

**Takt og utakt, sagt og usagt  
Kjønnsrettferdighet og kvotering i  
lokalpolitikken**

**Ingrid Guldvik**

**Dr. polit. avhandling 2005  
Institutt for sosiologi og statsvitenskap  
Fakultet for samfunnsvitenskap og teknologiledelse  
Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, NTNU Trondheim**

\* ISBN 82-471-7198-8 (elektronisk)

\* ISBN 82-471-7199-6 (trykt)



Til minne om  
Ingrid Alfrida Guldvik  
(1907 – 1937)



## Forord

Jeg møtte aldri farmor. Odelsjenta som vokste opp på et gårdsbruk i Nord-Trøndelag på begynnelsen av 1900-tallet. Hun gifta seg, overtok gården og fikk fire barn. Da hun døde i barselseng bare 30 år gammel var hun ikke bare mor og gårdbruker, hun hadde også vært med på å stifte kvinneutvalget i Stod arbeiderlag i 1937. Hva var det som motiverte ei ung småbarnsmor og gårdbruker til å arbeide i et lokalt kvinneutvalg i 1930-åra? Hun hadde et sterkt samfunnsengasjement. Hun ønska å forandre arbeiderklassens sosiale kår, hun søkte rettferdig fordeling av goder og byrder. Men medlemmene i kvinneutvalget hadde også et ønske om å bedre kvinners stilling. De etablerte bl.a. en arbeidsskole for piker. Farmors dagligliv og politiske engasjement vil jeg aldri finne helt ut av, men da jeg starta arbeidet med denne avhandlinga ønska jeg å forstå mer av forholdet mellom rettferdighet og kjønn i dagens lokalpolitiske landskap, ca 70 år etter farmor og 90 år etter at norske kvinner fikk alminnelig stemmerett.

Derfor la jeg ut på ei lang avhandlingsreise i 1999. Lite visste jeg om hva det innebar av arbeid, utholdenhet og forsakelser. Underveis har det vært mange stopp og opp til flere sidespor, men ingen direkte avsporinger. Når jeg nå er ”framme”, vet jeg at dette bare er et midlertidig stopp – jeg er i transitt. Avhandlinga viser hvor jeg er på mi kunnskapstrekk akkurat nå, i morgen har jeg reist lenger.

Det hele starta med et treårig forskningsrådsprosjekt i 1998. Prosjektrapporten fullførte jeg i 2002. Avhandlinga bygger på dette prosjektet. Norges Forskningsråd finansierte også billett og et halvt års opphold ved University of Wisconsin, Madison, vinter/vår 2000. Instituttsektoren har ikke all verdens muligheter til å støtte dr.gradsarbeid økonomisk. Men Østlandsforskning har, i regi av direktørene Per Hetland og Tone Haraldsen, lagt inn midler til arbeidet mitt så langt instituttet har evnet. Da jeg nærma meg siste etappe av reisa dukka det opp to stipender; ett fra Kvinneuniversitetet Løten sitt forskningsfond og ett fra Norsk faglitterær forfatter- og oversetterforening. Jeg løste billett til et måneds opphold ved Det norske instituttet i Roma. Pengene kom også godt med til kjøp av litteratur og andre nødvendigheter. En hjertelig takk til alle som har gjort reisa mi økonomisk mulig å realisere! Og en stor takk til University of Wisconsin, Madison og Det norske instituttet i Roma/Universitetet i Oslo, som gjestfritt stilte kontorplass til disposisjon.

Ei reise i kunnskapens rike gjør en (for seg) sjøl, men ikke i ensomhet. To personer har vært tett på. Om de ikke var på toget, så har de stått parat på perrongen ved behov, veileder Beatrice og samboer Trond. Beatrice Halsaa er et funn med sine kritiske, kreative og konstruktive kommentarer. Veiledningene ga inspirasjon og dynamikk til

kunnskapsreisa. Etter våre mange veiledningsår sammen kan professor Halsaa nå slippe taket og "bare" være min venn og fagfelle. I diskusjoner med Trond har feministisk teori møtt utfordringer i forhold til ikke-feministisk vitenskapshistorie. Vi har ikke alltid vært på samme spor, men reisa fortsetter - sammen. Takk for at dere trodde på meg!

Professor Per Arnt Pettersen var biveileder og rådgiver i aller første fase av prosessen, mens professor Elin Kvande tok jobben som biveileder i siste fase. Elin brukte "utenforblikket" til å stille nye, relevante spørsmål til teksten. Dessuten er hun en dyktig motivator. Underveis har jeg søkt gode lesere. Jan Andersen, HiL, Jan Fridthjof Bernt, UiB, Kjersti Fjørtoft, UiT og Hanne Svarstad, NINA, har lest og kommentert større eller mindre deler av teksten. Ingvild Sigstad Begg, HiL, har lest korrektur. Ann Iren Linnerud Bråthen, ØF, har bistått med datateknisk kompetanse. Takk for gode råd og innspill fra dere alle! Og samtidig en takk til informantene som stilte opp til intervju i en travel hverdag!

Kolleger på Østlandsforskning har tålmodig latt meg slippe fellesoppgaver når jeg har bedt om å få prioritere prosjektet mitt. Forskningsleder Lene Nyhus har tøyd seg langt for å skjerme meg. Kolleger på ØF og Høgskolen i Lillehammer er mitt nære faglige fellesskap. Her burde jeg nevne mange som har vært inspirasjonskilder og forbilder, men Torhild Andersen og Janneke van der Ros får stå som gode representanter for fagfellesskap og vennskap. Og så må jeg nevne det inspirerende, mangeårige samarbeidet med Ole Petter Askheim og forskergruppa på HiL om Brukerstyrt Personlig Assistanse. ODA-gruppa er et stimulerende forum for diskusjoner om feministiske og andre ideer. Ikke minst har det gitt stort faglig utbytte å delta i det nordiske nettverket for "likestillingsforskere". Jeg er svært takknemlig for all faglig støtte og vennskap!

Noen er viktige hele livet - og langt viktigere enn ei avhandling. Jeg tenker spesielt på mitt opphav og mitt avkom. De stiller i særklasse! Storfamilien, inkludert mine nære venner, viser stadig at de vil meg vel. Det setter jeg uendelig stor pris på. Likevel - avhandlinga står jeg sjøl ansvarlig for, jeg har gjort den, for meg sjøl. Jeg har fått tilfredsstilt mye av min søken etter kunnskap om kjønnsrettferdighet - så langt. Og nå er tida moden for å reise videre.

Lillehammer, desember 2004

Ingrid Guldvik

# Innhold

<b>1 Innledning .....</b>	<b>1</b>
1.1 Likestilling, makt og rettferdighet .....	2
1.2 Kjønnskvotering er utbredt og omstridt .....	5
1.3 Kjønnskvotering i kommuneloven .....	6
1.4 Forklaringer på lav kvinnerepresentasjon i politikken .....	8
1.5 Hovedstruktur og problemstillinger .....	9
1.6 Oppbygging av avhandlinga.....	15
<b>2 Metodologiske tilnærminger.....</b>	<b>17</b>
2.1 Fra forskningsprosjekt til avhandling.....	18
2.2 Om feministisk vitenskapsteori .....	20
2.3 Analytiske tilnærminger .....	25
2.3.1 Diskursanalytisk inspirasjon.....	25
2.3.2 Diskursanalytiske tilnærminger.....	28
2.3.3 Casestudier og overføringsverdi.....	31
2.4 Gruppeintervju og validitet.....	33
2.4.1 Politiske diskurser – grunnlag for gyldig kunnskap om virkeligheten?.....	35
2.4.2 Intervjusituasjonen gir deltakerne innflytelse.....	36
2.4.3 Samhandling motiverer for utfyllende og alternative framstillinger.....	40
2.4.4 Grupper og individer – analyser på begge nivå.....	43
2.4.5 Troverdighet på prøve .....	47
2.5 Argumenter og forståelser nasjonalt og lokalt.....	48
2.5.1 Nasjonalnivået .....	49
2.5.2 Casestudier: Kommuner og valg nemnder .....	50
2.5.3 Gruppeintervju.....	53
2.5.4 Observasjon .....	54
2.5.5 Dokumenter .....	54
2.6 Fylkesmannsstudien .....	55
<b>3 Fenomenet og konteksten.....</b>	<b>57</b>
3.1 Kvinnerepresentasjon .....	58
3.1.1 Medborgerskap .....	58
3.1.2 Meningsrepresentasjon og statistisk representasjon.....	60
3.1.3 Sosial representasjon, ”tilstedeværelsens politikk” og paritet.....	62
3.1.4 Pluralistisk representasjon .....	65
3.1.5 Dilemma mellom individuell og grupprepresentasjon?.....	68
3.2 Kjønnskvotering og kvoteringsregimer .....	70
3.2.1 Forståelse av kjønnskvotering .....	71
3.2.2 Kvoteringsformer og -arenaer .....	74
3.3 Kjønnskvotering i praksis.....	75
3.3.1 Kvoteringstrender i politikken – nasjonalt og internasjonalt.....	76
3.3.2 Kvinnerepresentasjon i lokalpolitikken.....	83
3.3.3 Valgordninger virker inn på kjønnsfordeling.....	87

3.3.4 ”Sterke” versus ”svake” kvoteringsregimer .....	89
3.3.5 Hva slags kvoteringsregimer er kommuneloven og likestillingsloven? .....	91
<b>4 Kjønn og rettferdighet - kjønnsrettferdighet.....</b>	<b>95</b>
4.1 Forståelser av rettferdighet .....	96
4.1.1 Argumenter for og mot kjønnskvoltering .....	97
4.1.2 Omfordeling som rettferdighetsprinsipp .....	99
4.1.3 Anerkjennelse som rettferdighetsprinsipp .....	101
4.1.4 Todimensjonal rettferdighet .....	104
4.1.5 Analytiske skillelinjer .....	107
4.1.6 Tilpassende og transformativt strategier .....	109
4.1.7 Rettferdig politisk kjønnsrepresentasjon .....	112
4.2 Forståelser av kjønn.....	116
4.2.1 Likheter og forskjelligheter .....	117
4.2.2 Kjønnsliggjøring – en dynamisk prosess.....	120
4.2.3 Interaksjon og motstand.....	123
4.3 Kjønnrettferdighet som analysestrategi .....	127
<b>5 Fra konsensus til kontrovers - Lovdebatten på nasjonalt nivå .....</b>	<b>131</b>
5.1 Kjønnskvoltering inn i kommuneloven .....	131
5.2 Konsensus og lite politisk debatt .....	135
5.3 Endringer i reglene over tid .....	136
5.4 Kontroverser kommer til uttrykk.....	139
5.5 Vurdering av aktører, argumenter og forståelser.....	142
5.5.1 Tilhengere og motstandere .....	144
5.5.2 Kvoteringsargumenter og kjønnsrettferdighet.....	147
<b>6 Kvoteringsens mange meningsuttrykk - Aktørene lokalt.....</b>	<b>153</b>
6.1 Innledende runder i valgmennda .....	154
6.1.1 Innledende arbeid før valgmennda er etablert .....	154
6.1.2 Valgmennda fordeler først posisjoner, så personer .....	154
6.2 Hvordan framstilles problemet? .....	155
6.2.1 Kjønnskvoltering som problem for partiene.....	156
6.2.2 Kjønnskvoltering som løsning på partienes problemer .....	159
6.2.3 Kjønnskvoltering som tvingende virkemiddel.....	163
6.2.4 Kjønnskvoltering som trussel mot demokratiet.....	165
6.2.5 Kjønnskvoltering som negativt for kvinner .....	167
6.2.6 Kjønnskvoltering som brekkstang for bedre arbeidsbetingelser i politikken .....	169
6.2.7 Kjønnskvoltering som hensiktsmessig virkemiddel .....	170
6.2.8 Kjønnskvoltering som trussel mot maskulint hegemoni .....	171
6.3 Hvorfor så få kvinner i lokalpolitikken?.....	175
6.4 Kvinnelige kandidater utgjør ”reservestyrken” .....	181
6.5 Aktører og interaksjon .....	182
6.6 Forståelser av kjønn og rettferdighet lokalt.....	186
6.7 Hvorfor er diskursene forskjellige i valgmenndene?.....	189



<b>7</b>	<b>Kjønnskvoltering og fylkesmannspraksis .....</b>	<b>193</b>
7.1	Bakgrunn .....	193
7.2	Iverksetting av likestillingspolitikken lokalt .....	195
7.3	Mulige fylkesmannspraksiser .....	195
7.4	Fylkesmennene veileder i beskjeden grad .....	199
7.5	Fylkesmennene toner ned sin rolle som kontrollør .....	201
7.6	Autonomitilnærminga dominerer .....	203
7.7	Hvorfor er det variasjoner mellom fylkesmennene? .....	205
7.7.1	Personalressurser .....	206
7.7.2	Sentrum versus periferi.....	207
7.7.3	Aktørenes partitilhørighet og kjønn.....	208
7.7.4	Aktørenes holdninger .....	209
7.8	Et problematisk forhold mellom kjønn og skjønn? .....	211
<b>8</b>	<b>Diskursive forståelser og praksis.....</b>	<b>215</b>
8.1	Diskursive variasjoner nasjonalt og lokalt.....	216
8.1.1	Diskurser i ytterposisjon på nasjonalt nivå.....	216
8.1.2	Tvetydige diskurser på lokalt nivå.....	217
8.1.3	Ulike framstillinger nasjonalt og lokalt.....	221
8.2	Tre hoveddiskurser .....	223
8.2.1	Kjønnsrettferdsdiskurs.....	224
8.2.2	Betinget kjønnsrettferdsdiskurs .....	226
8.2.3	Benektelsesdiskurs .....	228
8.3	Fylkesmannen er generelt ingen pådriver for kjønnsrettferdighet.....	232
8.4	Kommuneloven har bidratt til økt kvinneandel i politiske utvalg.....	234
8.5	Deltakelse på like vilkår? .....	235
8.6	Teoretisk og metodologisk relevans .....	238
8.6.1	Teoretisk relevans.....	239
8.6.2	Diskursanalyse som verktøy .....	241
8.6.3	Casestudier og relevans .....	242
8.7	Medborgerskap og rettferdig politisk representasjon .....	244
	<b>Referanser .....</b>	<b>247</b>
	<b>Vedlegg .....</b>	<b>269</b>



## 1 Innledning

*”Loven er uttrykk for folkeviljen. Alle borgere og borgerinner har rett til, personlig eller gjennom sine representanter, å være med å forme den ut. Den skal være den samme for alle. Da alle borgere og borgerinner er like for loven, har de lik adgang til alle verdigheter, embeter og offentlige ombud etter sin dyktighet og uten annen forskjell enn forskjellen i deres dyder og talenter”.* Kvinnerettighetserklæringen, Olympe de Gouges, 1791 (Svenneby 1999).

I 1992 vedtok Stortinget Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven). En nyskaping i loven er regler om at minst 40 prosent av hvert kjønn skal være representert i politiske utvalg. Nå er ikke kvoteringsregler i lovs form noe nytt fenomen i norsk politikk. Grunnloven § 57 inneholder regler om geografiske kvoter slik at de spredt bosatte delene av landet er overrepresentert i nasjonalforsamlingen i forhold til de mer folkerike. De første regler om kjønnskvotering til offentlige utvalg på statlig nivå kom inn i likestillingsloven allerede i 1981. Internasjonalt er heller ikke kjønnskvotering noe særst. En rekke land har vedtatt lover eller retningslinjer for å øke kvinneandelen gjennom kvotering. Likevel satte utvikling og iverksetting av kjønnskvotering i kommuneloven sine i kok både på nasjonalt og lokalt nivå.

Likestilling som idé har stor tilslutning i det norske samfunnet, men tallene forteller at det er langt mellom idealer og realiteter. På det politiske området fikk kvinner og menn formelt like rettigheter etter innføringen av allmenn stemmerett i 1913. Det tok likevel tid før kvinner benytta stemmeretten i samme grad som menn. Etter andre verdenskrig var kjønnsforskjellene i valgdeltakelse mindre enn 10 prosent i kvinners disfavør og på 1950-tallet var differansen redusert til under 5 prosent. Fra slutten av 1980-tallet har kvinner og menn benytta stemmeretten i like stor grad (Raaum 1995).

Resultatet av de politiske rettighetene, i form av kvinnelige folkevalgte representanter, lot vente på seg. Etter andre verdenskrig økte kvinneandelen til om lag 5 prosent i Storting og kommunestyre, men den holdt seg under 10 prosent helt fram til 1970-tallet (Means 1973). Fra 1975 til slutten av 1980-tallet økte kvinneandelen til i overkant av 30 prosent i kommunestyrene. Siden den tid har det vært en økning på ca 5 prosent. Utviklingstendensen er stagnasjon i kvinneandelen lokalt. Det er langt fram til ei likefordeling av lokalpolitiske posisjoner. Når vi åpner døra til ”kommune-Norge” ser vi at hver tredje kommunestyrerepresentant og varaordfører er kvinne og hver sjette ordfører er kvinne. Den mannlige overrepresentasjonen er robust, og dess høyere opp i hierarkiet, dess sterkere er mannsrepresentasjonen. Blant medlemmer i politiske utvalg

utgjorde kvinnene 42 prosent etter valget i 2003. Gjennomsnittet skjuler imidlertid store forskjeller mellom utvalg. I underkant av hvert tredje utvalg var valgt i strid med loven etter siste valg.

Likestilling er et felt fylt av paradokser. Det er et tankekors at det skjer bare små endringer i kvinneandelen i lokalpolitikken til tross for at "alle" er for likestilling mellom kjønn. Hvorfor er det så vanskelig å "oversette" uttalte holdninger til likestillingspolitiske handlinger? Avhandlinga tar sikte på å skaffe fram ny kunnskap om prosessene i tilknytning til utvikling og iverksetting av kvoteringsreglene i kommuneloven. Fire spørsmål peker mot hvor det butter imot når kommunene fortsatt framstår som mannsbastioner. Hvordan forstår de ulike aktørene kjønnskvoltering og kvinnerepresentasjon i politikken? Er det grunnleggende forståelser knytta til kjønn og rettferdighet som bidrar til status quo? Eller er det etablerte praksiser i rekrutteringsprosessene som ekskluderer kvinner? Eller kommer lav kvinneandel av at sentrale myndigheter ikke viser muskler nok til å påvirke situasjonen?

### 1.1 Likestilling, makt og rettferdighet

Kvinnerepresentasjon i politikken hviler på normer som *likestilling, makt og rettferdighet*. Hvordan forstå likestilling? Likestilling kan forstås som et *frihetsprinsipp*, dvs. frihet *fra* diskriminering, desavuering og krenkelser, og frihet *til* å velge uavhengig av kjønnsstilling. Samtidig omfatter likestilling et *balanseprinsipp*, dvs. krav om lik rett til deltakelse på like vilkår (Skjeie og Teigen 2003). Likestilling skal både ivareta individuelle rettigheter og bidra til ei likest mulig kjønnsfordeling på alle samfunnsområder.

Likestilling er et begrep som er lite konkretisert. Det er når likestillinga blir konkret og materiell at den blir kontroversiell (op.cit.). Hva den enkelte politiker eller politiske partier legger i likestilling er sjelden definert. Isolert sett er det derfor temmelig uproblematisk å være for likestilling. Problemet er at likestilling sjelden opptrer isolert. Likestillingsverdier støter i praksis an mot andre betydningsfulle verdier. I valget mellom verdier blir likestilling gjerne det vikende prinsipp (Eduards, Halsaa og Skjeie 1983).

Kjønnskvoltering er et eksempel på konkretisering av likestilling. Kvotering endrer ei gitt fordeling av kvinner og menn ved å fastsette en bestemt minimumskvote, angi fordelingsmål eller kriterier for fortrinnsrett for det underrepresenterte kjønn, som regel

gjelder det for kvinner. Da universitetene øremerka stillinger til kvinnelige professorer ble kontroversene svært tydelige (Uniforum nr 7, 2000). Kommunelovens regler om kjønnskvoltering i politiske utvalg har også ført til konflikter. Når kjønnskvoltering, som virkemiddel for å øke kvinnerepresentasjonen i politiske utvalg, vurderes opp mot andre demokrativerdier, har kvinnerepresentasjonen lett for å bli parkert på sidelinja.

All politikk, likestillingspolitikken inkludert, har en *makt*dimensjon.

Likestillingspolitikk handler bl.a. om *mulighetslikhet*. Politikken søker å skape muligheter for kvinners deltakelse på like vilkår med menn, anerkjennelse av kvinners erfaringer og kompetanse og omfordeling av makt og innflytelse. Når politiske posisjoner skal fordeles på nye måter, for eksempel ved hjelp av kjønnskvoltering, handler det om *resultatlikhet*. Maktressursene omfordeles hovedsakelig til fordel for kvinnelige folkevalgte og til ulempe for mannlige. Omfordeling av posisjoner, også kjønnskvoltert omfordeling, vekker motstand, noe som gir seg utslag ved iverksettinga av likestillingspolitiske tiltak.

Innen politisk teori er begrepet makt nært forbundet med noe en eller flere personer "har". En har makt dersom en kan sette gjennom sin egen vilje i et sosialt fellesskap sjøl om andre skulle gjøre motstand (Weber 1971). Med utgangspunkt i Webers teorier har to forestillinger om makt stått sentralt i den politiske tradisjonen. For det første er makt *kapasitet* til å handle, dvs. enkeltaktørers muligheter til å påføre andre sin egen vilje. For det andre er makt *rett* til å handle, dvs. at en er avhengig av andres samtykke eller legitimitet for å handle (Ellingsæter og Solheim 2002). Makt som kapasitet blir en kvantitativ størrelse som folk "har" mer eller mindre av. I en slik maktforståelse er aktørers kontroll over ulike typer av ressurser sentralt, likeledes fordeling av maktressurser. Makt som rettighet knytter an til normative ideer fra politisk liberal teori. Samfunnets legitime maktutøvelse hviler på samtykke fra dets medborgere bl.a. gjennom en forestilt samfunnskontrakt. Av kontraktsteorien følger at borgerne har både visse rettigheter og plikter vis a vis staten (Rawls 1971). Likhet i maktressurser er et sentralt demokratisk ideal i liberal politisk teori.

Norsk likestillingspolitikk kan forstås i lys av weberianske maktforståelser. En kvantitativ og fordelingsmessig forståelse av makt og demokrati har bidratt til streben etter omfordeling av ressurser som tid, penger og posisjoner mellom kvinner og menn. Samtidig har makt forstått som rettighet bidratt til at retten til likestilling er formalisert i lovverket. Likestillingsloven av 1978 har til hensikt å styrke kvinners rettigheter på ulike områder og loven forbyr diskriminering på bakgrunn av kjønn. Kvinners rettigheter er også styrket gjennom for eksempel endring av odelsloven (1974), retten til

sjølbestemt abort (1975), kvoteringsregler i kommuneloven (1992) og kvinners rett til å arve tronen (1990) - sjøl om det siste har et noe begrensa nedslagsfelt.

En alternativ forståelse til den weberianske er å betrakte makt som diskursiv og symbolsk. Et slikt maktperspektiv retter oppmerksomheten mot hvordan språk, symboler og diskursiv praksis konstituerer sosiale fenomener og institusjoner. Makt handler om muligheten til å definere hva som er "sant". I tilknytning til kjønn, tematiserer feministisk teori maktforhold som produserer og reproduserer systematiske ulikheter mellom kjønn. Ulikhetene har gjennomgående karakter av mannlig dominans og kvinnelig underordning, sjøl om de varierer i tid og rom (Ellingssæter og Solheim 2002:27). Feministiske maktstudier, både i Norge og internasjonalt, har i de senere år dreid fokus fra mer materialistiske analyser av kjønn og makt, dvs. weberianske, over mot mer symbolteoretiske tilnærminger.

Maktas ulike ansikter legger på forskjellig vis grunnlag for å skape *rettferdighet* mellom ulike grupper av borgere. Jeg har til hensikt å benytte et tosidig perspektiv på rettferdighet, som tematiserer både økonomisk/materielle og symbolske/kulturelle aspekter, uten at den ene tilnærminga får forrang foran den andre. Hvorfor er rettferdighet et sentralt tema i forhold til kvinnerepresentasjon og kjønnskvoltering? Fordi dagens credo innen likestillingspolitikken, nytteargumentene, fører oss bak lyset. Rettferdighet sikrer derimot likestillingsargumentene trygg grunn.

Nytteargumenter hevder at kvinner som gruppe kan tilføre politikken noe nytt. Slike argumenter plasserer likestilling og rettferdighet på defensiven fordi kvinnerepresentasjonen i politikken må forsvares med noe mer enn sin egenverdi. To poenger kan anføres mot "nyttens" av kvinner som gruppe. For det første har kvinner rett til å være individer, og dermed ikke representanter for sitt kjønn mer enn menn er representanter for sitt kjønn. For det andre kan forventninger til kvinner som gruppe vise seg feilslått, og da spenner nytteargumentene beina under hele likestillingsprosjektet.

Nytteargumentene vokste ut av et patriarkalsk krav til kvinner om å bidra som kjønn, ut fra forventninger om at kvinner representerer noe forskjellig fra menn. Kvinner skal bidra med sin kollektive empati, sitt kollektive talent og sin kollektive fornuft (Skjeie og Teigen 2003:212). For å si det med Nina Björk (1998): Vi må kunne skape et samfunn der det er plass for disse verdiene, ikke et samfunn der det er kvinner som har ansvar for dem.

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

## 1.2 Kjønnkvotering er utbredt og omstridt

Kvoteringsordninger står på den politiske dagsorden i mange land. Spørsmål om hvordan internasjonale avtaler om å sikre kvinners deltakelse i beslutningsorganer kan iverksettes har bidratt til dette. Kjønnkvotering er for alvor tematisert, sjøl om diskusjonene tar ulik form og føres under forskjellige ”overskrifter” som paritet, kjønnsbalanse, positiv særbehandling, positiv diskriminering og fortrinnsrett (Jaggard 1996, Scott 1997, Teigen 2000).

Kjønnkvotering i politikken, som pålegg i lovs form, kan gjelde på nasjonalt, regionalt og/eller lokalt nivå. Alternativt kan de politiske partiene vedta retningslinjer for bruk av kvotering internt i partiorganisasjonen og/eller på listeforslag til valg. Over 75 land har vedtatt lover eller partiretningslinjer om kjønnkvotering ved valg av nasjonalforsamling, regionale/lokale folkevalgte forsamlinger og/eller kvoter i partiene ([www.idea.int/quota](http://www.idea.int/quota)).

Kvoteringsordninger utformes forskjellig og bidrar i ulik grad til endringer i kjønnsfordelinga i folkevalgte forsamlinger. Mange land har imidlertid lyktes i å øke kvinneandelen (Borchorst 1999, Jones 1998, Bauer 2000, Htun og Jones 2000, Weaver 2000). I Norden er det, i tillegg til Norge, bare Finland som har lov om kjønnkvotering på lokalnivået (Holli, Luthakallio og Raevaara 2003). Norge er også det landet i Norden hvor kjønnkvotering er mest utbredt i de politiske partiene, både med tanke på kvotering i partiorganisasjonen og til partienes valglistor (Christensen 1999). I dag er det bare Høyre og Fremskrittspartiet, av de største norske partiene, som ikke har vedtatt kjønnkvotering.

Kvotering er kontroversielt i seg sjøl, om det gjelder for eksempel å sikre distriktene en rimelig representasjon på Stortinget, dvs. kvotering etter geografisk kriterier, eller tildeling av barnehageplasser etter sosiale kriterier. Kjønnkvotering til fordel for

kvinner er likevel et spesielt omstridt virkemiddel både ved rekruttering innen utdanning, arbeidsliv og politikk (Jones 1998, Skjeie 1985, Teigen 2000). Norge er ikke noe unntak. De første regler om kjønnskvoltering i offentlige utvalg kom inn i likestillingsloven allerede i 1981, men fortsatt er det flere utvalg som ikke oppfyller kravet til 40 prosent av begge kjønn (Solhøy 1999).

Holdninger til kvotering varierer og de splitter eliter i norsk samfunnsnivå i to: halvparten er for og halvparten er mot. Men kvoteringsspørsmålet splitter også langs kjønnsdimensjonen: To av tre kvinner i elitene er ”kvoteringsentusiaster”, mens knapt halvparten av mennene er det samme. I de politiske partiene<sup>1</sup> splitter kvotering langs en høyre-venstre-dimensjon: Venstrepartiene AP og SV og sentrumspartiene Venstre, SP og KrF er kvoteringsstilhengere, mens i høyrepartiene FrP og Høyre er motstanden tydelig. I befolkningen generelt er tilslutningen til kvotering mer forbeholden. Ca 40 prosent av kvinnene og 30 prosent av mennene er entusiastiske tilhengere av kvotering, mens 40 prosent av både kvinner og menn er mer moderate tilhengere av kvotering (Skjeie og Teigen 2003). Det var kvinnelige representanter i de politiske partiene på nasjonalt nivå, i hovedsak venstrepartiene og dels sentrumspartiene, som satte kjønnskvoltering på dagsorden da kommuneloven skulle revideres først på 1990-tallet.

I forbindelse med utvikling og iverksetting av kvoteringsreglene i kommuneloven er jeg opptatt av å få kunnskap om hvordan argumentasjonen går i partiene, og hvorvidt det er skillelinjer mellom kvinner og menn. Det er ikke gitt at argumentene for og mot kvotering er partipolitisk konsistente på nasjonalt og lokalt nivå. Når aktørene tematiserer kjønnskvoltering, snakker de da om kvotering eller er det andre saker som trekkes fram i lyset? Hvordan utformer fylkesmannen sin praksis i forbindelse med iverksettinga? Avhandlingen skal bidra til forståelse av hva som kjennetegner prosessene på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå.

### 1.3 Kjønnskvoltering i kommuneloven

Fra 1. januar 1993 trådte den ”nye” kommuneloven i kraft (Lov om kommuner og fylkeskommuner<sup>2</sup>) og med loven kom kvoteringsreglene, se fullstendig lovtekst i vedlegg 1. De første regler om kjønnskvoltering til offentlige utvalg kom inn i

---

<sup>1</sup> De største politiske partiene er: AP = Det Norske Arbeiderparti, SV = Sosialistisk Venstreparti, V = Venstre, SP = Senterpartiet, KrF = Kristelig Folkeparti, H = Høyre, FrP = Fremskrittspartiet.

<sup>2</sup> For enkelthets skyld, og fordi studien omfatter kommunenivået, henviser jeg stort sett til kommunene når jeg viser til kommunelovens bestemmelser. Dette til tross for at loven omfatter både kommuner og fylkeskommuner.



likestillingsloven allerede i 1981, og kravet om en minimumskvote på 40 prosent representasjon av begge kjønn ble tatt inn i loven i 1988 (Lov om likestilling mellom kjønnene). Kvoteringsreglene i kommuneloven krever at minst 40 prosent av hvert kjønn skal være representert i *politiske utvalg*. Viser det seg ved valgoppgjøret at et utvalg får en sammensetning som avviker fra kravene om kjønnsmessig representasjon, rykker kandidat(er) fra det underrepresenterte kjønn opp. Ved valg av folkevalgte organer som bare består av medlemmer fra kommunestyret, dvs. *formannskapet*, og ved valg av arbeidsutvalg til folkevalgte organer, skal reglene følges så langt det er mulig. Reglene ble anvendt første gang ved kommunevalget i 1995.

En fullstendig revisjon av kommuneloven kom som en følge av at Kommuneloven (1954) og Fylkeskommuneloven (1961) etter hvert hadde kommet i utakt med samfunnsutviklinga. Kommunelovutvalget uttalte at ”Selv om det i årenes løp har skjedd en del endringer i disse lovene, har ikke lovendringene i tilstrekkelig grad fanget opp de nye forutsetninger som samfunnsutviklinga har skapt for kommunene og fylkeskommunene, både internt i den enkelte kommune/fylkeskommune og i forholdet til staten” (NOU 1990:13:7).

Det er mange hensyn som skal avveies mot hverandre ved utarbeiding av ny lov for kommunene. Spesielt viktig er avveinga mellom statlig styring versus kommunal autonomi. Statens styring overfor kommunene skjer på forskjellige måter, for eksempel i form av direkte styring gjennom lover og påbud, eller mer indirekte gjennom informasjon eller anbefalinger. Utforminga av styringsvirkemidlene vil, sammen med iverksettinga lokalt, ha innflytelse på den politiske praksis. Målsettinga med kvoteringsreglene i kommuneloven er en styrking av likestillinga i kommune-Norge (Ot prp nr 42 (1991-92)). Intensjonen er å oppnå mer lik fordeling av kvinner og menn i kommunale utvalg, særlig med tanke på å øke kvinnerepresentasjonen.

Jeg betegner kjønnskvoltering i kommuneloven som et *kjønnskvolteringsregime*. Et regime kan defineres som ei form for statsstyre, dvs. en måte å organisere politisk makt, og det kan forstås som et svar på interessekamp og styringsproblemer (Østerud 1996:126). I ei *smal* tilnærming foreskriver kvoteringsregimet<sup>3</sup> i kommuneloven hva regler om kjønnskvoltering omfatter, hvordan de skal gjennomføres og hvem som er ansvarlig for gjennomføringen. Ei *vid* og mer *helhetlig* tilnærming, ser kjønnskvolteringsregimet som et sett av legale, sedvanemessige og frivillige reguleringer som virker inn på kvoteringsdiskurser og -praksis (Ellingsæter 2001). En gjennomgang av lovteksten og fokus på fortolking og praktisering av kvoteringsregimet vil gi

---

<sup>3</sup> Selv om et kvoteringsregime kan omfatte flere typer kvotering enn kjønn, bruker jeg i denne avhandlinga kjønnskvolteringsregime og kvoteringsregime om hverandre for å forenkle teksten.

kunnskap om kommuneloven er utforma på en slik måte at intensjonen med loven blir ivaretatt. Jeg utvikler kriterier for ”sterke” og ”svake” kvoteringsregimer. Ved å sammenholde kvoteringsregimet i kommuneloven med regimet for kjønnsbalanse i politiske utvalg, slik det var nedfelt i likestillingsloven, kan jeg vurdere ”styrken” i de to kvoteringsregimene opp mot hverandre.

### **1.4 Forklaringer på lav kvinnerepresentasjon i politikken**

Utviklinga i kvinners deltakelse i politikken i Norden forklares på forskjellig vis. På 1970- og 80-tallet ble det utvikla teorier og forklaringsmodeller som tok utgangspunkt i kvinners marginalisering og manglende innflytelse i politikken. Den første sammenliknende studien av kjønn og politikk i Norden ”Det uferdige demokratiet. Kvinner i nordisk politikk” viste at det hadde blitt flere kvinner i politikken, men at ”politikk stadig er en mandsverden” og at ”jo høyere op i magthierarkiet, jo færre kvinder” (Haavio-Mannila m.fl. 1983:241).

I samme tradisjon står tesen om at når kvinner får makt i samfunnet, er dette ofte i ”krympende” institusjoner, dvs. institusjoner som har tapt makt (Holter 1981, 1996a). Holter viser bl.a. til institusjoner som familien, kirken, skolen og Stortinget. Yvonne Hirdman (1990) uttrykker seg i lignende baner med sine teorier om genussystemet. Betydningen av den økende kvinneandelen i politikken begrenses av at kvinner har kommet inn på områder med lav status, ifølge Hirdman.

Tilnærmingene har blitt kritisert bl.a. for å vektlegge strukturelle forhold på bekostning av aktørenes handlingsmuligheter (Bergquist 1999). Det har vært stilt spørsmålsteget ved framstillinga av kvinners relative avmakt innen ”myke” politikkområder med lav status, når en tar de nordiske velferdsstatenes sterke satsing på offentlig tjenesteproduksjon i betraktning (Skjeie 1992, Bergquist 1994, Raam 1995, Wängnerud 1998). Helga Hernes videreutvikler analyser av de nordiske velferdsstatene og karakteriserer dem som ”kvinnevennlige”. Hun argumenterer for at den velferdspolitiske utviklinga kom som en følge av et positivt samspill mellom kvinners organisering og mobilisering nedenfra og kvinnevennlige politikere og en kvinnevennlig politikk ovenfra, dvs. statsfeminisme (Hernes 1987).

For å utvide den politiske forståelsen av kjønn må marginaliseringshypotesene suppleres med en etterslepshypotese, mener Nina Raam (1995). Mobilisering av nye velgergrupper går gjennom ulike faser og de preges av etterslep i tid og rom. Historisk

har etterslep vært et generelt kjennetegn når nye grupper har mobilisert for politisk deltakelse. Etterslephypotesen legger opp til en forventning om at den hierarkiske og funksjonelle arbeidsdeling mellom kjønnene avtar over tid. En studie av kvinnerepresentasjonen i norske kommuner finner også støtte for hypotesen om et etterslep i tid og rom (Ervik 2002). Til tross for at kjønnsforskjellene på langt nær er borte, mener Ervik å se sprekker i glasstaket på lokalt nivå.

