitimert, om enn ikke som et likestillingsspørsmål. En kvinnerettet politikk basert på en patriarkalsk forståelse av kjønn var under utvikling.

Satsing på sysselsetting for kvinner i distriktene kunne aksepteres som et ledd i arbeidet med å nå hovedmålet for distriktpolitikken, nemlig opprettholdelse av bosettingsmønsteret. Det offentlige måtte gjøre noe med kvinners flyttehyppighet for å hindre avfolking, og sysselsetting ble ansett som et nødvendig ledd i dette. Slik sett var synet på kvinner endret i forhold til noen år tidligere. Det var blitt en generell aksept for at kvinner ikke lenger så ekteskapet som sin primære kilde til livsopphold, men at også de ønsket og hadde behov for inntektsgivende arbeid. Begrunnelsen for å bidra til økte sysselsettingsmuligheter for kvinner i distriktene var likevel ikke likhetsorientert. DU tok eksplisitt avstand fra å drive likestillingspolitikk. Den kvinnerettede politikken fant sin begrunnelse i målet om å opprettholde bosettingsmønsteret, og det var bare som ledd i dette at den nye politikken kunne aksepteres. Det var fortsatt slik at de distriktpolitiske myndighetene definerte menn som de primære aktørene for distriktsutbyggingen.

Å bidra til kvinners sysselsettingsmuligheter ble ikke sett på som et ledd i distriktsutbyggingen, men som et ledd i å sikre det reproduserende materialet i distriktene. At sysselsetting for kvinner ble sett på som tiltak for å sikre at de ble boende i distriktene, er uttrykk for en forståelse av kvinnen som Den andre. Et slikt syn innebar en forståelse av kvinners arbeidsinnsats som uten særskilt betydning for utviklingen i distriktene. Kvinners sysselsetting var viktig for at kvinner skulle ha noe å gjøre, slik at de ikke flyttet. Rasjonalet for å ha en kvinnerettet politikk var ikke knyttet til det potensialet for nærings- og bygdeutvikling det lå i å realisere de menneskelige ressursene distriktskvinner representerte. Forståelsen som fikk gjennomslag var at uten kvinner ble det verken koner eller barn til de primære aktørene i distriktsutbyggingen. Politikken ble begrunnet i menns interesser og behov.

Det kvinnerettede arbeidet som ble del av den distriktpolitiske dagsordenen tidlig på 1980-tallet hadde slik et *patriarkalsk* rasjonale.

Likhetsorientert offentlig agenda som drahjelp

Innovatørene forsøkte å få innpass på den distriktpolitiske agendaen med en likhetsorientert tilnærming. De ville bidra til å sikre distriktskvinner adgang til

arbeidsplasser, men de lyktes ikke. De hadde ikke nok individuell makt. Den kvinnerettede politikken slo igjennom med et patriarkalsk rasjonale og var således i overensstemmelse med distriktpolitikken for øvrig.

Manglende individuell makt ble delvis kompensert for gjennom de distriktpolitiske beslutningsprosessenes påvirkning fra den generelle offentlige agenda. Da kvinnesatsingen ble en del av den distriktpolitiske dagsordenen, var kvinnespørsmålet generelt utviklet og modent på utsiden. Med en høyt profilert likestillingsdiskurs både nasjonalt og internasjonalt var det vanskelig, om overhodet mulig for distriktpolitikken å avvise kvinnespørsmålet helt og holdent. Slik kan vi forstå at den ikke ble avvist, men akseptert under forutsetning av at den holdt seg innenfor den distriktpolitiske diskursens rammer.

Kvinnespørsmålets modningsprosess på den generelle offentlige agenda hadde resultert i en politikk for å sikre likestilling mellom kvinner og menn. 1970-tallets radikale kvinnebevegelse, som hadde vært drivkraften når det gjaldt å fremme kvinnespørsmål, hadde stått for en annen tilnærming, nemlig frigjøring av kvinner. Frigjøring handlet om mer enn likestilling, samtidig som likestilling ikke i enhver sammenheng ville være frigjørende. Mange så endog på effektene av likestillingstenkningen som negativ for kvinners frigjøring. Frigjøringsperspektivet viste seg ikke å være gangbart på den generelle offentlige agenda. Der gjaldt likestillingsperspektivet, som i sin tur viste seg ikke å være gangbart på den spesifikke, distriktpolitiske agendaen. Myndighetene så det ikke som en distriktpolitisk oppgave å sikre distriktskvinner like muligheter og rettigheter som distriktsmenn. Kjønnspromatikk var ikke et legitimt diskusjonstema i distriktpolitikken på begynnelsen av 1980-tallet. I distriktpolitikken var det legitimt å diskutere 'distriktsproblemer' som et kjønnsblindt fenomen. Det var aldri snakk om 'mannsproblemer' samtidig som 'kvinneproblemer' var definert ut. Den distriktpolitiske diskursen var med på å bestemme hva slags forståelse av kjønn som kunne og ikke kunne bli del av den distriktpolitiske agendaen. Innovatørene forholdt seg til at det var andre enn dem som kontrollerte agendaen. Politikken ble utviklet med det for øye, det vil si at den ble tilpasset den dominerende diskursen.

Likestillingsdiskursen på den generelle, offentlige agendaen ble i overfarten til den spesifikke, distriktpolitiske agendaen omformet til å gjelde hvordan distriktskvinner kunne bidra til å løse de presumptivt kjønnsnøytrale 'distriktsproblemene'. Det handlet ikke om at politikken skulle bidra til likestilling, men om å sikre at kvinner ble boende i distriktene slik at fraflytting kunne forhindres. Noe av likestillingsdiskursen var likevel blitt med, nemlig en forståelse av at mange kvinner heller enn å basere sitt liv på økonomisk avhengighet av menn, ønsket et selvstendig økonomisk grunnlag. Fokuset på "manglende sysselsetting for kvinner i distriktene" var et uttrykk for dette.

Femokratenes tilpasning av politikken til den dominerende distriktpolitiske diskursen kan forstås i lys av Lukes' tredje maktdimensjon, altså at tilpasningen var et resultat av at aktørene ikke kunne forestille seg noe alternativ. Like fullt var enkelte femokrater på denne måten med på å begrense debatten og avgjøre hvilke saker som ble ansett som legitime og verdige å ta opp. De spilte bevisst eller ubevisst på lag med de mektige aktørene på den distriktpolitiske arenaen og bidro med det til å holde tenkningen om det kvinnerettede arbeidet innenfor den gitte diskursens rammer.

Distriktskvinner som subjekter – under tvil

Kravet om kvinneretting av distriktpolitikken var et ledd i arbeidet med å redefinere kvinner fra uvesentlige til vesentlige. Erkjennelsen av at ikke alle kvinner var gift, at mange var eneforsørgere og at kvinner faktisk ønsket inntekt på egne vegne, slik DU uttrykte det i sin årsmelding fra 1981, representerte en viss endring i forståelsen av kjønn innenfor det distriktpolitiske feltet. Det ga en åpning for å forstå distriktskvinner som subjekter. Den kontante avvisningen av likhetsorienteringen som grunnlag for politikken, bidro likevel til at forståelsen av kvinnen som Den andre ble opprettholdt.

Opprettelsen av ABK-utvalget i 1983 (Arbeid for begge kjønn), kan forstås som et uttrykk for at DU så behovet for å bygge opp et organisasjonsapparat som kunne ivareta det kvinnerettede arbeidet. Ressursmessig hadde utvalget dårlige arbeidsvilkår, men dette ble mer framtrødende i politikkenes andre fase. Jeg skal derfor analysere dette spørsmålet

senere i oppsummeringen. Fra den første fasen er det få holdepunkter i forhold til om politikken i praksis ville bidra til å gi kvinner økt økonomisk makt, selv om vektleggingen av sysselsetting pekte i den retning.

Ideen om kvinneretting av distriktspolitikken kan forstås som et krav om plass i det universelle. Omdefineringen og tilpasningen til den dominerende distriktspolitiske diskursen som skjedde i den første fasen, innebar likevel at det nye politiske initiativet bidro til opprettholdelse av kvinnen som Den andre. Rasjonalet for politikken var patriarkalsk og betingelsene for det kvinnerettede arbeidet var at det holdt seg innenfor den distriktspolitiske diskursen og at arbeidet ikke gikk utover det øvrige distriktspolitiske arbeidet. Effekten av tiltak og virkemidler som ble satt i verk måtte støtte opp om hovedmålene for distriktspolitikken, samtidig som bruken av ressurser måtte være minimal. Politikkenes første fase representerte en betinget seier i kampen om dagsordenen.

15.2 Andre fase: Utvikling av en distriktspolitisk innovasjon

Den andre fasen er definert som perioden fra 1985 til 1989. Denne fasen var karakterisert av et aktivt utviklingsarbeid i forhold til den kvinnerettede politikken. Innovatørene la ned betydelig energi i å utvikle en politikk som satte distriktskvinner i sentrum og som bidro til deres utvikling. Fokus er satt på DU som den sentrale enheten og utviklingen av politikken analyseres med utgangspunkt i en forståelse av kjønn som integrert i organisasjonsstrukturen. Organisasjonen forstås kontekstuel. Den opererer i sosiale og kulturelle omgivelser og fungerer som et resultat av at reelle personer forholder seg til hverandre på bestemte måter. Aktørene inngår i kontinuerlige forhandlinger for restrukturering av organisasjonen og redefinering av oppgaver og problemforståelser. Aktørenes handlinger står sentralt i analysen, men handlingene ses i lys av organisasjonens strukturelle rammer. Spørsmålet om hvilke utviklingsmuligheter den kvinnerettede distriktspolitikken hadde innenfor den patriarkalske distriktspolitiske diskursen belyses i denne fasen.

Tendenser til kvinnesentrering og mangfoldsorientering

Elementer i kvinnesatsingen på 1980-tallet kan tolkes som om politikken var basert på en *kvinnesentrert* forståelse av kjønn. En slik kjønnsforståelse ser på kvinner og menn som grunnleggende ulike. Ulikhetene har dels kommet som følge av biologiske forskjeller, særlig knyttet til reproduksjon. Dels anses ulikhetene som resultat av menns undertrykking av kvinner. Kvinner har, i følge en slik forståelse, egenskaper som gjør dem til gode ledere og gode forvaltere av natur og samfunn. Innenfor en rendyrket kvinnesentrert kjønnsforståelse anses kvinners egenskaper som moralsk sett bedre enn menns. Slik blir forståelsen av kjønnsrelasjonene hierarkiske med kvinner på toppen. Den kvinnerettede distriktspolitikken var ikke rendyrket kvinnesentrert i sin tilnærming, men bar preg av en slik forståelse. Å hevde at kvinnelige etablerere var annerledes enn mannlige og at tiltaksstigen (se s 205) var et velegnet arbeidsredskap for *kvinner*, bidrar til en slik tolkning. Det å utvikle virkemidler som var spesifikke for kvinner i stedet for å utvikle generelle, kjønnsnøytrale virkemidler som tok utgangspunkt i kvinners erfaringer, peker i retning av en forståelse av kvinner og menn som essensielt forskjellige. I argumentasjonen for satsing på kvinnelige etablerere ble det også trukket fram at kvinner sjeldnere enn menn gikk konkurs. Slik ble kvinner framhevet som verdige å satse på, kanskje til og med mer verd å satse på enn menn.

Særlig mot slutten av 1980-tallet kunne deler av innovatørens arbeid også tolkes inn i en *mangfoldsorientert* forståelsesramme. En mangfoldsorientert forståelse av kjønn innebærer at det skarpe skillet mellom kvinner og menn brytes. Konstitueringen av kjønn anses som en interaktiv, dynamisk prosess med biologiske, kroppslige og sosiale elementer. Hva som er kvinnelig og hva som er mannlige kan ikke bestemmes a priori. Relasjonene mellom kvinner og menn forstås som egalitære der ikke noe skulle tilsi at det ene kjønn skal stå over det andre. Interne forskjeller innen gruppen av menn og gruppen av kvinner framheves. En alternativ tolkning av tiltaksstigen er at den var et uttrykk for en forståelse av kvinner som en differensiert gruppe med ulike behov. Tilpasning av tiltak og virkemidler i forhold til konkrete kvinners ønsker og behov var ledd i det

kvinnerettede arbeidet på den tiden. Slik kan arbeidet både tolkes inn i et kvinnesentrert og et mangfoldsorientert perspektiv.

