

Fraværet av likestilling i lokal naturforvaltning: Nasjonalparkplanen som eksempel

Hanne Svarstad
Silje Skuland
Ingrid Guldvik
Helene Figari



NINAs publikasjoner

NINA Rapport

Dette er en ny, elektronisk serie fra 2005 som erstatter de tidligere seriene NINA Fagrapport, NINA Oppdragsmelding og NINA Project Report. Normalt er dette NINAs rapportering til oppdragsgiver etter gjennomført forsknings-, overvåkings- eller utredningsarbeid. I tillegg vil serien favne mye av instituttets øvrige rapportering, for eksempel fra seminarer og konferanser, resultater av eget forsknings- og utredningsarbeid og litteraturstudier. NINA Rapport kan også utgis på annet språk når det er hensiktsmessig.

NINA Temahefte

Som navnet angir behandler temaheftene spesielle emner. Heftene utarbeides etter behov og serien favner svært vidt; fra systematiske bestemmelsesnøkler til informasjon om viktige problemstillinger i samfunnet. NINA Temahefte gis vanligvis en populærvitenskapelig form med mer vekt på illustrasjoner enn NINA Rapport.

NINA Fakta

Faktaarkene har som mål å gjøre NINAs forskningsresultater raskt og enkelt tilgjengelig for et større publikum. De sendes til presse, ideelle organisasjoner, naturforvaltningen på ulike nivå, politikere og andre spesielt interesserte. Faktaarkene gir en kort framstilling av noen av våre viktigste forskningstema.

Annen publisering

I tillegg til rapporteringen i NINAs egne serier publiserer instituttets ansatte en stor del av sine vitenskapelige resultater i internasjonale journaler, populærfaglige bøker og tidsskrifter.

Norsk institutt for naturforskning

Fraværet av likestilling i lokal naturforvaltning:

Nasjonalparkplanen som eksempel

Hanne Svarstad
Silje Skuland
Ingrid Guldvik
Helene Figari

Svarstad, Hanne, Silje Skuland, Ingrid Guldvik & Helene Figari
2009: Fraværet av likestilling i lokal naturforvaltning: Nasjonalpark-
planen som eksempel – NINA Rapport 432. 45 s.

Oslo, januar 2009

ISSN: 1504-3312

ISBN: 978-82-426-1998-3

RETTIGHETSHAVER

© Norsk institutt for naturforskning

Publikasjonen kan siteres fritt med kildeangivelse

TILGJENGELIGHET

Åpen

PUBLISERINGSTYPE

Digitalt dokument (pdf)

KVALITETSSIKRET AV

Hanne Haaland

ANSVARLIG SIGNATUR

Forskningssjef Erik Framstad (sign.)

OPPDRAGSGIVER(E)

ALTER-Net - et "Network of excellence" innen EUs 6. Ramme-
program, Kommunal- og Regionaldepartementet.

KONTAKTPERSON(ER) HOS OPPDRAGSGIVER

Anne-Karin Ødegård (Kommunal- og regionaldepartementet)

FORSIDEBILDE

Fire statsråder som får anbefalinger i kapittel 6. Fotokreditering-
er: Se s. 37, 38, 39 og 40.

NØKKEWORD

Likestilling – kjønn – Nasjonalparkplanen – naturvern – naturfor-
valtning - Norge

KEY WORDS

Gender equality – gender — National Park Plan – environment
– natural resource management - Norway

KONTAKTOPPLYSNINGER

NINA hovedkontor

7485 Trondheim

Telefon: 73 80 14 00

Telefaks: 73 80 14 01

NINA Oslo

Gaustadalléen 21

0349 Oslo

Telefon: 73 80 14 00

Telefaks: 22 60 04 24

NINA Tromsø

Polarmiljøsenteret

9296 Tromsø

Telefon: 77 75 04 00

Telefaks: 77 75 04 01

NINA Lillehammer

Fakkeltgården

2624 Lillehammer

Telefon: 73 80 14 00

Telefaks: 61 22 22 15

www.nina.no

Sammendrag

Svarstad, Hanne, Silje Skuland, Ingrid Guldvik & Helene Figari 2009: Fraværet av likestilling i lokal naturforvaltning: Nasjonalparkplanen som eksempel – *NINA Rapport* 432. 45 s.

Denne rapporten presenterer en studie av kjønnsrepresentativitet i referansegruppene til nye verneområder som inngår i Nasjonalparkplanen. Denne planen er en storsatsing for norsk naturvern som skal slutføres i 2010 da 40 nye og 14 utvidede verneområder skal være klare. I det siste tiåret har referansegrupper spilt en viktig rolle for å skape lokal deltakelse i verneprosessene under Nasjonalparkplanen. I den lokale deltakelsen legges det vekt på bred representasjon fra ulike interesser, for eksempel deltakere fra landbruksnæringen, grunneiere og reiselivsnæringen. Representasjon fra begge kjønn er imidlertid et forhold som hittil så og si ikke har vært et tema for utvelgelse til slike organer. Studien inneholder en kvantitativ undersøkelse av kjønnsrepresentativiteten i referansegruppene tilknyttet Nasjonalparkplanen. Rapporten presenterer analyse av data om referansegrupper som har vært tilgjengelige og sammenlignbare fra verneområdene i Nasjonalparkplanen. Dette omfatter 54 referansegrupper der til sammen 440 lokale representanter har blitt oppnevnt. Bare 48 av disse er kvinner. Den totale kvinneprosenten er dermed på under 11 prosent. 22 av de 54 gruppene er opprettet uten en eneste kvinne blant de lokale representantene. Kun to av de 54 referansegruppene hadde minst 40 prosent kvinner. Kjønnsrepresentativiteten er med andre ord langt unna målsettingen i norsk likestillingspolitikk om minst 40 prosent representasjon av hvert kjønn i alle offentlige råd og utvalg. Betydningen av likestilling på alle nivåer i saker om bruk og vern er dessuten påpekt i konvensjonen om biologisk mangfold, men dette har så langt ikke blitt tatt til følge i Norge. Vi gjennomførte en kvalitativ undersøkelse for å avdekke årsaker. Rapporten avviser en årsaksforklaring basert på forestillingen om at det er vanskelig å få kvinner til å sitte i denne typen utvalg. For at kvinner skal si nei, må de først bli spurt. Årsakskjeden som vi etablerte viser hvordan en rekke aktører har bidratt til den massive mannsdominansen. I 52 av de 54 tilfellene sviktet kommunene. Alle de 16 fylkesmennene i undersøkelsen (av til sammen 19 fylkesmenn i Norge) har sviktet. Direktoratet for naturforvaltning er ansvarlig for gjennomføringen av Nasjonalparkplanen men har ikke sørget for at prosessene skulle gjennomføres i henhold til norsk likestillingspolitikk. I henhold til den norske integreringsstrategien for likestilling har miljøvernministeren det overordnede ansvaret for likestilling i sin sektor, men her har det også sviktet. I siste kapittel gir vi noen konkrete anbefalinger til fire statsråd slik at de kan bringe norsk likestillingspolitikk inn i lokal naturforvaltning.

Hanne Svarstad (seniorforsker, dr.polit.), Silje Skuland (sosiolog) og Helene Figari (sosiolog)
Norsk institutt for naturforskning (NINA), Gaustadalleén 21, 0349 Oslo
hanne.svarstad@nina.no

Ingrid Guldvik (1. amanuensis, dr.polit.), Høgskolen i Lillehammer, Pb. 952, 2604 Lillehammer

Abstract

Svarstad, Hanne, Silje Skuland, Ingrid Guldvik & Helene Figari 2009: The lack of gender equality in local participation on conservation in Norway. The National Park Plan as example. – *NINA Report 432*. 45 pp.

This report presents a study of gender representation in the reference groups for new protected areas under the National Park Plan. This plan constitutes a major effort for conservation in Norway, and it is to be finalized in 2010 with its 40 new and 14 expanded protected areas. During the last decade reference groups have played an important role to provide local participation in the conservation processes of the National Park Plan. It is here emphasized to obtain a broad representation from various interests, including agriculture, land owners and the tourist industry. However, representation from both sex has so far hardly been a topic for the appointments to such public bodies. The study contains a quantitative investigation of gender representation in the reference groups of the National Park Plan. The report presents analysis of available and comparative data on reference groups. This encompasses 54 reference groups with a total appointment of 440 local representatives. Only 48 of these are women. Thus, the total share of women amounts to less than 11 percent. 22 of the 54 reference groups were appointed without any local women at all. Only two of the 54 reference groups had at least 40 percent women. The gender representation is, in other words, far away from the objective of 40 percentage representation of each gender in all publicly appointed bodies. The CBD affirms the need for the full participation of women at all levels of policy-making and implementation of conservation, but this has so far not been taken seriously in Norway. We carried out a qualitative investigation to uncover explanations. The report examines a possible explanation based on the view that women do not want to be members of such groups. However, in order to turn down such positions, women must in the first place be asked. The chain of explanation that we established shows how a number of actors have contributed to the massive male dominance. In 52 out of the 54 cases the municipalities failed to ensure gender equality. All the 16 county governors in the investigation (of a total of 19 county governors in Norway) failed. The Directorate for Nature Management is responsible for implementation of the National Park Plan, but it has neglected its responsibility to ensure it to be done in accordance with the Norwegian gender equality policy. The gender mainstreaming policy in Norway puts the main responsibility for gender equality on the Minister for the Environment. However, none of the persons in that position in the last decade has fulfilled this obligation. In the last chapter of the report we provide recommendations to four cabinet ministers so they can bring Norwegian gender policies into local nature management.

Hanne Svarstad, Silje Skuland og Helene Figari, NINA, Gaustadalleén 21, 0349 Oslo
hanne.svarstad@nina.no

Ingrid Guldvik, Høgskolen i Lillehammer, Pb. 952, 2604 Lillehammer

Innhold

Sammendrag	3
Abstract	4
Forord: En rapport mot alle odds.....	7
1 Innledning.....	9
1.1 Norsk likestillingspolitikk.....	9
1.2 Konvensjonen om biologisk mangfold.....	10
1.3 Nasjonalparkplanen	10
1.4 Lokal deltakelse og kjønnsrepresentasjon tilknyttet Nasjonalparkplanen.....	11
1.5 Rapportens problemstillinger og kapitler	11
2 En kvantitativ undersøkelse av lokal kjønnsrepresentativitet i referansegruppene til Nasjonalparkplanen.....	13
2.1 Hva vi gjorde	13
2.2 Hva vi fant	15
3 Hvorfor skal kvinner delta?.....	18
3.1 Kan kvinner gjøre en forskjell?	19
4 Hvordan kan fraværet av likestilling årsaksforklares?.....	21
4.1 Tilnæringsmåte, metode og valg av case.....	21
4.2 "Kvinner er ikke interessert i temaet, derfor stiller de ikke opp".....	22
4.3 Etablering av handlingskjede for oppnevning av representanter til Nasjonalparkplanens referansegrupper	24
4.4 Den nasjonale prosessen med etablering og iverksettelse av Nasjonalparkplanen	24
4.5 Referansegrupper bringes inn via rundskriv fra miljøvernministeren.....	25
4.6 Henvendelse fra Direktoratet for naturforvaltning (DN) til Fylkesmannen om oppstart av prosessen med konkrete vernesaker	26
4.7 Fylkesmannen.....	27
4.8 Hver enkelt kommune: Elementer i handlingskjeden på kommunalt nivå og undernivået av organisasjoner og råd	29
4.8.1 Kommune 1	29
4.8.2 Kommune 2	29
4.8.3 Konklusjoner basert på begge eksemplene.....	30
4.9 Synspunkter fra ulike intervjupersoner om det spiller noe rolle at referansegruppene domineres av menn	30
4.10 Konklusjon: En årsakskjede bak mannsdominansen i Nasjonalparkplanens referansegrupper.....	31
5 Hvorfor har ikke integreringsstrategien for likestilling virket, og hva bør endres?	33
5.1 Integrering av kjønnsperspektivet i norsk politikk	33
5.2 Miljøverndepartementets budsjettforslag: Likestilling som budsjettløst haleheng	34
5.3 Hvorfor har ikke integreringsstrategien forhindret det observerte fraværet av likestilling?.....	35
5.4 Integreringsstrategien bør erstattes med en dobbeltstrategi for likestilling.....	36
6 Våre anbefalinger til fire statsråder.....	37
6.1 Magnhild Meltveit Kleppa (SP)	37
6.2 Erik Solheim (SV).....	38
6.3 Tora Aasland (SV).....	39
6.4 Anniken Huitfeldt (AP).....	40

7 Referanser	41
Vedlegg 1: Kart over verneområder i Norge, 2008.....	43
Vedlegg 2: Områdene som inngår i Nasjonalparkplanen.....	44

Forord: En rapport mot alle odds

Denne rapporten er basert på et samarbeid mellom NINA og Høgskolen i Lillehammer der vi utnytter vår samlede spisskompetanse angående naturforvaltning på den ene siden og kjønn og likestilling i lokalpolitikken på den andre.

Vi vil rette en stor takk til alle som har bidratt til denne studien enten ved å la seg intervjuer eller ved å være behjelpelig med ulike typer informasjon. Videre vil vi framheve at Kommunal- og Regionaldepartementet ved sitt finansieringsbidrag har gjort det mulig å skrive rapporten.

Fokuset er på fraværet av likestilling i lokal naturforvaltning, og der vi helt konkret har avdekket at Nasjonalparkplanen er i ferd med å bli gjennomført som en prosess uten hensyn til norsk likestillingspolitikk. Arbeidet med rapporten er også basert på finansiering fra det europeiske forskernettverket ALTER-Net, som er et "Network of excellence" innen EUs 6. rammeprogram. Videre har prosjektet benyttet forskerstyrt finansiering fra våre institusjoner samt ulønnet innsats.

Bakgrunnen for rapporten er observasjoner som vi har gjort gjennom forskning og utredning i flere år der vi har sett at politikk om bruk og vern av landskaper og naturressurser er et mannsdominert felt, og at likestilling innen lokal naturforvaltning i stor grad er et oversett tema. Dette er trolig et av de områdene i Norge der norsk likestillingspolitikk er aller mest fraværende. Den manglende interessen for likestilling på dette området er et eksempel på en grunnleggende svakhet i den norske integreringsstrategien for likestilling. I følge denne strategien skal ansvaret for likestilling integreres i alle sektorer, mens vår rapport viser hvordan resultatet kan bli at alle i stedet unndrar seg dette ansvaret.

Verken Direktoratet for naturforvaltning eller Miljøverndepartementet ønsket å bevilge midler til utarbeiding av denne rapporten. Ved en rekke andre anledninger har disse offentlige organene også gitt klare tilbakemeldinger om at likestilling ikke er et tema som de ønsker å belyse ved å bruke midler som er avsatt til forskning og utredning innen miljøsektoren. I et tidligere forskningsprosjekt fant vi at fraværet av likestilling utgjorde den mest alvorlige mangelen i forhold til målsettingen om bred lokal deltakelse (Svarstad et al. 2003, 2006). Det prosjektet var finansiert av Norges forskningsråd, og konklusjonene kom klart fram i oppsummeringene for programmet Landskap i endring. Vi påpekte også forskningsbehovene på temaet i forbindelse med utformingen av pågående forskningssatsing *MILJØ 2015*, men uten at det ble tatt hensyn til i utlysningsteksten. En rekke slike henvendelser de senere årene har ikke ført fram, og vi har i lang tid vært vitne til manglende vilje til nødvendig kunnskapsproduksjon og tiltak for likestilling i naturforvaltningen. Denne rapporten er med andre ord produsert mot alle odds.

Vi vil også framheve at våre erfaringer med motstanden mot forskning og utredning på dette området har en mer generelt forskningspolitisk dimensjon. Det pågår for tiden en debatt om forskningsfinansiering med innspill om at dagens fordelingsprinsipper er lite tilfredsstillende (se Andvig 2008, Moxnes 2009, Tunander 2009, Svarstad 2009). Vi forskere bak denne rapporten er blant annet opptatte av å utvikle grunnlagskunnskap og kunnskapsbaserte verktøy for å kunne implementere likestillingspolitikk på en effektiv måte der dette er fraværende innen ulike deler av naturforvaltningen. Hittil har vi fått klar beskjed fra offentlige forvaltere innen sektoren at dette ikke er "relevant" som tema for forskning og utredning, og vi har sett at mulighetene for finansiering av slik kunnskapsproduksjon fra andre sektorer også er svært begrensede. Rapporten vår representerer en mulig begynnelse på en slik kunnskapsproduksjon, men den har altså blitt til mot alle odds. Vi opplever dette som ett av mange eksempler på at norsk forskning i dag er organisert på en måte som gjør at kritisk forskning og utredning har svært vanskelige kår.

Til slutt vil vi nevne at det finnes en sjanger for skriving av forskningsrapporter der knusktørre framstillinger og ubegripelige konklusjoner utgjør en kjerne. I denne rapporten har vi her og der forsøkt å ta noen grep for å overskride sjangeren.

Oslo, 30.01.2009
Hanne Svarstad
(Prosjektleder)

1 Innledning

Vi befinner oss i Norge, og når dette skrives har 2009 så vidt begynt. Det er 22 år siden Gro Harlem Brundtland og kommisjonen hun ledet ga ut rapporten "Vår felles framtid" (Verdenskommisjonen for Miljø og Utvikling 1987). Gro er uten tvil den bærekraftige utviklingens mor. Det var hun som fikk tenkningen om bærekraftig utvikling opp på det politiske nivået, og med en vid internasjonal innflytelse. Vi bør heller ikke glemme at året før, i 1986, ble Gro verdensberømt da hun som statsminister etablerte den såkalte "kvinneregjeringen" med 8 kvinner blant de 18 ministrene. Med disse bragdene ble Gro et internasjonalt symbol både for bærekraftig utvikling og for likestilling mellom kjønn i politikken. Uansett hvor man befinner seg på den politiske skalaen er det umulig å ikke være stolt av hvordan Gro har bidratt til å sette Norge på verdenskartet med bidrag til likestilling og bærekraftig utvikling. Dette er viktige ting der resten av verden har noe å lære av oss. Eller?