Det er en utbredt oppfatning i det norske samfunnet at partipolitikken er et felt som er likestilt. Går vi de politiske organene nærmere etter i sømmene viser det seg at den "likestilte" partipolitikken rommer store interne variasjoner mellom politiske nivåer og mellom politiske partier (Skjeie og Teigen 2003). Som nevnt er det mannsdominans i kommunestyrene og spesielt i ordførerpostene. På Stortinget er det store forskjeller mellom Arbeiderpartiets 50/50-fordeling og Framskrittspartiets 90/10-fordeling i menns favør. Skjeie og Teigen (2003) peker på at likestilling har vikeplikt når det settes opp mot andre målsettinger i de politiske partiene.

Tendensene til å framstille utviklinga som en dualisme mellom det som litt forenkelt betegnes som en "pessimistisk" forståelse, dvs. vektlegging av kjønnssegregering og hierarki på den ene sida, og en "optimistisk" forståelse, dvs. fokusering på kvinneinkludering og mobilisering på den andre, er uheldig. Det er behov for et dobbelblikk på utviklinga (Christensen 1996, Halsaa 2001). Samtidig som det går framover, kan vi registrere prosesser som skaper eller vedlikeholder forskjeller mellom kvinner og menn. "Alle" er for eksempel for at flere kvinner skal delta i politikken, likevel øker kvinneandelen i lokalpolitikken svært lite fra ett valg til et annet. Utfordringa ligger i å forklare flertydigheten og kompleksiteten i ei slik utvikling. For å fange det sammensatte bildet stiller jeg linsa inn på hvordan strukturer, aktører og prosesser samtidig og gjensidig påvirker utviklinga i kvinners politiske deltakelse. Avhandlinga utgjør et bidrag til å forstå de komplekse og flertydige prosessene som bidrar til inkludering og ekskludering av kvinnerepresentasjonen i lokalpolitikken.

## **1.5 Hovedstruktur og problemstillinger**

Utvikling og iverksetting av kvoteringsregimet i kommuneloven er fokus for denne studien. Kvotering er ikke noe mål i seg sjøl, men et virkemiddel som skal styrke *frihets- og rettferdighetsprinsipper* gjennom å forsterke kvinnerepresentasjon på lokalnivået i politikken. Målet med kvoteringsregler er å øke kvinnerepresentasjonen for å oppnå *kjønnsbalanse*. Helt konkret er det interesse for politisk representasjon generelt

og kvinnerepresentasjonen spesielt som begrunner fokusering på kvoteringsregimer. Kjønnskvotering og politisk representasjon er følgelig avhandlingas fokus. *Fenomenet* i studien er kvoteringsregimet i kommuneloven. Studien av utvikling og iverksetting av kommunelovens kvoteringsregime gir kunnskap om diskurser og praksiser i tilknytning til det bestemte regimet. Samtidig gir studien av kvoteringsregimet kunnskap om framstillinger og forståelser av kjønnskvotering mer generelt.<sup>4</sup> Den store *konteksten* er politisk representasjon, jf figur 1.1.

Likevel er ikke dette noen studie av hvordan kvinnerepresentasjonen i kommunene varierer som en følge av aktørenes argumenter og forståelser, men en studie av *prosessene* knytta til utvikling og iverksetting av kjønnskvotering. Jeg har ikke til hensikt å oppsummere kvinnerepresentasjonens empiriske tilstand fordi det allerede finnes en rekke empiriske beskrivelser av kvinneandelen på lokalnivået. Utviklinga i kvinneandelen over tid på aggregert nivå utgjør derimot et bakteppe for studien. Fokus er helt konkret utvikling og iverksetting av kjønnskvotering sett i lys av forståelser av kjønn og rettferdighet. Utfordringa er å skjerpe den teoretiske forståelsen for hva det betyr når kvinneandelen i politikken de siste 15 åra har stagnert. Analysen skal bidra til forståelse av ekskluderings- og inkluderingsprosesser i politikken.

Studien tar sikte på å belyse konstruksjoner av kjønn og rettferdighet i norske debatter om kjønnskvotering og kvinners politiske representasjon i lokalpolitikken gjennom følgende to hovedspørsmål:

1. *Hvilke argumenter og praksiser kjennetegner utvikling og iverksetting av kvoteringsregimet i kommuneloven?*
2. *Hvilke forståelser av rettferdighet og kjønn ligger bak argumenter og praksiser?*

Prossesser forut for lovfestinga i 1992 og i forbindelse med fortolkning og iverksetting utover 1990-tallet bidrar til å belyse hovedspørsmålene. Inntak til argumenter og praksiser bygger på empiriske data fra aktører på tre forvaltningsnivåer:

- a) Nasjonalt nivå: Kommunelovutvalget, stortingspolitikere og byråkrater i Kommunal- og regionaldepartementet (KRD).
- b) Lokalt nivå: Politikere i valgmennder<sup>5</sup> i et utvalg kommuner.

---

<sup>4</sup> I teksten benytter jeg i en del sammenhenger begrepene "kjønnskvotering" og "kvoteringsregimet i kommuneloven" som om de er synonymer, særlig gjelder det kapittel 8. Det er nettopp fordi studier av kvoteringsregimet gir kunnskap om kjønnskvotering mer generelt. På den måten kan kjønnskvotering sies å være fenomenet i studien, med kvoteringsregimet i kommuneloven som case. Jeg holder likevel fast ved at fenomenet er kvoteringsregimet i kommuneloven fordi studien er konsentrert om prosessene omkring utvikling og iverksetting av kvoteringsreglene i loven.

<sup>5</sup> Valgmennda er det politiske organet som fremmer forslag til sammensetningen av politiske utvalg etter kommunevalget. Nemnda er sammensatt av sentrale politikere, gjerne formannskapsmedlemmer og ledere fra partier som ikke er representert i formannskapet.

- c) Regionalt nivå<sup>6</sup>: Saksbehandlere hos alle fylkesmenn.

Studien av kvoteringsregimet har tre empiriske ”innslagspunkt”. Gjennom det første innslaget studerer jeg *utviklinga* av kvoteringsreglene slik den kommer til uttrykk i diskurser på *nasjonalt* nivå. Hvordan argumenterer aktørene for og imot lovfesting og tilpasning av loven over tid? Det empiriske materialet består av *offentlige dokumenter* i tilknytning til lovprosessen, lovteksten, stortingsforhandlinger og *utskrift fra intervju* med utvalgte aktører. Det andre innslaget retter oppmerksomheten mot diskursene som ble ført i *lokale valgnemnder* omkring *iverksettinga* av loven. *Transkriberte utskrifter* fra gruppeintervju er hovedkilden til kunnskap om diskurser på lokalt nivå. Tema for intervjuene er både hvordan informantene ser på kjønnskvotering og hvordan de har praktisert loven. Diskursene på nasjonalt og lokalt nivå analyseres på bakgrunn av teorier om ulike forståelser av kjønn og rettferdighet.

Det siste empiriske innslaget gir tilgang til kunnskap om *iverksettinga* slik den framtrer gjennom *fylkesmennenes praktisering* av kvoteringsregimet i kommuneloven. Datamaterialet består av *utskrift fra strukturerte intervju* med saksbehandlere i alle fylkesmannsembetene. Fokus for intervjuene er fylkesmannens veilednings- og kontrollpraksis overfor kommunene ved iverksettinga av kvoteringsregimet i kommuneloven. Denne delen av undersøkelsen er en klassisk iverksettingsstudie og skiller seg fra den mer diskursive tilnærminga som er lagt opp i de to første innslagspunktene. Jeg har valgt disse to ulike tilnærmingene - ei diskursiv og ei mer materiell - fordi jeg på den måten kan analysere argumentene og forståelsene, samtidig som jeg får tilgang til hva som skjer i den konkrete iverksettinga. Det gir et mer helhetlig bilde av prosessene enn hva jeg ville fått om jeg bare studerte argumenter og forståelser.

Det unike med denne studien er at den belyser *hele prosessen* fra utforming til iverksetting av kvoteringsregimet i et 10-årsperspektiv (1990 – 2000). Studien retter fokus mot ulike aktører på forskjellige politiske nivå. Ved hjelp av flere metodiske tilnærminger gir studien kunnskap om hvordan forståelser av problemområdet påvirker utvikling og iverksetting av politikken. Studien er et pionerarbeid i den forstand at aktiviteten i kommunale valgnemnder aldri tidligere har vært utsatt for granskning.

Teorier om politisk representasjon, kjønnskvotering, kjønn og rettferdighet utgjør den teoretiske referanseramma for avhandlinga. De presenteres og drøftes i kapittel 3 og 4.

---

<sup>6</sup> Vanligvis nevnes forvaltningsnivåene i rekkefølgen nasjonalt, regionalt og lokalt. Jeg nevner dem her i rekkefølgen nasjonalt, lokalt og regionalt fordi det er i denne rekkefølgen det empiriske materialet framstilles i kapittel 5, 6 og 7.

Teorier på overordna nivå, eller ”grand theory”, er relativt abstrakte og ikke umiddelbart anvendelige for empiriske studier. utfordringa ligger derfor i å operasjonalisere, spesielt teorier om kjønn og rettferdighet, på en måte som gjør dem anvendbare for studier av det empiriske materialet. For å forstå utvikling og iverksetting av kvoteringsregimet supplerer jeg de mer overordna teoriene med teorier på mellomnivå, dvs. teorier om iverksetting, tilslutning/motstand og kritisk masse.

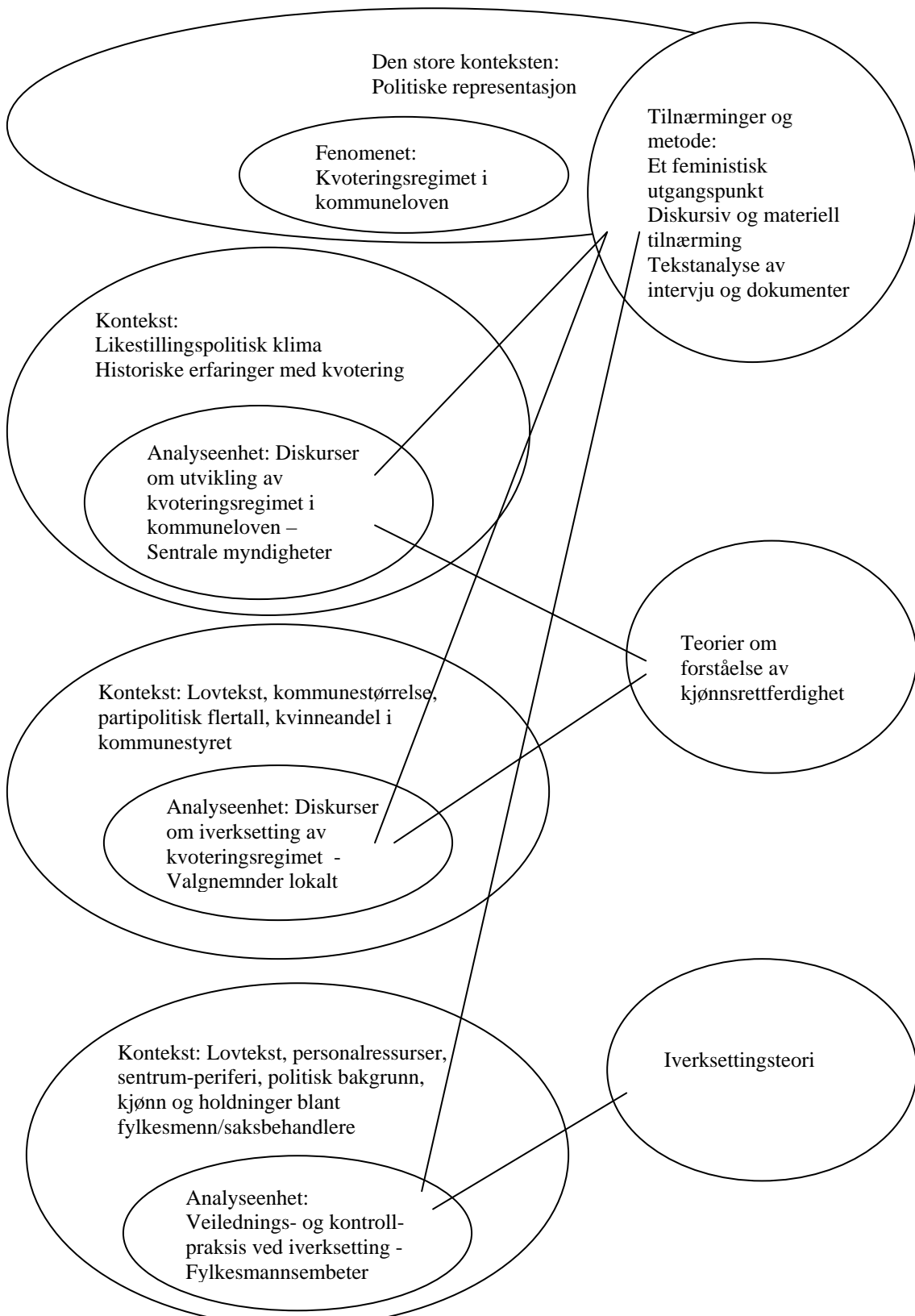
Figur 1.1 framstiller *fenomenet* for studien, kvoteringsregimet i kommuneloven, og den store *konteksten*, politisk representasjon, som fenomenet inngår i. Figuren viser de tre empiriske innslagspunktene eller *analyseenhetene* og de *metodologiske og teoretiske* tilnærmingene. Den synliggjør også gangen i avhandlinga. Hver store boble utgjør et kapittel, bortsett fra at iverksettingsteori er integrert i kapitlet om fylkesmannspraksisen. Figuren viser hvilken kontekst analyseenhetene inngår i, eller retttere sagt den konteksten jeg har hatt mulighet til å ta hensyn til og vurdere i denne sammenhengen.

En studie av utvikling og iverksetting av kvoteringsregimet i kommuneloven kunne vært gjennomført ved hjelp av andre forskningsspørsmål og andre metodologiske tilnærminger. Det er mange mulige interessante innfallsvinkler. En kvantitativ studie av kvinneandelen i ulike typer av politiske, kommunale utvalg ville vist hvorvidt det er variasjoner mellom utvalg, mellom politiske partier og mellom for eksempel sentrale og perifere kommuner. Blant fylkesmennene ville det vært interessant å sammenlikne aktiviteten ved iverksettinga av kvoteringsregimet med gjennomføringen av tiltak på andre politikkområder.

For å belyse forskningsspørsmålene i studien kunne jeg også brukt andre informantgrupper. Studien av dokumenter i tilknytning til utvikling av loven kunne vært supplert med flere intervju med aktører som deltok i prosessen. Slik kunne jeg muligens fått et mer nyansert bilde av prosessen og informantenes vurderinger av prosessen i ettertid. På lokalnivået kunne jeg også ha intervjuet flere politikere, dvs. politikere som ikke sitter i valgnemndene. Slik kunne jeg fått med flere kvinnelige politikere. Det ville gitt kunnskap om politikernes erfaringer med rekrutteringsprosessen til politikken generelt og til politiske utvalg spesielt.

Likevel er det argumentene og praksisene slik de kommer til uttrykk i de aktuelle beslutningssituasjonene jeg er interessert i. Hvilke prosesser fører til ekskludering og inkludering av kvinnelige politikere? Jeg mener at dokumenter omkring lovutforming og stortingsforhandlinger, intervju med medlemmer i kommunelovutvalget og valgnemnder, samt med saksbehandlere i fylkesmannsembetene, gir relevante data for å belyse forskningsspørsmålet om hvilke argumenter og praksiser som kjennetegner

utforming og iverksetting av kvoteringsregimet i kommuneloven. Mangfoldet av metoder og materiale belyser forskningsspørsmålene fra flere sider. De ulike analyseenheter gir grunnlag for konkrete og detaljerte beskrivelser av ulike prosesser, noe som til sammen gir et rikt grunnlag for analyser av forståelser av kjønnsrettferdighet.



**Figur 1.1** *Fenomen, analyseenheter, kontekst, tilnærminger og teorier*



## 1.6 Oppbygging av avhandlinga

I kapittel 2 gjør jeg rede for epistemologiske og metodologiske tilnærminger i avhandlinga. Feministisk vitenskapskritikk og begrepene sterk objektivitet og posisjonert kunnskap er temaer som behandles. Stordelen av avhandlinga har ei diskursiv tilnærming inspirert av ei ”hva-er-problemet”- tilnærming (Bacchi 1999). Av diskursanalytiske tilnærminger er det retningen som kalles diskursteori som har gitt mest inspirasjon (Jørgensen og Phillips 1999). Kapittel 2 tematiserer også casestudier og overføringsverdi. Størst plass får imidlertid temaet gruppeintervju og validitet. Jeg drøfter gruppeintervjuets potensialer og problemer for å frambringe gyldig kunnskap om politiske prosesser. Metoder og materiale beskrives konkret for de ulike empiriske delene av studien.

Kapittel 3 har fått tittelen fenomenet og konteksten. Første del av kapitlet omhandler politisk representasjon – den store konteksten for fenomenet kvoteringsregimet i kommuneloven. Kvinners politiske representasjon og medborgerskap står sentralt.<sup>7</sup> Jeg argumenterer for at pluralistiske perspektiver og sosial/statistisk representasjon er nødvendig, i tillegg til meningsrepresentasjon, for at politiske systemer kan karakteriseres som demokratiske og rettferdige. For å sette det norske kvoteringsregimet inn i en større sammenheng, beskrives og drøftes ulike aspekter ved kjønnskvotering generelt, både hvordan kjønnskvotering kan forstås og hvilke ordninger som anvendes i andre land. Kapitlet utlegger kriterier for ”sterke” og ”svake” kvoteringsregimer. Til slutt analyserer jeg hvor sterkt kvoteringsregimet i kommuneloven, dvs. fenomenet for studien, er i forhold til kriteriene, og sammenlikner kvoteringsregimet i kommuneloven med kvoteringsregimet som tidligere var nedfelt i likestillingsloven.

Kapittel 4 er avhandlingas teorikapittel. Det belyser ulike sider ved forståelser av rettferdighet og av kjønn. Jeg anvender et todimensjonalt perspektiv på rettferdighet der omfordeling og anerkjennelse framstilles som to sider av samme sak og hvor det normative målet på rettferdighet er deltakelse på like vilkår (Fraser 1997). Teorier om kjønn tar opp kjønnsforståelser på individuelt, strukturelt og symbolsk nivå, samt kjønn som interaksjon mellom individer (Harding 1991, Kvande 1998, Lotherington 2002). Teoriene anvendes til å utvikle tre idealtyper av diskurser på et kontinuum fra en kjønnsrettferdsdiskurs på den ene enden, via en betinget kjønnsrettferdsdiskurs og over til en benektelsesdiskurs i den andre enden av skalaen.

---

<sup>7</sup> De teoretiske perspektivene i avhandlinga har relevans for ulike marginaliserte grupper. Av praktiske årsaker retter jeg hovedfokus mot kvinner som marginalisert gruppe i politikken.

De tre neste kapitlene beskriver og analyserer det empiriske materialet i studien. I kapittel 5 følger jeg utviklinga av kvoteringsregimet på nasjonalt nivå i løpet av en periode på bortimot 10 år. Det empiriske materialet synliggjør ulike framstillinger<sup>8</sup> av kjønnskvoltering. Analysen viser at diskursene i hovedsak faller i ytterposisjonene rettferdsdiskurs og benektelsesdiskurs. Det er imidlertid rettferdsdiskursen som får størst gjennomslag på nasjonalt nivå. Kapittel 6 omfatter diskurser i valgnemndene på lokalnivået. Konstruksjonene av kjønnskvoltering er her mangfoldige og tvetydige. Et mindretall av informantene posisjonerer seg i ytterposisjoner. Flertallet kretser omkring en betinget kjønnsrettferdsdiskurs.

Kapittel 7 omfatter studien av fylkesmennenes aktiviteter ved iverksetting av kvoteringsregimet. Iverksettingsteorier benyttes for å rendyrke dimensjoner som lokal autonomi og nasjonal integrasjon i forholdet mellom staten og kommunene. Fylkesmennene har stort rom for skjønn i sin veiledning av og kontroll med kommunene. Det medfører stor variasjon i fylkesmennenes praksiser, med et mindretall av aktive fylkesmenn og et flertall passive. Variasjonene er i stor grad knytta til trekk ved aktørene, slik som partitilhørighet, kjønn og holdninger til likestilling.

Kapittel 8 diskuterer og oppsummerer diskursive forståelser og praksiser. Analysene av argumenter og forståelser på nasjonalt og lokalt nivå utkrystalliserer tretten ulike framskrivinger av kjønnskvoltering på bakgrunn av diskurser omkring kvoteringsregimet som fenomen. De ulike bildene av kjønnskvoltering innordnes under de tre hoveddiskursene, som igjen drøftes på grunnlag av teorier om rettferdighet og kjønn. I tillegg drøfter kapitlet hvorvidt kvoteringsregimet har bidratt til kvinners deltakelse på like vilkår. Relevansen av de teoretiske og metodologiske tilnærmingene belyses også, før jeg avrunder med refleksjoner rundt kvinners medborgerskap og rettferdig politisk representasjon.

---

<sup>8</sup> Jeg benytter begrep som framstillinger, konstruksjoner og framskrivinger synonymt for hvordan informantene snakker om og gir mening til ulike tema. Framskrivinger betyr i denne sammenhengen altså ikke forutsigelse på bakgrunn av historiske data, slik det gjerne gjør i tilknytning til kvantitative studier.

## 2 Metodologiske tilnærminger

Hensikten med denne avhandlinga er å analysere fenomenet kvoteringsregimet i kommuneloven i en kontekst der politisk representasjon og kjønnsrettferdighet er bærende elementer. Studien av kvoteringsregimet består som nevnt av tre ”innslagspunkt”: 1) utvikling av regimet på nasjonalt nivå, 2) iverksetting på kommunenivå og 3) veilednings- og kontrollpraksis fra fylkesmannen. Studien av hvordan vi kan forstå *prosessene* omkring utvikling av loven på nasjonalt nivå og fortolkning/iverksetting av kjønnskoteringsregimet på lokalt nivå utgjør hovedgrepet i avhandlinga, dvs. analyser av argumenter og forståelser. *Argumentene* kommer fram gjennom det aktørene eksplisitt uttrykker i stortingsforhandlinger eller intervju, mens ulike *forståelser* av kjønn og rettferdighet framtrer gjennom mi lesing og fortolkning av teksten. Analysen av argumenter og forståelser er inspirert av diskursanalytiske tilnærminger.

Bruken av gruppeintervju som metode får stor plass i dette kapitlet. Grunnen er at jeg har benytta metoden i samtalene med valgnemnder i kommunene. Gruppeintervju er lite beskrevet i metodelitteraturen. Arbeidet med avhandlinga har gitt rom for refleksjon om gruppeintervju med politiske eliter er egna til å frambringe valide data om politiske diskurser.<sup>9</sup> I kapittel 2.4, om gruppeintervju, reflekterer jeg over kvaliteten på denne delen av dataproduksjonen.

Studien av fylkesmannens *praksis* er en klassisk iverksettingsstudie, og bryter som nevnt med den mer diskursive tilnærminga jeg benytter i hoveddelen av avhandlinga. Kjønn og rettferdighet er imidlertid mer enn å skape mening og mer enn forståelser. Det er også strukturelle og institusjonelle ordninger og praksiser (Halsaa 2003). Derfor har jeg til hensikt å få kunnskap om hvordan reglene helt konkret blir *satt i verk*. Det er av stor betydning, ikke bare å få tilgang til forståelser av problemområdet, men også hvordan politikken utformes i praksis. Derfor var det fruktbart å gjennomføre en studie av implementeringen, slik den framstår gjennom praksisen på fylkesmannsnivå.

Avhandlingsarbeidet er ei videreføring av et forskningsrådsprosjekt.<sup>10</sup>

Problemstillingene i avhandlinga er utvida og den metodiske tilnærminga noe justert i

---

<sup>9</sup> Framstillinga bygger på artikkelen (Guldvik 2002b): ”Troverdighet på prøve. Om gruppeintervju som metode for å produsere valide data om politiske diskurser”. *Tidsskrift for samfunnsforskning* 1:2002, årgang 43, s 30 - 49

<sup>10</sup> Forskningsprosjektet ble finansiert av Norges forskningsråds program: Kommunale beslutningsprosesser og statlig intervensjon. Sluttrapporten fra prosjektet har tittelen ”Mellom formalisme og feminisme. En studie av kommunelovens bestemmelser om kjønnskotering”, ØF-rapport nr 2/2002.

forhold til NRF-prosjektet. Aller først vil jeg drøfte hvilken betydning disse endringene kan ha for avhandlinga. Derneft fortsetter kapitlet med perspektiver på feministisk vitenskapsteori. Feministisk teori har, sammen med kritisk teori, utfordra flere sider ved tradisjonell vitenskapsteori. Jeg trekker fram noen vitenskapsteoretiske, feministiske tilnærminger som utgjør knagger for mitt feministiske perspektiv. Jeg redegjør vidare for "hva-er-problemet?"-tilnærminga og andre diskursanalytiske innfallsvinkler som jeg benytter i analysen. Gruppeintervju som metode står som nevnt sentralt i studien, og kapittel 2.4 er viet dette tema. De to siste underkapitlene beskriver detaljert hva som utgjør datakildene i studien, valg av metoder og kriterier for utvalg av case, først hva angår argumenter og forståelser av kvoteringsregimet som fenomen, og derigjennom forståelser av kjønnskvotering, og til sist iverksettingsstudien blant fylkesmennene.

## 2.1 Fra forskningsprosjekt til avhandling

NFR-prosjektet starta opp i 1998 og ble avslutta i 2002. Prosjektet hadde følgende overordna spørsmål: *Bidrar kommuneloven til økt kvinneandel i politiske utvalg?*

Hensikten var å avdekke hvorvidt intensjonen med loven er oppfylt. Tre delproblemstillinger bidro til å belyse hovedproblemstillinga:

1. *Hvor "sterkt" er kvoteringsregimet i kommuneloven?*
2. *Hvordan har fylkesmannen utforma sin rolle som veileder og kontrollør ved iverksettinga av kvoteringsreglene?*
3. *Hvilke argumenter benyttes for og imot utvikling og iverksetting av kvoteringsreglene og hvilke forståelser av kjønn ligger bak?*

Avhandlinga skal belyse to hovedspørsmål:

1. *Hvilke argumenter og praksiser kjennetegner utvikling og iverksetting av kvoteringsregimet i kommuneloven?*
2. *Hvilke forståelser av rettferdighet og kjønn ligger bak argumenter og praksiser?*

Hovedforskjellen er at avhandlinga fokuserer forståelser av kjønn og rettferdighet, mens forståelser av kjønn alene var tema i NFR-prosjektet. Datamaterialet var produsert og samla inn med tanke på NFR-prosjektet. Jeg har ikke foretatt noen ny datainnsamling i forbindelse med avhandlinga. Hva betyr det for avhandlinga at jeg har innført rettferdighet som nytt hovedtema når det ikke var tematisert i NFR-prosjektet? Er det empiriske materialet tilstrekkelig til å analysere fram forståelser av rettferdighet? Ville jeg har gjort datainnsamlinga annerledes dersom rettferdighet var tema fra første stund?

Forståelser av kjønn og rettferdighet analyseres fram gjennom nærlesing av dokumenter og intervju. Det er mi *lesing og fortolkning* av teksten som får fram disse forståelsene. Dokumentene fra nasjonalnivået ligger fast og kan ikke endres uansett problemstilling. Det er eventuelt intervjuene med politikere på lokalt nivå som kunne vært gjennomført på en annen måte med tanke på å belyse forståelser av rettferdighet, og ikke bare kjønnsforståelser.

Gruppeintervjuene med lokalpolitikere foregikk på grunnlag av en intervjuguide, se vedlegg 2. I intervjuene ba jeg informantene fortelle om valgnemnda og dens arbeid med rekruttering, fortolkninger av kommuneloven, kvinnerepresentasjonen i kommunen og vurdering av kjønnskvotering. Informantenes argumenter og måter å italesette temaene på skulle gi inntak til forståelser av kjønn.

Slik intervjuene foreligger gir de råmateriale nok til å analysere fram forståelser av både kjønn og rettferdighet. Men dersom rettferdighet hadde vært et sjølstendig tema fra første dag, ville jeg trolig ha tematisert begrunnelser for kvotering og annet arbeid for å øke kvinneandelen mer eksplisitt. På den andre sida spiller diskurser om politisk representasjon generelt på forestillinger om rettferdighet, og når kravet er økt kvinnerepresentasjon ligger ideer om rettferdighet snublende nært. Derfor mener jeg at det er både fruktbart og mulig å tematisere rettferdighet i forlengelsen av et datamateriale som var konstruert med sikte på å gripe kjønnsforståelser. Teorier om rettferdighet bidrar til å utvide og styrke det teoretiske rammeverket. Steget fra forskningsprosjekt til avhandling var tatt.

Avhandlinga har hatt to hovedanliggender i forhold til NFR-prosjektet, ett teoretisk og et metodologisk-empirisk. For det første har den gitt mulighet til fordypning i nyere teorier om kjønnsrettferdighet. Er disse teoriene relevante som grunnlag å forstå den norske debatten om kjønnskvotering i tilknytning til kommuneloven? Det teoretiske utviklingsarbeidet omfatter drøfting av forståelser av rettferdighet og av kjønn, og begrunnelser for politisk representasjon basert på individuelle rettigheter versus rettferdighet på gruppenivå.

For det andre har avhandlinga gitt mulighet for fordypning i mer konstruktivistiske perspektiver. Mitt fagområde har relativt sent tatt opp disse ”nye” perspektivene. Ryghaug (2002) hevder dessuten at statsvitenskapen har brukt tekstanalyse relativt ukritisk, ei tilnærming hun kaller pragmatisk-naivistisk tekstlesing. For meg har det vært et poeng å sette meg inn i diskursive tilnærminger til statsvitenskapelige temaer. Deler av det foreliggende datamaterialet, som tidligere er analysert som en mer ”tradisjonell” innholdsanalyse ved hjelp av tekstnær lesing, analyseres i avhandlinga på

bakgrunn av diskursanalytisk inspirasjon. Jeg ser det likevel slik at overganger mellom tilnærmingene er glidende. Diskursene om utvikling og iverksetting av loven har jeg “nylest” med tanke på å analysere forståelser av både kjønn og rettferdighet ved hjelp av ei diskursanalytisk verktøykasse. Jeg håper på denne måten å kunne si noe om hvorvidt ei diskursanalytisk tilnærming gir tilgang til nye erkjennelser og andre funn enn det jeg gjorde gjennom mer tradisjonell innholdsanalyse.

## 2.2 Om feministisk vitenskapsteori

Feministiske vitenskapsteorier tilbyr et mangfold av innfallsvinkler. Utviklinga av feltet har i Norge, som internasjonalt, mye av sitt utgangspunkt i kvinne- og kjønnsforskningen. Jeg ønsker ikke gå inn i ytterliggående posisjoner, som hevder at verden enten er noe fast og gitt eller at virkeligheten er kulturelt konstruert, fordi jeg mener at en mellomposisjon er et konstruktivt ståsted (Roseneil 1999). Innen feministisk vitenskapsteori har den ”kulturelle vendingen”, eller poststrukturalismen, lagt vekt på at kjønn er noe som formes diskursivt. Ei slik framstilling av kjønn retter oppmerksomheten mot ideologi, mentalitet og kultur. Fører en slik posisjon til at sosiale strukturer, relasjoner og praksiser blir parkert på sidelinja? Ikke nødvendigvis. Feminister har argumentert for at kjønn er sosialt og kulturelt konstruert helt siden Simone de Beauvoir kom med utsagnet ”man fødes ikke som kvinne, man blir det” i 1949. Sosialkonstruktivismen er altså ikke et fenomen som oppstod med poststrukturalismen.

Sosialkonstruktivismen involverer, ifølge Stevi Jackson (2001), kjønn på minst fire nivåer: 1) sosial struktur og hierarkiske relasjoner mellom kjønn, 2) mening og kulturelle distinksjoner mellom kvinner og menn, 3) sosiale praksiser og forhandlinger hvor kjønn skapes og omskapes og 4) subjektivitet og identiteter etableres gjennom komplekse sosiale og kulturelle prosesser. Slik mener hun at det er fullt mulig å kombinere kulturelle/symbolske og materielle/strukturelle aspekter. Jeg mener Jackson etablerer en konstruktiv posisjon mellom ytterlighetene. Det er dette danske forskere betegner som den ”bløde” sosialkonstruktivisme eller postpositivistisk realisme. ”Blød” konstruktivisme skiller seg fra en radikal posisjon som ser kjønn som en diskursiv konstruksjon og som forsøker å oppgi en dualistisk kjønnskonstruksjon (Borchorst og Christensen 2003, Dahlerup 2003).

Av feministiske vitenskapsteoretiske tema vil jeg i det videre spesielt trekke fram diskusjonene om objektivitet i forskningen og forskerens rolle i kunnskapingen.

Feministisk vitenskapsteori problematiserer det tradisjonelle skillet mellom ontologi, dvs. læren om det værende, og epistemologi, dvs. læren om hvordan det kan etableres kunnskap om det værende. Det tradisjonelle skillet tilsier at kunnskap om det værende kan ”gripes som noe hvis beskaffenhet er uavhengig av det vitende subjekt” (Markusen og Lotherington 1999:14). Metodene skal sikre uavhengighet, verdifrihet og objektivitet i forskningen. Tradisjonell vitenskapsteori skaper slik en kunnskapsposisjon som står utenfor det værende. Feministisk epistemologi kritiserer et slikt skarpt skille mellom subjekt og objekt, fordi subjektet sjøl betraktes som en del av det værende. Derfor må kunnskap om det værende sjøl ses i relasjon til de subjektposisjoner den er etablert ut fra. Virkeligheten kan altså ikke forstås som uavhengig av de måter kunnskapingen skjer på. Skillene mellom forsker, kunnskap og verden kan ikke tenkes som absolutte i en slik eksistensforståelse. Begrepet epistemologi har altså et vidt anvendelsesområde innen feministisk vitenskapsteori.

Dersom en ikke skiller strikt mellom verden og mennesket, påvirker det også forskerens posisjon. Forskeren må forholde seg til at hun/han alltid er og må være en del av kunnskapsproduksjonen. Det fordrer ei refleksiv holdning. Kunnskap er noe som produseres relasjonelt. Denne feministiske vitenskapskritikken harmonerer med hermeneutiske vitenskapsforståelser. I likhet med feministisk vitenskapsteori hevder hermeneutikken at virkeligheten bare er tilgjengelig gjennom tolking, og tolkingene er prega av forskerens erfaringsgrunnlag og kontekstene for forståelsen. Det går ikke an å framstille noe uten å gjøre ei tolking, og alt forskere har å gå ut fra er ulike tolkinger (Bacchi 1999).

Skillet mellom epistemologi og ontologi, mellom subjekt og objekt, tones altså ned og dermed taper forskeren muligheten til å påberope seg verdinøytralitet. Hvordan kan en da finne en ansvarlig posisjon som forsker? Dette har vært en sentral utfordring innen feministisk vitenskapsteori. Feministiske vitenskapsteoretikere tar avstand fra en positivistisk vitenskapstradisjon, men de avviser ikke kriterier for å vurdere kvaliteten på forskningen. Feministiske forskere har bidratt med nye begrep som *sterk objektivitet* (strong objectivity, Harding 1991, 1998) og *posisjonert kunnskap* (situated knowledges, Haraway 1988).

Begrepet sterk objektivitet tar utgangspunkt i standpunktteorien. ”Standpunkt-feminister” hevder at det å ta de undertryktes perspektiv gir den beste kunnskapen. Et nedenfraperspektiv gir tilgang til både de undertryktes og undertrykkernes perspektiv, ifølge teorien. Må en da være undertrykt for å bedrive god forskning? Det er mulig for både kvinner og menn å studere kvinners situasjon, men analysen må ta utgangspunkt i kvinners liv. Forskeren må altså ikke være undertrykt, men hun/han må være i stand til å

sette seg inn i marginale posisjoner (kjønn, etnisitet, klasse, seksualitet, funksjonshemming). Å innta et marginalt perspektiv betyr ikke å være ukritisk, men det betyr å unngå "den normaliserte ordens" perspektiv (Rönblom 2002:44).

Kan kvinnelige politiske representanter karakteriseres som ei undertrykt gruppe? I forhold til mange andre kvinner kan de neppe betegnes slik. Men i forhold til politikken som demokratisk system har kvinner som gruppe en marginalisert posisjon når de utgjør et mindretall i folkevalgte organer. I forhold til mannlige politiske representanter kan de kvinnelige representantene oppfattes som undertrykte i betydningen at de ikke oppnår innflytelsesrike posisjoner. Utfordringa er å stille optikken inn på kjønnsrettferdighet og søke kunnskap om hva som skjer når politikken ekskluderer kvinner.