Til tross for tendensene til kvinnesentrert og mangfoldsorientert politikktutvikling, var femokratene opptatt av å argumentere for den kvinnerettede politikken i forhold til de overordnede distriktpolitiske målene. De argumenterte for at kvinnesatsingen var et ledd i arbeidet med å opprettholde bosettingsmønsteret. Femokratene bidro på denne måten til å forsterke synet på distriktskvinner som virkemidler for den patriarkalsk orienterte distriktpolitikken. De vektla imidlertid nødvendigheten av at politikken måtte ta andre hensyn og være annerledes enn tidligere hvis distriktskvinner skulle gi sitt bidrag til måloppnåelsen.

Gjennom å fremme en annerledes politikk var innovatørene også med på å utvide den distriktpolitiske diskursens rammer. De arbeidet fram en distriktpolitisk innovasjon. Det handlet ikke bare om å skape (industri)arbeidsplasser. Forståelsen av bosettingsspørsmålet måtte utvides. Innovatørene var opptatt av å forstå kvinners situasjon i distriktene som noe mer enn mangel på arbeidsplasser. De mente at det å sikre kvinner sysselsetting ofte også innebar behov for mobilisering av kvinner, omsorgsavlastning og kompetanseheving. Utviklingen av tiltaksstigen, samt en egen modell som ble lagt til grunn for støtte til kvinnelige etablerere kom i denne perioden. Den kvinnerettede politikken var i større grad enn distriktpolitikken for øvrig helhetsorientert med forsøk på å sette kvinners liv i sentrum. Problemet ble forstått som mer enn sysselsetting. Arbeidsmåten var i tillegg det vi i dag ville kalle proaktiv, i motsetning til den øvrige distriktpolitikken som i hovedsak dreide seg om å gi lån og tilskudd etter søknad. Problemet var at den utvidede forståelsen bare gjaldt den kvinnerettede delen av distriktpolitikken. Innovatørene forsøkte uten hell å få det helhetlige perspektivet til også å gjelde den øvrige distriktpolitikken, men det var bare kvinnesatsingen som ble gitt tillatelse til å være annerledes - for en stund.

Økt handlingsrom, men lite makt

Innovatørene hadde stått for utvikling av en kvinnerettet politikk som var annerledes enn den øvrige distriktpolitikken og som var fundert dels på en kvinnesentrert og dels på en mangfoldsorientert forståelse av kjønn. Ved å se på hvilke posisjoner i organisasjonen innovatørene arbeidet ut fra, er det vanskelig å forstå hvordan det var mulig å få til en slik utvikling. Organisasjonen hadde ikke vært villig til å tilføre innovatørene makt i form av tilstrekkelig antall og fulle stillinger i betydningsfulle posisjoner. Et sentralt tema i forhandlingene om den kvinnerettede distriktpolitikken var nettopp organiseringen av arbeidet, inkludert plassering av innovatørene i stillingshierarkiet, antallet femokrater og deres stillingsbrøk. Resultatet av langvarige og til dels tunge forhandlinger var organisering i prosjekt med rapportering til administrerende direktør. Dette var en moderert utgave av den organisasjonsmodellen femokratene hadde ønsket og sett på som ideell. Den ga økt handlingsrom til tross for lite makt gjennom innovatørenes plassering i hierarkiet.

Forhold utenfor den kvinnerettede politikken selv bidro til å utvide innovatørenes handlingsrom. Kravet som var framsatt gjennom St meld nr 55 1980-81, om at DU skulle fungere som et tiltaksorgan var viktig. DU skulle prøve ut nye ideer og metoder i tiltaksarbeidet. Dette gjaldt også for det kvinnerettede arbeidet som dermed fikk mulighet til å tøyne grensene for den distriktpolitiske diskursen. Utviklingen av den kvinnerettede politikken på 1980-tallet representerte en slik tøyning av grenser. Gjennom prosjektarbeid og andre utradisjonelle måter å arbeide på, ble fokus rettet mer mot kvinner enn det som var forutsatt da politikkområdet fikk plass på dagsordenen.

I oppbyggingsperioden for den kvinnerettede politikken sto det kvinnerettede arbeidet i en friere stilling i forhold til distriktpolitikken enn det hadde gjort før. Forsøks- og tiltaksperioden i distriktpolitikken ga et handlingsrom som gjorde det mulig for innovatørene å prøve ut tiltak som bar preg av kvinnesentrering og mangfoldsorientering og som i sin konsekvens bygget opp om kvinners interesser og behov i distriktene. Innovatørenes relativt friere stilling gjorde dem mindre avhengige av aksept hos mektigere aktører i hovedorganisasjonen.

Innovatørene hadde ervervet et større handlingsrom, men de måtte likevel forholde utviklingsarbeidet til den distriktpolitiske diskursen. Det kvinnerettede arbeidet måtte ha som målsetting å bidra til opprettholdelse av bosettingsmønsteret. Det innovative utspilte seg i forhold til hvordan en kunne forstå sammenhengen mellom distriktskvinnens situasjon og opprettholdelse av bosettingsmønsteret. Endringer i kvinners liv kunne derfor trekkes inn, men det var klare grenser for hvilke debatter som kunne føres og det var ikke innovatørene som satte disse grensene. En debatt om likestilling eller feminisme var ikke legitim. Målet med arbeidet kunne for eksempel ikke være å utvikle kvinner, for det ville være feministisk, men i praksis kunne utvikling av kvinner finne sted som et virkemiddel for å nå målet om å opprettholde bosettingsmønsteret. Så lenge kvinner ble boende i distriktene var ikke denne distinksjonen et problem, men den ville bli det dersom resultatet av utviklingen av kvinner ikke innebar opprettholdelse av bosettingsmønsteret. Det var også et problem at diskursen ikke tillot en åpen debatt om dette.

Distriktpolitikken opererte med en snever forståelse av distriktsutvikling. Det dreide seg om utvikling av fulltids arbeidsplasser innenfor visse næringer. Tjenesteytende næringer, der kvinner oftest var sysselsatt, var definert ut. Forståelsen ga heller ikke rom for å se på barnehager som bedrifter. Barnehager ble ansett som velferdstilbud som DU ikke skulle holde på med. Da det etter hvert likevel ble vedtatt en prøveordning med bedriftsbarnehager innenfor rammen av den kvinnerettede distriktpolitikken, var dette begrunnet med kvinners behov for omsorgsavlastning. Dersom kvinner skulle delta aktivt i yrkeslivet, trengte de adekvat omsorg for barna. Det var først etter at ordningen hadde eksistert en stund at dominerende distriktpolitiske aktører medga at barnehager representerte et viktig arbeidsmarked for kvinner i distriktene, men dette ble bare sett på som en bieffekt av ordningen. En slik forståelse er et klart uttrykk for synet på kvinner og kvinners virke som annenrangs i forhold til menn og menns virke.

Kampen om det næringsmessige virkeområdet som sto sentralt i forhandlingene om kvinnesatsingen, illustrerer utøvelse av en diffus, patriarkalsk makt i den andre fasen.

Innovatørene var opptatt av at DUs næringsmessige virkeområde representerte eksklusjon av kvinner fra de distriktpolitiske virkemidlene og vurderte endring av dette som avgjørende.

Motstanden mot å utvide det næringsmessige virkeområdet kan tolkes som et resultat av at sentrale distriktpolitiske aktører ikke ønsket kvinner inn som næringsaktører, altså en direkte patriarkalsk handling. Tatt i betraktning at åpning av virkeområdet ville få små konsekvenser totalt sett, men betydelig økonomisk og symbolsk betydning for distriktskvinner, er en slik tolkning nærliggende.

En annen mulig tolkning er at det næringsmessige virkeområdet ble sett på som viktig og riktig, og at det var en tatt-for-gitt-het at kvinners næringsinteresser ikke var del av den egentlige distrikts- og næringspolitikken. Det vil si at de dominerende aktørene ikke hadde et reflektert forhold til kjønn i næringslivet og at de ikke tenkte over eller var bekymret for konsekvensene det fikk for kvinner at virkeområdet forble lukket. En slik tolkning innebærer en forståelse av de dominerende aktørenes handlinger som mer indirekte, men likefullt patriarkalske.

Maktutøvelsen ble møtt med motstand fra innovatørene med unntak av ett tidspunkt, da informasjonskampanjen *"Nå satser vi på kvinner!"* i 1985 ble lansert. I kampanjematerialet som henvendte seg til målgruppen, sto det ingenting om at satsingen var begrenset til DUs næringsmessige virkeområde. Det ga et uriktig signal om at kvinnesatsingen gjaldt alle typer næringsutvikling, mens den i realiteten bare gjaldt for kvinner som handlet i henhold til normen definert av distriktsutbyggingsmyndighetene. Slik bidro femokratene til å opprettholde status quo, men det var kortvarig. De rettet opp feilen ved neste korsvei og fortsatte arbeidet med å næringsnøytralisere distriktpolitikken.

Et annet uttrykk for den patriarkalske maktutøvelsen var fokuseringen på at kvinner i distriktene hadde oppnådd mye, mens ressursinnsatsen og endringene i virkemidlene i realiteten representerte krusninger på overflaten. Økonomisk sett utgjorde

kvinnesatsingen om lag to prosent av DUs budsjett, mens selv innovatører understreket hvilken storsatsing det var snakk om. Ved å gjøre dette bidro de til å opprettholde en patriarkalsk forståelse av kjønn, fordi det var et signal om at kvinnen, Den andre, ikke kunne forvente mer. Hun måtte være fornøyd med det lille hun ble tilbudt. Tolkningen av dette som maktutøvelse bunner i en forståelse av at innovatørene var fratatt ”*mulighetene til å opponere gjennom å skape deres oppfatninger, deres erkjennelser og preferanser på en slik måte at de aksepterer sin rolle i den eksisterende orden (...) fordi de ikke ser eller kan forestille seg noe alternativ*” (Lukes 1974, s 24, sitert før). Maktutøvelsen var patriarkalsk fordi ”*den eksisterende orden*” var kvinners underordning.

Politisk endring tross alt

Det økte handlingsrommet innovatørene hadde ervervet gjennom den andre fasen, gjorde det mulig å utvikle en annerledes politikk, en innovasjon, til tross for det svake maktgrunnlaget. Fordi det kvinnerettede arbeidet var organisert som prosjekt utenom den ordinære organisasjonsstrukturen og hadde politisk aksept for å drive pilot- og forsøksvirksomhet, var ikke arbeidet avhengig av organisasjonen for øvrig for å få til endring. Innovasjonen dreide seg om politisk endring i forhold til distriktskvinner, ikke i forhold til distriktpolitikken som sådan. At ’kvinner’ mot slutten av denne fasen ble definert som ett av fire satsingsområder i DU, kan karakteriseres som en form for politisk endring i distriktpolitikken som helhet, men denne endringen gjaldt bare på symbolplanet.

Det kvinnerettede arbeidet i den andre fasen kan karakteriseres som politisk endring fordi det satte distriktskvinner og deres situasjon i sentrum og utviklet en helhetlig politikk fra det. Det innebar et fokus på egenutvikling, næringsretting, velferdsorientering og lokalsamfunnsutvikling. Tanken var at det var mer enn arbeidsplasser som skulle til for at kvinner skulle bo i distriktene. Det var dette som gjorde den kvinnerettede politikken annerledes enn den øvrige distriktpolitikken.

Arbeidet med egenutvikling handlet blant annet om at kvinner som deltok i mobiliseringstiltak og selvtillyskurs skulle redefinere seg fra uvesentlige til vesentlige.

De skulle våge å tre ut av posisjonen som Den andre og ta aktivt del i samfunns- og næringsutviklingen. Det næringstettede og velferdsorienterte arbeidet var konsentrert om å øke kvinners deltakelse i arbeidslivet gjennom omsorgsavlastning og sysselsetting. Oppbygging av relevante politiske institusjoner var i liten grad inkludert i det eksterne arbeidet, men innad i DU var organisering et viktig forhandlingstema. Det institusjonsbyggende arbeidet internt var således et viktig element i muliggjøringen av innovasjonen.

Det innovative, nyskapende ved kvinnesatsingen i den andre fasen kan karakteriseres som krav om plass i det universelle, men det var ikke et entydig krav. Flere trekk ved politikken bidro til opprettholdelse av status quo, samtidig som endringene i kjønnsforståelsen i den kvinnerettede politikken ikke fikk konsekvenser for den øvrige politikken.

