

Evaluering av handlingsplanen for mer entreprenørskap blant kvinner

Olav R. Spilling, Tonje Lauritzen,
Svein Erik Hagen og Ekaterina S. Bjørnåli

Rapport 20/2011

NIFU

Evaluering av handlingsplanen for mer entreprenørskap blant kvinner

Olav R. Spilling, Tonje Lauritzen,
Svein Erik Hagen og Ekaterina S. Bjørnåli

Rapport 20/2011

Rapport 20/2011

Utgitt av Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning
Adresse PB 5183 Majorstuen, NO-0302 Oslo. Besøksadresse: Wergelandsveien 7, 0167 Oslo

Oppdragsgiver Nærings- og Handelsdepartementet

ISBN 978-82-7218-757-5
ISSN 1892-2597

www.nifu.no

Forord

I denne rapporten presenteres en midtveiseevaluering av handlingsplanen for mer entreprenørskap blant kvinner som gjelder for perioden 2008-2013. Formålet med evalueringen er å gjennomgå hvordan planen har blitt fulgt opp, å vurdere de enkelte tiltakene og måloppnåelse, og å komme med forslag til hvordan arbeidet med handlingsplanen kan videreføres. Arbeidet har blitt gjennomført på oppdrag for Nærings- og Handelsdepartementet.

I forbindelse med arbeidet har det blitt organisert en bredt sammensatt referansegruppe med representanter for ulike departement og virkemiddelaktører. Gruppen har hatt tre møter og for øvrig fungert som kontaktpersoner mot de respektive departement og virkemiddelaktører. Gruppen har vært meget hjelpelig med å skaffe frem aktuelt materiale av betydning for evalueringen, og har gitt meget verdifulle bidrag til drøftingen av ulike problemstillinger. I forbindelse med evalueringen har det også blitt gjennomført et møte med tre gründerkvinner som har fortalt om sine erfaringer som gründere og kontakt med virkemiddelapparatet. Samtlige takkes herved for et godt samarbeid.

Evalueringen har blitt gjennomført i samarbeid mellom NIFU og Østlandsforskning. Arbeidet har blitt utført av Tonje Lauritzen og Svein Erik Hagen fra Østlandsforskning, og Ekaterina S. Bjørnåli og Olav R. Spilling fra NIFU, med sistnevnte som prosjektleder.

Vi takker herved Nærings- og handelsdepartementet for oppdraget, og håper arbeidet vil være til nytte for det videre arbeid med handlingsplanen.

Oslo, 14. juni 2011

Sveinung Skule
Direktør

Taran Thune
Forskningsleder

Innhold

Sammendrag	7
1 Evaluering av handlingsplanen for mer entreprenørskap blant kvinner	11
1.1 Regjeringens handlingsplan	11
1.2 Handlingsplanens delmål og tiltak	12
1.3 Formålet med evalueringen.....	14
1.4 Opplegg for evalueringen	14
2 Entreprenørskap blant kvinner og handlingsplanens mål	16
2.1 Entreprenørskap	16
2.2 Handlingsplanens entreprenørskapsforståelse.....	17
2.3 Statistikk om kvinners entreprenørskap.....	19
2.4 Forventede effekter av handlingsplanens tiltak	22
3 Likestillingstiltakene	24
3.1 Rett til svangerskaps- og foreldrepenger for selvstendig næringsdrivende	24
3.2 Satsing for å få flere menn til å ta ut mer enn fedrekvoten.....	26
3.3 Oppsummering	27
4 Departementenes oppfølging	29
4.1 Oppfølging av tiltaket i 2008.....	29
4.2 Oppfølging av tiltaket i 2009.....	31
4.3 Oppfølging av tiltaket i 2010.....	31
4.4 Oppfølging av tiltaket i 2011.....	32
4.5 Oppsummering	32
5 Virkemiddelaktørens oppfølging	34
5.1 Innovasjon Norge.....	34
5.2 SIVA	37
5.3 Norges Forskningsråd.....	38
5.4 Oppsummering	41
6 Fylkeskommunenes oppfølging	43
6.1 De distrikts- og regionalpolitiske virkemidlene	43
6.2 Fylkeskommunenes profilering av kvinnesatsingen.....	43
6.3 Fylkeskommunenes føringer overfor Innovasjon Norge.....	44
6.4 Kommunale næringsfond	44
6.5 Fylkeskommunenes rapportering	45
6.6 Oppsummering	47
7 Oppfølging i kommunenes førstelinjetjeneste	49
7.1 Pilotprosjekt 2005-2006.	49
7.2 Evaluering av førstelinjetjenesten i Hedmark.....	49
7.3 FUNK.....	50
7.4 Samarbeid med Innovasjon Norge	50
7.5 Handlingsplanen og førstelinjetjenesten i kommunene.....	51
8 Status for handlingsplanen - forslag til videreføring	53
8.1 Status for handlingsplanen.....	53
8.2 Erfaringer fra Sverige	56
8.3 Videreføring av handlingsplanen	58
8.4 Spisset handlingsplan med fokus på entreprenørskap	60
8.5 Bredere tilnærming rettet mot kvinner i entreprenørskap, innovasjon og ledelse	62
8.6 Generelle krav til en handlingsplan	63
Litteratur	64
Vedlegg: Referansegruppe og kontaktpersoner	65

Sammendrag

Handlingsplanen for mer entreprenørskap blant kvinner gjelder for perioden 2008-2013 og har som hovedmål at andelen kvinner blant nye entreprenører skal være minst 40 prosent innen 2013. Hovedinntrykket er at handlingsplanen har hatt en viktig rolle for å styrke arbeidet med likestilling i næringslivet, med særlig vekt på kvinners roller som entreprenører og ledere, og planen har i hovedsak blitt fulgt opp på en god måte. Samtidig har imidlertid planen en del svakheter, både med hensyn til mål, struktur og portefølje av tiltak.

Et hovedproblem med planen er at det ikke er klargjort hva slags statistikkgrunnlag hovedmålet om 40 prosent kvinner blant nye entreprenører refererer til, og gjennomgang av relevant statistikk fra Statistisk Sentralbyrå tyder på at det er lite realistisk å nå målet. Videre er planens innretning relativt uklar, og porteføljen av tiltak virker noe tilfeldig. Få tiltak er direkte rettet mot entreprenørskap. De fleste av tiltakene har en bredere innretning både mot entreprenørskap og ledelse og en større andel av virkemidlene skal gå til kvinnerrettede prosjekter. Når arbeidet med handlingsplanen skal videreføres er det derfor viktig at planen gis et tydeligere fokus, at porteføljen av tiltak blir mer enhetlig, og at oppfølgingen gis et tydeligere lederskap. Med henvisning til tilsvarende satsinger i Sverige, foreslås også at planen bør følges opp med mer ressurser, både for å utvikle et bedre kunnskapsgrunnlag rundt kvinner og entreprenørskap, og for til å følge opp handlingsplanens ulike tiltak på en mer slagkraftig måte.

Uklare mål og bred portefølje av tiltak

Innledningsvis har vi gjennomgått hvordan handlingsplanen forstår entreprenørskapsbegrepet, hvordan målene er formulert, og tiltakene er vurdert i lys av dette. Handlingsplanen mangler en klar logisk struktur der hovedmålet er brutt ned i delmål, og de enkelte tiltak så er begrunnet ut fra hvordan de kan bidra til å realisere delmål og hovedmål. En konklusjon på dette er at fokuset i planen er relativt uklart. Mens planen gjennom sin tittel signaliserer at det er kvinners entreprenørskap som er hovedfokus, er planens tiltak i praksis mye bredere innrettet, både mot likestilling generelt i næringslivet, kvinners roller som ledere, og mer generelt mot at en større andel av virkemidlene skal gå til kvinnerrettede prosjekter. Av dette følger også at det er grunn til å ha begrensede forventninger til hvilken betydning en del av tiltakene vil ha for måloppnåelsen.

En viktig side av denne problemstillingen er at det årlig registreres rundt 50.000 nye selskap i Norge, og virkemiddelapparatet er kun i inngrep med en begrenset andel av disse. Det er derfor liten grunn til å forvente at tiltak gjennom virkemiddelapparatet skal ha noen vesentlig betydning for den samlede andelen av entreprenører som er kvinner.

Handlingsplanen inneholder i alt tolv tiltak, og disse er i hovedsak fulgt opp på en god måte av de ulike aktørene. To av tiltakene gjelder likestilling i næringslivet, og disse er fulgt opp og iverksatt av Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet i samspill med NAV. Ett tiltak gjelder at kvinner generelt

skal gis høyere prioritet i virkemiddelapparatet, og dette er fulgt opp ved at de berørte departementer har en felles tekst i sine tildelingsbrev til de berørte virkemiddelaktørene. Dette er i hovedsak fulgt opp på en god måte, om enn med noen variasjoner, og med Kommunal- og regionaldepartementet som den som mest aktivt har fulgt opp.

Virkemiddelaktørenes rolle

De tre nasjonale virkemiddelaktørene Innovasjon Norge, SIVA og Forskningsrådet har stått sentralt i oppfølgingen av handlingsplanen, og flere av tiltakene gjelder virkemidler hos dem. Hovedkonklusjonen på denne gjennomgangen er at alle tre aktørene har fulgt opp tiltakene på en god måte. For alle tre gjelder at tiltakene er inkorporert i aktørenes mer generelle strategier for likestilling og kvinneverdte satsinger. Samtidig varierer det hvor relevant entreprenørskapsfokus er, spesielt i Forskningsrådet, noe som medfører at tiltakene har blitt fulgt opp på noe ulike måter.

Innenfor distrikts- og regionalpolitikken spiller fylkeskommunene en viktig rolle, og ett av handlingsplanens tiltak gjelder forsterket vektlegging av målgruppene kvinner og ungdom i forvaltningen av regionale utviklingsmidler. Vår gjennomgang av fylkeskommunenes arbeid viser at de i sine tildelingsbrev langt på vei viderefører de føringene fra KRD når det gjelder satsingen på kvinner. Styrken i de signalene som gis, varierer imidlertid mellom fylkeskommunene, og det ser ikke ut til å være noe samsvar mellom styrken i signalene og måten midlene faktisk brukes på.

Et annet viktig område er kommunenes førstelinjetjeneste for arbeid med næringsutvikling, og ett av tiltakene i handlingsplanen innebærer en generelt forsterket satsing på denne tjenesten og kommunenes kompetanse i næringsutvikling med sikte på at kvinner som målgruppe tillegges større vekt. En gjennomgang av hvordan førstelinjetjenesten omtales på hjemmesidene til en del kommuner og fylkeskommuner tyder så langt ikke på at kvinner i særlig grad er en prioritert målgruppe, noe som kan ha sammenheng med de regionale myndighetens rolle. Dette vil derfor være et viktig område å følge opp.

Alternativer for videreføring av handlingsplanen

Hovedkonklusjonen på denne gjennomgangen er altså at handlingsplanens tiltak i hovedsak er fulgt opp på en god måte, dog med noe variasjon, spesielt når det gjelder fylkeskommunene og kommunenes førstelinjetjeneste. Hovedproblemet med planen er imidlertid at den har et uklart fokus, og at porteføljen av tiltak synes noe tilfeldig ut fra hva som er planens mål. Vi har på denne bakgrunn foretatt en sammenlikning med tilsvarende handlingsplaner i Sverige, og denne sammenlikningen konkluderer med at den svenske strategien har et tydeligere og mer enhetlig fokus, og porteføljen av satsinger er enklere og har bedre sammenheng. Videre innebærer den svenske strategien en sterkere prioritering av å utvikle kunnskapsgrunnlaget, og det brukes betydelig mer ressurser på å følge opp strategien enn det som er tilfelle i Norge.

Det drøftes tre alternativer for videreføring av handlingsplanen, nemlig:

1. En enkel oppdatering av planen basert i hovedsak på samme form som nå
2. En spissing av planen med et sterkere fokus på entreprenørskap
3. En bredere anlagt plan med fokus på kvinner som entreprenører og ledere.

Det trekkes ikke noe klar konklusjon med hensyn til hvilken strategi som bør velges, men det pekes på at en rendyrket entreprenørskapsstrategi er den som vil være enklest å få til å fungere, og som også er mest i samsvar med de intensjoner vi antar ligger til grunn for handlingsplanen. Uavhengig av hvilken strategi som velges for videreføring av handlingsplanen bør det stilles krav til dens utforming, og det pekes på følgende punkter i denne sammenheng:

- Planen må inneholde en klar beskrivelse av hva som oppfattes som hovedutfordringene
- Det må formuleres klare mål, og i den grad det formuleres kvantitative mål, må det være klart hva slags data måloppnåelsen skal relateres til. Vår anbefaling er at målene knyttes til statistikk fra SSB.
- Dersom måloppnåelse skal tidfestes, bør det være godtgjort at man gjennom anviste tiltak faktisk har mulighet til å nå målet. Alternativt kan et mål formuleres som en visjon.

- Det er viktig at SSB utvikler bedre statistikk for kvinner og entreprenørskap, og denne bør oppdateres hurtigere enn det som er tilfelle i dag.

1 Evaluering av handlingsplanen for mer entreprenørskap blant kvinner

Formålet med arbeidet som presenteres i denne rapporten er å evaluere regjeringens handlingsplan for mer entreprenørskap blant kvinner og hvordan planen har blitt fulgt opp av de sju departementene som står bak planen. I dette kapitlet gis det en presentasjon av handlingsplanen, og opplegget for evalueringen blir gjennomgått.

1.1 Regjeringens handlingsplan

Regjeringens handlingsplan for mer entreprenørskap blant kvinner ble lagt fram i 2008 og har som hovedmål å fremme entreprenørskap blant kvinner gjennom å styrke forutsetningene for at kvinner skal etablere og utvikle virksomheter og skape vekstbedrifter.

Handlingsplanen er forankret i Soria Moria-erklæringen, og er motivert ut fra regjeringens generelle mål om å føre en aktiv politikk for innovasjon og verdiskaping. Satsingen på entreprenørskap blant kvinner er begrunnet med at det vil bidra til "meir verdiskaping, trygge og gode arbeidsplassar, meir likestilling og grunnlag for busetjing i alle delar av landet" (fra forordet, s.4), og det argumenteres med at en god politikk for entreprenørskap blant kvinner er en god politikk på de ulike departementenes politikkområder.

Hovedbegrunnelsen for handlingsplanen er at de menneskelige ressurser – humankapitalen – er den viktigste ressursen for verdiskaping, og kvinner er sterkt underrepresentert som entreprenører i næringslivet. Det er således både argumenter for likestilling, verdiskaping og innovasjon som legges til grunn for satsingen:

"Ved å leggje betre til rette for entreprenørskap blant kvinner vil vi inkludere fleire kvinner i næringslivet og skape eit meir mangfaldig, demokratisk og likestilt næringsliv med større evne til omstilling og innovasjon." (fra forordet, s. 4)

Bredden i engasjementet bak planen kommer til uttrykk ved at det er sju departementer som står bak planen, nemlig:

- Barne- og likestillingsdepartementet (BLD)
- Kommunal- og regionaldepartementet (KRD)
- Nærings- og handelsdepartementet (NHD)
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet, nå Arbeidsdepartementet (AD)
- Fiskeri- og kystdepartementet (FKD)
- Landbruks- og matdepartementet (LMD)
- Kunnskapsdepartementet (KD)

Målet om mer entreprenørskap blant kvinner er konkretisert til at kvinneandelen blant nye entreprenører skal være minst 40 prosent innen 2013. For å nå dette målet er det i handlingsplanen lansert i alt 12 nye tiltak, og disse er følgende:

1. Rett til svangerskapspengene og foreldrepenger med 100 prosent dekning inntil 6 G for sjølvstendig næringsdrivende
2. Ny støtteordning for små nyetablerte vekstbedrifter i det distriktspolitiske virkeområdet (Ny-Vekst)
3. Forsterket prioritering av kvinner i virkemiddelapparatet – felles tekst i tildelingsbrev og mål for prosentdel kvinner
4. Forsterka satsing på nettverkskreditt i regi av Innovasjon Norge
5. Forsterket kvinnesatsing i Innovasjon Norge (KRD)
6. Ny kvinnesatsing i VRI-programmet (virkemidler for regional FoU og innovasjon) til Forskningsrådet
7. Ny kvinnesatsing i Inkubatorprogrammet til SIVA
8. Forsterka vekt på målgruppene kvinner og ungdom i forvaltninga av regionale utviklingsmidler
9. Ny mentorordning for unge etablerere i regi av Innovasjon Norge
10. Forsterket satsing på førstelinjetjenesten for næringsutvikling i kommunene
11. Satsing for å få flere menn til å ta ut mer enn fedrekvoten
12. Nytt forskningsprogram om entreprenørskap og kvinner som entreprenører.

1.2 Handlingsplanens delmål og tiltak

Handlingsplanen er ikke strukturert slik at hovedmålet brytes ned i et antall delmål, man går i stedet direkte på de nye tiltakene. I oppdragsbeskrivelsen er det imidlertid noen avsnitt som beskriver det som kan oppfattes som delmål, og vi gjengir her denne teksten (s. 1 i Bilag 1 Kundens beskrivelse av Oppdraget):

Handlingsplanen legger frem en rekke tiltak som sammen med tiltak som allerede er igangsatt, vil medvirke til mer entreprenørskap blant kvinner. Målet er å medvirke til at flere kvinner etablerer og utvikler virksomheter, og at det blir flere vekstbedrifter med kvinnelige ledere. I tillegg ønsker regjeringen å bidra til å skape like muligheter for kvinner og menn til å bli entreprenører og til å skape et mer likestilt og mangfoldig næringsliv.

Det ble lansert 12 nye tiltak i handlingsplanen. Tiltakene skal gi kvinner økt tilgang til kompetanse, nettverk og kapital, fremme gode holdninger til kvinner som entreprenører og til entreprenørskap blant kvinner, bedre muligheter for å kombinere familieliv og entreprenørskap og styrke koordinering og samarbeidet lokalt, regionalt, nasjonalt og internasjonalt.

Tiltakene skal oppmuntre og legge til rette for like muligheter til entreprenørskap for begge kjønn. Tiltakene skal medvirke til at flere kvinner ønsker å satse på å starte og utvikle ny virksomhet og på den måte bidra til høyere kvinneandel innenfor de ulike virkemidlene og i entreprenørskap generelt. Målet er at summen av eksisterende og nye tiltak skal medvirke til en markant styrking av entreprenørskap blant kvinner i hele Norge.

Basert på en vurdering av innholdet i denne teksten kan delmålene for handlingsplanen oppsummeres i følgende punkter:

1. Likestilling i næringslivet;
 - mer likestilt og mangfoldig næringsliv
 - bedre muligheter for å kombinere familieliv og entreprenørskap
 - like muligheter for å bli entreprenører
2. Bedre tilrettelegging for kvinner i virkemiddelapparatet
3. Gi kvinner økt tilgang til kompetanse, nettverk og kapital
4. Flere kvinner starter og utvikler virksomheter
5. Flere vekstbedrifter med kvinnelig leder

En del av evalueringsoppdraget innebærer dermed å vurdere i hvilken grad de ulike tiltakene er relevante for de ulike målene, og hvilken effekt de så langt har hatt for å nå disse målene.

I tabellen nedenfor har vi gjort en sammenstilling av de tolv tiltakene. For å tilrettelegge for analysen har vi har gruppert tiltakene ut fra hvilken innretning de har (nummeret foran hvert tiltak refererer til handlingsplanens nummerering, slik det er referert foran).

Tabell 1.1 Oversikt over handlingsplanens nye tiltak

<p><i>Likestilling og å skape like muligheter</i></p> <p>1. Rett til svangerskapspengene og foreldrepenger med 100 prosent dekning inntil 6 G for selvstendig næringsdrivende</p> <p>11. Satsing for å få flere menn til å ta ut mer enn fedrekvoten</p> <p>Tiltak 1, som ble iverksatt 1. juli 2008, er rettet mot å gi selvstendig næringsdrivende de samme rettigheter i forbindelse med svangerskap som ansatte, slik at det blir enklere å være selvstendig næringsdrivende i forbindelse med fødsler og barns første levetid. Primært vil dette gjøre det lettere for kvinner å kombinere rollen som selvstendig næringsdrivende med familieliv. Tiltak 11 har en mye bredere innretning, men også dette vil kunne bidra til å gjøre det lettere for selvstendig næringsdrivende kvinner.</p>
<p><i>Prioritering av kvinner i virkemiddelapparatet</i></p> <p>3. Forsterket prioritering av kvinner i virkemiddelapparatet – felles tekst i tildelingsbrev og mål for prosentdel kvinner</p> <p>Tiltaket dreier seg om at de fem departementene (NHD, KRD, LMD, FKD, KD) skal koordinere de føringer de gir overfor virkemiddelapparatet (Innovasjon Norge, SIVA og Norges Forskningsråd), og at det klart skal framgå at kvinner som målgruppe skal prioriteres med sikte på å øke kvinneandelen i alle program og tjenester, og selv sette klare mål for kvinneandelen i programmene.</p> <p>Tiltaket har primært betydning for å tydeliggjøre departementenes prioritering av kvinner, og at virkemiddelaktørene pålegges selv å formulere klare mål for sine virkemidler.</p>
<p><i>Innovasjon Norge</i></p> <p>2. Ny støtteordning for små nyetablerte vekstbedrifter i det distriktpolitiske virkeområdet (Ny-Vekst)</p> <p>4. Forsterket satsing på nettverkskreditt i regi av Innovasjon Norge</p> <p>5. Forsterket kvinnesatsing i Innovasjon Norge (KRD)</p> <p>9. Ny mentorordning for unge etablerere i regi av Innovasjon Norge</p> <p>Tiltakene er av noe ulike karakter. Tiltakene 2 og 4 gjelder generelle tjenester, men der det er lagt inn mål om kvinner skal være en viktig målgruppe. Nettverkskreditt er et virkemiddel spesielt innrettet mot kvinner, mens den generelle kvinnesatsingen også gjelder et utvalg av tjenester spesielt rettet mot kvinner.</p> <p>Tiltakene har betydning for at kvinner i større grad skal nås gjennom ulike virkemidler.</p>
<p><i>Norges Forskningsråd</i></p> <p>6. Ny kvinnesatsing i VRI-programmet</p> <p>12. Nytt forskningsprogram om entreprenørskap og kvinner som entreprenører</p> <p>Kvinnesatsingen i VRI innebærer at kjønnsperspektivet i det aktuelle programmet kommer tydeligere frem, og arbeidet så langt har bidratt til å utvikle kunnskapsgrunnlaget. MER-programmet er et rent forskningsprogram for analyse av entreprenørskap basert på registerdata, der dette også skal analyseres i et kjønnsperspektiv. Programmets prosjekter startet vinteren 2010, og programmets vil primært bidra til å utvikle kunnskapsgrunnlaget om entreprenørskap generelt og om kvinner og entreprenørskap spesielt.</p>
<p><i>SIVA</i></p> <p>7. Ny kvinnesatsing i Inkubatorprogrammet til SIVA</p> <p>Tiltaket innebærer å bidra til at andelen kvinner som deltar i SIVAs FoU-inkubatorprogram skal økes. Tiltaket inngår i SIVAs generelle kvinnerettede satsing kalt "Kvinnovasjon". Satsingen vil trolig medføre at andelen av kvinner som deltar i SIVAs program vil øke.</p>
<p><i>Fylkeskommunene og kommunene</i></p> <p>8. Forsterket vekt på målgruppene kvinner og ungdom i forvaltningen av regionale utviklingsmidler</p> <p>10. Forsterket satsing på førstelinjetjeneste for næringsutvikling i kommunene</p> <p>Tiltakene vil kunne innebære at det blir lagt større vekt på kvinner som målgrupper av fylkeskommunene i deres arbeid med regional utvikling, og i kommunenes arbeid med lokal næringsutvikling.</p>

De tolv tiltakene representerer nokså ulik innretning. To av tiltakene (nr 1 og 11) gjelder generelle og kjønnsrelaterede rammebetingelse i næringslivet, og ett tiltak (nr 3) skal tydeliggjøre departementenes

fører overfor virkemiddelapparatet. Videre er det sju spesifikke tiltak rettet mot de tre virkemiddelaktørene Innovasjon Norge, SIVA og Forskningsrådet, og to tiltak er rettet mot det regionale og lokale nivået i virkemiddelapparatet med sikte på å styrke deres målretting mot kvinner.

1.3 Formålet med evalueringen

Formålet med evalueringen er i oppdragsbeskrivelsen formulert på følgende måte (s.1 i Bilag 1 Kundens beskrivelse av oppdraget):

Vi ønsker å få vurdert forholdet mellom utfordringer, mål, virkemiddelvalg og innretting av arbeidet. Følgende elementer skal blant annet inngå i evaluators vurdering:

- *Vurdering av tiltakenes foreløpige effekt når det gjelder å bidra til å nå målene i handlingsplanen.*
- *Er det tiltak som ikke virker etter hensikten og som bør avsluttes?*
- *Har tiltakene blitt gjennomført i henhold til handlingsplanen?*
- *Vurdering av fylkeskommunenes og kommunenes rolle og innsats i arbeidet.*
- *Forslag til alternative innretninger eller tiltak som kan øke effektiviteten i måloppnåelsen.”*

Vi vil be leverandøren i sitt tilbud til å utforme et forslag til evalueringsopplegg som på best mulig måte belyser oppdraget. Leverandøren kan inkludere ytterligere spørsmål hvis de vurderes som relevante. Oppdragsgiver legger opp til inntil 3 referansegruppemøter.