Standpunktteorien tilsier at forskere aldri kan være *objektive* (Harding 1991). De vil alltid forstå verden ut fra den kunnskapen og de erfaringene de har fra før. Det er derfor en feilkilde å overse at en som forsker alltid er *subjektiv*. Å forholde seg bevisst til sin subjektivitet, og legge det åpent fram i forskningen, vil derfor gi mer objektiv kunnskap enn det positivistiske objektivitetsidealet kan gi. Det er *sterk objektivitet*, slik Harding har utvikla begrepet. Sterk objektivitet henter inspirasjon fra relativismen, dvs. at kunnskapsproduksjonen historisk og kulturelt trekker på forskjellige ressurser og er underlagt ulike begrensninger. Det betyr ikke at "anything goes", men det betyr at det ikke finnes én "riktig" standard for kunnskap - det finnes forskjellige standarder for ulike formål (Harding 1998: 19). Målet for Hardings sterke objektivitet er å utvikle en frigjørende epistemologi gjennom å posisjonere kunnskaperne med utgangspunkt i historisk og sosiologisk relativisme, samtidig som kunnskapsproduksjonen ser undertrykking som et universelt fenomen. Hun foreslår tre kriterier for sterk objektivitet: Forskeren må 1) utvise sterk refleksivitet, 2) betrakte subjekt-/objektrelasjonen i kunnskapsprosessen som symmetrisk og 3) ta utgangspunkt i "de Andre" sine erfaringer. De to siste punktene problematiserer jeg i kapitlet om gruppeintervju.

Sterk refleksivitet innebærer at forskeren reflekterer over sin tilstedeværelse og innvirkning i kunnskapsprosessen, samt at tilstedeværelsen synliggjøres, dvs. at forskeren er bevisst sin egen posisjon og relasjonen til dem hun/han forsker på. Ikke bare mine informanter, men også min egen forskerpraksis, skal utsettes for kritisk gransking. I dette perspektivet er kunnskaperen og de hun/han skaper kunnskap om deler av samme historiske og sosiale sammenheng. Slik stiller produksjon av kunnskap høye krav, dersom kunnskapen skal kunne kalles vitenskapelig.



I mitt prosjekt er politikken en arena jeg er kjent med som tidligere folkevalgt. Jeg kjenner til problemstillinger som informantene er opptatt av i sitt politiske virke og jeg kjenner språkbruken. Arenaen for feltarbeidet som jeg går inn i er altså kjent for meg. Det store flertallet av politikere kjente ikke meg på forhånd, verken som forsker eller politiker. Noen kjente imidlertid til at jeg tidligere har forsket på likestillingspolitikk, kvinneretning i distriktpolitikken og lignende. Samtalene foregikk i en atmosfære som jeg opplevde som relativt åpen, men kanskje noe utprøvende innledningsvis fra begge parter. Intervjuene tok etter hvert noe ulike retninger, noe jeg kommer tilbake til.

Refleksjon over samhandlinga mellom forsker og intervjuperson førte til at jeg benytta gruppeintervju framfor individuelle intervju med medlemmer i valgmenndene. Mitt kjønn kunne ha betydning for hvordan intervjuet om likestilling og kjønnskvoltering ville forløpe (Thagaard 1998). For det første kan det tenkes at mannlige informanter har spesielle forventninger overfor meg som kvinnelig forsker, for eksempel at jeg skulle være kritisk til den likestillingspolitiske praksis. Hva betyr det for dataproduksjonen at jeg som kvinnelig, feministisk forsker samtaler med individuelle, ofte mannlige, politikere om kjønnskvoltering? Spørsmålet har vokst fram som en følge av erfaringer med intervju av politikere, spesielt på politikkområder med sterke normer for hva som er politisk korrekt, for eksempel likestillingspolitikken. I individuelle intervju har intervjupersonene lett for å ty til den offisielle, politiske retorikken om ”økt likestilling”, ”kvinner som ressurs”, ”bevissthet omkring kvinneandelen” osv. Det kan til tider være vanskelig å ”komme fri fra” eller ”overskride” den etablerte retorikken for dermed å åpne opp for ulike synspunkter og tilnærminger i intervjuene. Gjennom gruppeintervju ville jeg undersøke om relasjonene i gruppa kunne skape mer engasjement, mer dynamikk og gi rom for ulike argumenter i kunnskapingsprosessen.

For det andre er jeg opptatt av hva mine egne førforståelser betyr for dataproduksjon i intervjuer. Siden jeg har et feministisk utgangspunkt og et kvinnepolitisk engasjement har det ført til at jeg i intervjuer har vært svært så påpasselig med hvordan jeg framstiller temaer om likestilling i intervjusituasjonen. Jeg har på den ene sida sagt eller signalisert at jeg er for ei likere maktfordeling mellom kjønn. På den andre sida har jeg vært tilbakeholdende med å gi positiv eller negativ respons i forsøk på å ikke påvirke informantene i for stor grad. Det kan tenkes at jeg har blitt for tilbakeholdende. Det var denne usikkerheten omkring hvor mye jeg som forsker virker inn på innholdet i samtalene og atmosfæren i individuelle intervju som førte meg inn i gruppeintervjuene. I dag er jeg noe mer avslappet i forhold til påvirkningen av informantene. Kanskje kan det være fruktbart å spille ut mer av sine egne meninger og erfaringer, bare en er åpen på det i framstillinga og analysen av materialet?

Det er likevel ikke uproblematisk å betrakte visse ståsteder, for eksempel de undertryktes, som privilegerte. Standpunktteorien er imøtegått av bl.a. Donna Haraway. Hun anser at en bestemt posisjon eller ståsted, heller ikke de undertryktes, kan gis "en kunnskapslegitimerende forrang" (Markussen og Lotherington 1999:17). Haraways perspektiv innebærer en relativisering av kunnskap i forhold til konkrete kontekster. Kunnskapen kan likevel ikke betegnes som relativistisk fordi den vil være *posisjonert i forhold til noe annet*. Posisjoneringen er noe forskeren kan være seg bevisst og kan redegjøre for, både med tanke på kompleksiteten i de samfunnsmessige forhold forskeren studerer og betydningen av egen delaktighet i kunnskapsprosessen. Forskeren er ansvarlig for sine tolkinger, siden hun/han "finnes" med i framstillinga, og ikke kan ikle seg rollen som "den nøytrale observatør". Denne kunnskapsposisjonen kan kalles objektiv i og med at forskerens utgangspunkt, framgangsmåter og tolkinger gjøres tydelige og dermed kan utsettes for kritisk gransking (Rönblom 2002).

Med et feministisk utgangspunkt ser jeg skillet mellom ontologi og epistemologi som glidende. I motsetning til radikal konstruktivisme, vil jeg likevel ikke helt viske ut dette skillet idet jeg antar at det finnes en virkelighet der ute, uavhengig av språket, men at denne virkeligheten først får *mening* gjennom språket og diskursene. De fysiske objektene inneholder altså ikke sjøl noen betydning, men betydningen er noe vi tillegger dem. Laclau og Mouffe sier at: "...en sten godt nok eksisterer uafhængig af sociale klassifikasjonssystemer, men om den opfattes og anvendes som et projektil eller et kunstværk, det kommer an på, hvilken diskursiv kontekst, den indplaceres i" (referert i Jørgensen og Philips 1999:47). Språket er grunnleggende for konstruksjonen av den sosiale virkeligheten. Likevel vil verden i verden og levd erfaring overskride språket (de Beauvoir 1949/2002, Edwards 2002).

Når jeg benytter feministiske teorier om rettferdighet og kjønn følger det at jeg har til hensikt å skaffe fram kunnskap som kan bidra til økt kvinneandel i lokalpolitikken. Jeg retter det kritiske søkelyset mot ekskluderingsmekanismer, samtidig som jeg søker etter åpninger for økt inkludering av kvinner i lokalpolitikken. Det er disse prosessene jeg er interessert i å forstå mer av. Kvaliteten på dataproduksjonen, symmetrien i maktforhold og min egen rolle i samhandlinga med intervjupersonene diskuteres spesielt i kapitlet om gruppeintervju. For å synliggjøre tolkinger av materialet legger jeg vekt på å tydeliggjøre hvordan jeg har arbeidet med å få fram materialet og hvordan jeg gjør mine tolkinger, slik at det skal være mulig å følge prosessen fra problemstilling, via teoretiske tilnærminger, fortolkinger og til konklusjoner. Hvilke analytiske tilnærminger ligger så til grunn for fortolking og analyse?

## 2.3 Analytiske tilnærminger

Studien er gjennomført hovedsakelig ved hjelp av kvalitative tilnærminger. Kvalitativ forskning omfatter et bredt metoderepertoar. Utfordringene ved ethvert metodevalg er å tydeliggjøre de analytiske grep en benytter seg av, og å stille redskapene til rådighet for diskusjon, videreutvikling og læring (Andenæs 2000). Først vil jeg redegjøre for hvilke kilder som har inspirert til min diskursanalytiske debut. Carol Bacchis ”hva-er-problemet?”-tilnærming er sentral her. Siden redegjør jeg for noen begreper innen diskursanalysen som er anvendelige for fortolkninga av mitt empiriske materiale.

### 2.3.1 Diskursanalytisk inspirasjon

Norske samfunnsvitere har det siste 10-året blitt mer opptatt av å studere språk i bruk og meningsskaping. Den språklige vendingen kommer av at å ”gjøre” sosialt liv er å ”gjøre” diskurs, dvs. at samfunnsvitenskapelige data er typisk diskursive i og med at de handler om folks diskursive handlinger (Wetherell 2001). Ikke minst kommer denne interessen for språk og mening fordi våre forestillinger om hva som er kunnskap utfordres av postmodernisme<sup>11</sup> og poststrukturalisme. I motsetning til ”de store fortellinger” om sannhet, framskritt, sikkerhet og rasjonalitet, postulerer postmodernismen tilfeldighet, usikkerhet og tvetydighet.

En viktig grunnstein for diskursanalyse ligger i det vitenskapsteoretiske grunnlaget. De fleste diskursanalytiske tilnærminger hviler på et sosialkonstruktivistisk grunnlag, perspektiver jeg har vært inne på i kapittel 2.2. Fire premisser karakteriserer ei slik tilnærming: 1) En kritisk innstilling overfor selvfølgelig viten, fordi vår viten ikke er speilbilder av virkeligheten der ute, men et produkt av våre måter å kategorisere verden på. 2) Historisk og kulturell spesifisitet, fordi vår viten alltid er kulturelt og historisk innleiret og kunne derfor ha vært annerledes. 3) Sammenheng mellom viten og sosiale prosesser, fordi viten skapes i sosial interaksjon. 4) Sammenheng mellom viten og sosial handling, fordi i et bestemt verdensbilde blir noen former for handlinger naturlige og andre utenkelige (Jørgensen og Philips 1999:14-15).

Diskursanalytikerer er genuint opptatt av språket, fordi tilgangen til virkeligheten går gjennom språket (Neumann 2001). Språket skaper representasjoner av virkeligheten,

---

<sup>11</sup> Ikke engang de som identifiserer seg som ’postmodernister’ kan enes om hva som ligger i begrepet postmodernisme. Jeg legger i postmodernisme at det omfatter både kontinuitet og brudd, i stedet for å hevde at den postmoderne æra representerer et skarpt brudd med moderniteten (Roseneil 1999). Dette synet på ’det postmoderne’ betegnes også som ’senmodernitet’, ’fullt utvikla modernitet’ og ’refleksiv modernitet’ (hhv Giddens 1990, Bauman 1992 og Beck et. al 1994 ref. i Roseneil 1999), og samsvarer ikke med for eksempel Jean-Francois Lyotards tidlige arbeider.

samtidig som det bidrar til å skape virkeligheten. En går ikke ”bak” diskursen for å finne ut hva folk virkelig mener med sine utsagn i en diskursanalyse, siden utgangspunktet er at en ikke får tilgang til virkeligheten utenom diskursene. Det er diskursene i seg sjøl som er gjenstand for analyse. I første omgang gjelder det ikke å sortere hvilke utsagn om verden som er ”riktig” eller ”feil”, men det handler om å finne mønstre i tekstene. I neste omgang vil forskeren, på bakgrunn av teoretiske perspektiver og eksisterende forskning, forholde seg kritisk vurderende til mønstrene. Diskursanalysen hevdes å være mer politisk enn mer ”tradisjonell” innholdsanalyse fordi den fokuserer på hvilke sosiale konsekvenser de ulike framstillingene av virkeligheten får (Jørgensen og Philips 1999).

Jeg er inspirert av Carol Bacchis (1999) tilnærming til policyanalyse som kalles for ”hva-er-problemet?”. Fremgangsmåten bygger på ei hverdagslig spørrende holdning til politikk og politiske problemer. Tilnærminga i seg sjøl er ikke ny (jf Edelman 1988), men Bacchi gjør den eksplisitt og reflekterende på en fruktbar måte. Policy-studier konsentrerer seg ofte om hvordan en har funnet løsninga på et definert problem, for eksempel gjennom identifisering av problemet og formulering av politikken på et gitt område. ”Hva-er-problemet?”-tilnærminga fokuserer derimot på konstruksjonen av sjølve problemet. Hva defineres problemet å bestå i? Når problemet konstrueres på en bestemt måte har det innvirkning på hvilke løsninger som velges. Ideen er at måten vi oppfatter og tenker omkring ulike spørsmål, bestemmer hva vi mener bør gjøres med dem. Jeg vurderer Bacchis angrepsmåte som den mest hensiktsmessige for å belyse fenomenet kjønnskvoltering.

Vurderer de politiske partiene for eksempel årsakene til den relativt lave kvinneandelen i lokalpolitikken slik at tilbudet av kvinner er for lite, kan løsningene bli at det i stor grad er opp til kvinner å rette opp den skjeve kjønnsbalansen innen politikken. Da må kvinner gå mer aktivt ut for å få tilgang til politiske posisjoner. Ser politikerne på problemet som at etterspørselen etter kvinner er for liten, legger de ansvaret over på dem som rekrutterer til politiske posisjoner, for en stor del menn. Da kreves det at de som rekrutterer tilegner seg kunnskap og opparbeider bevissthet omkring de kjønnete maktstrukturene i samfunnet. To forskjellige løsninger kommer opp som en følge av problemformuleringen.

Defineringen av et problem er muligens den viktigste fasen i beslutningsprosessen, og det ligger derfor stor makt i kunne bestemme hvordan problemet framstilles (Borchorst og Dahlerup 2003). Problemdefinisjonen bidrar til å konstruere visse løsninger som rimelige og rasjonelle. Ei ”hva-er-problemet?”-tilnærming retter oppmerksomheten mot prosessen som bidrar til å konstruere problemforståelsen. Det er problematiseringen

som sådan som står i sentrum for analysen. Identifiseringen av ”problemet” står ikke i fokus fordi det er noe som konstrueres av noen. Tilnærminga vil vise sammenhengen, eller mangel på sammenheng, mellom problemdefinisjonen og de løsninger som velges.

En studie av kjønnskvoltering som politisk tiltak tar sikte på å analysere hva slags forståelse av problemet tiltaket er uttrykk for. Ved å problematisere prosessene som førte fram til regler om kjønnskvoltering i kommuneloven og fortolkinga og iverksettinga av dem, vil jeg kunne forstå hvordan politikerne konstruerer problemet, og hva slags forståelser av kjønn og rettferdighet de har lagt til grunn for tilslutning til eller motstand mot løsninga. Problemforståelsen har fem dimensjoner: 1) Hvordan framstilles problemet, 2) hva framstår som årsakene til problemet, 3) hvilke effekter har den bestemte framstillinga, 4) hva forblir uproblematisk gjennom ei slik framstilling og 5) hvordan ville løsningene fortone seg dersom ”problemet” framstod annerledes (Bacchi 1999)?

”Hva-er-problemet?” forutsetter ei diskursiv tilnærming. I ei slik tilnærming ser en politikk som nært knytta til en språklig prosess. Begrepet diskurs anvendes på mange måter. Her bruker jeg begrepet i en vid betydning, dvs. som praksiser (språk, begrep, kategorier og andre ikke-språklige handlinger) som benyttes for å ramme inn og avgrense et spesielt tema (Bacchi 1999). Tar vi utgangspunkt i at ord er uttrykk for skapt mening, og at språkbruk handler om å skape mening, så kan en si at diskursanalyse er ei kartlegging av prosesser der aktørene kjemper om hvordan tegnenes betydning skal fastlegges. Noen framstillinger blir i perioder viktigere enn andre i den forstand at de oppfattes som naturlige, sanne, objektive og uproblematiske (Øvrelid 2002).

Kjønnskvolteringsregimet som fenomen må altså forstås på bakgrunn av språklig og ideologisk framstilling. Måten det snakkes om kjønnskvoltering har betydning for hvorvidt og på hvilken måte kvoteringen gjennomføres og omvendt. Diskurser blir dermed å oppfatte som sosial praksis som er skapt av og som sjøl bidrar til å skape den samfunnsmessige og politiske kontekst. En viktig del av analysen handler om politikernes praksis. Informasjonen om praksis får jeg gjennom samtalene med politikerne, altså gjennom språket, når politikerne forteller hvordan de arbeider for å rekruttere representanter til politiske utvalg. En slik analyse gir anledning til å overskride skillet mellom aktør- og strukturperspektiv. Det gir muligheter for å ta hensyn til aktørenes handlinger og samtidig den konteksten de befinner seg i (Wetherell og Potter 1992). Diskursanalyse er velegna til å analysere temaer hvor det er konflikt om hvordan mening og betydning skal fastlegges. Dessuten er det en styrke ved

tilnærminga at den fokuserer på relasjoner mellom prosesser og aktører (Borchorst og Christensen 2003:103).

### 2.3.2 Diskursanalytiske tilnærminger

Diskursanalyse tilbyr et rikt repertoar av ulike tilganger til fortolkning av empiriske data. Forskere kategoriserer tilgangene på ulike måter. Det er mulig å finndele diskursanalyse i seks tradisjoner: konversasjonsanalyse og etnometodologi; interaktiv sosiolingvistikk; diskursiv psykologi; kritisk diskursanalyse og kritisk lingvistikk; forskning basert på Bakhtin eller på Foucault (Wetherell m.fl. 2001). Ei anna og grovere inndeling kan være ei tredeling mellom lingvistisk forskning, hverdagslig konversasjon om et bestemt tema og samfunnsvitenskapelig forskning som studerer diskurser i betydningen ”en spesiell avgresning av felles meninger om et fenomen” (Svarstad 2003a:22).

Ei tredje inndeling er å skille mellom tre tilganger til samfunnsvitenskapelig diskursanalyse. Den første er *diskursteori* som kjennetegnes ved teorier om hvordan diskurser konstruerer betydningen i den sosiale verden, og hvordan betydninger beveger seg fordi språket er grunnleggende ustabil. Diskursen omformes i stadig diskursiv kamp om betydninger. Den andre tilgangen er *kritisk diskursanalyse* som legger vekt på at diskurser er med på å skape den sosiale verden, men at diskurser bare er én av flere aspekter av sosial praksis. Til sist har *diskurspsykologien* som formål å undersøke hvordan folk strategisk bruker tilgjengelige diskurser for å framstille seg sjøl og verden på bestemte måter (Jørgensen og Phillips 1999:15-16). Det er både mulig og fruktbart å kombinere ideer fra ulike tradisjoner. I dette arbeidet er jeg i størst grad inspirert av ideer fra diskursteorien.

Jeg skal trekke fram noen tilnærminger som er fruktbare for å belyse hvordan kjønn og rettferdighet konstrueres i norske debatter om kjønnskvolter og politisk representasjon på lokalnivået. Diskurser etableres omkring noen kjernebegreper eller nodalpunkter (Jørgensen og Phillips 1999). Kjernebegrepene har en privilegert posisjon i diskursen og de organiserer andre tegn omkring seg. En meningsdannende kjede av tegn omkring kjernebegreper betegnes som ekvivalenskjeder. Kjernebegreper med tilhørende ekvivalenskjeder gir hint om hva slags retning en tekst forsøker å trekke leseren i (Øvrelid 2002).

En tekst kan for eksempel ha begrepet likestilling som kjernebegrep. Ordet likestilling trekker med seg andre ord som fyller opp likestillingsbegrepet med mening, samtidig som teksten gir retning til hvordan likestilling skal oppfattes i denne bestemte settingen.

Dersom teksten gir likestillingsbegrepet en tydelig, avgrensa mening, er det snakk om å lukke diskursen. I teksten står for eksempel å lese at ”likestilling i kommunene handler om likeverdig politisk representasjon”. Her lukkes likestilling inn i en avgrensa diskurs om ”kvinner i politikken”. Når diskursen utelukker alle andre mulige betydninger tegnene kan ha, utgjør diskursen en reduksjon av muligheter. Diskursen lukker for at ”likestilling i kommunene” kan være bedre arbeidsbetingelser for politikere, ei likere arbeidsfordeling i samfunnet, likestilling i tjenestetildelingen, arbeid mot kvinnemishandling etc. Alle de muligheter som diskursen utelukker kan kalles ”det diskursive felt” eller ”det konstitutive ytre” (Jørgensen og Phillips 1999:37). En diskurs konstituerer seg i forhold til det den utelukker, dvs. i forhold til det diskursive felt.

Kjernebegreper bestemmer delvis meningen i diskursen, men meningen er aldri helt fast eller stabil. Såkalte *flytende tegn* angir at mening aldri er fast og satt en gang for alle (Lauclau og Mouffe, referert i Jørgensen og Phillips 1999). Det kan finnes ulike framstillinger av virkeligheten, men bestemte diskurser kan på visse historiske tidspunkter virke sjølsagte, dvs. at det finnes hegemoniske diskurser. Kjønnskvotering er et flytende tegn som fylles med ulikt innhold avhengig av hvordan subjektene posisjonerer seg. Dersom flertallet av politikerne med stor styrke framstiller kjønnskvotering i opposisjon til for eksempel lokalt sjølstyre, kan kvotering framstå som noe entydig negativt. Mindretallet av politikerne vil da trolig bedrive diskursivt arbeid for å problematisere de negative framstillingene. Slik vil det kunne foregå en kontinuerlig dragkamp om hva som tas for gitt i samfunnet og hva som ikke er allmenne ”sannheter”. Diskurser som framstiller kjønnskvotering som noe positivt er i en slik setting mer marginale. Virkelighetsbeskrivelser i konflikt kalles antagonisme. Når diskurser uttrykker konflikt om ideer er kampen om hegemoniet ikke avklart. En finner altså antagonismer når ulike diskurser støter sammen. De oppløses gjennom hegemoniske intervensjoner, dvs. en artikulasjon som gjenoppretter entydigheten (Jørgensen og Phillips 1999:60).

Et annet eksempel er at menns vold mot kvinner tidligere ble betegna som husbråk eller hustukt. Diskursen var lukka om et problem som framsto som privat. Diskursen åpna ikke for temaer som kjønn og makt. Da feministar begynte å betegne dette fenomenet som ”mishandling” og ”menns vold mot kvinner” oppstod det en antagonisme og det ble en kamp om hegemoni. Etter flere års kamp og forhandlinger begynte offentlige myndigheter, politiet og mediene å benytte begrepene ”mishandling” og ”menns vold mot kvinner”, dermed undergraves husbråkdiskursen. Slik sett er det sentralt å rette blikket mot at språk definerer universer som avgrenser og synliggjør maktforhold. Måten vi konstruerer verden på tjener alltid noen formål og noen hensikter.

Å tale handler alltid om å uttrykke seg fra en bestemt posisjon. Diskurser tilbyr flere posisjoner som subjektene kan innta. Subjektet posisjonerer seg ikke bare ett sted i en diskurs. Det kan ha mange forskjellige posisjoner i ulike diskurser. Fordi tekster og tale er handlingsorienterte, er det sannsynlig at folks bruk av diskurser som ressurser varierer ut fra sosiale sammenhenger. For eksempel er politikere som snakker om kvinnerepresentasjon og kjønnskvoltering posisjonert innen politiske partier. Partiprogrammene sier gjerne noe om likestilling mellom kjønn. Samtidig bærer den enkelte politiker med seg sine egne forståelser og erfaringer med tanke på relasjoner mellom kvinner og menn. Det kan føre til at politikere i noen sammenhenger framstiller likestilling på andre måter enn partiprogrammet forutsetter. En og samme intervjuperson kan innta ulike, og i enkelte tilfeller motstridende, posisjoner i samtaler om kjønnskvoltering og likestilling, dvs. at de er flerstemmige (Bakhtin 1991, referert i Øvreid 2002). En kan forvente at intervjupersonenes posisjonering varierer, siden de trekker på forskjellige diskurser i forskjellige kontekster. Det er heller ikke utenkelig at de posisjonerer seg strategisk for å oppnå bestemte målsettinger, for eksempel å forbeholde visse politiske posisjoner for mannlige politiske representanter.

Hvordan behandle et tekstmateriale med tanke på å gjennomføre en diskursanalyse? Koding pleier å være et første skritt, ifølge Jørgensen og Philips (1999). En leser tekstene flere ganger for å finne mønstre. Det er ei form for koding hvor tekstfragmenter plasseres i kategorier. Det gjelder å identifisere temaer som avledes fra den teoretiske ramma, men det dreier seg i like stor grad å være åpen for nye temaer. Metoden er ikke ulik kategoribasert analyse, noe som har vært det vanligste i kvalitativ samfunnsforskning (Holter 1996b). Det innebærer at forskeren, gjennom nærlesing av intervju- og andre tekster, finner fram til kategorier av prosesser, situasjoner eller atferdsmåter som er betydningsfulle fordi de går igjen i teksten. Forskeren konstruerer kategoriene som materialet ordnes etter på bakgrunn av veksling mellom teoretiske forståelser og empiriske studier av materialet som foreligger.

Prosessene som har ført fram til koding av ulike typer av diskurser og aktører i mitt materiale, jf kapittel 4, kan verken betegnes som deduktive (fra teori til empiri) eller induktive (fra empiri til teori). De har derimot vokst fram som følge av en veksling mellom teoretiske og empiriske studier. Det kan betegnes som abduksjon, dvs. en hermeneutisk prosess der en smått om senn får taket på det empiriske materialet ved hjelp av teoretiske forforståelser, samtidig som en også utvikler teorien (Blaikie 1993).

I avhandlinga undersøker jeg hvordan tilhengere og motstandere av kjønnskvoltering konstruerer kjønn og rettferdighet ved å studere prosessen knytta til utvikling og iverksetting av kvoteringsregimet. Konstruksjonene bygger på hva aktører inkluderer og ekskluderer i diskursene med tanke på kjønnskvoltering og kvinnerepresentasjon, dvs.



hvor grensene går for hva de oppfatter som relevant. De forteller også hvilke diskurser som er hegemoniske og hvilke som er marginale. For det første ser jeg på hvorvidt rettferdighet tematiseres i forhold til kjønn. Dersom det tematiseres, undersøker jeg hvorvidt rettferdighet konstrueres som et spørsmål om like rettigheter og/eller anerkjennelse av forskjeller mellom kjønn. For det andre er det spørsmål om hvordan aktørene konstruerer kjønn, er det individuelt, strukturelt og/eller symbolsk kjønn som tematiseres? For det tredje undersøker jeg hvorvidt kvinner blir framstilt som like eller forskjellige fra menn. Endelig er det også spørsmål om kjønn oppfattes som relevant og legitimt utvelgelseskriterium for politisk representasjon.

### **2.3.3 Casestudier og overføringsverdi**

Robert K. Yin (1989:23) definerer en casestudie som en empirisk undersøkelse av et nåtids-fenomen i sin sammenheng. Det er særlig fruktbart når det er vanskelig å skille fenomenet fra konteksten. Casestudien kjennetegnes av at en benytter mange kilder til å få svar på ulike spørsmål om fenomenet. Casestudier kan omfatte ett enkelt case eller flere case, og de kan gjennomføres ved hjelp av både kvalitative og kvantitative metoder.

Min casestudie omfatter valgnemndene i fem kommuner. Valgnemndene studeres i relasjon til konteksten: Hvordan medlemmene fortolker loven om kjønnskvotering, kommunestørrelse, partipolitisk flertall i kommunen, kvinneandelen i kommunestyret og samhandling i valgnemnda, jf figur 1.1. I tillegg til statistisk informasjon gir kvalitative intervjudata kunnskap om ulike framstillinger av kvoteringsregimet og kjønnskvotering.

”Men det er vel ikke så mye du kan si om andre kommuner, når du har snakket med politikere i bare fem kommuner?” Det er en kommentar jeg får når jeg snakker om casestudien i undersøkelsen. Slik antydes en oppfatning om at det er begrensa hva en kan bringe videre fra en casestudie til andre sammenhenger. Er det slik at resultater fra undersøkelsen kan gjelde for andre enn de valgnemndene som har vært med i studien, dvs. at resultatene har overføringsverdi? Dette spørsmålet er det delte meninger om.

Yin (1989) skiller mellom statistisk og analytisk generalisering. Gjennom statistisk generalisering kan forskningsresultater gjennomført i et representativt utvalg generaliseres til hele populasjonen. Generalisering basert på casestudier hviler på analytisk eller teoretisk representativitet, ikke statistisk representativitet, mener Yin. Generalisering basert på casestudier dreier seg om begrepsgjøring og klargjøring av

sammenhenger som er gyldige for bestemte klasser av fenomener under bestemte betingelser (Andersen 1997).

Analytisk generalisering er en vurdering av i hvilken grad funnene fra en undersøkelse kan brukes som veiviser for hva som kan skje i en annen situasjon (Kvale 1996). Generaliseringen er basert på en analyse av likheter og forskjeller mellom situasjoner, og bygger på en argumentativ logikk. Generalisering er gyldig dersom bevisene overbeviser, eller om den stemmer med sunn fornuft. Det forutsetter rike, tykke beskrivelser av både enheter og hendelser (Andenæs 2000).

Jeg stiller meg tvilende til om det er fruktbart at samfunnsvitere benytter begrepet generalisering i sammenheng med casestudier, fordi begrepet er utvikla på bakgrunn av standarder for kvantitative studier og representative utvalg. Casestudier kan imidlertid bidra til å utvikle begreper, typologier og modeller som er fruktbare for videre studier av liknende, eller totalt forskjellige, case. Hanne Svarstad (2003b) argumenterer for å benytte begrepet relevans i stedet for generalisering. Relevans handler om at studier av enkeltcase kan tilby framgangsmåter og begreper som kan danne grunnlag for nye casestudier av samme fenomen, eller de kan ha relevans for andre sosiale fenomen, uten at enkeltcasestudier ”lover” eller forutsier resultatene av nye studier.

Casestudier kan ha ulike hensikter. For det første kan hensikten med studien være å få inngående kunnskap om ulike aspekter av et fenomen, uten at kunnskapen skal ha relevans for andre tilfeller av samme fenomen. Yin (1989) kaller dette unike case. For det andre kan ei deduktiv tilnærming ta utgangspunkt i eksisterende teorier og testing av teoriene er hensikten. I denne studien utvikler jeg tre overordna diskurser som tar opp i seg ulike forståelser av kjønnsrettferdighet, jf kapittel 4. Diskursene kan karakteriseres som ei form for ”idealtyper” som casene sammenliknes med. Når jeg analyserer tekstene er optikken stilt inn på disse spesifikke typene av diskurser, men jeg er også åpen for at det finnes variasjoner. Det bringer oss over mot ei tredje tilnærming, nemlig den induktive, hvor datamaterialet utgjør grunnlaget for utvikling av teori. Casestudier gir muligheter til å gå i dybden i et fåtall enheter. Slik kan en få øye på mange ulike aspekter ved casene, og utvikle ny kunnskap i stedet for å teste ”gamle” teorier. Som tidligere nevnt benytter jeg en kombinasjon av disse tilnærmingene. Jeg kommer tilbake til hvordan casene i denne studien kan ha relevans utover enkeltcasene.

Relevansen av casestudier kan økes ved strategisk utvelgelse av case. Et kritisk case kan defineres som et case som har strategisk betydning i forhold til problemstillinga (Flyvbjerg 1993). Case velges på grunnlag av forventninger om informasjonsinnhold, basert på allerede eksisterende kunnskap. Mine casekommuner er valgt på grunnlag av

”maksimal variasjon cases”, dvs. for å oppnå informasjon om betydningen av forskjellige kriterier i tilknytning til casene. Jeg har lagt vekt på variasjon i kvinneandel og partiflertall i kommunestyret, samt kommunestørrelse. Det er kjent fra tidligere studier at disse kriteriene har betydning for gjennomføring av likestillingspolitikken (Halsaa og van der Ros 1989).

## 2.4 Gruppeintervju og validitet

Mitt vitenskapsteoretiske ståsted forutsetter refleksjon over forskerens tilstedeværelse og innvirkning i kunnskapsprosessen, relasjon til intervjupersonene og vektlegging av de Andre sine erfaringer, jf kapittel 2.2. Erfaringer fra intervjuene gir rom for å reflektere over ulike sider gruppeintervju som metode. Hvilke potensialer og problemer har gruppeintervju for å frambringe gyldig kunnskap om politiske diskurser? Gruppeintervju gir framfor alt rom for samhandling mellom intervjupersonene, noe som har vist seg fruktbart bl.a. i studier av folks hverdagsliv (Brandth 1996). I det følgende løfter jeg fram noen trekk som skiller gruppeintervjuet fra individuelle intervju, nemlig betydningen av at flere deltakere har innflytelse og betydningen av samhandlinga mellom deltakerne i intervjusituasjonen. Samtidig belyser jeg datamaterialets analysemuligheter.

Gruppeintervju som kvalitativ forskningsmetode går ut på at flere mennesker sammen diskuterer et tema med en forsker som leder eller ordstyrer (Brandth 1996). Metoden har hatt stor utbredelse på så ulike felt som markedsforskning og klinisk psykologi (Morgan 1988). Intervjuing i grupper er heller ikke en ukjent metode innafor mer akademisk orientert samfunnsforskning. Robert Merton beskriver bruken av metoden i sine studier av massekommunikasjon allerede i 1946 (ref. i Morgan 1988). I Norge er bruken av gruppeintervju beskrevet i familieforskning (Holter, Ve, Gjertsen og Hjort 1975), arbeidslivsforskning (Hoel og Hvinden 1982, Ingebrigtsen 1994, Guldvik og Halsaa 1998), forskning om offentlig politikk (Guldvik 1996) og mer handlingsorientert forskning (Brandth 1982, referert i Brandth 1996).

Gruppeintervju har vist seg egna til kunnskaping om mange forskjellige sosiale fenomener innen fag som sosiologi, psykologi og pedagogikk (Brandth 1996). Her skal vi se at metoden også egner seg for studier av statsvitenskapelige fenomener. Jeg har benytta gruppeintervju i mitt avhandlingsarbeid for å skape en arena for dialog og

argumentasjon blant aktørene. I mine gruppeintervju er toppolitikere<sup>12</sup> fra de fleste politiske partier samla rundt ett bord. Hvilken innvirkning har det på intervjupersonenes utsagn at hele valgmennda deltar i intervjuet? Kan det legge føringer på intervjupersonene slik at de opptrer strategisk? Eller vil deltakerne forhandle seg fram til en felles oppfatning av virkeligheten?<sup>13</sup> Deltakerne går inn i en interaksjon hvor de kan argumentere for sitt syn og utfylle hverandres framstillinger. Vil dette virke positivt inn på kunnskapsprosessen? I gruppeintervju er deltakerne mange og de kan til tider ta kontrollen over samtalen. Vil deltakernes innflytelse i intervjusituasjonen bidra til å forsterke gyldigheten av datamaterialet ved at de tar opp relevante tema, vektlegger temaene ulikt osv? Hva blir forskerens rolle i en slik intervjusituasjon? Kan gruppeintervjuet gi en ekstra dimensjon til analysen ved at både gruppe- og individnivået er gjenstand for undersøkelse?

Validitet i kvalitativ forskning handler om ”kvalitetssikring” både i forhold til fenomenet som undersøkes og problemstillinga (Holter 1996b). Fenomenet som settes under lupen her er likestillingspolitikk eller mer presist diskurser om kjønnskvotering. Politiske prosesser har sin egen dynamikk der språket og retorikken har en helt sentral plass. Validitet angår vurderinger av framgangsmåtene og håndverket vi benytter som inntak til kunnskap om disse prosessene.

Gruppeintervju er i liten grad omtalt i metodelitteraturen.<sup>14</sup> Det er likevel økende interesse for bruken av metoden innen samfunnsvitenskapene (Brandth 1996). Derfor er det av betydning at det foregår debatter omkring teoretiske perspektiv og praktisk anvendelse av metoden. Metodeforskningen har ikke kommet så langt at en for eksempel kan svare generelt på hvilke temaer og hvilke grupper som egner seg, og hvilke som ikke egner seg for bruk av gruppeintervju. Det er derfor et poeng å stimulere til debatt om gruppeintervju mer generelt og spesielt med tanke på utfordringer innen statsvitenskapelige studier.

---

<sup>12</sup> Jeg betegner politikerne i valgmennda som elitepolitikere, til tross for at de ikke er politiske eliter slik vi tradisjonelt forstår dette begrepet. Hvis en ser på kommunenivået er dette imidlertid politikere i toppen av hierarkiet.

<sup>13</sup> Begrepet forhandling brukes i denne sammenhengen om en samhandling der forskeren og intervjupersonene forhandler seg fram til felles meningsrammer og diskurser, dvs. en antropologisk/sosiologisk bruk av begrepet (Holter 1996). Gruppen fungerer da som en kontekst for meningskonstruksjon (Brandth 1996).

<sup>14</sup> Etter søk i norske lærebøker om samfunnsvitenskapelige metoder (Repstad 1987, Brox 1989, Hellevik 1991, 1995, Holme og Solvang 1991) og bøker av enkelte skandinaviske forfattere om kvalitative metoder (Fog 1994, Kvale 1996, Thagaard 1998) finner jeg få referanser til gruppeintervjuet som metode. Et unntak er en artikkel av Berit Brandth i boka *Kvalitative metoder i samfunnsforskning* (Holter og Kalleberg (red) 1996). Denne artikkelen setter gruppeintervjuet inn i en større teoretisk-metodologisk sammenheng og den er standardreferansen om gruppeintervju i norsk forskning.