15.3 Tredje fase: Å gjøre til et nødvendig ledd i det hele

Den tredje fasen er definert som perioden fra 1989 til 1993 da spørsmålet om integrering dominerte debattene i det kvinnerettede arbeidet. Fram til 1989 hadde innovatørene utviklet en politikk basert på en forståelse av kjønn som dels kvinnesentrert og dels mangfoldsorientert. Dette skilte den fra den øvrige distriktpolitikken som var basert på en patriarkalsk forståelse av kjønn. Utviklingen av det nye politikkkfeltet hadde foregått utenfor den ordinære organisasjonsstrukturen og på siden av den øvrige distriktpolitiske virksomheten. Som resultat av økt fokus på integrering av kvinneperspektiver i all offentlig politikk mot slutten av 1980-tallet, ble krav om integrering av den kvinnerettede distriktpolitikken også reist. DU hadde som mål for kvinnesatsingen at den skulle gjøres til et nødvendig ledd i distriktpolitikken som helhet. En ville ikke ha 'særtiltak' i distriktpolitikken. Integreringsspørsmålet ble videre aktualisert som følge av at DU sto overfor en mulig omorganisering som innebar fusjonering med andre næringspolitiske organer.

Denne fasen er analysert med utgangspunkt i teorier om integrering. Resultatet av integreringsprosessen ville være avhengig av om en ville integrere kvinner, virkemidler, et nytt fagfelt, eller om integrering ble brukt som en strategi for politisk endring. Ytterligere en mulighet var at debatten om integrering ble brukt som strategi for assimilering, det vil si som et forsøk på å fjerne den kvinnerettede politikken fra dagsordenen.

For innovatørene var målet å drive integrering som strategi for politisk endring. Det vil si at de ønsket endringer i distriktpolitikken som helhet slik at det ikke bare skulle være den kvinnerettede delen som kom kvinner til gode. Det endelige målet var at distriktpolitikken ikke lenger skulle ha en patriarkalsk forståelse av kjønn som basis. Toneangivende aktører i DU mente på sin side at integrering innebar at tiden for 'særtiltak' var forbi og at det kvinnerettede arbeidet skulle drives som del av den ordinære virksomheten. Forskjellen på de to posisjonene var at innovatørene mente en 'særstrategi' med kapasitet, kompetanse og kreativitet var helt nødvendig for å få til integrering, mens de lojale byråkratene og nølerne mente tiden var inne for å fordele ansvaret til alle i organisasjonen.

Motsetninger tiltrekker hverandre ikke

Integrering av et politikkområde basert på en kvinnesentrert/mangfoldsorientert forståelse av kjønn inn i et politikkområde basert på en patriarkalsk forståelse av kjønn bød på problemer. Arbeidet med å integrere kvinnesatsingen skapte konflikter relatert til ulike forståelser av hva det kvinnerettede arbeidet var og hva integrering av det betydde. Kampen om integreringen var i realiteten en kamp om hva slags forståelse av kjønn som kunne danne basis for det kvinnerettede arbeidet spesielt og distriktpolitikken generelt. Det var ikke slik at motsetningene mellom den kvinnerettede politikken og den øvrige politikken tiltrakk hverandre og med det frambrakte en dynamisk endringsprosess mot en større felles enhet. Det var en prosess preget av den dominerende distriktpolitiske diskursens definerings av det kvinnerettede arbeidet som Den andre i forhold til den øvrige distriktpolitikken som Den ene. Det kvinnerettede arbeidet var underordnet og

måtte tilpasse seg. Forståelsen av kjønn måtte justeres slik at den ikke kolliderte med den øvrige politikken.

Integrasjon uten diskusjon

I integreringsfasen ble innovatørenes svake maktposisjon tydelig. Innovatørene mente de hadde oppnådd mye som ville bli borte dersom integreringen innebar å fjerne 'særstrategien', fordi de da ville være ute av posisjon til å få ting igjennom i organisasjonen. Det var dessuten 'særstrategien' som utgjorde kvinnesatsingen. Det var denne som hadde muliggjort utviklingen av en politikk basert på en kvinnesentrert/mangfoldsorientert forståelse av kjønn. De mente at integrering i praksis ville bety avvikling av kvinnesatsingen.

Innovatørene ble ikke hørt. Andre mektigere aktører hevdet at det var oppnådd så mye både på holdningssiden og ellers at det var på tide å få til en reell integrering. De mente at det ikke var noen fare forbundet med å velge en ny strategi for arbeidet. Denne linjen gikk seirende ut av forhandlingene om integreringsspørsmålet. Det ga seg utslag i færre ressurser til det kvinnerettede arbeidet, samt svakere plassering av femokratene i organisasjonen.

Et problem i denne fasen var at ulikhetene i problemforståelse og kjønnsforståelse ikke ble artikulert. Forsøk på å reise en åpen debatt om hva integrering i realiteten ville innebære politisk og organisatorisk ble avvist av toneangivende aktører. Deres argument var at integrering var den eneste måten å opprettholde kvinnesatsingen på. Å være innovatør og imot integrering ble ansett som en umulig kombinasjon, eller som et utslag av likestillingskamp. Likestillingsdebatten ble ansett som irrelevant eller upassende, noe som ikke hørte hjemme i den distriktpolitiske diskursen.

Slik ble debatten stengt for annet innhold enn hvordan integreringen skulle foregå. Om integrering var fornuftig og hvilke konsekvenser en integreringsstrategi kunne få, var tema som ikke falt innenfor diskursens rammer. Innovatører som forsøkte å innlemme slike tema ble effektivt utdefinert. DU var en organisasjon hvis kjønnete substruktur ikke

var italesatt og problematisert og den manglende åpenheten for grunnleggende debatter kan følgelig forstås som et ledd i den maktutøvelsen det er ikke å anerkjenne dette.

Aktører som var med på å legge lokk på debattene, særlig kvinnene, kan ha fryktet at deres deltakelse i slike debatter kunne tolkes i retning av at de selv var likestillingsforkjempere eller feminister. Det ville i så fall gi dem et 'stempel' som kunne hindre deres videre karriere i organisasjonen. En av femokratenes uttalelse om at hun hadde fått karriere i organisasjonen *"på tross av snarere enn på grunn av arbeidet med kvinnesatsingen"* (Informant 1996), bygger opp om en slik tolkning. I stedet for å bidra til åpenhet om problematiske forhold var de dermed med på å bevare den distriktpolitiske diskursens rammer og slik definere seg selv i sentrum av den.

Uttalelser fra enkelte femokrater om at DU på slutten av 1980-tallet hadde kommet langt med integreringen av kvinnesatsingen og at de stort sett var fornøyde med tingenes tilstand er igjen et uttrykk for strukturell makt i Lukes forstand. Å mene det i en situasjon der kvinner og det kvinnerettede åpenbart ikke hadde prioritet, kan forstås som at de oppfattet DU og DUs diskursive rammer som om det var deres egne preferanser og at de derfor aksepterte sin rolle i den eksisterende orden, enten fordi de ikke så eller kunne forestille seg noe alternativ, eller fordi de så organisasjonen som gitt og uforanderlig.

Integrering for politisk endring?

Integreringsfasen var en prosess som innebar tilpasning av kjønnsforståelsen i kvinnesatsingen til kjønnsforståelsen i den øvrige distriktpolitikken. Prosessen som skulle være å gjøre kvinnesatsingen til et nødvendig ledd i det hele hadde vært ensidig. Sluttresultatet lå nærmere assimilering og kooptering enn politisk endring. De elementene i kvinnesatsingen som var basert på en kvinnesentrert eller mangfoldsorientert kjønnsforståelsen ble ikke oppfattet som et nødvendig ledd i distriktpolitikken som helhet. Integrering for politisk endring slik innovatørene ønsket, representerte et klart krav om plass i det universelle, men slik integreringsarbeidet foregikk i praksis dreide det seg om opprettholdelse av den kvinnerettede politikken og dermed kvinnen, som Den andre.

15.4 Fjerde fase: En monolittisk tatt-for-gitt-het

Perioden fra 1993 til 2000 er definert som den fjerde fasen i det kvinnerettede distriktpolitiske arbeidet. Den representerer samtidig den siste fasen som behandles i avhandlingen. Her trekkes de ulike teoretiske tilnærmingene som før er brukt inn i analysen av politikken slik den utviklet seg i den nye organisasjonen, SND.

Integreringsprosessen var en forberedelse til de organisatoriske endringene som skulle komme med opprettelsen av SND i 1993. SND representerte en dreining i fokus fra distriktsutbygging til generell næringsutvikling og verdiskaping, samtidig som forståelsen av næringsutvikling fikk et monolittisk preg. Næringsutvikling skulle forstås på en måte, nemlig slik SND og organisasjonens eiere hadde definert den. Fasen for forsøk og utprøving av nye ideer var definitivt over og kunnskap og kompetanse fra det kvinnerettede arbeidet hadde ikke vært med på å legge premissene for hva som skulle kunne regnes som næringsutvikling i Norge. Det kvinnerettede arbeidet måtte vente til SND som organisasjon og kulturell enhet var etablert, deretter forholde seg til premisser lagt av næringspolitiske aktører i Storting og regjering/departement. Dette var aktører som ikke hadde vist spesiell interesse for kvinner i distriktsnorge eller for den kvinnerettede politikken som hadde vært ført i DU. Kvinne- og kjønnsproblemer var ikke tenkt inn som premiss for etableringen av institusjonen SND.

Likhetsorientering og moderne patriarkat uttrykt som mangfold

I integreringsprosessen og ved overgangen til SND ble det utviklet et nytt rasjonale for kvinnesatsingen. Det ble oppfattet som et nødvendig ledd i tilpasningen til nye premisser. Kvinnesatsingen fikk nye mål og nye målgrupper. Målet var knyttet til lønnsomhet for næringslivet og målgruppen var velutdannede og faglig kvalifiserte kvinner. En sentrering av kvinnesatsingen rundt disse målgruppene innebar å betrakte dem som nødvendige ressurser for næringslivets suksess. En slik tilnærming falt innenfor rammene av den gjeldende SND-diskursen. Forståelsen av kjønn syntes med dette å ha dreid i retning av *likhetsorientering* igjen. Kvinner og menn ble ansett som like viktige for

næringslivet. Kvinner representerte halvparten av næringslivets ressurspotensial. Poenget med den kvinnerettede politikken var å rette opp imperfeksjoner i markedet som hadde gjort at kvinner ikke på samme måte som menn hadde kunnet ta i bruk sine evner og talenter. Med det nye rasjonalet burde kvinnesatsingen kunne bli en integrert del av SNDs virksomhet. Det var ingenting til hinder for det verken i SND eller i kvinnesatsingen som hadde tilpasset seg og føyd seg logisk inn i SNDs tenkning.

Diskusjoner om næringsliv og ledelse på 1990-tallet hadde en tendens til å vektlegge mangfold. Det ble hevdet at moderne næringsliv som skulle konkurrere internasjonalt trengte bredt sammensatte lederteam som kunne møte ulike typer utfordringer. Innovatørene deltok i denne debatten med argumenter om betydningen av kjønn som del av mangfoldet. På det retoriske planet, både i SND og i den generelle offentlige debatt fikk innovatørene støtte⁷²:

”Kvinner som ressurs er et kjempebra bidrag. Jeg skjønner ikke folk som ser på om det er kvinne eller mann. Vitsen er at du har noen som kan gjøre noen ting. At de er med på å skape et miljø... Hvis vi ikke har med kvinner så mister vi et eller annet” (Informant 1996).

Det ble uttrykt en generell forståelse som tilsa at kvinner kunne bidra til det nødvendige mangfoldet i næringslivet:

”Når jeg ansetter folk prøver jeg å ansette folk som er litt forskjellige sånn at vi får opp en diskusjon og kan få belyst en sak fra forskjellige sider. Da får du stort sett et bedre resultat. Og kvinner er jo en del av det der. De ser litt annerledes på en del ting enn det vi gjør, har med seg litt andre verdier og ting som kan være viktig. Derfor skjønner ikke jeg at det ikke er flere jenter som hiver seg på karusellen. Når du ser på utdannelsesnivået, så blir jo jentene bedre enn gutta i gjennomsnitt. Det er flere jenter enn gutter som tar høyere utdanning og stort sett så gjør de det jo bedre også – i hvert fall teoretisk” (Informant 1996).

⁷² Sitatene som brukes her er fra den tredje serien med intervjuer som er gjennomført i forbindelse med denne studien. De er ikke referert tidligere i teksten, men trekkes inn i oppsummeringen fordi de illustrerer generelle poeng med hensyn til forståelser av kjønn i næringspolitisk tenkning.

Den samme informanten understreket likevel at:

”Det er jo mange som er redde for å ansette en kvinne fordi de er redde for at de skal bli bedre enn deg og alt det der surret. Men du greier ikke å vinne ute i marken hvis du ikke har det beste teamet, og da spiller det ingen rolle om de har skjørt eller bukser. Hvis folk ikke har den holdningen, må du jobbe med holdninger”.