Oppdraget inviterer med andre ord til en nokså åpen analyse av handlingsplanen. Med utgangspunkt i utfordringene knyttet til entreprenørskap blant kvinner skal det drøftes i hvilken grad handlingsplanens mål og virkemidler er utformet på en hensiktsmessig måte. Videre skal det undersøkes hvordan arbeidet er innrettet, og dette knytter vi til følgende delspørsmål:

- a) hvordan de enkelte departementer følger opp de respektive tiltakene
- b) hvordan tiltakene følges opp gjennom de enkelte virkemiddelaktører, og
- c) hvilket samspill det er mellom departementene og virkemiddelaktørene i denne prosessen.

For å kunne analysere handlingsplanen på en adekvat måte er det også behov for en gjennomgang av hva man generelt forstår med entreprenørskap, og hvordan begrepet i handlingsplanen er avgrenset og operasjonalisert. Siden det er formulert et tallmessig mål for hvilket omfang entreprenørskap blant kvinner skal ha, er det også viktig å gjennomgå hvordan kvinnelige entreprenører registreres, og hvilket statistisk grunnlag man skal forholde seg til for å vurdere eventuell måloppnåelse. På dette grunnlaget må det vurderes om målet er adekvat og bidrar til å fokusere på det som handlingsplanen faktisk ønsker å oppnå. Videre er det formulert et tallmessig mål for andelen av virkemidlene som bør gå til kvinnerettede prosjekter, og det vil i denne sammenheng også være viktig å drøfte om “kvinnerettet” er definert på en fornuftig måte, og om målet er hensiktsmessig.

Når handlingsplanen for mer entreprenørskap blant kvinner skal vurderes, er det viktig å være bevisst at feltet kvinnelig entreprenørskap er et stort og komplekst felt. Fenomenet entreprenørskap, herunder kvinners entreprenørskap, påvirkes på mange forskjellige måter, og omfanget av entreprenørskap henger sammen med dyptgripende forhold i samfunnet. I tillegg til å reflektere rundt hva som er rimelige mål for den kvinnerettede satsingen, vil det være et hovedspørsmål i evalueringen å vurdere om handlingsplanens tiltak er rettet mot de sentrale forhold som faktisk påvirker omfanget av kvinners entreprenørskap.

1.4 Opplegg for evalueringen

Vi har valgt et rent kvalitativt design for denne evalueringen. Hovedelementene er dokumentstudier og semistrukturerte intervjuer, det sistnevnt i form av til dels nokså åpne samtaler og drøftinger med nøkkelinformanter. Evalueringen har vært organisert rundt de seks gruppene av tiltak som beskrevet i tabell 1.1, og har blitt gjennomført slik som skissert i tabell 1.2. For nærmere beskrivelse av informanter vises til vedlegg.

Tabell 1.2 Oversikt over metodisk opplegg i evalueringen

Delundersøkelse	Metode og datagrunnlag
Oppfølging av tiltakene av de respektive departement	Dokumentstudier: - oppdragsbrev til virkemiddelaktørene - evt. utdypende dokumenter - rapporter fra virkemiddelaktørene - departementenes sammenstilling av rapporter Samtale med nøkkelpersoner i berørte departement
Oppfølging av tiltakene av de respektive virkemiddelaktører: - Innovasjon Norge - SIVA - Forskningsrådet - Fylkeskommunene - Kommunene	Dokumentstudier: - handlingsplaner - programbeskrivelser - rapporter - statistikk over forvaltning av virkemidler Samtale med nøkkelpersoner i virkemiddelaktørene
Resultater i form av tildelte ressurser til kvinner og deres prosjekter	Rapporter Samtale med nøkkelpersoner
Resultater i form av flere kvinnelige entreprenører	Kvalitativ drøfting med nøkkelpersoner i virkemiddelapparatet Workshop med gründerkvinner – kvalitativ drøfting basert på deres erfaringer

Opplegget for evalueringen og dens resultater er beskrevet i de etterfølgende kapitler

I kapittel 2 gir vi en kort gjennomgang av entreprenørskapsbegrepet og drøfter handlingsplanens innretning i lys av dette. Videre sammenstiller vi tilgjengelig statistikk og hva denne viser om utviklingstendensene når det gjelder entreprenørskap blant kvinner. På dette grunnlag drøftes hvilke effekter de ulike tiltakene kan *forventes* å ha på kvinners entreprenørskap.

I kapittel 3 gjennomgås de generelle likestillingstiltakene som gjelder rett til svangerskaps- og foreldrepenger for selvstendig næringsdrivende, og satsingen for å få flere menn til å ta ut fedrekvoten. Videre oppsummeres det hvordan BLD og NAV har fulgt opp dette og hvilken betydning tiltakene har.

Departementenes oppfølging overfører virkemiddelaktørene er gjennomgått i kapittel 4. Tiltaket dreier seg om at departementene i sine tildelingsbrev til de ulike aktører skal gi føringer for en sterkere prioritering av kvinner i virkemiddelapparatet. I kapitlet er det systematisk gjennomgått hvordan dette er fulgt opp av de fem aktuelle departementene i forbindelse med budsjettildelingene for årene 2008-2011.

De sentrale nasjonale aktørene for oppfølging av handlingsplanen er Innovasjon Norge, SIVA og Forskningsrådet. I kapittel 5 er det gjennomgått hvordan disse tre aktørene har fulgt opp de ulike tiltakene. Siden de tre representerer nokså ulike situasjoner er også handlingsplanen fulgt opp på forskjellige måter, og det er oppsummert hva slags resultater som er oppnådd.

I kapittel 6 ser vi på hvordan fylkeskommunene har fulgt opp KRDs føringer vedrørende de regionalpolitiske virkemidlene. I kapitlet er det gjennomgått hvordan de ulike fylkeskommunene har vektlagt målgruppen kvinner, og det er oppsummert andelen av bevilgningene som går til kvinnerrettede prosjekter. I kapittel 7 er oppfølgingen i kommunenes førstelinjetjeneste fulgt opp,

I det avsluttende kapitlet gis det en samlet analyse av handlingsplanen, og satsingen i Norge sammenliknes med tilsvarende satsinger i Sverige. På dette grunnlag drøftes ulike alternativer for videreføring. Et viktig spørsmål er hvordan planen kan få et tydeligere fokus og en portefølje av tiltak som gir et mer helhetlig preg enn det som er tilfelle i dagens handlingsplan.

2 Entreprenørskap blant kvinner og handlingsplanens mål

Hovedmålet for handlingsplanen er å tilrettelegge for at flere kvinner skal bli entreprenører. Men som det fremgår av handlingsplanens tiltak, er flere av tiltakene mye bredere i sin innretning enn å stimulere til entreprenørskap blant kvinner. Dette gjør det viktig å drøfte selve entreprenørskapsbegrepet og hvordan handlingsplanen posisjonerer seg i forhold til dette, og på dette grunnlag reflektere rundt hvilken innretning handlingsplanen "egentlig" har.

2.1 Entreprenørskap¹

Den vanligste forståelse av begrepet entreprenørskap er å knytte det til start av en ny, forretningsmessig virksomhet. Entreprenørskap er prosessen knyttet til organisering og utvikling av den nye virksomheten, mens entreprenøren er den aktøren som organiserer denne prosessen (Spilling 2006).

Et sentralt utgangspunkt for vår forståelse av entreprenørskap er Schumpeters klassiske verk, "The theory of economic development", der han introduserte sin teori om økonomisk utvikling (Schumpeter 1934/96). I denne teorien er entreprenøren den sentrale endringsagenten, og entreprenørskap er den sentrale utviklingsmekanismen. Entreprenørens rolle er å introdusere innovasjoner i økonomien, i hovedsak ved å starte nye foretak. Et viktig begrep i Schumpeters teori er "nye kombinasjoner", det vil si at kjente produksjonsressurser blir kombinert på nye måter og gjennom dette gir opphav til nye produkter og prosesser, som så legger grunnlag for utvikling av ny forretningsmessig virksomhet.

Et viktig poeng med Schumpeters analyse var at endringer er noe som i hovedsak skjer innenfra, det vil si som iverksettes av aktører i systemet, og han betraktet det kapitalistiske samfunnssystemet som et system for endring. Introduksjon av nye endringer bidrar til å "forstyrre" det bestående systemet, og hver endring kan gi grunnlag for nye endringer, slik at økonomien er i kontinuerlig utvikling. Således er økonomien aldri i det som kan karakteriseres som likevekt eller balanse. Det at det stadig introduseres endringer i økonomien, gjør at det oppstår ustabilitet, og utviklingen drives stadig videre.

Et viktig element i denne forståelsen av økonomisk utvikling er knyttet til begrepet "kreativ destruksjon". I dette ligger det at når nye virksomheter etableres i konkurranse med bestående virksomheter, kan dette føre til at grunnlaget for de eksisterende virksomhetene forstyrres, og eventuelt ødelegges slik at de må legge om virksomheten, eventuelt legge ned. Ressurser som er bundet til bestående produksjonsmåter blir dermed frigjort og kan tas i bruk på nye områder.

¹ Første delen av teksten i dette avsnittet er en lett bearbeidet versjon av tekst i rapporten Spilling, O.R. og V. Johansen (2010): Entreprenørskap i utdanningen – perspektiver og begreper. NIFU rapport 4/2011.

Entreprenørskap er ikke bare knyttet til at det startes nye virksomheter, men er generelt knyttet til at det introduseres noe nytt i økonomien – innovasjoner. Dette kan eksempelvis skje gjennom å utvikle og ta i bruk ny teknologi, iverksette nye organisasjonsformer, nye forretningskonsepter osv. Det viktige her er at når det introduseres noe nytt, så skjer det i en eller annen forstand på bekostning av noe bestående som så må tilpasse seg det nye. Det kan dreie seg om at kunnskap må fornyes og videreutvikles, bestående produkter og prosesser foreldes, tradisjonelle måter å gjøre ting på blir konkurrert ut av nye måter osv. Selvfølgelig varierer det betydelig hvor stor virkning en innovasjon har, det meste dreier seg om inkrementelle, det vil si gradvise endringer som på kort sikt ikke har store virkninger. Men det at det stadig kommer nye endringer, og endringstakten ser ut til å være økende, gjør at det er press på de fleste virksomheter om å utvikle seg for å opprettholde og styrke sine konkurranseposisjoner.

Når vi her bruker såpass mye plass på entreprenørskapsbegrepet, er det for å understreke at entreprenørskap er å forstå som en grunnleggende utviklingsmekanisme. Samtidig er det grunn til å understreke at det eksisterer et meget stort mangfold i hvordan entreprenørskap foregår, både med hensyn til prosjektenes omfang og betydning, og i hvilken grad det er knyttet opp mot relaterte mekanismer som innovasjon og omstilling.

Handlingsplanen for mer entreprenørskap blant kvinner må vurderes i en slik sammenheng. Det overordnede målet er at den skal bidra til økt likestilling i økonomisk utvikling, og det blir da viktig at mål og virkemidler utformes slik at de adresserer de sentrale utviklingsmekanismene.

Når man har en strategi for mer entreprenørskap, er det således ikke tilstrekkelig kun å telle antall nye selskap – det er ganske stor forskjell på å starte opp for seg selv som konsulent og det å starte et nytt Nokia, og det siste er utvilsomt mer entreprenørielt enn det første, og det siste har åpenbart langt større betydning for økonomisk utvikling enn det første. Det er derfor viktig at man kvalifiserer entreprenørskapsbegrepet ut over det å starte en ny virksomhet. I et likestillingsperspektiv er det åpenbart ikke et tilstrekkelig kriterium at to grupper skal starte nye virksomheter i omtrent samme omfang, det må også formuleres mål knyttet til den økonomiske betydningen av de virksomheter som startes.

I tillegg bør det også reflekteres over avgrensningen av entreprenørskapsbegrepet og hvor bredt eller smalt fokus man har. Som det fremgår foran, er det viktig å se entreprenørskap i sammenheng med relaterte prosesser som innovasjon og omstilling, og en avgrensning til kun å gjelde start av ny virksomhet kan derfor gi et for snevert utgangspunkt.

2.2 Handlingsplanens entreprenørskapsforståelse

Som det er konstatert i handlingsplanen, kan entreprenørskap defineres på ulike måter. I handlingsplanen er det valgt å bruke følgende definisjon (s.7):

Entreprenørskap er ein dynamisk og sosial prosess der individ, aleine eller i samarbeid, identifiserer økonomiske moglegheiter og gjer noko med dei ved å etablere og utvikle ny verksemd.

I handlingsplanen er de ulike deler av denne definisjonen beskrevet nærmere, og vi gjengir dette i sin helhet (s. 7):

Om å etablere og utvikle ny verksemd

Entreprenørskap handlar om å etablere og utvikle ny verksemd i nye eller eksisterande bedrifter. Dersom det blir etablert og utvikla eit nytt forretningsområde i ei eksisterande bedrift, blir dette ofte omtalt som intraprenørskap. I denne handlingsplanen bruker vi berre omgrepet entreprenørskap.

Om dynamisk og sosial prosess

Det å etablere og utvikle ny verksemd er ofte ein tidkrevjande prosess der det er behov for kontinuerlege endringar og tilpassingar. Etablering av verksemd inneber òg samhandling med andre aktørar og menneske, som for eksempel partnerar, tilbydarar av innsatsfaktorar og kundar. I samarbeid med desse må entreprenøren utvikle seg og tilpasse seg dei ulike ønska, tilboda og behova aktørane har.

Om økonomiske moglegheiter

Entreprenørar har ofte samansette motiv og preferansar for å etablere og utvikle ny verksemd. Blant desse kan vere ønske om å skape verdiar, å skape sin eigen arbeidsplass som er tilpassa sin eigen livssituasjon, å bruke eigne idear, kunnskap og kompetanse, og personleg utvikling. Somme entreprenørar ønskjer i utgangspunktet å etablere ei bedrift dei kan leve av – eit såkalla levebrødsforetak – mens andre entreprenørar i utgangspunktet ønskjer å etablere ei bedrift som skal vekse – eit såkalla vekstforetak. Det finst likevel mange gode eksempel på levebrødsforetak som har blitt utvikla til vekstforetak.

Denne definisjonen peker i retning av at det er de individuelle entreprenørene som er planens primære målgruppe, men siden all entreprenøriell aktivitet foregår i en kontekst, vil tilrettelegging av rammebetingelser også være av betydning for å stimulere til mer entreprenørskap blant kvinner. For å klargjøre innretningen av handlingsplanen, har vi gjennomgått de enkelte tiltakene og presisert de enkelte tiltakenes målgrupper (tabell 2.1).

Tabell 2.1: Målgrupper og innretning for handlingsplanens tiltak

Tiltak	Målgruppe/Innretning
<i>Likestilling og å skape like muligheter</i>	
1. Rett til svangerskapspengar og foreldrepengar med 100 prosent dekning inntil 6 G for selvstendig næringsdrivende	Selvstendig næringsdrivende
11. Satsing for å få flere menn til å ta ut mer enn fedrekvoten	Generelt likestillingstiltak
<i>Prioritering av kvinner i virkemiddelapparatet</i>	
3. Forsterka prioritering av kvinner i virkemiddelapparatet – felles tekst i tildelingsbrev og mål for prosentdel kvinner	Kvinner i kontakt med virkemiddelapparatet
<i>Innovasjon Norge</i>	
2. Ny støtteordning for små nyetablerte vekstbedrifter i det distriktpolitiske verkeområdet (Ny-Vekst)	Kvinner som ledere i vekstbedrifter
4. Forsterket satsing på nettverkskreditt i regi av Innovasjon Norge	Kvinnelige entreprenører
5. Forsterket kvinnesatsing i Innovasjon Norge (KRD)	Kvinner generelt/Kvinnerettede prosjekter
9. Ny mentorordning for unge etablerer i regi av Innovasjon Norge	Kvinnelige entreprenører
<i>Norges Forskningsråd</i>	
6. Ny kvinnesatsing i VRI-programmet	Kvinnerens rolle i VRI-programmet
12. Nytt forskingsprogram om entreprenørskap og kvinner som entreprenører	Utvikling av kunnskapsgrunnlaget
<i>SIVA</i>	
7. Ny kvinnesatsing i Inkubatorprogrammet til SIVA	Kvinnelige entreprenører
<i>Fylkeskommunene og kommunene</i>	
8. Forsterket vekt på målgruppene kvinner og ungdom i forvaltninga av regionale utviklingsmidler	Kvinnerettede prosjekter
10. Forsterket satsing på førstelinjetjeneste for næringsutvikling i kommunene	Utvikling av førstelinjetjenesten generelt

Som det fremgår av tabellen, er det bare en begrenset andel av virkemidlene som er direkte rettet mot entreprenører. Av de tolv tiltakene er det faktisk bare tre tiltak som kan sies å være eksplisitt rettet mot entreprenører, nemlig tiltakene 1, 4 og 9. De fleste av de øvrige tiltakene har en bredere innretning mot kvinner som målgruppe og har som mål at virkemiddelapparatet i større grad skal kanalisere ressurser til prosjekter der kvinner er involvert, det vi i det følgende karakteriserer som "kvinnerettede prosjekter".

Handlingsplanens hovedmål er at kvinneandelen blant nye entreprenører skal være minst 40 prosent innen 2013, og i planen er det sagt at de 12 tiltakene skal bidra til at man når dette målet. I planen er det imidlertid ikke nærmere diskutert hvilken betydning man forventer at de ulike tiltakene vil ha, og i hvilken grad de faktisk vil kunne forvente å ha noen effekt overhode. I det følgende går vi nærmere inn på problemstillinger i tilknytning til dette, og tar blant annet for oss statistikk av relevans for handlingsplanens mål.

Det er også et problem i denne sammenheng at selv om handlingsplanen i utgangspunktet har et hovedfokus på kvinnelige entreprenører, har altså dens tiltak i praksis en mye bredere innretning. Hvor hensiktsmessig en slik bredere innretning er, er et spørsmål vi vil diskutere i avslutningskapitlet.

2.3 Statistikk om kvinners entreprenørskap

Selv om handlingsplanen har et klart formulert mål om at kvinneandelen blant nye entreprenører skal være minst 40 prosent innen 2013, er det ikke spesifisert hvordan disse 40 prosentene skal måles og hvilket datagrunnlag man skal støtte seg til. Vi vil derfor gjennomgå aktuelle datakilder nærmere.

I handlingsplanen er det vist til to datakilder. Den ene er Statistisk Sentralbyrås (SSB) registreringer av nye foretak i Norge som dekker alle nye foretak. Den andre er Global Entrepreneurship Monitor (GEM) som er en utvalgsundersøkelse til et representativt utvalg av befolkningen, og som dermed bare fanger opp en mindre andel av de personer som er involvert i oppstarting av nye foretak. I det følgende kommenterer vi disse datakildene nærmere.

Data fra Statistisk Sentralbyrå.

Det mest pålitelige datagrunnlaget for å registrere andelen av entreprenører som er kvinner, gis av SSB som har fulldekkende oversikt over alle foretak i Norge, og som publiserer årlig statistikk om dette. I vår sammenheng er det to statistikker som er mest relevante, nemlig statistikken for nye personlig eide foretak, og statistikken for aksjeselskap (AS) og allmennaksjeselskap (ASA).

Den største gruppen av nyregistrerte foretak utgjøres av personlig eide foretak, som i hovedsak dreier seg om det som til daglig karakteriseres som selvstendig næringsdrivende. I tabell 2.1 har vi sammenstilt data for nyregistrerte personlig eide foretak for perioden 2002-2009, og dataene er illustrert i figur 2.1.

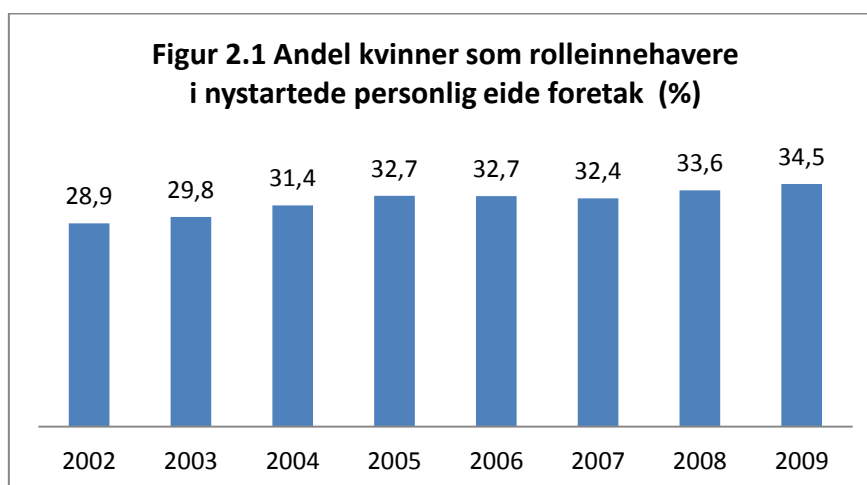
Tabell 2.2 Nyregistrerte personlig eide foretak 2002-2009 og andel.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Sum	31502	31874	33731	34028	33125	30618	31290	29849
Menn	22412	22383	23132	22885	22278	20701	20790	19560
Kvinner	9090	9491	10599	11143	10847	9917	10500	10289
Andel kvinner (%)	28,9	29,8	31,4	32,7	32,7	32,4	33,6	34,5

Kilde: SSB Statistikkbanken.

Som det fremgår, registreres det årlig i størrelsesorden 30.000 personlig eide foretak, og rundt 30 prosent av disse er startet av kvinner. Det fremgår videre at andelen kvinner har økt nokså jevnt fra 28,9 i 2002 til 34,5 i 2009. Dersom man forutsetter at denne trenden fortsetter og foretar en enkel

lineær framskriving, vil andelen kvinner være på 37,7 prosent i 2013, og målet om en kvinneandel på 40 prosent vil nås i 2016 – forutsatt altså at trenden fortsetter.²



(Kilde: SSB Statistikkbanken)

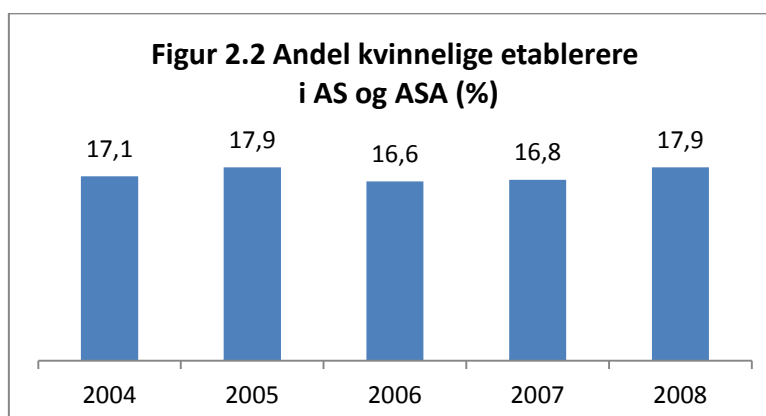
Den andre gruppen av foretak det er tilgjengelig data for, er selskap organisert som AS og ASA. For disse er det tilgjengelig statistikk for etablerere, der etablerer er definert som personlige eiere i nye foretak. Siden det å være eier ikke er ensbetydende med å ha en aktiv rolle som entreprenør, må anslaget kun oppfattes som en indikator for entreprenør.

Som det fremgår av tallene i tabell 2.2, har andelen kvinner som etablerere definert på denne måten ligget nokså stabilt i perioden 2004-2008 på ca 17 prosent. Og på grunnlag av disse dataene som kun dekker en fem års periode, kan det ikke identifiseres noen trend i form av en avtakende eller økende andel.

Tabell 2.3 Etablerere av AS og ASA, 2004-2008.

	2004	2005	2006	2007	2008
Etablerere totalt	14572	18543	21900	21231	17683
Menn	12083	15218	18264	17671	14514
Kvinner	2489	3325	3636	3560	3169
Andel kvinner (%)	17,1	17,9	16,6	16,8	17,9

Kilde: Statistikkbanken.



(Kilde: SSB Statistikkbanken)

² For å se i hvilken grad trenden fortsetter, ville det vært svært ønskelig å oppdatere med tall for 2010 og første kvartal i 2011. Disse dataene har imidlertid ikke vært tilgjengelige.