### 2.4.1 Politiske diskurser – grunnlag for gyldig kunnskap om virkeligheten?

Fenomenet jeg studerer er kvoteringsregimet i kommuneloven slik det framstår i samtaler mellom elitepolitikere i kommunale valgnemnder og mellom politikere og forskeren som intervjuer. Politikk betraktes i denne sammenhengen som å skape mening, dvs. at det er en kamp om politiske definisjoner. Hvordan saker eller problemer forstås påvirker hvilke løsninger som foreskrives (Edelman 1988, van der Ros 1996, Bacchi 1999).

Det vi kaller likestillings- eller kjønnsperspektiv handler om makt.

Likestillingsperspektivene blir bl.a. skapt og vedlikeholdt gjennom språklige konstruksjoner i forskning, politikk og hverdagsliv. Det ligger makt i å kunne definere begreper som ”kjønn” og ”likestilling”. Hvis for eksempel den dominerende normen for likestilling er at kvinner og menn skal ha like muligheter i samfunnet, er like formelle rettigheter tilstrekkelig for å øke kvinneandelen i politikken. Er definisjonen på likestilling derimot resultatlikhet, er kjønnskvotering et relevant tiltak.

Problemforståelsen avhenger av hvilke virkelighetsforståelser som dominerer (Halsaa 1996, Fraser 1997, Bacchi 1999).

De folkevalgte i Norge representerer som regel politiske partier med ulike ideologier, bl.a. beskrevet i en høyre – venstre akse. Det er konflikt, heller enn harmoni, som kjennetegner forholdet mellom partiene. Representanter for de politiske partiene har høyst ulike oppfatninger av den samme virkeligheten, for eksempel det faktum at en tredel av norske kommunestyrerepresentanter er kvinner. Hvorvidt likestillinga med dette har kommet kort eller langt vil trolig framstilles ulikt av dem som representerer venstresida i motsetning til de på høyresida i politikken. Personene danner seg oppfatninger av den observerte virkeligheten ut fra egne erfaringer og verdier. Oppfatninger kommer til uttrykk gjennom språk og samtaler der politikere bidrar med ulike bilder av virkeligheten. Kunnskaping skjer ved at sosial mening og fortolkninger av fenomener forhandles fram i interaksjonen mellom deltakerne og forskeren i kvalitative intervju.

Hvordan kan vi vurdere validitet i sammenheng med gruppeintervju? Det er et generelt problem at ikke-positivistisk metode har overtatt positivismens vokabular, for eksempel generalisering, objektivitet, validitet etc. Som jeg har vært inne på tidligere i dette kapitlet, søker feministisk og annen kritisk forskning å behandle disse temaene ut fra ut fra sine egne begreper og definisjoner. Begreper som troverdighet, bekreftbarhet, fruktbarhet, metning og kvalitetssikring erstatter eller utdyper begrepene validitet og reliabilitet (Harding 1986, 1998, Holter 1996b, Keller 1985). Troverdighet tar opp spørsmål om forskningen er utført på en tillitvekkende måte. Bekreftbarhet knyttes til

om tolkinga av et materiale støttes av annen forskning (Thagaard 1998). Analysene vil være fruktbare, også om de ikke finner støtte i annen forskning, dersom de gir muligheter for nye forklaringer (Jørgensen og Phillips 1999).

Metning foreligger når fortsatt intervjuing ikke gir noe nytt. Kvalitetssikring tar opp i seg både materialets kvalitet, dvs. mangfoldighet og relevans i forhold til problemstillinga, og argumentasjon for ny innsikt (Holter 1996b). Valideringen i kvalitativ forskning foregår hele tida og er vevd inn i framstillinga (Fog 1996:219). En vid definisjon av validitet handler om i hvilken grad våre observasjoner virkelig reflekterer fenomenet eller variablene som er av interesse for oss. I et slikt perspektiv kan kvalitativ forskning i prinsippet føre til valid vitenskapelig kunnskap (Kvale 1996).

I sjølve intervjusituasjonen handler validitet for det første om tilliten til hva intervjupersonene sier. Noen vil, med rette, stille spørsmål ved om politikere i intervjusituasjonen opptrer strategisk, slik at det går på "troverdigheten løs". Det kan oppleves som et problem både i individuelle intervju og gruppeintervju. Gruppeintervjuing i studiet av politiske diskurser er et forsøk på å legge til rette for en "politikerrolle" der politikere kan se seg sjøl som en del av et politisk felleskap hvor de får anledning til å fremme sine argumenter i samtale med andre (Olsen 1978). Dersom samhandlinga i gruppeintervjuet for eksempel "fremmer" strategisk atferd trenger det ikke å bety at datamaterialet blir mindre verdifullt. Politikere opptrer, i likhet med andre mennesker, ikke i et sosialt vakuum. Å vite hva som uttrykkes i en gruppesammenheng kan være like viktig som å kjenne til det som kommer fram "under fire øyne" (Kitzinger 1994).

For det andre er validitet kobla til kvaliteten på sjølve intervjuet. Det dreier seg om graden av spontanitet, spesifisitet og relevans i "svarene" som kommer fram. Dessuten handler det om i hvilken grad forskeren følger opp og avklarer meningen i det som sies. Idealet er at fortolkinga skjer underveis i intervjuet ved at intervjueren forsøker å verifisere si fortolking sammen med intervjupersonene (Kvale 1996). Når intervjupersonene for eksempel trekker fram behovet for "rettferdig fordeling av kvinner og menn" vil intervjueren forsøke å avklare hva de mener er "rettferdig" i denne sammenhengen. I det følgende drøfter jeg noen fortrinn og fallgruver ved bruk av gruppeintervju som forskningsmetode.

### **2.4.2 Intervjusituasjonen gir deltakerne innflytelse**

Forskningsintervjuer har sitt utgangspunkt i samtalen. Den kvalitative forskeren/intervjueren beveger seg innafør kulturens dagligdagse språk og uttrykksform.

Intervjuet betegnes som en "samtalebegivenhet der deltakerne sammen skaper eller forhandler fram en eller flere felles meninger eller diskurser" (Mishler 1986 referert i Holter 1996b:16). Samtale eller konversasjon blir vurdert som hjørnesteiner i kunnskapsbyggingen, og vel så viktig som konfrontasjon med "virkeligheten" (Rorty 1979).

Intervjusituasjonen refererer så vel til den konkrete settingen for intervjuet som til interaksjonen mellom intervjuer og intervjupersoner. Settingen omfatter de materielle og miljømessige forhold som preger stedet hvor intervjuet foregår, enten det er et kontor, en kafé eller i formannskapssalen. Interaksjonen påvirkes for det første av hvordan intervjuet kom i stand og måten det ble avtalt på. Kom det i stand spontant eller er det resultat av en forespørsel etterfulgt av forhandlinger? For det andre er ikke sjølve intervjusituasjonen en forhåndsdefinert, gitt og statisk størrelse. Den er prosessuell og vil være gjenstand for forhandlinger også under intervjuet (Kaarhus 1999).

Intervjusituasjonen blir gjerne framstilt som hierarkisk. Kvalitative intervju er ei samhandling mellom parter med ulik maktposisjon (Kvale 1996:126). Kvale gir eksempler på asymmetriske maktforhold i situasjoner hvor partene for eksempel er terapeut – klient eller professor – student. Eksemplene aktualiserer spørsmålet om, og i tilfelle hvordan, en kan skille mellom asymmetriske sosiale roller og det asymmetriske i sjølve forskningsintervjuets karakter (Kaarhus 1999).

Etter min mening er ikke asymmetriske maktrelasjoner gitt i intervjusituasjonen, spesielt ikke ved gruppeintervjuer. I sammenheng med "elite-intervjuer", dvs. intervjuer med mennesker med posisjon, makt og prestisje i et samfunn, møter forskeren personer som har mye erfaring i å definere sosiale situasjoner og kontrollere sosial samhandling. I mine intervjuer med politiske ledere i kommunene har intervjusituasjonen vært gjenstand for forhandlinger, både i forkant og under intervjuet.

Før intervjuet har det for eksempel vært drøftet hvor mye tid travle politikere kan sette av til samtalene. Dessuten mente én av intervjupersonene at jeg burde benytte spørreskjema framfor intervju i studien. Dette er eksempler på at forhandlingene starter før intervjuet finner sted.

Under intervjuet kan det dreie seg om anerkjennelse av intervjupersonenes posisjon og kunnskap, dvs. hvorvidt en kan betrakte subjekt-/objektrelasjonen som symmetrisk (Harding 1998). Under mine intervjuer kom slike forhandlinger for eksempel til uttrykk ved at en av intervjupersonene, da jeg introduserte temaet kjønnskvotering, brakte et nytt tema på banen ved å si at: "Du kan ikke ta opp kvinnerepresentasjonen uten å

snakke om representasjon fra andre grupper som i liten grad deltar i lokalpolitikken". Dette ble fulgt opp av en annen representant: "Nei, det er veldig sentralt her. Det er kanskje ikke om vi er mann eller kvinne som avgjør hvordan vi ser på sakene, men hvor vi er på aldersstigen eller hvilken yrkesbakgrunn vi har". Deretter fikk vi en lengre diskusjon om viktigheten av at også andre kriterier enn kjønn legges til grunn for politisk deltakelse. Så kan en spørre: I hvilken grad er innføringen av et nytt tema resultat av at relasjonen intervjuer - intervjuperson er definert med basis i sosiale roller som ligger utenfor intervjusituasjonen? Dersom det bare er personer med høy sosial status som ville gripe så direkte inn for å markere et skifte av tema, er det antakelig de sosiale rollene som slår igjennom i intervjusituasjonen. Mye tyder på at også andre grupper av intervjupersoner kan opptre relativt autonomt i gruppeintervjuer (Brandth 1996).

Det er likevel komplisert å vurdere hvorvidt det er symmetri eller asymmetri som preger relasjonen mellom forsker og intervjuperson(er), og i hvor stor grad de sosiale posisjonene spiller inn. Kvinneforskere retter av flere årsaker en spesiell oppmerksomhet mot spørsmål som handler om makt og utnyttning i forskningssammenheng, for eksempel i intervjuer (se f.eks. Rudie 1984, Taksdal og Widerberg 1992, Lundgren 1993, Thagaard 1998, Haavind 2000). Magnusson (1999) har gjennomført en retrospektiv studie av sin egen intervju praksis i individuelle intervju. Hun har, sammen med to andre forskere, bl.a. studert betydningen av intervjuerens og deltakernes relative posisjoner for samspillet mellom dem. Forskerne fant at sosiale posisjoner virker inn på forskerstrategier og samspill, men at samspillet mellom deltakere i ulike hierarkiske posisjoner ble mer likt over tid. Dette var serier av intervjuer med de samme personer.

Brandth (1996) hevder at gruppeintervjuer i seg sjøl er en deltakerstyrt metode. Sammenlikner vi individuelle intervju med gruppeintervju, gir gruppeintervjuet deltakerne større muligheter til å definere situasjonen sjøl. De styres i mindre grad enn i individuelle intervju av forskerens spørsmål. Intervjupersonene stiller i blant spørsmål sjøl, de samtaler med hverandre og tar til tider styringen. Når deltakerne blir mange og forskerne få ligger det i det rent antallsmessige en maktforskyvning. Deltakerne får økt makt nettopp fordi de er mange. Det gjør dem også til forskningssubjekter, ikke bare objekter, og slik støtter gruppeintervjukonteksten opp om et nedenfra-, eller i dette tilfellet, et innenfraperspektiv. Makta som ligger i antallsmessig "overlegenhet" gjelder både for "vanlige" folk og for eliter. Gruppen kan likevel gi relativt mer innflytelse for den "vanlige" kvinne og mann enn for elitepolitikere, fordi de sistnevnte pga sin posisjon også kan ha temmelig stor innflytelse i individuelle intervju.



Hvordan kommuniserer intervjueren om forholdet intervjuer – intervjuperson i en intervjusituasjon? Det kan bl.a. kommuniseres åpent for å vise anerkjennelse av intervjupersonens kunnskap og erfaringer (Kaarhus 1999). Som en del av åpne forhandlinger foretrekker jeg å etablere en situasjon hvor partene er mest mulig likeverdige deltakere ved å kommunisere at intervjupersonene er eksperter på temaet, ut fra sin kunnskap om lokale forhold i for eksempel likestillingspolitikken, dvs. at kunnskapingen skal ta utgangspunkt i ”de Andres” erfaringer. Jeg er derimot ekspert på temaet mer generelt og på bruken av samfunnsvitenskapelige metoder. På den måten søker jeg bevisst å etablere ei ramme som åpner for at intervjupersonene kan utøve en viss kontroll, med tilsvarende tap av kontroll for meg som intervjuer - på godt og vondt. Som intervjuer har jeg likevel retten til å styre samtalen inn på temaer jeg ønsker å ta opp. Siden intervjupersonene som regel aksepterer min inngripen, og ettersom forskeren neppe har som intensjon å gi fra seg alt ansvar og kontroll, velger jeg å betegne deltakernes påvirkning som *innflytelse* heller enn *styring*.

Det er en forutsetning at deltakerne i gruppeintervju har noenlunde lik status<sup>15</sup> (Repstad 1987; Brandth 1996). Det er neppe fruktbart å samle folk som har ulik posisjon i et hierarkisk system, for eksempel arbeidslederen og arbeidstakere, for å samtale om hvordan ledelse og demokrati på arbeidsplassen fungerer. Sjøl når posisjonene er noenlunde like kan rutine, kunnskapsgrunnlag og personlighet ha innvirkning på gruppeintervjuet fordi noen vil kunne prege debatten mer enn andre. Et formannskapsmedlem med lang fartstid kan for eksempel bli svært dominerende i forhold til mer urutinerte medlemmer. I en slik situasjon er det en ulempe at forskeren har overlatt en del innflytelse til gruppa. Ettersom det er om å gjøre å trekke med resten av forsamlingen vil det oppstå forhandlinger i intervjusituasjonen når forskeren går inn for redusere frihetsgraden til enkelte av deltakerne. Slike forhold kan i verste fall skape misstemning og negative relasjoner i intervjusituasjonen, og følgelig redusere mulighetene for å skape et gyldig datamateriale. En mager trøst er at en slik situasjon kan vurderes som en viktig del av datamaterialet i en studie hvor maktaspektet står sentralt.

En annen fare med deltakerinnflytelse er at intervjupersonene tar kontroll over dagsordenen slik at forskeren ikke får dekket de temaer hun/han har behov for å diskutere. Det kan også anses som en ulempe dersom ikke alle spørsmål eller ”stimuli” blir presentert i samtlige intervju. Samfunnsforskere har arvet naturvitenskapenes krav om at eksperimenter og observasjoner i prinsippet bør være repeterbare (Gilje og

---

<sup>15</sup> Problemstillinga vil avgjøre hvem det er hensiktsmessig å intervju. Dersom en for eksempel skal studere samhandlinga mellom aktører som er forskjellig plassert i et statushierarki, kan det være fruktbart å samle intervjupersoner med ulik status.

Grimen 1995). Repeterbarhet står sentralt i forhold til ei målsetting om å produsere ”objektiv” vitenskapelig kunnskap i positivistisk forstand. Det er imidlertid ikke noe ideal å kreve repeterbarhet i streng forstand ved kvalitative intervju i en postpositivistisk tradisjon. Ethvert intervju og enhver samtale er på en måte enestående og ikke-repeterbar (Kaarhus 1999). Intervjuene inngår i en prosess som ikke bare er en serie gjentakelser. Nettopp prosessen, det kumulative og det fleksible, kan betraktes som en ressurs i kvalitative intervju.

For meg synes fordelene med deltakerinnflytelse i mange tilfeller å være større enn ulempene. Likeverdighet betyr anerkjennelse av intervjupersonenes, eller de Andres, lokale kunnskap og erfaringer. Det gir deltakerne autoritet til å påvirke så vel intervjuets form som innhold. Deltakerne kan ha relativt sterk innflytelse på rekkefølgen og vektleggingen av ulike tema. Samtidig kan de bringe nye tema opp på dagsordenen og anse mine tema for mindre relevante. Følgelig vil deltakerinnflytelsen ikke bare påvirke det aktuelle intervjuet. Også etterfølgende intervju vil preges av både den generelle og den spesifikke kunnskapen forskeren har tilegna seg. Deltakerinnflytelse kan sies å sikre *dybden* i gruppeintervju ved at den lokale kunnskapen har forrang, mens forskerstyring i større grad sikrer *bredden* ved at nødvendige tema og spørsmål tas opp til diskusjon.

Minussidene er knytta til redusert forskerstyring. Grappa kan ta kontroll over intervjuet slik at forskeren ikke får den informasjonen hun/han trenger. Dessuten kan enkelte personer dominere på en måte som utelukker andre å komme med sine synspunkter. Det kan tenkes at politiske eliter i større grad enn ”vanlige” folk tar slik styring, fordi de er vant til å styre sosial samhandling.

### **2.4.3 Samhandling motiverer for utfyllende og alternative framstillinger**

Gruppeintervju betegnes som en kollektiv, relasjonell og dynamisk metode (Brandth 1996). Det bygger på at sosial mening skapes i samhandling mellom mennesker, og at den vokser ut av en felles praksis og et felles språk. Gruppeintervjuets store fortrinn er at gruppedynamikken kan gi en synergieffekt. Samhandlinga som oppstår blant gruppedeltakerne frambringer innsikt som sjelden eller aldri kan oppnås gjennom andre metoder (Brandth 1996). Forskerens spørsmål framkaller samhandling i grappa, og det er denne samhandlinga mellom deltakerne som stimulerer ideer, tanker og meninger. Deltakerne hjelper hverandre med å tenke, de sjekker sine erfaringer mot andres, de retter på, supplerer og bekrefter hverandres framstillinger (Kitzinger 1994).

I ei valgnemnd kom deltakerne for eksempel inn på at det hadde vært diskusjoner om kjønnsfordeling ved sammensetning av fjellstyret: *"Hvordan ble det til at vi løste det?"*, spør en. *"Vi foreslo kona til en som hadde vært i fjellstyret tidligere og det fikk vi gjennomslag for"*, forteller en annen. Etter hvert "avslører" ordføreren at å være representert i fjellstyret gir svært høy status i denne kommunen. Hun forteller at det skal mye til, særlig for ei kvinne, å få plass i fjellstyret. *"Men denne kvinnelige representanten, som var gift med en fjellvant kar, passerte nåløyet"*, sier hun muntert henvendt til sine mannlige kolleger. De øvrige deltakerne nikker bekreftende.

Intervju i grupper gir deltakerne anledning til å poengtere ikke bare det de er enige om, men også det som er forskjellig. Uenighet kan skape gode diskusjoner. Situasjoner der gruppedeltakere inntar forskjellige standpunkter fører til at de må forklare, presisere, justere og kontekstualisere synspunktene. Det gir fylde og hjelp til tolkinga av datamaterialet. Intervjuene setter i gang prosesser hos deltakerne. Datamaterialet ligger ikke der klart til å bli samla inn, det skapes og forhandles fram i samhandling mellom deltakerne. Gruppeintervju kan med andre ord karakteriseres som en "kunnskapingsprosess" (Haugen og Holtedahl 1984). Det som skiller gruppeintervju fra individuelle intervju er at relasjonene blir mange flere, og at forskeren bevisst spiller på at relasjonene er gunstige for kunnskapingen.

Et sentralt spørsmål er om en kan ha tillit til det gruppedeltakerne sier eller om det er grunn til å stille seg kritisk. Subjektive utsagn om verden er utsagn om den objektive virkeligheten, eller nærmere bestemt om visse aspekter ved den. Intervjupersonene uttrykker seg om faktiske forhold, men også om normative forhold og egne holdninger. Ettersom kampen om ideene er et vesentlig trekk ved politiske diskurser, kan deltakerne i intervjusituasjonen ha spesielle hensikter med sine uttalelser (Kaarhus 1999). "Hensiktene" kan innby til at de gir ei framstilling av noe som ikke eksisterer. Mine intervjupersoner kan for eksempel ønske å framstille sin egen kommune eller sitt parti i et heldig "likestillingspolitisk lys".

I gruppeintervju tvinges imidlertid deltakerne til å vurdere egne påstander i forhold til andres utsagn, fordi de alle delvis har felles erfaringer fra de samme fenomenene, for eksempel om likestillingspolitikken som føres i kommunen. De kan med andre ord bekrefte hverandre eller argumentere mot det som sies. Dette anser jeg for å være svært viktig i studier av politiske diskurser generelt og på likestillingsfeltet spesielt. Det er neppe noen norske politikere som uttrykker negative holdninger til likestilling, men det er åpenbart ulike meninger om så vel målsettinger som virkemidler. Ikke minst blir motstand mot politikken synlig når en studerer hva som iverksettes, eller hva som ikke iverksettes, av tiltak (Pincus 2002). I en slik kontekst kan politikere fristes til å

framstille seg og sitt parti på en mest mulig gunstig måte, uten at det nødvendigvis har rot i virkeligheten.

Den følgende meningsutvekslingen gir et eksempel på hvordan framstillinga av den likestillingspolitiske situasjonen i kommunen blir gjenstand for forhandlinger blant deltakerne i gruppa. Jeg spør valgnemnda om det er behov for flere kvinner i politikken og i tilfelle hvordan dette best skal gjennomføres. Den mannlige AP-ordføreren innleder: *”Det er klart kvinner skal være med i politikken. De ser ofte ting forskjellig fra oss mannfolk og de kan bidra med noe nytt. Vi er svært oppmerksomme på det her i kommunen. Men en må ikke overdrive dette snakket om likestilling. Det kan virke mot sin hensikt. Jeg har problemer med at kvinner skal ivaretas spesielt, for eksempel at 40 prosent skal kvoterer inn i politikken. De skal ivaretas, og de skal delta i politikk, men det må skje naturlig”*.

Som en respons på ordførerens utsagn kommer følgende uttalelse fra en kvinnelig SP-politiker: *”Jeg synes ikke at vi er så oppmerksomme på likestilling her i kommunen. Vi har for eksempel alle politiske møter på kveldstid, og det gjør det vanskelig for mange kvinner å delta i politikken, særlig for småbarnsmødre”*. Ordføreren tar ordet igjen og forsvarer møter på kveldstid fordi det er billigere for kommunen. Men han innrømmer at kveldsmøter går utover likestillinga, siden *”yngre jenter da vil kvie seg for å gå inn i politikken i vår kommune”*.

Denne meningsutvekslingen viser at ordføreren, etter argumenter fra SP-politikeren, må justere si framstilling av den oppmerksomhet kommunen vier likestillingspolitikken. SP-politikeren peker på konkrete forhold som hun oppfatter som negativt for kvinners politiske deltakelse. Som en følge av dette modererer ordføreren sine uttalelser. Her mener jeg at en av gruppeintervjuets styrker ligger, nemlig at intervjupersonene korrigerer hverandre. Når dette fungerer godt kan argumentasjon og presisering bygge opp om troverdigheten til datamaterialet.

En god gruppesamtale avhenger av at temaet er relevant for deltakerne (Brandth 1996). Hvis deltakerne opplever temaet som lite relevant eller at det ikke engasjerer har jeg opplevd at de faller inn i sine ”vanlige” politikerroller. Gruppeintervjuet kan da bli en reproduksjon av den offentlige politisk debatt, og slik sett bidra lite til å belyse den aktuelle problemstillinga. Dette har jeg erfart i ei gruppe hvor deltakerne hadde et noe ”utvendig” forhold til likestilling som tema. De sa seg for så vidt enige i målene om økt likestilling, men hadde reflektert lite over hva partiene kunne foreta seg i den sammenheng.

I individuelle intervju kan det være problematisk å trenge gjennom et eventuelt misforhold mellom politiske utsagn og den aktuelle situasjonen som beskrives. Mine erfaringer tilsier at politiske ledere kan fristes til beskrivelser som er mer positive enn virkeligheten gir grunnlag for (Guldvik 1996). Ofte er det et gap mellom ”den gode vilje” som uttrykkes i individuelle intervju og hva statistikken forteller om for eksempel kjønnsfordeling i kommunestyret og blant ledere i politikk og administrasjon, personalpolitikk i likestillingsperspektiv, barnehage-dekning, synliggjøring av den likestillingspolitiske situasjon i kommunale planer, osv.

Samhandlinga i gruppeintervjuet gir ikke bare positive resultater. Det er avhengig av hvordan fenomenet konstrueres i den aktuelle settingen. Når for eksempel kjønnskvoltering konstrueres som en motstas til ”demokrati”, forstått som velgerdemokrati og lokalt sjølstyre, og denne diskursen har hegemoni, kan det bli svært vanskelig å fremme sine synspunkter for dem som mener at kvotering bidrar til mer rettferdig fordeling av politiske posisjoner. De som står for den marginale diskursen kan bli framstilt som udemokratiske, og de kan bli beskyldt for å fremme ”egeninteresser”. I en slik setting kan de som er for kjønnskvoltering bli spilt ut over sidelinja.

Likevel har gruppeintervjuet, etter min mening, visse positive sider når en studerer politiske diskurser. For det første kan det høyne refleksjonsnivået, og i de fleste debattene gir grupperelasjonene større dybde og autensitet enn individuelle intervjuer gir. For det andre ser jeg muligheten til at deltakerne enten bekrefter hverandre og/eller argumenterer for alternative beskrivelser av politikkområdet, som betydningsfullt for å vurdere gyldigheten av datamaterialet. Forhandlinger om virkelighetsbeskrivelsen gir forskeren rik tilgang til fortolkinga av datamaterialet. Dessuten kan det være et poeng å få kunnskap om diskursene slik de foregår innad i politikergruppa. Faren for at den hegemoniske diskursen får styre eller at diskusjonen bare blir en reproduksjon av offentlig debatt er likevel tilstede. Det siste kan bl.a. skje når temaet ikke oppleves tilstrekkelig relevant for intervjupersonene.

#### **2.4.4 Grupper og individer – analyser på begge nivå**

Kontekst viser til fortolkingsramma som etableres som ramme for et intervju. Fortolkingsramma er, i likhet med intervjusituasjonen, gjenstand for forhandling og omdefinering i løpet av et intervju (Kaarhus 1999). Konteksten fortolkes av deltakerne under samtalen. Kontekst blir med andre ord ikke det stedet samtalen foregår eller intervjusituasjonen som sådan. En kan heller si at kontekstualisering er ei form for metakommunikasjon som er en del av enhver samtale. Mening kan bare forstås gjennom at en forstår konteksten.

Betydningen av kontekst er viktig i kvalitativ forskning generelt. Når forskningstemaet forutsetter kjennskap til konteksten for å kunne tolkes framheves fordelene med gruppeintervju (Morgan 1988). Gruppeintervjuet er, som andre kvalitative metoder, egna til å få fram relasjonene mellom mennesker i den sosiale konteksten intervjupersonene tilhører. For det andre kan gruppene settes sammen slik at de gjenspeiler konteksten i den sosiale virkeligheten de inngår i. Gruppesammensetningen kan brukes til å rendyrke den sosiale konteksten vi er interessert i å studere (Brandth 1996). ”Naturlige grupper” består av deltakere som er en del av en etablert diskurs. I min sammenheng kan valgmennda betraktes som ei ”naturlig gruppe”. Gruppen gjenspeiler den sammenhengen personene er en del av i sin politiske hverdag.

Prosjektopplegg basert på gruppeintervju legger vekt på hovedprinsippene kontroll- og bruddegenskaper i gruppesammensetningen (Brandth 1996:160). Deltakerne i ei gruppe må ha noen felles interesser eller kjennetegn, dette kalles kontrollegenskaper. Fellesnevneren for deltakerne i min studie er at deltakerne er politikere og medlemmer av valgmennda. De er en del av den etablerte, politiske diskursen som sådan, i sin rolle som forvaltere av kommuneloven. Dette har de som felles kjennetegn og som grunnlag for diskusjon. Gruppene er internt homogene. Det dreier seg om likhet i bakgrunn (politikere), men ikke i synspunkter og holdninger (ulike politiske partier). Bruddegenskapen er det trekket som atskiller gruppene fra hverandre. I denne sammenhengen er bruddegenskapen at gruppene kommer fra forskjellige kommuner med forskjellig partiflertall, kvinneandel i kommunestyret, kommunestørrelse, lokale tradisjoner osv.

Ved gruppeintervju legger Brandth (1996) vekt på at analyseenheten er gruppa, ikke individene. Prinsippet om at bare gruppa er analyseenhet er ikke i overensstemmelse med de anvendelsesmulighetene jeg ser for gruppeintervjuet. I min studie foregår analysen på to nivå: gruppenivå og individnivå. På gruppenivå studerer jeg hvordan rettferdighet og kjønn konstrueres i gruppa, hvilke likestillingspolitiske argumenter som får gjennomslag, hvem som har definisjonsmakt, hvilke(n) kontekst(er) som formidles osv. Men i tillegg ser jeg etter likheter og forskjeller på individnivå. I analysefasen sammenlikner jeg ikke bare gruppene, men også intervjupersonenes utsagn og argumenter, særlig på bakgrunn av partitilhørighet og kjønn.

La meg eksemplifisere hvorfor jeg mener at det er fruktbart å foreta analyser også på individnivå. Tradisjonelt går det som nevnt relativt klare skillelinjer mellom ytterpunktene på partiskalaen med tanke på likestillingspolitisk ståsted. FrP er for eksempel det eneste partiet som uttrykker motstand mot offentlig likestillingspolitikk. AP og SV er derimot partier som tradisjonelt gir sin tilslutning til statens rett til

inngripen på dette området. Samtidig er det forskjeller mellom hvilke standpunkter kvinner og menn inntar i slike spørsmål. Kvinnelige politikere uttrykker langt oftere enn mannlige politikere tilslutning til likestillingspolitiske spørsmål (Hellevik og Skard 1985; Skjeie 1992; Wängnerud 1998, Skjeie og Teigen 2003).

Når jeg betrakter individene som analyseenheter finner jeg skillelinjer som delvis går på tvers av de etablerte parti- og kjønnspolitiske skillene. På bakgrunn av analysen finner jeg at kvinner i FrP uttrykker (minst) like stor motstand mot offentlige likestillingspolitiske virkemidler for å øke kvinneandelen i politikken som sine mannlige kolleger. Samtidig gir kvinnelige politikere på den partipolitiske skalaen fra Høyre til SV gjennomgående en sterkere tilslutning til offentlig regulering av kjønnsfordeling i politikken enn sine mannlige kolleger. Det er heller ikke sjelden at for eksempel kvinnelige politikere fra SP og KrF uttrykker sterkere tilslutning til likestillingspolitiske tiltak enn de mannlige politikerne fra AP, slik eksemplet foran viser. Ved å gå dypere inn i materialet kan jeg få større kunnskap om hvilke ulike forståelser av kjønn og rettferdighet som ligger bak de forskjellige standpunktene.

På gruppenivå finner jeg forskjeller i argumentasjon og temperatur i debatten ut fra kjønnsfordelinga i gruppene og spesielt med tanke på lederens kjønn. I tilfeller der det er mannlig leder og mannlige politikere er i flertall kan det bli lite reell diskusjon. Ei valgnevnd består av bare mannlige politikere. De er enige om at de ”ønsker flere kvinner velkommen i politikken, men at det er vanskelig å få kvinner til å stille, særlig til formannskapet”. På spørsmål om hva partiene gjør for å rekruttere kvinner, kan de fortelle at de kontakter en rekke potensielle kvinnelige kandidater i forbindelse med nominasjonsprosessene. Men partiene arbeider ikke mer langsiktig for å øke kvinnerepresentasjonen, for eksempel med ”karriereutvikling” for kvinnelige politikere mellom valgene. Valgnevndas medlemmer er stort sett enige om at lav kvinnerepresentasjon er et problem knytta til kvinner i større grad enn til de politiske partiene. Når problemet først og fremst defineres som et ”kvinneproblem” kan temaet oppfattes som lite relevant for partiene.

Er det derimot ei mer jevn fordeling av kvinner og menn i utvalget, og i tillegg en feministisk orientert leder, skaper det mer dynamikk i gruppa. Mange av de kvinnelige intervjupersonene argumenterer for eksempel for at hvis en virkelig mener noe med at kvinneandelen skal øke, må en være villig til å yte noe for å få det til. De politiske partiene må da sørge for at menn viker plass for kvinner i politiske organer, hevder de. Dette skaper reaksjoner og engasjement fra de mannlige politikerne, noe som igjen fører til argumentasjon for ulike synspunkter.

Behovet for variasjon i synspunkter innad i gruppa står ikke i motstrid til at gruppene skal være homogene. Alle gruppene er sammensatt av politikere høyt oppe i partihierarkiet på lokalt nivå (kontrollegenskapen), men for å skape god interaksjon i gruppa bør deltakerne ha ulike erfaringer og synspunkter. Når temaet er kjønnskvoltering og kvinnerepresentasjon bringer kvinner og menn med seg ulike erfaringer, og relasjonene mellom dem skaper mer dynamikk enn grupper sammensatt av bare det ene kjønn.

Med andre ord, i tillegg til studier av grupper og gruppeegenskaper vil jeg tilføye at *bakgrunnsegenskapene* er av betydning for å kunne analysere på individnivå. Det gir en ekstra dimensjon til analysen. Jeg vil spesielt trekke fram disse aspektene i gruppeintervju med eliter eller deltakere som intervjues på bakgrunn av profesjon eller posisjon. Av samme grunn som en velger ut individer etter bestemte kriterier til individuelle intervjuer, gjør en det også til gruppeintervju med for eksempel politikere. Hensikten er å oppnå kvalitativ representativitet, dvs. mangfoldighet og et utvalg som er typisk for ulike grupperinger, basert på begrunnelser i problemstillinga (Fog 1996). I min studie ville det ikke gi mening at intervjupersonene for eksempel representerte ett politisk parti fordi jeg ønsker kunnskap om ulike konstruksjoner av kjønnskvoltering og ulike forståelser av kjønn og rettferdighet.

På enkelte områder skiller politikerintervjuer seg fra "hverdagslivsstudier" eller mer handlingsorientert forskning som Brandth beskriver i sin artikkel (Brandth 1996). Forskjellene kan ha betydning for at jeg vurderer bakgrunnsegenskapene som viktige. I sosiologisk eller antropologisk anlagte studier har gruppeintervjuet til hensikt å frambringe kunnskap om informantenes livsverden, dvs. deres personlige erfaringer fra hverdagslivet. Internasjonalt har for eksempel minoritetsgruppers erfaringer fra hverdagslivet vært tema som er belyst ved hjelp av intervju i grupper (Morgan 1988).

Gruppeintervju med folkevalgte om politiske tema har en noe annen karakter. Det bygger på en mer profesjonell side ved informantenes liv, dvs. politikerrollen. Politikerne deltar i en samtale som er en del av en offentlig diskurs. Ikke bare skal de uttale seg på vegne av seg sjøl, de skal også representere et politisk parti. Bakgrunnsegenskaper som kjønn, politisk tilhørighet, utdanning, posisjon, osv vil kunne ha innvirkning på intervjupersonenes kunnskaper om og erfaringer fra arbeid med spørsmål av mer politisk karakter, som likestillingspolitikk, lønnspolitikk, arbeidslivserfaringer og lignende. Følgelig blir intervjupersonenes bakgrunnsegenskaper av betydning når også individet er analyseenhet.



Validiteten berøres her av at den ”naturlige gruppa”, dvs. valgmemnda, bringer kunnskapsprosessen så nært opp til politikernes daglige virkelighet som vi kan komme.<sup>16</sup> Politikerne samhandler i omgivelser og gruppesammenheng som er kjente for dem. Når intervjupersonene opptrer ”på hjemmebane” vil de lettere kunne gå inn i forhandlinger om kontekst og mening. For forskeren berikes mulighetene for å bringe både den innlysende og den underliggende sammenheng og mening fram i lyset, ved at analysere kan gå fram og tilbake mellom gruppe- og individnivå.

#### **2.4.5 Troverdighet på prøve**

Gruppeintervju er en metode hvor sjøelve intervjusituasjonen gir rom for at deltakerne har innflytelse over samhandlinga i større grad enn i individuelle intervju (Brandth 1996). Spesielt kan intervju med eliter, dvs. personer med posisjon, makt og prestisje, gjøre sitt til at det oppstår forhandlinger om situasjonsdefinisjoner før og under intervjuet. Når intervjupersonene antallsmessig er ”overlegne” vil de kunne ha relativt stor innflytelse på hva som er relevante tema og hvordan ulike tema vektlegges. Forskjellene i innflytelse mellom individuelle intervju og gruppeintervju er ikke nødvendigvis like store for politikere som for ”folk flest”, fordi politikere også vil kunne ta styring i individuelle intervju. Deltakerinnflytelse og anerkjennelse av lokal kunnskap bidrar til dybde i gruppeintervjuet, mens forskeren må ta ansvar for at alle nødvendige tema blir belyst, dvs. sikre bredden. Slik sett vil deltakernes innflytelse, etter min vurdering, kunne ha en positiv betydning for kunnskapingen.