Til tross for slike utsagn som minnet om en likhets- eller mangfoldsorientert forståelse av kjønn i SND, var det ingen særlig forståelse for at det var behov for en kvinnesatsing. I og med at kvinner og menn var ansett som like var det nok å gjøre oppmerksom på at kvinner også kunne benytte seg av virkemidlene. I SNDs startfase dreide kvinnesatsingen seg om *”å gi anledning til å prioritere kvinner”*. En av informantene fra 1996 mente det dreide seg om holdninger og ikke ordninger:

”For det å ha en eller annen ordning, en kvinnesatsing som skal presse en kvinne inn i en jobb hvor hun ellers ikke ville vært. Det holder jo ikke. Du kommer jo ingen vei hvis du har en sjef som stadig stikker kjepper i hjulene for deg. Det hjelper ikke å komme inn hvis du er blitt presset inn. Hvis du får en sjef som ønsker deg dit pepper’n gror, så får du ikke en sjanse. Hver gang du gjør noe bra så trøkker’n deg ned fordi han er redd for konkurranse. Da får du jo ikke åpne nok forhold til å få det der til å fungere”.

Den likhetsorienterte kjønnsforståelsens analyse av forholdet mellom kvinner og menn, det vil si en analyse av at det var en urimelig forskjell mellom kvinner og menn, til menns fordel, som det måtte en viss innsats til for å endre, fant ikke gjenklang i SND. Sitatet over reiser en rekke spørsmål om hvordan næringslivsaktører tenkte om kvinner og menn og relasjonene mellom dem. Det ble tatt for gitt at det var kvinnene som ville inn på menns arenaer som representerte problemet, til tross for at det var menn som skapte problemene for kvinner. SNDs likhetsorientering blir slik ekstremt *patriarkalsk* til likhetsorientering å være. Kvinner ble ønsket velkommen dersom de oppførte seg nøyaktig likt som menn i arbeidslivet og dersom de ikke presset seg inn mot menns vilje. Slik ble det mange betingelser knyttet til kvinners eventuelle inntreden på menns arenaer, samtidig som en utvidet forståelse av kjønn med fokus på det hele mennesket ble fjernt. Fortsatt var perspektivet at kvinner ble sett på som et virkemiddel for måloppnåelse, men

tilsynelatende var det overensstemmelse mellom SNDs interesser og den nye målgruppen, velutdannede kvinners interesser.

Det patriarkalske ved SND hadde en annen karakter enn det patriarkalske ved DU. Mens distriktspolitikken på 1970-tallet og tidligere var slik at den skilte på kvinners og menns funksjoner i samfunnet og utelukkende forholdt seg til menns funksjoner, var politikken på 1990-tallet opptatt av at kvinner og menn kunne ha de samme funksjonene i næringslivet. Slik sett var den likhetsorientert. Det komplementære i forståelsen av kvinner og menn som var sentralt for den opprinnelige patriarkalske distriktspolitikken var borte hva gjaldt forhold i arbeidslivet. *Den moderne patriarkalske* forståelsen av kjønn som preget SND på 1990-tallet hadde stadig hierarkiet mellom det kvinnelige og det mannlige med, der det mannlige ble rangert øverst. Hva som skulle oppfattes som lønnsom næringsutvikling og hvordan aktører skulle handle i næringslivet var definert på forhånd, men normen for riktig forståelse og riktig atferd var ikke kjønnsnøytral. Den var preget av en kjønnshistorie der menns atferd var blitt normgivende for forhold i næringslivet og for forholdet mellom arbeidsliv og fritid/familieliv. Kvinnesatsingens helhetlige tilnærming var nettopp et forsøk på å bryte opp forståelsen av 'arbeideren' som en autonom størrelse som kunne hengi seg fullstendig til arbeidet. Gjennom den helhetlige tilnærmingen ville en formidle at 'arbeideren' ikke er autonom, men sosial med nødvendige relasjoner til mennesker en har ansvar for. Det var et forsøk på å etablere en forståelse av 'arbeideren' som et sosialt vesen med ansvar langt utover deltakelsen i næringslivet. Dette var en forståelse som fikk kort levetid i distriktspolitikken og som bare gjaldt for kvinner.

I den moderne patriarkalske forståelsen av kjønn er 'arbeideren' igjen autonom og skal hengi seg fullstendig til næringslivets krav. Det går et skarpt skille mellom arbeidslivet og hjemmelivet, der forholdet i hjemmelivet anses som irrelevant for arbeidslivet. Den som vil inn på den næringspolitiske arenaen må oppføre seg som en 'arbeider'. Kvinner ønskes velkommen så sant de opererer på denne mannlige normens premisser. Det problematiske i dette er at det bygger på et premiss om at kvinner skal være som menn samtidig som de skal ivareta tradisjonelle kvinnelige funksjoner som husarbeid og

omsorg for barn og syke. Det er ikke mennene som skal overta slike oppgaver. For kvinner blir den eneste veien ut av det å ansette andre kvinner lengre ned i hierarkiet til å ta seg av ansvaret for husholdet og omsorgen. De må skaffe seg et 'konesubstitutt'. Den autonome 'arbeideren' er således fundert på og avhengig av en 'kone' som tar seg av hjemmelivet. På et strukturelt nivå opprettholdes dermed den hierarkiske kjønnsrelasjonen med menn på toppen, til tross for at enkeltkvinner kan oppnå likeverdig status i forhold til enkeltmenn.

Det følgende sitatet illustrerer dette poenget:

”Hvis du får ansatt jenter på 35 år og oppover som har barn bak seg eller som gidder å bruke penger på en au pair... (...) Det er klart at hvis du har en au pair, da har du en som kan stelle huset og ta seg av unger og lage middag til du kommer hjem – det gir deg mye fleksibilitet. Hvis du må ha fin bil og pølmer ungene inn på skolen, og daghjem og barnehage, så er du jo helt regjert av tider. Har du en au pair som fikser det der, så kjøper du deg litt fleksibilitet. Hvis folk skal jobbe begge to og ha barn, så burde de jo snakke litt om hvordan de kan skaffe seg fleksibilitet, men så må du jo ha diskutert med gubben din om hvordan du skal gjøre det der og så må du velge progresjon i karrieren etter litt mer bevissthet på alt i tilværelsen. Og da funker det. Jeg spør folk hvordan de har det, jeg. (...) Hvis du kommer til meg og jobber og ikke leverer det du har solgt til meg, så må jeg gjøre noe med det. Det er ikke verre enn det. Og det sier jeg. Og så spør jeg om de (kvinnene) skal ha barn” (Informant 1996).

Det er kvinnen som må sørge for å skaffe seg den nødvendige fleksibiliteten slik at hun kan hengi seg til arbeidet på samme måte som mannen. Arbeidslivets krav skal gå foran. Samtidig involveres en annen kvinne som en underbetalt arbeider, for au pairer/hushjelper er nesten alltid kvinner. Å gi kvinner status som 'arbeider' innebærer derfor ikke en endring av kjønnsrelasjoner. Det representerer i stedet reproduksjon av tradisjonelle kjønnhierarkier og økte klasseforskjeller mellom kvinner.

Det kvinnerettede arbeidet på 1990-tallet forholdt seg til denne moderne patriarkalske forståelsen av kjønn, men bygde selv på en analyse av at det var behov for en særskilt kvinnesatsing siden markedet hadde sviktet. Kvinnesatsingen var basert på en likhetsorientert forståelse av kjønn, samtidig som det ble understreket at det ikke dreide seg om likestillingspolitikk. Begrunnelsen for kvinnesatsingen var ikke at det var

urettferdig for kvinner at de ikke fikk delta, slik en argumenterte på begynnelsen av 1980-tallet, men at det ville være urimelig overfor næringslivet å ekskludere kvinneressursen. Likhetsorienteringen på 1990-tallet lå derfor nærmere den moderne patriarkalske kjønnsforståelsen som dominerte SND enn likhetsorienteringen som preget kvinnesatsingen på begynnelsen av 1980-tallet.

Med SND forsvant de delene av den kvinnerettede politikken som kunne karakteriseres som kvinnesentrert eller mangfoldsorientert. Tilbake var det en likhetsorientert kvinnesatsing tilpasset et moderne patriarkalsk SND.

Strukturell kjønnspekt

Det kvinnerettede arbeidet skulle gjennomføres innenfor stramme rammer, med et lite antall femokrater plassert langt nede i hierarkiet, uten finansielle ressurser av betydning. Oppgaven med å kvinnerette distriktpolitikken kunne i utgangspunktet synes umulig. Aktørene hadde ingen makt til å fatte beslutninger på SNDs vegne og svært begrensede muligheter til å gjennomføre vedtak dersom de gikk imot toneangivende aktører i organisasjonen. Skulle innovatørene få noe til, var allianser med toppledelsen eneste mulighet. Konsekvensen av det var utvikling av en politikk som lå nær opp til den moderne patriarkalske kjønnsforståelsen som dominerte diskursen i SND-systemet. Innovatørene var langt på vei fanget i systemet.

Dette må ikke nødvendigvis tolkes som et resultat av ond vilje fra politisk og administrativ ledelses side, men heller som et resultat av den konteksten arbeidet skulle gjennomføres i. Det kvinnerettede arbeidet skulle utvikles og gjennomføres i en organisasjon som i utgangspunktet var kjønnnet. Den kjønnede substrukturen finner vi i organisasjonens definisjon av arbeidets form og innhold, i formelle og uformelle regler for samhandling på arbeidsplassen og i organisasjonens syn på hvordan forholdet mellom arbeid og ikke-arbeid skal være (Acker 1992). Den autonome arbeideren er for eksempel uttrykk for en patriarkalsk forståelse av forholdet mellom arbeid og ikke-arbeid.

Enkelte aktører i SND, også kvinner, mente at både personlig karriere og mulighet for å få gjennomslag med det kvinnerettede arbeidet var et spørsmål om den enkeltes evne til å fremme saken og vilje til å gjøre det som krevdes. Andre mente at det absolutt var nødvendig å ta opp problemene med kvinners karrieremuligheter i systemene, men de ville ikke fremme slike synspunkter offentlig. I SND ble ikke slike ting drøftet åpent. Det var et tabubelagt tema. Det ble snarere framhevet hvor kjønnsbalansert det var i organisasjonen. En informant hevdet i 1996 at ”*vi har jo omtrent 50/50 kvinner og menn her i SND*”. Det var en korrekt observasjon, men kvinnene var i hovedsak å finne i sekretærskiktet. Som sekretærer hadde de verken mulighet for karriere i systemet eller innflytelse på utformingen av organisasjonens kultur og politikk. Den strukturelle maktutøvelsen ligger i ikke å anerkjenne at dette representerer et kjønnforhold. Så lenge det ikke løftes opp og fram kan kvinners problemer med å oppnå makt og innflytelse i organisasjoner individualiseres og forklares med den enkeltes kvinnes manglende evne og vilje. Innovatørers problemer med å få gjennomslag, samt deres svake progresjon i karrieren, ble av enkelte forstått som deres manglende evner og særskilte atferd, i stedet for som et resultat av maktutøvelse.

Ut fra dette kan vi forstå femokratens hovedstrategi i SND som gikk ut på å tilpasse kvinnesatsingen til den utøvende organisasjonens mål og aktiviteter. Innenfor den kjønnete strukturen framsto få alternativer. Også femokratene hevdet at det var slik det skulle være. De oppfattet det som selvfølgelig at en kvinnesatsing i SND måtte tilpasse seg SNDs mål og øvrige rammer. Organisasjonen ble oppfattet som gitt og uforanderlig. Med en slik tilnærming var de med på å opprettholde en grunnleggende forståelse av kvinners liv og virke som mindre viktig og underordnet menns, samtidig ble forståelsen av kvinnesatsingen som Den andre i distriktpolitikken opprettholdt.

Ved å underkommunisere at kvinnesatsingen hadde med kvinners interesser og behov å gjøre, bidro strategien femokratene brukte til å lukke i stedet for å åpne den distriktpolitiske diskursen. Slik ble en feministisk kritikk av kvinnesatsingen og innovatører med ambisjoner på distriktskvinnens vegne effektivt brakt til taushet. Frustrasjonen blant innovatører som ble avvist i sine forsøk på å følge opp de vedtatte

målene og intensjonene for kvinnesatsingen, kan forstås i dette lyset. De hadde ikke innordnet seg spilllets regler. De så ikke den rådende diskursen som den eneste muligheten. Konsekvensen for noen var å forlate arbeidsfeltet i frustrasjon, for andre var det å fortsette i frustrasjon tilpasset spilllets regler, mens det for en tredje gruppe innebar sanksjoner som manglende forfremmelse og baktaling. Forsøkene på å fremme en politikk basert på en kvinnesentrert eller mangfoldsorientert forståelse av kjønn var svært vanskelig og fikk negative konsekvenser for den enkelte innovatørs livskvalitet generelt og arbeidslivskvalitet spesielt.