Det er bare fire år siden Wangari Maathai kom på besøk for å motta Nobels Fredspris. Et av kjerneelementene i Maathais arbeid på landsbygda i Afrika er vektleggingen av at folk må forme sin egen bærekraftige utvikling, og framhevingen av at kvinner her må være aktive deltakere. Det var den norske nobelkomiteen som delte ut denne prisen, og vi følte oss litt stolte av å være en del av dette. I Norge er vi jo så likestilte, og det er fint at vi kan markere for resten av verden at, "jo da, dette synes vi er viktig for dere også!"

Eller hvordan er det nå egentlig? Denne rapporten presenterer en studie av kjønn og lokal deltakelse i spørsmål om hva som skal skje med norsk natur. Vi har undersøkt i hvilken grad norsk likestillingspolitikk gjør seg gjeldende på dette området¹. Det dreier seg om viktige beslutningsprosesser angående vårt langstrakte lands omfattende arealer og naturressurser. Det handler om beslutninger om hvordan arealene og ressursene skal kunne brukes, og det handler om hvilke tiltak som skal settes inn for å sørge for at verdiene opprettholdes slik at framtidige generasjoner også skal kunne ha glede av dem. Det handler med andre ord om hvordan man kan få til en bærekraftig utvikling. I konkrete saker finnes det som regel ulike oppfatninger om hva som vil være de beste avgjørelser. Av og til er slike spørsmål preget av store og tilspissede konflikter. Ofte anses beslutninger om hva som skal skje med naturområder som noe av de aller viktigste politiske spørsmålene i et lokalsamfunn (Guldvik 2005). Men hvem er det som deltar i disse beslutningsprosessene? Deltar kvinner og menn på lik linje? Er det virkelig slik at resten av verden har noe å lære av forholdene her til lands?

Siden vårt forskningsprosjekts finansiering er svært begrenset, har vi måttet foreta sterke avgrensninger av temaet for vår undersøkelse. Vi har først og fremst valgt å undersøke likestilling i den lokale deltakelsen i gjennomføringen av Nasjonalparkplanen. Denne planen må betraktes som noe av det aller viktigste som har skjedd innen norsk naturvern gjennom de to siste tiårene.

1.1 Norsk likestillingspolitikk

I norsk likestillingspolitikk er det et grunnleggende prinsipp om at alle offentlig oppnevnte råd og utvalg skal ha minst 40 % representasjon av hvert kjønn. Dette er også nedfelt i Likestillingsloven og Kommuneloven. Likestillingsloven av 1978 har som formål å fremme likestilling mellom kjønnene og tar særlig sikte på å bedre kvinners stilling (§1). En kjerne i likestillingslovgivningen er forbudet mot diskriminering på bakgrunn av kjønn. Loven sier også at "offentlige myndigheter skal legge forholdene til rette for likestilling mellom kjønnene på alle samfunnsområder" (Lov om likestilling mellom kjønnene). Offentlige myndigheter på alle nivå har altså en aktivitetsplikt i likestillingsarbeidet.

¹ Når vi i denne rapporten skriver "likestilling", er det alltid likestilling mellom kjønn som er vårt fokus.

Likestillingsansvaret her til lands er organisert etter den såkalte integreringsstrategien, eller *mainstreaming* som det kalles i EU. Det betyr at kjønnsperspektiv og likestilling skal innarbeides på alle politikkområder. De politiske intensjonene bak integreringsstrategien, som ble innført tidlig på 1990-tallet, er at hvert departement skal pålegges et ansvar for likestilling på sitt politikkområde. Departementene skal utarbeide handlingsplaner, vurdere likestillingskonsekvenser av tiltak og reformer og rapportere status på sine felt.

Kommuner og fylkeskommuner har ansvar for å følge Kommuneloven som sier at politiske utvalg, også interkommunale organer, skal bestå av minst 40 prosent av hvert kjønn (Lov om kommuner og fylkeskommuner). Ved valg av medlemmer til statlige nemnder på kommunalt/fylkeskommunalt nivå anbefaler Kommunal- og regionaldepartementet at Kommunelovens 40-prosentregel legges til grunn. Videre stiller Likestillingsloven i § 21 krav om minst 40 prosent av begge kjønn i alle offentlige utvalg.

Det er miljømyndighetene som har det overordnede ansvaret for likestilling mellom kjønn i oppnevning av organer som skal forvalte arealer og arter i henhold til blant annet Naturvernloven. Slike oppnevninger involverer også Direktoratet for naturforvaltning, fylkesembetet, kommuner og fylkeskommuner.

I henhold til norsk likestillingspolitikk og -lovgivning skal altså Miljøverndepartementet og Direktoratet for naturforvaltning, sammen med fylkesmenn, kommuner og fylkeskommuner, sørge for at forvaltningen av naturressursene skjer av organer som er sammensatt på en kjønnsbalansert måte. Med andre ord er det grunn til å forvente at likestilling er vel ivaretatt på miljøområdet som på alle andre områder i Norge. I teorien er det i hvert fall slik.

1.2 Konvensjonen om biologisk mangfold

Konvensjonen om biologisk mangfold (biokonvensjonen) var ferdigforhandlet til FNs toppmøte om miljø og utvikling i Rio de Janeiro i 1992. Biokonvensjonen kom i kjølvannet av arbeidet til Brundtlandkommisjonen. Målsettingen til biokonvensjonen er å få til bevaring og bærekraftig bruk av biomangfold, samt rettferdig fordeling av utbyttet fra bruken. Biokonvensjonen påpeker behovet for full deltakelse av kvinner på alle nivåer når det gjelder politikk og iverksetting av naturvern (Forente nasjoner 1992). Norge spilte en aktiv rolle i forhandlingen fram mot biokonvensjonen og har siden vært en ivrig deltaker i partsmøtene for konvensjonens oppfølging.

1.3 Nasjonalparkplanen

I 1992 la Regjeringen fram Nasjonalparkplanen for Stortinget (St.meld. 62 1991-1992). Den fulle tittelen er "Ny landsplan for nasjonalparker og andre større verneområder i Norge". Denne planen innebærer omfattende tiltak for å øke landets verneområder med etter hvert 40 nye og 14 utvidede verneområder. Nasjonalparkplanen har stor betydning for at det totale omfanget av vernearealer (etter Naturvernloven) øker fra 6 prosent i 1992 til nesten 15 prosent i 2010 (se kartet i vedlegg 1 bakerst i rapporten som viser dagens verneområder). Nasjonalparkplanen innebærer med andre ord et enormt naturvernløft for Norge. I en rekke kommuner har gjennomføringen av denne planen medført at store andeler av kommunen har blitt verneområde. Dette har store konsekvenser for den enkelte kommune som både kan fortolkes som positive og negative. For innbyggerne kan det betraktes som positivt å få en nasjonal anerkjennelse av at arealene i egen kommune har viktige natur- og kulturverdier, og et vern medfører en forsikring om at disse arealene vil bli beskyttet mot mulige farer. Dessuten kan vernestatus bidra til å styrke næringsmulighetene for reiselivsnæringen. På den andre siden fører verneområder med seg restriksjoner for diverse næringsutøvere, og mange er lite glade for dette. Uansett hvilke ståsteder folk har, er det klart at Nasjonalparkplanen har stor betydning for mennesker i hele landet.

1.4 Lokal deltakelse og kjønnsrepresentasjon tilknyttet Nasjonalparkplanen

Helt siden naturvernets begynnelse har nasjonalstaten stort sett blitt ansett som en nødvendig og selvsagt forvalter av vernede landskap og arter. Slik har det vært i Norge, og slik har det vært i resten av verden. I de senere årene har det imidlertid kommet inn en forståelse av verdien av lokal deltakelse i beslutningsprosesser om vern, og i den etterfølgende forvaltningen av det som skal vernes. Også her har Norge slått følge med resten av verden (Wøien 2002, Svarstad et al. 2003).

Et viktig argument for lokal deltakelse og forvaltning er at dette kan bedre planlegging og forvaltning ved at lokale kunnskaper danner utgangspunkt for nødvendige avveininger mellom vernehensyn og ulike former for lokal bruk av ressurser og arealer. Videre kan lokal deltakelse og forvaltning anses som et viktig demokratispekt og dermed som et mål i seg selv (Manor 1999). I Stortingets behandling av Nasjonalparkplanen ble det understreket at lokale interesser måtte trekkes inn i positivt samarbeid (Kommunal- og miljøvernkomiteen 1992-93).

Her vil vi skyte inn at lokal deltakelse og forvaltning på ingen måte er uproblematisk. På den ene siden har slike ideer blitt møtt med skepsis blant en del naturvernere som frykter at økt makt til lokalbefolkningen er en trussel mot globale og nasjonale verneverdier. På den andre siden kan man finne en rekke studier av tilfeller der lokal deltakelse og forvaltning er framhevet som viktige elementer, men der det viser seg at lokalbefolkningen i liten grad har reel innflytelse (for eksempel Neumann 1997, Cooke & Kothari 2001). Videre er det ikke gitt at lokal deltakelse uten videre skjer på en slik måte at forskjellige deler av befolkningen får like muligheter til å delta og å bli representert. Det er her vår undersøkelse kommer inn, med fokuset på spørsmål om lokal deltakelse gjennomføres som en likestilt deltakelse av kvinner og menn.

I et tidligere studie undersøkte vi lokal deltakelse med et fokus på kun to av Nasjonalparkplanens verneområder. Her fant vi at likestilling pekte seg ut som en mangelvare når det gjaldt alle slags grupper, råd og utvalg tilknyttet naturvernet i disse to tilfellene (Svarstad et al. 2003, 2006). De senere år har det blitt etablert referansegrupper i de fleste verneprosessene under Nasjonalparkplanen. Dette er et viktig element for å sikre lokal deltakelse. Det er disse referansegruppene vi har valgt å fokusere på i vår undersøkelse. Her fikk vi en mulighet til å samle inn data som kunne sammenlignes fra verneprosesser i hele landet. I neste kapittel forteller vi mer om hvilke valg dette innebærer.

Vårt fokus på referansegrupper innebærer at vi konsentrerer oss om *beslutningsprosessen* fra politisk vedtak om utredning av et mulig vern i et område og til Regjeringen fatter et vedtak angående vernet. Selv om Stortinget har fattet en politisk beslutning om en verneprosess, er det likevel mye som underveis skal bestemmes om omfang og grader av vern i forhold til ulike typer bruk. *Lokal deltakelse* har altså blitt vektlagt sterkt i slike verneprosesser i Norge de siste årene. Når en verneprosess er ferdig, kan det bli aktuelt med *lokal forvaltning* av verneområdet. I fire av Nasjonalparkplanens verneområder har det vært gjennomført utprøvinger av ulike modeller for lokal forvaltning (Direktoratet for naturforvaltning 2008). Rapporten vår gir et innblikk i hvordan lokal deltakelse kommer inn i verneprosesser ved oppnevning av lokale representanter til referansegruppene og hvordan de konkrete oppnevningene blir et resultat av samspill mellom en rekke organer på kommunale og statlige nivåer.

1.5 Rapportens problemstillinger og kapitler

Problemstillingene som denne rapporten drøfter er følgende: Først spør vi *hvordan* likestilling er ivarettatt i referansegruppene tilknyttet Nasjonalparkplanen. For å besvare dette har vi gjennomført en kvantitativ undersøkelse som vi presenterer i kapittel 2. Konklusjonen er at hensynet til norsk politikk og lovgivning om likestilling er totalt neglisjert. I kapittel 3 spør vi om dette

egentlig gjør noe? Er det ikke like greit at menn tar seg av spørsmål om naturvern? I kapittel 4 undersøker vi hvordan det er mulig å gjennomføre en politisk prosess som Nasjonalparkplanen uten å ta hensyn til norsk politikk og lovgivning om likestilling. Her har vi benyttet kvalitativ metode der vi har foretatt intervjuer med utgangspunkt i noen referansegrupper og kommuner. Vi finner først fram til en handlingskjede bak etableringene av referansegrupper, og dette danner grunnlaget for en årsakskjede som gir et sammensatt svar på hvorfor referansegruppene hovedsakelig består av menn. I det påfølgende kapittelet ser vi nærmere på integreringsstrategien for likestilling, og vi spør hvorfor denne strategien ikke har medført likestilling på det området vi har undersøkt. I siste kapittel gir vi konkrete råd til fire av dagens ministre. Disse er kommunal- og regionalminister Magnhild Meltveit Kleppa (SP), utviklings- og miljøminister Erik Solheim (SV), forskningsminister Tora Aasland (SV) og likestillingsminister Anniken Huitfeldt (AP).

2 En kvantitativ undersøkelse av lokal kjønnsrepresentativitet i referansegruppene til Nasjonalparkplanen

I utgangspunktet ønsket vi å foreta en kvantitativ undersøkelse på landsbasis om kjønnsrepresentativiteten i forbindelse med et viktig spørsmål innen miljøsektoren. Blant mange aktuelle muligheter valgte vi å se nærmere på gjennomføringen av Nasjonalparkplanen. Dette er en svært viktig begivenhet som finner sted over hele landet. Vi konsentrerer oss om likestilling i forhold til lokale deltakelse, noe som de senere årene har vært sentralt i gjennomføringen av miljøpolitikk i Norge så vel som det meste av resten av verden. Mange referansegrupper har etter hvert blitt utnevnt for å skape lokal deltakelse i prosessene med etablering av Nasjonalparkplanens verneområder. Vi har valgt å rette søkelyset mot referansegruppene delvis fordi de spiller en viktig rolle i verneprosessene, slik at medlemmene i slike referansegrupper får en god posisjon for å gjøre seg gjeldene i beslutningsprosessen. Delvis valgte vi å se på referansegruppene fordi de gir et grunnlag for en felles undersøkelse av sammenlignbare enheter som er opprettet forskjellige steder i landet. I dette kapitlet vil vi først fortelle hva vi gjorde, og deretter hva vi fant.

2.1 Hva vi gjorde

I Stortingsmelding nr. 62 (1991-92) inngår 46 verneområder i Nasjonalparkplanen. Dette antallet har etter hvert økt til 54, hvorav 40 er nye og for 14 av områdene dreier det seg om utvidelser av områder som er vernet i henhold til Naturvernloven (se Vedlegg 2 med oversikt over alle disse områdene). Vår første utfordring var å finne ut hvilke referansegrupper som har blitt etablert i forbindelse med Nasjonalparkplanen. Her fantes det ikke noe samlet oversikt. Vi fant noe informasjon på nettet, hovedsakelig på fylkesmennenes hjemmesider. Men det meste av informasjonen fikk vi ved å kontakte de involverte saksbehandlere hos fylkesmennene og hos noen av kommunene som vi fant var involverte. Vi spurte samtidig om å få navnelistene på referansegruppene medlemmer, enten i form av lister eller som del av informasjon fra møtereferat. Disse referansegruppene er offentlig oppnevnt, så informasjon om dem skal være offentlig tilgjengelig. Det viste seg likevel å være et omfattende arbeid å få samlet inn denne informasjonen.

Benyttning av referansegrupper i denne typen saker er forankret i et rundskriv fra miljøverndepartementet (T3-99) der Naturvernloven utdypes i forhold til saksbehandlingsreglene (Miljøverndepartementet 1999). Dette rundskrivet kom i 1999. For noen av områdene som inngår i Nasjonalparkplanen var prosessen kommet så langt rundt 1999 at det ikke ble aktuelt å etablere referansegrupper. **Tabell 1** angir hvilke områder dette gjelder. Vår undersøkelse omfatter således ikke disse områdene.

Tabell 1 Tidlige verneprosesser i Nasjonalparkplanen som er gjennomført uten referansegrupper.

Verneområder	Oppstart av verneprosessen	Faglig gjennomgang	Vernevedtak (Kongelig resolusjon)
Brattemfjell/Vindeggen	06.07.1994	14.06.1995	15.12.2000
Jostedalsbreen	09.12.1994	01.05.1996	18.06.1998
Rebbenesøy	1)	29.11.1995	04.06.2004
Røstøyan	1)	07.04.1994	06.12.2002
Stabbursdalen	1)	29.01.1998	20.12.2002
Svellingsflaket	1)	07.04.1994	06.12.2002
Ånderdalen	1)	29.11.1995	04.06.2004

1) Her har vi ikke fått tak i oppstartdato.

I to områder der prosessen har startet opp senere enn 1999 har vi fått opplyst at det heller ikke har blitt etablert referansegrupper. Dette gjelder Junkerdal (oppstart 26.3.2001 og vernevedtak 9.1.04) og Seiland (oppstart 5.3.2003 og vernevedtak 8.12.2006).

Noen av områdene som inngår i Nasjonalparkplanen hadde ikke hatt oppstart av verneprosessen da vi foretok vår datainnsamling i 2007- 2008. Dette gjelder områdene som er angitt i **tabell 2**.

Tabell 2 Områder med oppstart av verneprosessen etter datainnsamlingen for denne rapporten.