Studier innen sosiologi og antropologi viser at samhandlinga i gruppeintervjuet stimulerer deltakerne til å supplere, rette på og bekrefte hverandres framstillinger (Kitzinger 1994). Mine erfaringer er at også politikere utfyller hverandre, argumenterer for andre framstillinger, presiserer og justerer sine uttalelser i gruppeintervju. Det oppstår forhandlinger intervjupersonene imellom. Dette anser jeg for å være viktig i intervju om politiske diskurser generelt, men spesielt på politikkområder med sterke normer for hva som er politisk korrekt eller ukorrekt. Likestillingspolitikk er, sammen med for eksempel miljø- og innvandringspolitikk, områder der det sjelden kommer fram uttalt motstand mot målsettinger, men hvor vi likevel vet at meningene om så vel mål som virkemidler er forskjellige (Pincus 2002). Gjennom gruppeintervju kan deltakerne med andre ord bidra til validering av datamaterialet.

Litteratur om gruppeintervju framhever at analysen kun foregår på gruppenivå, dvs. mellom grupper (Brandth 1996). Jeg argumenterer for at analysen i tillegg kan

---

<sup>16</sup> Observasjon i valgmemnda ville bringe meg enda nærmere den aktuelle situasjonen, men det ville samtidig frata meg muligheter for spørsmål og påfølgende diskusjon.

gjennomføres på individnivå ved en sammenligning innen og på tvers av grupper. Dermed har deltakernes bakgrunnsegenskaper betydning, særlig i gruppeintervju med eliter eller deltakere som intervjues på bakgrunn av posisjon eller profesjon.

Det er likevel viktig å være oppmerksom på svakhetene med gruppeintervjuet. En av ulempene, spesielt ved eliteintervju, er at politikerne kan ta styring over dagsordenen slik at forskeren ikke får diskutert de temaer hun/han ønsker å ta opp til debatt. Intervjupersonene setter sin egen dagsorden (Brandth 1996). Det kan gi et usystematisk datamateriale. Et annet forhold er at enkelte personer blir svært dominerende. En erfaren politiker kan styre samtalen på en slik måte at de andre deltakerne ikke slipper til. Dessuten kan intervjuet utvikle seg til å bli en reproduksjon av offentlig, politisk debatt, særlig hvis temaet oppleves som lite relevant for de fleste politikerne i gruppa. Slike situasjoner vil redusere kvaliteten på datamaterialet.

Gruppeintervjuet har åpenbart både fordeler og ulemper. Jeg mener likevel at intervju i grupper på mange måter er en hensiktsmessig metode for å frambringe valide data om politiske diskurser. Dessuten bidrar metoden til å utvide repertoaret av metoder innen statsvitenskapelige studier. Avhengig av problemstilling kan gruppeintervju kombineres med andre metoder, siden styrker og svakheter ved metodene er forskjellige. Uansett valg av metode gir det ikke forskeren anledning til å redusere på kravene til en kritisk vurdering av validitet gjennom hele forskningsprosessen. Troverdigheten står på prøve hele tida.

### **2.5 Argumenter og forståelser nasjonalt og lokalt**

Ulike kilder gir tilgang til de forståelser av kjønn og rettferdighet som ligger bak argumenter omkring utvikling og iverksetting av kvoteringsregimet. Aktørenes argumenter er nedfelt i tekster, fra offentlige dokumenter til intervjuer, og de kommer i noen grad til uttrykk i observerte situasjoner. Aktørenes eksplisitte formuleringer gir inntak til argumentene omkring utvikling og iverksetting av regimet. Forståelsene av kjønn og rettferdighet er vanskelig å fange direkte. Verken intervjuer, observasjoner eller dokumenter gir direkte tilgang til ”forståelser av kjønn og rettferdighet”. Fortolkninger av argumenter, begrepsbruk og beskrivelser av praksis gir indirekte inntak til aktørenes forståelse.

Det er i hovedsak to prosesser som gir kunnskap om kvoteringsargumenter og problemforståelse. For det første er det nasjonale myndigheters diskurser i forbindelse

med lovvedtaket og endringer i kommuneloven over tid. Sentrale aktører er kommunelovutvalget, stortingspolitikere og byråkrater i Kommunal- og regionaldepartementet. Dokumentstudier og individuelle intervju gir grunnlag for å beskrive og analysere denne prosessen. For det andre er det lokale diskurser knytta til iverksetting av kjønnskoteringsregimet. Her er representanter i valgnemndene de vitale aktørene. Casestudier gir kunnskap om hvordan kjønnskotering håndteres på kommunenivå. Casestudiene omfatter gruppeintervju, observasjon og dokumentstudier. I tillegg utgjør aktiv bruk av tidligere forskning om politisk representasjon, kjønnskotering og likestillingspolitikk en viktig del av grunnlaget for å forstå prosessene og problemforståelsene innen politikkkfeltet.

Men hva slags typer av kildemateriale er det her snakk om? Mitt utgangspunkt er at alt vi som forskere har tilgang til er fortolkinger (Bacchi 1999). Offentlige dokumenter og intervju betraktes gjerne som primærkilder. Stortingsforhandlinger, utredninger og proposisjoner som ble skrevet ned i løpet av lovprosessen bærer preg av å være autentiske, men de er likevel ikke tolkingsfrie (Lotherington 2002). Aktørene som enten talte i stortingssalen eller som førte utredninger i pennen har foretatt vurderinger av hva som er relevant i sakens anledning og hvordan problemet skal framstilles. Dokumentene er primære kilder til det som representerer offentlig politikk og de politiske partienes politikk på området.

Intervjutekstene har gjennomgått tolking på flere plan. Intervjuerens forståelse av politikkkfeltet påvirker hvilke temaer som tas opp i intervjuet. Informantene vil i sin tur reflektere over hva de bør snakke om og hva som ikke passer inn i denne settingen. Til sist vil forskeren foreta fortolkinger når hun/han skriver ut intervjuet. Observasjoner vil også fortolkes i forskerens hode før det noteres ned som datamateriale. Ikke minst vil forskeren ha makt til å velge ut hvilke beskrivelser, både fra dokumenter og intervju, som er viktige nok til å bli tatt inn i teksten. Slik sett bidrar forskeren til å konstruere datamaterialet.

### **2.5.1 Nasjonalnivået**

Dokumentstudier er hovedkilden for å belyse utforminga av kvoteringsregimet i kommuneloven. I tida fra sist på 1980-tallet, da arbeidet med forslag til ny lov starta, og fram til kommunevalget i 1999 har det foregått en revidering av kvoteringsreglene. Jeg har studert en rekke dokumenter fra forslaget til ny kommunelov i form av NOU 1990:13 til den siste endringen ble foretatt i mars 1999.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Følgende dokumenter utgjør datamaterialet: NOU 1990:13 Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner; Ot.prp. nr. 42 (1991-92) Om lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven);

I tillegg har jeg gjennomført individuelle intervju med aktører på nasjonalt nivå. Informantene er for det første to ansatte i Kommunal- og regionaldepartementet som jobba med utforminga av loven. Tema for samtalene var høringsuttalelsene, forholdet mellom kommuneloven og likestillingsloven og henvendelser til departementet om lovlighetskontroll. Jeg har også intervjuet lederen og ett medlem av kommunelovutvalget. Temaer for intervjuene var begrunnelser for at kvoteringsregler skulle innarbeides i loven, hvem som var drivkreftene, om utvalget hadde intensjoner om et ”sterkt” kvoteringsregime og vurdering av utviklinga av kvoteringsreglene over tid. Et tredje medlem av utvalget, den som stod for mindretallets syn, av slo å la seg intervju. Han mente han ikke hadde noe å tilføye utover det som er referert i dokumentene.

Er det empiriske materialet tilstrekkelig til å gi kunnskap om argumenter omkring utvikling av kvoteringsregimet og hvilke forståelser av kjønnsrettferdighet som ligger bak? De offentlige dokumentene gir et godt og helhetlig bilde av argumentasjonen i ulike faser gjennom hele prosessen. Dokumentene belyser samtidig prosessen fra ulike sider, fra politikere, høringsinstanser og byråkrater, og de viser hvilke posisjoner ulike aktører inntar. Intervju med enkeltaktører nyanserer og utfyller dokumentene med tanke på hvem som var initiativtakere, hvordan kommunelovutvalget løste den tekniske utforminga, vurderinger av tilpasning av regimet etc. Intervju med mindretallet i kommunelovutvalget kunne gitt mer substans til bakgrunnen for motstanden mot kvoteringsregimet i kommuneloven. Siden informanten mente han ikke hadde noe å tilføye, må forarbeidene til loven (NOU 1990:13) i denne sammenhengen stå på egne ben.

### **2.5.2 Casestudier: Kommuner og valgnemnder**

I denne delen av studien har jeg gått i dybden av iverksettingsprosessen i et lite antall kommuner. Kommunene er valgt med tanke på at de skulle representere en viss mangfoldighet og relevans (Fog 1996). Mangfold og relevans må spesifiseres på

---

Inst O. Nr. 95 (1991-92) Innstilling fra kommunal- og miljøvernkomiteen om lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven); Stortingsforhandlinger. Debatter m.v. i Odelstinget Nr. 13 7. – 30 september 1991-92; Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) av 25.09.92 nr. 107; Ot.prp. nr. 59 (1992-93) Om tilpasning til særlovgivningen til ny kommunelov; Inst. O. Nr. 135 (1992-93) Innstilling fra kommunal- og miljøvernkomiteen om tilpasning av særlovgivningen til ny kommunelov; Ot prp nr 29 (1994-95) Om lov om endringer i lov av 9. juni 1978 nr. 45 om likestilling mellom kjønnene; Ot prp nr 58 (1995-96) Om lov om endringer i lov av 25. september 1992 nr 107 om kommuner og fylkeskommuner m.v.; Inst. O nr. 8 (1996-97) Innstilling fra kommunalkomiteen om lov om endringer i lov av 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.v.: Ot prp nr 20 (1998-99) Om lov om endringer i lov om kommuner og fylkeskommuner av 25. september 1992 nr 107 (kommuneloven) m m; Stortingsforhandlinger. Debatter m.v. i Odelstinget Nr. 6, 11. – 25. mars 1999. I tillegg har jeg fått tilgang til høringsuttalelser i tilknytning til selve lovforslaget og endringer i loven. I referanselista står oppført bare de dokumenter som jeg har henvist til i teksten.

bakgrunn av studiens formål og tilgjengelig teori og empiri på feltet. Ettersom jeg skal belyse forhold omkring kvinnerepresentasjon og kjønnskvotering har følgende kriterier vært viktige ved valg av kommuner: Kvinneandel i kommunestyret, partiflertall i kommunestyret og kommunestørrelse. I tillegg ønska jeg å få med minst én kommune med kvinnelig ordfører.

Kvinneandelen i politiske organer virker inn på hvordan kvoteringsreglene blir mottatt og akseptert i kommunene. Det kommer av at kvinner vanligvis er mer opptatt av likestillingspolitikk enn menn (Skjeie 1992, Norris og Lovenduski 1995, Wängnerud 1998). Jeg definerer en kvinneandel på 40 prosent og mer som høy, 30 – 40 prosent som middels og under 30 prosent som lav, jf Kanters teorier om "tokens" i kapittel 4.2.3 (Kanter 1977).

Hvilket parti eller partikonstellasjon som dominerer vil også kunne ha innvirkning på diskursene om kjønnskvotering. Partiene på venstresida i politikken er tradisjonelt mer positivt innstilt til offentlige likestillingstiltak enn høyrepartiene (Halsaa og van der Ros 1989). Kommuner i undersøkelsen skulle derfor ha forskjellig partiflertall.

Kommunestørrelse kan mer indirekte ha innvirkning på prosessene i og med at store kommuner i sentrale strøk gjennomgående har høyere kvinneandel i politikken enn små kommuner i mer perifere strøk av landet (Raaum 1995). Kommunene varierer derfor med tanke på størrelse og sentralitet. Intensjonen i utvalget av kommuner var å bygge opp maksimum variasjon i cases <sup>18</sup> (Flyvbjerg 1991). Som det går fram av tabell 2.1 er kommunene anonymisert i framstillinga.

**Tabell 2.1** Kvinneandel i kommunestyret og politiske utvalg, partiflertall og størrelse etter kommune, 1995 og 1999

Kriterier/ Kommuner	Kvinneandel i kommunestyret		Kvinneandel i politiske utvalg		Partiflertall		Størrelse etter innbyggertall
	1995	1999	1995	1999	1995	1999	
Kommune A	42 %	47 %	48 %	49 %	Høyre	Høyre/FrP	Ca 100 000
Kommune B	22 %	29 %	38 %	43 %	Ap/Sp	Ap/KrF	Ca 17 000
Kommune C	36 %	32 %	42 %	45 %	Sp/SV	AP/SP	Ca 17 000
Kommune D	29 %	39 %	37 %	48 %	AP/H	AP	Ca 46 000
Kommune E	36 %	36 %	45 %	47 %	Sp/KrF	AP/Bygdel.	Ca 5 000

Det har skjedd endringer i kvinneandel og partiflertall fra valget i 1995 til 1999-valget. I kommunestyrene har kvinneandelen enten økt eller vært stabil, unntatt i kommune C

<sup>18</sup> Den minste kommunen, med 3 500 innbyggere, falt av ulike grunner ut av prosjektet. Med tanke på størrelse er det derfor ikke maksimum variasjon i cases.

hvor den har gått ned. Kvinneandelen i de politiske utvalgene har økt i alle kommunene, noen steder er økningen relativt stor. Flertallskonstellasjonene er skiftende og varierende på lokalnivået. De etableres ofte like mye på pragmatisk som på ideologisk grunnlag. Jeg brukte kanskje vel mye energi på å finne maksimum variasjon i cases, slik kvinneandel og partiflertall framstod etter valget i 1995, med tanke på at det antakelig ville skje endringer i begge disse forholdene som en følge av valget i 1999.

Informasjon om prosjektet og forespørsel om deltakelse ble sendt til et utvalg kommuner. Det tok svært lang tid før det ble endelig avklart hvilke kommuner som ville delta. Noen steder tok det tid fordi forespørselen skulle behandles enten i formannskapet eller administrasjonsutvalget. I andre kommuner opplevde jeg liten entusiasme for deltakelse i prosjektet. Det kan komme av at kommunene får svært mange slike henvendelser, eller det kan komme av at temaet ikke fenget. Jeg opplevde det som relativt tungt og arbeidskrevende å få kommunene til å delta i prosjektet.

To forespurte kommuner ønska ikke å delta i undersøkelsen fordi de mente det ville ta for mye tid. Jeg hadde planlagt casestudier i 6 kommuner; to store, to mellomstore og to små. En av de små kommunene, med svært lav kvinneandel i kommunestyret og i de politiske utvalgene, sa i utgangspunktet ja, men trakk seg etter hvert. Derfor satt jeg igjen med fem kommuner.

**Tabell 2.2** Valgnemnda i kommunene ved valget i 1995; antall representanter, kvinneandel, antall frammøtte til intervju og kvinneandel av de frammøtte etter kommune

Kommune	Antall representanter i valgnemnda	Kvinneandel i valgnemnda	Antall frammøtte til intervju	Kvinneandel i intervju
Kommune A	9	33 %	8	25 %
Kommune B	8	0	5	0
Kommune C	8	38 %	7	43 %
Kommune D	6	33 %	5	40 %
Kommune E	8	50 %	7	43 %
Sum	39		32 <sup>19</sup>	

Valgnemndene består av representanter fra alle politiske partier som er representert i kommunestyret. De oppnevnes enten blant politikere som står øverst på partilistene, gruppeledere eller partilederne. I noen tilfeller er valgnemnda identisk med formannskapet. Da kan ett parti ha flere representanter i nemnda. I tre av ”mine”

---

<sup>19</sup> En representant hadde avslått å delta, en hadde meldt forfall, en hadde flytta og fire møtte ikke opp.

kommuner er valgnemnda identisk med formannskapet, i én utgjør gruppelederne valgnemnda og i den siste har partiene oppnevnt en blanding av partiledere og listetopper.

Valgnemndene i de fem kommunene består av 6 – 9 medlemmer og kvinneandelen varierer fra 0 til 50 prosent. I gruppeintervjuene var mannlige representanter i flertall. I ei nemnd var det naturlig nok bare menn til stede siden det ikke satt kvinner i nemnda, mens mannsandelen varierte fra 75 prosent til i underkant av 60 prosent i de øvrige intervjuene. Slik er det et flertall av menn, ei såkalt inngruppe<sup>20</sup> i politikken, som får definere kvinnerepresentasjonen, dvs. utgruppas posisjon. Situasjonen speiler at det i stor grad er menn, som i kraft av sine posisjoner i lokalpolitikken, definerer den politiske virkeligheten.

### 2.5.3 Gruppeintervju

Gruppeintervjuene om valget i 1995 omfatter 32 personer, jf tabell 2.2. Formannskapssekretæren tok ansvar for å organisere møtene, for eksempel avtale tidspunkt, reservere rom, bestille kaffe etc. Intervjuene ble gjennomført høsten 1998 og de fant sted i formannskapssalen eller i annet møterom på kommunehuset. Varigheten var ca 2 timer. De ble tatt opp på bånd og utskrevet i sin helhet. Valgnemnda ble bedt om å snakke konkret om sitt arbeid knytta til følgende tema: Beskriv utvelgelsesprosessen, hva er bestemt i partiene på forhånd, formelle og uformelle regler i nemnda, hva skjer hvis det blir konflikt om representasjonen, kvoteringsreglene i kommuneloven (kjennskap, fortolkning, praksis, klager), kvinnerepresentasjon i egen kommune og vurdering av kjønnskvoltering (behov, nytte), se vedlegg 2.

Temaene ble ikke introdusert ett etter ett. I utgangspunktet ba jeg medlemmene i valgnemndene beskrive rekrutteringsprosessen til utvalgene. Det ble gjort klart at jeg gjerne ville høre om prosessen generelt og om gjennomføring av kvoteringsreglene spesielt. Jeg søkte å få dekket alle tema, men alle tema ble ikke belyst like godt i alle nemnder. Intervjuene ble prega av at medlemmene i valgnemnda hadde spesielle tema de var opptatt av. Ei valgnemnd var for eksempel svært opptatt av valgloven og muligheter for stryking av kandidater, og medlemmene brukte relativt mye tid på det temaet.

---

<sup>20</sup> Inngruppe og utgruppe refererer til en generell prosess i vestlige samfunn med å kode mennesker langs dimensjoner som "lik meg" eller "forskjellig fra meg", "tilhørende min kategori" eller "tilhørende en annen kategori" (Tajfel 1970, ref. i Bacchi 2004:144).

#### 2.5.4 Observasjon

Etter kommunevalget i 1999 hadde jeg planlagt å observere møter i valgnemnda i de samme kommunene. I praksis viste det seg vanskelig å delta som observatør. Møter i valgnemnda ble bestemt kort tid i forveien og de kunne bli utsatt. Det endte med at jeg observerte tre møter; to møter i én kommune, ett møte i valgnemnda og kommunestyremøtet hvor valgene til politiske utvalg ble foretatt, samt ett møte i en annen kommune. I tillegg intervjuet jeg valgnemnda i en av kommunene. De to siste kommunene valgte jeg ikke å oppsøke, dels fordi det var problematisk å få til i praksis og dels fordi det kom fram lite nytt i disse møtene. De fleste argumentene hadde kommet fram i tidligere intervju, sjøl om representantene ikke var de samme. Jeg hadde nådd et metningspunkt i datainnsamlinga (Holter 1996b). Observasjonene bekreftet imidlertid at kjønns sammensetningen i valgnemnda påvirker diskursene.

En av observasjonene fungerte ikke godt. Valgnemnda ble svært oppmerksom på at det var en forsker til stede. Ordføreren gjorde, med et sideblikk til meg, forsamlingen oppmerksom på at ”nå må vi huske disse kvoteringsreglene”. Jeg hadde følelsen av at representantene i nemnda ble svært politisk korrekt fordi jeg var til stede. Det kan komme av at jeg satt sammen med nemnda ved møtebordet. Men den plasseringen hadde jeg også ved en annen observasjon, uten at det ga samme resultat. Det kan også komme av at ordføreren var ny og relativt usikker, både på regelverket for valgnemnda generelt og kvoteringsreglene spesielt. Denne observasjonen ga lite nytt til det empiriske materialet, men den ga meg et inntrykk av at nemnda hadde et noe utvendig forhold til kvoteringsregimet.

#### 2.5.5 Dokumenter

Oversikter over kjønnsfordeling i de politiske utvalgene ga bakgrunnsstoff til intervjuene. Jeg hadde oversikt over hvilke utvalg som ikke oppfylte kravene og hvilke partier/ grupperinger som ikke hadde oppfylt ”kvoten”. Dermed kunne jeg konfrontere representantene med den faktiske kjønnsfordelinga og få dem til å fortelle om de konkrete prosessene som har foregått etter kommunevalget. Det ga innsikt i hvilke forhandlinger som oppstår i forbindelse med oppfylling av ”kvinnekvoten”.

Til sammen gir det empiriske materialet fra casestudiene et fyldig bilde av argumentasjonen omkring iverksetting av kjønnskoteringsregimet i de fem kommunene. Gruppeintervjuene byr på rike og tykke beskrivelser av ulike tema. Vektlegging av de forskjellige emnene varierer imidlertid mellom kommunene, jf kapittel 2.4. Det fører til at jeg ikke har sammenlignbare data fra alle de fem kommunene, men jeg har et temmelig bredt bilde av prosessene. Observasjonene ga en



utfyllende skildring av iverksettinga. Likevel har jeg bare data, eller stillbilder, fra enkelte tidspunkter i iverksettingsprosessen. Det gir et utsnitt av den virkeligheten politikerne står opp i til daglig.

## 2.6 Fylkesmannsstudien

Spørsmål om hvilke praksiser som kjennetegner iverksetting av kvoteringsregimet i kommuneloven, dvs. fylkesmennes veilednings- og kontrollpraksis, belyses ved hjelp av data fra kvalitative, strukturerte telefonintervju med saksbehandlere i alle fylkesmannsembeter. Intervjuene ble gjennomført i to runder. Samtaler om valget i 1995 fant sted høsten 1998 og samtaler om valget i 1999 ble gjennomført høsten 2000.<sup>21</sup> I tillegg til telefonintervju har jeg studert en rekke dokumenter i tilknytning til fylkesmannens oppfølging av kommuneloven. Ansatte i Kommunal- og regionaldepartementet har også vært informanter underveis i arbeidet. De har bistått med informasjon om spesielle tema eller problemstillinger som jeg har opp tatt opp med dem.

Intervjuene ble foretatt med basis i ei temaliste. Temaer for intervjuene var omfang av informasjon fra KRD, grad av veiledning overfor kommunene, antall klager og lovlighetskontroller, samt vurdering av og holdninger til kjønnskvotering. Samtalene var delvis strukturerte, men informantene ble oppfordret til å trekke inn forhold som de mente var viktige for å belyse iverksettinga av kvoteringsregimet. Intervjuene varte fra 20 – 30 minutter og ble skrevet ut i sin helhet.

Informantene er saksbehandlere som har ansvaret for kommuneloven § 59 om lovlighetskontroll, én fra hvert av de 18 embetene. De fleste saksbehandlerne er tilknyttet kommunalavdelingen, men siden organiseringen i det enkelte fylkesmannsembete er forskjellig, jobber noen saksbehandlere i avdelinger som kommunal- og samordningsavdelingen, kommunal- og familieavdelingen osv.

For å forklare variasjoner fylkesmennene imellom analyserer jeg trekk ved fylkesmannsembetene, så vel aktører (politisk bakgrunn, kjønn, holdninger) som strukturer (personalressurser, sentrum/periferi). Å forklare forskjeller i likestillingspolitisk aktivitet på bakgrunn av noen enkeltfaktorer er utvilsomt for enkelt.

---

<sup>21</sup> Én saksbehandler ønska ikke å delta i undersøkelsen i 1998 fordi hun ble ansatt etter at kommunevalget i 1995 var gjennomført. I 2000 deltok alle 18 embeter.

Det er heller slik at enkelte variabler gir grunnlag for kvalifiserte drøftinger omkring tolkinger av datamaterialet. I kapittel 7 vurderer jeg praksiser i fylkesmannembetene i forhold til fire idealtyper. Her legger jeg aktiviteten omkring valget i 1995 til grunn. Det var det første valget med nye regler, og det kunne forventes stor aktivitet fra fylkesmennene ved dette valget for å bringe praksis inn på riktig spor.

Fylkesmannsstudien skaffer oversikt over aktiviteten i forbindelse med iverksetting av kvoteringsregimet i hele populasjonen av fylkesmannsembeter. Eller mer presist, studien gir kunnskap om praksis i 17 embeter i 1995 og alle 18 embeter i 1999. Det empiriske grunnlaget er fullstendig nok for å belyse veilednings- og kontrollpraksis. Praksisen relateres også til studier av fylkesmannens aktiviteter på andre politikkområder, sjøl om studiene ikke er direkte sammenlignbare.

Studien av fylkesmannens praksiser ved iverksettinga av kvoteringsregimet er som nevnt en klassisk iverksettingsstudie. Den har ei materiell, framfor ei diskursiv, tilnærming. Argumentasjonen, dvs. hvordan informantene framstiller kvoteringsregimet, har derfor ikke hovedfokus. Det er derimot *praksiser* i betydningen *grad av veiledning og kontroll* som står i fokus. Fylkesmannsstudien i kapittel 7 omfatter ingen analyse av forståelser av kjønnsrettferdighet. Analysen gir kunnskap om omfanget av aktiv og passiv praksis og slik sett indirekte kunnskap om forståelser av kjønnsrettferdighet, noe jeg kommer tilbake til i kapittel 8.

### 3 Fenomenet og konteksten

*”Jenter utgjør halvparten av befolkningen. Derfor må de være tilsvarende representert i politiske organer”* (en av ”mine” kommunestyrerepresentanter om politisk representasjon).

Politisk representasjon, den store *konteksten* for avhandlinga, reiser en rekke spørsmål på mange plan. Hva betyr begrepet representasjon og representativitet? Hva og hvem skal representeres? Diskusjoner om forsterka representasjon kommer som svar på bekymringer omkring at det representative demokratiet ikke er demokratisk nok, fordi det ikke er tilstrekkelig representativt. I kapitlet redegjør jeg for ulike tilnærminger til politisk representasjon og argumenterer for en kombinasjon av tre ulike dimensjoner som normativt representativt ideal: 1) meningsrepresentasjon, 2) statistisk representasjon og 3) pluralistisk representasjon.

*Fenomenet*, kjønnskvoeringsregimet i kommuneloven, er et virkemiddel for å styrke statistisk og/eller pluralistisk representasjon. Diskusjoner om kvotering, og særlig kjønnskvoering, setter sinnene i kok, både blant kvinner og menn. Men kvotering er ikke noe entydig, det kan innbære så mangt. Det kan være snakk om å sikre representanter fra ulike geografiske områder plass på Stortinget eller at begge kjønn skal være tilnærma likt representert i kommunale, politiske utvalg. I arbeidsliv og utdanning kan det handle om å øremerke stillinger eller utdanningsplasser for visse grupper, for eksempel professorstillinger for kvinner og studieplasser for mannlige lærerstudenter. Kvotering benyttes for å *endre ei ellers gitt fordeling* av forskjellige grupper i befolkningen, basert på bestemte kriterier (geografi, kjønn, etnisitet, sosial status, funksjonsdyktighet etc.). Kjønnskvoering i politikken skal sikre et mest mulig likestilt og likeverdig medborgerskap for kvinner og menn. Kapitlet belyser ulike former for kvotering generelt og kjønnskvoering i politikken spesielt.

Kvoeringsregimer kan utformes på forskjellig vis, og utforminga påvirker suksess eller fiasko når regimet skal iverksettes. Jeg skiller mellom *sterke* og *svake* regimer. Til slutt i kapitlet beskriver jeg statusen for kvinnerepresentasjonen i kommunene og den konkrete utforminga av kvoeringsregimet i kommuneloven.

### 3.1 Kvinnerepresentasjon

Politisk representasjon henger sammen med ideer om demokrati og politisk medborgerskap: Alle grupper av borgere skal ha full og likeverdig mulighet til politisk deltakelse ut fra et normativt ideal om representativitet. Hvilke ulike dimensjoner omfatter begrepet politisk representasjon? Tradisjonelt har det vært to retninger som har lagt vekt på henholdsvis *meningsrepresentasjon* og *statistisk* representasjon. Disse retningene utfordres i dag av både sosiologiske og feministiske teorier som legger vekt på *pluralistisk* representasjon ved å reflektere over utvidelse av demokratiet i forhold til nye grupper og nye samfunnsarenaer. Jeg er inspirert av to innflytelsesrike feministiske demokratiteoretikere som har en felles visjon om et mer mangfoldig medborgerskap. Anne Phillips (1995) søker fornyelse av demokratiet gjennom kvinners *tilstedeværelse* i politiske organer, det hun kaller "*a politics of presence*", mens Iris M. Young (1990, 2000) søker fornyelse gjennom *anerkjennelse* av forskjeller mellom sosiale grupper, "*a politics of difference*". Jeg mener at alle de tre prinsippene for representasjon - meninger, statistisk og pluralistisk - er sentrale i forhold til representativt demokrati. I dette underkapitlet skal vi se på ulike prinsipper for politisk representasjon ut fra så vel tradisjonelle som feministiske tilnærminger. Men først redegjør jeg kort for medborgerskapsbegrepet som et utgangspunkt for politisk representasjon.

#### 3.1.1 Medborgerskap

Medborgerskap er et begrep som i de senere år har funnet fotfeste i norsk statsvitenskapelig forskning. Medborgerskap kommer fra det engelske "citizenship" og har i norsk oversettelse to betydninger: En juridisk og rettslig betydning omtrent som *statsborger* og medborgerskap i en mer sosiologisk betydning (Strømsnes 2003). Medborgerskap handler om *inkludering* i samfunnet gjennom politiske, sosiale og sivile rettigheter og prinsipper. Det politiske prinsippet ved medborgerskap peker på den enkeltes rett til deltakelse og innflytelse i samfunnet, og retten til å påvirke hvordan samfunnet skal styres. Prinsippet tar utgangspunkt i at mennesker har lik verdi og like rettigheter, dvs. at hver borger er likeverdig uavhengig av bakgrunn og ressurser. Til de sivile rettighetene hører bl.a. likhet for loven, rettssikkerhet, trykke- og ytringsfrihet, og til de sosiale hører hele spekteret fra retten til økonomisk trygghet og til å kunne leve i overensstemmelse med samfunnets gjeldende standarder (Nagel 1995). Sjøl om sosiale og sivile rettigheter også er viktige for inkludering, er det de politiske rettighetene som får mest oppmerksomhet her. Interessen for begrepet medborgerskap kommer fra sentrale strømninger innen anglo-amerikansk politisk filosofi på 1970- og 1980-tallet,

nemlig diskusjoner om rettferdighet (justice) og fellesskap (community membership) (Strømsnes 2003).

Feministisk teori har problematisert kvinners medborgerskap i forhold til menn fordi kvinner som gruppe i stor grad er ekskludert fra politiske organer. Er det fruktbart å snakke om kvinner som gruppe i forhold til medborgerskap? Birte Siim (1997) skiller mellom to innfallsvinkler til kvinner som gruppe:

1. I forhold til deltakelse kan en argumentere for at kvinner i økende grad deltar, og bør delta, på en mangfoldighet av politiske arenaer, i nærmiljø, på arbeidsplassen, i lokalpolitikk og sosiale bevegelser.
2. I forhold til interesser og identiteter kan en argumentere for at det er, og bør være, en mangfoldighet i interesser, identiteter og verdier knytta til kategorien kvinner, og at kvinners medborgerpraksis skal være i stand til å bygge bro mellom kvinners forskjellighet.

Poenget med feministisk kritikk av et tradisjonelt medborgerskap er at kvinners biologiske vilkår og sosiale erfaringer ikke nødvendigvis skaper et interessefellesskap. Likevel har kvinner i kraft av å være politiske aktører felles interesser i å delta i demokratiske debatter og påvirke politiske diskurser og beslutninger (Jónasdóttir 1985).

Et annet viktig spørsmål for kvinneforskere har vært hva som er politisk. Én posisjon hevder at "alt er politikk", dvs. at politikk defineres som maktfordeling i familien, på arbeidsplassen og i den offentlige sfære. Ei annen tilnærming insisterer på å opprettholde et analytisk skille mellom nære relasjoner i familien og det sivile samfunn på den ene sida og forholdet til medborgerne i det offentlige liv på den andre (Raaum 2001). Det sentrale spørsmålet er ikke hva som er politikk, men snarere hvordan det politiske feltet konstitueres historisk og i forskjellige politiske kontekster. Det avgjørende er hvem som setter dagsorden og hvem som bestemmer hva politikk er eller ikke er (Siim 1997:205). I et slikt perspektiv er det behov for at kvinner deltar i den offentlige debatt og i politiske institusjoner, for å være med å sette dagsorden og for å redusere ulikheten i kvinners og menns politiske makt.

Svenske og danske studier av medborgerskap belyser relasjoner mellom det "lille" og det "store" demokratiet. Det lille demokratiet angår medborgernes muligheter til å ha innflytelse på sin egen situasjon, dvs. på problemer i dagligliv og i lokalsamfunn, mens det store demokratiet angår problemer av nasjonalt format. Undersøkelsene viser forskjeller i deltakelse mellom landene med tanke på det lille demokratiet. Den svenske medborgerundersøkelsen peker på at lille demokratiet i Sverige er et kvinnedominert område, hvor kvinner er mer aktive enn menn. Den danske undersøkelsen indikerer ikke

slike forskjeller mellom kjønn. I det store demokratiet finner både svenske og danske forskere forskjeller mellom kjønn i betydningen at menn dominerer. Spesielt er partipolitikken og kontakt med offentlige myndigheter mannsdominerte områder (Strømsnes 2003).

I Norge er det nylig gjennomført en medborgerundersøkelse i regi av Makt- og demokratiutredningen. Den viser at menn er mer interessert både når det gjelder nasjonal, europeisk og internasjonal politikk enn kvinner, mens en like stor andel kvinner og menn oppgir å være interessert i lokalpolitikk. Det er også forskjeller i deltakelse mellom kjønnene. En større andel menn enn kvinner oppgir at de er medlemmer i et politisk parti. Menn går mest på politiske møter og de tar hyppigere kontakt med politikere, byråkrater og media enn kvinner gjør. Kvinner er derimot i større grad medlem i ei fagforening, de bruker sin forbrukermakt politisk og de gir pengestøtte og deltar i innsamlinger i større grad enn menn (Strømsnes 2003).

Undersøkelsene indikerer at kvinner i nordiske land ønsker å delta og at de deltar mest i lokaldemokratiet eller det "lille" demokratiet. Jeg skal her studere hvordan kvinners deltakelse konstitueres gjennom diskurser om og iverksetting av regler om kjønnskvalifisering. I tillegg er hensikten å problematisere mulige forskjeller i diskurser om kjønn, rettferdighet og medborgerskap i det "lille" og det "store" demokratiet.

### **3.1.2 Meningsrepresentasjon og statistisk representasjon**

Litteraturen om representasjon er mangfoldig og den viser at innholdet i begrepet endrer seg over tid og i ulike kontekster (Manin 1997, Meier 2002). Innpakningen er altså den samme, men innholdet varierer. Det er verken mulig eller ønskelig å komme fram til én konkret, felles forståelse av begrepet representasjon, fordi det er mange måter å representere borgere på i demokratiske systemer (Manin 1997).

Hannah Pitkin, som er en av klassikerne innen politisk teori, understreker at representasjon slik det brukes i dag er et begrep som tilhører moderniteten (Pitkin 1972). Begreper som representasjon og representative institusjoner vokste riktignok fram i middelalderen, men da som betegnelser på rådgivende institusjoner sammensatt av monarker og paver. Etter hvert som institusjonene endra seg, endra også innholdet i begrepet representasjon seg. Plikten til å styrke og legitimere monarkens makt utvikla seg gradvis til plikten til å representere folket og deres interesser og behov. Med den franske og amerikanske revolusjonen oppstod dagens forståelser av representasjon, dvs. "representasjon for andre".

”Representation means, as the word’s etymological origins indicate, *re-presentation*, a making present again. Except in its earliest use, however, this has always meant more than a literal bringing into presence, as one might bring a book into the room. Rather, representation, taken generally, means the making present *in some sense* of something which is nevertheless *not* present literally or in fact” skriver Pitkin (1972:8-9, forf. utheving). Representasjon står i motsetning til både tilstedeværelse og fravær, og plasserer seg på et kontinuum mellom tilstedeværelse på den ene enden og fravær på den andre. Sjøl om begrepet er komplekst, handler det ikke om noe mysterium. Representasjon er noe som bokstavelig talt ikke er tilstede, men som likevel er betraktet som tilstede i en overført betydning.

Hvordan kan en bygge bro mellom de som er representert og de som skal stå for representasjonen? Eller sagt på en annen måte, hva menes det med å være en representant? Pitkin (1972) skiller mellom representasjon som ”standing for” og ”acting for” andre. Å ”stå” for andre handler om at representanten skal ligne personene som skal representeres, mens å ”handle for” andre betyr at representanten er autorisert til å agere på vegne av flere personer enn seg sjøl. Hva representantene gjør er da viktigere enn hvem de er. Men hva skal representantene gjøre eller representere? Dette spørsmålet har fått mye oppmerksomhet innen klassisk så vel som feministisk representasjonsteori: Er det interesser eller ideer som skal representeres?