Med en underliggende kjønnet struktur som la føringer på handling i organisasjonen og som hindret åpen debatt, var utvikling av en kvinnerettet politikk basert på en annen forståelse av kjønn enn den dominerende ikke sannsynlig. Organisasjoner er ikke tomme skall som aktørene kan fylle med hva de vil. De har en historie som den preges av. Det betyr at selv om ledelsen reelt sett hadde vært innovatører ville det ikke være noen automatikk i at organisasjonen ble preget av en mangfoldsorientert forståelse av kjønn. På den annen side er det klart at det ville ha hjulpet. Det ville også ha hatt stor betydning for endring av kjønnsforståelsen i organisasjonen om det politiske klima på den generelle offentlige agenda hadde vært mangfoldsorientert, fordi organisasjonens legitimitet ville stå på spill om det var et for stort sprik.

Selv om innovatørene hadde inntatt maktposisjonene i organisasjonen, ville det generelle politiske klima i samfunnet ha hatt betydning for hva slags politikk de kunne føre. En organisasjon eller et politikkområde fungerer ikke i isolasjon, men i samspill med omgivelsene. Samtidig ville organisasjonens tidligere praksis, samt de øvrige organisasjonsmedlemmene ha betydning for hva og hvordan de kunne handle. Organisasjonens historie slik den er nedfelt i regler, rutiner og praksis for samhandling er med på å gi den et stabilt preg.

Strømlijeforming av kvinnesatsingen

Endringene i distriktpolitikken som skjedde på begynnelsen av 1990-tallet ble materialisert gjennom opprettelsen av SND i 1993. Det skjedde en dreining fra

distriktpolitikk til næringspolitikk. Det vil si at mens en i DU-tiden var opptatt av å utvikle distriktene fordi distriktene var verdifulle i seg selv, ble en i SND primært opptatt av å utvikle norsk næringsliv. I den grad distriktene var interessante, var det som virkemidler i næringspolitikken. Distriktsutbygging var ikke lenger et mål i seg selv, selv om målet om opprettholdelse av bosettingsmønsteret fortsatt sto ved lag i politiske dokumenter. Politikken ble tydeligere dominert av nyliberalismen. Disse endringene i nærings- og distriktpolitikken hadde betydning for den innretningen kvinnesatsingen fikk i perioden. Fra å ha hatt en viss frihet til å utvikle seg på egne premisser, ble 1990-tallet tiåret for innstramning og strømlinjeforming av kvinnesatsingen. Den kvinnerettede politikken ble tilpasset kjønnsforståelsen i 'faderorganisasjonen' SND, på samme måte som da den fikk en plass på agendaen i DU. Kvinnesatsingen var tilpasset SND og representerte i liten grad krav om adgang til det universelle. Med unntak av nettverkskredittordningen som egentlig ikke passet inn i SND, var det lite rom for redefinering av kvinner fra uvesentlige objekter til vesentlige subjekter i SNDs kvinnesatsing. Oppbygging av relevante politiske institusjoner skjedde til en viss grad gjennom arbeidet med å bygge opp nettverk rundt kvinnesatsingen utenfor SND-systemet. Det som kan karakteriseres som et krav om plass i det universelle var satsingens fokus på å få kvalifiserte kvinner opp og fram i næringslivet, men også dette skjedde på den mannlige normens premisser. Ingen krevde plass til kvinner som ikke passet inn i denne normen. Kvinner som ikke kunne tilpasses den monolittiske tatt-for-gitte forståelsen av næringsutvikling var definert ut, både som målgruppe og som femokrater.

15.5 Konklusjon: Ikke naken og ikke kledd

I Asbjørnsen og Moes norske folkeeventyr, bok II finner vi eventyret ”Ikke kjørende og ikke ridende”:

”Det var en gang en kongssønn som hadde fridd til en jente. Men da de var blitt gode venner og vel forlikt, syntes han det kunne være det samme; da ville han ikke ha henne, for hun var ikke fin nok for ham. Og så tenkte han han skulle friste å bli kvitt henne, og så sa han han skulle ta henne likevel, om hun kunne komme til ham

*ikke kjørende
og ikke ridende
ikke gående
og ikke akende,
ikke sulten*

*og ikke mett
ikke naken
og ikke kledd,
ikke dag
og ikke natt*

For det trodde han hun ikke kunne greie.

Hun tok tre byggkorn og bet over, så var hun ikke mett, men hun var ikke fastende heller; og så kastet hun et ull-nett over seg, så var hun

*ikke naken
og ikke kledd.*

Tok så en saubukk og satte seg på, så benene slepte nedpå jorden; så subbet hun fram, og så var hun

*ikke kjørende
og ikke ridende
ikke gående
og ikke akende.*

Og det var i skjellet mellom natt og dag.

Da hun kom fram til vaktene, ba hun at hun måtte få tale med prinsen; de ville ikke lukke henne inn, for hun så ut som et spetakkel. Men av denne styren våknet prinsen og kom til vinduet. Så subbet hun dit bort og vred det ene hornet av på bukken. Det tok hun, sto opp på ryggen av den og banket på vinduet med. Så måtte de lukke opp og gjøre henne til prinsesse.”

Når det kom til stykke var ikke prinsen så lur likevel. Det var prinsessen som var smart. Hun klarte det umulige, men eventyret forteller ingenting om hvordan det gikk, hvordan det var for prinsessen å leve sammen med en prins som egentlig ikke ville ha henne.

Analogien mellom eventyret og kvinnesatsingen i distriktpolitikken er slående, bort sett fra at vi vet en god del om hvordan det var for aktørene i den kvinnerettede politikken å operere i et politisk felt uten å være velkommen. Kvinnesatsingen i distriktpolitikken kan forstås som innovatørens evne til å få til det umulige.

Det skulle være en kvinnesatsing i distriktpolitikken, men den skulle ikke handle for mye om kvinner.

Rasjonalet for den kvinnerettede politikken var i hele 20-årsperioden som er analysert knyttet til forhold som ikke hadde med kvinner å gjøre, men som kvinner kunne gjøre noe med. Mens rasjonalet på 1980-tallet var knyttet til betydningen av kvinners reproduksjonsevne for opprettholdelse av bosettingsmønsteret, forskjøv 1990-tallets retorikk rasjonalet oppover, til betydningen av kvinners intellekt for utviklingen av lønnsomt næringsliv. Gravide kvinner, ammende mødre og småbarnsmødre generelt ble ikke antatt å bidra til lønnsom næringsutvikling i den monolittiske betydningen. De sto på næringslivets svarteliste. De var ikke ønsket velkommen inn på menns arenaer fordi de ikke kunne opptre på den mannlige normens premisser. De ble litt for mye kvinner. En kvinnesatsing som holdt seg innenfor den gjeldende diskursens rammer måtte definere slike kvinner ut. Satsingen gjaldt dem som passet inn. Konsekvensen av å holde seg innenfor diskursens rammer var utvikling av en politikk som ikke var til for kvinnenes skyld. Det var en kvinnesatsing, men den handlet ikke så mye om kvinner.

En slik tilnærming ble understreket av sentrale aktører både i DU og SND, også av enkelte femokrater. Å utvikle en politikk, kvinnerettet eller ikke, som eksplisitt ikke er for kvinnenes skyld, krevde en forståelse av kjønn som rangerte kvinner under menn. Med en slik forståelse av kjønn som grunnlag og diskursiv ramme kunne den kvinnerettede politikken fortsette som en politikk som ikke var til for kvinnenes skyld.

En politikk som tok innover seg at også kvinner var medborgere, ville innebære å fremme en ny forståelse av kjønn. Basert på en kvinnesentrert forståelse av kjønn ville politikken absolutt være for kvinner, men med fare for å havne på nye, ensomme blindspor. I utviklingen av en mangfoldorientert forståelse av kjønn lå det potensialer for endring som kunne gå utover en snever kvinnesatsing. Endring på dette nivået ville kreve langt mer enn noen få femokrater i et offentlig byråkrati. Det ville dreie seg om å endre den kjønne substrukturen både på den spesifikke næringspolitiske agendaen og på den generelle offentlige agendaen.

Forståelsen av kjønn som har ligget til grunn for den kvinnerettede distriktpolitikken har endret seg over tid uten at retningen på utviklingen har vært entydig. Med den opprinnelig patriarkalske forståelsen av kjønn så vi en distriktpolitikk som var opptatt av å bygge ut industriarbeidsplasser som sysselsatte menn. Den likhetsorienterte politikken på begynnelsen av 1980-tallet som var preget av likestillingsdiskursen på den generelle offentlige agenda, argumenterte for kvotering av disse industriarbeidsplassene til kvinner. Slik skulle også kvinner sikres sysselsetting og nyte godt av distriktpolitikken. Kvinnesatsingen mot slutten av 1980-tallet forsøkte å utvikle en helhetlig politikk med kvinners liv i sentrum, noe som kunne knyttes til en kvinnesentrert og mangfoldorientert forståelse av kjønn. I 1990-tallets kvinnesatsing var tendensen at kvinner skulle inn på menns maktarenaer (i styrerommet, som ledere osv), ikke primært fordi det ville tjene kvinners interesser eller fordi det var urimelig at kvinner ikke hadde adgang, men fordi det ville tjene næringslivet. Dette var en politikk som var likhetsorientert på den mannlige normens premisser, det vil si at ideen om den autonome 'arbeideren' var akseptert.

Forståelsen av kjønn i distrikts- og næringspolitikken for øvrig hadde vært mer stabilt patriarkalsk, men med en innebygget endring av kvinnesynet etter hvert som kvinnesynet i samfunnet ellers endret seg. Det skjedde en endring fra en opprinnelig patriarkalsk tenkning om generell kjønnsmessig komplementaritet, til moderne patriarkat med likhet mellom kvinner og menn i arbeidslivet, men ulikhet i hjemmelivet. Forståelsen av kvinner og det kvinnelige som underordnet menn og den mannlige dominerte og slo ut i

en distrikts- og næringspolitikk som langt på vei ekskluderte kvinner fordi de ikke har passet inn i det som på forhånd var definert som normen. Derfor hadde det vært nødvendig med en egen kvinnerettet politikk.

Et syn på kvinners sysselsetting som faktisk bidrag til distriktsutviklingen ble kjempet fram av innovatørene og forsøkt etablert som et nytt rasjonale for kvinnesatsingen. Kvinner skulle forstås som aktive næringsaktører med rett til økonomisk makt på egne vegne. Ulike argumenter for 'kvinner som ressurs' ble brukt både i distriktspolitisk sammenheng og i den generelle offentlige debatt. På 1990-tallet dominerte 'ressursargumentet' fullstendig blant innovatørene og i retorikken for øvrig⁷³, men i praksis ble ikke kvinners ressurser vurdert som avgjørende for næringsutvikling og norsk næringslivs konkurransevne på de globale markedene. Det kunne leses i den lave prioriteten det kvinnerettede arbeidet hadde hatt i det offentlige virkemiddelapparatet og i privat næringsliv. Selv om kvinnesatsingen kunne bidra til økt økonomisk makt for kvinner, blant annet gjennom satsing på leder- og styrekandidatkurs, var ikke kvinners økonomiske makt en opplagt del av den dominerende næringspolitiske diskursen.

Kvinnesatsingens mulighet til å lykkes var vevd sammen med maktstrukturer i distrikts- og næringspolitikken for øvrig. De stadige forhandlingene om organiseringen av det kvinnerettede arbeidet var et uttrykk for innovatørenes manglende maktposisjoner og problemene med å bygge opp relevante politiske institusjoner for å fremme politisk endring. Gjennom forhandlingene forsøkte innovatørene å komme i posisjon. Motstanden mot å plassere innovatørstillingene på toppen i hierarkiet, til og med i perioder plassere dem på bunnen, var en åpenbar maktutøvelse. SND kunne for eksempel ha plassert direktøren for det kvinnerettede arbeidet på samme nivå som de andre direktørene, slik innovatørene krevde, dersom retorikken om betydningen av kvinnesatsingen hadde vært mer enn retorikk. Det ville gitt direktøren direkte tilgang til prosesser og beslutninger i den generelle distriktspolitikken. Det skjedde ikke. I stedet ble stillingen plassert på

⁷³ Jeg bruker 'retorikk' uten å gå inn på en nærmere analyse av begrepet, selv om det kan være gode grunner til å gjøre det (se for eksempel Herbert W. Simons (red) 1989). Jeg bruker det for å karakterisere uttalelser som gir seg ut for å ha et signifikant innhold uten at de har det.

bunnen. Det skulle være en direktør for det kvinnerettede arbeidet, men hun skulle ikke ha de fullmaktene og privilegiene en direktørstilling ga.