Verneområder
Sundsfordfjella Treriksrøysa Tysfjord/Hellemobotn ²

Videre har vi flere case der vi av forskjellige grunner har funnet at de tilgjengelige dataene er mangelfulle, eller at det er usikkerhet om hvorvidt de kan sammenlignes direkte med de øvrige casene. En av usikkerhetene gjelder utvalg som kalles "styringsgrupper" eller annet, og som ved siden av andre oppgaver delvis kan tenkes å ha hatt samme type funksjon som referansegruppene. Videre gjelder det referansegrupper der vi ikke har fått oppgitt navn på alle de lokale representantene slik at vi ikke kan konkludere noe sikkert om kjønnsrepresentasjonen. Siden prosjektet har knappe midler har vi ikke hatt mulighet til å undersøke hver av disse casene nøyere, og vi har i stedet valgt å utelate dem fra undersøkelsen. **Tabell 3** og **4** gir en oversikt over verneområder og referansegrupper som av ulike årsaker således har blitt utelatt.

Vi måtte også gjøre noen valg i forhold til å skille mellom de medlemmene i referansegruppene som måtte betraktes som lokale deltakere i forhold til andre deltakere. Referansegruppene kan betraktes som organer som utfører det som på norsk kan kalles for "samforvaltning" (co-management). Dette innebærer at ved siden av lokale representanter er det gjerne også representanter fra fylkesmannen og andre statlige organer, samt andre "ikke-lokale" representanter. Noen av valgene her har vært åpenbare, mens andre nok kan diskuteres. Blant "lokale representanter" har vi tatt med både politikere og administrativt ansatte representanter fra de enkelte kommunene, samt representanter fra ulike lokale interessenter. Blant "ikke-lokale" representanter regner vi medlemmer av referansegruppene som kommer fra fylkesmannen, ulike

Tabell 3 Verneområder i Nasjonalparkplanen med utvalg med mangelfull informasjon om sammenlignbarhet med referansegrupper er uklar.

Verneområder og referansegrupper	Årsak til utelating
Lomsdal/Visten	Mangelfulle data om styringsgruppen er sammenlignbar med referansegrupper
Sjukan/Misten	Mangelfulle data om styringsgruppen er sammenlignbar med referansegrupper
Blåfjella-Skjækerfjella	Mangelfulle data om fylkesdekkende arbeidsutvalg er sammenlignbar med referansegrupper
Vegaøyan	Mangelfulle data om sammenlignbarhet av referansegruppe for verdensarvområde
Gohteluoppal	Arbeidsutvalg som ikke er sammenlignbar med referansegrupper

² Arbeidet med verneplan for Tysfjord-Hellemobotn ble startet allerede i 1994, men stoppet opp i 2001 på grunn av store konflikter. I 2004 ble et revidert og utvidet mandat utarbeidet av Miljøverndepartementet og Sametinget. Prosessen hadde ikke startet opp igjen når vi gjennomførte vår datainnsamling i 2007-2008.

Øvre Anarjohka	Arbeidsutvalg som ikke er sammenlignbar med referansegrupper
----------------	--

Tabell 4 Verneområder med mangelfulle data om deltakerne i referansegruppene.

Verneområder med mangelfulle data om deltakerne
Lierne Setesdal Vesthei Varangerhalvøya Lyngsalpene Møysalen Børgefjell Femundsmarka Rondane sør/Hemmeldalen naturreservat

statlige direktorat, Statskog, samt administrative og politiske representanter fra fylkeskommunene.

2.2 Hva vi fant

Valgene vi har beskrevet over innebærer at 36 av de 54 verneområdene som inngår i Nasjonalparkplanen er relevante for vår undersøkelse. Referansegruppene for åtte verneområder utelater vi på grunn av at vi har manglende data om deltakerne. For de gjenstående 28 verneområdene har det vært opprettet til sammen 61 referansegrupper, og disse inngår i vår undersøkelse. For Dovre og Rondane har verneprosessene vært samkjørte og med de samme 7 referansegruppene som har jobbet med begge prosessene. Vi har valgt å la disse referansegruppene telle med kun én gang, slik at vi til sammen har med 54 enheter i undersøkelsen. 16 av landets 19 fylker er involvert i undersøkelsen.

Antallet lokale representanter i de 54 enhetene er til sammen 440. Av disse er det 392 menn og 48 kvinner. Den totale andelen kvinner er dermed på 10,9 prosent³. 22 av de 54 referansegruppene (det vil si over 40 prosent av dem) er opprettet uten en eneste kvinne blant de lokale representantene. Kun to av de 54 referansegruppene hadde minst 40 prosent lokale kvinner. Kjønnrepresentativiteten er med andre ord langt unna målsettingen i norsk likestillingspolitikk om minst 40 prosent representasjon av hvert kjønn. **Tabell 5** gir en oversikt over beregningsgrunnlaget. Denne tabellen viser også kvinneandelene for hver av referansegruppene.

³ Ved å betrakte referansegruppene for henholdsvis Dovre og Rondane hver for seg, blir kvinneandelen 10,3.

Tabell 5 Data som inngår i undersøkelsen av kjønnsrepresentasjon i Nasjonalparkplanens verneområder: Verneområder, referansegrupper, antall lokale deltakere og prosentandeler av kvinner blant disse.

Verneområder	Antall ref.-grupper	Referansegruppenes lokaliteter	Antall lokale deltakere	Antall lokale kvinner	Prosent lokale kvinner
Bleia	1	Auland og Lærdal kommuner	4	1	25
Breheimen/Mørkrisdalen	3	Luster kommune	11	1	9,1
		Lom kommune	10	1	10
		Skjåk kommune	8	2	25
Dovre	7	Dovre kommune	6	0	0
		Nord-Fron kommune	5	0	0
		Ringeby kommune	4	0	0
		Sel kommune	5	0	0
		Stor-Elvdal	5	0	0
		Folldal kommune	7	1	14,3
		Sør-Fron kommune	2	0	0
Dovrefjell/Sunndalsfjella	5	Oppdal kommune	10	0	0
		Folldal og Tynset kommune	10	1	10
		Lesja kommune	5	1	20
		Dovre kommune	6	0	0
		Eresfjord	7	0	0
Flekkefjord	1	Flekkefjord kommune	5	1	20
Folgefonna	1	Kvinnherad, Etna, Ullensvang, Jondal og Odda kommuner	11	2	18,2
Forollhogna	3	Os kommune	6	0	0
		Tolga kommune	7	0	0
		Tynset kommune	6	1	16,7
		Midtre Gauldal kommune	7	0	0
		Holtålen kommune	7	0	0
		Rennebu kommune	6	1	16,7
Frafjordheiene	1	Gjesdal, Forsand og Sirdal kommuner	24	2	8,3
Geiranger/Herdal	1	Norddal og Stranda kommuner	8	0	0
Gutulia	1	Engerdal kommune	5	1	20
Hallingskarvet	1	Nore,Uvdal, Rollag og Sigdal kommuner	10	3	30
Hyllingsdalen	2	Tydal kommune	7	4	57,1
		Røros kommune	12	1	8,3
Kvænangsbotn/Navitdalen	1		4	2	50
Naustdal/Gjengedal	4	Hyen kommune	8	0	0
		Sandane kommune	15	2	13,3
		Naustdal	8	0	0
		Jølster	8	0	0
Nærøyfjorden	1	Voss, Aurland og Vik kommuner	13	2	15,4
Oksøy-Ryvingen	1	Kristiansand, Mandal og Søgne kommuner	8	1	12,5
Ormtjernkampen	5	Gausdal kommune	8	1	12,5
		Nord-Fron og Sør-Fron kommuner	6	1	16,7
		Øystre Slidre kommune	10	1	10
		Etnedal og Nord-Aurdal kommuner	16	1	6,25
		Nordre Land	5	1	20

Verneområder	Antall ref.-grupper	Referanse-gruppenes lokaliteter	Antall lokale delta-gere	Antall lokale kvinner	Prosent lokale kvinner
Reinheimen	5	Vågå kommune	7	0	0
		Skjåk kommune	6	1	16,7
		Lesja kommune	6	1	16,7
		Lom kommune	6	0	0
		Norddal og Rauma kommuner	10	3	30
Rondane Prosessene for Dovre og Rondane var samkjørte, og i vår beregning teller vi dem med kun én gang.	(7)	Dovre kommune	(6)	(0)	(0)
		Nord-Fron kommune	(5)	(0)	(0)
		Ringebu kommune	(4)	(0)	(0)
		Sel kommune	(5)	(0)	(0)
		Stor-Elvdal	(5)	(0)	(0)
		Folldal kommune	(7)	(1)	(14,3)
		Sør-Fron kommune	(2)	(0)	(0)
Skarvan og Roltdalen	2	Selbu kommune	9	0	0
		Tydal kommune	9	1	11,1
Skrim	1	Buskerud og Telemark fylker	4	0	0
Sylane	1	Tydal kommune	9	1	11,1
Sølen	1	Rendalen kommune	8	1	12,5
Sørdalen/Isdalen	1	Bardu kommune	4	1	25
Ytre Hvaler	1	Hvaler, Fredrikstad og Sarpsborg kommuner	9	0	0
Øvre Dividal	1		11	2	18,2
Øvre Pasvik	1	Sør-Varanger kommune			
Ålfotbreen	1	Bremanger, Flora og Gloppen kommuner	8	1	12,5
Sum	54		440	48	10,9

3 Hvorfor skal kvinner delta?

Hva er de viktigste begrunnelsene for at kvinner bør kunne delta i beslutninger om landskaper og naturressurser på lik linje med menn? Og er det slik at kvinner utgjør noen forskjell med sin deltakelse? I det følgende vil vi belyse disse spørsmålene.

Kvinnens krav om representasjon i beslutningsorganer på like vilkår med menn kan begrunnes med rettferdighet. Menneskerettigheter er bakgrunn for at krav om kvinnerepresentasjon ble innarbeidet i internasjonale avtaler som FNs *Convention of the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women* (Forente Nasjoner 1981) og handlingsplanen fra FNs fjerde kvinnekongress i Beijing (Forente Nasjoner 1995). Internasjonale avtaler forplikter landene til å gjennomføre "tiltak som sikrer kvinner lik adgang til og full deltakelse i maktstrukturer og beslutningsprosesser" (Barne- og familiedepartementet 1996).

I et likestillingsperspektiv er det problematisk dersom kvinner ikke har de samme muligheter til å delta i naturforvaltningen på like fot med menn. Helga Hernes beskriver tre argumenter for likestilling generelt (Hernes 1987). Disse består av argumenter om henholdsvis rettferdighet, ressurser og interesser. Rettferdighetsargumenter handler om rettferdighet både på individuelt nivå og gruppenivå. I forhold til kjønn, dreier dette seg blant annet om kvinners rett til å delta på lik linje med menn der beslutninger tas. Ressursargumenter peker på at kvinner har andre erfaringer enn menn, og følgelig kan de tilføre arbeidsliv og politikk nye perspektiver og sette nye temaer på dagsorden. Ressurs- eller nytteargumentene har fått sterkt gjennomslag i diskusjoner om kvinner i ledende stillinger og bedriftsstyrer. Interesseargumenter vektlegger at kvinner skal være til stede i arbeidsliv og politiske forsamlinger, ikke fordi kvinner nødvendigvis har felles interesser, men fordi de har andre interesser enn menn og at det er viktig at kvinner fremmer sine interesser. Alle disse tre typene argumenter ligger til grunn for den norske likestillingspolitikken som tar sikte på en likere fordeling av goder og byrder mellom kjønn.

I denne sammenhengen handler *rettferdighet* om at det enkelte individ, kvinne eller mann, skal ha frihet til å kunne delta i forvaltningen av naturen uavhengig av kjønn. Det handler også om frihet fra diskriminering og undertrykking som kan føre til at kvinner ikke får de samme muligheter til å realisere sine ideer som menn. Rettferdighet på gruppenivå tilsier at en bør arbeide for å rekruttere flere kvinner til referansegrupper for verneområder slik at en oppnår rimelig kjønnsbalanse. *Ressursargumenter* tar opp i seg at kvinner, på bakgrunn av sine erfaringer, vil kunne tilføre forvaltningen nye ideer, nye verdier og andre typer aktiviteter, og slik bidra til økonomisk vekst. *Interesseargumenter* handler om at kvinner kan være opptatt av å forvalte verneområdene på andre måter enn menn og at det er viktig at deres interesser formuleres i det offentlige rom. Kjønnsbalanse i beslutningsorganer handler om tilliten til folkevalgte organer. Skjev kjønnsfordeling svekker legitimiteten til de vedtak som fattes i politiske organer.

Nasjonalparkplanen argumenterer for lokal deltakelse og forvaltning av de samme grunner som Hernes argumenterer for kvinners deltakelse, jf kapittel 1. Lokal deltakelse har et demokrati- og rettferdighetsaspekt, dvs. at det er et mål i seg selv å fremme deltakelse fra lokale aktører. Ressursargumentet løfter fram lokale kunnskaper som nødvendig utgangspunkt for avveininger mellom vernehensyn og ulike former for lokal bruk av ressurser og arealer. Planen legger videre vekt på interesseargumentet gjennom at "lokale interesser må trekkes inn i et positivt samarbeid" (Kommunal- og miljøvernkomiteen 1992-93). Det betyr at lokale interesser kan være forskjellig fra nasjonale interesser, og at de lokale interessene må artikuleres av dem det gjelder. Nasjonalparkplanen fremmer altså verdier som demokrati gjennom lokale deltakelse, utnyttelse av lokalkunnskap og fremme av lokale interesser. Da er det grunn til spørre: hvorfor skal *ikke* kvinner delta? I et slikt perspektiv er det kanskje rimelig å legge "bevisbyrden" over på dem som mener at bare menn skal delta? Hva er grunnene til at *kjønnsbalansen* i forvaltningen av naturressursene skal opprettholdes?

Rettferdighetsargumentet bygger på at kvinner og menn er grunnleggende like og likeverdige, derfor skal de ha de samme rettigheter og muligheter. Ressurs- og interesseargumentene leg-

ger derimot vekt på at kvinner og menn er forskjellige på den måten at de har ulike erfaringer og ulike interesser. Noen kjønnsforskere mener til og med at kvinner og menn er grunnleggende forskjellige, og at kvinner generelt vil være de beste til å forvalte naturen, fordi kvinner handler på mer bærekraftig vis enn hva menn gjør. Kvinner betegnes som naturens naturlige livredere (Shiva 1989). Denne posisjonen har blitt kritisert for å være essensialistisk fordi den sier at alle kvinner er slik og alle menn er sånn. En slik posisjon tilslører at vi finner forskjeller innad i gruppene av kvinner og menn, forskjeller som bygger på alder, generasjon, geografisk tilhørighet, utdanning, yrke, klasse, etnisitet, funksjonsevne etc. (Arnegaard og Svarstad 2002). Dessuten vet vi at betydningen av kjønn ikke er noe fastlagt, men er foranderlig over tid og i rom. Om kvinner utgjør en forskjell i naturforvaltningen vil derfor være et empirisk spørsmål. Likevel vet vi fra andre politikkområder at kvinner og menn prioriterer forskjellig.

3.1 Kan kvinner gjøre en forskjell?

Argumenter om at kvinner bidrar med andre erfaringer og perspektiver enn menn, brukes for å fremme kvinners deltakelse i arbeidslivet og politikken. Det er imidlertid få studier som tar opp i hvilken grad kvinner gjør en forskjell. Statsviter og maktutreder Hege Skjeie gjorde studier av toppolitikken i Norge på begynnelsen av 1990-tallet (Skjeie 1992). Skjeie var opptatt av å studere oppfatninger av prioriteringer blant partipolitiske eliter. Stortingsrepresentanter ble intervjuet om oppfatninger av hvorvidt det var kjønnsforskjeller i holdninger blant representantene, og på hvilke områder kvinner og menn eventuelt har forskjellige interesser eller perspektiver. Over to tredeler av representantene mente at det var forskjeller mellom kjønn. Forskjellene i "kvinne-" og "mannsinteresser" fordelte seg på følgende måter, ifølge Stortingsrepresentantene:

Kvinneinteresser:

- Miljøpolitikk
- Sosial- og velferdspolitik
- Likestillingspolitikk
- Nedrustning
- Utdanningspolitikk

Mannsinteresser

- Økonomi- og industripolitikk
- Energipolitikk
- Samferdsel
- Sikkerhets- og utenrikspolitikk

Her ser vi at miljøpolitikk, sammen med andre "mjuke" politikkområder, blir definert som kvinneinteresser, mens mannsinteresser er knyttet opp mot politikkens mer "harde" områder. Dette er en kategorisering som er gjort for snart 20 år siden. Resultatet kunne selvsagt ha blitt et annet i dag. Samtidig gir inndelingen uttrykk for holdninger som er relativt stabile over tid.

Den svenske statsviteren Anette Gustafsson studerte i sin doktoravhandling kjønnsbaserte interesser på kommunenivå i Sverige (Gustafsson 2008). Gustafsson har gjennom spørreskjema til samtlige kommunestyrerepresentanter og vararepresentanter i 28 svenske kommuner, kartlagt forekomsten av forskjeller i substansielle politiske oppfatninger. Gustafsson fant kjønns-spesifikke oppfatninger på en rekke områder. I *sakspolitiske* spørsmål gir kvinner i større grad enn menn støtte til følgende saker (fem saker som scorer høyest og hvor forskjellene i forhold til menns score er signifikante):

1. Forbud mot alle former for pornografi
2. Innføre regler om minst 40 prosent kvinner i alle politiske forsamlinger
3. Innføre kjønnskvotering til lederstillinger i stat og kommune

4. Innføre seks timers arbeidsdag
5. Gi homoseksuelle rett til adopsjon

På spørsmål om prioritering av kommunale *virksomhetsområder* scorer kvinner høyere enn menn på følgende områder (fem virksomheter som scorer høyest og hvor forskjellene i forhold til menns score er signifikante):

1. Tiltak for økt likestilling mellom kjønn
2. Økt sosialhjelp
3. Mottak av flyktninger
4. Barneomsorg, miljøvern
5. Økt støtte til krisesentra

Studien identifiserer kjønnsbaserte interesser knytta til det vi grovt kan karakterisere som likestillingspolitikk, sosialpolitikk og miljøpolitikk. Kvinner oppgir i større grad enn menn at de er opptatt av disse politikkområdene. Undersøkelsen er gjennomført blant kommunestyrerepresentanter i Sverige. Norge og Sverige har mange likhetstrekk og det er grunn til å tro at funnene har overføringsverdi til norske forhold. Det er altså grunn til å tro at prioriteringer blir annerledes når kvinner deltar i beslutningsorganene.