Tradisjonelt har det vært vanlig å skille mellom *statistisk*<sup>22</sup> *representasjon* på den ene sida og *meningsrepresentasjon* på den andre. Et hovedspørsmål innen representasjonsteori har vært hvorvidt sosial bakgrunn kan eller bør være et kriterium for representasjon. Med tanke på kvinnerepresentasjon og kjønnskvoltering står dette spørsmålet sentralt.

Grunnen til at jeg tar opp forholdet mellom menings- og sosial representasjon er at forskere, spesielt internasjonale demokratiteoretikere, ofte legger mer vekt på meningsrepresentasjon enn sosial representasjon. Historisk har disse to formene for politisk representasjon blitt vektlagt forskjellig. Til enkelte tider har idealet vært at folkevalgte forsamlinger skulle utgjøre et ”miniatyrportrett” av befolkningen. I andre epoker har det derimot vært mer viktig å legge vekt på hva representantene gjør enn hvem de er (jf Pitkin 1972).

Også geografisk, for eksempel mellom to så pass like land som Sverige og Norge, er det variasjoner blant forskere. I Sverige tones betydningen av sosial representasjon ned til fordel for meningsrepresentasjon. I svensk statsvitenskap finns det en tradisjon for å

---

<sup>22</sup> Heretter også kalt sosial representasjon.

framholde meningsrepresentasjon som en nøkkelfaktor i den demokratiske ordninga: ”Det representativa systemet i Sverige bygger på åsiktsrepresentativitet, inte social representativitet, och til det behövs det människor, könet er her ointeressant” (Larsson 1993:121 referert i Wägnerud 1998).

I norsk statsvitenskapelig forskning har det derimot vært en sterk tradisjon for sosial representasjon. Studier av nominasjonsprosesser i norske partier viser hvordan både sosial bakgrunn og geografisk fordeling har blitt tillagt vekt ved utvelgning av kandidater til politiske verv (Valen 1966, 1988, Hellevik 1976, Hellevik og Skard 1985, Ringkjøb, Offerdal og Rose 1998). I likhet med andre nordiske land har norske fylker med lav befolkningstetthet vært overrepresentert gjennom mandatfordelinga til Stortinget.

Likevel utgjør politiske partier og meningsrepresentasjon det organiserende prinsipp ved valg i Norge. Velgerne stemmer vanligvis på personer som er bærere av bestemte ideer og meninger ut fra partitilhørighet. Ansvarlige partier er en av de mest betydningsfulle institusjoner for at det representative demokratiet skal fungere. Kjernen i den norske modellen er at partiene går til valg på ulike programmer, velgerne tar stilling og stemmer på det partiprogrammet de tror best ivaretar deres interesser og krav. I løpet av valgperioden kan velgerne vurdere hvorvidt partiet gjennomfører den politikken det gikk til valg på, og vurdere renominasjon og gjenvalg av partiets representanter i lys av dette.

Koblingen mellom velgerne og representantene er ikke så sterk at velgerne kan styre den enkelte representant. Partiprogrammene er heller ikke så omfattende og detaljerte at velgerne får informasjon om alt hva partiene vil foreta seg fire år fram i tid. Politikerne vil derfor alltid stå oppe i situasjoner hvor partiprogrammet ikke sier noe om hva de skal foreta seg (Phillips 1995). Tendenser til avideologisering i partipolitikken bidrar også til at velgerne ikke i samme grad som tidligere kan slutte fra ett omtalt politikkområde i partiprogrammet, til hvilket standpunkt partiet vil innta på et annet område. I et slikt perspektiv kan det synes lite tilfredsstillende å si at de folkevalgte får gjøre så godt de kan, så får velgerne dømme ved neste valg. Har det betydning hvem som er tilstede der beslutninger tas?

### **3.1.3 Sosial representasjon, ”tilstedeværelsens politikk” og paritet**

Anne Phillips (1995) avviser det skarpe skillet mellom menings- og sosial representasjon, samtidig som hun argumenterer for viktigheten av sosial status som grunnlag for politisk representasjon. Velgernes interesser er bedre ivare tatt hvis befolkningen også er representert av personer som deler deres erfaringer ut fra sin sosiale status, enn hvis de er representert av representanter som utelukkende deler



folkets mer skiftende ideer og partipolitiske meninger. Som et supplement til meningsrepresentasjon argumenterer Phillips derfor for "tilstedeværelsens politikk".<sup>23</sup> I likhet med norske valgforskere (bl.a. Valen 1966), mener Phillips at representantenes sosiale bakgrunn har betydning for politikken (Phillips 1995:44). Hvis for eksempel kvinner er underrepresentert når saker settes på dagsorden, drøftinger pågår og beslutninger tas, kan det ha konsekvenser. Representantene har og må ha handlingsrom i politikken. Derfor er det av betydning hvem representantene er.

"Tilstedeværelse" handler om kvinners interesse av å være representert i politikken. Interesse kan i denne sammenhengen anvendes i to ulike betydninger. Den ene betydningen er retten til å delta der beslutninger fattes, dvs. politikkens formkrav, og den andre handler om å få tilfredsstilt behov og konkrete interesser av fellesskapets fordeling av knappe ressurser, dvs. innholdet i politikken. Kvinner har objektive interesser knytta til å delta i fora hvor politiske beslutninger tas (Jonasdottir 1985). Beatrice Halsaa, som gjennomførte en av de første studiene av kvinner og politisk deltakelse i Norge, påpeker nødvendigheten av at kvinner bevisst og aktivt øker sin deltakelse i politikken. Bare gjennom politisk virksomhet kan kvinner direkte ivareta sine interesser (Albrektsen 1977:104).

"Tilstedeværelsens politikk" har ikke til hensikt å tilbakevise betydningen av meningsrepresentasjon, heller ikke at det er viktig for velgerne å kunne forholde seg til partiprogrammer. Poenget er snarere at Phillips går ut mot de som driver forskning omkring representativitet fordi de anser sosial representativitet for å være unødvendig. Kritikken i "tilstedeværelsens politikk" retter seg mot tendensen til å gjøre sosial- og meningsrepresentativitet til motpoler eller atskilte størrelser. Det blir problematisk hvis meninger blir fristilt fra dem som er bærere av dem, eller hvis sosial gruppetilhørighet får oppmerksomhet uten tanke på hvilke meninger personene står for. Det er i relasjonene mellom meninger og tilstedeværelse det er håp om å finne mer rettferdige systemer for politisk representasjon, og ikke i den falske motsetningen mellom dem (Phillips 1995:25).

Den bærende tankegangen i "tilstedeværelsens politikk" er at det er feil å skille mellom sosial representasjon og meningsrepresentasjon, nettopp fordi de kompletterer hverandre. Folkevalgte forsamlinger bør avspeile befolkningen for å kunne handle for flere enn visse privilegerte grupper. Er det en skjevhet i rekrutteringen til politikken kan en også anta at det er en skjevhet i hvem sine interesser som dominerer. Det er

---

<sup>23</sup> Phillips bruker begrepet "the politics of presence". Jeg tolker Phillips slik at det ligger noe mer enn sosial representasjon i betegnelsen og jeg velger derfor å bruke begrepet tilstedeværelsens politikk. Det gir mer åpne og omfattende assosiasjoner enn sosial representasjon.

grunnleggende kunnskap innafor valgforskning og politisk sosiologi at sosial bakgrunn påvirker meninger og handlinger. Det er merkelig hvis disse ideene bare skulle gjelde for velgerne og ikke for valgte representanter (Wängnerud 1998).

Franske feminister har ei noe anna tilnærming enn tilstedeværelsens politikk når det gjelder kjønnsbalanse i politisk representasjon. De stiller krav om demokratisk paritet (parity democracy) eller lik politisk representasjon. Paritet er et synonym for egalité og betyr nærmest ”perfekt likhet” (Eduards 2002). Forkjempere for paritet argumenterer med at medborgerskap, som på abstrakt nivå er et universelt begrep, i praksis ikke er tilgjengelig for alle. Kvinner har vært ekskludert fra det franske medborgerskapet. De fikk for eksempel ikke stemmerett før i 1944. Kvinner må eksplisitt innskriveres som medborgere i det franske valgsystemet, for å oppnå likestilling mellom kvinner og menn (Meier 2002).

Tilhengere av demokratisk paritet mener at en abstrakt definisjon av formell likestilling mellom ikke-spesifiserte medborgere er et hinder for reell likestilling mellom kjønn. Demokrati må basere seg på det faktum at menneskeheten er todelt: Det finnes ett menneskelig vesen, men det har to ansikter, et kvinnelig og et mannlig. Å anerkjenne to biologiske kjønn er altså en forutsetning for paritet, men spørsmålet om *kjønnsforskjeller* er skjøvet i bakgrunnen. Et av poengene for tilhengere av demokratisk paritet er at forskjeller tradisjonelt har vært argumentet for å ekskludere eller marginalisere spesielle sosiale grupper. Ekskludering av kvinner og andre grupper er begrunnet i hva som skiller gruppene fra ”mainstream”. Derfor er demokratisk likestilling på bakgrunn av et universelt begrep om menneskeheten å foretrekke framfor argumenter om forskjeller mellom kjønn (op.cit.).

Regler om kjønnskvoltering anerkjenner både sosial representasjon og ”tilstedeværelsens politikk” som relevant for politisk representasjon. Det norske demokratiske systemet har som nevnt tradisjon for å vektlegge representasjon fra ulike grupper. Geografisk fordeling av representantene har stått spesielt sterkt i det norske systemet. De siste 25 åra har også kvinnerepresentasjon på nominasjonslistene for de fleste politiske partiene blitt en måte å konkurrere om velgerne på (Skjeie 1992). Argumentasjonen omkring ”tilstedeværelsens politikk” retter imidlertid fokus mot grupprepresentasjon, ikke bare som ei form for sosial representasjon, men også som grunnlag for å fremme ulike perspektiver.

### 3.1.4 Pluralistisk representasjon

Nyere angloamerikansk demokratiteori argumenterer for at vi i dag finner *tre* aspekter som har gyldighet for hva politiske representanter skal representere. Foruten *ideologier* med utgangspunkt i meninger og politiske partier og *interesser* basert på sosial bakgrunn og geografi, framsettes *identitet* og *pluralisme*<sup>24</sup> på bakgrunn av sosial eller etnisk gruppetilhørighet som et aspekt ved politisk representasjon (Young, 1990, 2000, Phillips 1995, Squires 1996). Jeg benytter begrepet *pluralistisk representasjon*<sup>25</sup> som en tredje dimensjon ved representasjon, i tillegg til sosial- og meningsrepresentasjon.

Siste halvdel av det 20. århundre kjennetegnes av en økende interesse for representasjon fra *sosiale grupper*<sup>26</sup> som ikke har sin basis i partipolitisk eller geografisk tilhørighet. Med sosial gruppe menes et kollektiv som skiller seg fra andre grupper gjennom sin kulturelle praksis, sine spesielle behov eller egenskaper, eller som en følge av at de er marginaliserte i det politiske systemet. Individene føler samhørighet med hverandre på bakgrunn av felles erfaringer og perspektiver (Young 1990).<sup>27</sup> Young legger vekt på organisering av sosiale grupper i det sivile samfunn. Hun insisterer på demokratisering ”nedenfra”, for eksempel gjennom grasrotorganisering. Youngs argumenter for deltakelse kan også benyttes i forhold til representasjon i folkevalgte organer.

I norsk og internasjonal sammenheng er det flere eksempler på politiske bevegelser som har sitt utspring i sosial gruppetilhørighet: Etablering av Sametinget i 1989, Kvinnelista ved kommunevalget i Vågan i 1999, etablering av Maori-partiet på New Zealand i 1979 og etablering av kvinnelista i Reykjavik, Island, i 1982 (Phillips 1995, Squires 1996, Styrkárdóttir 1999). Ordninga med inndeling av valgdistrikter med basis i den svarte befolkningen (gerrymandering) i USA i 1965 og debattene om urbefolkningens og den franske befolkningens representasjon til folkevalgte forsamlinger i Canada bygger også på ideer om pluralistisk representasjon (Phillips 1995).

<sup>24</sup> Flere betegnelser brukes om en slik form for grupperepresentasjon. Gruppetilhørigheten kan bygge på identitet, perspektiver eller felles status (Young 1990, Squires 1996, Fraser 2003). Bruken av begrepet identitet betyr ikke at individer har en fast identitet knytta til gruppa. Det betyr at relasjonene mellom individer i gruppa skaper en følelse av tilhørighet til gruppa, de har felles erfaringer, felles kultur eller felles perspektiver. Individer med ulik gruppetilhørighet bringer med seg ulike erfaringer og perspektiver, dvs. at perspektivene blir mangfoldige, derav pluralistisk representasjon.

<sup>25</sup> Jeg kunne ha brukt begrepet grupperepresentasjon, men det bringer assosiasjonene mer over mot sosial representasjon.

<sup>26</sup> I neste kapittel blir forholdet mellom sosial gruppe (Young) og statusgruppe (Fraser) sentralt. Begrepene sosial gruppe og statusgruppe viser stort sett til samme type av grupper, dvs. grupper som er marginaliserte på ulike måter, men marginaliserings- eller undertrykkingsprosessene forstås og framstilles analytisk på ulike måter.

<sup>27</sup> Sosial grupper er forskjellig fra interessegrupper og ideologiske grupper. Interessegrupper har en felles målsetting, ønsker om en gitt politikutforming eller de er forent gjennom sosiale forhold, for eksempel at de er utsatt for forurensing fra en fabrikk i området. Ideologiske grupper er et kollektiv som deler politiske meninger (Young 2000).

Er det, på bakgrunn av denne typen politisk organisering og nyere feministisk demokratiteori, grunnlag for å skille mellom sosial representasjon og pluralistisk representasjon? Sosial representasjon kan som tidligere nevnt defineres som statistisk representativitet etter demografiske eller andre kjennetegn (Østerud 1996:192). Definisjonen peker på at sosial representasjon omfatter objektive bakgrunnsvariabler som kjønn, alder, yrke og bosted. Sosiale bakgrunnsvariabler får oppmerksomhet fordi de antas å ha betydning for representantens verdier og interesser. Meningene til folk antas å ha sammenheng med hvem de er (Hellevik 1976, Valen 1988, Skjeie 1992, Ringkjøb 1998). Sosial eller statistisk representativitet antas derfor å influere på innholdet i politikken.

Pluralistisk representasjon handler om å utvide demokratiet gjennom å inkludere nye grupper medborgere i den politiske offentlighet. Drivkraften er å rettferdiggjøre representasjon fra historisk strukturelt marginaliserte eller ekskluderte sosiale grupper. Det er ønskelig at flere enn de som fanges opp etter tradisjonelle kriterier for menings- og sosial representasjon skal delta, slik at et mangfold av ulike sosiale erfaringer og perspektiver skal være representert (Young 2000). Individene er posisjonert i ulike sosiale grupper. Forskjellig posisjonering gir ulike erfaringer og historier, og ulike forståelser av og kunnskap om samfunnet. Hvis slike forskjeller ble anerkjent og et mangfold av perspektiver ble respektert, vil det endre den politiske dagsorden, gi bedre funderte politiske beslutninger og det vil kunne redusere undertrykkningen i samfunnet (Young 1990, Phillips 1995, Rönnblom 2001). Slik sett etterspør teorier om pluralistisk representasjon eksplisitt dimensjoner som når utover statistiske bakgrunnsvariabler som tradisjonelt betegnes som sosial representasjon. "Det pluralistiske" går på tvers av kjønn, alder, yrke og bosted, og pluralistisk representasjon skiller seg derfor fra sosial representasjon.

*Relasjonene* mellom individene er et annet forhold som skiller sosial og pluralistisk representasjon. Medlemmer av sosiale grupper, grunnsteinen i pluralistisk representasjon, står i et bestemt forhold både til hverandre og til ikke-medlemmer. Gruppen defineres av individene og samtidig av relasjonene mellom dem (Young 2000). Vi kan likevel finne motsetninger og kamp om kulturelle uttrykk innad i den enkelte gruppe, for eksempel at en del norske muslimske kvinner arbeider for å oppheve kvinneundertrykkningen innen sin muslimske minoritetsgruppe. Stabile og forpliktende relasjonelle forhold finnes vanligvis ikke mellom individer som kategoriseres etter sosial representasjon. Om for eksempel representanter i politikken er valgt fra et bestemt geografisk område på grunnlag av sosial representasjon, står de ikke nødvendigvis i noe stabilt og forpliktende forhold til hverandre.

Sosial representasjon, forstått som statistisk representasjon, er nødvendig, men ikke tilstrekkelig for å ivareta pluralistisk representasjon. Befolkningen kan være tilfredsstillende statistisk representert på bakgrunn av for eksempel alder, kjønn og yrkestilhørighet, uten at minoriteter som etniske minoriteter, mennesker med funksjonshemming eller homofile er representert. Det er imidlertid forskjell mellom marginalisering på bakgrunn av kjønn og minoritetsgrupper, fordi kvinner ikke er en minoritet. Kjønnfordeling er sentralt som variabel i sosial representasjon. Kjønn er likevel ikke bare en sentral variabel, men også kulturelt og strukturelt organiserende prinsipper med relevans for pluralistisk representasjon, for eksempel ved at kvinners interesser og erfaringer kan skille seg fra menns. En må altså ha to tanker i hodet samtidig: Hvis en skal fremme pluralistisk representasjon for eksempel fra etniske grupper er det av avgjørende betydning at både kvinner og menn blir representert.

Gitt at fokus på sosial representasjon har sterkt fotfeste i Norge, er det da noen grunn til å inkludere pluralistisk representasjon som et normativt ideal? Kvinnerepresentasjon har hatt høy oppmerksomhet i Norge. Likevel er bare hver tredje folkevalgte på lokalnivået kvinne etter valget i 2003. Dessuten er det lite oppmerksomhet retta mot *hvilke grupper* av kvinner (og menn) som deltar i politikken. Sametinget består for eksempel av 18 prosent kvinner (2001 – 2005). Det finnes ingen oversikt over hvor mange kvinnelige representanter fra samer og andre etniske minoriteter som sitter i folkevalgte organer på lokalnivået, men det er grunn til å anta at andelen er liten. Kvinnerepresentasjonen i kommunestyrene omfatter, i likhet med mannsrepresentasjonen, første og fremst etnisk norske, middelaldrende representanter med relativt høy utdanning og lønn (Svanes 1996, Ansari og Qureshi 1998). De er stort sett funksjonsfriske og det er et fåtall åpent homofile.

Gjennomgangen viser at representasjon kan forstås som meningsrepresentasjon, sosial/statistisk representasjon og pluralistisk representasjon. Politiske partier i Norge har lagt vekt på sosial representasjon, men det er basert på ei tid med andre relevante grupper enn det vi ser i dag. Derfor er sosial representasjon utilstrekkelig for å kunne si at folkevalgte organer er representative. Jeg ser det slik at forsterka representasjon forutsetter at en ser på flere dimensjoner for representasjon samtidig. For å fange opp for eksempel ulikheter mellom kvinner, må en vurdere den *pluralistiske* representasjonen. Hvilke grupper av kvinner er representert? Deltar kvinner fra ulike sosiale grupper som for eksempel kvinner fra ulike etniske grupper eller kvinner med funksjonshemming? Og motsatt, skal en fange opp ulikheter innen for eksempel etniske grupper, må en vurdere den *sosiale* representasjonen, med tanke på kjønn, alder etc. Det er for eksempel viktig å se på kvinnerepresentasjonen i ulike samiske organer. Dimensjonene kan framstilles på følgende måte i et aksesystem:

<p><i>Sosial repr.</i> etc. bosted yrke alder kjønn</p>	<p>etni- funksj.- seks- etc. <i>Pluralistisk repr.</i> sitet hemming ualitet</p>
---	--

**Figur 3.1** Dimensjoner ved politisk representativitet

*Meningsrepresentasjon*, som den tredje dimensjonen, bygger på tilhørighet til ulike politiske partier med forskjellig ideologisk tilhørighet. *Meningsrepresentasjonen* vil variere blant representanter som velges på grunnlag av sosial og pluralistisk representativitet. Et fokus på alle tre dimensjoner gir muligheter til å studere likestilling mellom kvinner og menn, og samtidig problematisere forhold knytta til etnisitet, funksjonshemming, homofile, klasse osv (de los Reyes, Molina og Mulinari 2003).

Det norske kvoteringsregimet signaliserer et balanseprinsipp i forhold til kjønn. Det betyr anerkjennelse av mangfold i erfaringer og perspektiver langs kjønnsdimensjonen i et aksesystem, men i mindre grad langs dimensjonen sosiale grupper. I lys av den økende bevisstheten om Norge som et flerkulturelt samfunn vil ideer om pluralistisk representasjon utfordre diskurser om forholdet mellom kjønn og minoritetsgrupper. Jeg ser det slik at kvotering for å øke kvinnerepresentasjon, institusjonaliserer "tilstedeværelsens politikk" eller pluralistisk representasjon på bakgrunn av *sosialt betinget* gruppetilhørighet, i dette tilfellet først og fremst kjønnstilhørighet. Prinsippene vil imidlertid i like stor grad ha gyldighet for representasjon av minoritetsgrupper, sjøl om mekanismene kan ha en noe annen karakter.

### 3.1.5 Dilemma mellom individuell og grupperepresentasjon?

Når en reiser spørsmål om pluralistisk representativitet er det ikke fordi representantene bare skal speile befolkningen. Det handler ikke om form, men om innholdet i representasjonen, dvs. at målet er å forsterke representativiteten substansielt. For å forsterke representativiteten må strukturelt ekskluderte eller marginaliserte grupper få økt representasjon. Det handler imidlertid ikke om tilstedeværelse for dens egen skyld, men tilstedeværelse med et formål om integrasjon og deltakelse fra alle (Meier 2002). Enhver form for sosial eller pluralistisk representasjon reiser spørsmål om undergraving av universalisme som prinsipp. Hvilke dilemmaer oppstår i skjæringspunktet mellom grupperepresentasjon og individuell representasjon?

Drivkraften bak pluralistisk representasjon har som nevnt vært å rettferdiggjøre representasjon fra historisk strukturelt marginaliserte sosiale grupper. Likevel handler ikke inkluderingen om grupperepresentasjon i seg sjøl. Derimot dreier det seg om hvordan individets sosiale og kulturelle bakgrunn påvirker om den enkelte har muligheter til å fremme sine synspunkter, erfaringer og perspektiver. Spørsmålet er ikke så mye et skift fra representasjon på individuell basis til gruppebasis, men et skift fra et abstrakt individ til et individ i en konkret kontekst. Motsetningen ligger altså ikke mellom individ og gruppe, men mellom det abstrakte, universelle individet og det sosialt situerte.

Sheila Benhabib (1992) skiller mellom ”den generaliserte” og ”den konkrete” andre. I politisk teori blir vanligvis det generelle og det konkrete eller partikulære sett som en motsetningsfylt dikotomi, som viser motsetninger mellom henholdsvis autonomi og omsorg, uavhengighet og avhengighet, offentlig sfære og privat sfære. Benhabib mener derimot at dette er to former for moralske orienteringer som forutsetter hverandre. De representerer to ulike måter å ta den andres perspektiv på. ”Den generaliserte andre” krever at vi skal se hvert individ som et fornuftig vesen med de samme rettigheter og plikter som oss sjøl. Vi abstraherer med andre ord fra den Andres individuelle og konkrete situasjon og identitet. Vi antar at den Andre, som oss sjøl, har behov og ønsker, men det som konstituerer hennes/hans verdighet handler ikke om hva som skiller meg fra den Andre, men det vi har til felles. Tilnærminga representerer et moralsk perspektiv med utgangspunkt i rettferdighet som upartiskhet. I et slikt perspektiv er relasjonene styrt av formal *likhet og resiprositet*. Hver enkelt har rett til å kreve fra oss det samme som vi kan kreve fra den Andre. Feministiske tenkere har kritisert måten universelle teorier trekker skillet mellom det offentlige og det private. Skillet har ført til at moralske spørsmål som først og fremst tilhører privatsfæren, men som er viktige for våre kollektive liv, utelukkes fra diskursen. ”Den generaliserte andres” perspektiv bidrar til å usynliggjøre erfaringer og praksiser som tradisjonelt har prega kvinners liv og virke (Gilligan 1982, Fjørtoft 1999).

”Den konkrete andre”, derimot, krever at vi skal se hvert individ som et fornuftig vesen med sin konkrete historie, identitet og følelser. Et slikt perspektiv har sitt grunnlag i menneskers felles opplevelser, men fokuserer på det individuelle. Tilnærminga representerer et moralsk perspektiv som tar utgangspunkt i relasjoner vi kjenner fra dagliglivet, dvs. at vi forsøker å se saksforhold i lys av kunnskap om den personen vi har med å gjøre og den situasjonen vi er involvert i. Relasjonene til konkrete andre personer styres av *rimelighet og bestemt resiprositet*. Hver enkelt har rett til å kreve fra oss å bli behandla på en måte som utviser respekt og anerkjennelse som et konkret individ. I et slikt perspektiv er sosiale normer knytta til det spesielle og partikulære. Det

er inkludering av denne ”konkrete andre”, i tillegg til ”den generaliserte andre”, med erfaringer og perspektiver fra ulike sosiale og kulturelle kontekster som er sentral for ideer om pluralistisk representasjon, ikke grupperepresentasjon i seg sjøl. Men prinsipper om likedeling av posisjoner og resultatlikhet på gruppenivå er et skritt i retning av pluralistisk representasjon og indikerer vilje til mangfold i det politiske systemet.

Kvoteringsordninger tas i bruk for å inkludere bestemte sosiale grupper. Ordningene kan utformes på ulike måter med tanke på hvilke grupper og hvilke samfunnsområder de skal gjelde.

### 3.2 Kjønnskvotering og kvoteringsregimer

De aller fleste slutter seg i dag til målsettinger om økt kvinnerepresentasjon i politikken. Rettferdighet mellom kjønn, utnyttelse av kvinners ressurser og kvinners muligheter til å fremme sine interesser er sentrale begrunnelser (Hernes 1982: 91). Når det kommer til *hvordan* oppnå ei likere fordeling av kvinner og menn er ikke oppslutningen like stor. Meningene er mange og sterke, og diskurser om virkemidler viser til ulike forståelser av kjønnskvotering.

Hva legger vi i kjønnskvotering og hvordan vi kan forstå kvoteringsregimet som fenomen? Er kjønnskvotering ei form for ”særbehandling” av kvinner eller er det likebehandling som følge av tidligere ”særbehandling” av menn? Hvor sentralt står forestillinger om diskriminering i kvoteringsdiskursen? Kvotering og andre liknende rekrutteringstiltak er tekniske begrep uten noen allmenn definisjon. Begrepene refererer til en rekke perspektiver og institusjonelle politikker eller tiltak som åpner for rekruttering av spesielle demografiske eller sosiale grupper. Når kjønnskvotering blir en del av den offentlige politikken, utvikles kvoteringsregimer med et sett av legale reguleringer og iverksettingspraksiser.

Jeg skal her redegjøre for ulike tilnærminger til kjønnskvotering, og argumentere for at diskriminering er et viktig tema i forhold til kvotering. Kvotering kan anta ulike former og benyttes på ulike arenaer. Den politiske arenaen, nasjonalt og internasjonalt, får spesiell oppmerksomhet. Kapitlet retter også fokus mot den faktiske kvinneandelen i norske kommuner. Variasjoner i kvinnerepresentasjonen i politikken kan henge sammen med forskjeller i valgordninger. Mot slutten av kapitlet utvikler jeg kriterier for sterke og svake kvoteringsregimer. Kriteriene benyttes til å vurdere hvordan



kvoteringsregimet, slik det nå framstår i kommuneloven og slik det tidligere var utforma i likestillingsloven, plasserer seg på en skala fra sterkt til svakt kvoteringsregime.

### 3.2.1 Forståelse av kjønnskvoltering

Det finnes ulike ordninger for rekruttering av underrepresenterte grupper som går under betegnelser som anti-diskriminering, positiv behandling, fortrinnsrett, kvotering og lignende, og det finnes ulike definisjoner av begrepene. Hvilke begrep en foretrekker å bruke og hva en legger i begrepene er en politisk avgjørelse. Mye internasjonal litteratur benytter "affirmative action" som overordna betegnelse (Bacchi 2004). "Affirmative action" har sin opprinnelse i USA og det er et samlebegrep for en rekke programmer som tar sikte på å avdekke ulikestilling mellom grupper. I hovedsak dekker begrepet tiltak for å endre sammensetning av arbeidsstyrken og for å øke representativiteten i offentlige komiteer, politiske partier og utdanningsinstitusjoner (Bacchi 1996). "Affirmative action" tok særlig sikte på å arbeide for likestilling mellom den hvite majoriteten og den svarte minoriteten i USA fra 1960-tallet og utover.

I norsk sammenheng er "affirmative action" gjerne oversatt med positiv særbehandling (St meld nr 70 (1991-92)). Virkemidlet har særlig vært knytta til likestilling mellom kjønn. Men likestilling for etniske og andre minoriteter har også etter hvert blitt sentrale tema i den norske konteksten. Etter min mening gir begrepet "særbehandling" uheldige assosiasjoner. Det viser til at grupper trenger "hjelp" og at de må behandles på spesielle måter som kan gå på bekostning av andre grupper. De "trengende" gruppene synes på denne måten å få fortrinn foran andre. Hvis en derimot benytter begrepet "rettferdig behandling" er signalet snarere at noe er urettferdig i utgangspunktet og at det urettferdige skal rettes opp gjennom bestemte tiltak.

Jeg benytter begrepet *positiv behandling* fordi det ligger nært opp til et innarbeida begrep som samlebetegnelse for det som i internasjonal litteratur betegnes som "affirmative action". Samtidig unngår jeg prefikset "sær". Positiv behandling kan defineres på følgende måte: "Affirmative action is a generic term for programmes which take some kind of initiative voluntarily or under the compulsion of law, to increase, maintain, or rearrange the number or status of certain group members usually defined by race or gender, within a larger group" (Johnson 1990 referert i Bacchi 1996:x). Definisjonen viser at intensjonen med positiv behandling er proaktiv og framtidsretta. En skal forebygge urettferdig behandling for å oppnå ønska fordeling mellom grupper av borgere eller endring av deres sosiale status.

Bacchi (1996) skiller mellom ”myke” og ”harde” programmer for positiv behandling. Myke programmer viser til tiltak som øker mulighetene for at underrepresenterte grupper skal bli ansatt, utpekt eller få støtteordninger, for eksempel opplæringsprogrammer for visse målgrupper. Harde programmer refererer til politikker som spesifiserer at tilhørigheten til ei underrepresentert gruppe er et kriterium for utvelgelse, dvs. målretta rekruttering i Bacchis begrepsbruk. Regler for kjønnskvoltering går inn under harde programmer.

Kvoltering er ei form for positiv behandling. I faglitteraturen er det vanlig å framstille kvotering som forskjellsbehandling for å oppnå *resultatlikhet*. Tankegangen er som følger: Grupper av individer, for eksempel kvinner og menn, stiller i utgangspunktet ulikt med tanke på rekruttering til politikken. Lik behandling av gruppene, eller *mulighetslikhet*, vil opprettholde ulikheten, mens kjønnskvoltering bidrar til å utjevne forskjellene (Teigen 2000).

Kvoltering er et virkemiddel for mer lik behandling av forskjellige grupper fordi dagens system favoriserer hvite middelklassemenn. Innafor et slikt system vil kvotering kunne motvirke ubevisste skjevheter i vurdering av kvalifikasjoner og samtidig utfordre tradisjonelle mål for hvilke kriterier som vektlegges ved rekruttering. Favoriseringen av hvite menn innebærer at utvelgelsesprosedyrene er mangelfulle med tanke på å finne den ”beste” kandidaten (Jaggar 1996). En større bevissthet omkring de etablerte skjevhetene vil sikre en bedre utnyttelse av rekrutteringsgrunnlaget og større sjanse for at den beste kandidaten velges.

Enkelte hevder at kvotering er diskriminering, men at diskriminering ikke nødvendigvis er negativt (Young 1990). Diskriminering er uunngåelig i enhver form for utvelgelse. Formelle kriterier ved utvelgelse er komplekse og sammensatte. De kan aldri bli så entydige at utvelgelsesprosessen ikke rommer grader av diskriminering. Dersom diskriminering i form av kvotering bidrar til å redusere undertrykkingen av sosiale grupper i samfunnet, skulle det ikke bare være tillatt, men det skulle være et moralsk krav å benytte diskriminering, hevder Young.

Kjønnskvoltering kan defineres som ”å fastsette kvoter eller andeler som maksimums- eller minimumskvoter” (St.prp. nr. 122 1980-81:25). En viss kvote reserveres for hvert kjønn, og kandidater velges blant de som har relevante kvalifikasjoner og egenskaper. ”Siden formålet er å oppnå sosial rettferdighet i form av et likestilt samfunn, er det å være kvinne i seg selv allerede et relevant faktum” (Hernes 1982:95).

Kvotering er i denne betydningen direkte innretta mot å endre ei ellers gitt fordeling av de politiske posisjonene. Hege Skjeie (1985:11) mener at dersom kvoteringsbegrepet skal gi mening må det reserveres for tiltak som både innebærer bruk av fortrinnsrett og formulerte kvotemålsettinger. Kvoteringsreglene i kommuneloven gir det underrepresenterte kjønn fortrinnsrett til 40 prosent av posisjonene i politiske utvalg.

Motsetningene i diskusjoner om kjønnskvoltering handler gjerne om hvorvidt positiv behandling motarbeider diskriminering og fremmer rettferdighet, eller om de rett og slett krenker likebehandlingsprinsipper. Tilhengere og motstandere av positiv behandling<sup>28</sup> ser verden forskjellig (Teigen 2000). Tilhengere av kvotering mener at kvinner blir diskriminert i utvelgelsesprosessen fordi tradisjonelle mannlige egenskaper vurderes høyere enn kvinnelige, dvs. at det er manglende etterspørsel etter kvinner. Lav kvinnerepresentasjon er derfor et resultat av kulturelle normer og gruppebetingede handlinger. Motstandere av kvotering vurderer derimot utvelgelsesprosessen som relativt rettferdig ut fra relevante kriterier for politisk lederskap. Kvinners underrepresentasjon blir vurdert som et resultat enten av at færre kvinner enn menn er kvalifiserte for politiske posisjoner eller at kvinner ikke ønsker slike posisjoner. I et slikt perspektiv er tilbudet av kvinner lavt.

Det diskursive hegemoniet omkring likebehandling og utvelgelse etter kvalifikasjoner reduserer kvoteringsdebatten til å handle om diskriminering eller ikke-diskriminering. Er det mulig å finne strategier som bryter den diskursive dominansen? La oss prøve ved hjelp av liberal politisk teori. Liberale ideer om rettferdighet bygger på prinsipper om *likebehandling* av individer (Rawls 1971). Anti-diskriminering er et grunnprinsipp for lovgivning i liberale demokratier. Forskjellsbehandling innebærer følgelig diskriminering. Ei streng fortolking av en liberal posisjon avviser derfor positiv behandling og kvotering som virkemiddel for å oppnå likestilling mellom kjønnene. Likevel vektlegger dagens liberale demokratier at et ensidig prinsipp om anti-diskriminering bygger på en *snever* oppfatning av rettferdighet. Ideer om likebehandling kan åpne for forskjellsbehandling på grunnlag av kjønn, slik for eksempel den norske likestillingsloven gjør når den sier at ulik behandling, som i samsvar med lovens formål fremmer likestilling mellom kjønnene, er tillatt. *Likebehandling* kan ikke rangeres som det eneste grunnleggende rettferdsprinsipp i moderne samfunn hvor ulikhetsskapende prosesser er knytta til sosiale kjennetegn som kjønn, etnisitet og klasse (Teigen 2004).

---

<sup>28</sup> Teigen (2000) tar opp forhold som angår ”affirmative action”, noe som altså kan omfatte flere virkemidler enn kjønnskvoltering. Argumentasjonen er likevel relevant også for diskusjoner om kjønnskvoltering som virkemiddel.

Ei *vid* fortolkning av rettferdighet legger vekt på at det er rimelig og legitimt å la kjønn utgjøre et vurderingskriterium i konkrete situasjoner for å sikre prosedyrerettferdighet. Prosedyren skal sikre at kandidater, sjøl om de i utgangspunktet stiller ulikt med andre kandidater, blir vurdert. Kjernen i den liberale posisjonen er den enkeltes ukrenkelig rett til individuell og *likeverdig* vurdering (Dworkin 1998). Innafor ramma av liberal teori er det altså snakk om to prinsipper, *likebehandling* og *likeverdig* vurdering. Ingen har i utgangspunktet rett til en gitt posisjon på bakgrunn av individuelle kvalifikasjoner. Rekruttering vil avhenge av hvilke *kriterier* som kvalifiserer til ulike posisjoner og fastsettelse av kriterier er et politisk, institusjonelt anliggende.