Organisasjonens uvilje mot å yte ressurser til arbeidet var et signal om at kvinnesatsingen ikke hadde prioritet, selv om det kunne synes slik gjennom defineringen av 'kvinner' som ett av fire satsingsområder i DU på slutten av 1980-tallet. Det var et satsingsområde, men det ble ikke satset. 'Kvinner' som ett av fire satsingsområder i DU kan tolkes som et retorisk grep for å tilfredsstille aktører på politisk nivå, men også for å roe innovatører internt i DU. Det var en viktig symbolsak for kvinnesatsingen, men den fikk ikke nevneverdige følger i praksis. Et annet eksempel er fokuseringen på betydningen av mangfold, der kjønn og etnisitet trekkes fram som sentralt. Heller ikke dette er et forhold som slår ut i praktisk politikk. En vil ha mangfold, men en vil ikke ha kvinner og folk med ikke-vestlig bakgrunn. Ensidigheten i sammensetningen av bedriftsstyrer og -ledelse og avis- og nyhetsredaksjoner tilsier det. Satsingen på kvinner i distriktpolitikken hadde et klart retorisk tilsnitt:

Det skulle satses på kvinner, men det skulle ikke medføre endringer.

Et gjennomgående trekk i analysen av forholdet mellom den kvinnerettede politikken og den øvrige distriktpolitikken, er at det ikke ville blitt noen kvinnerettet distriktpolitikk uten innovatørene. Det jeg antydte som politikkenes 'egendynamikk' i innledningen, vil jeg nå knytte til innovatørenes manøvrering i urent politisk farvann. Politikken hadde ingen egendynamikk, men den hadde innovatører som utøvet det umuliges kunst og som ikke godtok å bli redusert til å måtte akseptere eller avvise det som ble tilbudt. Det var innovatørene som ga politikken stadig nye liv.

'Egendynamikken' uttrykte innovatørenes krav om selv å levere premisser for politisk endring. Som premissleverandører ble de problematiske for den dominerende distriktpolitikken, fordi de brøt med den etablerte ordenen ved å nekte å innta rollen som passiv mottaker av beslutninger. De fikk 'feministstempelet', et 'stempel' som hadde til hensikt å definere dem ut. Det var særlig krav om å få inn politikkelementer som dreide

seg om endring av det kvinnelige selvet fra uvesentlig til vesentlig som representerte 'det feministiske' og som var definert som et ikke-tema i den distriktspolitiske diskursen. Utdefineringen representerte en motstand mot kvinners krav om plass i det universelle med rett til å velge: "A Woman indeed can't properly be said to Choose, all that is allow'd her, is to Refuse or Accept what is offer'd" (Astell 1700, sitert før på s ii). Dette griper rett inn i problematikken knyttet til kjønn og politisk endring.

Kjønn og politisk endring handler om å etablere en forståelse av det normale, universelle som mangfoldig, ikke som enhetlig og basert på en mannlig norm. Dette krever endring i forholdet mellom Den ene og Den andre. Perspektivet må flyttes fra over-underordning til gjensidig anerkjennelse og respekt, som vil bety kvinners muligheter til å agere som subjekter i samfunnet. En kvinnerettet politikk uten slik endring for øye, vil bidra til å opprettholde kvinnen som Den andre i forhold til mannen som Den ene.

Prinsessen i eventyret handlet som subjekt i sin kamp for å vinne prinsen. Der slutter eventyret og det er opp til leseren å dikte videre. Vi kan dikte et ekteskap som utviklet seg som en gjensidig subjektrelasjon, eller et basert på prinsen som Den ene og prinsessen som Den andre. Det siste ville minne mest om distriktspolitikken. Relasjonen mellom den kvinnerettede politikken og den øvrige distriktspolitikken utviklet seg aldri som en 'gjensidig subjektrelasjon'. Den kvinnerettede politikken ble etter hvert fullstendig tilpasset den dominerende distriktspolitiske diskursen, og som det ble den en illustrasjon på hvordan kvinnerettet politikk kan bidra til å opprettholde en forståelse av både kvinnen og kvinnerettet politikk som Den andre. *Ideen* om kvinneveretting av distriktspolitikken kan likevel fortsatt betraktes som kvinners krav om plass i det universelle, og som idé er den et åpent utgangspunkt for en ny historie.

Epilog

Mitt forhold til aktørene i det kvinnerettede arbeidet, som jeg bekymret meg for før jeg startet opp dette arbeidet, kan summeres opp ved å gjøre Mary Astells konklusjon fra boken *"Reflections upon Marriage"*⁷⁴ til min:

*"To conclude,
perhaps I've said more than most Men will thank me for,
I cannot help it,
for how much soever I may be their Friend and humble Servant,
I am more a Friend to Truth.*

(...)

*As to the Female Reader,
I hope she will allow I've endeavour'd to do her Justice,
nor betray'd her Cause as her Advocates usually do, under pretence of defending it.*

(...)

*I think I have held the Ballance even,
and not being conscious of Partiality I ask no Pardon for it.
To plead for the Oppress'd and to defend the Weak
seem'd to me a generous undertaking;
for tho' it may be secure,
'tis not always Honourable to run over to the strongest party."*

Mary Astell, 1700

⁷⁴ Sitatet (og sitatet på s ii) er hentet fra Springborg (ed) 1996, henholdsvis sidene 43 og 78/79. Jeg har valgt å beholde dem i den opprinnelige språkdrakten fordi de er skrevet med 1600-tallets engelske rettskriving. Vi ville miste noe vesentlig hvis de ble oversatt til dagens norske skriftspråk.

Referanser

- Aaraas, Olav Skrøver (1993): *Opprettelsen av Statens Nærings- og Distriktsutviklingsfond*, Hovedoppgave i Statsvitenskap, Universitetet i Oslo
- Aasbrenn, Kristian (red) (1996): *Opp å stå, gamle Norge*, Landbruksforlaget
- Acker, Joan (1990): "Hierarchies, Jobs, Bodies: A Theory of Gendered Organizations" *Gender & Society*, no 5
- Acker, Joan (1992): "Gendering Organizational Theory", in A.J. Mills and P. Tancred (eds): *Gendering Organizational Analysis*. London: Sage
- Acker, Joan (1993): "Å kjønne organisasjonsteori", i *Nytt om kvinneforskning*, 1/93, Norges Forskningsråd, Oslo
- Acker, J and D van Houten (1974): "Differential recruitment and control: the sex structuring of organizations", *Administrative Science Quarterly*, no 19
- Alvesson, Mats och Kaj Sköldberg (1994): *Tolkning och reflektion*, Lund: Studentlitteratur
- Andreassen, Stine (1997): *Vern mot uønsket seksuell oppmerksomhet etter arbeidsmiljøloven*, Oslo: Det juridiske fakultet (Særavhandling)
- Asbjørnsen, P Chr og Jørgen Moe (1988, denne utgaven): *Samlede eventyr. Annet bind*. Oslo: Den norske Bokklubben
- Astell, Mary (1700/1996): "Reflections Upon Marriage", i Patricia Springborg (ed.)(1996): *Astell. Political Writings*, Cambridge University Press, Cambridge
- Bacchi, Carol Lee (1996): *The Politics of Affirmative Action: "Women", equality, and category politics*, London: Sage Publications
- Bacchi, Carol Lee (1999): *Women, Policy and Politics: The construction of policy problems*, Sage publications, London
- Ball, Stephen J. (1990): *Politics and Policy Making in Education: Explorations in Policy Sociology*, New York: Routledge
- Beauvoir, Simone de (2000): *Det annet kjønn*, Oslo: Pax forlag

- Beer, Michael; Russell A Eisenstat and Bert Spector (1990): "Why Change Programs Don't Produce Change", *Harvard Business Review*, November-December 1990
- Benhabib, Seyla (1992): *Situating the Self: Gender, Community and Postmodernism in contemporary ethics*, Polity Press, Cambridge
- Berge, Gunnar (1995): "Verdens beste distriktpolitikk?", *KAD-nytt* 4/95, Oslo: Kommunal- og arbeidsdepartementet
- Bergqvist, Christina and Sue Findlay (1999): "Representing Women's Interests in the Policy Process: Women's Organizing and State Initiatives in Sweden and Canada", in Briskin and Eliasson (1999)
- BFD (1995): *Dette er regjeringens integreringspolitikk*, Barne- og familiedepartementet
- Bjerrum Nielsen, Harriet og Monica Rudberg (1989): *Historien om jenter og gutter*. Oslo: Universitetsforlaget
- Brantsæter, M. og K. Widerberg (red) (1992): *Sex i arbeid(et) i Norge*. Oslo: Tiden Norsk Forlag
- Briskin, Linda and Mona Eliasson (eds) (1999): *Women's Organizing and Public Policy in Canada and Sweden*, Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press
- Brock-Utne, Birgit og Runa Haukaa (1980): *Kunnskap uten makt. Kvinner som lærere og elever*, Oslo: Universitetsforlaget
- Brusselmans, Fons (1979): *Distriktpolitiske virkemidler. En intervjuundersøkelse*, Studieselskapet for nord-norsk næringsliv, Bodø
- Burell, G. (1984): "Sex and Organisational Analysis", *Organisation Studies*, 5(2)
- Chodorow, Nancy (1978): *The Reproduction of Mothering: Psychoanalysis and the Sociology of Gender*, Berkely: University of California Press
- Clegg, S. (1990): *Modern Organizations: Organization Studies in the Postmodern World*. London: Sage
- Cobb, RW and MH Ross (eds)(1997): *Cultural Strategies of Agenda Denial. Avoidance, Attack and Redefinition*, University Press of Kansas
- Cockburn, C. (1983): *Brothers: Male Dominance and Technological Change*, London: Pluto Press
- Cockburn, C. (1991): *In the Way of Women: Men's resistance to sex equality in organizations*. London: Macmillan

Codd, John A. (1988): 'The Construction and Deconstruction of Educational Policy Documents', in *Journal of Education Policy*, 3

Dagbladet på nettet 12 oktober 1999

Diamond, Irene (1994): *Fertile Ground : Women, Earth, and the Limits of Control*, Boston: Beacon Press

Dimock, Marshall (1958): *A Philosophy of Administration toward Creative Growth*, New York: Harper

Dinnerstein, Dorothy (1983): *The Mermaid and the Minotaur*, New York: Harper and Row

DU (1991): *Rundskriv HF 9/91*

DUs Årsmelding 1981

DUs Årsmelding 1982

DUs Årsmelding 1983

DUs Årsmelding 1984

DUs Årsmelding 1985

DUs Årsmelding 1986

DUs Årsmelding 1987

DUs Årsmelding 1988

DUs Årsmelding 1989

DUs Årsmelding 1990

DUs Årsmelding 1991

DUs Årsmelding 1992

DU (1985): *Kvinner og tiltaksarbeid*, Rapport fra et seminar 16 og 17 januar 1985

DU-notat nr 1/88: *Utvalgte foredrag 1987*. Kvinnerettet arbeid i DU

DU-notat nr 5/88: *Rapport konferanse kvinnerettet arbeid i DU*

- Eduards, Maud (1983): ”Politisk teori och patriarkalt tänkande”, i Maud Eduards (red): *Kön, makt, medborgerskap*. Stockholm: Liber Förlag
- Eduards, Maud; Beatrice Halsaa og Hege Skjeie (1983): ”Likestilling, hvor likt? Om den nordiske offentlige likestillingspolitikken”, i Elina Haavio-Mannila mfl (red): *Det uferdige demokratiet: Kvinner i nordisk politikk*, Oslo: Nordisk Ministerråd
- Eichler, Margit (1980): *The Double Standard: A feminist critique of feminist social science*, London: Croom Helm
- Eisenstein, Hester (1991): *Gender Schock: Practising feminism on two continents*, North Sydney: Allen & Unwin
- Felstiner, WLF; RI Abel, and A Sarat (1980-81): ”The emergence and transformation of disputes: Naming, blaming, claming...” *Law & Society Review* 15:631-53
- Ferguson, K. (1984): *The Feminist Case Against Bureaucracy*, Philadelphia: Temple University Press
- Firestone, Shulamith (1979): *The Dialectic of Sex: the case for feminist revolution*, London: The Woman’s Press
- Flemmen, Anne Britt og Kirsti Pedersen (1990): *Hvor er ”ho Emma” – den ”grenseløse drømmekvinnen”?*, FORUT-notat 4054/2-90
- Flemmen, Anne Britt og Ann Therese Lotherington (1990): *Kjerringer mot stømmen*, FORUT-rapport 4054/4-90
- Flemmen, Anne Britt og Ann Therese Lotherington (1991): *Taushetens voktere*, FORUT-notat 4054/?-91
- Flemmen, Anne Britt (1999): *Mellomromserfaringer. En analyse av kvinners frykt for seksualisert vold*, Avhandling til graden dr.polit, Institutt for sosiologi, Universitetet i Tromsø
- Fletcher, Joyce K (2000): ”A Radical Perspective on Power, Gender and Organizational Change”, *Center for Gender in Organizations*, <http://www.simmons.edu>
- Foucault, Michel (1976): *The Archaeology of Knowledge*, London: Har-Row
- Fredriksen, Sissel (1981): *Kjønnspolitikk og distriktsutbygging*, Universitetsforlaget, Oslo
- Fredriksen, Sissel (1981b): ”Arbeid for alle – men ikke distriktskvinnene?”, *Dagbladet* 30 juni 1981