Det er altså meget stor forskjell på andelen kvinner som er involvert i oppstarting av personlig eide selskap og av selskap organisert som AS og ASA. Med utgangspunkt i antall som har startet i de to gruppene, kan det anslås et veiet gjennomsnitt på andelen kvinnelige etablere i 2009 på ca 29 prosent.³

Global Entrepreneurship Monitor

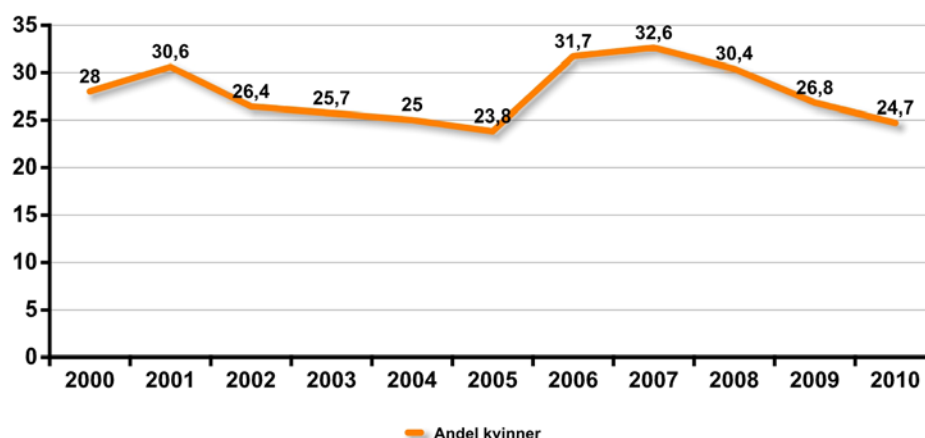
Den andre datakilden som det er aktuelt å bruke for å anslå andelen kvinner blant entreprenører er Global Entrepreneurship Monitor der man årlig gjennomfører telefonintervjuer til et representativt utvalg av befolkningen og registrerer hvem som er involvert i det som kalles "tidlig fase entreprenøriell aktivitet". Dette er definert som at man enten har deltatt i start en ny virksomhet som fortsatt eksisterer og som er yngre enn 42 måneder (dvs. 3,5 år) eller at man har gjort forsøk på å starte ny virksomhet i løpet av siste 12 måneder.

På dette grunnlag kan man så beregne andelen kvinner. Data for de siste årene er vist nedenfor (tabell 2.4 og figur 2.3).

Tabell 2.4 Andel kvinner i tidlig fase entreprenørskap

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Andel kvinner i tidligfase entreprenørskap (%)	25,0	23,8	31,7	32,6	30,4	26,8	24,7

Kilde: Global Entrepreneurship Monitor



Figur 2.3 Andel kvinner i tidlig fase entreprenørskap

Kilde: Global Entrepreneurship Monitor

Som det fremgår, er det relativt store svingninger i disse tallene. Tidlig på 2000-tallet var andelen kvinner så vidt over 30 prosent, for deretter å falle jevnt frem til 2005 da andelen var nede på 23,8 prosent. Så var det to år med stigning opp til 32,6 prosent i 2007, og siden den gang har tendensen vært jevnt fallende til 24,7 prosent i 2010.

Siden tallene fra GEM er basert på utvalgsundersøkelser i befolkningen og således fanger opp et relativt lite antall personer som er involvert i entreprenøriell aktivitet, er disse tallene vesentlig mer usikre enn tallene fra SSB som er basert på registreringer av *alle* nye foretak. Det vil derfor være mest relevant å bruke dataene fra SSB som grunnlag for å vurdere om man når handlingsplanens mål. Men samtidig er det viktig å være presis på hvilke tall fra SSB som skal brukes, og på hvilken måte de bør

³ Tall fra Statistikkbanken indikerer at det i 2009 ble registrert ca 12.400 AS og ASA og ca 28.700 personlig eide selskap. Med henholdsvis 17% andel kvinnelige etablere for AS og ASA og 34,5% for personlig eide selskap, gir dette et veiet gjennomsnitt på 29,2%.

brukes. Som vi så foran er det stor forskjell på andelen kvinner som er involvert i etablering av personlig eide foretak og AS/ASA, og ytterligere forskjeller vil fremkomme dersom man skjelner mellom ulike bransjer og ulike typer foretak, og eksempelvis mellom vekstforetak og foretak som ikke vokser. Vi kommer tilbake til disse spørsmålene i avslutningskapitlet.

2.4 Forventede effekter av handlingsplanens tiltak

Formålet med evalueringen er blant annet å vurdere tiltakenes foreløpige effekter. Som et utgangspunkt for analysen har vi derfor gjennomgått de enkelte tiltak og vurdert hvilke *forventede* effekter de kan tenkes å ha for de enkelte delmålene, og dette er sammenstilt i tabell 2.5.

Tabell 2.5 Forventet betydning av tiltakene i forhold til handlingsplanens delmål¹⁾

	Likestilling i arbeids- og næringsliv	Til rettlegging for kvinner i virkemiddelapparatet	Tilgang kompetanse, nettverk og kapital	Flere kvinner starter virksomhet	Flere kvinner leder i vekstbedrifter
<i>Likestilling</i>					
1. Rett til svangerskapspengene og foreldrepenger for selvstendig næringsdrivende	X			?	
11. Satsing for å få flere menn til å ta ut mer enn fedrekvoten	X				
<i>Prioritering av kvinner i virkemiddelapparatet</i>					
3. Felles tekst i tildelingsbrev og mål for prosentdel kvinner		X	X		
<i>Innovasjon Norge</i>					
2. Støtteordning for nyetablerte vekstbedrifter i distriktene (NyVekst)					?
4. Nettverkskreditt			X	?	
5. Forsterket kvinnesatsing		X	X	?	
9. Mentorordning for unge etablerere			X	?	
<i>Norges Forskningsråd</i>					
6. Kvinnesatsing i VRI-programmet		?			
12. Forskningsprogram om entreprenørskap og kvinner (MER)		?			
<i>SIVA</i>					
7. Kvinnesatsing i Inkubatorprogrammet		X	X	?	?
<i>Fylkeskommunene og kommunene</i>					
8. Vekt på kvinner og ungdom i forvaltning av regionale utviklingsmidler	?	X	?		
10. Førstelinjetjeneste for næringsutvikling i kommunene	?	X	X	?	

¹⁾ Tegnforklaring:

X: tiltaket forventes å ha betydning for å nå delmålet;

?: tiltaket forventes å ha en usikker eller marginal betydning for å nå delmålet.

Som det fremgår av oversikten forventer vi at tiltakene vil ha betydning både for utvikling av et mer likestilt arbeids- og næringsliv, for tilretteleggingen for kvinner i virkemiddelapparatet, og for at kvinner vil få bedre tilgang til ulike typer ressurser av betydning for etablering av ny virksomhet. Også når det gjelder målet om at flere kvinner skal starte bedrifter, kan det tenkes at noen av tiltakene vil føre til en viss økning av andelen midler som går til prosjekter ledet av kvinner, og dette kan også i noen grad føre til at noen flere kvinner starter bedrifter. Vi tror imidlertid ikke at denne eventuelle virkningen vil være så stor at det vil gi utslag i statistikken over andelen av nye entreprenører som er kvinner, eller andelen av ledere i vekstbedrifter.

Ut fra tidligere analyser av faktorer som påvirker kvinners entreprenørskap (Spilling 2005) er det nemlig liten grunn til å anta at handlingsplanens virkemidler i seg selv skal føre til en så sterk økning i antall kvinner som starter bedrifter at det gjenspeiles i statistikken over det samlede antall etableringer.

Årlig startes det i størrelsesorden rundt 50.000 nye selskap, og virkemiddelapparatet er kun i kontakt med en mindre andel av disse.

Tilsvarende vil vi ikke forvente at de foreslåtte tiltakene vil ha noen vesentlig betydning for den samlede kvinneandelen blant ledere i vekstbedrifter. Her foreligger det en evaluering av Nyvekst (tiltak 2) som konkluderer med at denne tjenesten ikke har hatt den forventede effekten med hensyn til å stimulere utvikling av nye vekstforetak i distriktene (Spilling m.fl. 2010), og dermed har tiltaket heller ingen betydning for å få flere kvinner inn som ledere av vekstbedrifter. Nå kan det riktignok tenkes at noen av de øvrige tiltakene vil bidra til at flere kvinner lykkes med i å gå inn i slike roller (jf. tiltakene 5 og 7), men disse tiltakene vil neppe ha betydning ut over noen enkelttilfeller, slik at det neppe vil påvirke det store bildet. Dette er imidlertid kun å anse som hypoteser for hvordan tiltakene virker. Vi vil i de etterfølgende kapitlene vurdere dette nærmere.

3 Likestillingstiltakene

For å nå målet om et familievennlig arbeidsliv er det nødvendig å se familie-, likestillings- og arbeidslivspolitikken i sammenheng. Det er tre parter som i en triade forhandler seg frem til hvordan familiene praktiserer fordelingen av foreldrepengene. På den ene kanten er det familien og forhandlingene mellom mor og far. På den andre kanten er det staten og de føringer den legger for mor og far, og på den tredje kanten er det arbeidsgiverne og de formelle (og uformelle) føringer de legger på sine ansatte når det gjelder fravær for å være hjemme med barn.

Statens ordninger rettet mot familien har som overordnet formål (Prop. 1 S (2010-2011), BLD):

- å styrke fedrenes omsorgsrolle
- å styrke kvinners deltakelse i yrkeslivet
- å gjøre det mulig for begge foreldrene å opprettholde tilknytning til arbeidslivet

Ordningene det vises til, er folketrygdens stønader i forbindelse med svangerskap, fødsel og adopsjon. Det har de senere årene vært gjort endringer i foreldrepengeordningen for å styrke fedrenes rettigheter. Dette gjelder blant annet utvidelse av fedrekvoten og rett til fedrekvote i alle tilfeller hvor begge foreldrene har opptjent rett til foreldrepenger. Det har også vært gjort endringer i folketrygdloven som gir selvstendig næringsdrivende lik rett til svangerskaps- og foreldrepenger som arbeidstakere, og det er innført en ordning med fleksibelt uttak av foreldrepenger. Disse endringene skal bidra til et mer likestilt foreldreskap, og et mer likestilt arbeidsliv.

I handlingsplanen for mer entreprenørskap blant kvinner har Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, i samarbeid med NAV og partene i arbeidslivet, ansvar for å iverksette og følge opp:

Tiltak 1: Rett til svangerskapspenger og foreldrepenger med 100 prosent dekning inntil 6G for selvstendig næringsdrivende

Tiltak 11: Satsing for å få flere menn til å ta ut mer enn fedrekvoten.

I det følgende skal vi se nærmere på hvordan tiltakene er fulgt opp, og eventuelle endringer i antall selvstendig næringsdrivende og fedre som benytter seg av ordningene.

3.1 Rett til svangerskaps- og foreldrepenger for selvstendig næringsdrivende

Tiltaket gjelder rett til svangerskaps- og foreldrepenger med 100 prosent dekning inntil 6G, og har som mål å gjøre det enklere for selvstendig næringsdrivende å kombinere omsorg og yrkesaktivitet. Tiltaket består i å endre folketrygdloven slik at selvstendig næringsdrivende får rett til svangerskapspenger og foreldrepenger inntil 6G, uavhengig av om det er tegnet tilleggsforsikring. Endringen i loven ble gjort gjeldende fra 1. juli 2008.

Siden endringen i 2008 har det vært en økning i antallet selvstendig næringsdrivende som har tatt ut foreldrepenger ved fødsel. Fra 2008 til 2009 var det for selvstendig næringsdrivende mødre en økning på 12,7 prosent, og for selvstendignæringsdrivende fedre en økning på 12,3 prosent (Prop. 1 S (2010-2011), BLD). I antall vil det si at 1529 selvstendig næringsdrivende mødre og 2136 selvstendig næringsdrivende fedre mottok foreldrepenger i 2009.

Endringen i folketrygdloven har på 1 1/2 år ført til en økning i antall foreldre som tar ut foreldrepenger, men det er likevel vanskelig å si om det er lovendringen som har ført til flere kvinnelige entreprenører, eller om kvinnene som tok ut foreldrepenger hadde startet for seg selv uavhengig av lovendringen. Kontaktpersonen i NAV forteller at det var et trykk fra sterke grupper om å få i stand en slik lovendring, og det kan tyde på at en endringen har hatt betydning.

Også blant gründere som deltok i en liten workshop i forbindelse med evalueringen, kom det frem at denne endringen er viktig og har betydning for at kvinner kan starte egen virksomhet. Likevel er det vanskelig å dokumentere at flere kvinner faktisk velger å gjøre det. For de aktuelle gründerne hadde det ingen praktisk betydning. De var enten etablert som AS da de fikk barn, eller de startet egen virksomhet da de hadde eldre barn.

Informasjon om retten til svangerskaps- og foreldrepenger uten tilleggsforsikring, kan være et viktig område å styrke slik at den når ut til alle kvinner som vurderer å starte egen virksomhet. Pr. i dag informerer NAV om foreldrepengerrettighetene på hjemmesidene sine. Der står følgende tekst:

Er du selvstendig næringsdrivende eller frilanser, beregnes foreldrepenger på grunnlag av gjennomsnittet av den pensjonsgivende inntekten for de siste tre årene. NAV vil likevel gjøre en konkret vurdering i hver enkelt sak.

På NAVs hjemmeside finnes også "Foreldrepengeveilederen" som beregner hva foreldrene kan forvente å få i foreldrepenger. I denne finnes selvstendig næringsdrivende som en egen kategori. Utover dette får interesserte informasjon om sine rettigheter som selvstendig næringsdrivende når de tar kontakt med NAV.

Kontaktpersonen i NAV påpeker at innføringen av fleksibelt uttak av foreldrepenger (utsettelse og gradert uttak) også kan ha betydning for mer entreprenørskap blant kvinner. Flexibelt uttak av foreldrepenger er en ordning som gjør det mulig å kombinere delvis arbeid med delvis uttak av foreldrepenger eller utsettelse av perioden på grunn av fulltidsarbeid. Å være for lenge borte fra virksomheten når man driver alene eller med få ansatte, er en utfordring for mange. En kombinasjon av å arbeide delvis og være hjemme med barn ser ut til å kunne være en gunstig løsning. Far kan da benytte seg av fleksibelt uttak slik at han mottar foreldrepenger når mor jobber. Tallene fra NAV over hvor mange selvstendig næringsdrivende mødre som tar ut foreldrepenger, viser at det er stadig flere som velger en kombinasjonsløsning med gradert uttak.

	2005	2006	2007	2008	2009
Selvstendige næringsdrivende mødre, antall	1218	1232	1312	1354	1529
-- herav gradert uttak	129	108	160	222	252

Tabellen viser at det har vært en økning siden ordningen kom i stand i 2005, bortsett fra en nedgang i 2006. Denne nedgangen kan ikke NAV forklare.⁴

Oppsummering

Endringen i folketrygdloven har betydning for selvstendig næringsdrivende kvinner. Imidlertid vet vi ikke om endringen fører til en økning i antallet kvinnelige entreprenører. De kvinnene som hittil har hatt

⁴ Det er viktig å merke seg at tabellen viser absolutte tall, og at forhold som svingninger i antall fødsler kan ha betydning for tallene. Det er imidlertid i denne sammenheng en økning siden 2007 slik at det er grunn til å anta at stadig flere selvstendig næringsdrivende mødre har tatt ut foreldrepenger de siste årene.

nytte av lovendringen, hadde kanskje startet for seg selv uansett. Endringen har kanskje større betydning for *når* i etableringsfasen kvinner får barn.

Utfordringen ligger sannsynligvis i å nå ut med informasjonen om rettighetene til de kvinnene som vurderer å starte egen virksomhet. NAV er en viktig kilde i formidlingen av denne informasjonen, men det kan også være viktig at andre aktører som Innovasjon Norge, kommunene og fylkeskommunene bør formidle dette. Denne informasjonen må også inkludere hvordan foreldrepengene kan tas ut; herunder fordelingen mellom mor og far og muligheten for å kombinere uttak av foreldrepenger med deltidsarbeid.

3.2 Satsing for å få flere menn til å ta ut mer enn fedrekvoten

Tiltak 11 i handlingsplanen er en satsning for å få flere fedre til å ta ut mer enn de ukene fedrekvoten innebærer. Fedrekvoten er pr. i dag ti uker, og vil øke til 12 uker for barn født fra og med 1. juli 2011. Denne kvoten i foreldrepengene er forbeholdt far. Mor må ta tre uker før og seks uker etter fødsel, mens de resterende ukene kan foreldrene dele seg imellom (fellesperioden). Det er mulig å utsette fedrekvoten, men det må far søke om før fellesperioden er over. Hvis far søker etter dette tidspunktet, mister han stønadspenger. Foreldrepengeperioden må tas ut før barnet fyller tre år eller innen tre år etter adopsjonen.

Fedrekvoten er et tiltak som BLD mener kan bidra til at kjønnsrollene endres slik at det blir enklere for kvinner å bruke tid på egen yrkesaktivitet, eventuelt i egen virksomhet. Det er ønskelig at kjønnsrollene endres slik at det blir like vanlig og normalt at menn har hovedansvaret for barneomsorgen som at mor har det.

Tiltaket består i:

- at BLD og NAV sammen arbeider for å styrke informasjonen til foreldre om hvordan de kan fordele stønadsperioden seg imellom
- å samarbeide med partene i arbeidslivet om tiltak for å støtte opp om mulighetene fedre har til å ta ut mer av foreldrepengeperioden

Samarbeidet med NAV om å styrke informasjonen til foreldre om fordelingen av stønadsperioden består i at NAV informerer om dette på sine hjemmesider og i vedtakene som sendes til foreldre som har søkt om foreldrepenger. Det er utarbeidet et eget skriv til far, *Viktig informasjon til far om foreldrepenger*, som sendes ut sammen med vedtaket til mor. I dette brevet gis det blant annet informasjon om fedrekvoten, at fedre kan ta ut foreldrepenger utover fedrekvoten og om fleksibelt uttak av foreldrepenger.

NAV og BLD arbeider for å styrke informasjonen ut mot foreldrene og forebygge at formuleringer i brevene gir uttrykk for holdninger som strider mot målet om økt permisjonsuttak blant fedre.

For å støtte opp om mulighetene fedre har til å ta ut mer av foreldrepengene, har BLD samarbeidet med partene i arbeidslivet om å arrangere konferanser med familievennlig arbeidsliv som tema. Den første konferansen ble avholdt i Oslo i januar 2010. Hensikten med konferansen var å diskutere hvordan få til et mer familievennlig arbeidsliv. Konferansen hadde fokus på hvordan virksomhetene kan gjøre det enklere for medarbeidere å kombinere arbeid med omsorg for barn og familie. Målgruppen var først og fremst ansvarlige for personalpolitikk og administrasjon i private og offentlige virksomheter og representanter fra arbeidslivets organisasjoner.

På bakgrunn av erfaringene fra denne konferansen ble det høsten 2010 arrangert to regionale konferanser, en i Ålesund og en i Bodø. Høsten 2011 vil det bli avholdt regionale konferanser i Oppland og Agder. Tema for diskusjon på de regionale konferansene har vært:

- Moderne familier - tradisjonelle valg?
- Familiepolitikk - er det noe for min bedrift?
- Er velferdsordningene forenlige med markedsøkonomi og konkurranse?

- Fedre og mødre - fravær og nærvær på jobben
- Fedrekvoten - en mirakelkur?
- Er det kjønnsdelte arbeidslivet egentlig et problem?

Samarbeidet mellom regjeringen og arbeidslivet har til hensikt å styrke samspillet mellom virksomhetenes sosiale ansvar og velferdsordningene. Et viktig poeng her er at velferdsgodene er for både mor og far; og målet er å styrke fedrenes muligheter til å være hjemme med små barn og samtidig styrke mødres muligheter i arbeidslivet.

I samarbeid med Fornyings- og administrasjons- og kirke departementet (FAD) har BLD også utarbeidet brosjyren *Familievennlig arbeidsliv* som er rettet mot statlige virksomheter. Den inneholder blant annet sjekkpunkter for hva man som leder bør gjøre i forhold til foreldre som skal ut i permisjon, og når de kommer tilbake fra permisjon.

Fedrekvoten er det viktigste tiltaket for å øke fedres uttak av foreldrepenger. Siden 2006 har fedrekvoten økt fra seks til ti uker, og den vil øke med ytterligere to uker, til 12 uker, fra 1. juli 2011. Økningen av fedrekvoten i 2011 vil både redusere fellesperioden (en uke) og øke den totale stønadperioden (en uke). Fedrekvoten antas å skape et godt grunnlag for foreldres omsorgsdeling, og vil dermed også legge grunnlag for økt yrkesaktivitet blant mødre og et mer likestilt foreldreskap (Prop S1 (2010-2011), BLD).

Andelen fedre som tar ut fedrekvoten har økt de senere årene (Fougner 2009a). De fleste tar ut de ukene som er forbeholdt dem. I 2007 var det 1 av 4 fedre som tok ut foreldrepenger utover fedrekvoten. Det har vært en gradvis økning, men her er det fortsatt mye å gå på. Fougners (2009a) undersøkelse viser imidlertid at fedrene umiddelbart tok ut de ukene som fedrekvoten ble utvidet med frem til 2007. Det er derfor grunn til å tro at dette også var tilfelle ved senere utvidelser, og vil være tilfelle ved fremtidige utvidelser. Det er fedre i 30-årene og med høy inntekt som i størst grad tar ut fedrekvoten, og eventuelt foreldrepenger utover fedrekvoten. Mødres inntekt og alder har også betydning for om fedre tar ut fedrekvote, og hvor lenge de mottar foreldrepenger.

Fedre som er selvstendig næringsdrivende, tar sjelden ut mer enn fedrekvoten. De tar også sjeldnere ut fedrekvoten enn fedre som er arbeidstakere (Fougner 2009b). Regelendringen i folketrygdloven fra 1. juli 2008 hadde som hensikt å øke uttak av foreldrepenger for både selvstendig næringsdrivende mødre og fedre. Endringen ser imidlertid ut til å ha mindre betydning for hvorvidt fedre tar ut foreldrepenger og hvor mye de tar ut. Fougners (2009b) studie viser at fedres uttak av foreldrepenger har sammenheng med fedrenes alder, hvorvidt de har virksomhet i primærnærings eller i andre næringer og hvor i landet de bor.

3.3 Oppsummering

BLD har fulgt opp sine tiltak på en tilfredsstillende måte. Endringen i folketrygdloven er gjennomført og NAV følger opp lovgivningen. I følge gründere vi har vært i kontakt med i forbindelse med evalueringen, har endringene en positiv betydning, og økningen i antall mødre som mottar foreldrepenger, peker også i denne retning. Samtidig er det vanskelig å vite om endringen i seg selv fører til flere etablerere blant kvinner eller om dette er kvinner som likevel starter egen virksomhet. En styrking av informasjonen kan være hensiktsmessig for å nå ut til kvinnene som befinner seg i "kanskje-starte-for-meg-selv-sonen". Det vil kunne hindre at mangel på informasjon om hvilke rettigheter de har, gjør at de velger bort å starte egen virksomhet.

Satsningen for å få flere menn til å ta ut mer enn fedrekvoten er et generelt likestillingstiltak. Med tanke på å øke andelen kvinner blant entreprenørene, er det et ønske at dette tiltak kan bidra til en holdnings- og kulturendring som gjør det like selvsagt for kvinner å starte egen virksomhet som for menn, og like selvsagt at menn er hjemme med barn som at kvinner er det.

Tiltaket følges opp gjennom kontinuerlig dialog og pågående prosesser mellom BLD og NAV. Det gjelder blant annet om hvordan styrke informasjonen til foreldrene om mulighetene for å dele perioden med foreldrepenger mellom seg. Sammen med partene i arbeidslivet er det arrangert og arrangeres konferanser for arbeidsgivere om hvordan de kan legge til rette for at fedre kan ta ut mer av stønadstiden. Det er også utarbeidet en brosjyre for arbeidsgivere om et familievennlig arbeidsliv, sammen med FAD.

4 Departementenes oppfølging

Et viktig mål for handlingsplanen er at det generelt skal være en forsterket prioritering av kvinner i virkemiddelapparatet. Ett av handlingsplanens tiltak (tiltak 3) innebærer derfor at de aktuelle departementene skal ha en felles tekst i sine tildelingsbrev til virkemiddelapparatet der det stilles krav om at det skal formuleres mål for andel kvinner.

Tiltaket er beskrevet slik:

Departementa som overfører midlar til verkemiddelapparatet, skal saman utforme ein felles tekst til tildelingsbrev til verkemiddelapparatet. I teksten vil det gå klart og tydeleg fram at aktørane i verkemiddeapparatet skal prioritere kvinner som målgruppe og aktivt arbeide for å auke kvinnedelen i alle program og tenester, gjennomgåande arbeide for å auke kvinnedelen i styre og leiing, rapportere om kvinnedelen i program og tenester og setje klare mål for kvinnedel i programma.

(Handlingsplanen, s. 26)

Ut fra dette kan vi trekke frem fem krav til hva den felles teksten skal inneholde:

1. prioritere kvinner som målgruppe
2. arbeide aktivt for å øke kvinneandelen i alle program og tjenester
3. arbeide for å øke kvinneandelen i styre og ledelse
4. rapportere om kvinneandelen i program og tjenester
5. sette klare mål for kvinneandel i programmene

De ansvarlige departementene for oppfølgingen av dette tiltaket er Nærings- og handelsdepartementet (NHD), Kommunal- og regionaldepartementet (KRD), Landbruks- og matdepartementene (LMD), Fiskeri- og kystdepartementet (FKD) og Kunnskapsdepartementet (KD).

I evalueringen har vi gjennomgått tildelingsbrevene fra de fem departementene til de tre virkemiddelaktørene Forskningsrådet, SIVA og Innovasjon Norge. Vi har undersøkt om tiltaket er gjennomført i henhold til det som står i handlingsplanen. Vi har gjennomgått tildelingsbrevene for perioden 2008-2011.