Et alternativ til ideer om *likebehandling* av individer, er at individuelle rettigheter knyttes til retten å bli behandla som *likeverdige* medborgere, noe som kan bety ulikebehandling for å oppnå et rettferdig resultat. Individer har ikke rettigheter bare knytta til å bli vurdert på bakgrunn av individuell kompetanse, når de for eksempel søker en utdanningsplass, men de har krav på å bli behandla som likeverdige og med den samme respekt som andre. Kravet er at utvelgelse baseres på vurderinger på individnivå, men det betyr ikke at gruppebaserte kjennetegn som kjønn, klasse, etnisitet etc. ikke kan tillegges vekt i konkrete utvelgelsessituasjoner (Dworkin 1998). Poenget er å bygge bro mellom målsettinger om individuell frihet og balansert representasjon på institusjonelt nivå.

Norske kvoteringsregler om kjønnsbalanse ved oppnevning og valg av styrer, råd og utvalg støtter opp under prinsippet om likeverdig vurdering. Ved valg til politiske utvalg på lokalnivået er det politisk definerte hensyn som legger føringer om kjønnsmessig representativitet. Loven definerer fordelingsmålet om minst 40 prosent av hvert kjønn på gruppenivå forut for valgprosessen. Prosessene er altså betinget av fordelingsmålet. Ved rekruttering til politikken finnes det ikke "søkere" i vanlig forstand og det finnes ikke entydige kvalifikasjonsstandarder. Et skift fra å betegne kvotering som diskriminering, til retten til å bli behandla som likeverdige medborgere, kan gi et større diskursivt rom for forhandlinger mellom motstandere og tilhengere av kjønnskvoltering. I kapittel 4 går jeg nærmere inn på ideer om likebehandling og anerkjennelse av forskjeller mellom individer og grupper.

### 3.2.2 Kvoteringsformer og -arenaer

Det kan skilles mellom tre former for kvotering; moderat, radikal og øremerking. *Moderat* kvotering betyr at det underrepresenterte kjønn foretrekkes når to kandidater har like kvalifikasjoner. Ved *radikal* kvotering foretrekkes det underrepresenterte kjønn, sjøl om personen ikke er den best kvalifiserte, forutsatt at kravet til kvalifikasjoner er

oppfylt. Ved *øremerking* er et visst antall jobber eller utdanningsplasser forbeholdt det ene kjønn, dersom søkerne fyller kvalifikasjonskravene. Minimumskvoter, slik det er nedfelt i kommuneloven, er ei form for øremerking i og med at en viss prosentandel politiske posisjoner er forbeholdt hvert kjønn.

Kjønnskoteringsregler kan være utforma på forskjellig vis. De kan enten være kjønnsnøytrale eller kvinnespesifikke (Nilsen 1984, Skjeie 1985). Kvoteringsreglene i kommuneloven er kjønnsnøytrale fordi lovteksten ikke spesifiserer verken kvinner eller menn. Av lovforarbeidene går det imidlertid fram at reglene spesielt tar sikte på å øke kvinnerepresentasjonen.

Kvoteringsregler kan gjelde for forskjellige samfunnsområder. Fire områder er gjenstand for kjønnskotering eller andre former for positiv behandling i Norge:

1. Politiske organer. Disse kan igjen deles i to ulike typer:
  - a) Folkevalgte organer: Lover om kjønnskotering til nasjonale, regionale og/eller lokale organer
  - b) Politiske partier: Vedtak om kjønnskotering i politiske partier
2. Offentlig oppnevnte styrer og råd
3. Opptak til høyere utdanning
4. Ansettelse i offentlig og privat sektor

Rekruttering av det underrepresenterte kjønn til utdanning og arbeidsliv ved hjelp av positiv behandling handler ikke om kvotering, men er inspirert av kvoteringsordninger. Mens kvoteringsregler til politikken og offentlige utvalg sier noe om *målet* for kjønnsfordeling, for eksempel 40 prosent av begge kjønn, regulerer positiv behandling i forbindelse med utdanning og arbeidsliv sjølve rekrutteringsprosessen. Reglene presiserer under hvilke forhold de kan brukes og hvilke former for positiv behandling som kan benyttes. Dette er svakere virkemidler, dvs. ”mykere” tiltak, enn regler om kjønnskotering i politisk sammenheng (Bacchi 1996, Teigen og Steen Jensen 1995). I det følgende konsentrerer jeg oppmerksomheten omkring rekruttering til politikken.

### 3.3 Kjønnskotering i praksis

I dette kapitlet gir jeg eksempler på utbredelsen av kvoteringsordninger nasjonalt og internasjonalt. I norsk sammenheng vier jeg noe plass til SV sitt forslag fra 1970-tallet om å ta inn regler om kjønnskotering i grunnloven. Beskrivelsene bygger på tidligere forskning og evalueringer av kjønnskotering, samt stortingsforhandlinger. Jeg redegjør

for kvinnerepresentasjonen på lokalnivået i Norge og hvordan ulike valgordninger har innvirkning på kvinneandelen. Gjennomgangen baserer seg på statistisk materiale og norsk og internasjonal forskning.

På bakgrunn av teoretiske bidrag og empiriske erfaringer fra denne og andre studier har jeg utvikla tre kriterier for hva som kan betegnes som et sterkt i forhold til et svakt kvoteringsregime. Studier av lovteksten i kommuneloven danner utgangspunkt for å vurdere ”styrken” i det norske regimet. Samtidig spør jeg om kommuneloven har bidratt til en styrking av kvinners rettigheter i forhold til likestillingslovens kvoteringsregime.

### **3.3.1 Kvoterings­trender i politikken – nasjonalt og internasjonalt**

Kjønnskvo­tering i politikken kan enten vedtas som lov på nasjonalt nivå eller internt i de politiske partiene. Når nasjonalforsamlinger vedtar kjønnskvo­tering til folkevalgte organer i lovs form, gjelder loven for alle partier. Kvoteringsregler i politiske partier varierer ved at partiene enten vedtar kvoteringsregler for intern utvelgelse av personer til posisjoner i partiorganisasjonen og/eller til nominasjonslister for offentlige valg. Politiske partier som ikke formelt har vedtatt kjønnskvo­tering kan likevel ha tradisjon for å rekruttere kvinner til politikken fordi de oppfatter det som en måte å konkurrere om velgerne på, slik er kvotering en uformell norm.

#### **Kjønnskvo­tering i det representative demokratiet**

I Skandinavia tror mange at kjønnskvo­tering er et nordisk fenomen og noe vi ikke finner andre steder. Kvoteringsordninger er imidlertid mer utbredt enn som så. Eksempler fra Sør-Amerika, Afrika, Asia og Europa viser at ulike kvoteringsordninger benyttes rundt om.

I 1991 vedtok Argentina, som det første landet i verden, lov om kjønnskvo­tering ved valg til nasjonalforsamlingen. Loven kom etter press fra kvinnelige politikere og med støtte fra president Carlos Menem. Reglene krever minimum 30 prosent kvinnelige kandidater på partienes valg­lister. Kvinnene skal fordeles slik at de har reelle muligheter til å bli valgt. Partilister som ikke oppfyller kravet blir forkastet. Loven førte til en økning fra 4 prosent til 28 prosent kvinner i løpet av en 6- års periode (Jones 1998). Kvoteringsreglene på nasjonalt nivå i Argentina har hatt ”smitte-effekt” på lavere nivå, og nå har de fleste provinsene og kommunene vedtatt lignende ordninger.

I tillegg til Argentina har Bolivia, Brasil, Costa Rica, Den Dominikanske Republikk, Ekvador, Panama, Paraguay, Peru og Venezuela innført kjønnskvo­tering. Lovene krever fra 20 – 40 prosent kvinnelige kandidater på partilistene til valg av nasjonalforsamling,

men disse landene har få sanksjoner å sette inn dersom reglene ikke følges. I disse landene har reglene hatt mer begrensa betydning for kvinneandelen enn i Argentina. I gjennomsnitt har kvinneandelen økt fra 8 til 13 prosent. Økningen er betydelig, men den er likevel liten i forhold til målsettingene (Htun og Jones 2000).

Namibia har vedtatt kvoteringsregler for valg til lokale folkevalgte organer. Reglene stiller krav om at 25 prosent av kandidatene på valglistene skal være kvinner. Myndighetene anbefaler at listene settes opp etter ”sebra-metoden”, dvs. at kvinner spres utover og ikke samles nederst på listene. Partiene har i stor grad etterkommet denne oppfordringen. Namibia har en kvinneandel på 41 prosent på lokalnivået (Bauer 2000).

India vedtok i 1992 en lov som sier at en tredel av *representantene* i lokale folkevalgte forsamlinger, samt en tredel av *lederne* for folkevalgte forsamlinger (sarpanch) skal være kvinner. Samtidig forutsetter loven at kvinner og menn fra lavere kaster skal være representert. Dette har økt kvinneandelen betraktelig, men det finnes ikke noen samla oversikt (Weaver 2000).

Belgia har ulike former for kvoteringsregler med tanke på representasjon fra forskjellige befolkningsgrupper. Belgiske lover regulerer representasjonen i parlamentet på nasjonalt og EU-nivå med utgangspunkt i ulike språkgrupper (flamsk, fransk, og tysk). I 1994 ble det vedtatt lov om kjønnskvotering på valglistene (Smet-Tobback). Loven fastsatte et maksimum på 3/4 av hvert kjønn på valglistene til valg på alle nivåer fram til 1999 og et maksimum på 2/3 etter den tid. Loven har ikke endra kjønnsfordelinga vesentlig, spesielt fordi loven ikke sier noe om hvordan det underrepresenterte kjønn (kvinner) skal plasseres på listene slik at de sikres representasjon (Meier 2002).

I 1999 vedtok det franske parlamentet et forslag om parité, dvs. lik adgang for kvinner og menn til alle politiske verv. Grunnlovstillegget førte til endringer i loven om nominasjoner. Loven sier nå at partiene ved valg til lokale og regionale forsamlinger må stille kjønnsbalanserte lister for å bli godkjente. Listekontrollen på kommunenivå førte til en økning i kvinnerepresentasjonen fra 22 til 47,5 prosent. Ved parlamentsvalg får partiene gradert redusert statsstøtte tilsvarende overvekten av mannlige kandidater. Økningen i kvinnerepresentasjonen på nasjonalt nivå var derimot ikke stor. Valgresultatet til nasjonalforsamlingen i 2002 ble 12 prosent kvinner (Skjeie og Teigen 2003).

I Norden er det bare Finland, i tillegg til Norge, som har lover om kjønnskvotering i det representative politiske systemet på lokalt nivå. Finland innførte et kvoteringsregime

med løse formuleringer om kjønnsbalanse i 1987. I 1995 ble loven forsterka gjennom krav til minst 40 prosent av hvert kjønn i formannskap og politiske utvalg. Reglene har vært virksomme ved kommunevalgene i 1996 og 2000. Kvinneandelen har økt til 45 prosent i formanskapene og 47 prosent i politiske utvalg (Holli, Luhtakallio og Raevaara 2003).

Mange land har altså de senere år vedtatt lover om kjønnskvoltering, men de har i varierende grad lykkes i å oppnå lik kjønnsfordeling i folkevalgte organer. Kvoteringsregler utformes forskjellig og dette påvirker effekten. Jeg kommer tilbake til hvilke kriterier som må være oppfylt for at kvoteringsregler skal være effektive.

### **SV-forslag om kjønnskvoltering i grunnloven**

Som en historisk kuriositet tar jeg her med en kortversjon av SVs forslag til kvinnekvoltering på 1970-tallet. Det er interessant fordi det kom svært tidlig og samtidig er det interessant å se hvordan forslagsstillerne argumenterte. Her foregriper jeg analysen en smule.

SV-representanten Berit ÅS foreslo sammen med Aud Gustad, Hanna Kvanmo og Torild Skard allerede i 1975-76 en endring av grunnlovens § 57 om "Kvinneres representasjon på Stortinget". Forslaget gikk under betegnelsen "Rettmessig representasjon på Stortinget". Forslaget handla om et tillegg til § 57 som den gang lød: "Det Antal Stortingsrepresentanter, som bliver at vælge, bestemmes til 155".

Det lå tre alternativer til kvoteringsregler i SV-representantenes forslag. Det som kjennetegna dem alle var at de var *kvinnespesifikke*, det handla om *kvinnekvoltering*. Av de 155 som skulle velges til Stortinget skulle enten 1) minst halvparten eller 2) minst 62 representanter, dvs. en minimumskvote på 40 prosent, "være Kvinder". Det tredje alternativet ivaretok både kvinne- og mannsrepresentasjonen: Stortingets antall er 155 "... hvoraf Antal Kvinder mindst skal udgjøre 62 og ikke overskride 93". Her handler det om både et minimum (40 prosent) og et maksimum (60 prosent) av kvinner. Det er interessant at forslaget, sjøl om det handla om kjønnskvoltering, ikke var kjønnsnøytralt utforma. Kvinner benevnes som gruppe.

Forslaget ble tatt opp til behandling i Stortinget 12. februar 1980.<sup>29</sup> Det egner seg derfor til en første analyse av hvordan problemet "kvinnerepresentasjon" blir konstruert. Forslagsstillerne la vekt på å fremme forslag til regler som var visjonære, radikale og godt gjennomarbeida.

---

<sup>29</sup> Forslaget ble tatt opp i stortingsperioden etter at det var fremma, slik prosedyren er for alle grunnlovsforslag.



Hvordan konstrueres problemet kvinners representasjon på Stortinget av forslagstillerne?

- Det handler først og fremst om like politiske rettigheter for kvinner og menn, dvs. det politiske medborgerskapet i betydningen inkludering av kvinner. Problemet handler om lik representasjon i folkevalgte organer, ikke mindre enn ”rettmessig representasjon”. Fra forslagstillerne har *rettferdighet*, i form av omfordeling av politiske posisjoner, vært overordna og hatt hegemoni.
- Men kvinnerepresentasjon handler også om *interesser og makt*: Materielle og immaterielle goder er skjevfordelt mellom kvinner og menn, ifølge forslagsstillerne. Det er ikke grunn til å tro at andre enn kvinnelige representanter vil endre kvinners sosiale og økonomiske vilkår, og dermed anerkjenne kvinners kunnskaper og erfaringer, sa Berit Ås i sitt innlegg i Stortinget.

Ås pekte på at likestillingsentusiasmen tilsynelatende var til stede i Stortinget: Det var en omforent oppfatning i utenriks- og konstitusjonskomiteen at ”det er en viktig demokratisk oppgave å arbeide for en likeverdig kvinnerepresentasjon i Stortinget, og en mest mulig lik fordeling av kvinner og menn i alle folkevalgte organer”. Og Berit Ås spurte: ”Finnes det så en politisk vilje til å finne midlene når den politiske målsettingen hevdes å være så klar?”

Svaret fra representanter for de andre politiske partiene var at mange av dem var for målet, men imot virkemiddelet. Noen representanter svarte at de var for målet og for virkemiddelet, men imot at virkemidlet skal plasseres i den verktøykassa som kalles Grunnloven. For å ta de siste først:

De som påberopte seg å være for kvoteringsordninger stemte likevel imot forslaget fordi de ”ikke er trygg på om Grunnloven er den mest tjenelige forankring for kvoteringskravet”, de ville heller knytte endringene til valgloven. I dag kan det virke ambisiøst, og til og med overmodig, å fremme forslag om endring av Grunnloven. Men samtidig kan en spørre hva som prinsipielt er forskjellen mellom det å sikre Landdistriktene rettmessig representasjon i Stortinget i forhold til Kjøbstæderne, slik det var nedfelt i grunnloven på den ene sida, og det å sikre kvinner rettmessig representasjon i forhold til menn på den andre. Det er ikke uten videre gitt at det ene er viktigere enn det andre.

Men stortingsforhandlingene viser at det er en mer ideologisk motstand mot kjønnskvotering. Mange representanter pekte på at partiene knebles og at velgerne fratras all innflytelse dersom Stortinget skal vedta bestemmelser om kjønnskvotering. Andre pekte på arbeids- eller funksjonsfordeling mellom kjønn i samfunnet. Kvinner og menn

er forskjellige med tanke på utdanning, yrkesdeltaking og aktivitet i organisasjonslivet, og de har ulike kvalifikasjoner for politiske posisjoner. Så lenge kvinner er hindra i å kvalifisere seg, må likestillingsarbeidet intensiveres på utdannings- og yrkesområdene, for at det i neste omgang skal bli mulig for kvinner å delta i politikken.

Argumentasjonen tilsier at Stortinget ikke kan sette i verk tiltak i politikken før likestillinga har kommet lengre på andre samfunnsområder.

De som argumenterte og stemte mot grunnlovsforslaget anvendte andre diskurser enn rettferdig politisk representasjon, og de var lite opptatt av argumentene om kjønnsmakt og ulike interesser mellom kvinner og menn. Deres diskurser handla om formelt lovgrunnlag, velgerdemokrati, partidemokrati, samfunnsstrukturer som hindra kvinner utdanning og yrkesdeltakelse. De som stemte mot forslaget gjorde det av hensyn til forhold som strengt tatt ligger utenfor debatten om kvinners politiske representasjon. Det store flertallet av representanter stemte mot forslaget i 1980, det falt mot Hanna Kvanmo og Berit Ås sine stemmer.

### **Kvoteringsregler i politiske partier**

Kjønnskvoltering i politiske partier brukes til to forskjellige formål:

1. Kvotering med sikte på lik fordeling av kvinner og menn i folkevalgte organer, dvs. i det representative demokratiet. Partiene vedtar ordninger for utvelgelse og nominasjon av representanter. Dette kalles *kandidatkvotering*.
2. Kjønnskvoltering med tanke på partidemokratiet. Dette er regler for utvelgelse av personer til posisjoner i den interne partiorganisasjonen, dvs. *partikvotering* (Christensen 1999).

De to formene for kvotering har ei felles målsetting, nemlig økt kvinneandel i politikken. Omfanget av parti- og kandidatkvoter varierer fra land til land. Også i Norden er det store forskjeller mellom landene med tanke på utforming av reglene.

Land	Politisk parti	Partikvoter	Kandidatkvoter
Danmark	Socialistisk Folkeparti	1977-1996	1988-1990
	Socialdemokraterne	1983-1996	1988-1996
	Venstresocialiseterne	1985 -	
Finland	Socialdemokratiet	1996-	
	Vänsterförbundet	1990-	
	Gröna Förbundet	1993-	
Island	Folkealliancen	1983-	
	Socialdemokratiet	1983-	
	Fremstegspartiet	1984-	
	Nationalpartiet	1984-	
Norge	Venstre	1974-	
	Sosialistisk Venstreparti	1975-	1975-
	Arbeiderpartiet	1983-	1983-
	Senterpartiet	1989-	1989-
	Kristelig Folkeparti	1993-	1993-
Sverige	Miljöpartiet	1983-	
	Socialdemokraterna	1993-	1993-
	Vänsterpartiet	1990-	

**Figur 3.2** *Kjønnskvoltering i politiske partier i Norden 1974 – 1997*

Kilde: Christensen (1999)

Danmark har i begrensa grad benytta kvoteringsregler for å øke kvinneandelen. Både Socialdemokratene og Socialistisk Folkeparti avvirket ordninga med kjønnskvoltering i 1996 fordi det var stor motstand innad i partiene mot kvotering som virkemiddel. Island har en sterk tradisjon for partikvoltering, men ingen partier benytter kandidatkvotering. I Finland har kjønnskvoltering først kommet på 1990-tallet og da bare som partikvoltering. Vi finner stort sett den samme utviklinga i Sverige, med unntak av Miljöpartiet som vedtok partikvoltering allerede i 1983. Det svenske sosialdemokratiske partiet praktiserer ”Varannan Damenars”, dvs. at valglistene siden 1980-tallet skulle bestå av annenhver kvinne og mann (SOU 1987:19).

Politiske partier i Norge har i større grad enn sine nordiske søsterpartier tatt i bruk kjønnskvoltering for å øke kvinneandelen (Christensen 1999). Fem av sju norske politiske partier har vedtatt regler for parti- og/eller kandidatkvotering. Reglene sier at hvert kjønn skal være representert med minst 40 prosent. De første partiene vedtok kvoteringsregler på 1970-tallet. I dag er det som nevnt bare Høyre og FrP av de store partiene som ikke har noen form for kvoteringsregler.

Omfattende bruk av kjønnskvoltering i Norge kan komme av at vi har en lang tradisjon med bruk av formell og uformell kvotering til politiske verv. Geografiske kvoter er nedfelt i den norske grunnloven. Distriktene er overrepresentert i forhold til de mer folkerike områdene. Valgsystemene i Sverige og Danmark ivaretar også geografisk representasjon, men ikke i like sterk grad som det norske (NOU 2001:3). I tillegg har mer uformelle rekrutteringskriterier lagt vekt på å sikre geografisk fordeling av representanter, kvinne- og ungdomsrepresentasjon i Norge. Grupperrepresentasjon er altså en tradisjon, og ikke et brudd, i rekruttering til folkevalgte organer (Valen 1966). Denne tradisjonen har trolig bidratt til at Norge har vedtatt regler om kjønnskvoltering til politiske utvalg på kommunalt nivå.

Det første partiet i verden som tok i bruk regler for kjønnskvoltering i politikken var imidlertid Peronistpartiet i Argentina. Det skjedde tidlig på 1950-tallet som en direkte følge av lobbying fra Eva Perón som var gift med Juan Perón, president i Argentina 1946 - 1955. Reglene var en type kandidatkvotering som tok sikte på å øke kvinnerepresentasjonen i nasjonalforsamlingen. Bruken av kvotering, sammen med valgsuksessen for Peronistpartiet, førte til en kvinneandel (i Chamber of Deputies) som var blant de høyeste i verden. Den økte fra 15 prosent i 1952 til 22 prosent i 1955 (Jones 1998). Bare totalitære regimer som Øst-Tyskland, Sovjetunionen og Mongolia hadde høyere kvinneandel. Til sammenligning lå Finland på topp blant demokratiske regimer med 15 prosent kvinner i 1955.

Politiske partier i flere land i Latin-Amerika har vedtatt kvoteringsregler både som parti- og kandidatkvotering. Mange av dem har en langt høyere kvinneandel i sin partigruppe i nasjonalforsamlingen enn partier som ikke benytter kvotering. I El Salvador og Nicaragua har partiene med kvotering en kvinneandel på henholdsvis 33 prosent og 22 prosent, mens partier uten har hhv 14 og 4 prosent (Htun og Jones 2000).

Det engelske Labour innførte i 1990 et omfattende kvoteringsregime. Det inneholdt bl.a. bestemmelser om at minst 40 prosent av de som har verv i partiorganisasjonen på nasjonalt og regionalt nivå skal være kvinner. Dessuten hadde partiet ei målsetting om 50 prosent kvinner i parlamentet i løpet av en tiårsperiode, dvs. ved hjelp av tre valg. Parlamentsvalg i England bygger på flertallsvalg i enmannskretser, og reglene var utforma på følgende måte: Kvinner skulle være kandidater til 50 prosent av plassene hvor Labour skulle ha nye representanter, dvs. der de sittende representanter ikke tok gjenvalg, og til 50 prosent av de "sikreste" plassene. Møter på regionalt nivå skulle avgjøre hvilke plasser som skulle ha "kvinnelister" (all-women's short-lists) (Phillips 1995).

Valget i 1992 resulterte i at Labour stilte med 138 kvinnelige kandidater, hvorav 101 var til plasser som var uoppnåelige, mens 37 kvinnelige kandidater ble valgt. Ordninga med at noen valgdistrikter måtte velge kandidater fra "kvinnelister" ble avvirket etter valget i 1995, ifølge statsminister Tony Blair fordi "the process has not been ideal at all and that is accepted by the most vociferous supporters of the proposal" (Squires 1996:73). Dette reflekterer utfordringene ved å innføre kvotering i et valgsystem som bygger på flertallsvalg i enmannskretser og "vinneren-tar-alt". Mange mener at det er enklere å endre valgsystemet enn å benytte kjønnskvoltering i det eksisterende valgsystemet hvis en ønsker å endre kjønnsfordelinga i politikken (op.cit.).

Kjønnskvoltering i politiske partier kan ha smitte-effekt over på andre partier dersom det påvirker konkurransen om velgerne (Skjeie 1992). De grønne i Vest-Tyskland bestemte for eksempel at de skulle ha annen hver kvinne og mann på partilista før valget i 1986. Til tross for at det ikke var et stort parti, fikk dette sterk innflytelse på de store partiene i tysk politikk. Kristeligdemokratene innførte "frivillig" kvotering på partilistene, mens sosialdemokratene vedtok formelle regler (Phillips 1995). Det samme skjedde i Norge. Da Venstre og SV på 1970-tallet vedtok kjønnskvoltering gikk det ikke lenge før AP, og siden SP og KrF, kom etter.

### **3.3.2 Kvinnerepresentasjon i lokalpolitikken**

Er det noen grunn til å ha kjønnskvoltering i politiske utvalg på kommunalt nivå i Norge? I de følgende to underkapitler framstilles utviklinga i kvinneandelen på lokalnivået på to måter: Først gis en oversikt over kvinneandelen i ulike politiske organer og posisjoner lokalt, basert på *representantene* som enheter. Deretter skal vi se hvorvidt de ulike utvalgene oppfyller kvoteringsreglene, dvs. at *de politiske utvalgene* er enhetene. De to tilnærmingene gir ulike bilder av situasjonen.

#### **Kvinneandelen i lokalpolitikken**

Som det går fram av tabell 3.1. har kvinner blitt sterkere representert i kommunale, folkevalgte organer de siste tiåra. Kvinneandelen i kommunestyret har steget ved hvert valg fra 1975 og fram til i dag, unntatt ved valget i 1991 da det var en tilbakegang på 2,7 prosent. Et viktig trekk når en ser utviklinga de siste 30 år er at det fant sted en økning i kvinneandelen på 15 prosent i kommunestyrene fram til 1987, etter den tid har kvinneandelen økt med beskjedne 5 prosent. De siste 15 år er trenden *stagnasjon*. I formannskapene har det også stort sett vært en økning i kvinneandelen fra én periode til den neste. Kvinneandelen i formannskapene var lavere enn i kommunestyret fram til 1991, da de ble omtrent like. Etter valgene i 1995, 1999 og 2003 har kvinner vært "overrepresentert" i formannskapene i forhold til i kommunestyret. Økningen i

kvinneandel i formannskapene har altså vært større enn i kommunestyret. Det er interessant at de politiske partiene inkluderer kvinner i formannskapet i større grad enn kvinners andel i kommunestyret skulle tilsi.

**Tabell 3.1** Kvinneandel i kommunestyre, formannskap, politiske utvalg og blant ordførere 1975-1999

	1975	1979	1983	1987	1991	1995	1999	2003
Kommunestyre	15,4	22,8	23,8	31,2	28,5	32,2	34,3	35,8
Formannskap	*	15,3	22,0	28,0	28,0	35,9	38,0	37,9
Politiske utvalg	*	*	31,2	36,1	36,4	39,4	44,0	41,7
Leder pol. utvalg	*	*	16,2	18,8	19,6	20,7**	24,0	***
Ordfører	1,8	2,6	3,6	6,5	12,5	15,8	14,9	16,8
Varaordfører	*	16,7	33,3	38,9	27,5	28,9	33,3	34,6

Kilde: Statistisk Sentralbyrå og Organisasjonsdatabasen

\*Data ikke tilgjengelig

\*\* Både ordførere, varaordførere og ledere i politiske utvalg

\*\*\* Data foreligger ikke

”Overrepresentasjon” gjelder også for de politiske utvalgene. I hele perioden fra 1983 og fram til i dag har kvinneandelen i politiske utvalg vært fra 5 til 10 prosentpoeng høyere i politiske utvalg enn i kommunestyret. På bakgrunn av gjennomsnittstallene får vi et svært positivt bilde av utviklinga i kvinneandelen i politiske *utvalg*.

Gjennomsnittstallene skjuler imidlertid store forskjeller mellom kommunene. Andelen kvinner både i kommunestyrene og i politiske utvalg varierer i inneværende periode fra ca 10 til ca 60 prosent. Det finnes fortsatt 2 formannskap uten kvinner, mens 10 prosent av kommunene har over 50 prosent kvinner i formannskapene. På fylkesbasis varierer gjennomsnittlig kvinneandel i politiske utvalg i kommunene fra 38 prosent i Aust-Agder til 45 prosent i Troms og Finnmark (Organisasjonsdatabasen 2004).

Før vi drøfter de politiske utvalgene nærmere, vil jeg knytte noen kommentarer til kjønnsfordeling i lederposisjonene i lokalpolitikken, dvs. ledere av politiske utvalg, ordførere og varaordførere. Kvinners innpass i lederposisjoner har på samme tid hatt en lik og forskjellig utvikling sammenliknet med de politiske organene generelt.

*Forskjellen* er at det tar lenger tid for kvinner å erobre lederposisjoner enn for eksempel å få innpass i formannskapet. Økningen i kvinneandelen blant ledere i politiske utvalg har vært på beskjedne 1 til 3 prosentpoeng ved hvert valg siden 1983. I perioden 1999 – 2003 var hver fjerde leder av politiske utvalg kvinne, til tross for at kvinneandelen i utvalgene var 44 prosent. Andelen kvinnelige ordførere økte minimalt fra 1975 til 1983. Deretter gjorde den et hopp ved de to neste valgene, særlig ved valget i 1991. Her finner

vi *likheten* med kvinnerepresentasjonen i kommunestyret. Siden 1991 har det vært *stagnasjon* i kvinneandelen blant ordførere. Fortsatt er 5 av 6 ordførere menn.

Kvinner er i større grad representert blant varaordførerne. Der gjorde kvinneandelen et sprang på hele 17 prosent ved valget i 1983. Også ved valget i 1987 var det en markant økning. Men her har det også vært det vi kan kalle stagnasjon siden 1991. Om lag en av tre varaordførere er kvinne. For kvinner ser ikke posisjonen som varaordfører ut til å fungere som noen karriererakett med tanke på ordførerposten. Til tross for at det skulle finnes aspiranter blant varaordførerne, har kvinnene vanskelig for å nå til topps i kommunehierarkiet (Ervik 2002).

Hva kan denne tendensen til stagnasjon de siste 10 til 15 åra skyldes? Kan det tenkes at endringsviljen er brukt opp? At feltet har fått liten oppmerksomhet etter ”kvinneregjeringa” til Gro Harlem Brundtland i 1986? Eller at alle tror at politikken er likestilt? Ideen om at målet er nådd eller at likestilling i politikken er ”på riktig vei”, kan hindre oppmerksomhet og bevissthet på feltet (Skjeie og Teigen 2003).

### **Oversikt over de politiske utvalgene**

Når vi analyserer kvinneandelen med politiske utvalg som enhet, trer det fram et mindre positivt bilde enn det som kom fram foran. Tabell 3.2 viser en oversikt fra valgene i 1995, 1999 og 2003 over kvinneandel i alle utvalg i kommunene inndelt i ulike kategorier.<sup>30</sup> Først konsentrerer jeg oppmerksomheten omkring valget i 1995. Hvis vi ser på de politiske utvalgene, unntatt formannskapene, viser det seg at nesten hvert 3. utvalg har mindre enn 40 prosent kvinner (kategori 1). Vi ser også at en liten andel utvalg har under 40 prosent menn (kategori 3). Til sammen viser tabellen at kjønnsfordelinga er ”forskriftsmessig” i 2 av 3 utvalg (kategori 2).

Kjønns sammensetningen i formannskapene, som formelt er de mest innflytelsesrike posisjonene, deler seg i 2 halvdelar: én som holder seg innafor 40 prosent-regelen (kategori 2), og én som ikke har tilfredsstillende kjønnsfordeling i forhold til loven.

---

<sup>30</sup> Kategoriene er konstruert for å synliggjøre hvor stor andel av politiske utvalg og formannskap som tilfredsstillir kravene i kommuneloven (kategori 2) og hvor stor andel som ikke gjør det (kategori 1 og 3).

**Tabell 3.2** *Variasjoner i kvinneandel i politiske utvalg etter valget i 1995, 1999 og 2003*<sup>31</sup> (prosent)

Utvalg	Kategori 1 < 40% kvinner	Kategori 2 40 – 60% kvinner	Kategori 3 > 60% kvinner
<b>1995</b>			
Politiske utvalg	29	64	7
Formannskap	47	49	4
<b>1999</b>			
Overordna Politiske utvalg	22	76	2
Formannskap	43	54	3
<b>2003</b>			
Faste overordna politiske utvalg	30	69	1
Formannskap	41	53	5

Andelen utvalg som oppfyller kvoteringsreglene økte fra 1995 til 1999. En noe større andel politiske utvalg og formannskap har i 1999 en kvinneandel i tråd med kommunelovens krav (kategori 2) sammenliknet med 1995. Økningen er naturlig nok størst for de politiske utvalgene, der kvoteringsreglene gjelder absolutt. Tabellen viser imidlertid at 24 prosent av de politiske utvalgene (kategori 1 og 3) er sammensatt i strid med loven. Etter vedtak om at gjennomgående representasjon<sup>32</sup> skal vike for kjønnskvoltering fra valget i 1999, skal i prinsippet ingen utvalg ha mindre enn 40 prosent kvinner<sup>33</sup>.

Etter valget i 2003 har det vært en reduksjon i andelen utvalg som oppfyller kvoteringsreglene, samtidig som det har vært en økning i andelen utvalg som har for lav kvinneandel. Andelen formannskap med minst 40 prosent kvinner er omtrent som i 1999.

Når vi benytter utvalgene som enheter får vi fram variasjonene i kjønnsfordeling. I tillegg til at det er variasjoner mellom kommuner, er det store forskjeller mellom utvalg.

<sup>31</sup> Det er noe forskjell på hvilke utvalg som er med i datamaterialet fra de tre valgene. Færre utvalg er inkludert i 1999 enn i 1995, fordi kravet til at utvalgene skulle være *overordna* var strengere (Vabo og Stigen 2000). I 2004 skulle kommunene oppgi hvilke *faste politiske utvalg* de har (Organisasjonsdatabasen 2004). Data skulle likevel være sammenlignbare, gitt at det ikke er store skjevheter når det gjelder kvinneandel i over- og underordna utvalg.

<sup>32</sup> Gjennomgående representasjon betyr at faste eller overordna politiske utvalg skal sammensettes av representanter som er valgt til kommunestyret.

<sup>33</sup> Beregningen i tabell 3.2 er gjort på grunnlag av politiske utvalg med avgjørelsesmyndighet, dvs. utvalg som omfattes av kvoteringsbestemmelsene i loven.



Over hvert fjerde politiske utvalg er valgt i strid med loven, til tross for at regler om kjønnskvoltering har vært virksomme ved tre kommunevalg. Ved det siste valget var det en *reduksjon* i andelen politiske utvalg som oppfylte kvoteringsregimets krav. Utviklinga har faktisk gått i feil retning i forhold til intensjonen i kommuneloven.

Det er også forskjeller i hvilke typer politiske utvalg som bekles av kvinner og menn. Kvinner er i større grad representert innen helse-, sosial- og skoleutvalg mens menn i større grad er representert i tekniske utvalg og byggekomiteer. Det er imidlertid vanskeligere enn tidligere å sammenlikne kjønnsfordelinga i ulike typer utvalg, i og med at kommunene har mer sammensatte utvalg nå enn før.

En stabil trend de siste ti åra er at nesten halvparten av formannskapene ikke oppfyller 40- prosentnormen (kategori 1 og 3). Andelen formannskap med minst 40 prosent kvinner har stagnert. De opererer ikke nødvendigvis i strid med kommuneloven, fordi formannskapet velges blant medlemmer av kommunestyret. Her er ikke loven absolutt, men den skal følges så langt mulig. Mitt datamateriale gir ikke muligheter for å finne ut om flere formannskap kunne ha hatt en høyere kvinneandel på bakgrunn av sammensetningen av kommunestyret.

### **3.3.3 Valgordninger virker inn på kjønnsfordeling**

Kan valgordninga bidra til å forklare hvorfor kvinneandelen i lokalpolitikken ikke øker mer enn den gjør? Her skal vi se på to forhold ved valgordninga som kan virke inn på kjønnsfordeling i henholdsvis kommunestyret og politiske utvalg.<sup>34</sup> For det første viser det seg at mulighetene til preferansevalg, dvs. å kunne stemme på individuelle kandidater, virker negativt for kvinneandelen i kommunestyret. For det andre vil det ha betydning for kvinneandelen i de politiske utvalgene hvorvidt de velges ved hjelp av forholdstallsvalg eller flertallsvalg.

Den norske kommunevalgordninga virket før endringen<sup>35</sup> i 2002 i kvinners disfavør ved at velgernes listeretteringer, dvs. velgernes muligheter til å stemme på individuelle kandidater, fungerer negativt for rekrutteringen av kvinner. Ved valget i 1995 ble kvinneandelen 7 prosent lavere enn "forventa" som en følge av velgernes

---

<sup>34</sup> Ved valg til nasjonalforsamlinger har størrelsen på valgkretsene, dvs. om det er flertallsvalg i enmannskretser eller forholdstallsvalg i flermannskretser, betydning for kvinneandelen (Matland 1995, Norris og Lovenduski 1995). Disse forholdene kommer jeg ikke inn på her.