- Fylling, I m fl (1994): *Levekår og livskvalitet i Nordland*, NF-rapport nr. 15/94, Bodø: Nordlandsforskning
- Gilligan, Carol (1982): *In a Different Voice: Psychological theory and women's development*, Cambridge, Massachusetts and London: Harvard University Press
- Grant, Judith (1993): *Fundamental Feminism: Contesting the core concepts of feminist theory*, NY, London: Routledge
- Grønli, Bjørn (1995): "Fra DU til SND – kontinuitet og forandring", i Teigen m fl (1995)
- Griffiths, Sian (ed) (1996): *Beyond the glass ceiling: Forty women whose ideas shape the modern World*, Manchester: Manchester University Press
- Guldvik, Ingrid (1995): "Så gjør vi så..." når vi integrerer likestillingspolitikk i kommunene? Hovedoppgave i samfunnsvitenskap, Tromsø: UiTø
- Guldvik, Ingrid og Liv Johanne Solheim (1996): *Kvinnesatsing i stillstand? En studie av det kvinneretta arbeidet i 15 fylkeskommuner*, Lillehammer: ØF-Rapport nr 33/96
- Halford, S; M. Savage and A. Witz (1997): *Gender, Careers and Organisations: Current developments in banking, nursing and local government*, London: MacMillan
- Hall, Stuart (1992): "The Question of Cultural Identity", in S. Hall, D. Held and A. McGrew (eds): *Modernity and Its Futures*, Cambridge: Polity Press
- Halsaa, Beatrice (1981): "Hva med patriarkatet? Maktutredningen – Keiserens nye klær?", i Kristian Andenes, Tom Johansen og Thomas Mathisen (red): *Perspektiver på makt og maktforskning*. Oslo: Gyldendal
- Halsaa, Beatrice (1992): *Policies and Strategies on Women in Norway: The role of women's organisations, political parties, the government*, Oppland distriktshøgskole, Skriftserien nr 74, 1992
- Halsaa, Beatrice (1995): *Forsøk til nytte? Erfaringer med likestillingsarbeid lokalt*. Høgskolen i Lillehammer - Forskningsrapport nr 1
- Halsaa, Beatrice (1996): "Variasjoner over et tema: feminisme som teori", i Harriet Holter (red) (1996)
- Haraway, Donna J. (1991): "Situated Knowledges: The Science Question in Feminism and the Privilege of Partial Perspective", i *Simians, Cyborgs and Women: The Reinvention of Nature*, London: Free Associations Books
- Harding, Sandra (1987): *Feminism and Methodology: Social science issues*, Bloomington and Indianapolis: Indiana University Press

- Harding, Sandra (1991): *Whose Science? Whose Knowledge? Thinking from Women's Lives*, Buckingham: Open University Press
- Hartsock, Nancy CM (1998): *The Feminist Standpoint Revisited and Other Essays*, Boulder, Colorado: Westview Press
- Haukaa, Runa (red)(1990): *Kvinnelig, mannlig – viten og visjoner*, Oslo: Gyldendal
- Hayek, Friedrich A. von (1960): *The Constitution of Liberty*, London: Routledge, referert i G. Waylen (1986).
- Hearn, J. and P.W. Parkin (1983): "Gender and Organizations: a selective review and critique of a neglected area", *Organization Studies* 4(3):219-42
- Hearn, J. and P.W. Parkin (1987): *'Sex' at 'Work': The Power and Paradox of Organisational Sexuality*. Brighton: Wheatsheaf
- Heinämaa, S (1998): "Kvinna – natur, produkt, stil? En omprøving av den feministiska vetenskapsfilosofiens grunder", i *Kvinnovetenskapligt tidskrift*, no 1
- Hermansen, Bjørg (1981): "Svar til kronikk i Dagbladet 30 juni av Sissel Fredriksen", *Dagbladet 31 august (?) 1981*
- Hersoug, Bjørn (1988): "Effektivisering eller kompensasjon? Om norsk distrikts- og regionalpolitikk i perioden 1945-1985", i *NORD-Refo rapport*, Helsinki
- Hersoug, Bjørn og Dag Leonardsen (1979): *Bygger de landet? Distriktpolitikk og sosialdemokrati 1945 – 1975*. Oslo: Pax forlag
- Hirdman, Yvonne (1988): "Genussystemet – reflexioner kring kvinnors sociala underordning", i *Kvinnovetenskaplig tidskrift*, 3/88
- Hirdman, Yvonne (1990): "Genussystemet", kap 3 i *SOU 1990:44 Demokrati och makt i Sverige. Maktutredningens huvudrapport*
- Hirschman, Albert O (1970): *Exit, Voice, and Loyalty; Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press
- Hirschmann, Nancy J. and Christine Di Stefano (eds) (1996): *Revisioning the Political. Feminist Reconstructions of Traditional Concepts in Western Political Theory*, Colorado and Oxford: Westview Press
- Holst, Johan Jørgen (1985): "Norway's Role in the Search for International Peace and Security", i J.J. Holst (ed): *Norwegian Foreign Policy in the 1980's*, Oslo: Norwegian University Press

Holter, Harriet (red.)(1996): *Hun og han. Kjønn i forskning og politikk*, Pax forlag, Oslo

Holter, Harriet (1996a): "Kvinneforskning: Utvikling og tilnærming", i Harriet Holter (red)(1996)

Holter, Øystein Gullvåg (1997): *Gender, patriarchy and capitalism: a social forms analysis*, Oslo: Work Research Institute

Høyre (1979): *Kvinnepolitisk ideskisse, Råd og argumenter nr 7a*, Oslo

Haavio-Mannila, Elina (1999): "Attraction and love at work", i Drude von der Fehr, Anna G Jónasdóttir and Bente Rosenbech (eds): *Is There a Nordic Feminism? Nordic Feminist Thought on Culture and Society*, London: UCL Press

Inst S nr 368 (1981) fra Kommunal og miljøverkomiteen

Johnsen, Elin (1992): "Krisesenteret som praktisk kritikk", i Elin Svenneby (red): *Kvinnfolk på tvers*. Oslo: Emilia Press

Jónasdóttir, Anna G. (1994): *Why Women are Oppressed*, Philadelphia: Temple University Press

Kaarhus, Randi (1999): "Intervjuer i samfunnsvitenskapene", i *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 1/99

KAD (1994): *Regional- og distriktpolitisk redegjørelse*, Oslo: Kommunal- og arbeidsdepartementet

KAD (1995): *Regional- og distriktpolitisk redegjørelse*, Oslo: Kommunal- og arbeidsdepartementet

Kanter, R.M. (1977): *Men and Women of the Corporation*. New York: Basic Books (andre utgave 1993)

Kingdon, John W (1984): *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Boston, Toronto: Little, Brown and Company

Klassekampen 26.06.90

KOM (1992a): *Distriktpolitisk redegjørelse*

KOM (1992b): *Kvinnesatsingen på 1990-tallet*, Rapport 1/92

Krogh, U; V. Mathisen; K.Pedersen og A. Øydvin (1990): *Reis Kjerringa!*, Lillehammer / Alta: Østlandsforskning, Rapport nr 1990:12 / Finnmarksforskning Rapport nr 1990:5

Kuhn, Thomas S (1970): *The Structure of Scientific Revolutions*, Chicago and London: University of Chicago Press (Second Edition)

Kvande, E. og B. Rasmussen (1990): *Nye Kvinneliv. Kvinner i menns organisasjoner*. Oslo: Ad Notam Gyldendal

Levy, Darline Gay; Harriet Branson Applewhite and Mary Durham Johnson (1979): *Women in Revolutionary Paris 1789-1795*, University of Illinois Press, Urbana, Chicago, London

Likestillingsloven, fullstendig tekst med forklaringer og eksempler, Likestillingsombudet, Oslo 1999

Lindblom, Charles E. (1980): *The Policy-making Process*, second edition. In Prentice-Hall Foundations of Modern Political Science Series. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall

Little, Daniel (1991): *Varieties of Social Explanation: An introduction to the philosophy of social science*, Colorado: Westview Press

Lotherington, AT (1992a): "Hva er integrering og hvordan gjør vi det i praksis?", i *DU-notat Nr. 13 1992*, Landskonferanse kvinnerettat arbeid

Lotherington, AT (1992b): "Når kjønn blir en barriere. Om iverksetting av kvinneretta bistand", *FORUT-notat SF020-4069*, Tromsø: NORUT Samfunnsforskning

Lotherington, Ann Therese (1997): *SND og kvinnesatsingen*, Rapport 5/97, Tromsø: NORUT Samfunnsforskning

Lotherington, Ann Therese (1999): "Mangfoldets problem: Om kvinner og menn i politisk liberalisme", i Lotherington, A.T. og Turid Markussen (red): *Kritisk kunnskapspraksis. Ansatser til feministisk vitenskapsteori*, Oslo: Spartacus forlag

Lotherington, Ann Therese og May-Britt Ellingsen (2002): *Små penger og store forventninger. Nettverkskreditt i Norge 1992 - 2002*, Tromsø: NORUT Samfunnsforskning rapport 8/2002

Lotherington, Ann Therese and Anne Britt Flemmen (1991): "Negotiating Gender. The Case of the International Labour Organization", in Stølen and Vaa (eds): *Gender and Change in Developing Countries*. Oslo: Norwegian University Press

Lotherington, A.T.; M. Haug and A.B. Flemmen (1991): *Implementation of Women-in-Development (WID) Policy*, FORUT-report SF014-4069, Tromsø: NORUT Samfunnsforskning

- Lotherington, Ann Therese og Bente Thomassen (1997): "Kvinnerens bidrag til moderniseringen av Nord-Norge", i Øyvind Thomassen og Jostein Lorås (red): *Spenningenens land. Nord-Norge etter 1945*, Oslo: ad Notam Gyldendal
- Lotherington, AT; K. Tornes, E. Johnsen og T. Ringholm (1992): *Foran fronten? Rapport fra det kvinnerettete arbeidet i fylkene*, FORUT Rapport SF031-4152, Tromsø: NORUT Samfunnsforskning
- Lov om Statens- nærings- og distriktsutviklingsfond av 3. juli 1992 nr 97
- Lukes, Steven (1974): *Power: A radical view*, London: MacMillan
- MacKinnon, Catharine A (1979): *Sexual Harassment of Working Women: a case of sex discrimination*. New Haven: Yale University Press
- MacKinnon, Catharine A (1993): *Only Words*. Cambridge (Mass): Harvard University press
- Mahon, Rianne (1999): "'Both Wage Earner and Mother': Women's Organizing and Childcare Policy in Sweden and Canada", in Briskin and Eliasson (1999)
- Mazing, Valeij Arnoldovich (1995): "Russlands utenrikspolitikk og sikkerhetspolitikk overfor Nord-Europa", i *Internasjonal Politikk* no 2-95, Oslo: NUPI
- Moi, Toril (1998): *Hva er en kvinne? Kjønn og kropp i feministisk teori*, Oslo: Gyldendal forlag
- Moi, Toril (2001): *Jeg er en kvinne. Det personlige og det filosofiske*, Oslo: Pax forlag
- Moore, Dorothy P and E. Holly Buttner (1997): *Women Entrepreneurs. Moving Beyond the Glass Ceiling*. London: Sage
- Morgan, G. (1986): *Images of Organization*. London: Sage
- Moser, Caroline (1989): "Gender Planning in the Third World: Meeting Practical and Strategic Gender Needs", in *World Development*, vol 17, no 11, pp 1799-1889
- NOU 1978:6 *Arbeid for kvinner*
- NOU 1997:23 *Seksuallovutvalgets innstilling*
- Niemi, Einar (red) (1992): *Pomor: Nord-Norge og Nord-Russland gjennom tusen år*, Oslo: Gyldendal Norsk Forlag