Alle departementene sender ikke ut brev til alle virkemiddelaktørene. KD sender bare ut til Forskningsrådet, og LMD og FKD sender ikke brev til SIVA.

4.1 Oppfølging av tiltaket i 2008

Tekstene i brevene fra departementene i 2008 varierer over denne formuleringen:

Regjeringen vil prioritere å fremme entreprenørskap blant kvinner og vil lansere en egen handlingsplan for dette i 2008. Målet er at vesentlig flere kvinner skal bli entreprenører. Ambisjonen er at kvinneandelen blant nye entreprenører skal være minst 40 pst. innen 2013. Departementet ber

Forskningsrådet sette måltall for alle relevante programmer og tjenester som kan bidra til at andelen kvinner blant nye entreprenører blir 40 pst. senest innen 2013.

Virkemiddelaktørene skal gjennom sin forvaltning av de midler som stilles til rådighet fra departementet, arbeide for å fremme likestilling mellom kjønnene. I dag mottar menn, direkte eller indirekte, en større andel av støtten enn kvinner. Departementet ber derfor Forskningsrådet prioritere kvinner som målgruppe, og arbeide for en vesentlig økning i kvinneandelen innenfor aktuelle programmer og tjenester.

Virkemiddelapparatet bes på egnet måte å arbeide for å øke kvinneandelen i styrer og ledelse for virksomheter som mottar støtte. Virkemiddelapparatet bes videre om å framskaffe kjønnsdelt statistikk og rapportere på utviklingen av kvinneandelen for de aktuelle programmer og tjenester.
(Tildelingsbrev 2008 Forskningsrådet fra NHD)

I tabell 4.1 har vi gitt en oversikt over departementenes tildelingsbrev og om de inneholder de ulike elementer av den foreskrevne teksten. Som det framgår, har de fleste brevene med en tekst som omhandler prioritering av kvinner i virkemiddelapparatet. Det er bare i brevet til Forskningsrådet fra LMD som ikke inneholder en slik tekst.

Tabell 4.1 Oversikt over tekst vedrørende prioritering av kvinner i departementenes tildelingsbrev til virkemiddelapparatet i 2008¹⁾

	NHD	KRD	LMD	FKD	KD
Norges forskningsråd	12345	12345	Ingen formuleringer	12 4	12345
Innovasjon Norge	12345	12345	12345	12345	-
SIVA	12	12345	-	-	-

¹⁾Tallene viser til følgende elementer i felles tekst i tildelingsbrevene:

1. prioritere kvinner som målgruppe
2. arbeide aktivt for å øke kvinneandelen i alle sine program og tjenester
3. arbeide for å øke kvinneandelen i styrer og ledelse
4. rapportere om kvinneandelen i sine program og tjenester
5. sette klare mål for kvinneandel i programmene.

NHD er hovedansvarlig for å følge opp dette tiltaket, og de har en felles tekst som tilfredsstillende alle de fem kravene i sine tildelingsbrevene til Forskningsrådet og Innovasjon Norge. I brevet til SIVA er det bare krav 1 og 2 som nevnes.

KRD har i sine brev til de tre virkemiddelaktørene en felles tekst som følger opp handlingsplanens krav, i tillegg til at de har et avsnitt som sier:

Kommunal- og regionaldepartementet legg opp til at 40 pst. av dei næringsretta verkemidla under departementet skal treffa kvinner innan 2013. Departementet ber verkemiddelapparatet om i 2008 å utvikla måltal for kvinnedel i dei programma som ikkje har måltal i samarbeid med Kommunal og regionaldepartementet innan 1. november 2008. Dette med sikte på å få dei innarbeidd i oppdragsbrevet for 2009. I tillegg skal Innovasjon Noreg utarbeida ein opptrappingsplan slik at 40 pst. av dei næringsretta verkemidla treff kvinner i 2013, mellom anna for å medverke til målet om 40 pst. Kvinnedel mellom nye entreprenørar i 2013.

Teksten i brevet fra FKD til Forskningsrådet følger bare opp kravene 1,2 og 4.

Samlet rapportering fra NHD

I følge handlingsplanen skal NHD gi en samlet rapport for oppfølgingen av handlingsplanen i forbindelse med statsbudsjettproposisjonen. Rapporteringen for 2008 finnes i Prop 1 S (2009-2010).

Det rapporteres at Forskningsrådet i forbindelse med deres politikk for likestilling og kjønnsperspektiver, skal styrke eget kunnskapsgrunnlag og kartlegge kjønnsperspektivet i igangværende aktiviteter og programmer. Dette skal danne grunnlag for at NHD i samarbeid med Forskningsrådet skal vurdere behovet for mer målrettede tiltak, for eksempel når det gjelder andelen kvinnelige doktorgradstipen-

diater. Som direkte oppfølging av handlingsplanen har Forskningsrådet planlagt oppstart av et nytt forskningsprogram om entreprenørskap hvor kjønnspektivet står sentralt (MER-programmet).

I rapporteringen fra Innovasjon Norge rapporteres det at Innovasjon Norge i 2008 utarbeidet måltall for alle program og tjenester hvor det er relevant å måle kvinneandel. Det fremkommer videre at i 2008 ble 27 prosent av totalt innvilgede beløp gitt til kvinner. Ambisjonen var at 25 prosent av de samlede midler skulle gå til kvinnerettede prosjekter og bedrifter.

Rapporteringen angående SIVA viser til gode resultat for prosjektet Kvinnoinnovasjon, og at 42 prosent av næringshageselskapene hadde kvinner i ledende stillinger i 2008.

4.2 Oppfølging av tiltaket i 2009

Det andre året var det mindre variasjon mellom departementene og i brevene fra samme departement. De fleste brevene inneholder dette året en felles tekst om kvinner og entreprenørskap.

Tabell 4.2 Oversikt over tekst vedrørende prioritering av kvinner i departementenes tildelingsbrev til virkemiddelapparatet i 2009¹⁾

	NHD	KRD	LMD	FKD	KD
Norges forskningsråd	12345	12345	Ingen formuleringer	12 4 Identisk som i 2008 ^{**)}	Ingen formuleringer
Innovasjon Norge	12345	12345	12345	12345	-
SIVA	12345	12345	-	-	-

¹⁾Tallene viser til elementer i felles tekst i tildelingsbrevene som beskrevet i tabell 4.1.

^{**)}Muntlig opplysning fra representanten fra FKD i referansegruppen. Brevet ligger ikke ute på www.regjeringen.no og vi har ikke fått det tilsendt.

Den felles teksten som sto i brevene til virkemiddelapparatet tilfredsstilte alle kravene for teksten, bortsett fra teksten i brevet til Forskningsrådet fra FKD. Der manglet det formuleringer ang krav 3 og 5. Imidlertid hadde verken LMD og KD med tekst til Forskningsrådet. Det vil si i KDs brev til Forskningsrådet ligger det en tekst om temaet under virksomhetsmål 7: "arbeide aktivt for likestilling både som arbeidsgiver og som myndighetsutøver".

Samlet rapportering fra NHD

Den samlede rapporteringen i Prop. 1 S (2010-2011) viser at det i 2009 for Forskningsrådet var oppstart for forskningsprogrammet MER entreprenørskap. Utløysningene hadde dette året ført til støtte av to prosjekter. I tillegg har Forskningsrådet satt måltall på andel kvinnelige prosjektledere, stipendiater og post doc'er i flere næringsrettede programmer. Det ble også laget 16 filmer sammen med Innovasjon Norge og SIVA, om kvinnelige gründere.

Ambisjonen om at 25 prosent av de samlede midler fra Innovasjon Norge skal gå til kvinnerettede prosjekter og bedrifter, ble også oppnådd i 2009. 29 prosent av de samlede tilskuddsbevilgningene gikk til dette.

SIVA har utarbeidet et program for perioden 2009-2013 som et ledd i målet om å øke andelen kvinner som etablerer egen virksomhet. I 2009 ble det utviklet og etablert 15 regionale kvinnoinnovasjonsprosjekter med til sammen 72 innovasjonsmiljøer, og resultatene viser at antallet gründere og kvinneandelen i selskapsmassen har økt.

4.3 Oppfølging av tiltaket i 2010

Det tredje året er det igjen noe mer variasjon mellom departementene og i brevene fra samme departement om hvilke krav som tilfredsstilles i teksten. Dette kommer blant annet av at det i 2010 ble innført en ny brevmal for tildelingsbrevene til Forskningsrådet. KD har som etatsansvarlig for Forsk-

ningsrådet, lagt føringer om at departementene fra 2010 skulle bruke en felles målstruktur for sine tildelinger til Forskningsrådet. Dette for å imøtekomme et nytt mål- og styringssystem der. Dette innebærer for Forskningsrådet, en felles rapportering til departementene på resultatindikatorerne under delmål 3.2, deriblant:

Regjeringens Handlingsplan for meir entreprenørskap blant kvinner kom i 2008. Planen har som mål at andelen kvinner blant nye entreprenører skal være minst 40 pst innen 2013, og retter seg blant annet mot Forskningsrådet. Departementet ber Forskningsrådet rapportere om eget arbeid for å nå handlingsplanens mål gjennom egne virkemidler og programmer.

(Tildelingsbrev 2010 Forskningsrådet fra KD)

Tabell 4.3 Oversikt over tekst vedrørende prioritering av kvinner i departementenes tildelingsbrev til virkemiddelapparatet i 2010¹⁾

	NHD	KRD	LMD	FKD	KD
Norges forskningsråd	12 45	12345	Henvisning til brev fra KD	2 45	2 45
Innovasjon Norge	12345	12345	12345	12345	-
SIVA	12345	12345	-	-	-

¹⁾Tallene viser til elementer i felles tekst i tildelingsbrevene som beskrevet i tabell 4.1.

NHD og KRD fulgte ikke den nye brevmalen i 2010. NHD har i brevet til Forskningsrådet utelatt oppfordringen om å arbeide for å øke kvinneandelen i styrer og ledelse. Dette er også fraværende i brevene til Forskningsrådet fra FKD og KD som begge følger den nye brevmalen. LMD benytter også den nye brevmalen og henviser i sitt brev til KDs tildelingsbrev under "Øvrige krav til virksomheten".

KRDs tekst i brevene til de tre virkemiddelaktørene inneholder alle punktene som kreves, men dette året har de ikke med tilleggsavsnittet som i de to foregående årene.

4.4 Oppfølging av tiltaket i 2011

I år har det skjedd en gradvis reduksjon i hvor stor grad kravene til en felles tekst blir fulgt opp.

Tabell 4.4 Oversikt over teksten vedrørende prioritering av kvinner i departementenes tildelingsbrev til virkemiddelapparatet i 2011¹⁾

	NHD	KRD	LMD	FKD	KD
Norges forskningsråd	12 45	12 45	Henvisning til brev fra KD	Henvisning til brev fra KD	2 45
Innovasjon Norge	12345	12345	Henvisning til brev fra NHD	3 Henvisning til brev fra NHD	-
SIVA	12345	12 45	-	-	-

¹⁾Tallene viser til elementer i felles tekst i tildelingsbrevene som beskrevet i tabell 4.1.

Som det fremgår av tabellen, har hverken LMD eller FKD nå egne formuleringer i tildelingsbrevene til Forskningsrådet, men henviser til KDs tildelingsbrev. Det er i år som i fjor de tre samme departementene som følger den nye brevmalen til Forskningsrådet.

LMD og FKD henviser i sine brev til Innovasjon Norge til oppdragsbrevet fra NHD. FKD formulerer ved siden av henvisningen til det generelle arbeidet for å øke andelen kvinner i styrer og ledelse. Kravet til teksten om å arbeide for å øke andelen kvinner i styrer og ledelse, er det kravet som flere departement ikke har med i brevene i 2011.

4.5 Oppsummering

Tiltaket om en felles tekst om kvinner som prioritert målgruppe er stort sett fulgt opp av departementene i tråd med handlingsplanens intensjoner.

KRD har fulgt mest aktivt opp. De to første årene hadde de i tillegg egne formuleringer som oppfordret til samarbeid for å finne frem til relevante måltall for kvinneandelen i program og tjenester virkemiddelapparatet hadde.

NHD har et hovedansvar for oppfølgingen og rapporterer samlet om oppfølgingen av handlingsplanen i kapitlet "Likestilling" i Prop. 1 S. Her rapporteres det generelt om likestillingsarbeid og noe om oppfølgingen av tiltak i handlingsplanen.

LMD og FKD er de departementene som i minst grad har egne formuleringer i sine brev. De siste årene har de i stedet henvist til KD og NHDs tildelingsbrev til henholdsvis Forskningsrådet og Innovasjon Norge.

KD har fulgt opp tiltaket noe vekslende, men de har kun en rolle overfor Forskningsrådet. Til gjengjeld har KD en aktiv rolle i det generelle arbeidet med likestilling i Forskningsrådet. Deriblant har de i samarbeid med de øvrige departementene utarbeidet en brevmal for tildelingsbrevene som ivaretar et nytt mål- og resultatstyringssystem i Forskningsrådet. Denne brevmalen har i overgangsperioden fra 2010 i varierende grad blitt fulgt opp av departementene. NHD og KRD har hittil ikke tatt i bruk denne brevmalen.

5 Virkemiddelaktørenes oppfølging

I foregående kapitler har vi gjennomgått hvordan departementene gjennom sine årlige tildelingsbrev har gitt føringer til virkemiddelapparatet om hvordan handlingsplanen skal følges opp. I dette kapitlet går vi nå til neste trinn i "kjeden" - til de tre virkemiddelaktørene Innovasjon Norge, SIVA og Forskningsrådet. For alle tre aktører er det slik at arbeid med likestilling og styrking av kvinners roller i næringslivet, er noe som har pågått lenge før handlingsplanen ble lansert. Når handlingsplanen kom, innebar det at de nye tiltakene ble innarbeidet i deres strategier. Samtidig som det har skjedd en betydelig videreutvikling av tiltakene, slik at implementeringen av handlingsplanen i praksis har blitt noe annerledes enn det som ble foreslått i handlingsplanen. Dette gjennomgår vi i det følgende og hvilke erfaringer de tre aktørene har med arbeid på dette feltet.

5.1 Innovasjon Norge

Handlingsplanen for mer entreprenørskap blant kvinner har fire tiltak som berører Innovasjon Norge (jf tabell 1.1), nemlig:

- Ny støtteordning for små nyetablerte vekstbedrifter i det distriktpolitiske virkeområdet (Nyvekst – tiltak 2)
- Forsterket satsing på nettverkskreditt i regi av Innovasjon Norge (tiltak 4)
- Forsterket kvinnesatsing i Innovasjon Norge (KRD) (tiltak 5)
- Ny mentorordning for unge etablerere i regi av Innovasjon Norge (tiltak 9).

Oppfølging av tiltakene

Tiltak 2: I følge tiltaket skulle det etableres en støtteordning for små nyetablerte vekstbedrifter i det distriktpolitiske virkeområdet med varighet fra 2008-2013. Programmet Nyvekst ble evaluert i 2010 (Spilling m.fl. 2010) med nokså negative konklusjoner med hensyn til tjenestens resultater, og tjenesten har nå blitt faset ut.

Tiltak 4: Tiltaket ble fulgt opp som beskrevet i handlingsplanen gjennom 10 millioner ekstrabevilgninger for 2008. Ordningen har tidligere vært en generell satsing i Innovasjon Norge, den har imidlertid blitt evaluert (Rambøll Management 2008) der det ble konkludert med at tjenesten hadde noe svake resultater, og den er nå under utfasing.

Tiltak 9: Innovasjon Norge har utviklet en Mentorordningen for unge etablerere. I 2008 og 2009 ble det gjennomført en pilot. Ordningen ble evaluert med svært positive resultater på effekt og behov (Næringscenteret i Vestfold 2009). Ordningen ble derfor videreført og videreutviklet i dialog med relevante aktører. I 2011 er ordningen i gang for fullt med mål om 225 gründere for 2011. Kvinner er en prioritert målgruppen, med mål om 40 prosent kvinneandel.

Tiltak 5: I praksis har arbeidet i Innovasjon Norge vært konsentrert om en generell forsterket kvinnesatsing, det vil si først og fremst en oppfølging av tiltak 5, og hovedstrategien har blitt formulert i en "strategi og handlingsplan for kvinner som prioritert målgruppe" som ble vedtatt i 2009. Det sentrale i denne tilnærmingen er å ha kvinner som prioritert målgruppe innenfor alle programmer og tjenester. I stedet for å ha separate virkemidler som er spesielt rettet mot kvinner, har man altså en generell strategi med sikte på å øke kvinneandelen og øke andelen av ressurser som når ut til kvinner. Og det arbeides målrettet for å implementere dette i hele organisasjonen.

Denne strategien er bygget opp rundt følgende hovedelementer:

- Entreprenørskap (bl.a. 50 prosent av etablererstipend til kvinner og profileringstiltak)
- Vekst i bedrifter (bl.a. tiltak for å få flere kvinner inn i mannsdominerte næringer)
- Innovasjonsmiljøer (tiltak for å øke kvinneandelen i Arena- og NCE-prosjektene)
- Prioriterte sektorsatsinger (gjennomgang av ulike sektorer og utvikle relevante tiltak for de enkelte sektorer)
- Internt (bevisstgjøring av ansatte om mangfold og inkludering, og opprettelse av et strategisk team).

Ved siden av denne generelle strategien, har man også noen kvinnespesifikke tiltak, nemlig Ledermentor, Fyrtårn, Styrekandidatbasen og Årets gründerkvinne. Ledermentor er en mentorordning rettet mot kvinnelige deltakere for å støtte opp om deres karriere som ledere. Det er bare kvinnelige deltakere, mens mentorene er både menn og kvinner. Programmet gjennomføres for to grupper på 16 deltakere årlig. Fyrtårn er et leder- og bedriftsutviklingsprogram for kvinnelige bedriftsledere, og det gjennomføres et årlig program med ca 20 deltakere. Styrekandidatbasen har til intensjon å gjøre kompetente kvinnelige styrekandidater kjent i næringslivet, og dermed fremme kvinners deltakelse som ledere og styremedlemmer. Årets gründerkvinne er en konkurranse på linje med andre entreprenørskaps konkurranser, men eksklusivt rettet mot kvinner. Den ble arrangert for tredje gang i 2011 med prisutdeling 8. mars. Det primære målet med dette arrangementet er å synliggjøre kvinnelige gründere med vekstambisjoner og gjennom dette motivere andre.

Oppfølgingen av handlingsplanen har altså gått noe annerledes enn det som var spesifisert i utgangspunktet, i alle fall om man forholder seg til de spesifiserte tiltakene. Denne utviklingen har vært en naturlig følge av at noen av handlingsplanens tiltak har blitt faset ut i løpet av perioden. Den måten Innovasjon Norge nå i hovedsak satser på en integrert strategi for å øke kvinneandelen på alle områder, er imidlertid fullt i samsvar med handlingsplanens intensjoner, og ser i prinsippet ut til å være en mer adekvat og slagkraftig strategi enn slik det opprinnelig var formulert i handlingsplanen.

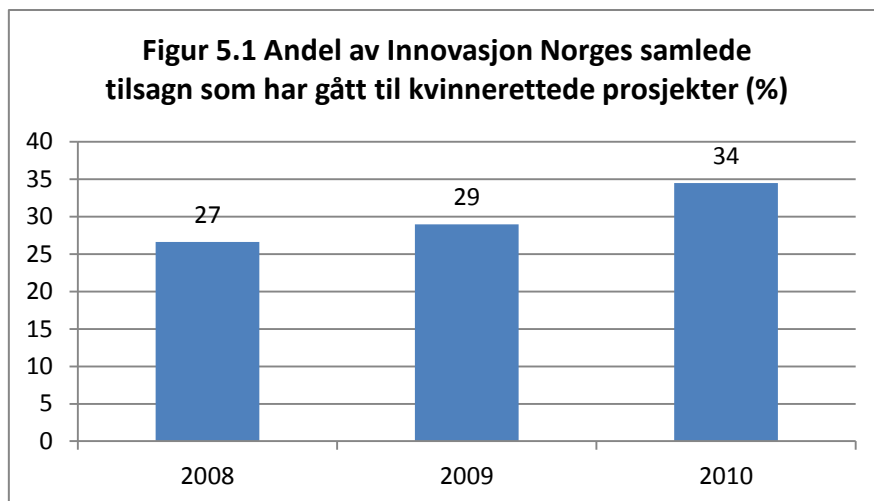
Resultater

Den enkleste indikatoren for måloppnåelse i Innovasjon Norge er andelen av midler innenfor de ulike tjenester som går til såkalte kvinnerettede prosjekter. Målet for Innovasjon Norge er at 40 prosent av de næringsrettede virkemidlene i distrikts og regionalpolitikken skal gå til kvinner.

Innovasjon Norge har definert kvinnerettet på følgende måte:

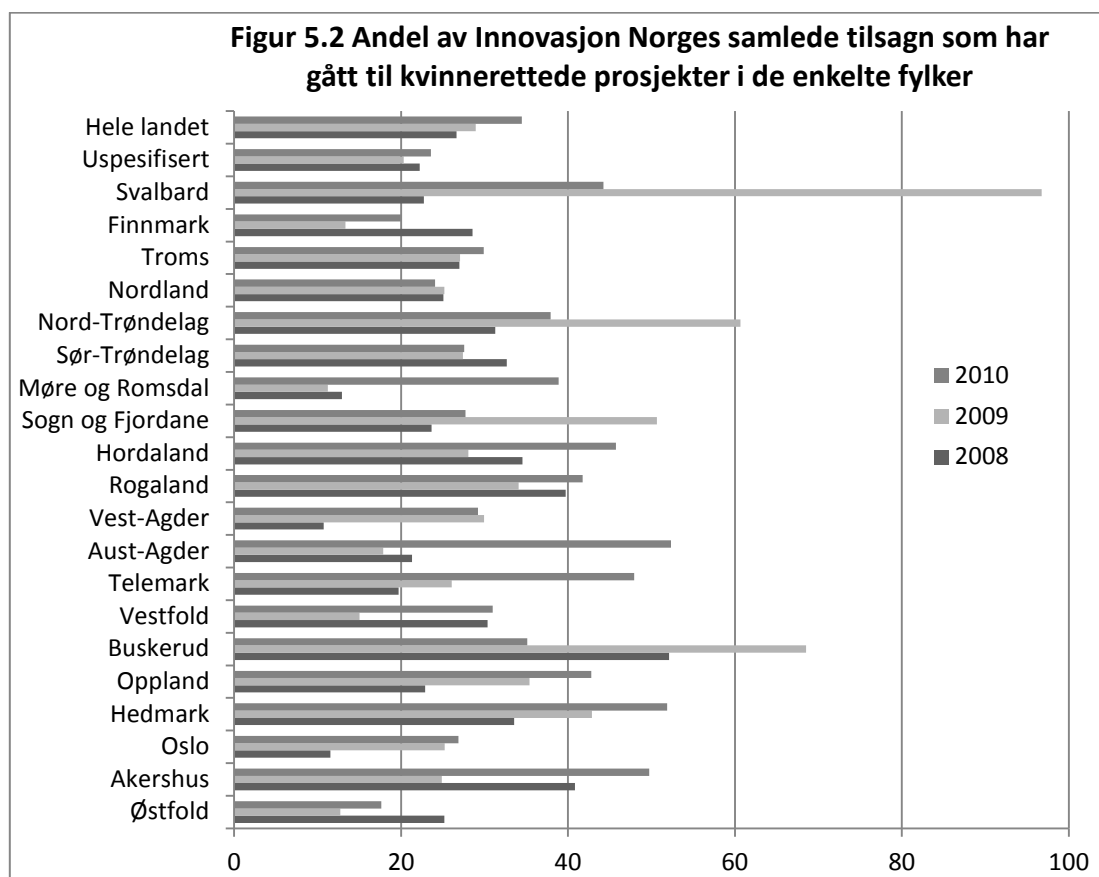
- Kvinner som er med på å starte eller er medeier i egen virksomhet eller eiendom hvor prosjektet gjennomføres.
- Er spesielt rettet mot å øke kompetansen til kvinner ansatt i foretaket.
- Kvinner utgjør mer enn 30 % av styremedlemmene eller ledelsen i en bedrift.
- Bidrar til å øke antall kvinnelige eiere, styremedlemmer, ledere eller er spesielt rettet mot å øke antall sysselsatte kvinner.
- For flerbedrifts-, nettverks- og klyngeprosjekter skal kjennetegnet benyttes dersom prosjektet bidrar til å fremme kvinners deltakelse i næringslivet.

Basert på denne definisjonen viser Innovasjon Norges rapporter at det de tre siste årene har vært en jevn økning i andelen midler som går til kvinnerettede prosjekter, jf. figur 5.1. I 2008 var andelen 27 prosent, den steg til 29 prosent i 2009 og videre til 34 prosent i 2010. Tallene tyder således på at man er på god vei. Dersom utviklingen fortsetter på samme måte, vil man med stor sannsynlighet nå målet om 40 prosent innen 2014.



(Kilde: Innovasjon Norge)

Det er imidlertid store variasjoner både geografisk og mellom de enkelte virkemidler. En oversikt over de fylkesvise variasjonene er gitt i figur 5.2, og som det fremgår av denne, er det betydelige variasjoner både mellom de enkelte fylker, og i de enkelte fylker fra år til år. To av fylkene har vært oppe i hele 60 prosent, og flere har vært oppe i 50 prosent enkelte år. På den annen side er det også mange som også skårer lavt, åtte av fylkene har hatt andeler på under 20 prosent en eller to ganger, og et par av fylkene har vært nede mot ti prosent.