Lokal og praktisk kunnskap er avgjørende for en bærekraftig forvaltning av naturressursene. Kvinner kan ha andre erfaringer og andre interesser enn menn også når det gjelder bruk og vern av natur. De kan bidra med sin kompetanse inn i forvaltningsorganene, de kan stille nye spørsmål og sette nye saker på dagsordenen. Slik kan kvinner bidra til et bredere grunnlag for beslutninger angående bruk og vern av arealer og naturressurser.

4 Hvordan kan fraværet av likestilling årsaksforklares?

I kapittel 2 avdekker vi en massiv mannsdominans i referansegruppene for Nasjonalparkplanen. Hvordan har det kunnet bli slik, hva kan med andre ord årsakene være? I Norge har likestillingspolitikken tilsynelatende en sterk posisjon. Likevel har den omfattende prosessen med gjennomføringen av Nasjonalparkplanen kunnet pågå i en årrekke uten hensyn til likestilling. Vi har funnet at prosessen inneholder en rekke beslutninger foretatt av ulike aktører. **Figur 2** gir en oversikt over elementene i handlingskjeden fra Nasjonalparkplanens tilblivelse og til utnevnelsen av representantene i referansegruppene. Vi starter kapittelet med å si litt om undersøkelsens metode. Deretter drøfter vi en årsaksforklaring som vi ofte har hørt når vi har tatt opp fraværet av likestilling i Nasjonalparkplanens referansegrupper: "Kvinner er ikke interessert i temaet, derfor stiller de ikke opp". Etterpå finner vi først fram til en handlingskjede bak etableringen av referansegruppene og til slutt etablerer vi en årsakskjede bak funnet av den manglende likestillingen i Nasjonalparkplanens referansegrupper.

4.1 Tilnæringsmåte, metode og valg av case

Tilnæringsmåte og metode handler i det store og hele om hva forskere gjør for å finne ut det de til syvende og sist finner ut. Vi nevner kort to viktige inspirasjonskilder for den nøstingen av årsakssammenhenger vi presenterer i dette kapittelet. Den ene er Blaikie og Brookfields klassiske bidrag til en tradisjon som kalles politisk økologi og deres begrep om årsakskjeder (Blaikie og Brookfield 1987). Den andre inspirasjonskilden er en tilnæringsmåte som kalles institusjonell etnografi og som er etablert av den feministiske sosiologen Dorothy Smith (2005) (Smith 2005). Begge disse faglige inspiratorene starter opp med en observasjon av et fenomen som oppfattes som problematisk. Deretter forsøker de å nøste seg fram til hvilke årsaker som ligger bak, og slike årsaker ligger gjerne på ulike nivåer. I vår undersøkelse handler det om et relativt omfattende detektivarbeid på mange nivåer for å sette sammen alle leddene i handlingskjeden bak den beskrevne mannsdominansen. Når vi nå skal fortelle om hva vi har funnet, ser vi det hensiktsmessig å begynne på begynnelsen og bevege oss nedover. Det vil si at vi begynner med den politiske prosessen på nasjonalt nivå med etableringen av Nasjonalparkplanen.

Som nevnt er finansieringen av dette prosjektet svært begrenset, slik at vi har måttet foreta mange avgrensninger. Vi har forankret undersøkelsen i nærstudier av etableringene av en referansegruppe i to kommuner i hvert sitt fylke. I begge tilfeller er det relativt nye verneprosesser. Dette er et valg vi gjorde for å sikre casenes aktualitet. Det dreier seg likevel om såpass etablerte prosesser at de av den grunn har kommet langt nok for å være relevante for vårt formål. I ett av tilfellene er referansegruppas kjønnsfordeling vanlig lavt, mens den andre casen valgte vi fordi det i utgangspunkt var litt mer lovende. Under feltarbeidet fant vi imidlertid at kvinneandelen her av forskjellige årsaker har sunket til et normalt lavt nivå i løpet av prosessen. Vi har stiftet relativt inngående bekjentskap med de to valgte prosessene. Fra tidligere forskning har vi også relevant kunnskap om seks andre tilfeller, og denne kunnskapen anender vi i neste delkapittel.

Den handlingskjeden som vi skisserer opp i figur 2 kan betraktes som idealtypisk. Det innebærer at vi antar at den stort sett gir et brukbart bilde av hele prosessen fra de store overordnede beslutningene om Nasjonalparkplanen fant sted og til hver av referansegruppene er etablert. Vår idealtipe er altså basert på kunnskap om prosessen i de to hovedcasene og med supplerende kunnskaper fra de nevnte sju andre casene. Vi må presisere at det kan være flere variasjoner mellom slike prosesser, siden det i liten grad er regelbestemt hvordan disse løpene skal foregå.

Vi har gjennomført semi-strukturerte intervjuer med i alt 14 personer (åtte menn og seks kvinner). Valget av intervjupersoner er gjort ut fra vurderinger av hvem som ut fra sine posisjoner

kunne tenkes å bidra med spesielt nyttig informasjon for å avdekke årsaker til referansegruppenes mannsdominans. Vi la også vekt på å snakke med både kvinner og menn. Opptaker ble brukt og materialet ble analysert ved hjelp av et dataprogram kalt HyperResearch. Prosjektets intervjudel er innmeldt til og godkjent av Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste. Videre har vi gått gjennom saksdokumenter for de to vernesakene som vi fokuserer spesielt på, samt relevante saksdokumenter om Nasjonalparkplanen. Som kvalitetssikring helt til slutt har vi fått noen informanter i forskjellige posisjoner til å lese gjennom og kommentere utkast.

Alle intervjuene for dette kapittelet er anonymisert. Navnene på verneområdene og materialet fra tidligere case studier har vi også valgt å holde anonyme, og dermed oppgir vi heller ikke de konkrete saksdokumentene som vi benytter som kilder. Den viktigste årsaken til dette valget er å unngå et fokus på manglende likestilling i noen få kommuner, for det kan lett bli en avsporing. I stedet forsøker vi å beskrive et større bilde av at en manglende likestilling på dette politikkområdet finnes over det ganske land. Kapittelet viser dessuten at årsakene ikke kun er så lokale som de umiddelbart kan se ut.

4.2 "Kvinner er ikke interessert i temaet, derfor stiller de ikke opp"

Flere av dem vi har intervjuet forklarer den manglende likestillingen med at kvinner ikke ønsker å engasjere seg i denne typen spørsmål. En slik årsaksforklaring ville av forskjellige grunner ikke være overraskende. Spørsmål som dreier seg om utmarka er tradisjonelt noe som menn tar seg av, og man kan tenke seg mange grunner til at kvinner ikke ville ønske å prioritere dette politikkfeltet. En av referansegruppas representanter for organisasjonene (en mann) uttalte for eksempel følgende i intervju med oss:

"Spørsmålet er hvorfor ikke flere kvinner er mere engasjerte i en del ting. For det er mange valgkomiteer i ulike fora som prøver så godt de kan å få med kvinner, men nei, de lykkes ikke. ... Nå er det slik at i forhold til utmarksforvaltning er det slik at menn er mer opptatt av jakt og fiske enn kvinner. Og når det gjelder landbruk og jordbruk så er det tradisjonelt menn som har drevet med det. Kvinner er kanskje lærere og jobber på sykehjem. I [intervjupersonens organisasjon] så prøver vi så godt vi kan."

Er årsaken til mannsdominansen i Nasjonalparkplanens referansegrupper at kvinner sier nei takk til å sitte i slike grupper? Hvis det er så at kvinner sier nei takk, så må de først ha blitt spurt. I flere tilfeller har vi sett nærmere på om det kan være slik. I åtte tilfeller (seks i et tidligere studie og våre to nye case) har vi undersøkt om det har vært noen som har blitt oppnevnt eller forespurt om oppnevning i referansegrupper som takket nei, og i så fall hva navnene deres var. Her fant vi imidlertid ikke et eneste eksempel på at kvinner har vært spurt og takket nei. I det ene av de to nye casene våre var det kun én kvinne som stilte en periode og som deretter på eget ønske ble avløst av en mann. Våre funn innebærer at vi med begreper som benyttes i likestillingsforskning i disse tilfellene kan fastslå at forklaringene i overveiende grad handler om "manglende etterspørsel" etter kvinnelige kandidater heller enn et "manglende tilbud" (Norris & Lovenduski 1995). Det dreier seg med andre ord ikke om at kvinner velger bort seg selv, men at de ikke blir utvalgt (se Svarstad et al. 2006 som refererer en undersøkelse av seks av disse casene).

Spørsmålet videre blir dermed hvordan man har kunnet få en situasjon der kvinner i en rekke kommuner ikke har blitt etterspurt når lokale representanter har blitt oppnevnt i referansegrupper som har kommet med innspill i vernesaker som gjerne anses som svært viktige politiske saker med stor betydning for utviklingen framover i det enkelte lokalsamfunn.

Før vi går nærmere inn på nevnte spørsmål, vil vi presentere tre sitater fra intervjuene våre som gir gode illustrasjoner på at kvinners fravær i politikken på dette området går hånd i hånd med menns tilstedeværelse med stort engasjement:

*"Det er jo en tradisjonell mannsarena det her med utmark og jakt. Det blir jo sånn i utmarkssty-
rer, fjellstyret og viltnemnder, så blir det en mannskultur som blir rådende. Og dermed blir det
jo sånn at organisasjonene rekrutterer folk som er mest mulig lik dem som sitter der selv. [...]
Og når det da skal oppnevnes fra sånne organisasjoner, så blir det jo menn som blir oppnevnt
til den typen referansegrupper ved verneplanprosesser."*

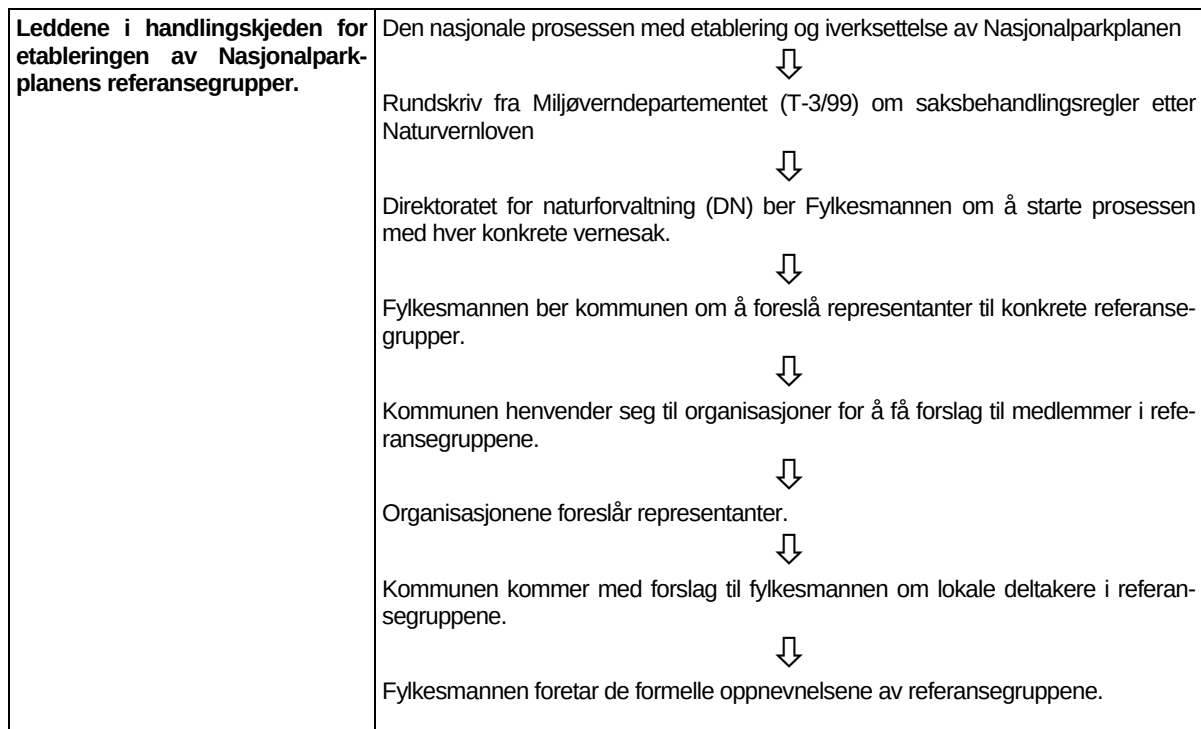
"Fjell er menns område og det har det på en måte alltid vært."

*"Når det gjelder seterdaler så er det gjerne menn som snakker om jaktmuligheter og sånt noe.
Mens det som har vært typiske kvinnearbeidsplasser, nemlig setrene og seterdriften det kom-
mer med som noe som også foregår, men som blir tilrettelagt av menn. Likevel er det kvinner
som driver arbeidet. Sånn er det i stor grad i dag også. Det er kvinner som driver på setrene
som budeier fortsatt."*

Organer som har med forvaltning av naturen å gjøre har høy status blant lokalbefolkningen. Å
være representert i fjellstyret er svært attraktivt. Mannlige ordførere som trekker seg fra å ta en
ny periode stiller gjerne som ledere til fjellstyret, slik det for eksempel skjedde i Gausdal og
Dovre kommune etter kommunevalget i 2007. Studier viser også at lederposisjoner i lokalpoli-
tikken, så som ordfører, leder for overordna utvalg og gruppeleder, gjerne forbeholdes menn.
Det er partienes rekrutterings- og nominasjonspraksiser som i hovedsak bidrar til at mannsdo-
minansen er sterk i lederposisjoner i kommunepolitikken (Guldvik og van der Ros 2008)

4.3 Etablering av handlingskjede for oppnevning av representanter til Nasjonalparkplanens referansegrupper

Vi har nøstet opp en handlingskjede som viser involveringen av en rekke ledd fra Nasjonalparkplanens tilblivelse og til utnevnelsen av hver enkelt referansegruppe og med det beskrevne fraværet av lokale kvinner. **Figur 2** gir en oversikt over denne handlingskjeden. I det følgende skal vi ledd for ledd undersøke nærmere hva som har skjedd og legge grunnlaget for en årsakskjede som forklarer den massive mannsdominansen.



Figur 2 En idealtypisk handlingskjede for etableringen av referansegruppene til Nasjonalparkplanen.

4.4 Den nasjonale prosessen med etablering og iverksettelse av Nasjonalparkplanen

Nasjonalparkplanen ble tiltrådt fra Miljøverndepartementet 26. juni 1992 og godkjent i statsråd samme dag (St.meld. nr. 62 1991-92). Dette var under Gro Harlem Brundtlands tredje regjeringsperiode da Torbjørn Berntsen var miljøvernminister. Planen bygger på en utredning fra Statens Naturvernråd (NOU 1986:13). Bakgrunnen for denne utredningen er knyttet til behandlingen av en stortingsmelding om norsk natur (St.meld. nr. 68 1980-81) der Stortinget ba om en vurdering av behovet for nye nasjonalparker. Verneforslag fra Ressursutvalget for Finnmarksvidda (NOU 1978:18) ble også tatt med i Nasjonalparkplanen. I april 1993 vedtok Stortinget Nasjonalparkplanen (Kommunal- og miljøvernkomiteen 1992-93). Det er Direktoratet for naturforvaltning som har som oppgave å gjennomføre Nasjonalparkplanen.

Likestilling i forbindelse med de foreslåtte verneprosessene er ikke nevnt noe sted i Nasjonalparkplanen. Det går heller ikke fram av innstillingen fra Stortingets kommunal- og miljøvernkomité at dette var et tema (Kommunal- og miljøvernkomiteen 1992-93). Integreringsstrategien

for likestilling ble vedtatt i Barne- og familiedepartementets Handlingsplan for likestilling 1991-94. Etter dette har miljøvernministeren hatt det overordnede ansvaret for likestilling i sin sektor.

4.5 Referansegrupper bringes inn via rundskriv fra miljøvernministeren

I 1999 kom det et rundskriv fra daværende miljøvernminister Guro Fjellanger om saksbehandlingsregler etter Naturvernloven (Miljøverndepartementet 1999). Rundskrivet pålegger krav til saksbehandling hos fylkesmannen, Direktoratet for naturforvaltning, samt kommunale og fylkeskommunale organer, Sametinget og andre som berøres av behandlingen. I rundskrivet pekes det på at Stortinget har bedt om at kommunene gis en mer sentral plass i vernearbeidet. Hovedbegrunnelsen er at kommunal og fylkeskommunal medvirkning og deltakelse bør styrkes. Departementet ønsker "å gi mer utfyllende retningslinjer som sikrer en faglig god og grundig saksbehandling gjennom åpne, demokratiske prosesser". Videre legges det vekt på "å sikre lokalt engasjement og deltakelse og godt samarbeid med alle berørte gjennom hele verneprosessen", og "en bedre lokal forankring" anses som viktig for å sikre "miljøvernet støtte i framtiden" (Miljøverndepartementet 1999).

Rundskrivet er imidlertid lite konkret i forhold til hvordan den enkelte prosess skal gjennomføres. I stedet heter det at departementet "vil oppfordre kommuner/fylkeskommuner til, i samråd med fylkesmannen, å vurdere på hvilken måte en lokal/regional medvirkning best kan skje slik at planleggingen etter Naturvernloven får best mulig lokal forankring." Bruken av referansegrupper for å oppnå intensjonene kommer også inn som et element som det er opp til de sentrale aktørene i hver sak å vurdere: "Fylkesmannen skal drøfte behov og sammensetning av lokale referansegrupper/rådgivende utvalg med fylkeskommunen og kommunene." Om slike utvalg heter det videre at fylkesmannen bør være sekretær for dem.