- O'Donohue, William T (ed) (1997): *Sexual Harassment: Theory, Research, and Treatment*. Boston: Allyn and Bacon
- Okin, Susan Moller (1979): *Women in Western Political Thought*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey
- Outshoorn, J. (1992): "'Femocrats' in the Netherlands: Mission or Career?". Paper to the *European Consortium of Political Research (ECRP) workshop: Studying the Effects of Social Movements*
- Pateman, Carole (1988): *The Sexual Contract*, Polity Press, Cambridge, Oxford
- Pateman, Carole (1989): *The Disorder of Women Democracy, feminism and political theory*, Polity Press, Cambridge, Oxford
- Pedersen, Paul og Toril Ringholm (1991): *Tilskudd til bedriftsbarnehager – god distriktspolitikk eller allment velferdsgode?* Tromsø: NORUT-rapport SR0528
- Pettersen, LT; GA. Alsos; CH. Anvik; A. Gjertsen og E. Ljunggren (1999): *Blir det arbeidsplasser av dette da, jenter? Evaluering av kvinnesatsingen i distriktspolitikken*, Bodø: Nordlandsforskning Rapport nr 13/99
- Phillips, Anne (1991): *Engendering Democracy*, Polity Press, Cambridge, Oxford
- Plumwood, Val (1986): "Ecofeminism: An Overview and Discussion of Positions and Arguments", in *Australasian Journal of Philosophy*, Supplement to Vol. 64, June 1986, S. 120-138.
- Pringle, Rosemary (1989): *Secretaries talk : sexuality, power and work*, London: Verso
- Prokop, Ulrike (1981): *Kvinnors livssammanhang. Begränsade strategier och omåttliga önsknings*. Stockholm: tema nova
- Randall, V (1990): "Do Women Politicians make a Difference?", in M Katzenstein and H Skjeie (eds): *Going Public. National Histories of Women's Enfranchisement and Women's Participation within State Institutions*, Rapport nr 4, Oslo: Institutt for samfunnsforskning
- Rochefort, David A. and Roger W. Cobb (eds) (1994): *The Politics of Problem Definition: Shaping the Policy Agenda*. Lawrence, KS: University Press of Kansas
- Rt. (1974): Norsk Rettstidende for 1974, s 1121
- Rudie, Ingrid (red) (1984): *Myk start – hard landing: Om forvaltning av kjønnsidentitet i en endringsprosess*, Oslo: Universitetsforlaget

Rustad, Linda (1999): "Kunnskapspolitiske utfordringer i likhets- og forskjellsdebatten", i Lotherington, AT og T Markussen (red): *Kritisk kunnskapspraksis*. Oslo: Spartacus forlag

Raaum, NC (1995): "The political representation of women: a birds' eye view", in L Karvonen and P Selle (eds): *Women in Nordic Politics. Closing the Gap*, Aldershot: Dartmouth Publishing Company

Schumpeter, J.A. (1934): *The Theory of Economic Development*. London: Transaction Books

Simon, Herbert A. (1947): *Administrative Behaviour: A study of decision-making processes in administrative organisations*. New York: The Macmillan Company

Simons, Herbert W. (eds) (1989): *Rhetoric in the Human Sciences*, London: Sage Publications

Skjeie, H (1992): *Den politiske betydningen av kjønn: En studie av norsk topp-politikk*. Doktoravhandling, Oslo: Institutt for samfunnsforskning, Rapport nr 11

Skjeie, H (1997): "A Tale of Two Decades: The Ending of a Male Political Hegemony", in K Strøm and L Svåsand (eds): *Challenges to Political Parties. The Case of Norway*, Michigan: The University of Michigan Press

Skjerpen, A. (1986): "Distriktsutvikling – Kvinnenes plass i den sentrale planlegging", i *Kvinneperspektiv på distriktpolitikken*. Rapport fra kontaktmøte i Førde 25-26 nov 1986, Oslo: Likestillingsrådet

Skjønberg, Else (1995): *Omsorgsrasjonalitet. Fremtidens fornuft*. Oslo: Universitetsforlaget

Skrede, K. (1986): "Hva må til for å sikre kvinnene en framtid i distriktene?", i *Likestillingsrådet: Kvinneperspektiv på distriktpolitikken*. Rapport fra kontaktmøte i Førde 25 – 26 nov 1986, Oslo: Likestillingsrådet

Smith, Dorothy E (1987): *The Everyday World as Problematic. A Feminist Sociology*, Boston: Northern University Press

SND (1993): *Kvinner satser – sats på kvinner*, Informasjonsavis fra Statens nærings- og distriktsutviklingsfond, Oslo

SND (1993b): *Årsmelding 1993*

SND (1997): *SND og kvinnesatsing. Aktiv bruk av kvinners ressurser i verdiskapingen*.

SND (2000): *Kvinner i fokus. Synliggjøre og ta i bruk kvinners kompetanse i næringslivet. Prosjektplan år 2000*. Versjon 1, 29.03.00

Spilling, O.R. (red)(1998): *Entreprenørskap på norsk*, Oslo: Fagbokforlaget

Springborg, Patricia (ed.)(1996): *Astell. Political Writings*, Cambridge University Press, Cambridge

Stanko, B. (1988): "Keeping women in and out of lane: sexual harrasment and occupational segregation, in S Walby (ed): *Gender Segregation at Work*. Milton Keynes: Open University Press

Stanley, Liz and Sue Wise (1993): *Breaking Out Again: Feminist ontology and epistemology*, London: Routledge

St meld nr 85 (1951): *Utbyggingsprogrammet Nord-Norge*

St meld nr 75 (1961): *Evaluering av Utbyggingsprogrammet*

St meld nr 90 (1965-66): *Om virksomheten til DU*

St meld nr 18 (1970-71): *Om virkemidler i distriktsutbyggingen*

St meld nr 27 (1971-72): *Om regionalpolitikk og lands- og landsdelsplanlegging*

St meld nr 13 (1972-73): *Om mål og midler i distriktsutbyggignen*

St meld nr 50 (1972-73): *Tilleggsmelding til St meld nr 27 (1971-72): Om regionalpolitikk og lands- og landsdelsplanlegging*

St meld nr 55 (1980-81): *Om regional utvikling og distriktpolitikk*

St meld nr 62 (1980-81): *Tillegg til St meld nr 84 (1980-81): Om fylkesplanleggingen*

St meld nr 84 (1980-81): *Om fylkesplanleggingen*

St meld nr 67 (1984-85): *Om regional planlegging og distriktpolitikk*

St meld nr 29 (1988-89): *Politikk for regional utvikling*

St meld nr 70 (1990-91): *Likestillingspolitikk for 1990-åra*

St meld nr 33 (1992-93): *By og land hand i hand*

St meld nr 31 (1996-97): *Om distrikts- og regionalpolitikken, Kommunal- og arbeidsdepartementet*

St meld nr 51 (1996-97): *Om Statens nærings- og distriktsutviklingsfond*, Nærings- og handelsdepartementet

Sørensen, Bjørg Aase (1977): "Arbeiderkvinner og verdighet", Berg, Berge, Kalleberg og Leira (red): *I kvinners bilde*, Oslo: Unipax

Sørensen, Bjørg Aase (1982): "Ansvarsrasjonalitet: Om mål-middeltenkning blant kvinner", i Holter, Harriet (red): *Kvinner i fellesskap*, Oslo: Universitetsforlaget

Teigen, Håvard (1996): "Distriktpolitikken ved ein korsveg?" i Kristian Aasbrenn (red): *Opp å stå, gamle Norge*, Landbruksforlaget

Teigen, H m fl (1995): *Langtidsliner i distriktpolitikk og tiltaksarbeid*, Lillehammer: Vett & viten

Thomas, Alison M and Celia Kitzinger (eds) (1997): *Sexual Harassment: Contemporary Feminist Perspectives*. Buckingham: Open University Press

Thürmer-Rohr, Christina (1990): "Fra illusion til desillusion. Om kvinders meddelagtighet", *Forum for kvindeforskning*, Maj 1990

Tjelmeland, Hallvard (1994): "Det seinmoderne Nord-Norge", i Einar-Arne Drivenes (red): *Nordnorsk kulturhistorie*, bind 1, Oslo: Gyldendal norsk forlag

Tønne, Tore (1994): *Hvorfor satser SND på kvinner?*, Innlegg på konferansen "Jantespranget", Lillehammer, 4 november 1994

UN (1985): *Nairobi Forward-Looking Strategies for the Advancement of Women during the Period from 1986 to the Year 2000*, Nairobi: United Nations

UN (1986): *Report of the World Conference to Review and Appraise the Achievements of the United Nations Decade for Women: Equality, Development and Peace, Nairobi 15-26 July 1985*, New York: United Nations

van der Ros, Janneke (1995): "FEMOCRAT", *you said? WHAT KIND OF BIRD IS THAT?* HiL-Working report #32:1995, Lillehammer: Lillehammer College

van der Ros, Janneke (1996): "Den staten, den staten....", i Harriet Holter (red): *Hun og han. Kjønn i forskning og politikk*. Oslo: Pax forlag

van der Ros, Janneke (1996a): "Femokrat, hva slags fugl er nå det?", i Harriet Holter (red) (1996): *Hun og Han. Kjønn i forskning og politikk*. Oslo: Pax forlag

Ve, Hildur (1989): "Kvinnor, byråkrati ock välfärdsstad", *sociologisk Forskning* nr 4

- Ve, Hildur (1990): "Kvinnerens kunnskap – forutsetning for en alternativ framtid?", i Halsaa og Viestad (red): *I pose og sekk*, Oslo: Emilie forlag
- Vårheim, Andreas (1998): *Politikkformulering gjennom meningspåvirkning. En studie av Programmet for Privat tjenesteyting i distriktene*. Avhandling for dr polit-graden, Universitetet i Tromsø
- Warren, Karen J. (1987): "Feminism and Ecology: Making Connections", in *Environmental Ethics*, Vol. 9, No. 1, Spring 1987, S. 3-20.
- Warren, Karen J. (1990): "The Power and Promise of Ecological Feminism", in *Environmental Ethics*, Vol. 12, No. 2, Summer 1990, S. 125-146.
- Waylen, Georgina (1986): "Women and neo-liberalism", in Judith Evans et al: *Feminism and Political Theory*, Sage Publications, London, Beverly Hill, New Dehli
- Widerberg, Karin (1992): "Kjønn og sex – problematiske selvfølgeligheter", i Brantsæter og Widerberg (red.): *Sex i arbeid(et) i Norge*, Tiden norsk forlag, Oslo
- Widerberg, Karin (1992a): "Vi behøver en diskusjon om kønsvegret", i *Kvinnovetenskapligt tidskrift* 4/92
- Wiig, Marit (1995): "Kvinnetiltak i en mannsbastion – om likestillingsarbeid i NHO", i *Rapport fra konferanse om kvinnerettet arbeid, Kristiansund 15 – 17 november 1995*, Landbruksdepartementet, Kommunal- og arbeidsdepartementet, Statens nærings- og distriktsutviklingsfond, Møre og Romsdal fylkeskommune
- Wildavsky, Aaron (1979): *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*, Boston: Little, Brown and Company
- Wollstonecraft, Mary (1988): "A Vindication of the Rights of Woman", i Carol H. Poston (red.): *A Vindication of the Rights of Woman. An authoritative text, backgrounds, the Wollstonecraft debate, criticism*, WW North & Company, New York, London
- Wærness, Kari (1982): *Kvinneperspektiver på sosialpolitikken*, Oslo: Universitetsforlaget
- Young, Iris Marion (1997): *Intersecting Voices. Dilemmas of gender, political philosophy, and policy*. Princeton: Princeton University Press
- Ås, Berit (1973): "Kvinnekultur –en usynlig kultur", i *Kvinnens årbok*, Oslo: Pax forlag
- Ås, Berit (1981): *Kvinner i alle land... Håndbok i frigjøring*. Oslo: Aschehoug
- Ås, Berit (1982): "Tilbakeblikk og sideblikk på begrepet kvinnekultur", i Haukaa, Hoel og Haavind (red): *Kvinneforskning: Bidrag til samfunnssteori*, Oslo: Universitetsforlaget