(Kilde: Innovasjon Norge.)

Nå kan det være mange forklaringer på disse variasjonene, for det første er det store variasjoner mellom de enkelte virkemidler, noe som henger sammen med de ulike virkemidlenes innretning, herunder

hva slags prosjekter de er rettet mot og hvilke næringer dette gjelder. Men i tillegg kan variasjonene også skyldes ulik registreringspraksis. Men den fylkesvise oversikten gir uansett gode indikasjoner på hvor man har forbedringspotensialer med hensyn til å nå hovedmålet om 40 prosent.

Det er betydelige variasjoner mellom virkemidler, og strategien til Innovasjon Norge innebærer å følge opp en del sentrale virkemidler. Når det gjelder etablerertilskuddet som er sentralt i forhold til entreprenørskap, har man allerede nådd en kvinneandel på 40 prosent, og der er målet nå hevet til 50 prosent.

Et annet eksempel gjelder de to klyngeprogrammene Arena og NCE, som begge er rettet mot å støtte utvikling av internasjonalt konkurransedyktige klynger. Et gjennomgående trekk ved de fleste av disse klyngene, er at det dreier seg om svært mannsdominerte næringer innenfor ulike industrisektorer. Man har derfor gjennomført et kvinnerettet prosjekt i tilknytning til NCE Raufoss for å få opp andelen kvinner i ledelse og styre i de deltakende bedrifter, noe som har gitt gode resultater. Man arbeider nå videre med noen andre klynger, og fra 2012 vil det være et krav til søknader om nye prosjekter i Arena-programmet at de skal ha mål med hensyn til utvikling av andelen kvinner i styre og ledelse.

5.2 SIVA

Handlingsplanen for mer entreprenørskap blant kvinner har ett tiltak som gjelder SIVA, nemlig en ny kvinnesatsing i SIVAs inkubatorprogram (tiltak 7).

I likhet med Innovasjon Norge, hadde SIVA startet et arbeid med fokus på kvinner og entreprenørskap før handlingsplanen kom. Dette har særlig skjedd i tilknytning til næringshageprogrammet, der SIVA siden 2006 har fått midler fra KRD for å følge opp dette. Som en direkte oppfølging av handlingsplanen, ble så kvinnesatsingen i FoU-inkubatorprogrammet satt i gang fra høsten 2008, og dette ble organisert i nært samspill med kvinnesatsingen i næringshagene.

SIVAs kvinnerettede arbeid ble fra 2009 integrert i en bredere satsing kalt Kvinnovasjon⁵. Målgruppen er kvinnelige entreprenører og bedrifter etablert av kvinner. I følge programbeskrivelsen skal satsingen ha et spesielt fokus på vekst, men den skal også være rettet mot kvinner som ønsker å starte bedrift for det lokale og regionale markedet. I programbeskrivelsen er det videre angitt følgende hovedutfordringer for å nå målet:

- Mobilisere og motivere kvinnelige gründere til å starte egen bedrift
- Øke ambisjonsnivået med hensyn til vekst og utvikling
- Lette tilgangen på kompetanse og finansielle nettverk
- Lette tilgangen til risiko-kapital.

Kvinnovasjonsprogrammet gjelder for perioden 2009-2013, og har en årlig bevilgning på 11 millioner kroner fra KRD. Programmet er rettet mot SIVAs ulike miljøer og inkluderer næringshagene, FoU-inkubatorene, industriinkubatorene og fra 2010 også mat- og naturinkubatorer. KRD har åpnet for at også NHD-finansierte inkubatorer i sentrale strøk kan delta i Kvinnovasjon under forutsetning av at det kan vises til en effekt også i distriktene.

Programmet gjennomføres ved at det organiseres regionale prosjekter i tilknytning til de ulike miljøene i SIVAs nettverk, og disse får tilskudd i forhold til størrelsen på prosjektet. For tiden gjennomføres 15 regionale kvinnovasjonsprosjekter som involverer til sammen 72 innovasjonsmiljøer.

SIVA følger opp handlingsplanens mål om å øke andelen kvinner blant nye entreprenører og bedriftsledere. En bedrift defineres som en kvinnebedrift dersom daglig leder, gründer eller styreleder er kvinne. Siden andelen kvinnebedrifter varierer mellom ulike typer bedrifter, har målet for hva man skal

⁵ Kvinnovasjon i SIVAs innovasjonsnettverk. Programbeskrivelse (<http://kvinnovasjon.no/>).

nå innen 2013 blitt differensiert til 40 prosent for næringshagene, 35 prosent for FoU-inkubatorene og 15 prosent for industriinkubatorene.⁶

I tabell 5.1 er det gitt en oversikt over hvordan kvinneandelen har utviklet seg siden 2007. Andelen er her registrert både som andel av alle ansatte, og andel som har kvinner i ledende stilling og kan karakteriseres som kvinnebedrift ut fra definisjonen foran. Som det framgår, er hovedmønstret at det har vært en økning i kvinneandelene i løpet av perioden, og allerede per 2010 har man nådd de oppsatte målene. For næringshagene var kvinneandelen i 2010 på 41 og 39 prosent for henholdsvis nye bedrifter og etablerte bedrifter, slik at målet om 40 prosent her må anses som nådd. For FoU-inkubatorene var andelen noe lavere, rundt 30-40 prosent, og her er man dermed på god vei mot målet på 35 prosent. For industriinkubatorene ligger man godt over målet på 15 prosent, i og med at andelen kvinnebedrifter i 2010 var på 21 prosent blant de etablerte bedriftene og 25 prosent blant de nye.

Tabell 5.1. Oppnådd andel kvinner i målbedrifter og programbedrifter i SIVA⁷⁾

	Næringshager				FoU-inkubatorer			
	2007	2008	2009	2010	2007	2008	2009	2010
Målbedrifter – i ledende stilling	21	20	37	39	21	23	29	38
Målbedrifter – ansatte totalt	37	37	40	34	24	24	25	27
Nye bedrifter for året		30	40	41		28	30	29
Programbedrifter - i ledende stilling	37	42	48	49	29	35	36	41
Programbedrifter – ansatte totalt			59	60				36
	Industri-inkubatorer				Mat- og naturinkubatorer			
	2007	2008	2009	2010	2010			
Målbedrifter – i ledende stilling	2	11	13	21	64			
Målbedrifter – ansatte totalt	18	27	19	15	51			
Nye bedrifter for året		13	14	25	64			
Programbedrifter - i ledende stilling	23	31	29	31	17			
Programbedrifter – ansatte totalt				36	40			

⁷⁾ Målbedrifter er bedrifter som får tilskudd gjennom SIVAs program,

Programbedrifter er vertsbedrifter (næringshage, kunnskaps- eller forskningspark) som deltar i Kvinnovasjon

I den senere tid har SIVA også startet opp med mat- og naturinkubatorer som er rettet mot mat- og naturbaserte næringer. Som det framgår av tabellen, er det her et flertall av kvinnebedrifter.

Ved siden av å arbeide for økt andel av kvinnebedrifter, har SIVA også som mål å øke andelen kvinner i ledende stillinger i de ulike innovasjonsselskapene som inngår i deres programmer, det som er kalt programbedrifter i tabell 5.1. Som det fremgår, har det vært en jevn økning av andelen kvinner i ledende stilling i disse selskapene, per 2010 var andelen på 49 prosent i næringshagene, 41 prosent i FoU-inkubatorene og 31 prosent i industri-inkubatorene. I de nylig opprettede mat- og naturinkubatorene er derimot andelen kun på 17 prosent. Siden næringshagene og FoU-inkubatorene er i stort flertall, innebærer imidlertid dette at man i gjennomsnitt for alle selskapene har en andel med kvinnelige ledere på over 40 prosent.

5.3 Norges Forskningsråd

Handlingsplanen for mer entreprenørskap blant kvinner har to tiltak som er direkte rettet mot Forskningsrådet, nemlig en ny kvinnesatsing i VRI-programmet⁷, og en igangsetting av et forskningsprogram kalt MER med formål å utvikle mer kunnskap om entreprenørskap generelt og kvinner og entreprenørskap spesielt.⁸ I tillegg er Forskningsrådet bedt om å forsterke prioriteringen av kvinner i rele-

⁶ For nærmere omtale av de ulike typer innovasjonsselskap, se www.siva.no.

⁷ VRI står for Virkemidler for Regional FoU og Innovasjon, jf <http://www.forskningsradet.no/servlet/Satellite?c=Page&pagename=vri%2FHovedsidemal&cid=1224529235249>

⁸ For omtale av programmet se <http://www.forskningsradet.no/servlet/Satellite?c=Page&cid=1236685229968&p=1236685229968&pagename=mer%2FHovedsidemal>

vante programmer og satsinger, slik det fremkommer i fellesteksten fra departementene (tiltak 3). Relevante programmer er tolket som de næringsrettede innovasjonsprogrammene.

Forskningsrådets likestillingsstrategi

Likestilling har vært et tema Forskningsrådet har arbeidet med lenge før handlingsplanen for mer entreprenørskap blant kvinner ble lansert i 2008. I 2003 ble det foretatt en utredning om kvinner i forskning, som Forskningsrådet gjennomførte på oppdrag for det daværende Utdannings- og forskningsdepartementet. På grunnlag av denne utredningen opprettet departementet en komité som skulle arbeide for integrering av likestilling i universitets- og høyskolesektoren.⁹ Komiteen leverte en rapport i februar 2007.¹⁰ Mandatet ble senere utvidet til også å gjelde forskningsinstituttene. Komiteen ble oppnevnt for tredje gang i 2010 under navnet Komité for kjønnsbalanse i forskning.

Forskningsrådet har utarbeidet et eget policy-dokumentet "Likestilling og kjønnsperspektiver i forskning" som gjelder for perioden 2007-2012, og som har som generelt mål å fremme likestilling i forskning. Dels dreier det seg om å bidra til en bedre kjønnsbalanse blant forskere og i styrer og råd innenfor forvaltning av forskningen med mål om 40/60 prosent fordeling mellom kjønnene, og dels dreier det seg om å fremme arbeid med kjønnsperspektiver i forskningen.

Som en følge av handlingsplanen for mer entreprenørskap blant kvinner opprettet Forskningsrådet en ny halv stilling for å koordinere arbeidet med oppfølgingen av denne planen, inkludert MER-programmet, og det er utarbeidet en egen opptrappingsplan for "Mer entreprenørskap blant kvinner" som ble vedtatt av ledergruppen for Innovasjonsdivisjonen.¹¹ Denne planen følger opp de tiltakene Forskningsrådet er bedt om å følge opp, og illustrerer hvordan disse tiltakene er tolket inn i en ramme som er relevant for Forskningsrådet. Hovedelementene i planen er følgende:

- *Få mer kunnskap*; dette dreier seg om å gjennomføre undersøkelser som gir mer kunnskap om entreprenørskap i et kjønnsperspektiv, og viser bl.a. til VRI- og MER-programmene som er de tiltakene som inngår i handlingsplanen
- *Synliggjøring*, som dreier seg om å synliggjøre rollemodeller for kvinnelige forskere og entreprenører, og å sette fokus på forskningsbasert entreprenørskap i et kjønnsperspektiv
- *Inn i ordinær virksomhet*, som er rettet mot å styrke kjønnsperspektivet i de ordinære programmene slik at en større andel av midlene skal gå til kvinner
- *Heve kompetansen*, som gjelder både entreprenørskap og kjønnsperspektivet, og det er rettet mot både ansatte i Forskningsrådet samt medlemmer av programstyrer, ekspertkomiteer m.v.

Det viktigste punktet her er det som er kalt "Inn i ordinær virksomhet", og som gjelder å styrke kjønnsperspektivet i de enkelte programmene for at en større andel av midlene skal nå kvinner. I denne sammenheng vises det til den vedtatte policy for likestilling, der det er vedtatt prinsippet om 40/60 prosent fordeling mellom kjønnene i alle styrer, komiteer og utvalg, og som allerede er en etablert praksis på flere felter, men ikke når det gjelder sammensetning av fagekspertes.

Opptrappingsplanen er imidlertid lite konkret og angir ikke spesifikke mål som skal nås innen bestemte tidsfrister. Tittelen på opptrappingsplanen – "Mer entreprenørskap blant kvinner" – må vel også sies å være noe misvisende. Planens punkter er brede og er i liten grad rettet eksplisitt mot kvinners entreprenørskap. Planen dreier seg om en bredere strategi for likestilling innenfor Forskningsrådets domene.

⁹ Komité for integreringstiltak - Kvinner i forskning 2004-2007, jf <http://kifinfo.no/c42786/artikkel/vis.html?tid=46051>

¹⁰ Kjønnbalanse i akademia - gyldne muligheter. Sluttrapport fra Komite for integreringstiltak – kvinner i forskning 2004-2006.

¹¹ Mer entreprenørskap blant kvinner. Opptrappingsplan 2008-2013.

VRI-programmet

VRI står for Virkemidler for Regional FoU og Innovasjon, og er Forskningsrådets hovedsatsing på forskning og innovasjon i norske regioner.¹² Formålet med programmet er "å fremme innovasjon, kunnskapsutvikling og verdiskaping gjennom regional samhandling og en forsterket FoU-innsats i og for regionene".

På bakgrunn av handlingsplanen har VRI arbeidet med sikte på å legge spesiell vekt på å styrke kvinners deltakelse i innovasjonsprosessene og å tilstrebe en kjønnsmessig balansert deltakelse i programmet på alle nivå og i alle viktige prosesser. Alle VRI-regioner¹³ har utarbeidet handlingsplaner og må rapportere på kvinnekundtaketelse, noe som har økt bevisstheten om kjønnspektivet. Av tiltak kan bl.a. nevnes initiering av FoU-prosjekt i bedrifter ledet av kvinner, etablering av møteplass for å kople og hjelpe fram ressurssterke kvinner, og etablering av faglig fellesskap for kvinnelige realister og teknologer.

I følge resultatrapporteringen fra programmet har kvinneandelen i programmets styrende organer og i forskerprosjekter økt fra 34 prosent i 2008 til 38 prosent i 2010 (Forskningsrådets årsrapport 2010, s. 355).

Som del av VRI er det også gjennomført et forskningsprosjekt med fokus på kjønn og innovasjon. I prosjektet er det blant annet studert hvordan forståelsen av innovasjonsbegrepet er kjønnsbetinget, og det er bl.a. studert hvordan kjønnspektivet er fulgt opp gjennom VRI-programmet (Ljunggren mfl 2010).

MER-programmet¹⁴

Dette programmet er et forskningsprogram som gjennomføres i perioden 2009-2013. Programmet finansierer forskning om "entreprenørskap generelt og om kvinnelige entreprenører spesielt". Programmets hovedmål er å øke kunnskapsnivået hos norske myndigheter, virkemiddelaktører og forskningsmiljøer, og programmet skal gi et bedre kunnskapsgrunnlag for å utforme en hensiktsmessig politikk.

Programmet har primært en rolle for å utvikle kunnskapsgrunnlaget om entreprenørskap generelt og kvinner og entreprenørskap spesielt. Foreløpig foreligger tre rapporter utarbeidet av Damvad som ledd i en state-of-the-art analyse. Etter hvert vil det komme resultater av to større prosjekter som gjennomføres av henholdsvis SSB og Frisch-senteret ved Universitetet i Oslo. En av de foreliggende rapportene fra Damvad gjelder en policy-orientert analyse (Damvad 2011), og kunne vært interessant i forbindelse med denne evalueringen, men konklusjonene vedrørende entreprenørskapspolitikk i et kjønnspektiv er svært generelle, og er lite veiledende for konkret politikkutforming.

Videre arbeid for å oppnå bedre kjønnsbalanse

Som omtalt foran er det spesifikke entreprenørskapspektivet i mindre grad direkte relevant for Forskningsrådet enn det er for Innovasjon Norge og SIVA. For Forskningsrådet har det derfor vært naturlig å se på satsingen for mer entreprenørskap blant kvinner i sammenheng med deres strategi for likestilling i akademia. I denne sammenheng er det viktig å merke seg at Forskningsrådet nå (i 2011) har tatt initiativ til en ny satsing kalt "Kjønnsbalanse i toppstillinger og forskningsledelse" som planlegges iverksatt fra 2012.¹⁵ Formålet er å fremme kjønnsbalansen i faglige toppstillinger og forskningsledelse. Satsingen skal bygge opp om forskningsinstitusjonenes egen innsats og forsterke denne, og

¹² For nærmere omtale av programmet se

<http://www.forskningsradet.no/servlet/Satellite?c=Page&pagename=vri%2FHovedsidemal&cid=1224529235249>

¹³ VRI er organisert med 15 regioner som har sitt eget styre. I de fleste tilfellene er hvert fylke en egen VRI-region. Unntakene fra dette er Oslo/Akershus, Innlandet og Agder der to fylker har gått sammen om å danne en region.

¹⁴ For omtale av programmet se

<http://www.forskningsradet.no/servlet/Satellite?c=Page&cid=1236685229968&p=1236685229968&pagename=mer%2FHovedsidemal>

¹⁵ For omtale av programmet, se

<http://www.forskningsradet.no/servlet/Satellite?c=Page&pagename=balanse%2FHovedsidemal&cid=1253964606534>

satsingen skal samtidig bidra til å styrke den forskningsbaserte kunnskapen på området. Det er foreslått tre typer tiltak:

- Stipendordning for å fremme kjønnsbalansen i toppstillinger gjennom merittering etter postdoc
- Innsats for å styrke kompetansen på god likestillingsledelse ved institusjonene og bidra til å øke kvinneandelen med forskningslederkompetanse
- Innsats for å styrke kunnskapsgrunnet om bakgrunnen for kjønnsdelingen i karriereløp og forskningsledelse.

Det er foreslått et budsjett på 20 millioner kroner i 2012, og dette foreslås økt med ti millioner per år til 50 millioner i 2015. Tiltaket er inspirert av det svenske VINNMER-programmet som organiseres av Vinnova.¹⁶ Dette ble startet i 2007 og har for perioden 2007-2014 et samlet budsjett på 35 millioner euro, hvorav 5 millioner er finansiert over EUs Marie Curie Cofund.

5.4 Oppsummering

Et samlet inntrykk fra denne gjennomgangen er at alle tre aktører har fulgt opp handlingsplanen for mer entreprenørskap blant kvinner på en aktiv og engasjert måte. Oppfølgingen har imidlertid skjedd på ulike måter, noe som har vært nødvendig for å tilpasse den til de enkelte aktørers arbeidsområder. Innovasjon Norge og SIVA har begge entreprenørskap og bedriftsutvikling som sentrale områder, og har dermed kunnet følge opp handlingsplanen intensjoner nokså direkte gjennom sine strategier for økt fokus på kvinnelige gründere og kvinnerettede prosjekter. Forskningsrådet har derimot et mye bredere mandat, og det har derfor vært viktig å se handlingsplanens tiltak i sammenheng med institusjonens mer generelle strategi for likestilling og bedre balanse mellom kjønnene.

Alle tre institusjoner har lenge arbeidet med likestilling, slik at dette ikke er noe nytt. Men handlingsplanen sammen med de føringer som er gitt fra departementene, har vært viktig for å styrke arbeidet med likestilling, og handlingsplanen har således skapt et klart "trykk" for å prioritere dette arbeidet.

Hvor aktivt dette har blitt fulgt opp av departementene overfor de tre virkemiddelaktørene, varierer nok noe, noe som vil være naturlig både ut fra de ulike departementenes interesser og roller. Både i Innovasjon Norge og SIVA oppleves KRD som en mer aktiv pådriver enn NHD, noe som henger sammen med at KRD har som separat mål at 40 prosent av de næringsrettede virkemidlene i distrikts- og regionalpolitikken skal treffe kvinner, og det er dette departementet som gir tilskudd til kvinnesatsingene både i Innovasjon Norge og i SIVA.

En viktig forutsetning for oppfølgingen av handlingsplanen i de enkelte institusjoner, er at tiltakene forankres i institusjonens generelle strategi, og at arbeidet gis full støtte fra institusjonenes toppledelse. Videre er det viktig med et tydelig definert ansvar for oppfølgingen, og at man har engasjerte medarbeidere som følger opp, noe som synes å være tilfelle i alle tre organisasjoner. Som nevnt foran ble det i Forskningsrådet opprettet en egen stilling for oppfølging av handlingsplanen, og i Innovasjon Norge og SIVA ivaretas kvinnesatsingene gjennom egne prosjekter og prosjektansvarlige.

Generelt må man regne med at det eksisterer organisatorisk "treghet" når det gjelder å iverksette nye strategier, og det kreves derfor et målrettet arbeid for å forankre dette i hele organisasjonen. For arbeidet med handlingsplanen har det vært viktig at en av begrunnelsene for handlingsplanen er at en bedre balanse mellom kjønnene skal bidra til økt verdiskaping, og dette har skapt økt legitimitet.

Det kan ellers være verdt å kommentere at det varierer noe hvor godt handlingsplanens tiltak har "truffet" de enkelte institusjoner og hvor godt de passer inn i deres arbeidsområder. For Innovasjon Norge kommer dette til uttrykk ved at to av tiltakene etter hvert har blitt utdatert, på den annen siden har det viktigste tiltak med forsterket kvinnesatsing blitt fulgt opp på en meget systematisk måte. For SIVAs vedkommende har man utviklet en bredere strategi enn det som lå i handlingsplanens tiltak, idet programmet Kvinneinnovasjon går relativt bredt ut mot kvinnelige gründere og kvinnebedrifter. Når det

¹⁶ <http://www.vinnova.se/vinnmer>

gjelder Forskningsrådet, har man der fulgt opp de to tiltakene knyttet til VRI og MER slik de opprinnelig er beskrevet i handlingsplanen. Disse tiltakene og det generelle arbeidet med å prioritere kvinner i relevante programmer er koblet til en bredere strategi for likestilling i akademia.

Denne gjennomgangen forsterker det inntrykket vi har oppsummert i kapittel 2 (jf tabell 2.1) at bare en mindre andel av tiltakene er eksplisitt rettet mot entreprenørskap, og for alle tre virkemiddelaktører er det det bredere arbeidet for å oppnå en bedre kjønnsbalanse som er hovedmålet. Målet om bedre kjønnsbalanse er knyttet både mot målgruppene for de enkelte virkemidler som å oppnå bedre kjønnsbalanse i styrende organer, vurderingspaneler, råd og utvalg som de enkelte institusjoner har ansvar for. Denne praksisen er fullt i tråd med handlingsplanens intensjoner, men illustrerer samtidig at planens tilsynelatende hovedfokus på entreprenørskap er noe misvisende, og dette vil være et viktig utgangspunkt for å diskutere planens videreføring, noe vi kommer tilbake til i avslutningskapitlet.

6 Fylkeskommunenes oppfølging

I dette kapitlet skal vi på hvordan fylkeskommunene følger opp KRDs og Handlingsplanenes ambisjoner om kvinner og entreprenørskap. Vi vil også presentere noen tall som illustrerer hvordan kvinnene faktisk kommer ut ved fordelingen av midler.

6.1 De distrikts- og regionalpolitiske virkemidlene

Kommunal- og regionaldepartementet har ansvar for utvikling og oppfølging av regjeringens distrikts- og regionalpolitiske mål. De spesielle distrikts- og regionalpolitiske virkemidlene er samlet under programkategori 13.50. Hoveddelen av de distrikts- og regionalpolitiske midlene under programkategori 13.50 overføres til fylkeskommunene, som har ansvar for å fremme verdiskaping og regional utvikling i sine områder. Fylkeskommunene fordeler en del av midlene videre til programmer og tiltak i regi av blant annet Innovasjon Norge, Selskapet for industrivekst (SIVA), Forskningsrådet, kommuner og regionråd ut fra regionale utfordringer, mål og strategier. Prioriteringer skjer i samråd med regionale partnerskap innenfor rammen av nasjonale mål og føringer for bevilgningen. Fylkeskommunene skal også se innsatsen i sammenheng med andre virkemidler for regional utvikling.

Det er tre hovedmål knyttet til programkategori 13.50 Distrikts- og regionalpolitikk:

1. Økt verdiskaping, sysselsetting og internasjonalt konkurransedyktig næringsliv
2. Gode lokale og regionale rammebetingelser for næringsliv og befolkning
3. Utvikle attraktive regioner og sentra for befolkning og næringsliv

6.2 Fylkeskommunenes profilering av kvinnesatsingen

I forslaget til statsbudsjett for KRD 2011 (Prop. 1 S 2010-2011) er det under "Tverrgående satsinger og spesielle temaer" et underkapittel "Prioriterte målgrupper – kvinner, unge og innvandrere" der det heter:

"Kvinner, ungdom og innvandrere er prioriterte målgrupper for distrikts- og regionalpolitikken. Departementet legger vekt på tiltak som kan påvirke bostedsvalg og bidra til entreprenørskap. ... Departementets mål er at 40 pst. av de næringsrettede midlene skal gå til kvinner innen 2013. Næringsrettede midler omfatter i denne sammenheng direkte bedriftsrettede midler og tiltak. Innsatsen skal bidra til å nå regjeringens mål om at kvinner skal utgjøre minst 40 pst. av nye entreprenører. Virkemiddelaktørene skal arbeide for å øke kvinneandelen innenfor relevante programmer og tjenester, både gjennom egne tiltak, og ved å sette måltall for kvinneandel innenfor næringsrettede midler. Fylkeskommunen oppfordres til å samarbeide med Innovasjon Norge om å sette måltall for kvinneandelen innenfor de bedriftsrettede virkemidlene for å bidra til målet om 40 pst."