Til tross for at hensikten med rundskrivet er å følge opp stortingets ønsker om større lokal deltakelse og åpne demokratiske prosesser, nevnes det ikke noe om at dette er prosesser som må gjennomføres i tråd med norsk likestillingspolitikk. Miljøvernministrene har siden innføringen av integreringsstrategien for likestilling hatt ansvaret for likestilling innen sitt arbeidsområde. Referansegruppene kom inn i verneprosessene etter rundskrivet i 1999. Miljøvernministrene fra 1999 og fram til i dag har dermed hatt ansvaret for at dette elementet – i likhet med øvrige elementer – skulle gjennomføres i henhold til norsk likestillingspolitikk. Vår studie av gjennomføringen av Nasjonalparkplanen viser at dette hittil ikke har skjedd. Tabell 6 under gir en oversikt over miljøvernministrene i den aktuelle perioden.

Når det gjelder dagens miljøvernminister kom det imidlertid signaler som kan tyde på vilje til endring like før utgivelsen av denne rapporten. Dette vil vi se nærmere på i neste kapittel.

Tabell 6 Miljøvernministrene 1999 til 2009.

Miljøvernminister	Periode
Guro Fjellanger (V)	17.10.97 - 17.03.00
Siri Bjerke (A)	17.03.00 - 19.10.01
Børge Brende (H)	19.10.01 - 18.06.04
Knut Arild Hareide (KrF)	18.06.04 - 12.09.05
Helen Bjørnøy (SV)	17.10.05 - 18.10.07
Erik Solheim (SV)	18.10.07 -

4.6 Henvendelse fra Direktoratet for naturforvaltning (DN) til Fylkesmannen om oppstart av prosessen med konkrete vernesaker

Direktoratet for naturforvaltning har hovedansvaret for gjennomføringen av Nasjonalparkplanen. I henhold til integreringsstrategien for likestilling har de også forpliktelser til å påse at alt de foretar seg skjer i overensstemmelse med norsk likestillingspolitikk. Statistikken som vi presenterer i kapittel 2 viser at DN ikke har oppfylt denne forpliktelsen. Janne Sollie har vært direktør fra 2001 og fram til i dag. Før dette var Stein Lier-Hansen direktør fra 1995.

I 2001-2005 deltok NINA i et forskningsprosjekt om lokal deltakelse i etablering av verneområder i samarbeid med Senter for bygdeforskning. Et sentralt funn i dette prosjektet var fraværet av likestilling i de to verneprosessene som ble fulgt. Dette gjaldt referansegrupper så vel som utvalg etablert i forhold til forvaltningen av verneområdene (Svarstad et al. 2003, Svarstad et al. 2006). Dette funnet har fra et tidligere tidspunkt og gjentatte ganger blitt formidlet både til Miljøverndepartementet og Direktoratet for naturforvaltning, uten at det før 2009 virkelig har skapt omfattende endringer eller prioritering av noe som helst handlingsorientert forskning og utredning. Flere tilbud om videre kunnskapsproduksjon om likestilling i forbindelse med Nasjonalparkplanen så vel som andre naturforvaltningstemaer har blitt avvist av DN, med begrunnelse om at dette ikke betraktes som relevant i forhold til deres oppgaver. Dette dreier seg om grunnforskning så vel som handlingsorienterte utredninger. I 2008 ga DN en tilrådning til Miljøverndepartementet om lokal forvaltning av verneområder basert på evaluering av forsøk med delegering av forvaltningen (Direktoratet for naturforvaltning 2008). Her nevnes overhodet ikke spørsmålet om likestilling.

Det er grunn til å spørre hvorfor et norsk direktorat så lenge har spilt en aktiv rolle i å la være å gjøre noe med den manglende likestillingen på sitt område. Her tror vi det kan være flere forklaringer. Det vi ut fra en rekke møter og samtaler de senere år anser som den viktigste forklaringen er at embetsmenn (menn og kvinner) i sentrale posisjoner innen DN innehar et syn på likestilling som innebærer at dette rett og slett ikke oppfattes som vesentlig. Når noen forsøker å påpeke mangel på likestilling på direktoratets arbeidsområde, så betraktes dette som en avsporing fra det som anses som de eneste viktige og legitime arbeidsoppgaver i dette direktoratet.

En annen mulig årsak til motstand i DN mot å ta ansvar for likestilling relatert til lokal deltakelse og forvaltning av arealer og naturressurser er at DN ofte betraktes som representant for "storsamfunnet" i konflikter med lokale aktører. Lokal deltakelse og forvaltning er en strategi som skal bidra til konfliktdemping. Krav om likestilling i denne typen saker kan betraktes som et kompliserende element. Det er enklere å stilletienende godta at lokale makteliter av menn bemektiges ytterligere ved at de inviteres inn i de nye råd og utvalg i prosessene som DN har ansvar for. Krav om likestilling kan skape motstand nettopp fra slike lokale makteliter. Kvinner som dermed marginaliseres i disse viktige sakene kan ikke forventes å skape samme type problemer.

En tredje mulig årsak er at DNs ledelse ikke har fått påtale verken av Miljøverndepartementet eller noe annet departement fordi de ikke har påsett at norsk likestillingspolitikk overholdes i de prosesser som DN har ansvaret for. Her er det grunn til å peke på en systemsvikt ved den integreringsstrategien som nå i mange år har vært førende for norsk likestillingspolitikk: Når et offentlig organ svikter sin oppgave i å påse at kjønnsperspektiv og likestilling er innarbeidet på sitt politikkfelt, så er det ingen andre som reagerer. Forskning viser at iverksetting av likestillingspolitikk er avhengig av kontroll og sanksjonsmuligheter fra overordna myndigheter (Guldvik 2005).

Så kan man spørre seg om hvorfor ikke likestilling også på dette området har blitt fokusert og blitt gjenstand for handling i likhet med mange andre områder. Forskere på dette temaområdet

kunne for eksempel gjøre oppmerksomme på hvordan situasjonen er. Vår erfaring er imidlertid at anvendt forskning og utredning så vel som grunnforskning kontrolleres av DN, som har en dominerende rolle som såkalt "bruker" av slik kunnskapsproduksjon. Fra DN har vi flere ganger fått klar beskjed om at likestilling anses som irrelevant i forhold til sektorens kunnskapsbehov og at de derfor konsekvent ikke vil bruke midler til dette.

De delkapitelene som nå følger, er hovedsakelig basert på intervjuer i forbindelse med våre undersøkelser av etableringene av to referansegrupper i forbindelse med hver sin vernesak under Nasjonalparkplanen. Vi presenterer først rollen til fylkesmannen i forskjellige deler av den idealtypiske handlingsprosessen, og deretter setter vi et tilsvarende fokus på kommunene og interesseorganisasjonene.

4.7 Fylkesmannen

Etter etableringen av Nasjonalparkplanen i 1993 har Direktoratet for naturforvaltning etter hvert gitt fylkesmennene i oppdrag å starte opp planarbeider med hvert enkelt av de foreslåtte verneområdene. Dette utgjør deler av de samlede embetsoppdrag som hver av fylkesmennene får bestillinger på i løpet av et år. Når det dreier seg om verneprosesser i samiske områder skal prosessen skje i nært samarbeid med Sametinget. Hos én fylkesmann får vi opplyst følgende i relasjon til en konkret vernesak:

"Vi har selvsagt kontakt med direktoratet om hvordan vi bør legge opp arbeidet. Men fylkesmennene har stor frihet i hvordan vi vil organisere vårt arbeid. Direktoratet legger ikke klare føringer på den biten. ... Men det er jo en forutsetning at vi skal ha en lokal kontakt og lokal forankring i den jobben vi gjør."

I begge de to casene har fylkesmennene i et tidlig stadium i dialogen med kommunene foreslått opprettingen av referansegrupper. I et brev fra FM til de involverte kommunene om igangsetting av planarbeidet i det ene caset kommer dette fram slik:

"Konkret vil fylkesmannen foreslå at det opprettes rådgivende referansegrupper i de berørte kommunene, sammensatt av personer fra relevante lag/organisasjoner og fra både politiske og administrative del av kommunen, som skal bistå fylkesmannen i arbeidet."

I henhold til integreringsstrategien for likestilling ville det være naturlig at fylkesmennene understreket betydningen for at referansegruppene ble sammensatt i samsvar med 40-prosentregelen. Videre ville det være naturlig at fylkesmennene foreslo strukturelle løsninger for å sikre at dette ble oppnådd. Vi lurte på i hvilken grad fylkesmennene kom med føringer på referansegruppenes sammensetning.

I et av de to hovedcasene våre omhandler fylkesmannen referansegruppas rolle i brev til en kommune og spør om kommunen kan være behjelpelig med å oppnevne følgende medlemmer: En til to personer fra kommunens administrative del, en fra politisk nivå som gjerne kan være formann (sic.) i kommunens mest relevante politiske organ, samt gjerne ordføreren. Dessuten var det et ønske om personer fra grunneiersiden som kunne dekke de viktigste grunneierinteressene. I det andre caset ble vi fortalt hos fylkesmannen at de også hadde vært opptatt av at den konkrete referansegruppa burde ha medlemmer fra interesser så som fjellstyret samt jakt- og fiskeinteresser. Nettopp kriteriene om at deltakerne skal ha lederposisjoner som utvalgsleder og ordfører, bidrar til at menn i stor grad blir foreslått fordi det er en stor overvekt av menn i slike posisjoner. Slik bidrar strukturelle forhold til at mannsdominansen videreføres fra ett politikkområde til et annet (Guldvik og van der Ros 2008).

I begge casene advarte fylkesmennene mot å ha referansegrupper som var for store, d.v.s. over 8-10 medlemmer. En saksbehandler vi snakket med hos en fylkesmann fortalte oss dessuten at de hadde lagt vekt på å uttrykke overfor kommunene at "alle" måtte være representert i

referansegruppene. Dermed ville ikke noen kunne komme etterpå og hevde at de ble utestengt. Likevel fant vi at likestilling og kjønn overhodet ikke hadde vært nevnt av disse fylkesmennene i deres dialoger med kommunene angående de aktuelle arealvernene under Nasjonalparkplanen.

Etter at kommunene kom med forslag på hvem som skulle sitte i referansegruppene var det fylkesmennene som foretok de formelle oppnevningene av disse referansegruppene. I begge casene tok fylkesmennene forslagene fra kommunene til etterretning og oppnevnte referansegrupper i samsvar med disse.

På slutten av det ene intervjuet vi foretok hos en av fylkesmennene kom intervjupersonen med følgende synspunkt:

"Når vi går ut og spør om innspill om hvem som skal sitte i referansegruppene så er det jo dem som styrer i disse organisasjonene som blir påmeldt, og det er stort sett menn. Og når vi får de innspillene så følger vi dem nesten hundre prosent. Det er sjelden at vi ikke tar den typen lokale innspill til etterretning. Det har ikke vært vanlig kutyme i vår etat at vi har sett på det med kjønnsvurdering. Men ut fra det vi nå har pratet om, så ser jeg den dimensjonen tydeligere. Det kan være behov for å se litt på det, og kanskje be om når vi går ut til ulike organisasjoner å be om å få en litt bredere og bedre sammensetning sånn kjønnsmessig. Og det kan kanskje være vårt hovedansvar at vi sørger for den fordelingen. Når vi går ut og innbyr til samarbeid kan vi be om at man har det for øye at det bør komme inn kvinner i den type råd og grupper der mannfolka ellers dominerer."

På grunn av integreringsstrategien er fylkesmennene forpliktet til å påse at norsk likestillingspolitikk tas til etterretning innen alle sine arbeidsområder. Det kunne ha vært interessant å gjennomføre undersøkelser av holdninger til likestilling hos de ulike relevante aktørene, så som fylkesmennenes miljøvernavdelinger. Vårt begrensede prosjekt gir ikke mulighet for slikt. Sitatet over viser imidlertid at mangelen på likestillingshensyn i gjennomføringen av Nasjonalparkplanen ikke nødvendigvis skyldes negative holdninger til likestilling hos fylkesmennene. Derimot ser vi at det har vært et fravær av instruksjoner om likestilling fra Direktoratet for naturforvaltning som står bak "bestillingen" av gjennomføringen av vernesakene.

Mot slutten av vår undersøkelse kommer vi faktisk over et tilfelle der en fylkesmann – i Finnmark – i forbindelse med et arbeidsutvalg for verneplanprosesser i Kautokeino kommune tilknyttet Nasjonalparkplanen i brev av 12.10.2007 ba om forslag på en mann og en kvinne fra hver av partene som skulle representeres i gruppen. Deretter opprettet fylkesmannen utvalget på grunnlag av forslagene. Resultatet ble et utvalg i samsvar med 40-prosentregelen. Dette arbeidsutvalget har et litt breiere mandat enn referansegruppene som vi har omhandlet i kapittel 2, men vi finner det likevel så interessant at vi undersøker det litt nærmere. Det viser seg at dette ikke er et resultat av at fylkesmannen selv har funnet ut at det er på sin plass å bidra til likestilling. Det har heller ikke kommet et pålegg om dette fra Miljøverndepartementet eller Direktoratet for naturforvaltning. Derimot er det Sametinget som her har kommet med innspill om at etableringen av arbeidsutvalget skal skje på denne måten. Ved henvendelse til Sametinget får vi opplyst at dette innspillet har kommet fra administrasjonen og at slike innspill ikke har kommet i andre verneprosesser der Sametinget er involvert. Likevel har Sametinget nettopp utarbeidet en handlingsplan for likestilling (2009-2013), med et hovedmål om at likestilling skal implementeres i alle politikkområder i Sametingets arbeid. En av grunnene til at vi synes dette er et interessant eksempel, er at det viser hvor lett det er å få til likestilling dersom noen går inn for dette. Dette står i kontrast til det vi har hørt av mange vi har snakket med som sier at uansett om man ville ønsket det, så er det vanskelig å få til likestilling når det gjelder denne typen utvalg.

4.8 Hver enkelt kommune: Elementer i handlingskjeden på kommunalt nivå og undernivået av organisasjoner og råd

4.8.1 Kommune 1

På det åpne oppstartmøtet for vernesaken i denne kommunen ble spørsmålet om referansegruppe behandlet, og det ble foreslått at det burde være en egen referansegruppe for denne kommunen heller enn en felles referansegruppe for flere berørte kommuner. Fra kommuneadministrasjonen ble det først sendt et forslag til fylkesmannen om hvilke interesser som burde være representert i en slik referansegruppe. Etter flere henvendelser om saken, ble den imidlertid tatt opp i formannskapet som bestemte at saken skulle behandles i kommunestyret, hvilket så skjedde. Kommunestyret bestemte at referansegruppa skulle bestå av ordføreren, én deltaker fra planavdelingens administrasjon, samt representanter fra flere spesifiserte råd og organisasjoner.

Organisasjonene og rådene, som kommunestyret bestemte skulle representeres i referansegruppa, ble stilt fritt til selv å velge hver sin person. De fleste av dem valgte å bli representert ved sin leder. I de fleste tilfellene var dette en mann. I ett av tilfellene var imidlertid lederen en kvinne, mens organisasjonen her valgte ut en annen til å representere dem, og dette var en mann. På spørsmål om kommunen la noen føringer i hvem som skulle sitte i referansegruppa fra de ulike organisasjoner og råd, uttalte kommunens saksbehandler følgende: *"Poenget var å få med interesser. Så vi legger ikke føringer på hvem de skal velge. Det må være opp til dem selv. Det er vårt syn på det."*

Det kunne være en særlig grunn til å tro at norsk likestillingspolitikk med 40-prosentregelen ville bli brakt inn i forbindelse med etableringen av denne referansegruppa siden representasjonen her ble viet stor oppmerksomhet i kommunen og ble gjenstand for behandling i kommunestyret. Likevel ble likestilling ikke tatt opp. I likhet med en rekke andre referansegrupper for Nasjonalparkplanen ble resultatet at kun én av alle medlemmene som ble oppnevnt i referansegruppa var kvinne.

4.8.2 Kommune 2

Kommunen fulgte i hovedsak forslaget fra fylkesmann om sammensetningen av referansegruppa, med et par representanter både fra kommunens administrasjon og politiske nivå samt representanter for grunneiere og noen andre interesser. Valget av politiske representanter ble foretatt av det kommunale utvalget som gjerne kalles planutvalget, og de bestemte at leder og nestleder for dette utvalget skulle sitte i referansegruppa. Valget av de to administrative representantene ble gjort av fagsjefen for planavdelingen. Han oppnevnte to av sine underordnede.

Referansegruppa i denne kommunen er blant dem som i utgangspunktet hadde en relativt god kjønnsfordeling, og i kapittel 2 bidrar dette tilfellet derfor til å trekke den gjennomsnittlige kvinneandelen opp. Imidlertid har det etter hvert skjedd endringer i sammensetningen av denne gruppa slik at kvinneandelen har kommet ned på et vanlig lavt nivå. En av disse endringene skjedde ved at mannen som gikk inn i referansegruppa når et kvinnelig medlem gikk ut i fødselspermisjon fortsatte i gruppa selv etter at denne kvinnen var tilbake i jobb. Videre fikk en ny interessegruppe representasjon i gruppa underveis, og dette var en mann. For representasjonen av en annen interessent, skjedde det dessuten et skifte underveis fra en kvinne til en mann. De to representantene fra politisk hold har hele tiden vært menn. I intervjuene våre i denne kommunen fikk vi opplyst at likestilling aldri hadde vært et spørsmål som hadde vært oppe i forbindelse med referansegruppen. Flere av intervjupersonene ga uttrykk for at den relative høye graden av likestilling i utgangspunktet trolig var en ren tilfeldighet, mens én også la til følgende mulige forklaring: *"På mindre steder er vi generelt mer avhengig av at kvinner også går inn med innflytelse i det som tradisjonelt er mannsdomene på mange måter."*

4.8.3 Konklusjoner basert på begge eksemplene

Likestilling var altså ikke var tatt opp i noen av de to kommunene i forbindelse med de to vernesakene og oppnevningen av medlemmer i referansegruppene. Når ulike organisasjoner, råd og grupper av grunneiere fikk forespørsel om å foreslå medlemmer til disse referansegruppene ble likestilling derfor heller ikke nevnt. På tross av mangelen på slike forespørsler var det likevel flere intervjuobjekter i offentlig sektor som mente at mannsdominansen i referansegruppene ganske enkelt var et resultat av mannsdominansen i slike organisasjoner, råd og grupper.

Den viktigste årsaken til at ingen på kommunalt nivå har påpekt behovet for likestilling mener vi er at dette hensynet ikke har kommet som et pålegg fra de statlige instansene med ansvar for gjennomføringen av Nasjonalparkplanen. Selv om noen på lokalt nivå skulle tenke tanken, så vet de at det enkleste er å se bort fra likestilling. Dette skaper mindre arbeid. Samtidig unngår man å provosere det maktsjiktet som ofte finnes av lokale menn som er engasjerte i utmarks-spørsmål og som selv kan tenke seg å delta i viktige prosesser, så som ved å være representanter i vernesakenes referansegrupper. I behandlingen av spørsmål om sammensetningen av referansegrupper sitter det dessuten ofte menn i sentrale posisjoner som selv ønsker å bli oppnevnt i disse gruppene. Dette kan dessuten ofte være menn som ikke synes at likestilling er spesielt viktig. En av dem vi intervjuet i de to kommunene (en kvinne) kommenterte et utkast til denne rapporten med følgende kommentar som styrker vår konklusjon: *"Jeg ser at kommunen har et ansvar her som vi ikke er flinke nok til å følge opp, men et krav fra Direktoratet for naturforvaltning hadde gjort det litt enklere"*.

En annen tilbakemelding på rapportutkastet fra en intervjuperson på det kommunale nivået (en mann) var følgende:

"Vi har lagt vekt på demokratiske hensyn ved måten representantene velges ut på: Vi har overlatt det til den enkelte organisasjon som skal representeres. I forhold til dette momentet ville det bli feil at kommunen skal bestemme det. Det blir for enkelt å si at kommunen ser bort fra likestilling for å unngå å "provosere maktsjiktet" – vi må tross alt forholde oss til de valgte personene, og ikke sjøl overprøve hvem de skal ha med."

Vi synes denne intervjupersonen er inne på en viktig utfordring angående utforminger av *strukturelle rammer* som kan egne seg til å oppnå likestilling og dermed på alle måter styrke demokratiet. Tidligere har vi vist hvordan et forvaltningsorgan for et verneområde har blitt designet på en måte som gjør det svært vanskelig å få til likestilling i påfølgende oppnevninger av medlemmer (se Svarstad et al. 2003, 2006). Når det gjelder referansegruppene relatert til Nasjonalparkplanen tror vi at det kan være en hensiktsmessig løsning å be om forslag på både én mann og én kvinne fra hver organisasjon. På bakgrunn av dette kan fylkesmennene oppnevne referansegrupper som tilfredsstiller likestillingspolitikkenes 40-prosentregel.

4.9 Synspunkter fra ulike intervjupersoner om det spiller noe rolle at referansegruppene domineres av menn

Vi spurte intervjupersonene om de synes at det spiller noe rolle at referansegruppene i verne-saker domineres av menn. Her fikk vi veldig ulike svar. En svarte slik:

"Nei, jeg vet ikke helt. Jeg mener primært at interessen er viktigst å få med, at alle interessene er representert. Jeg ser absolutt at det kunne være fornuftig med en bedre fordeling på kjønn. Men en kan si at tradisjonelt med utmarka er det menn som har drevet med jakt, fiske og skogsdrift helt fra gammelt av. Så det henger igjen fra det. Med krav om å ta inn flere kvinner kan vi risikere at noen interesser og synspunkter ikke kommer så godt fram."

En annen intervjuperson hadde nærmest motsatte betraktninger og sa at for hans del måtte han erkjenne at det ofte blir litt mer kreative både ideer og forslag når begge kjønnene er representert. Det samme perspektivet ble utdypet av en annen person på følgende måte:

"Kvinner har en litt annen innfallsvinkel enn menn også når det gjelder arealforvaltning og verneforvaltning. Og det hadde vært en viktig dimensjon å ta med inn i dette arbeidet. Det er det ikke tvil om. Den spørreundersøkelsen dere nå gjør tyder på i hvert fall for meg at vi må ha med den dimensjonen i tilsvarende arbeid seinere."

Til tross for et slikt spenn av betraktninger om hvorvidt det er viktig med likestilling på dette området, så viser kapittel 2 at resultatet likevel er en nærmest altomfattende mangel på likestilling i Nasjonalparkplanens referansegrupper. Det som har vært utslagsgivende er først og fremst at Direktoratet for naturforvaltning gjennomfører prosessen med Nasjonalparkplanen uten å se sitt ansvar for at dette skulle skje i henhold til norsk likestillingspolitikk og biokonvensjonens fokus på betydningen av likestilling på alle nivåer når det gjelder naturvern. I denne situasjonen er det heller ingen lenger ned i handlingskjeden som har sørget for å bringe inn likestilling i de enkelte vernesakene.

4.10 Konklusjon: En årsakskjede bak mannsdominansen i Nasjonalparkplanens referansegrupper

I begynnelsen av dette kapitlet undersøkte vi om det store fraværet av kvinner i Nasjonalparkplanens referansegrupper kan være at kvinner ikke er interessert i temaet, og derfor ikke stiller opp. Med utgangspunkt i kunnskap fra åtte referansegrupper avviser vi at dette gir en god forklaring. Vi fant at kvinner i liten grad har blitt spurt om å bli med i de undersøkte referansegruppene, og årsakene til dette har vi undersøkt videre.

Vi etablerte en idealtypisk handlingskjede for prosessene som alle starter på samme måte med den nasjonale prosessen bak Nasjonalparkplanen og ender opp med utnevningen av hver av referansegruppene. Deretter undersøkte vi hvert ledd i handlingskjeden i vår leting etter årsaker til mannsdominansen. I det følgende oppsummerer vi leddene i den *årsakskjeden* som vi har funnet.

Årsak 1: Miljøvernministrene har hatt det overordnede ansvaret for likestilling i sitt arbeidsområde siden innføringen av integreringsstrategien i Handlingsplanen for likestilling i 1991-94. Referansegrupper har vært vanlige å bruke i gjennomføringen av Nasjonalparkplanen etter et rundskriv som kom i 1999. Ingen av miljøvernministrene fra 1999 og fram til i dag har tatt nødvendige grep for å påse at Nasjonalparkplanen gjennomføres i henhold til norsk likestillingspolitikk og biokonvensjonens framheving av likestilling. I det rapporten skal utgis finner vi tegn til at dagens miljøvernminister, Erik Solheim, kan være innstilt på å foreta grep slik at naturforvaltningen omsider skal begynne å ta norsk likestillingspolitikk på alvor. Dette kommer vi tilbake til i neste kapittel.

Årsak 2: Direktoratet for naturforvaltning (DN) har hovedansvaret for gjennomføringa av Nasjonalparkplanen. I henhold til integreringsstrategiene for likestilling er de også forpliktet til å påse at alt de foretar seg skjer i overensstemmelse med norsk likestillingspolitikk. Denne forpliktelsen har DN ikke oppfylt. DN har hittil ikke fått pålegg av Miljøverndepartementet om å gjøre dette, noe som man burde forvente var på plass for lenge siden. DN har i mange år vært oppmerksomme på forholdene. I stedet for å endre praksis for å oppfylle likestilling har DN konsekvent avvist alle forslag om direkte handlinger og handlingsorientert forskning og utredning. DN har ansvar for oppfølging av biokonvensjonen i Norge, men har sett bort fra konvensjonens påpekning av at naturvern må skje med full deltakelse av kvinner på alle politiske nivåer.

Årsak 3: Det er fylkesmennene som har ansvaret for gjennomføringen av hver enkelt verne-sak. De burde fått instruks av DN om ansvaret for likestilling og med konkret veiledning om hvordan dette kunne utføres. Likevel har fylkesmennene også et selvstendig ansvar for å påse at de handler i overensstemmelse med norsk likestillingspolitikk. Dette ansvaret har de ikke tatt.

Årsak 4: Kommunene har foreslått kandidater til referansegruppene for hver vernesak. De har ikke fått pålegg av fylkesmennene om å ta likestillingshensyn. I henhold til integreringsstrategi-en har kommunene likevel et selvstendig ansvar for å besørge likestilling, og initiativer fra kommuner om dette kunne ha medført oppnevning av flere kvinner i referansegruppene. Slike initiativer har vi imidlertid ikke sett.

Årsak 5: Eksisterende råd og organisasjoner for ulike utmarksspørsmål er gjerne mannsdomi-nerte, noe som utvilsomt har bidratt til mannsdominansen i Nasjonalparkplanens referanse-grupper. Flere av intervjupersonene våre i offentlig sektor har sagt at dette er en viktig årsak til at det er få kvinner i referansegruppene. Disse rådene og utvalgene har imidlertid ikke fått krav om å foreslå både kvinner og menn som kandidater til referansegruppene. De har heller ingen forpliktelser om integrering av likestilling. Vi synes derfor ikke at det er riktig å plassere ansva-ret her.

Fra denne gjennomgangen av årsakskjeden vil vi til slutt understreke at det er miljøvernminist-rene fra 1999 og framover som har det overordnede ansvaret for den manglende likestillingen i Nasjonalparkplanens referansegrupper. Videre anser vi Direktoratet for naturforvaltning for å ha begått grove forsømmelser fordi de fra tidlig på 2000-tallet gjentatte ganger har blitt gjort oppmerksomme på sitt ansvar uten å gjøre noe. De har fått konkrete forslag til handlingsorien-tert kunnskapsproduksjon, og disponert midler som burde vært utnyttet til dette. Likevel har DN unndratt seg ansvaret.

5 Hvorfor har ikke integreringsstrategien for likestilling virket, og hva bør endres?

Som nevnt i innledningskapittelet, har vi en likestillingspolitikk og lovgivning i Norge som innebærer at i alle offentlige råd og utvalg skal det være 40 prosent representasjon fra hvert kjønn. Når det gjelder gjennomføringen av likestillingspolitikken og relatert lovgivning har vi siden første del av 1990-tallet hatt en såkalt integreringsstrategi (også kalt "*mainstreaming*"). Dette innebærer at kjønnsperspektiv og likestilling skal innarbeides på alle politikkområder og av alle offentlige organer, og at hvert av fagdepartementene har et overordnet ansvar for likestilling innen sine politikkområder. Etablering av verneområder skjer i henhold til Naturvernloven, og her er det Miljøverndepartementet og Direktoratet for naturforvaltning som utfører politikken som er vedtatt av Regjeringen og Stortinget.

I denne rapporten har vi vist at norsk likestillingspolitikk er neglisjert i gjennomføringen av Nasjonalparkplanen. Vi stiller nå spørsmålet: Hvorfor har ikke integreringsstrategien motvirket denne neglisjeringen? I det følgende vil vi redegjøre for hva integreringsstrategien innebærer, generelt og på miljøforvaltningsområdet, hvordan strategien er gjennomført i MDs budsjettforslag og hvorfor strategien altså ikke har forhindret det observerte fraværet av likestilling. Dette kapittelet vil også vise det vi tolker som en lovende begynnelse fra Miljøvernminister Erik Solheim til å gripe fatt i problematikken. Vi stiller her spørsmål om dette i så fall skjer *på grunn av* eller *på tross av* integreringsstrategien.

5.1 Integrering av kjønnsperspektivet i norsk politikk

Integrering står i denne sammenhengen som en motsats til segregering eller særskilte tiltak (*affirmative action*). Det offentlige arbeidet for likestilling mellom kjønn har over tid vært gjennomført ved hjelp av ulike virkemidler. Fra slutten av 1970-tallet var arbeidet i hovedsak gjennomført etter det som ble kalt for segregeringsstrategien, dvs. at det ble satt i gang særtiltak for å bedre kvinners situasjon på ulike områder. Kommunene opprettet likestillingsutvalg som hadde ansvar for eksempelvis å arbeide for likestilling blant ansatte i kommunen og kjønnsbalanse i lokalpolitikken. I fylkeskommunene ble det ansatt kvinnekonsulenter for å bidra til likestillingsperspektiv på regionalpolitikk, både med tanke på trivsel og arbeidsplasser for kvinner. Distriktenes Utbyggingsfond (nå en del av Innovasjon Norge) kom med spesielle tiltak for kvinner i distrikts-Norge (Lotherington m.fl. 1992, Guldvik og Solheim 1996).

I tråd med utviklingen i EU gikk imidlertid norske myndigheter over til integreringsstrategien. Dermed skal ledere og ansatte innen alle offentlige organer innarbeide kjønnsperspektiver og likestilling innen sine politikkområder. Barne- og likestillingsdepartementet har det overordnede ansvaret, mens det enkelte departementet har hovedansvaret for gjennomføringen av likestillingen innen sine sektorer. Offentlige virksomheter skal:

"synliggjøre kjønnsforskjellene og vise hvordan tilsynelatende kjønnsnøytral politikk og forvaltning kan bidra til å opprettholde eller forsterke kjønnsmessig ulikhet. Dette innebærer en synliggjøring av de virkninger politiske beslutninger har for både kvinner og menn" (Barne- og familiedepartementet 1998).

Barne- og likestillingsdepartementets hovedansvar innebærer at de skal utarbeide politiske retningslinjer og strategier for likestilling mellom kjønnene på alle samfunnsområder. Dette departementets tilnærming til likestillingsspørsmål skal dermed legge føringer for det likestillingsarbeidet som foregår i de enkelte departementene.

Det framgår ikke veldig klart *hvordan* kjønnsperspektivet skal integreres, og *hva* det skal integreres *i*. Den norske integreringspolitikken har etter hvert blitt fortolket som et spørsmål om fordeling av økonomiske ressurser. I følge Barne- og likestillingsdepartementet (2008b) er "in-

tegrering av kjønns- og likestillingsperspektiv i offentlig budsjettarbeid (...) et satsingsområde innenfor arbeidet med integrering på politikkområdene". Målet er en rettferdig fordeling av offentlige ressurser mellom kvinner og menn, jenter og gutter. Integrering av kjønnsperspektivet på alle samfunnsområder (*gender mainstreaming*) har med andre ord gått over til å handle om integrering av kjønnsperspektivet i politiske budsjetter (*gender budgetting*). Dette er forøvrig i tråd med en internasjonal trend, blant annet uttrykt i Nordisk Ministerråds langsiktige mål om integrering av kjønnsperspektivet i alle de nordiske nasjonalbudsjettene (Nordisk Ministerråd 2006).

Selv om Barne- og likestillingsdepartementet har det overordnede ansvaret for regjeringens kjønnslikestillingspolitikk, står det enkelte departement ansvarlig for implementeringen av denne på sine egne politiske områder. I 2005 ble det nedsatt en tverrdepartemental arbeidsgruppe som hadde til oppgave å utarbeide en veileder til likestillingsvurdering og omtale i departementenes budsjettproposisjoner (Barne- og likestillingsdepartementet, 2007). Veilederen er ment som et redskap for planlegging og organisering av likestillingsvurdering på de spesifikke fagbudsjettområdene, og den gir instruksjoner for hvordan dette skal synliggjøres i budsjettproposisjonene.

Veilederen skisserer i grove trekk en fremgangsmåte for evaluering og integrering av likestillings spørsmål i budsjettbehandlingen. Første skritt i prosessen beskrives som en kartleggingsfase, der en tverrfaglig samarbeidsgruppe nedsettes for å vurdere samtlige av departementets budsjettområder i lys av kjønnsrelevans. For å fastslå hvorvidt kjønn er relevant, stilles følgende spørsmål: 1) Er området personrettet? 2) Påvirker det hverdagen for deler av befolkningen? 3) Er det forskjeller mellom kvinner og menn på området (mht. rettigheter, ressurser, deltakelse/representasjon, verdier og normer som påvirker kjønnets atferd)? *Hvis svaret på ett av disse spørsmålene er ja, anses kjønnsperspektivet som relevant, og en likestillingsvurdering bør gjennomføres* (Barne- og likestillingsdepartementet 2007: 7).

Det er departementsledelsens ansvar å følge opp resultatene av en slik analyse. Uønskede skjevheter kan forsøkes rettet opp, for eksempel gjennom å endre tildelingskriteriene og målformuleringene for området (Barne- og likestillingsdepartementet 2007: 12).

Barne- og likestillingsdepartementet (2008a) definerer integrering av kjønnsperspektivet som et supplement til andre virkemidler i likestillingspolitikken, slik som lovgivning, kvotering og fortrinnsbehandling. Integreringsstrategien er imidlertid førende, siden bruken av de andre virkemidlene er avhengige av at noen fanger opp behovene for tiltak og tar ansvar for at de blir anvendt. I vår undersøkelse viser vi imidlertid at slike behov ikke nødvendigvis er fanget opp av offentlige organer på verken lokalt, regionalt eller nasjonalt nivå. Andre studier har kommet til lignende konklusjoner (Guldvik 1996, Lotherington 2002, Guldvik 2005). Resultatet blir dermed at i stedet for å ansvarliggjøre alle instanser, skjer det en pulverisering av ansvar og med manglende likestilling som konsekvens.