Fylkeskommunenes hjemmesider sier noe om hvilke tema eller saker de ser som viktige, og hva de ønsker å profilere seg på. Et søk på hjemmesidene til fylkeskommunene tyder på at kvinneperspektivet ikke er sterkt profilert i arbeidet med næringsutvikling og entreprenørskap. Et unntak her er Nordland fylkeskommune som både har en "næringspris" og en "nykomlingspris" for kvinner. De utarbeider også et "Samfunnsregnskap for likestilling og diskriminering". Også et par andre fylkeskommuner har et liknende fokus på kvinner. Konklusjonen er likevel at satsingen på kvinner i det næringsrettede arbeidet ikke profileres sterkt på fylkeskommunenes hjemmesider. Det samme kan sies om innvandrere. Derimot synes unge, og særlig ungt entreprenørskap å være mer profilert når fylkeskommunene skal presentere sitt næringsarbeid.

6.3 Fylkeskommunenes føringer overfor Innovasjon Norge

En del av de regionale midlene overføres fra fylkeskommunene til Innovasjon Norge. Kvinneandelen for tiltakene på kap. 551, post 60 som Innovasjon Norge forvalter økte fra 27 pst. i 2008 til 32 pst. i 2009. Andelen kvinnerettede prosjekter har økt mest for distriktsrettede risikolån, fra 19 pst. i 2008 til 31 pst. i 2009. Kvinneandelen på etablererstipendene var om lag 40 pst. i 2009. Andelen kvinner som er mottakere av Innovasjon Norges bedriftsrettede virkemidler på kap. 552, post 72 (som ikke er en del av de regionale midlene) var 24 pst. i 2007, økte i 2008 til 43 pst. og gikk ned i 2009 til 38 pst.

Som nevnt, får Innovasjon Norge en del av sine midler fra fylkeskommunene. Fylkeskommunene kan legge føringer på bruk av disse midlene, blant annet når det gjelder prioriteringen av kvinner. I hovedsak viderefører fylkeskommunene de oppfordringer de selv har fått fra KRD, ofte ordrett. Føringene når det gjelder satsingen på kvinner samsvarer med de føringer Innovasjon Norge selv gir til sine fylkeskontorer. Fylkeskontorene er lojale overfor disse føringene, men målene kan likevel være vanskelig å oppfylle i praksis. Forventningene, eller kravene, om høy kvinneandel er bare ett av de kravene Innovasjon Norge er underlagt, eller har pålagt seg selv. Et sentralt spørsmål blir da hvor sterkt kvinner skal prioriteres i forhold til andre kriterier. I prosjektet som tilfredsstillt øvrige krav i Innovasjon Norge, og det står mellom et "kvinneprosjekt" eller prosjekt hvor kun menn er representert, vil støtten vippes i retning av "kvinneprosjektet". Dette i følge samtaler med Innovasjon Norge. Med "gode prosjekter" menes her prosjekter som støtter utvikling av etablerte bedrifter av en viss størrelse, og med vekstpotensial. Når det gjelder søknader om etableringsstøtte, etablereropplæring og deltakelse på kurs er det ikke mangel på kvinnelig deltakelse.

6.4 Kommunale næringsfond

Fylkeskommunene kan gi midler til kommuner og regioner til kommunale eller regionale næringsfond. Tiltaket skal bidra til lokal næringsutvikling. Fondsmidlene brukes til bedriftsrettet støtte til små bedrifter og entreprenører, kompetanseutviklingstiltak for nye og eksisterende virksomheter og tilrettelegging for næringsutvikling og stedsutvikling. Midlene forvaltes hovedsakelig av kommuner. Det ble i 2009 gitt tilsagn om 205 mill. kroner til kommunale næringsfond på kap. 551, postene 60 og 61 (inkl. alle arbeidsmålene). Støtten gis som bagatellmessig støtte iht. ESAs regler om regionalstøtte.

KRD har samlet informasjon fra fylkeskommunene om hvordan de spesielle målgruppene, herunder kvinner, prioriteres i bruken av kommunale næringsfond. Midler fra kommunale næringsfond går dels til tiltak som kan sies å være tilretteleggende, og hvor det er vanskelig å angi i hvilke grad kvinner prioriteres. Tabellene omfatter kun midler over post 551.60. Post 551.61 er tatt ut for å ha noe større konsistens i tallene over tid. I tabellen skilles det mellom *nyetablerte* og *etablerte* bedrifter.

Tabell 6.1 Kvinneandel, midler til nyetablerte og etablerte bedrifter fra kommunale næringsfond fordelt på fylke 2009¹. Andel av antall tilsagn og andel av tilsagnsbeløp. Prosent

Fylke	Nyetablerte bedrifter			Etablerte bedrifter		
	Antall tilsagn i alt	Kvinneandel (%)		Antall tilsagn i alt	Kvinneandel (%)	
		Av antall tilsagn	Av tilsagns-midler		Av antall tilsagn	Av tilsagns-midler
01 Østfold	8	63	78	2	0	0
04 Hedmark	2	0	0	1	0	0
05 Oppland	31	13	18	17	0	0
09 Aust-Agder	7	43	33	5	40	40
10 Vest-Agder	15	40	48	1	0	0
11 Rogaland	1	0	0	0	0	0
12 Hordaland	18	17	13	8	0	0
14 Sogn og Fjordane	31	32	37	27	19	10
15 Møre og Romsdal	70	39	42	36	19	22
16 Sør-Trøndelag	32	38	19	15	20	25
17 Nord-Trøndelag	41	32	28	52	10	7
18 Nordland	62	39	19	49	14	5
19 Troms	85	15	8	61	20	16
20 Finnmark	12	25	26	16	38	30
I alt	415	30	23	290	16	12

¹⁾ Tabellen omfatter bare fylker med tilsagn fra kommunale næringsfond i 2009.

Andelen som går til kvinner er markert lavere når en ser på etablerte bedrifter enn på nyetablerte. Andelen av midlene (kroner) som går til kvinner er lavere enn andelen av antall tilsagn. Andelen som går til kvinner varierer sterkt fra fylke til fylke, I tabellen 6.3 ser vi den gjennomsnittlige størrelsen på tilsagn til kvinner og de øvrige tilsagnene.

Tabell 6.2 Gjennomsnittlig tilsagnsbeløp fra kommunale næringsfond 2008 og 2009 til kvinner og til øvrige tiltak.

	Gjennomsnittlig tilsagnsbeløp*	
	2008	2009
Etablerte bedrifter		
Kvinner	27 800	39 600
Øvrige	48 400	58 400
Nyetablerte bedrifter		
Kvinner	32 800	37 400
Øvrige	47 300	51 900

* I kroner, avrundet til nærmeste 100.

Vi bruker her begrepet "øvrige", fordi dette omfatter alle tilsagn som ikke er registrert som kvinnerett. Selv om det er variasjoner fra fylke til fylke, er hovedbildet at tilsagnsbeløpene til prosjekter/tiltak som er registrert som kvinnerettede er lavere enn tilsagnsbeløpene for andre prosjekter. Det gjelder tilsagn både til etablerte og nyetablerte bedrifter.

6.5 Fylkeskommunenes rapportering

Høsten 2008 gjorde Riksrevisjonen en vurdering av Kommunal- og regionaldepartementets forvaltning av de regionale utviklingsmidlene til fylkeskommunene (kapittel 551 post 60 og 61). Riksrevisjonen pekte på at Stortinget i liten grad får informasjon om målgruppene kvinner, unge og innvandrere. KRD hadde i 2008/2009 ikke noe godt bilde av hvordan fylkeskommunene har håndtert målgruppene kvinner, unge og innvandrere i sine prioriteringer av midlene på kapittel 551 postene 60 og 61. For å kunne informere Stortinget bedre om hva som blir gjort, ba KRD om at fylkeskommunene skulle besvare følgende spørsmål om målgrupper for 2009-bevilgningen:

1. Omtale av målgrupper i plandokument

Har fylkeskommunen i sin omtale av utfordringer, mål og strategier i fylkesplan/handlingsplan eller andre styringsdokumenter omtalt noen av målgruppene kvinner, unge og innvandrere? Hvis nei, hvorfor ikke? Hvis ja, er det fulgt opp med spesielle tiltak?

2. Føringer overfor andre aktører

Dersom fylkeskommunen har gitt spesielle føringer overfor andre aktører som forvalter midler fra kapittel 551 postene 60 og 61 (som for eksempel kommuner og regionråd, Innovasjon Norge mv), ber vi om en kopi av brevet eller andre dokumenter der føringene er nedfelt.

3. Konkrete resultat

Har fylkeskommunen konkrete resultater å vise til fra ev. innsats rettet mot målgruppene? Dette kan være gjennom egen innsats eller prosjekt/tiltak som andre har gjennomført med midler fra fylkeskommunen. Fylkeskommunen kan gjerne komme med eksempler på prosjekt/tiltak rettet mot en eller flere av målgruppene ved å gi en kort beskrivelse som inneholder følgende punkter:

- Navn på prosjektet/tiltaket
- Hva var de overordnede målene med prosjektet/tiltaket?
- Hva er prosjektets/tiltakets viktigste resultater og forventede effekter?

4. Er det gjort egne evalueringer knyttet til målgruppene?

Fylkeskommunene synliggjør prioriteringen av målgruppene gjennom omtale i ulike plan- og styringsdokumenter. Prioriteringen av målgrupper er ofte knyttet til entreprenørskap, kompetanse, kultur, stedsutvikling og omstilling. Eksempler på fylkeskommunenes tiltak rettet mot målgruppene er Ungt Entreprenørskap, Global Future, Female Future, Kvinnovasjon, Women in Business (Interreg IV A Østersjøen-Kattegat-Skagerak) og ulike informasjons- og veiledningstiltak. I tillegg rapporterer fylkeskommunene på tiltak rettet mot de tre målgruppene innenfor næringsutvikling, kompetanse og stedsutvikling.

Kartleggingen av hvordan fylkeskommunene mer konkret følger opp målgruppe kvinner, er basert på fylkeskommunenes egen, skriftlige rapportering til KRD, dvs. hva de har svart på de fire spørsmålene som er gjengitt i forrige avsnitt.

Eksempler på rapportering:

Oppland

"I forhold til Innovasjon Norge Oppland, presiserer Oppland fylkeskommune i sitt tildelingsbrev at det skal tas hensyn til kjønn i forbindelse med ulike program. Oppland fylkeskommunen presiserer et mål om at innen 2013 skal 40 % av innsatsen på de næringsrettede midlene treffe kvinner.

I forhold til næringshagene i Oppland har Oppland fylkeskommune presisert at ved tildeling av midler, så skal næringshagene benytte midlene på en slik måte at kjønnsbalansen blir oppnådd i prosjekter og nyetableringer hos disse."

Vestfold

"Av en beskjeden bevilgning på kr 8,0 mill i 2009 er Innovasjon Norge tildelt 2,5 mill. til etablererstipend. Det er ikke gitt særlige føringer på bruken av disse midlene, samtidig som vi er bekvem med at Innovasjon Norge følger de nasjonale føringer om å prioritere kvinnelige etablerere i tillegg til at kravet om verdiskapingspotensial gis forrang."

Rapportering og bruk av midler

Vi har gått i gjennom rapporteringen fra alle fylker og sortert fylkene i tre grupper ut fra hvor sterkt de vektlegger satsingen på kvinner i sin oppfølging av andre virkemiddelaktører.

Gruppe 1: Fylkeskommuner som legger *sterk vekt* på målgruppen kvinner.

Gruppe 2: Fylkeskommuner som legger *middels vekt* på målgruppen kvinner.

Gruppe 3: Fylkeskommuner som legger *svak vekt* på målgruppen kvinner.

Plasseringen av fylkeskommuner i grupper (1, 2 eller 3) er gjort skjønnsmessig av evaluator, etter en nøye gjennomlesing av teksten i rapporteringen til KRD. I vurderingen har vi lagt hovedvekten på det fylkeskommunene har svart på spørsmål 1 (*Omtale av målgrupper i plandokument*) og spørsmål 2 (*Føringer overfor andre aktører*). Når noen av fylkeskommunene ikke gir føringer ved tildeling av midler til Innovasjon Norge kan dette skyldes at de vet at det kommer signaler fra Innovasjon Norge sentralt om at det skal satses på kvinner.

I tabellen nedenfor ser vi om det er noe samsvar mellom den vekt fylkeskommunen legger på målgruppen kvinner, slik dette ble rapportert til KR D, og hvor stor del av midlene som gikk til kvinner i Innovasjon Norge 2010 og fra kommunale næringsfond 2009.

Tabell 6.3 Prosentandel av midlene som gikk til kvinner fra Innovasjon Norge 2010⁾ og fra kommunale næringsfond i 2009. Fylkeskommunenes vektlegging av kvinner ved tildeling av regionale utviklingsmidler (1: Sterk vektlegging av kvinner, 2 middels, 3 svak.).

	Andel av tilsagnsmidler		Vektlegging av kvinner
	IN 2010	KN 2009 ^{*)}	
Østfold	18	43	2
Akershus	50	-	3
Oslo	27	-	3
Hedmark	52	0	2
Oppland	43	11	1
Buskerud	35	-	3
Vestfold	31	-	3
Telemark	48	-	2
Aust-Agder	52	37	3
Vest-Agder	29	44	2
Rogaland	42	0	2
Hordaland	46	8	1
Sogn og Fjordane	28	24	2
Møre og Romsdal	39	35	2
Sør-Trøndelag	28	21	3
Nord-Trøndelag	38	18	2
Nordland	24	11	2
Troms	20	11	3
Finnmark	30	28	3
Totalt	34	18	

⁾ Omfatter alle midler fra Innovasjon Norge, ikke bare de som kommer via fylkeskommunene

^{*)} Tegnforklaring:
 - Ingen tilsagn fra kommunale næringsfond i 2009
 0 Ingen tilsagn til kvinner i 2009

Det er store fylkesvise variasjoner når det gjelder andelen av tilsagnsbeløpene som går til kvinner. Dette gjelder både midler fra Innovasjon Norge og midler fra kommunale næringsfond. Samlet sett er andelen som går til kvinner langt lavere fra kommunale næringsfond enn fra Innovasjon Norge. Det må tas høyde for at ikke alle kvinnerrettede tiltak er blitt korrekt registrert i statistikken.

Det ser ikke ut til å være noen samvariasjon mellom andelen som går til kvinner, og hvor sterkt fylkeskommunene vektlegger kvinner i sine føringer overfor andre virkemiddelaktører. Dette kan tyde på at virkemiddelaktørene gjør sine egne vurderinger relativt uavhengig av styrken i de signaler som gis fra fylkeskommunene.

6.6 Oppsummering

Målsettingen, slik det er formulert i handlingsplanen er å få flere kvinnelige næringslivsdeltakere, flere kvinnelige entreprenører, og medvirke til at de regionale utviklingsmidlene blir jevnere fordelt mellom kjønnene. Fylkeskommunene blir oppfordret til i større grad å prioritere kvinner og ungdom innenfor forvaltninga av de distrikts- og regionalpolitiske virkemidlene (kap. 551, post 60 i statsbudsjettet). De må særlig oppfordres til å sette måltall innenfor forvaltninga av de bedriftsrettede virkemidlene.

Vår gjennomgang av fylkeskommunenes arbeid viser at de i sine tildelingsbrev langt på viderefører de føringer som kommer fra KR D når det gjelder satsingen på kvinner. Styrken i de signalene fylkeskommunene gir til de andre aktørene (i hovedsak Innovasjon Norge og kommunene) varierer fra fylke til fylke, og det ser ikke ut til å være noe samsvar mellom styrken i signalene og måten midlene faktisk brukes på.

KR D har vært en viktig pådriver i arbeidet med å styrke kvinnes arbeid med næringsutvikling, herunder entreprenørskap, og de fleste fylkeskommuner følger lojalt opp KR Ds oppfordringer om å prioritere kvinner.

I en eventuell videreføring av handlingsplanen bør de konkrete måltallene knyttet til bedriftsrettede virkemidler kanskje justeres ned, om de skal være realistiske innen en tidsramme på 3-5 år. Det gjelder særlig de kommunale næringsfondene, der kvinneandelen på tilsagnsmidler fortsatt ligger under 20 prosent. Det bør jobbes langsiktig med et bredt spekter av tiltak som kan bidra til å få kvinner inn i sentrale posisjoner (administrative ledere, styremedlemmer, og ikke minst eiere) i etablerte bedrifter med vekstpotensial.

7 Oppfølging i kommunenes førstelinjetjeneste

Kommunal- og regionaldepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Nærings- og handelsdepartementet og Fiskeri- og kystdepartementet har i mange år hatt en felles satsing på kommunene som førstelinje i arbeidet med næringsutvikling, med Innovasjon Norge som operatør i samarbeid med KS. Satsingen skal bygge opp kommunale/lokale tilbud som skal bistå etablerere og bedrifter i de ulike lokalsamfunn. Siktemålet er å øke vekst, sysselsetting og verdiskaping i kommunene, bygget på lokale fortrinn og muligheter. I satsingen arbeides det med tiltak som styrker kommunenes kompetanse innen næringsutvikling, stimulere til interkommunalt samarbeid, nettverksbygging og erfaringsutveksling.

7.1 Pilotprosjekt 2005-2006.

I 2004 ble det tatt initiativ til prosjektet "Kommunene som førstelinje for småskala næringsutvikling" (Kommuneprosjektet). En begrunnelse for å sette i gang prosjektet var bortfallet av statlige tilskudd til kommunale næringsfond. Prosjektet ble startet opp våren 2005 og varte ut 2006. Prosjektet hadde som formål å gjøre kommunene bedre i stand til å fylle rollen som førstelinje for næringsutvikling. I Kommuneprosjektet deltok til sammen 47 kommuner i 19 piloter (dvs. deltakende enheter i prosjektet). Prosjektet ble følgeevaluert av Nordlandsforskning og ECON. ("Kommunene som førstelinje i småskala næringsutvikling – evaluering av pilotprosjekt i 47 kommuner" (ECON 2007)

Målsettingene med prosjektet var mange. For det første skulle prosjektet bidra til å kvalifisere og øke kommunenes aktivitet i forhold til næringsutviklingsarbeidet. For det andre skulle samhandlingen mellom kommuner og det regionale partnerskapet styrkes. For det tredje skulle det bli konkrete resultater av dette, i form av nye arbeidsplasser/ny næringsvirksomhet i de deltakende kommuner. Det var dessuten en målsetting å vinne erfaringer med ulike modeller som kunne overføres til andre.

Ingen av ordene *kvinne*, *kvinner*, *kjønn* eller *likestilling* er brukt i evalueringsrapporten (0 treff på søk). Dette tyder på at kvinneperspektivet ikke kunne stå særlig sentralt i pilotprosjektet. Det gjelder både for de sentralt formulerte målsettingene, og for de kommunene/prosjektene som ble evaluert.

7.2 Evaluering av førstelinjetjenesten i Hedmark.

De aller fleste, om ikke alle, kommuner har en førstelinjetjeneste for utvikling av næringslivet i kommunen. Dette er en tjeneste som har fungert, selvsagt med varierende kvalitet og omfang, uavhengig av den nasjonale satsingen. I 2007 var det ingen større nasjonale prosjekter eller satsinger på den kommunale førstelinjetjenesten, men det ble likevel gitt økonomisk støtte til slike satsinger i enkelt-

fylker. Hedmark er ett av fylkene som satset på førstelinjetjenesten. Arbeidet i Hedmark ble evaluert av Østlandsforskning i 2009. (Arnesen2009) Her ble det gjennomført en spørreundersøkelse, der spørsmålene ble utarbeidet i samarbeid med oppdragsgiver, Hedmark fylkeskommune. Et søk i evalueringsrapporten på ordene *kvinne, kvinner, kjønn og likestilling* ga 0 treff. Dette tyder på at det ikke har vært noen spesiell satsing på kvinner i Hedmark fylkeskommunes arbeid med førstelinjetjenesten.

7.3 FUNK

I KRDs regionalmelding (St.meld. nr. 25 (2008-2009) "Lokal vekstkraft og framtidstru. Om distrikts- og regionalpolitikken") ble kommunene tillagt en viktig rolle i utviklingsarbeidet, og satsingen på førstelinjetjenesten kom inn i fastere former ved etablering av prosjektet FUNK (Førstelinje for utvikling av næringsliv i kommunene). FUNK var et samarbeidsprosjekt mellom KRD, LMD, NHD og KFD. Innovasjon Norge var operatør, i samarbeid med KS. KS presenterer prosjektet slik (forkortet)¹⁷:

Bakgrunn

Erfaring viser at det regionale og nasjonale næringsrettede virkemiddelapparat bl.a trenger kommunene

- *som pådrivere for entreprenørskap*
- *som iverksettere av mobiliseringstiltak*
- *for integrering av landbruks- og marin sektor i øvrig næringsutviklingsarbeid*

Visjon

Gjennom å kvalifisere og utvikle en velfungerende førstelinje i flest mulig kommuner skal prosjektet bidra til økt kvalitet og antall nyetableringer, samt å sikre robust utvikling av eksisterende næringsliv.

Prosjekt mål

Prosjektet skal identifisere og synliggjøre gode eksempler og modeller for organisering av førstelinjen i kommunene. Prosjektet skal beskrive og formidle et fåtall grunnmodeller basert på erfaringer og med muligheter for regionale tilpasninger.

Prosjektet skal styrke kompetansegrunnet og bevisstheten i og om den kommunale førstelinjen, der det regionale partnerskapet spiller på lag med kommunene til beste for

Pådriverrolle

Prosjektet skal være en pådriver og ressurs for de regionale partnerskapene. Oppsøkende arbeidsform legges til grunn.

Tilsvarende presentasjoner fra Innovasjon Norge bekrefter at satsing på kvinner ikke var spesielt framhevet i FUNK-prosjektet. På nettet ligger omtale av førstelinjetjenesten fra mange fylkeskommuner og kommuner. Heller ikke her ser satsing på kvinner ut til å være et sentralt tema, det er knapt nok nevnt.

FUNK var i drift i årene 2008-2010. Nasjonalt ble FUNK drevet av Innovasjon Norge, men prosjektet var ikke integrert i den øvrige virksomheten i IN. Ikke alle fylker var like aktive i arbeidet med førstelinjetjenesten. Den statlige støtten var basert på søknader, og midlene gikk til de mest offensive fylkene.

7.4 Samarbeid med Innovasjon Norge

Arbeidet med førstelinjetjenesten ligger nå integrert i Innovasjon Norges organisasjon. Det betyr at de mål og perspektiver som ligger til grunn for Innovasjon Norges virksomhet også skal prege arbeidet med førstelinjetjenesten. Dette gjelder ikke minst satsingen på kvinner. Fra 2011 har Innovasjon

¹⁷ <http://www.ks.no/tema/Samfunn-og-demokrati/Naring-og-landbruk/Forstelinje-for-utvikling-av-naringsliv-i-kommunene--FUNK/>

Norge tydeliggjort at kvinner er en viktig målgruppe, også i førstelinjetjenesten. Kvinnelige gründere vil bli høyt prioritert.

I fylkene er det tett samarbeid mellom fylkeskommunene og Innovasjon Norge, også når det gjelder førstelinjetjenesten. Innovasjon Norge får en del av sine midler fra fylkeskommunene, og fylkeskommunene gir føringer på hvordan midlene skal brukes. De politiske føringene kommer ikke bare gjennom tildelingsbrev. Det er et løpende samarbeid gjennom året, og i noen fylker sitter sentrale fylkespolitikere som medlem eller leder i styret for Innovasjon Norge. Gjennomgang av tildelingsbrevene viser at fylkeskommunene viderefremidler KRDs målsetninger når det gjelder spesielle målgrupper (kvinner, unge og innvandrere). Disse føringene samsvarer med de signalene Innovasjon Norge sentralt gir til sine fylkeskontorer. Utfordringen er å balansere disse føringene opp mot andre krav som settes når midler skal fordeles fra Innovasjon Norge.

I Innovasjon Norges arbeid med førstelinjetjenesten er det ikke et spesielt fokus på kvinner, utover den kvinnesatsingen som skal prege alt arbeid i IN. Utfordringen for IN i fylkene vil ofte være at de mangler gode prosjekter som oppfyller alle INs krav, og som det står kvinner bak. På etablereroplæring kan over halvparten av deltakerne være kvinner. Utfordringen ligger på de etablerte bedriftene og på tiltak som det kan gis store midler til.