5.2 Miljøverndepartementets budsjettforslag: Likestilling som budsjettløst haleheng

La oss ta en titt på Miljøverndepartementets budsjettforslag de senere årene. Det er altså her sektorens likestilling skal reflekteres i henhold til integreringsstrategien. Denne strategien har vært rådende i Norge i mange år. Likevel er det først i budsjettforslaget fra MD for 2006 at det på slutten nevnes noe om manglende likestilling i forbindelse med oppnevnelser av offentlige råd og utvalg i miljøsektoren. Fra MD ble det i desember 2004 stilt krav om at rovviltneemndene skulle ha minst 40 prosent kvinner. Departementet oppgir at kravet er oppfylt. Videre pekes det på at villreinnemndene ikke oppfyller kravet til kjønnsrepresentasjon. I 13 av 23 villreinnemnder er det bare menn, i 2 av nemndene er det 40 prosent kvinner, i 5 nemnder er det ca 25 prosent kvinner og i 3 nemnder er kvinnerepresentasjonen under 20 prosent (St.prp. nr 2005-2006:28). Når det gjelder tilsynsutvalg for verneområder som fylkesmannen har ansvar for å opprette,

oppgir departementet at av totalt 21 råd/tilsynsutvalg fordelt på 11 fylker oppfyller kun to valg kravet til minst 40 prosent kvinner. Tre av utvalgene består av bare menn, mens 12 valg har en kvinnerepresentasjon på under 20 prosent. Noe av årsaken til den sterke mannsdominansen er, ifølge MD, at "det i dag i liten grad (er) lagt føringer for koordinering mellom kommuner og organisasjoner for å sikre likestillingsspørsmål. Dette er noko av årsaken til at det ikkje alltid er lett for Direktoratet for naturforvaltning og Fylkesmannen å følgje opp Likestillingslova" (Miljøverndepartementet 2005). Til slutt sier departementet at de vil ta disse spørsmålene inn i styringsdialogen med Direktoratet for naturforvaltning og med fylkesmennene.

I St.prp. nr 1 2006-2007 gir departementet en lignende oversikt over kjønnsfordelingen i råd og nemnder, og formuleringene om at MD vil ta opp saken med underliggende myndighet er like lydende med året før (Miljøverndepartementet 2006). I arbeidet med vår undersøkelse har vi imidlertid sett at denne "intensjonserklæringen" så sent som mot slutten av 2008 ikke hadde begynt å få noe praktisk konsekvens.

I budsjettforslaget for 2009 kan det synes som om det er litt større vilje til handling. Her heter det at "det er no lagt inn krav i tildelingsbrevet til Direktoratet for naturforvaltning om å sikre at likestillingslova blir følgt ved oppnemning til og reoppnemning av statlege råd og utval som direktoratet og fylkesmannen har ansvar for" (Miljøverndepartementet 2008: 267). Kommuner og organisasjoner skal bli bedt om å foreslå en kvinne og en mann til råd og valg. Her vil det bli spennende å se om disse formuleringene virkelig vil bli omsatt til handling.

Det er imidlertid viktig å påpeke at i motsetning til andre saker som omhandles i miljøverndepartementets budsjettforslag, så foreslås det ikke i det hele tatt å bruke penger for å få til likestilling. Dette er noe som ser ut til å forutsettes å komme av seg selv og helt gratis. Dersom miljøvernministeren virkelig skal gjøre noe med det etterslepet han har når det gjelder likestilling innen sitt område, så er det faktisk nødt til å koste penger. I denne rapporten har vi lettet på en liten flik for å finne likestillingstilstand og årsakssammenhenger på et avgrenset område. Våre funn viser at det ikke minst er et stort kunnskapsbehov for å avdekke mest mulig hensiktsmessige og effektive tiltak i forhold til de spesielle strukturene som ligger til grunn for de ulike typene råd og valg.

Videre vil vi påpeke at en effektiv utarbeiding, iverksettelse og oppfølging av tiltak for likestilling vil kreve ansettelse av fagekspertise for å håndtere dette i departementet så vel som i Direktoratet for naturforvaltning.

5.3 Hvorfor har ikke integreringsstrategien forhindret det observerte fraværet av likestilling?

Ut fra foregående gjennomgang kan vi konkludere at integreringsstrategien ikke har forhindret det observerte fraværet av likestilling av flere årsaker. For det første har den innebåret et fravær av ansvar og oppfølging av fagfolk med spesialkompetanse på likestilling. I stedet har ansvaret smuldret bort, og ingen har hatt et systematisk overblikk. For det andre har det ikke vært vilje til å bruke midler for å få til en god, effektiv og kunnskapsforankret implementering av norsk likestillingspolitikk. I miljøsektoren har med andre ord likestilling blitt et uforpliktende og budsjettløst haleheng til Miljøverndepartementets budsjettforslag.

Så kan det være på sin plass å spørre hvorfor manglende likestilling i ulike råd og valg de siste tre årene etter hvert likevel til en viss grad har kommet inn i MDs budsjettforslag. Her er det noen departementsansatte som har tatt innspill fra forskningen alvorlig og som har klart å få den politiske ledelsen med på at dette er et viktig spørsmål å gjøre noe med. Dette skjer dermed *på tross av snarere enn på grunn av* integreringsstrategien.

5.4 Integreringsstrategien bør erstattes med en dobbeltstrategi for likestilling

Vi vil til slutt i dette kapittelet argumentere for at det generelt bør foretas grunnleggende endringer av norsk likestillingsstrategi. Den store vekten i Norge på integreringsstrategien bør erstattes av en dobbeltstrategi som kan gi en effektiv kombinasjon av både integrering og særtiltak (segregering). En slik strategi setter fortsatt krav til alle offentlige organer om likestilling innen sine områder, men erkjenner at likestilling ikke kan gjennomføres uten at det både sikres tilførsel av ressurser og at noen får et spesielt ansvar for å skape påkrevde rutiner for oppfølging, slik at ansvaret for måloppnåelse ikke pulveriseres. Dobbeltstrategien innebærer at noen bygger opp spesiell kompetanse på feltet og har ansvar for aktivt å legge til rette for likestilling. Dessuten må det fastsettes sanksjonsmuligheter. Ansvaret for iverksetting kan likevel være spredt ut i hele organisasjonen. Den/de som har spesialkompetanse på området må plasseres sentralt og på høyt nivå. Slik får likestillingspolitikken status og muligheter for å lykkes. Statlige etater, så som Miljøverndepartementet og Direktoratet for naturforvaltningen må gis konkrete pålegg om øremerking av sine ressurser og forskningsmidler slik at likestillingsbehov faktisk blir avdekket og hensiktsmessige tiltak på alle områder kan utarbeides.

Det er viktig å ikke glemme at likestilling mellom kjønn handler om makt og omfordeling av makt. Miljø- og naturforvaltning er politikkområder som tradisjonelt har vært menns domene. Dette står i kontrast til det vi vet om at kvinner i større grad enn menn er villige til å handle på måter som ivaretar miljøet (Listhaug og Jacobsen 2007). Mange menn ønsker imidlertid å holde på sine posisjoner. Når makt skal omfordeles vil det oppstå passiv eller aktiv motstand. Motstanden kan deles inn i tre trinn. Det første trinnet handler om å hindre at likestilling kommer på dagsorden. Når likestilling likevel har kommet på dagsorden går motstanden ut på å hindre iverksetting. Siste trinn knyttes til å holde forandringspotensialet på lavest mulig nivå (Pincus 2002). Passiv motstand har vært den vanligste hindringen i likestillingsarbeidet. Taushet er den vanligste formen for passiv motstand på alle trinn i prosessen, dvs. å holde temaet utenom dagsorden, forhindre at vedtak omgjøres til handling og hindre forandringsarbeidet. Aktiv motstand framkommer som regel først etter at det er gjort vedtak om likestillingstiltak, dvs. på trinn to og tre. Former for aktiv motstand er 1) å argumentere mot likestillingsreformer, 2) å uthule likestillingstiltakenes forandringspotensial og 3) personretta motstand som tar sikte på uthule likestillingsarbeidernes legitimitet og autoritet. Vilje på politisk så vel som administrativt nivå er derfor helt avgjørende for å gjennomføre likestillingspolitiske tiltak. Det triste med integreringsstrategien er at den ikke er forankret i en maktforståelse. Derfor vil den ha minst sjanse til å lykkes på områder der det er størst fravær av likestilling.

6 Våre anbefalinger til fire statsråder



6.1 Magnhild Meltveit Kleppa (SP)

Dette er vår kommunal- og regionalminister. Det er hun som først får denne rapporten på sitt skrivebord. Likestilling er en viktig oppgave for KRD med tanke på distriktpolitisk utvikling i likestillingsperspektiv. Videre har de ansvar for valg til kommunestyre og fylkesting, og de har ansvar for Kommunelovens bestemmelser om minst 40 prosent av begge kjønn i politiske utvalg. Kommunalministeren har reist debatten om det er behov for kvotering til kommune- og fylkestingvalg fordi kvinneandelen bare tar små skritt framover fra ett valg til det neste.

Magnhild Meltveit Kleppa er nå i en nøkkelposisjon for å innføre norsk likestillingspolitikk på et viktig, men hittil forsømt område. Vårt forslag er derfor at statsråden tar grep for å gjennomføre dette. For å få til gode konkrete tiltak foreslår vi at hun allierer seg med minst tre av sine kollegaer i regjeringen, nemlig Solheim, Aasland og Huitfeldt. Meltveit Kleppa bør sørge for at referansegrupper og andre organer for vern av natur og miljø som opprettes på regionalt nivå omfattes av kvoteringsreglene i Kommuneloven. Videre bør hun ta hovedansvaret for at det blir etablert et forskningsprogram om kjønn og likestilling i lokal naturforvaltning. Dette programmet vil være viktig for å etablere kunnskap som hittil har vært forsømt på 2000-tallet og som vil danne et nødvendig grunnlag for gode og effektive tiltak og oppfølging.

Foto: Bjørn Sigurdsøn, Scanpix. Regjeringens bildearkiv:
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/dep/kommunal--og-regionalminister-magnhild-m/bildearkiv.html?id=481464>



6.2 Erik Solheim (SV)

Vår minister for utvikling og miljø har plassert henholdsvis kvinner og likestilling, samt miljø i det knippet av temaer som norsk bistand skal konsentrere seg mest om. All honnør til Erik Solheim for dette. Som sjef for Miljøverndepartementet har Erik Solheim ansvaret for å integrere likestilling i miljøsektoren i Norge. Vår rapport viser at det her er mye å ta fatt i, men i MDs budsjettforslag for 2009 kan det se ut som at han er i ferd med å starte opp dette arbeidet.

Erik Solheim bør sørge for at likestilling reelt betraktes som en målsetting på linje med alle andre viktige målsettinger som miljøsektoren har å håndtere. Dermed må han sørge for at likestilling danner utgangspunkt for en faktisk plass i budsjettet, nødvendige prioriteringer, strategier, stillinger, forskning, samt utarbeidelse av gode og effektive tiltak som faktisk følges opp.

Foto: Bjørn H. Stuedal. Regjeringens bildearkiv:
http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dep/utviklingsminister_erik_solheim_sv/bilder.html?id=524290



6.3 Tora Aasland (SV)

Dette er statsråden i Kunnskapsdepartementet som tar seg av høyere utdanning og forskning. Tora Aasland har med andre ord hovedansvaret for produksjonen av kunnskap her til lands. Vi har erfart at det mangler vilje til finansiering av kunnskapsproduksjon om likestillingsspørsmål i naturforvaltningen. Dette på tross av det er omfattende kunnskapsbehov dersom norsk likestillingspolitikk skal kunne realiseres på dette området. Likevel avvises forslag om forskningsprioriteringer og prosjekter om likestilling med den begrunnelsen at det ikke vil bidra til "relevant" kunnskap for sektoren.

Vi foreslår at Tora Aasland gjør flere ting. For det første bør hun bidra til å muliggjøre at likestilling blir et tema for forskning og utredning også i miljøsektoren. Denne rapporten gir indikasjoner på at dette trengs enda mer her enn i de fleste andre sektorer.

For det andre bør Tora Aasland endre systemet for forskningsfinansiering. Som vi skriver i forordet er denne rapporten blitt til mot alle odds fordi vi omhandler et tema som det så å si ikke er mulig å få finansiert gjennom vanlige kanaler. Statsråden bør endre systemet slik at en stor andel av forskningsmidlene deles ut som frie midler knyttet til kvalitetsvurderinger av forskernes tidligere produksjon i stedet for ved spesifiserte utlysninger der all makt til å bestemme forskningsfokus og vinklinger er overlatt til noen få. En slik endring vil gjøre det mulig å få finansiert kritisk forskning av høy kvalitet.

For det tredje bør Tora Aasland bidra til økt likestilling i forskningssektoren. I likhet med flere andre forskningsområder er forskning om naturforvaltning svært mannsdominert, og med økende grad av mannsdominans desto lenger opp i hierarkiene man kommer. Kvinnelige forskeres bidrag til et mangfold av perspektiver kunne blitt betraktet som betydningsfullt. I så fall trengs det utredning og iverksetting av effektive tiltak for likestilling.

Foto: Privat. Regjeringens bildearkiv:

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dep/kunnskapsminister-tora-aasland-/bildearkiv.html?id=486638>



6.4 Anniken Huitfeldt (AP)

Det ligger i sakens natur at likestillingsministeren har et overordnet ansvar for likestilling. Vi har vist hvordan norsk likestillingspolitikk i dag er gjenstand for en integreringsstrategi. Rapporten vår gir et klart eksempel på at denne strategien ikke fungerer tilfredsstillende. Selv om en rekke aktører egentlig burde ha tatt ansvaret for likestilling innen naturforvaltningen, er det så å si ingen som tar det ansvaret. Vi har med andre ord ikke sett at strategien har medført ansvarliggjøring, men tvert i mot ansvarsfraskrivelse.

For Anniken Huitfeldt foreslår vi at hun forsøker å luke bort all ansvarsfraskrivelse for likestilling, ikke minst den vi har vist finnes i deler av miljøsektoren. Videre foreslår vi at hun foretar en revurdering av integreringsstrategien for likestilling. Det er behov for en dobbeltstrategi med både integrering og segregering. Det vil si at vi må engasjere særskilt ekspertise for at likestillingstiltak skal kunne utformes og iverksettes på best mulig måte. Dessuten bør hun påse at alle departementene øremerker ressurser til likestillingstiltak og relatert kunnskapsproduksjon slik at dette ikke i noen sektor kan prioriteres bort som "lite relevant".

Foto: Yann Anker. Regjeringens bildearkiv: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/dep/barne--og-likestillingsminister-anniken-.html?id=502191>

7 Referanser

- Andvig, J.C. (2008), "Samfunnsforskning på et pseudomarked. En kritikk av norsk forskningsfinansiering". *Nytt Norsk Tidsskrift*. nr. 1,: 3-16.
- Arnegaard, T.J. og H. Svarstad (2002), *Kjønnsperspektiver på miljø og utvikling*. I Benjaminsen, T.A. og H. Svarstad (red). *Samfunnsperspektiver på Miljø og Utvikling*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Barne- og familiedepartementet (1998), *Integreringsstrategien. Dette er Regjeringens integreringspolitikk*. Tilgjengelig ved: <http://odin.dep.no/odinarkiv/norsk/dep/bfd/1998>, (lesedato: 05.09.02).
- Barne- og likestillingsdepartementet (2008a), *Integrering av kjønnsperspektivet*. Tilgjengelig ved: http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/tema/likestillingsområdet/integrering_av_kjonnsperspektivet/integrering_av-kjonnsperspektivet.html?id=439459. (lesedato: 12. 12.2008).
- Barne- og likestillingsdepartementet (2008b), *Kjønnsperspektiv i budsjetter*. Tilgjengelig ved: http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/tema/likestillingsområdet/integrering_av_kjonnsperspektivet/kjonnsperspektiv-i-budsjetter.html?id=415202. (lesedato: 21.12.2008).
- Barne- og likestillingsdepartementet (2008), "Likestilling 2009?" *Departementenes mål, strategier og tiltak for å sikre likestilling mellom kvinner og menn*. Rapport.
- Barne- og likestillingsdepartementet (2007), *Veileder til likestillingsvurdering og omtale i departementenes budsjettproposisjoner*. Tilgjengelig ved: http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/dok/veiledninger_brosjyrer/2006/Veileder-til-likestillingsvurdering-og-o.html?id=88463. (lesedato: 21.12.2008).
- Barne- og familiedepartementet (1996), *Rapport fra FNs 4. Verdenskonferanse for kvinner (FWCW) Beijing 4. – 15. september 1995*, Del I.
- Blaikie, P. og Brookfield, H. (1987), *Land degradation and society*, London: Methuen.
- Cooke, B. og U. Kothari (2001), *Participation: The New Tyranny?* London: Zed Books.
- Direktoratet for naturforvaltning (2008), *Lokal forvaltning av verneområder – en evaluering av delegering*. Direktoratet for naturforvaltnings tilrådning til Miljøverndepartementet.
- Forente Nasjoner (1981), *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*. Committee on the Elimination of Discrimination against Women (CEDAW). FN-resolusjon 34/180 av 18.12.1979, ikrafttredelse 03.09.1981. Tilgjengelig ved: <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/states.htm> (lest 01.12.08).
- Forente nasjoner (1992), *Convention on Biological Diversity*, Rio de Janeiro. Tilgjengelig ved: <http://www.cbd.int/convention/convention.shtml> (lest 01.12.08).
- Forente nasjoner (1995), *Platform for action*. Fourth World Conference on Woman. Beijing, September 1995, Action for Equality, Development and Peace. Tilgjengelig ved: <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/platform/> (lest 01.12.08).
- Guldvik, I (1996), *Forandring er ikke forvandling! En studie av likestillingspolitikken integrering i fire kommuner*. Rapport nr. 8/1996. Høgskolen i Lillehammer.
- Guldvik, I (2005), *Takt og utakt, sagt og usagt. Kjønnsrettferdighet og kvotering i lokalpolitikken*. Dr.avhandling for graden dr.polit., Fakultet for samfunnsvitenskap og teknologiledelse, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, Trondheim.
- Guldvik, I og L.J. Solheim (1996), *Kvinnesatsing i stillstand? En studie av det kvinneverket arbeidet i 15 fylkeskommuner*. ØF-rapport nr 33/1996.
- Guldvik, I. og J. van der Ros (2008), *Selvsagt - kvinner i politiske maktposisjoner*. ØF-rapport 22/2008.
- Gustafsson, A (2008), *Könskraft och könsbaserade intressen. Om könspolitisk representation i svensk kommunalpolitik*. Göteborgs universitet.
- Hernes, H. M. (1987), *Welfare State and Woman Power. Essays in State Feminism*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Kommunal- og miljøvernkomiteen (1992-93). Innst. S. nr. 124. *Innstilling fra kommunal- og miljøvernkomiteen om ny landsplan for nasjonalparker og andre større verneområder i Norge*.
- Listhaug, Ola og Tor Georg Jacobsen (2007): *Norske meninger om miljø – lokalt og globalt*. <http://www.ssb.no/samfunnsspeilet/utg/200801/07/index.html> (lest 11.2.09).
- Lotherington, A. T. (2002), *Ikke for kvinnes skyld... En analyse av kvinneverket distriktspolitikk i Norge 1980 – 2000*. Avhandling til forsvaret for graden dr polit ved Institutt for statsvitenskap, Det samfunnsvitenskapelige fakultet, Universitetet i Tromsø.
- Lotherington, A. T., K. Ternes, E. Johnsen og T. Ringholm (1992), *Foran fronten? Rapport fra det kvinneverket arbeidet i fylkene*. Forut, Tromsø.
- Lov om kommuner og fylkeskommuner* av 25. september 1992 nr. 107.