Fra 2011 har Innovasjon Norges mandatet i førstelinjetjenesten blitt omdefinert til å gjelde kommunens rolle som tilrettelegger overfor gründere og næringslivet. Målgruppen for tjenesten er derfor endret fra å være det regionale partnerskapet i fylkene til å være gründere/næringslivet. I dette ligger å tilby informasjon, kurs og veiledning til primært gründere i helt tidlig etableringsfase. Innovasjon Norges rolle i dette arbeidet videre vil være å styrke kommunens kompetanse som veiledere ved å tilby kurs og møteplasser mellom Innovasjon Norge og kommunale næringskonsulenter. I tillegg vil det være å styrke samarbeidet mellom kommunene, og utvikle en nasjonal arena for koordinering av dette arbeidet. Dette er forankret i St. melding om Innovasjon "Et bærekraftig Norge"

Innovasjon Norge gir ingen midler til kommunene for arbeidet med førstelinjetjenesten. Noen fylkeskommuner gir støtte til kommunene, men hovedideen er at de regionale myndighetene skal bidra med faglig støtte heller enn økonomisk.

Mange fylkeskommuner og kommuner har omtale av førstelinjetjenesten på sine hjemmesider. En gjennomgang av et utvalg slike omtaler tyder på at kvinner ikke er en prioritert målgruppe i førstelinjetsatsingen. Denne, i alle fall tilsynelatende, mangelen på kvinnesatsing kan ha sammenheng med de regionale myndighetens rolle. De regionale myndighetene henvender seg ikke primært til enkeltbedrifter eller enkeltpersoner i denne satsingen. Den primære målgruppen er kommunene, og det inngås partnerskapsavtaler mellom kommuner, fylkeskommuner og Innovasjon Norge. Fylkeskommunene henvender seg til ordførere, rådmenn, næringsjefer, regionrådsleder, med mer, ikke til bedriftsledere eller etablerere. Kommunene tilføres lite midler direkte, eller øremerket, til førstelinjetjenesten, men får tydelige føringer på midlene de mottar til sine kommunale næringsfond.

Innenfor de økonomiske og personellmessige ressurser den enkelte kommune vil disponere til førstelinjetjenesten, står den i prinsippet fritt til å utforme førstelinjetjenesten slik kommunen selv ønsker. De regionale myndighetens oppgave er å styrke kommunens muligheter til å gjøre førstelinjejobben på en god måte. Likevel kunne det forventes at fylkeskommunene i sterkere grad trakk fram satsingen på kvinner i sine omtaler av førstelinjetjenesten.

7.5 Handlingsplanen og førstelinjetjenesten i kommunene

I henhold til handlingsplanen er formålet med satsingen på førstelinjetjenesten i kommunene å styrke kompetansen i næringsutvikling der en skal legge vekt på innovasjon og entreprenørskap og stimulere til nettverksbygging og erfaringsutveksling. Det skal utvikles et kommunalt tilbud eller kontaktpunkt som skal hjelpe etablerere og bedrifter. I følge handlingsplanen skal dette også bidra til å få flere kvinner og ungdommer til å starte egne bedrifter.

Den statlige satsingen eller oppmuntringen til å drive en kommunal førstelinjetjeneste for næringsutvikling har en lang historie. Den går helt tilbake til tiltaksarbeidets "glansdager" på 1960-tallet. En gjennomgang av de siste årenes nye satsing, fra 2004 fram til i dag, tyder på at kvinner, eller andre spesielle målgrupper, ikke har vært viet spesiell oppmerksomhet i denne satsingen.

Førstelinjetjenesten er viktig for alle som har planer om å etablere eller videreutvikle en bedrift. Selv om kommunenes næringsrettede apparat ikke disponerer store ressurser, verken økonomisk eller når det gjelder personell, kan det være avgjørende for næringsdrivende og etablerere å få en første vurdering av sine planer, bli oppmuntret og motivert, og bli veiledet om hvordan de skal gå videre for å realisere sine forretningsideer. Ikke minst for målgruppene, kvinner, unge og innvandrere, vil dette være viktig.

Arbeidet med kommunene som førstelinjetjeneste skal videreføres i Innovasjon Norge. Arbeidet styres fra utviklingsdivisjonen ved hovedkontoret, mens distriktskontorene er ansvarlig for hoveddelen av det operative arbeidet mot kommunene og næringslivet. I videreføringen vil styrking av kommunenes kompetanse stå sentralt, og Innovasjon Norge vil tilby kurs for ansatte i den kommunale førstelinjetjenesten.

I en videreføring av handlingsplanen for mer entreprenørskap blant kvinner bør det vektlegges sterkere at førstelinjetjenesten må være klarere og mer eksplisitte i sin satsing på kvinner. Det er ikke nok at "kvinneperspektivet ligger til grunn for alt vi gjør".

8 Status for handlingsplanen - forslag til videreføring

Hovedinntrykket er at handlingsplanen har hatt en viktig rolle for å styrke arbeidet med likestilling i næringslivet, med særlig vekt på kvinners roller som entreprenører og ledere, og planen har i hovedsak blitt fulgt opp på en god måte. Samtidig har imidlertid planen en del svakheter, både med hensyn til mål, struktur og portefølje av tiltak. Av hensyn til arbeidet med videreføringen av planen er det viktig å reflektere nærmere rundt dette. I dette kapitlet oppsummerer vi status for planen, vi gjør en enkel sammenlikning med tilsvarende arbeid i Sverige, og på dette grunnlag skisseres så tre alternativer for å videreføre arbeidet med handlingsplanen.

8.1 Status for handlingsplanen

Vi vil oppsummere status for handlingsplanen langs tre dimensjoner:

- Planens innretning med hensyn til mål, struktur og valg av virkemidler
- Planens mål i forhold til hva som er målbart
- Oppfølgingen av de enkelte tiltakene i planen.

Handlingsplanens innretning

Handlingsplanen preges av at den har en uklar struktur med hensyn til at det ikke fremgår noen klare sammenhenger mellom hovedmål, delmål og de enkelte tiltak. Som det fremgår av vår gjennomgang i kapittel 1, er det i planen kun formulert et hovedmål, mens dette ikke er splittet opp i delmål. I planen er det heller ikke gjennomført noen drøfting av hva slags typer tiltak som er nødvendige for å nå målene, slik at det mangler en systematisk begrunnelse for valg av de ulike tiltakene. For å ha et bedre grunnlag for å forstå planen og dens innretning, har vi derfor analysert delmål ut fra planens formuleringer og drøftet de ulike tiltakenes betydning for å nå de ulike delmålene i kapittel 2, jf spesielt tabell 2.1 og 2.5.

Et annet viktig punkt vedrørende handlingsplanens innretning er at den i tittelen og i hovedmålet har sitt hovedfokus på entreprenørskap, mens den i praksis adresserer et mye bredere felt som gjelder kvinner både som entreprenører og ledere mer generelt (jf. kapittel 2.2). Slik sett er tittelen på handlingsplanen noe misvisende, og det kan virke som det har vært noe tilfeldige prosesser som har ført frem til valg av de ulike tiltakene.

Et tredje punkt vedrørende planens innretning er at det er relativt beskjedne budsjettmidler knyttet til gjennomføringen av den, i alle fall dersom vi sammenlikner med Sverige (jf. kapittel 8.2). Det mangler også et samlet budsjett for oppfølging av handlingsplanen, noe som også kan gi inntrykk av at det er en lite helhetlig plan, og at arbeidet med oppfølgingen av den er fragmentert.

Planens mål og målenes målbarhet

Planens hovedmål er som omtalt tidligere at kvinneandelen blant nye entreprenører skal være minst 40 prosent innen 2013. I planen er det imidlertid ikke spesifisert nærmere hvordan dette skal måles. Som vi har gjennomgått i kapittel 2.3, er det mest relevante datagrunnlaget tilgjengelig hos Statistisk Sentralbyrå i deres statistikker for henholdsvis nystartede personlig eide foretak og etablerere i AS og ASA. Mens tendensen blant de personlig eide foretakene er at andelen kvinner øker og kan forventes å nå 40 prosent rundt 2016 dersom trenden hittil fortsetter, tyder dataene for AS og ASA på at det for denne gruppen ikke er noen økende trend. 40-prosentmålet kan derfor virke realistisk for den første gruppen, men ikke for den andre, og det er derfor viktig at handlingsplanen er presis på om målet gjelder alle grupper av entreprenører, eller bare bestemte grupper.

Gitt at intensjonen er å heve den *samlede* andelen av kvinner blant entreprenører til 40 prosent virker det lite realistisk å tidfeste måloppnåelsen. Dette er en type mål som det synes mer rimelig å beholde som en visjon.

Når det derimot gjelder delmål om at 40 prosent av ressursene innenfor ulike typer virkemidler skal gå til kvinner eller kvinnerettede prosjekter, er dette med dagens praksis i Innovasjon Norge og SIVA klart definerte mål som er enkle å forholde seg til. Praksis har også vist at dette er håndterbare mål og de synes kurante å tidfeste. Tilsvarende gjelder for målet om 40/60 prosent fordeling mellom kjønnene i styrer, råd og bedriftsledelse innenfor virkemiddelaktørenes målgrupper, også dette synes realistisk å nå. Men det gjelder vel å merke de målgrupper som nyter godt av virkemiddelaktørenes tjenester.

Oppfølging av handlingsplanen

Hovedinntrykket er at handlingsplanen har hatt en viktig rolle for å styrke virkemiddelaktørenes arbeid for økt likestilling blant deres målgrupper. Den har både hatt betydning for at virkemiddelaktørene har prioritert kvinnesatsingen, og den har bidratt til at det også har skjedd en samordning mellom noen av virkemiddelaktørene i oppfølgingen av denne satsingen.

I de foregående kapitler har vi gjennomgått hvordan de enkelte aktørene har fulgt opp de ulike tiltakene, og dette er sammenstilt i tabell 8.1. Begge de to generelle likestillingstiltakene er gjennomført. Tiltak 1 vedrørende svangerskapspenge og foreldrepenger for selvstendig næringsdrivende har stor betydning for de selvstendig næringsdrivende og er viktige for likestillingen her, og det har trolig også noe betydning for kvinner som vurderer å starte som selvstendig næringsdrivende. Når det gjelder det andre tiltaket om å få flere menn til å ta ut mer av foreldrekvoten, er dette viktig for likestillingen i næringslivet, men det er mer usikkert hvilken betydning det har for kvinners roller som entreprenører.

Prioriteringen av kvinner i virkemiddelapparatet er fulgt opp av alle berørte departementer, riktignok på noe ulike måter og med varierende engasjement, men stort sett må oppfølgingen karakteriseres som tilfredsstillende. Dette har vært en viktig faktor som har skapt et press på de ulike virkemiddelaktørene for å følge opp. Ved en videreføring av handlingsplanen er det viktig at disse rutinene følges opp, men det er ikke lenger noen grunn til å se på det som et eget tiltak.

Innovasjon Norge har fulgt opp handlingsplanens tiltak, med unntak av Nyvekst som ble evaluert i 2010, med svake resultater, og ordningen ble derfor faset ut. Innovasjon Norge har lagt hovedvekt på en bred og integrert kvinnesatsing supplert med de tre spesifikke tiltakene (ledermotor, årets gründerkvinner og Fyrtårn), og denne strategien synes adekvat. Kvinnesatsingen i SIVA som er integrert i deres bredere satsing "Kvinnovasjon" synes også å være adekvat. Ved en videreføring av handlingsplanen vil oppfølging av tiltak hos begge disse aktørene stå sentralt.

Situasjonen for Norges Forskningsråd er noe annerledes siden dette er en helt annen type aktør enn SIVA og Innovasjon Norge. Men de to tiltakene i handlingsplanen er fulgt opp på en god måte og i henhold til de forventninger som ligger i handlingsplanen. Ved en videreføring av handlingsplanen er det imidlertid viktig å tenke nærmere igjennom hvordan Forskningsrådet bør involveres.

Tabell 8.1. Oversikt over oppfølgingen av handlingsplanens tiltak.

Tiltak	Oppfølging hittil
<i>Likestilling</i>	
1. Rett til svangerskapspenge og foreldrepenge for selvstendig næringsdrivende	Tiltaket er gjennomført
11. Satsing for å få flere menn til å ta ut mer enn fedrekvoten	Er fulgt opp, fortsatt behov for oppfølging, men lite relevant for kvinner og entreprenørskap
<i>Prioritering av kvinner i virkemiddelapparatet</i>	
3. Felles tekst i tildelingsbrev og mål for prosentdel kvinner	Er fulgt opp stort sett på en tilfredsstillende måte
<i>Innovasjon Norge</i>	
2. Støtteordning for nyetablerte vekstbedrifter i distriktene (NyVekst)	Tiltak avvirket og uaktuelt for videreføring
4. Nettverkskreditt	Tiltak avvirket som tjeneste i regi av Innovasjon Norge
5. Forsterket kvinnesatsing	Er fulgt opp og gjort til hovedstrategi i Innovasjon Norge
9. Mentorordning for unge etablerere	Tiltak først i full drift fra 2011, kvinner er en prioritert målgruppe.
	Andre relevante tiltak rettet mot kvinnelige ledere og entreprenører: <ul style="list-style-type: none"> • Ledermentor rettet mot kvinnelige ledere • Årets gründerkvinne • Fyrtårn
<i>Norges Forskningsråd</i>	
6. Kvinnesatsing i VRI-programmet	Er fulgt opp på en god måte
12. Forskningsprogram om entreprenørskap og kvinner (MER)	Tiltak er i gang, viktig for utvikling av kunnskapsgrunnlaget
<i>SIVA</i>	
7. Kvinnesatsing i Inkubatorprogrammet	Er fulgt opp på en god måte og integrert i SIVAs bredere program "Kvinnovasjon"
<i>Fylkeskommunene og kommunene</i>	
8. Vekt på kvinner og ungdom i forvaltning av regionale utviklingsmidler	Er fulgt opp av de fleste fylkeskommuner, men det varierer i hvilken grad det er fulgt opp
10. Førstelinjetjeneste for næringsutvikling i kommunene	Følges opp nå, særlig fra Innovasjon Norge sentralt. Mer uklart hvor tydelig oppfølgingen er på regionalt nivå.

Når det gjelder fylkeskommunenes roller i forvaltning av regionale utviklingsmidler, har de fleste lojalt fulgt opp handlingsplanen og de føringer KRD har gitt, men det varierer hvor tydelige fylkeskommunene har vært i prioriteringen av dette, samtidig som det er uklare sammenhenger mellom de verbale prioriteringene og den faktiske bruken av ressurser. Ved en videreføring av handlingsplanen, vil fylkeskommunene fortsatt kunne spille en viktig rolle.

Tiltaket vedrørende førstelinjetjenesten er vel det tiltaket der det eksisterer størst uklarhet med hensyn til oppfølging, og som omtalt tidligere, kunne det vært forventet at fylkeskommunene gir sterkere føringer for oppfølging av kvinneperspektivet i denne tjenesten. I videreføring av handlingsplanen vil det være naturlig med en fortsatt vektlegging av førstelinjetjenesten, og at det bør stilles krav om at den er klarere og mer eksplisitt i sin satsing på kvinner.

8.2 Erfaringer fra Sverige

I Sverige har man de siste årene hatt omfattende satsinger for å fremme kvinners roller som entreprenører og ledere i næringslivet, eller det som på svensk heter "kvinnors företagande". I det følgende gir vi en kort oppsummering av hovedelementene i disse satsingene.

*Satsinger 2007-2010*¹⁸

I 2007 ble det lansert et program over ti år – med en innsats på 100 millioner svenske kroner per år – for å fremme kvinners företagande. Målet var at minst 40 prosent av nye foretak skulle startes av kvinner, men det var ingen tidfesting av når dette målet skulle nås. Programmet besto av følgende elementer (ansvarlig for oppfølging i parentes), og dette er sammenstilt i boksen på neste side:

- Nasjonalt foretaksstimulerende program (Tillväxtverket)
- Nasjonalt ambassadørprogram for kvinner företagande (Vinnova)
- Integreert database for nyetableringer (SCB)
- Bankdialog om kvinner og nyetableringer
- Styreprogram for kvinner (Almi Företagspartner AB)
- Studie av kvinners nyetableringer og innovasjoner (FN)
- Studie av regionale støtteordninger for foretak (Tillväxtanalys)
- Studie av valget om å bli selvstendig næringsdrivende (egenföretagare).

Det nasjonale foretaksprogrammet inneholdt en rekke virkemidler for å stimulere og støtte kvinner i roller som entreprenører og foretaksledere med det overordnede målet å få flere kvinner til å starte foretak, og at flere foretak ledet av kvinner blir vekstforetak. En rekke virkemidler ble anvendt, som rådgivning, mentorvirksomhet, eierskifteprogram, innsatser rettet mot studenter i universitet og høyskoler, utvikling av finansieringsmuligheter og holdningsskapende arbeid.

Det nasjonale ambassadørprogrammet innebar at man fikk plukket ut en del kvinnelige entreprenører og ledere som skulle synliggjøre kvinner i disse rollene. I følge nettsiden finnes i dag 880 ambassadører som besøker skoler, universitet og høyskoler og forteller om sine erfaringer og inspirerer kvinner og jenter til å se start av egen virksomhet som en mulig karrierevei.

Det ble også organisert en dialog med bankvesenet for å gjennomgå hvordan kvinner møtes i dette systemet, mens styreprogrammet for kvinner hadde som mål å synliggjøre kvinner som styremedlemmer. En kan ellers merke seg at flere av punktene i programmet gjelder utvikling av kunnskapsgrunnlaget om kvinners roller som entreprenører og mer generelt analyse av innovasjonssystemet og innovasjonsprosesser i et kjønnsperspektiv, noe vi kommenterer senere.

Generelt kan det sies at det er mange kjente elementer i denne satsingen, og flere er prøvd i Norge, både som ledd i handlingsplanen for mer entreprenørskap blant kvinner, og på andre måter. Men til forskjell fra det som skjer i Norge fremstår den svenske satsingen, i alle fall slik den er beskrevet på nettet, som mye mer systematisk og bredt anlagt, og den er lansert som en samlet satsing. Og ikke minst er det prioritert ressurser til denne satsingen – 100 millioner svenske kroner per år – som langt overgår de satsinger man har i Norge.

*Satsinger 2011-2014*¹⁹

Den svenske satsingen på kvinners företagande blir videreført i perioden 2011-2014, men nå innenfor en mer begrenset ressursramme på 30 millioner SEK per år. Målet for satsingen er i hovedsak den samme som tidligere, nemlig å bidra til at flere kvinner starter foretak og at flere foretak ledet av kvinner vokser. Men kunnskapsutvikling rundt dette er også en viktig del av målet; det er spesifisert at satsingen skal gi økt kunnskap og kompetanse om kvinners företagande hos allmenheten, i næringslivet og hos offentlige aktører. Det er videre angitt at det skal arbeides særskilt for å nå kvinner innen de "grønne" næringene samt i tjenesteytende næringer, herunder kreative og kulturelle næringer, omsorgsnæringene og utdanning, det vil si i næringer der kvinner i utgangspunktet står relativt sterkt.

¹⁸ Fremstillingen er basert på informasjon fra <http://www.regeringen.se/sb/d/12388>

¹⁹ <http://www.regeringen.se/sb/d/8649/a/162474>.

Regeringens insatser för kvinnors företagande 2007-2010

Nationellt företagsfrämjande program

För att främja kvinnors företagande fick Tillväxtverket i uppdrag att genomföra ett nationellt program för kvinnors företagande. Det övergripande målet för programmet var att bidra till att fler kvinnor startar företag och att företag som drivs av kvinnor växer.

Programmet bestod av en mängd insatser som affärsutveckling, rådgivning, mentors- och ägarskiftesprogram, insatser riktade mot högskole- och universitetsstudenter, utveckling av finansieringsmöjligheter (Almis innovationsfinansiering, affärsänglar), attitydpåverkande projekt m.m. Stor del av arbetet, inte minst inom affärsutveckling, bedrevs nära företagarna av privata, ideella och offentliga aktörer på lokal och regional nivå.

Nationellt ambassadörsprogram

För att synliggöra företagande kvinnor startade Tillväxtverket tillsammans med Näringsdepartementet ett nationellt ambassadörsprogram för kvinnors företagande. Idag finns 880 ambassadörer som genom att tala i skolklasser, på universitet och i olika nätverk inspirerar andra att se företagande om ett möjligt karriärval. De berättar om sin företagares resa och vad det innebär att vara företagare. Syftet med satsningen är att inspirera kvinnor och flickor att se företagande som ett möjligt val och ett sätt att förverkliga idéer. Mer information om programmet finns på www.ambassadorer.se

Nationellt forskningsprogram

Verket för innovationsforskning (Vinnova) fick i uppdrag att driva ett nationellt forskningsprogram för kvinnors företagande 2007-2009. Syftet var att få fram ny kunskap som kan användas för att förbättra förutsättningarna för kvinnor att starta, utveckla och driva företag. Forskningen skulle belysa kvinnors företagande på individnivå och på strukturell branschnivå.

Integrerad databas för företagande

Statistiska Centralbyrån (SCB) fick 2007 i uppdrag att bygga ut en databas med uppgifter om företagare och företag i ett könsperspektiv. Databasen finns nu tillgänglig och möjliggör analyser om kvinnors och mäns företagande ur flera olika perspektiv såsom utbildningsbakgrund, bransch, antal sysselsatta etc.

Bankdialog om kvinnors företagande

Under 2007 genomfördes en första dialog med banker om kvinnors företagande. På mötet kom parterna överens om att det fanns behov av att samarbeta på området. Under 2009 genomfördes en andra dialog som ledde till att Bankföreningen åtog sig att sammanställa en arbetsgrupp för att ta fram och initiera insatser på området.

Styrelseprogram för kvinnor

Almi Företagspartner AB fick i uppdrag att genomföra ett nationellt styrelseprogram för kvinnor, Styrelsekraft. Syftet var att synliggöra kvinnor som kan sitta i bolagsstyrelser. Totalt valdes 200 kvinnor ut för att delta i ett exklusivt mentorskapsprogram och få stipendier till valfri styrelseutbildning.

Studie om kvinnors företagande och innovationer

Regeringen genomför tillsammans med FN-organet UNCTAD en studie om kvinnors företagande och innovationer. Syftet med studien är att undersöka innovations- och entreprenörskapsprocesser utifrån ett könsperspektiv. Studien ska undersöka om det finns specifika hinder för kvinnor jämfört med män att starta, driva och utveckla företag.

Studie om regionala företagsstöd

Tillväxtanalys fick i uppgift att göra en analys av vissa regionala företagsstöds anpassning till rådande och framtida näringsstruktur ur ett könsperspektiv. Studien skulle undersöka huruvida de regionala företagsstöden speglar den rådande företagarpopulationen i länen avseende könsfördelningen hos ledningen i företagen. Myndigheten skulle ge konkreta förslag på hur de regionala företagsstöden kan utformas och fördelas för att nå en jämnare könsfördelning bland stödmottagarna.

Studie om valet att bli egenföretagare

Under 2008 genomförde Regeringskansliet en studie om kvinnors och mäns val att bli egenföretagare. Syftet med studien var att öka förståelsen för vad som påverkar beslutet att bli egen företagare. Arbetet resulterade i rapporten, Incentives to self-employment decision in Sweden: a gender perspective, innehållande en analys av framtagna fakta.

(Kilde: <http://www.regeringen.se/sb/d/12388>)

Satsingen er konsentrert om følgende:

- Mentorprogram
- Styrearbeid
- Innovasjonsfinansiering
- Eierskifte
- Rådgivning i forbindelse med mikrofinansiering til kvinner med utenlandsk bakgrunn.

Satsingen iverksettes gjennom selskapet Almi Företagspartner AB.²⁰

Forskning

Det kan være verdt å understreke at systematisk kunnskapsutvikling inngår som en viktig del av den svenske satsingen. Allerede i 2004 ble det satt i gang et forskningsprogram om kjønnsperspektiv på innovasjonssystem og likestilling, og i perioden frem til 2008 ble det finansiert i alt ti prosjekter med en samlet ramme på 25-20 millioner SEK. Dette ble videreført i et oppfølgende forskningsprogram under samme tittel for perioden 2008-2011 med en samlet ramme på 30 millioner SEK.

Begge disse programmene er organisert gjennom Vinnova som finansierer forskning og innovasjon i det svenske innovasjonssystemet. De to programmene representerer, sammenliknet med Norge, en betydelig satsing på forskning om kjønnsperspektiver på innovasjon og entreprenørskap.

Det kan også bemerkes at det gjennom Vinnova har blitt organisert et kvalifikasjonsprogram for kvinnelige akademikere som vil kvalifisere seg til å bli professorer – VINNMER-programmet²¹. Dette har pågått siden 2007 med en økonomisk ramme på 50 mill SEK per år. Etter at programmet har blitt utvidet med støtte fra EU-kommisjonen, er målet å gi støtte til “det underrepresenterte kjønn”.

Hittil har man ikke hatt noe tilsvarende i Norge, men Norges Forskningsråd har nå tatt initiativ til et tilsvarende program i Norge – Balanse – som foreslås startet opp fra 2012. I forslaget til budsjett er det foreslått 20 millioner kr i 2012, og med en videre en opptrapping til det kommer opp i 50 millioner kroner i 2015.

Sverige sammenliknet med Norge

Det ville være ønskelig gå nærmere inn og undersøke de svenske erfaringene, herunder om det foreligger noen evalueringer av hele eller deler satsingen for perioden 2007-2010, og hva de to forskningsprogrammene har ført til av økt innsikt om kjønnsperspektiver på entreprenørskap og innovasjon. Det ligger imidlertid utenfor rammen av denne evalueringen.