Lov om likestilling mellom kjønnene av 9. juni 1978 nr. 45.

Manor, J. (1999), *The Political Economy of Democratic Decentralization*. Washington: The World Bank.

Miljøverndepartementet (1980), St. meld. nr. 68(1980-81), *Vern av norsk natur*.

Miljøverndepartementet (1986), NOU 1986:13 *Ny landsplan for nasjonalparker*.

Miljøverndepartementet (1999), Rundskriv T-3/99. *Naturvernloven. Saksbehandlingsregler ved naturvernloven*.

Miljøverndepartementet (1991-92), Stortingsmelding nr. 62(1991-1992): *Ny landsplan for nasjonalparker og andre store verneområder i Norge*.

Miljøverndepartementet (2005), St. prp. Nr. 1. (2005-2006) for budsjettåret 2006.

Miljøverndepartementet (2006), St. prp. Nr. 1 (2006-2007)for budsjettåret 2007.

Miljøverndepartementet (2008), St. prp. nr 1 (2008-2009) for budsjettåret 2009.

Moxnes E, (2009), Legg ned Forskningsrådet. Kronikk, *Aftenposten* 2.1.09.

Nordisk ministerråd (2006), *Now it's About the Money. Mainstreaming a gender equality perspective into Nordic national budgets*, Final project report 2004-2006. Copenhagen: Nordisk ministerråd.

Neumann, R.P. (1997), "Primitive ideas: Protected area buffer zones and the politics of land in Africa". *Development and Change* 28(3): 559-582.

Norris P og L. Lovenduski (1995), *Political Recruitment. Gender, Race and Class in the British Parliament*. Cambridge: University Press.

Pincus, I. (2002), *The Politics of Gender Equality Policy*. Örebro: Studies in Political Science 5.

Ressursutvalget for Finnmarksvidda (1978), *Finnmarksvidda*. NOU 1978:18 A-B. Oslo: Universitetsforlaget.

Shiva V. (1989), *Staying Alive: Women, Ecology and Development*. London: Zed Books.

Skjeie, H (1992), *Den politiske betydningen av kjønn. En studie av norsk topp-politikk*. Institutt for samfunnsforskning. Rapport 92:11.

Smith, D.E. (2005), *Institutional Ethnography. A Sociology for People*. Oxford: AltaMira Press.

Svarstad, H. (2009), Forskningens tiggervesen. Innlegg, *Aftenposten* 10.2.09.

Svarstad, H., K. Daugstad og O.I. Vistad (2003), "Hvem vil være enige og tro på Dovrefjell? En case om framveksten av lokal forvaltning av verneområder" [Dovrefjell in Norway - A case study of the emergence of local management of protected areas]. *Tidsskriftet Utmark*: 2/03.

Svarstad, H., Daugstad, K., Vistad, O.I. og Guldvik, I. (2006), "New protected areas in Norway: Local participation without gender equality". *Mountain Research and Development* 26(1):48-54.

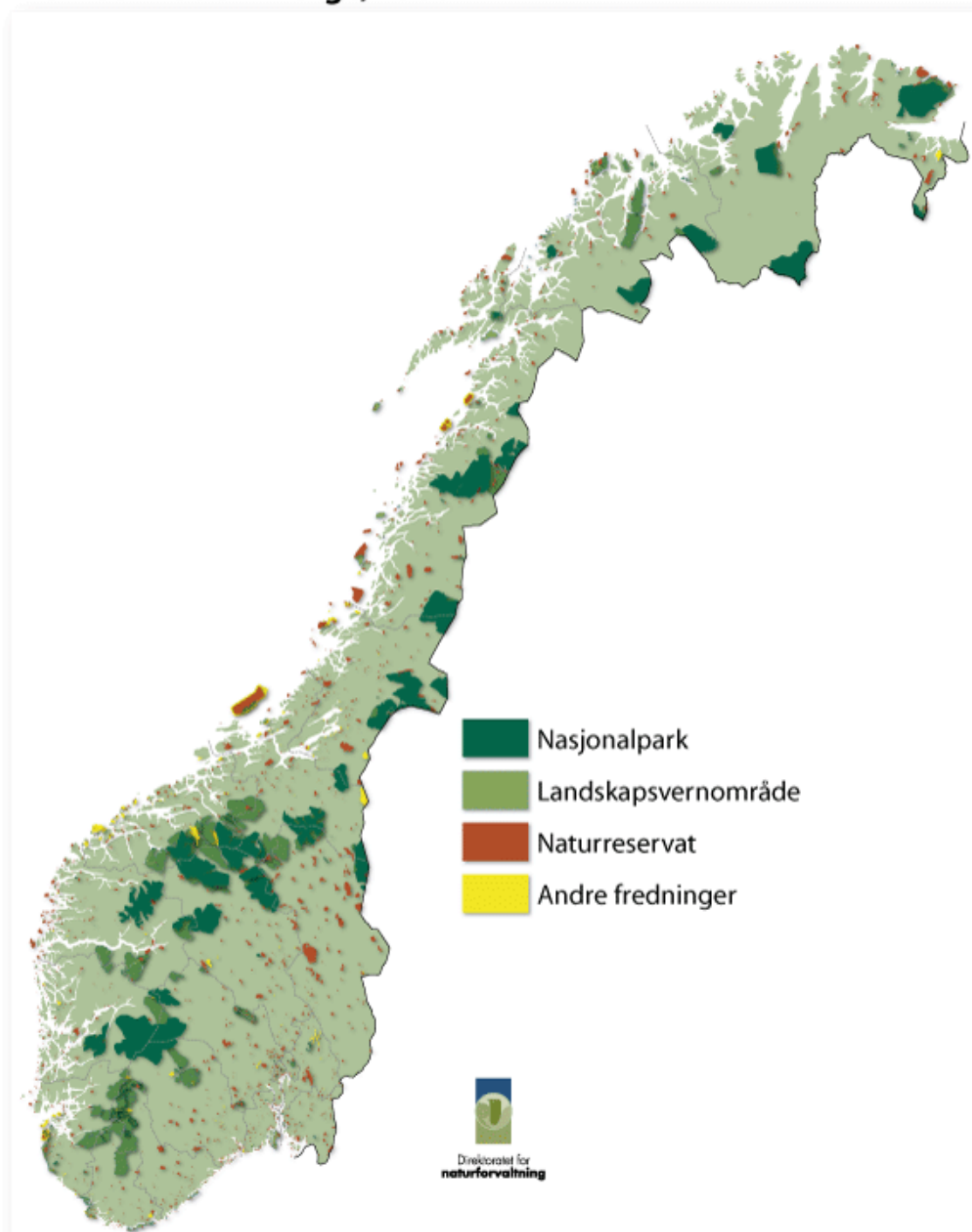
Tunander, O. (2009), En forsker må ha lønn. Innlegg, *Aftenposten* 28.1.09.

Verdenskommisjonen for miljø og utvikling og Gro Harlem Brundtland (1987), *Vår felles framtid*. Oslo: Tiden norsk forlag.

Wøien, H. (2002), Naturvern og lokalbefolkning. I Benjaminsen, T.A. og H. Svarstad (red). *Samfunnsperspektiver på miljø og utvikling*. Kap. 4. Oslo: Universitetsforlaget.

Vedlegg 1: Kart over verneområder i Norge, 2008

Verneområder i Norge, 2008



Kilde: Naturbase, Direktoratet for naturforvaltning, 2008
www.miljostatus.no

<http://www.miljostatus.no/Tema/Naturomrader/Vernet-natur/Kart-over-verneomrader/>

Vedlegg 2: Områdene som inngår i Nasjonalparkplanen

Gjennomføring av nasjonalparkplanen (nye områder, utvidelser)

Status pr 15.08.08

Område	Verneform	Melding om oppstart	Oppstarts- møte	Faglig gjennomgang	Lokal høring	Sentral høring	Oversendt MD	Kgl res
Bleia	LVO/NR	28.03.2003		26.06.2003	10.07.2003	10.07.2003	15.03.2004	08.10.2004
Blåfjella Skjækerfjella	NP/LVO	15.07.1996	02.11.1995	19.02.2001	23.03.2001	02.04.2002	26.05.2004	17.12.2004
Brattefjell/Vindeggen	LVO	06.07.1994	10.03.1994	14.06.1995	12.12.1995	11.04.1997	07.06.2000	15.12.2000
Breheimen /Mørkrisdalen	NP/LVO/NR	18.11.2005	7-8.02.06					
Borgefjell	NP/LVO	18.06.1996	25.05.1994	04.04.2002	29.08.2002	18.03.2003	30.06.2003	29.08.2003
Dovre	NP/LVO/NR	07.03.1995	10.11.1994	25.02.2000	02.08.2000	13.03.2002	16.06.2003	24.10.2003
Dovrefjell/ Sunndalsfjella	NP/LVO/NR	07.03.1995	10.11.1994	09.06.1998	13.07.1998	29.11.2000	11.10.2001	03.05.2002
Femundsmarka	NP/LVO/NR	01.06.1995	14.06.1995	05.11.1999	24.11.1999	23.10.2001	26.07.2002	21.02.2003
Flekkefjord	LVO	11.06.1996	19.06.1996	26.07.2002	31.03.2003	06.11.2003	27.05.2004	11.03.2005
Folgefonna	NP/LVO	22.12.1998	27.01.1998	21.07.2003	21.08.2003	20.04.2004	17.12.2004	29.04.2005
Forollhogna	NP/LVO/NR	14.03.1994	14.03.1994	29.03.1996	18.04.1996	22.12.1998	19.09.2001	21.12.2001
Fraffjordheiene	LVO	17.02.2000	21.02.2000	28.06.2001	19.07.2001	16.10.2002	13.10.2003	19.12.2003
Geiranger/Herdal	LVO/NR	30.01.2001	20.02.2001	26.06.2003	14.08.2003	14.08.2003	13.02.2004	08.10.2004
Gohteluoppal	NP							
Gutulia	NP	01.06.1995	14.06.1995	05.11.1999	24.11.1999	23.10.2001	29.04.2004	10.09.2004
Hallingskarvet	NP/Biotopver n	Apr.02	14.05.2002	16.06.2004	14.07.2004	14.07.2004	04.04.2006	22.12.2006
Hyllingsdalen	NR/LVO	13.12.2002	03.02.2003	25.11.2005	27.03.2006	02.02.2007	03.10.2007	
Jostedalsbreen	NP	09.12.1994	09.11.1994	01.05.1996	14.05.1996	29.05.1997	03.01.1998	18.06.1998
Junkerdal	NP/NR	26.03.2001	02.-03.05.01	26.06.2003	19.03.2003	14.03.2003	25.08.2003	09.01.2004

Kvænangsbotn	LVO							
Lierne	NP	15.07.1996	02.11.1995	19.02.2001	23.03.2001	02.04.2002	26.05.2004	17.12.2004
Lomsdal/Visten	NP/LVO	22.06.2003	01-03.09.2003	09.02.2006	01.03.2006	01.03.2006	05.05.2008	
Lyngsalpene	LVO	25.06.1996	21.-22.8.96	07.11.2000	11.07.2001	10.03.2003	30.09.2003	20.02.2004
Møysalen	NP/LVO	07.04.1997	26.04.1996	20.11.2000	15.05.2001	10.06.2002	22.01.2003	29.08.2003
Naustdal - Gjengedal	LVO		09.09.1998	25.02.2000	23.03.2000	23.03.2000	31.10.2001	
Nærøyfjorden	LVO	02.09.1994	06.06.1994	17.10.1996	22.11.1996	30.10.2000	22.03.2002	08.11.2002
Oksey - Ryvingen	LVO	11.06.1996	19.06.1996	26.07.2002	31.03.2003	23.02.2004	05.07.2004	29.04.2005
Ormtjernkampen	NP/LVO/NR	06.04.2006	07.04.2006					
Rebbenesøy	NR/LVO	/	-	29.11.1995	22.03.1996	11.04.2003	30.09.2003	04.06.2004
Reinheimen	NP/LVO/NR	21.10.1997	16.10.1997	Vår.04	høst.04		Des.05	24.11.2006
Rondane	NP/LVO/NR	07.03.1995	10.11.1994	25.02.2000	02.08.2000	13.03.2002	16.06.2003	24.10.2003
Rondane sør	NR	24.07.2001		24.09.2003	01.11.2003	01.03.2005	15.12.2005	24.11.2006
Røstøyan	NR/LVO	/	16.03.1993	07.04.1994	09.01.1995	01.07.1997	31.08.2001	06.12.2002
Seiland	NP	05.03.2003	16.-17.10.2002	25.09.2003	31.10.2003	10.05.2004	10.01.2005	08.12.2006
Setesdal Vesthei	LVO/BO	30.08.1989	-	07.07.1995	20.09.1995	20.05.1997	31.05.1999	28.04.2000
Sjunkan/Misten	NP	19.07.2004	Sep.04	Nov.06	12.01.2007	12.01.2007	26.02.2008	
Skarvan og Roltdalen	NP/NR	19.11.1996	10.12.1996	26.03.2001	05.07.2001	26.08.2002	06.11.2003	20.02.2004
Skrim	NR/LVO	29.09.1995	09.11.1995	24.08.1999	24.08.1999	01.10.2001	19.06.2002	08.11.2002
Stabbursdalen	NP/LVO	/	05.10.1993	29.01.1998	14.05.1998	29.09.2000	01.03.2002	20.12.2002
Sundsfordfjella	NR/LVO							
Svellingsflaket	LVO	/	16.03.1993	07.04.1994	09.01.1995	01.07.1997	31.08.2001	06.12.2002
Sylane	NR/LVO	20.02.2003	13.03.2003	08.03.2007	21.04.2006	03.04.2007	07.09.2007	11.04.2008
Sølen	NR/LVO	04.05.2004	24.05.2004	17.11.2006	30.05.2007	30.05.2007		
Sørdalen/Isdalen	NP	03.06.2004		19.12.2007	29.04.2008	29.04.2008		
Treriksøysa								
Tysfjord/Hellemobotn	NP	14.04.1999	19.12.1994					
Varangerhalvøya	NP	28.11.2002	6., 7., 9., 15.01.2003	17.03.2004	31.03.2004	01.09.2004	07.06.2005	08.12.2006

Vegaøyan	NR/LVO	/	16.03.1993	07.04.1994	09.01.1995	01.07.1997	31.08.2001	06.12.2002
Ytre Hvaler	NP	25.06.2004	09.09.2004	08.03.2007	12.04.2007	12.04.2007		
Øvre Anarjohka	NP							
Øvre Dividal	NP/LVO	04.05.2000		23.01.2004	21.06.2004	21.06.2004	19.12.2005	01.12.2006
Øvre Pasvik	NP/LVO/NR		19.06.1997	11.12.2000	23.02.2001	24.01.2002	11.10.2002	29.08.2003
Ålfotbreen	LVO	15.01.2002	23.-25.01.2002	01.10.2003	21.11.2003	15.10.2004	05.09.2005	
Ånderdalen	NP	/	-	29.11.1995	22.03.1996	11.04.2003	30.09.2003	04.06.2004

*) Følgende koder brukes:

NP:
nasjonalpark
NR:
naturrestat
LVO:
landskapsver-
n område

Kilde: Direktoratet for naturforvaltning <http://www.dirnat.no/>

NINA Rapport 432

ISSN:1504-3312

ISBN: 978-82-426-1998-3



Norsk institutt for naturforskning

NINA hovedkontor

Postadresse: 7485 Trondheim

Besøks/leveringsadresse: Tungasletta 2, 7047 Trondheim

Telefon: 73 80 14 00

Telefaks: 73 80 14 01

Organisasjonsnummer: NO 950 037 687 MVA

www.nina.no