På grunnlag av det vi har referert foran, kan det imidlertid oppsummeres noen punkter med hensyn til hvordan den svenske satsingen avviker fra den norske. De viktigste synes å være følgende:

- Den svenske strategien har et tydeligere og mer enhetlig fokus (kvinnors foretagande)
- Porteføljen av satsinger er enklere og har bedre sammenheng
- En sterkere prioritering av å utvikle kunnskapsgrunnlaget
- Det brukes betydelig mer ressurser på satsingen, og det er et samlet budsjett for den.

Dette vil være viktige momenter for å vurdere hvordan den norske strategien kan utvikles.

8.3 Videreføring av handlingsplanen

Formålet med denne evalueringen er å oppsummere status for arbeidet med planen så langt og skissere aktuelle strategier for å videreføre arbeidet. Videreføringen kan skje på flere måter, noe vi kom-

²⁰ ALMI Företagspartner AB er et statlig eid foretak og er morselskap i et konsern med 19 datterselskap, hvorav 17 regionale selskap. De regionale datterselskapene eies 51 prosent av morselskapet og 49 prosent av regionale eier som landsting og regionforbund.

²¹ <http://www.vinnova.se/sv/Verksamhet/VINNMER/>

mer tilbake til nedenfor, men før det kan det være viktig å reflektere litt over de utfordringer man står overfor på dette feltet.

Utfordringene

Den sentrale problemstilling er fortsatt den betydelige ubalansen som eksisterer mellom kjønnene når det gjelder entreprenørskap og ledelse i næringslivet. Tall vi har referert tidligere i rapporten (kapittel 2) tyder på at ca. 29 prosent av alle entreprenører er kvinner. Andelen er høyere for personlig eide selskap der den ligger på 33-34 prosent i henhold til de seneste tallene fra SSB. For AS og ASA, det vil si de større og for økonomien vesentlig viktigere selskapene, er andelen betydelig lavere, i størrelsesorden ca. 17 prosent. Og mens andelen blant de personlig eide selskapene synes å være økende, er det ikke registrert noen slik tendens blant AS og ASA.

For ledere i eksisterende næringsliv foreligger ikke tilsvarende tall, men det er grunn til å anta at ubalansen mellom kjønnene her i alle fall ikke er mindre enn de tallene som er referert foran. Ved siden av dette er det betydelige sektorielle variasjoner, og det er tendenser til at kvinner står spesielt svakt i teknologiorienterte sektorer og sektorer som kjennetegnes som mannsdominerte næringer, som byggebransjen (jf Spilling 2004).

I forhold til målet om å komme opp på 40 prosent andel av kvinnelige entreprenører og ledere, foreligger det således ganske betydelige utfordringer. Et viktig poeng i denne sammenheng er dessuten at kunnskapen om situasjonen er relativt begrenset, bl.a. er statistikken på området relativt begrenset, og den kommer relativt sent.

Videre er kunnskapsgrunnlag i Norge svakt når det gjelder entreprenørskap, innovasjon og innovasjonssystem i et kjønnsperspektiv, idet det praktisk talt ikke har foregått forskning på dette området i Norge. Vi har derfor begrenset innsikt i hvilken betydning kjønnsdimensjonen har på dette feltet, og dermed også hvilken betydning ulike typer strategier har for å endre på denne ubalansen. Og – selv om det er grunn til å anta at en bedre kjønnsbalanse har en positiv betydning for innovasjon og verdiskaping – har vi i begrenset grad forskningsbasert kunnskap som belegger dette.²² Det er derfor viktig å utvikle kunnskap om dette og hva som er de sentrale forutsetningene for at en bedre kjønnsbalanse skal bidra til mer innovasjon og verdiskaping.

Den eksisterende kunnskapsbasen er også mangelfull med hensyn til hvordan ulike tiltak fungerer. Eksempelvis vil det være et sentralt spørsmål for videreføringen av kvinnesatsingen i virkemiddelapparatet om de mest velegnede virkemidlene er separate tiltak rettet mot det ene kjønn, slik SIVAs Kvinnoinnovasjon er lagt opp, eller om den mest velegnede tilnærmingen er i form av en integrert kvinnesatsing, slik man i hovedsak arbeider i Innovasjon Norge. Det er derfor viktig å utvikle mer kunnskap om dette.

Et annet område som det kan være naturlig å drøfte, er i hvilken grad arbeidet for å styrke kvinners roller som entreprenører primært skal rettes mot sektorer der kvinnene er underrepresentert, eller om man også skal rette interessen mot sektorer der de er overrepresentert. Strategien i Norge har så langt hovedsakelig vært rettet mot sektorer der de er underrepresentert, og bl.a. i Innovasjon Norge har man tatt for seg sektorer der kvinner er spesielt svakt representert. Videre oppfølging på slike områder vil selvsagt være viktig, men det kan også være av stor betydning å se på sektorer der kvinner er i flertall, og analysere hvilke utfordringer man står overfor i slike sammenhenger, herunder hvilke rammebetingelser det er for entreprenørskap. Eksempelvis gjelder dette helse- og omsorgssektoren, der kvinner er i flertall på mange områder, men der det samtidig er begrensede tradisjoner for entreprenørskap. Det kan i denne sammenheng vises til den svenske strategien for 2011-2014 der man arbeider med sikte på å nå kvinner i de "grønne" næringene samt i tjenesteytende næringer (jf.

²² Det kan i denne sammenheng vises til en artikkel i Magma nr 7 i 2010 av Torchia m.fl. som har undersøkt betydningen av kvinner i bedriftsstyrer. Deres funn tyder på at kvinner i styrene kan ha en innflytelse på bedriftens innovasjonsevne. Det samme nummeret har for øvrig flere andre artikler om kvinner i styrer.

kap 8.2). Det er også gjennomført studier av entreprenørskap blant kvinner knyttet til disse næringene (jf Sundin m.fl. 2010).

Det pågående MER-programmet vil trolig bidra til å utvikle kunnskapsgrunnlaget noe, men det vil helt sikkert være en rekke forhold rundt kjønn, entreprenørskap og innovasjon som ikke vil bli studert. Utviklingen av kunnskapsgrunnlaget, og herunder å skaffe bedre og mer løpende statistikk som viser utviklingen på området, vil derfor være en viktig del av det videre arbeidet med handlingsplanen.

Alternativer for videreføring

Vi vil skjelne mellom følgende tre alternativer for videreføring av handlingsplanen:

1. En enkel oppdatering av planen basert i hovedsak på samme form som nå
2. En spissing av planen med et sterkere fokus på entreprenørskap
3. En bredere anlagt plan med fokus på kvinner som entreprenører og ledere.

Det første alternativet innebærer en enkel oppdatering av den eksisterende planen, der man oppdaterer planen med hensyn til de tiltakene som er gjennomført og de tiltakene som fortsatt følges opp. I tillegg bør det trolig også legges inn noen nye tiltak eller forsterke de bestående tiltakene på områder der man ikke har kommet så langt, som utvikling av kunnskapsgrunnlaget og oppfølgingen av kjønnsperspektivet i fylkeskommunene og førstelinjetjenesten.

Det andre alternativet innebærer å utvikle en mer rendyrket strategi avgrenset til entreprenørskap, og som styrker og målretter satsingen på dette området. Det vil innebære at andre tema som kvinner som ledere av vekstbedrifter, kjønnsperspektiver på innovasjonsprosesser m.v. holdes utenfor planen. Poenget er ikke at dette ikke er viktige tema, men ved å avgrense fokus klarere på entreprenørskap, vil det trolig være mulig med en bedre måloppnåelse på dette feltet. Og det vil innebære at planen bringes bedre i samsvar med hva som er planens tittel – mer entreprenørskap blant kvinner.

Det tredje alternativet innebærer å utvikle en bredere strategi mer i samsvar med innholdet i dagens plan. Men det er da viktig at budskapet bør formidles tydeligere enn i dag ved at planen får en tittel som avspeiler at den har som mål å få flere kvinner inn i roller som entreprenører og ledere i næringslivet. Videre er det viktig å utvikle en mer helhetlig og slagkraftig portefølje av tiltak som adresserer problemstillingene bredere og mer systematisk enn det som er tilfelle med dagens handlingsplan.

Forutsetningene for alle disse tre alternativene er at det vurderes som politisk riktig fortsatt å ha kjønnsperspektivet på den politiske agendaen ved denne typen handlingsplan. Det kunne også være et alternativ å erstatte dagens plan rettet mot kvinner med en plan som går for en bredere mangfoldsstrategi der kjønnsperspektivet ble ett av flere perspektiver. Vi vurderer imidlertid dette til å ligge utenfor rammen av hva som skal diskuteres i denne evalueringen, og tar som en forutsetning for den avsluttende diskusjonen at det fortsatt er politisk aktuelt å gå videre med en handlingsplan spesifikt rettet mot kvinner.

Med dette som forutsetning vurderer vi det som mest aktuelt å gå videre med alternativ 2 eller 3 og kommenterer disse to tilnærmingene i det følgende. Det kan selvsagt også være aktuelt med alternativ 1, men det gir seg da nokså greit hva som bør være innholdet i denne oppfølgingen, så vi ser ingen grunn til å bruke plass på å diskutere dette.

8.4 Spisset handlingsplan med fokus på entreprenørskap

Denne strategien innebærer at man rendyrker satsingen på at flere kvinner skal bli entreprenører, og at man tar ut tiltak som ikke har entreprenørskap som sitt primære mål. Porteføljen av tiltak bør dekke en viss bredde av tiltak som både er direkte rettet mot å stimulere entreprenørskap, og bidra til å skape motivasjon for og skape positive holdninger til entreprenørskap. I tillegg bør tiltakene være rettet mot rammebetingelser som er av betydning for kvinners entreprenørskap.

En slik plan kan inneholde tiltak på følgende områder:

- Styrking av kunnskapsgrunnlaget
- Entreprenørskap i utdanningen
- Entreprenørskapssatsingene i Innovasjon Norge og SIVA
- Forskningsrådets entreprenørskapsrelevante satsinger
- Tilgang på risikokapital

Det første punktet gjelder å utvikle et bedre kunnskapsgrunnlag om kjønn og entreprenørskap. Tidligere har det vært lite forskning om dette temaet i Norge. For tiden gjennomføres et forskningsprogram - MER-programmet – der entreprenørskap studeres på grunnlag av registerdata, og der kjønn skal være en gjennomgående dimensjon. Programmet har en samlet ramme på 16 millioner kroner. Det er foreløpig gjennomført en mindre state-of-the-art analyse, og det pågår to større prosjekter. Selv om disse prosjektene vil være viktige, er det likevel begrenset hva de dekker av feltet kjønn og entreprenørskap. Det er derfor behov for å styrke forskningen på feltet for å utvikle bedre innsikter i hvilken betydning kjønnsdimensjonen har for rekruttering til entreprenørskap i ulike situasjoner, og hvilken betydning ulike virkemidler har i denne sammenheng.

På feltet entreprenørskap i utdanningen foregår det relativt mye i Norge, det foreligger blant annet en handlingsplan²³, og det er organisert følgeforskning i tilknytning til programmet. Kjønnsdimensjonen er imidlertid mindre synlig i denne handlingsplanen, og det ville være naturlig å inkludere tiltak på dette området i en handlingsplan for mer entreprenørskap blant kvinner. Innenfor høyere utdanning vil det videre være viktig å kople satsingen på entreprenørskap i utdanningen mot arbeid med kommersialisering av forskning.

Entreprenørskapssatsingene i Innovasjon Norge og SIVA vil naturligvis være en sentral del av en slik strategi. For Innovasjon Norges del vil det bl.a. være aktuelt å knytte det opp mot etablerertilskuddene, mens for SIVAs del vil det være naturlig å knytte det til deres innovasjonsselskap (inkubatorer, forsknings- og kunnskapsparke, næringshager) eller det som mer generelt karakteriseres som innovasjonsmiljøer. Men hovedfokus i satsingen bør da være på entreprenørskap.

I utviklingen av entreprenørskapssatsingen bør det vurderes om man skal prioritere bestemte sektorer. Her vil det trolig være av særskilt interesse å gå inn på områder der kvinner i utgangspunktet står sterkt, men der det er begrensede tradisjoner for entreprenørskap, som eksempelvis i deler av helse- og omsorgssektoren.

Forskningsrådet vil ha en viktig rolle i utvikling av kunnskapsgrunnlaget, og MER-programmet bør suppleres med ett bredere forskningsprogram om kjønn og entreprenørskap, jf hvordan slik forskning har blitt organisert av Vinnova i Sverige. I tillegg bør det vurderes om enkelte av Forskningsrådets virkemidler er egnet for å inngå i en handlingsplan for kjønn og entreprenørskap. Det mest relevante programmet er trolig FORNY-programmet, som gjelder kommersialisering av forskningsbasert kunnskap, og det virker for så vidt underlig at dette programmet ikke er inkludert i handlingsplanen.

Et annet område som er sentralt for entreprenørskap, men som man ikke har inkludert i handlingsplanen så langt, er tilgang til risikokapital. Dels er det et behov for å utvikle kunnskapsgrunnlaget; oss bekjent har det ikke skjedd forskning i Norge som analyserer finansielle spørsmål i tilknytning til entreprenørskap, herunder tilgang til risikokapital, i et kjønnsperspektiv. Dernest kan det tenkes organisert en "dialog" med nøkkelaktører blant finansielle aktører etter modell av den svenske bankdialogen, jf. omtale i kapittel 8.2. Det er viktig å understreke at det ikke er aktuelt å vurdere egne finansielle ordninger for kvinner eller noen form for kvotering av midler. Det dreier seg derimot om å avklare om det finnes barrierer som hemmer kommunikasjonen mellom finansielle aktører og kvinner med interessante prosjekter, og å synliggjøre muligheter for kvinnelige entreprenører.

²³ For nærmere informasjon om handlingsplanen for entreprenørskap i utdanningen, se <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/pressemeldinger/2009/mer-entreprenorskap-i-utdanningen.html?id=575012>.

I det videre arbeidet med handlingsplanen vil det være et stort potensial for å gi handlingsplanen mer slagkraft hvis den organiseres i et samspill med flere aktører både nasjonalt og regionalt. På det nasjonale planet vil det være naturlig å samarbeide med næringslivets sentrale organisasjoner, spesielt gjelder dette NHO og Ungt Entreprenørskap dersom man skal fokusere på entreprenørskap i utdanningen. Det vil videre være nærliggende å tenke seg en regional organisering av en satsing for mer entreprenørskap blant kvinner, og da vil samspillet med de regionale partnerskapene og kommunenes førstelinjetjeneste være sentralt. Gitt den desentraliserte strukturen av Innovasjon Norge og SIVAs innovasjonsmiljøer, gis det et stort potensial for å organisere mobiliserende prosjekter i samspill mellom de ulike aktører på regionalt nivå.

8.5 Bredere tilnærming rettet mot kvinner i entreprenørskap, innovasjon og ledelse

Et alternativ til en spisset satsing på entreprenørskap blant kvinner, er å utvide satsingen til å gjelde helt bredt kvinner i entreprenørskap, innovasjon og ledelse. Denne strategien innebærer at man tar konsekvensen av den innretningen handlingsplanen allerede har i praksis, med et bredt fokus på kvinner i entreprenørskap, innovasjon og ledelse. Poenget er at dette må tydeliggjøres, og det må være en god sammenheng mellom handlingsplanens tittel, hovedmål og dens portefølje av tiltak. En utfordring vi har på norsk, er at vi mangler et samlende begrep tilsvarende det svenske begrepet "företagande". I mangel av noe bedre brukes her begrepene "entreprenørskap, innovasjon og ledelse".

En slik handlingsplan kan bygges opp med elementer av samme typen som en handlingsplan spisset mot entreprenørskap, dels kan de entreprenørskapsrettede virkemidlene inngå. Men samtidig må den også inneholde virkemidler som bredt dekker entreprenørskap, innovasjon og ledelse. Det kan tenkes tiltak på følgende områder:

- Styrking av kunnskapsgrunnlaget
- Kvinnesatsinger i UoH-sektoren
- Kvinnesatsingene i Innovasjon Norge og SIVA
- Kvinnesatsingen i Forskningsrådet

Elementene i denne tilnærmingen er hovedsakelig i de samme kategorier som entreprenørskapssatsingen, men med et bredere fokus. Når det gjelder styrking av kunnskapsgrunnlaget, er det i tillegg til forskning som tar opp entreprenørskap i et kjønnsperspektiv, behov for omfattende forskning som belyser innovasjon og innovasjonsprosesser og ledelse i et kjønnsperspektiv. Her er det mye å lære av den svenske tilnærmingen med analyse av det nasjonale innovasjonssystemet i et kjønnsperspektiv.

Når det gjelder universitets- og høgskolesektoren, vil det være naturlig å ta opp med sektoren (gjennom UHR) å organisere en egen kvinnesatsing med elementer som:

- Stimulere kvinner til i større grad å søke studieområder som tradisjonelt er mannsdominerte
- Integre tema knyttet til kjønnsperspektivet i fagområder av relevans for ledelse, innovasjon og entreprenørskap
- Utvikling av kvinnenettverk for å stimulere interessen blant kvinner i akademia til arbeid med innovasjon, entreprenørskap og kommersialisering.

Kvinnesatsingene i Innovasjon Norge og SIVA vil være sentrale elementer i handlingsplanen, og det bør vurderes hvordan disse satsingene bør bygges ut. Spesielt Innovasjon Norge er en stor organisasjon, og det kreves trolig en betydelig merinnsats for at kjønnsperspektivet skal bli ivaretatt fullt i alle deler av organisasjonen. Tilsvarende bør det vurderes aktuelle satsinger i Forskningsrådet. Den nye satsingen *Balanse* vil være relevant i denne sammenheng. I tillegg kan man vurdere hvilke muligheter det eksisterer for å styrke kjønnsbalansen innenfor større næringsrettede innovasjonsprogrammer som BIP (brukerstyrt innovasjonsprosjekt) og BIA (brukerstyrt innovasjonsarena).

Også i denne tilnærmingen vil det være et stort potensial for en regional organisering av prosjekter, der man arbeider i samspill mellom virkemiddelapparatet og de regionale partnerskapene.

8.6 Generelle krav til en handlingsplan

Vi vil ikke trekke noen klar konklusjon med hensyn til hvilken av de to strategiene som bør velges, ettersom dette vil være knyttet til de overordnede målene og ambisjonene til satsningen. Men det er forhold som peker i retning av at en rendyrket entreprenørskapsstrategi er lettere å implementere, enn en bredere strategi som både inkluderer entreprenørskap, innovasjon og ledelse.

Uavhengig av hvilken strategi som velges for videreføring av handlingsplanen, bør det stilles krav til dens utforming. Hovedpunktene kan oppsummeres til følgende:

- Planen må inneholde en klar beskrivelse av hva som oppfattes som hovedutfordringene
- Det må formuleres klare mål, og i den grad det formuleres kvantitative mål, må det være klart hva slags data måloppnåelsen skal relateres til. Vår anbefaling er at målene knyttes til statistikk fra SSB.
- Dersom måloppnåelse skal tidfestes, bør det være godtgjort at man gjennom anviste tiltak faktisk har mulighet til å nå målet. Alternativt kan et mål formuleres som en visjon.
- Det er viktig at SSB utvikler bedre statistikk for kvinner og entreprenørskap, og denne bør oppdateres hurtigere enn det som er tilfelle i dag.

Dersom det velges å gå aktivt videre med handlingsplanen, bør dette følges opp med mer ressurser enn det som så langt har vært tilfelle. Vi viser i denne sammenheng til den betydelige større ressursinnsatsen som den svenske regjeringen har brukt på sin satsing for kvinners foretagande.

For å sikre en bredere mobilisering er det også viktig at det samspilles med flere aktører, både nasjonale og regionale. I tillegg er det viktig med et tydeligere politisk lederskap bak handlingsplanen. Selv om det er en styrke at så mange departementer står bak, blir det en svakhet dersom det ikke er ett departement som tar et tydelig lederskap. Ved videreføring av handlingsplanen vil det være viktig at NHD, som koordinerer arbeidet med planen, tar en tydeligere rolle i å fronte oppfølgingen av planen.

Litteratur

- Arnesen, T. (2009).** "Næringslivets erfaring med førstelinjetjenesten i Hedmark". ØF-rapport nr. 12/2009
- Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet: Prop. 1 S (2010-2011)**
- Damvad (2010).** *State of the art in entrepreneurship research. A policy-oriented review with particular emphasis on the gender perspective and the Norwegian context.*
- Fougner, E. (2009a).** Fedres uttak av foreldrepenger etter fødsel. Arbeid og velferd nr. 1/2009.
- Fougner, E. (2009b).** Hvorfor tar selvstendig næringsdrivende fedre kortere foreldrepermisjon? *Arbeid og velferd* nr. 3/2009.
- Kommunal- og regionaldepartementet: Prop. 1 S (2008-2009)**
- Kommunal- og regionaldepartementet: Prop. 1 S (2010-2011)**
- ECON (2007).** Kommunene som førstelinje i småskala næringsutvikling – evaluering av pilotprosjekt i 47 kommuner" ECON-rapport nr. R-2007-030
- Ljunggren, E., G.A. Alsos, N. Amble, R. Ervik, T. Kvidal og R. Wiik (2010).** "Gender and innovation. Learning from regional VRI-projects." Nordlandsforskning, NF-rapport 2/2010.
- Næringsssenteret i Vestfold (2009).** Mentorpiloter IN 2008/09. Sluttevaluering.
- Rambøll Management (2008).** Evaluering av Kvinner i Fokus og Nettverkskreditt.
- Schumpeter, J. A. (1934, 1996).** *The theory of economic development.* London, Transaction Books.
- Spilling, O. R. (2005).** Women entrepreneurship, management and ownership in Norway 2004. A statistical update, NIFU STEP Studies in Innovation, Research and Education.
- Spilling, O. R. (2006).** Om entreprenørskap. I Spilling, O.R. *Entreprenørskap på norsk.* Bergen, Fagbokforlaget: 21-47.
- Spilling, O.R., B.H. Hansen og E.S. Bjørnåli (2010).** *Evaluering av Nyvekst.* NIFU STEP rapport 26/2010.
- St.meld. nr. 25 (2008-2009).** "Lokal vekstkraft og framtidstru. Om distrikts- og regionalpolitikken.
- Sundin, E., M.Tillmar og M. Renstig (2010).** Varför ska kvinnor starta företag inom vård och omsorg? Stockholm: Tillväxtverket.
- Torchia, M., A. Calbro og M. Huse (2010).** Påvirker kvinner i styrer bedriftens innovasjonsevne? Betydningen av styrets beslutningskultur. Magma 7-2010.

Vedlegg: Referansegruppe og kontaktpersoner

I forbindelse med evalueringen har det blitt organisert en referansegruppe med følgende sammensetning:

Fra departementene:

Vigdis Nessøe, Nærings- og handelsdepartementet
Helene Edwardsen, Kommunal- og regionaldepartementet
Hege Bull Engelstad Nordstrand, Barne-, likestillings og inkluderingsdepartementet
Unni Nikolaysen, Kunnskapsdepartementet
Grete Gausemel, Landbruks- og matdepartementet
Wenke Brenna, Forbruker og administrasjonsdepartementet
Randi Marie Holtungen, Fiskeri- og kystdepartementet

Fra NAV:

Ellen M. Bøvre

Fra virkemiddelapparatet:

Hanne Mari Førland, Norges Forskningsråd
Åse Kaurin, Norges Forskningsråd
Silje Jansen, Innovasjon Norge
Anne Marie Kittelsen, Innovasjon Norge
Randi Torvik, SIVA
Grethe Johnsen, SIVA
Brit Kufaas, SIVA

Fra fylkeskommunene:

Gleny Foslie, Sør-Trøndelag fylkeskommune

Gruppen har hatt tre møter, nemlig 3. mars, 7. april og 25. mai 2011.

Gruppen har blitt benyttet aktivt i arbeidet, i det første møtet ga alle representantene en redegjørelse for hvordan handlingsplanen hadde blitt fulgt opp i de respektive departement eller virkemiddelaktører, og hvilke erfaringer man hadde fra dette arbeidet. Vi dere har personen blitt benyttet aktivt i å få tilgang til relevant dokumentasjon om handlingsplanens oppfølging. Det har også blitt gjennomført møter med flere av kontaktpersonene, spesielt gjelder dette de tre virkemiddelaktørene.

Ved siden av dette har det blitt gjennomført et møte med gründerkvinner. Møtet fant sted 5. mai, og følgende gründere deltok:

Siri D. Skøien, Comlight AS
Kathrine Roede, Tid Til Salgs
Tone Lise Forbergskog, Tone Lise Akademiet

I tillegg deltok Anne Marie Kittelsen (Innovasjon Norge) og Brit Kufaas (SIVA) samt prosjektgruppen. Flere gründere var invitert, men hadde ikke anledning til å delta.

I møtet ble de tre gründernes historier presentert, og deres erfaringer med virkemiddelapparatet ble diskutert. De ble videre utfordret til å vurdere betydningen av de ulike tiltakene i handlingsplanen for mer entreprenørskap blant kvinner.

Nordisk institutt for studier av
innovasjon, forskning og utdanning

Nordic Institute for Studies in
Innovation, Research and Education

www.nifu.no