<sup>35</sup> Lov om valg til Storting, fylkesting og kommunestyret av 28.06.2002, § 7-2 slår fast at velgere kan gi kandidater på stemmeseddelen én personstemme. Det er ikke lenger lov å stryke kandidater ved valg til kommunestyret og fylkestinget.

listeretninger.<sup>36</sup> Det betyr at partienes nominasjonslister la opp til en kvinneandel på ca 40 prosent i gjennomsnitt. Det er interessant å merke seg at partiene ved valget i 1999 hadde nominert 38 prosent kvinner på ”sikre” plasser, dvs. færre enn ved valget i 1995. Velgerne reduserte altså kvinneandelen med ca 4 prosent ved valget i 1999 (Nationen 24.01.02).<sup>37</sup>

Et mønster i utviklinga er at sterk økning i kvinneandelen i kommunestyrene ved ett valg etterfølges av bare en svak framgang ved det neste. Kvinneandelen gjorde markerte hopp i 1979, 1987 og 1995, etterfulgt av ”konsolidering” med svak vekst i 1983 og så en liten nedgang i 1991, jf tabell 3.1. Mønsteret er dels et resultat av svingninger i velgerprioriteringen. Etter en klar økning ved ett valg får vi ved neste valg en sterkere negativ effekt av velgernes rettinger for de kvinnelige kandidatene. Velgernes rettinger gir med andre ord sterkere negative utslag for kvinnelige kandidater ved annethvert valg (Bjørklund 1999:270). Når kvinneandelen likevel har økt ved hvert valg, nesten uten unntak, skyldes det at partiene i økende grad har sikret kvinner plass på listene ved forhåndskumulering (op.cit.).

Hvorvidt kommunen benytter flertalls- eller forholdstallsvalg kan ha innvirkning på kjønnsfordeling i de politiske utvalgene. Grunnen er at 40 prosentreglen ved flertallsvalg er knytta til resultatet av valget, mens for forholdstallsvalg er reglene kobla til listeforslagene og kandidatkåringen på den enkelte liste. Vi kan ta som eksempel at det skal velges et formannskap med 7 medlemmer. Ved flertallsvalg skal minst 3 medlemmer være kvinner (eller menn). Ved forholdstallsvalg skal fordelinga i utgangspunktet være den samme, men her kommer listeforslagene inn som ”modererende” faktor. Vi kan tenke oss at partifordelinga er som følger: H 2, SP 1, FrP 1, AP 2, SV 1. Dersom alle partiene stiller egne lister med mannlige toppkandidater og kvinner på andreplass vil kjønnsfordelinga bli 5 menn og 2 kvinner, dvs. en kvinneandel på knapt 30 prosent. Kvoteringsreglene godkjenner et slikt resultat.

Ved valg til formannskap er det ikke uvanlig at partiene inngår samarbeidskonstellasjoner og stiller felles listeforslag. Dersom de borgerlige og sosialistiske partiene gjorde det i eksemplet som er nevnt over, ville kjønnsfordelinga blitt ei anna. Da ville opprykksreglene kreve at den borgerlige gruppa fikk inn 2 kvinner

---

<sup>36</sup> Forventa kvinneandel er den andelen representanter kvinner ville fått dersom velgernes rettinger var nøytrale i forhold til kjønn. For en detaljert beskrivelse av framgangsmåten for beregning, se Bjørklund 1999:268ff.

<sup>37</sup> Det er for tidlig å si noe om hva endringen i valgloven har betydd for kvinneandelen i kommunestyrene, fordi det foreløpig ikke er gjort beregninger av ”forventa” og faktisk kvinneandel etter valget i 2003.

blant de 4 representantene, mens den sosialistiske gruppa fortsatt bare kan ha 1 kvinne blant sine 3 representanter. Kvinneandelen ville da bli i overkant av 40 prosent.

Valgmåtene synes ikke å ha gitt store utslag på kjønnsfordeling i de politiske utvalgene (Vabo og Stigen 2000). Vi finner kun små variasjoner i kvinneandelen som følge av valgmate ved valgene i 1995 og 1999.

### 3.3.4 ”Sterke” versus ”svake” kvoteringsregimer

Hva skal til for at kvoteringsregimet fungerer etter sin bokstavelige intensjon? Hvordan må et kvoteringsregime utformes for at det skal medføre realpolitiske endringer og ikke bare bli symbolpolitikk? For å oppnå resultater i form av økt kvinnerepresentasjon anser jeg det som avgjørende med et entydig regelverk, at reglene ikke støter an mot annet regelverk (målkonflikter), at aktørene har kunnskap om forandringene som skal finne sted og at praksisen evalueres for om nødvendig å skjerpe reglene. Kvoteringsregimet må utformes på en slik måte at aktørene ikke kan omgå det, dvs. at det legges opp til kontroll med gjennomføringen og sanksjonsmidler hvis det buttrer imot i iverksettinga. Mine kriterier for utforming av et ”sterkt” kvoteringsregime tar opp i seg Frasers (1997, 2003) forutsetninger for å oppnå rettferdighet gjennom *deltakelse på like vilkår*, slik jeg operasjonaliserer forutsetningene i underkapittel 4.1.7.

#### Et ”sterkt” kvoteringsregime

Ved utvikling av kriterier for ulike kvoteringsregimer har jeg lagt vekt på å finne fram til betingelser som er nødvendige og tilstrekkelige for at kvoteringsreglene skal fungere i praksis. I denne sammenhengen anvender jeg ei smal tilnærming til kvoteringsregimer, dvs. hva reglene omfatter, hvordan de skal gjennomføres og hvem som er ansvarlig, jf kapittel 1.3. På bakgrunn av generell iverksettingsteori (bl.a. Kjellberg og Reitan 1995, Van Meter og Van Horn 1975), tidligere studier av kjønnskvotering (Skjeie 1985, 1996, Dahlerup 1988, Bacchi 1996, Squires 1996, Jones 1998, Htun og Jones 2000), samt erfaringer fra kvoteringsregimet i likestillingsloven (Solhøy 1999) og fra denne studien, er det minst tre kriterier som kan bidra til å sikre iverksettinga:

##### 1. Loven må være entydig og konkret

Loven må innholde:

- a) Konkrete og entydige målsettinger om minimumskvoter, for eksempel 40 prosent representasjon fra begge kjønn.
- b) Regler om teknisk gjennomføring for å sikre målsettingene, slik at mål om minimumskvoter enten knyttes til den endelige kjønnsfordeling i det folkevalgte

organet, eller på annen måte utformes slik at kjønnsmessig balanse sikres i de aktuelle organer.

## 2. *Evalueringer og tilpasninger*

- a) Den institusjonelle konteksten må tilpasses kvoteringsregimet. Kjønnskvotering utvikles og iverksettes i en kontekst hvor andre lover og retningslinjer, direkte eller indirekte, påvirker kvoteringsregimet. Den institusjonelle konteksten virker i varierende grad hemmende eller fremmende på kvoteringen. Lover og retningslinjer må søkes tilpasset kvoteringsregimet, slik at det ikke oppstår målkonflikter.
- b) Evalueringer og tilpasninger må gjennomføres. Det må foretas systematiske evalueringer og tilbakemeldinger av praktiseringen av kvoteringsregimet, slik at nødvendige innstramminger og justeringer i forhold til praksis kan gjennomføres.

## 3. *Ordninger for veiledning, kontroll og sanksjoner fra overordna myndighet*

Overordna myndighet må tillegges ansvar for å gjennomføre:

- a) Veiledning om kvoteringsordningene overfor det lavere nivået. Gjennomføring av kvoteringsregimet krever kunnskap både om statusen på feltet, dvs. hvorfor reglene er nødvendig, og hvordan reglene skal iverksettes. Overordna myndighet må ha plikt til å informere og veilede.
- b) Kontroll med at iverksettinga skjer forskriftsmessig. Overordna myndighet må ha hjemmel for å kunne kontrollere om kvoteringsregimet er fulgt.
- c) Sanksjoner dersom de finner uregelmessigheter. Myndighetene må kunne sanksjonere og pålegge nytt valg dersom reglene ikke er fulgt.

Dersom alle tre kriteriene er oppfylt står vi overfor et kvoteringsregime som er ”sterkt”, fordi det er grunn til å tro at reglene blir gjennomført etter intensjonen. Men det sterke regimet forutsetter at alle kriteriene er vanntette og at de ikke ”lekker”. Siden kvinnekvotering er kontroversielt innebærer lekkasjer at motstandere av loven vil omgå regleverket der det finnes muligheter. Hvis ett av kriteriene ikke er oppfylt står vi overfor et ”moderat” kvoteringsregime. Hvis to kriterier mangler har vi et ”svakt” kvoteringsregime der vi ikke kan forvente at intensjonen i loven innfris, men at regimet i stor grad utvannes. Et ”sterkt” regime sikrer gjennomføringen av reglene, og følgelig en økning i kvinnerepresentasjonen, i større grad enn et ”moderat” eller ”svakt”. Vi skal se hvor kvoteringsregimet i kommuneloven, og kvoteringsregimet som tidligere var inkludert i likestillingsloven, plasserer seg i dette bildet.

### 3.3.5 Hva slags kvoteringsregimer er kommuneloven og likestillingsloven?

Her vurderer jeg kvoteringsregimene i kommuneloven og likestillingsloven opp mot kriteriene for et ”sterkt” regime. Dermed kan vi sammenlikne ”styrken” i de to regimene, det ”gamle” regimet i likestillingsloven og det ”nye” i kommuneloven. Samtidig skal vi se at kommunelovens regler om kjønnskvaltering har endra seg siden de første gang ble vedtatt i 1992.<sup>38</sup> Endringene sier noe om utviklinga i kvoteringsregimet over tid. I det følgende sammenholder jeg kvoteringsregimene i begge lovene med ett og ett av kriteriene som er beskrevet over.

#### *1 Loven må være entydig og konkret*

a) *Kommuneloven* oppfyller kravet om konkrete målsettinger om minimumskvoter i og med at den slår fast at politiske utvalg skal bestå av 40 prosent av begge kjønn. Loven omfatter både forholdstalls- og flertallsvalg, men reglene er noe forskjellig utforma.<sup>39</sup>

Fra 1988 inneholdt *likestillingsloven* minimumskrav om 40 prosent representasjon av begge kjønn, men loven var ikke fullstendig dekkende fordi den bare omfattet flertallsvalg og ikke regulært forholdstallsvalg.

b) *Kommuneloven* har relativt konkrete regler om opprykk for representanter fra det underrepresenterte kjønn dersom valget ikke tilfredsstillter kravet til kjønnsrepresentasjon. Regler om opprykk fantes ikke i *likestillingsloven*.

*Kommuneloven* oppfyller kriteriene a og b i punkt 1. *Likestillingsloven* oppfylte til sammenligning bare punkt 1 a.

#### *2 Evaluering og tilpasning*

a) Kvinneandelen i formannskapet avhenger av kjønnsfordelinga i kommunestyret, fordi formannskapet velges blant kommunestyrets medlemmer. Det er ingen form for kjønnskvaltering til kommunestyret som kollektivt organ, men partiene har formelle og uformelle regler i forbindelse med nominasjonsprosessen. Når en vet at velgernes muligheter til listerettinger virker i kvinners disfavør, kunne en tenke seg at det skjedde en tilpasning av valglovens<sup>40</sup> regler til kvoteringsreglene i kommuneloven. Valgloven er imidlertid endra slik at det ved kommunevalget ikke er lov å stryke kandidater, bare gi ekstrastemmer. Forbud mot stryking av kandidater kan dempe de negative effektene av listerettinger på kvinneandelen i kommunestyrene, men det vites altså ikke foreløpig.

---

<sup>38</sup> Lovteksten er beskrevet i vedlegg 1.

<sup>39</sup> For flertallsvalg er reglene som nevnt knytta til selve valget, mens for forholdstallsvalg er reglene kobla til listeforslagene.

<sup>40</sup> Lov om valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyre av 28.06.02.

Den institusjonelle konteksten er delvis tilpasset *kommunelovens* kvoteringsregime, men den var ikke tilpasset *likestillingslovens* regime.

b) I perioden mellom valget i 1995 og valget i 1999 har det skjedd innstramninger i *kommuneloven* for å hindre en omgåelse i praksis. Det kom som en følge av myndighetenes evalueringer. Praksis ved valget i 1995 viste at enkelte politiske partier eller grupperinger søkte å omgå reglene om kjønnskvaltering ved å stille flere lister ved valget til politiske utvalg. For å gi et eksempel: Et politisk parti er representert med begge kjønn i kommunestyret. Partiet har på bakgrunn av styrkeforholdet etter valget fått to plasser i formannskapet. Ledelsen i partiet ønsker å ha to mannlige representanter i formannskapet, mens kvoteringsreglene krever at det skal være et kvinnelig og et mannlige medlem. En fra hvert kjønn ville blitt resultatet dersom partiet stilte én liste. Partiet stiller imidlertid to lister med mannlige toppkandidater på begge og kvinner på andreplass. Toppkandidatene velges som representanter til formannskapet, med kvinner som vararepresentanter. Denne praksisen var ikke i strid med lovens bokstav, slik loven var utforma i utgangspunktet, men den var i strid med lovens intensjon. Før valget i 1999 kom det en endring slik at hvert parti/gruppering bare kunne stille én liste til valg av formannskap og utvalg.

Også når det gjelder hvem som er valgbare til politiske utvalg er reglene justert i forhold til praksis. Ved valget i 1995 måtte kvoteringsreglene vike dersom kommunen hadde bestemt at representanter til politiske utvalg skulle velges blant kommunestyrets representanter, dvs. såkalt gjennomgående representasjon. Ei evaluering av valget i 1995 viste at andelen kvinner i kommunale/fylkeskommunale utvalg, i stor grad avhang av andelen kvinner i kommunestyre/fylkesting, når medlemmene ble valgt på grunnlag av gjennomgående representasjon (NIBR 1995, brev til Kommunal- og regionaldepartementet). Etter en relativt lang prosess ble det bestemt at: ”Reglene (om kjønnskvaltering) skal bare kunne avvikes i de tilfeller det er bestemt ved lov at organet som velges skal være medlemmer av kommunestyret, det vil i praksis si formannskap og fylkesutvalg” (Ot prp nr 20 (1998-99)).

Data fra kommunevalget i 1999 viser også at gjennomgående representasjon slår negativt ut for kvinnerepresentasjonen. Kvinneandelen er høyere når kommunene står friere i forhold til hvilke representanter som velges inn i utvalgene enn hva som er tilfelle ved gjennomgående representasjon. Kvinneandelen var i gjennomsnitt 40 prosent i utvalg valgt på grunnlag av gjennomgående representasjon mot 44 prosent når representantene ikke utelukkende ble valgt fra kommunestyret (Vabo og Stigen 2000:62). Med tanke på likestilling mellom kjønnene ser altså regelendringen ut til å virke etter hensikten.

Denne justeringen i kommuneloven modererte de negative effektene av valglovens muligheter til listerettinger før lovendingen i 2002, fordi kvinneandelen i kommunestyret nå kun har betydning for sammensetning av formannskapet. For å oppfylle 40-prosentregelen i andre politiske utvalg skal representantene rekrutteres fra varamedlemmer til kommunestyret eller kandidater utenfor kommunestyret, dersom det er behov for det.

I motsetning til kommuneloven ble det ikke foretatt innstramminger med tanke på å tette smutthull i *likestillingsloven*, til tross for at evalueringer viste at reglene ikke ble fulgt (Likestillingsombudet 1992).

På denne bakgrunn kan en si at det har skjedd en tilpasning av kvoteringsregimet i kommuneloven som en følge av evalueringer av praksis ved valget i 1995. Det er ikke en "full" tilpasning til "den institusjonelle kontekst" i og med at valglovens regler om velgerinnflytelse indirekte regulerer kvinnerepresentasjonen i formannskapet, jf underkapittel 3.3.3 om valgordninger. Likevel er kommuneloven justert slik at de negative effektene for kvinneandelen ikke gjelder for andre politiske utvalg. Konklusjonen blir at *kommuneloven* oppfyller kriteriene 2 a og b, i motsetning til *likestillingsloven* som ikke oppfylte disse kriteriene.

### *3 Ordninger for veiledning, kontroll og sanksjoner fra overordna myndighet*

Dette punktet handler for det første om hvilke retningslinjer som er nedfelt i loven og for det andre om hvordan reglene følges opp av myndighetene. Kommunal- og regionaldepartementet ved fylkesmennene har ansvar for oppfølging. Fylkesmennenes praksis kommer jeg tilbake til i kapittel 7.

a) Både Kommunal- og regionaldepartementet og fylkesmannen har plikt til å veilede og informere kommunene om nye lover, endringer i lover og regler osv. I denne sammenhengen må departementet betraktes som ekspert på feltet og som hovedansvarlig for veiledning i *kommunelovens* regler både overfor fylkesmannen og kommunene. Den gang *likestillingsloven* regulerte kjønnsfordelinga i politiske utvalg var Likestillingsombudet ekspert på likestillingsfeltet, og Ombudet hadde ansvar for informasjon overfor kommunene.

b) Kontroll med gjennomføringen i kommunene er regulert gjennom *kommuneloven* § 59, se vedlegg 1. Fylkesmannens automatiske lovlighetskontroll er opphevet gjennom kommuneloven av 1992. Det er nå opp til kommunestyrets medlemmer å ta opp lovligheten av et vedtak. Dessuten kan fylkesmannen kontrollere lovligheten av en avgjørelse på eget initiativ. Som vi skal se i kapittel 7 gjennomføres kontroller i

varierende grad. Den gang *likestillingsloven* regulerte kjønnskvoltering innhentet Likestillingsombudet oversikt over sammensetningen av politiske utvalg fra samtlige kommuner. Dette var en langt mer omfattende kontroll enn det som foregår i dagens system.

c) Gjennom dagens kvoteringsregime i *kommuneloven* har fylkesmannen anledning til å pålegge kommunene omvalg etter bestemte regler dersom fylkesmannen finner utvalg som er feil sammensatt. Tidligere fikk samtlige kommuner som ikke oppfylte kravene i *likestillingsloven* skriftlig henvendelse fra Ombudet. Men verken Ombudet eller fylkesmannen kunne tidligere påby omvalg dersom minstekravet til kjønnsmessig balanse ikke var oppfylt (St meld nr 70 1991-92). Dagens sanksjonsmuligheter er en klar styrking av loven i forhold til det tidligere regimet.

*Kommuneloven* oppfyller i utgangspunktet kriteriene under 3 a, b og c, mens *likestillingsloven* oppfylte 3 a og b.

Så langt er jeg fristet til å betegne det nåværende kvoteringsregimet som ”sterkt” i og med at *kommuneloven* i stor grad oppfyller kriteriene til punkt 1, 2 og 3. Punkt 3 er ivarettatt i sjølve lovteksten, men gjennomføringen avhenger av fylkesmannens praksis ved iverksettinga. Jeg utsetter derfor den endelige konklusjonen om ”styrken” i kvoteringsregimet til vi har studert praktiseringen av veiledning, kontroll og sanksjoner i kapittel 7. Dessuten gjenstår det å se hvordan kvoteringsregimet fungerer som helhet, dvs. inkludert forståelser og sedvanemessige praksiser på lokalnivået, før vi kan felle en endelig dom over styrken i regimet.

*Likestillingslovens* kvoteringsregime var ”svakt” fordi det bare oppfylte kriteriene under punkt 1 a og 3 a og b. Dermed kan vi allerede nå slå fast at totalt sett har det skjedd en styrking av kvoteringsregimet i forhold til *likestillingsloven* og en styrking gjennom endringer i *kommuneloven* over tid. Dette er også i samsvar med mandatet til kommunelovutvalget som hadde ansvar for utforminga av de nye reglene.

I redegjørelsen foran har jeg argumentert for dimensjonene meningsrepresentasjon, statistisk representasjon og pluralistisk representasjon som normativt grunnlag for politisk representasjon. Gjennomgangen av kvoteringsregimet som fenomen ender ut med å vise at sjølve lovteksten i *kommunelovens* kvoteringsregime så langt dokumenterer trekk som henfører til et sterkt kvoteringsregime. Hensikten med avhandlinga er å skaffe fram kunnskap om *prosessene* omkring utvikling og iverksetting av kvoteringsregimet. Neste kapittel belyser teorier om rettferdighet og kjønn som skal medvirke til utvikling av analytiske verktøy for å forstå *prosessene*.



## 4 Kjønn og rettferdighet - kjønnsrettferdighet

*”Likestilling mellom kjønnene har i seg selv en demokratisk begrunnelse: Rettferdighet. Menneskeheten er sammensatt av to kjønn, som bør ha likeverdige muligheter til å utøve demokratiet”. ”Vi behandles ikke likt, vi motiveres forskjellig, vi belønnes forskjellig, vi opplever å bli inkludert eller ekskludert, også noen ganger etter gamle kjønnsrollemønstre”.* Slik argumenterer ”mine” stortingsrepresentanter for økt kvinnerepresentasjon og kjønnskvoltering i politikken. Et hyppig brukt argument mot kjønnskvoltering blant informantene i denne studien er at: *”Velgerdemokrati og lokalt sjølstyre må gå foran kjønnskvoltering”.* Argumentene hviler på ulike forståelser av kjønn og rettferdighet.

Når en skal studere politiske prosesser står aktørene i fokus. Deres tilslutning til eller motstand mot kvotering, dvs. hvilke diskurser de benytter, påvirker utvikling og iverksetting av kvoteringsregimet. Hvordan aktørene argumenterer omkring kjønnskvoltering, hvordan de framstiller problemet, hvilke årsakssammenhenger de ser og hvilke løsninger de finner nødvendig, sier noe om hvilke forståelser av kjønn og rettferdighet som ligger bak argumentene. *Argumentene* for og mot kvotering kommer til uttrykk i aktørenes diskurser slik de framstår i stortingsforhandlinger og intervju, mens ulike *forståelser* av kjønn og rettferdighet framtrer gjennom mi lesing og fortolking av teksten, jf kapittel 2.1.

Siden forståelser bare kan framkalles analytisk, i vekslingen mellom lesing av diskurser og argumenter på den ene sida og studier av teoretiske tilnærminger på den andre, er det nødvendig å gjøre nærmere rede for ulike teorier om rettferdighet og kjønn. Kapitlet starter ut med en gjennomgang av utvalgte bidrag til rettferdighetsteori. Rettferdighet vies mest plass i kapitlet fordi ulike rettferdighetsperspektiver relateres til hverandre. Liberal politisk teori har sine røtter tilbake til 16- og 1700-tallet. Opplysningsfilosofene har lagt føringer for dagens rettferdighetstenkning i den vestlige delen av verden. Jeg tar imidlertid utgangspunkt i samtidas teorier om liberal politisk teori. Siden slutten av 1980-åra har såkalt kulturell politisk teori utfordra liberal teori. I kjølvannet av den ”kulturelle” vendingen har det kommet spennende forsøk på å forene liberale ideer om lik rett til goder og kulturelle ideer om anerkjennelse av forskjeller. Denne todimensjonale tilnærminga får mest oppmerksomhet i min gjennomgang, fordi den virker fruktbar for å belyse forskningsspørsmålene mine.

Inntakene til forståelser av kjønn er mangfoldige. Historisk sett er det vanskelig å unngå begrepsparet likhet og forskjell når en tematiserer relasjoner mellom kvinner og menn.

Kjønnsforståelser på ulike nivå, så som individuelt, strukturelt og symbolsk kjønn er også sentrale tilnærminger. Dessuten har ideer om kjønnsliggjøring eller ”doing gender” gitt fruktbare inntak til kjønnsforståelser det siste 10-året.

Forståelser av rettferdighet og kjønn tangerer hverandre på flere punkter i og med at det finnes systematiske forskjeller mellom kvinners og menns situasjon i de fleste samfunn, for eksempel med tanke på inntekt, eiendom, deltakelse og innflytelse. Dermed er teorier om rettferdighet relevante med tanke på kjønn og vise versa. Avslutningsvis i kapitlet viser jeg hvordan utvalgte teorier er vevd sammen ved hjelp av enkelte kjernebegrep som går igjen i teorier om kjønnsrettferdighet, som for eksempel likhet og forskjell mellom kjønn, materielle og kulturelle perspektiver. De teoretiske tilnærmingene i dette kapitlet brukes som hjelpemidler til å analysere spørsmålet om hvordan kjønn og rettferdighet konstrueres i diskurser om utvikling og iverksetting av kjønnskvolter.

Den teoretiske gjennomgangen bygger på angloamerikanske teorier. De er utvikla i en kontekst som er forskjellig fra den norske. Hva skjer med begreper som reiser i tid og rom? Når begreper for eksempel reiser fra en nordamerikansk kontekst til en nordeuropeisk eller norsk kontekst vil de, gjennom fortolkning og anvendelse, kunne få delvis nytt innhold og andre tyngdepunkt enn opprinnelig. Uunngåelig vil begrepene blir ”fornorsket” og få sin mening på bakgrunn av den norske konteksten. Slik sett vil rettferdighet og kjønn i denne gjennomgangen tillegges mening som kan skille seg noe fra angloamerikanske definisjoner.

## 4.1 Forståelser av rettferdighet

I det følgende går jeg inn på noen sider ved ulike teorier om rettferdighet. Jeg har ikke til hensikt å framstille teoriene i sin helhet. Utgangspunktet er en relativt kort presentasjon av to ulike perspektiver på rettferdighet, *liberalt* og *kulturelt* perspektiv, som danner rammer omkring mi hovedtilnærming til rettferdighet, nemlig et todimensjonalt *postsosialistisk* perspektiv (Fraser 1997, 2003b). Jeg betegner perspektivet som postsosialistisk fordi det etter Berlinmurens fall i 1989, ifølge Fraser, var maktpåliggende å finne fram til nye tilnærminger til rettferdighet som integrerte både omfordelings- og anerkjennelsesperspektiver.

Utlegningen av Frasers perspektiver er omfattende fordi jeg mener det er nødvendig for å forstå det postsosialistiske perspektivet. Analysen anvender ikke alle aspekter ved det

todimensjonale perspektivet i like stor grad - noen aspekter trer i forgrunnen mens andre kommer mer i bakgrunnen. Gjennomgangen har to hensikter: For det første har jeg til hensikt å gjøre politisk filosofi om rettferdighet anvendelig for å analysere diskurser om kjønnskvoltering. For det andre insisterer jeg på at rettferdighet omfatter ideer om både likhet og forskjellighet mellom individer og grupper. Frasers todimensjonale perspektiv er i noen grad anvendt på empiriske studier tidligere, men perspektivet er meg bekjent ikke anvendt på studier av kjønnskvoltering og kvoteringsregimer. I tillegg ønsker jeg som nevnt å synliggjøre tangeringspunkter mellom forståelser av rettferdighet og forståelser av kjønn. Men aller først skal vi ta et kort tilbakeblikk på ulike argumenter i den norske debatten om kjønnskvoltering.

#### **4.1.1 Argumenter for og mot kjønnskvoltering**

Perspektiver på kjønnskvoltering bygger på ideer om rettferdig politisk representasjon. Helga Hernes (1982) var blant de nordiske pionerene i studier av kvinnerepresentasjon og kjønnskvoltering. Som nevnt i kapittel 3.2 identifiserte hun tre dimensjoner i debatten om kvotering, jf figur 4.1. Dimensjonene står fortsatt som grunnpilarer i studier av kvinners politiske representasjon.

Tilhengere og motstandere av kjønnskvoltering benytter gjerne det samme *kjernepunktet* i sin argumentasjon for og imot kvotering. Den første dimensjonen handler om rettferdighet både på individuelt nivå og gruppenivå. *Rettferdighetsargumenter* slår fast kvinners rett til å delta på lik linje med menn der beslutninger tas, dvs. at det er et liberal-demokratisk prinsipp. Tilhengere framhever at kvotering motvirker tendenser til å behandle kvinner som mindre kompetente enn deres kvalifikasjoner tilsier. Kvotering kan altså bidra til å rette opp tidligere urettferdighet mot kvinner (Jaggard 1996, Teigen 2000). Dessuten vil kvotering bidra til rettferdighet på samfunnsnivå, dvs. kjønnsbalanse mellom grupper av kvinner og menn. Motstandere avviser kjønnskvoltering fordi det diskriminerer dem som ikke omfattes av ordninga, dvs. menn, og det strider som mot prinsipper om individuell likebehandling.

Den andre dimensjonen, *nytteargumenter*, brukes av tilhengere for å understreke at kvinner har andre erfaringer enn menn og følgelig kan tilføre politikken nye perspektiver og sette nye temaer på dagsorden. Nytteargumenter bygger på at kvinner og menn empirisk ses som komplementære. Samfunnet bør benytte all tilgjengelig kompetanse og alle ressurser på en bedre måte, dvs. at det er et økonomisk-politisk prinsipp. Et viktig poeng for tilhengere er at en må utnytte hele rekrutteringsgrunnlaget og skape et mangfold i politikken. Når kvinner ikke er med i beslutende organer betyr det en sløsing med talenter og verdifulle erfaringer. Motsatt peker motstandere på at

kvotering fører til kvalitetssenkning blant politikerne siden den best kvalifiserte og mest motiverte kandidaten ikke blir valgt inn i politiske organer. Dermed virker kvotering kontraproduktivt.

En tredje dimensjon er *interesseargumenter*. Sympatisører av kvotering vektlegger viktigheten av at kvinner er til stede i politiske forsamlinger, ikke fordi kvinner nødvendigvis har felles interesser, men fordi de har andre interesser enn menn og at det er viktig at kvinner artikulere sine interesser i politikken (Jonasdottir 1985, Phillips 1995). Kvinners interesser kan variere på bakgrunn av kategorier som etnisitet, nasjonalitet, klasse, alder, seksuelle preferanser etc., men mannsdominans medfører muligheter for undertrykking av kvinners interesser. Interesseargumenter bygger på et sosialistisk prinsipp som forutsetter interessenmotsetninger og kjønnskamp. Motstandere mener derimot at kjønn ikke er en relevant politisk kategori. Ulike interesser er knytta først og fremst til politisk parti, dvs. meningsrepresentasjon og klassekamp, men også til yrkestilhørighet og/eller alder. Hvorvidt representantene er kvinner eller menn er uten betydning for politiske prioriteringer, ifølge motstandere. Inn under denne kategorien går også argumenter for at kjønnskotering må vike fordi andre forhold, for eksempel at det lokale sjølstyret, anses som en viktigere verdi enn kjønnsbalanse. Argumenter og prinsipper kan oppsummeres i følgende figur:

Argumenter /prinsipper	Rettferdighetsargument Liberal-demokr. Prins.	Nytteargument Økonomisk-politisk pri.	Interesseargument Sosialistisk prinsipp
For	Like muligheter til politisk deltakelse	Ressursargumentet	Ulike interesser mellom kjønn
Mot	Ikke-diskriminering – lik behandling	Kvalitetssenkning - Kontraproduktivt	Kjønn ikke relevant politisk kategori

**Figur 4.1** Dimensjoner ved argumentasjonen i debatter om kjønnskotering i politikken (Bygger på Hernes 1982, Phillips 1995, Teigen 2000)

Tradisjonelt har altså argumentene i den norske konteksten hovedsakelig fulgt tre ulike dimensjoner. Den første dimensjonen fokuserer på rettferdighet og likestilling på bakgrunn av at kvinner og menn ontologisk er like. Som vi skal se kan rettferdighet omfatte ideer om så vel likheter som forskjeller mellom kjønn. Den andre dimensjonen kobles gjerne til biologisk og/eller sosial forskjell mellom kjønn. På bakgrunn av forskjeller skal kvinner bidra med noe nytt i forhold til menn. Nytteargumentene utelukker ikke likhet mellom kvinner og menn i ontologisk forstand, at kvinner er like menn, men påpeker at det er sløsing med talent å ikke slippe til kvinner. Den siste dimensjonen retter søkelyset mot forskjeller mellom kjønn i den forstand at kvinner har andre og konkurrerende interesser i forhold til menn, og samtidig at det kan være forskjeller innen gruppa av kvinner.

Omkring tusenårsskiftet har diskursene innen akademia i Norge, bl.a. på bakgrunn av nyere angloamerikansk feministisk filosofi, vendt seg mer i retning av rettferdighet som hovedbegrunnelse for likestilling mellom kvinner og menn (Skjeie og Teigen 2003, Fjørtoft 2002, Holst 2002, Jacobsen og Gressgård 2002).

#### 4.1.2 Omfordeling som rettferdighetsprinsipp

Tenkning omkring fordelingsrettferdighet henviser ofte til den amerikanske filosofen John Rawls' bok *A Theory of Justice* (1971) som legger *liberale* ideer til grunn for rettferdighet mellom individer. Rawls' liberale teori bygger på prinsipper om frihet og likeverd, og retter hovedfokus mot fordelingsrettferdighet, dvs. et *materielt*<sup>41</sup> perspektiv. Iris Marion Young, også hun amerikansk filosof, har i boka *Justice and the Politics of Difference* (1990) bl.a. kritisert fordelingsfokus i liberal teori. Hun understreker at rettferdighet handler om langt mer enn fordeling av goder og byrder, det handler om diskursive *symboler* og *anerkjennelse* av de som er forskjellige fra oss sjøl, dvs. et *kulturelt* perspektiv. Nok en amerikaner, filosofen Nancy Fraser, står i en posisjon mellom Rawls og Young. Fraser søker bl.a. i bøkene *Justice Interruptus* (1997) og *Redistribution or Recognition?* (2003b) å utvikle et rettferdighetsparadigme som integrerer prinsipper om både fordeling og anerkjennelse, både materielle og kulturelle forhold, dvs. et *postsosialistisk* perspektiv.

I det følgende tar jeg altså utgangspunkt i liberal teori og vektleggingen av fordelingsrettferdighet i materielt perspektiv, så viser jeg at kulturell teori peker på anerkjennelse av gruppeforskjeller som et sentralt kriterium for rettferdighet. Med utgangspunkt i disse to rettferdighetsteoriene gjør jeg rede for det tredje perspektivet som tar opp både materielle og kulturelle forhold som grunnlag for rettferdighet.

I gjennomgangen av teoriene får ikke de tre perspektivene like stor oppmerksomhet. Det kan hevdes at jeg behandler de tre filosofene og deres perspektiver på en urettferdig måte, at Rawls' liberale teori ikke utelukkende omfatter fordelingsrettferdighet og at kulturell teori også inkluderer fordelingssspørsmål. Det er jeg for så vidt enig i, men Rawls og Young legger helt forskjellige *perspektiver* og *hovedargumenter* på vektskåla for å måle hvorvidt samfunnsinstitusjoner er rettferdige. Dessuten favner de ikke begge perspektiver på en like eksplisitt måte som Fraser gjør i si tilnærming. Jeg anvender liberal og kulturell teori for å vise opphavet til Frasers teorioppbygging, uten at jeg utlegger dem i sin helhet. Når jeg velger å benytte disse tre filosofene som grunnlag for en diskusjon av teorier om rettferdighet, er det dels fordi liberal og kulturell teori inngår

---

<sup>41</sup> Jeg bruker begrepet *materielt* for å rendyrke forskjeller mellom liberalt og kulturelt perspektiv.

i et todimensjonalt perspektiv på rettferdighet, noe jeg finner nyttig for mitt formål. Men det er også fordi de nyere ideene om rettferdighet er utvikla som svar på de eldre teoriene og slik kommuniserer med dem.

Rawls' *A Theory of Justice*, med hovedbudskapet "rettferdighet som rimelighet" (justice as fairness), vokste fram som et svar på dyptgående politiske konflikter i det amerikanske samfunnet på midten av det 20. århundre. Borgerrettsbevegelsen i 1950- og 60-åra kritiserte samfunnsforhold og styresett i USA. Det amerikanske samfunnet manglet et gjennomarbeida svar på spørsmålet om hvordan et rettferdig samfunn burde legge rammer for fordeling av goder og byrder mellom medlemmene, ifølge Rawls (Føllesdal 1994). Som et svar på spørsmålet om legitim makt i demokratiske samfunn er legitim, anbefalte Rawls å drøfte *fordelingsrettferdighet*.

Prinsipper for rettferdighet handler om hvordan samfunnets basisinstitusjoner bør påvirke fordelinga av goder og byrder mellom borgerne. Med basisinstitusjoner eller basisstrukturer menes politiske, sosiale og økonomiske institusjoner som folkevalgte organer, velferdsstatsordninger og økonomiske markeder. Primære goder: "...are things which it is supposed a rational man wants whatever else he wants. (...) The primary social goods, to give them in broad categories, are rights, liberties, and opportunities, and income and wealth. (...) They are social goods in view of their connection with the basic structure; liberties and opportunities are defined by the rules of major institutions and the distribution of income and wealth is regulated by them" Rawls (1999:79). I vår sammenheng er frihet og muligheter til å delta og ha innflytelse i politikken sentrale aspekter.

"Rettferdighet som rimelighet" handler om prosedyrerettferdighet og består av to prinsipper: For det første er det frihetsprinsippet som sier at alle borgere skal ha grunnleggende friheter gjennom like økonomiske, politiske og sosiale rettigheter. For det andre er det prinsippet om sjanselighet og forskjell som dreier seg om: a) Prinsippet om sjanselighet er knytta til at stillinger og posisjoner skal være åpne for alle ut fra en rimelig sjanselighet, mens b) forskjellsprinsippet sier at ulikheter skal ordnes slik at de er til størst fordel for de dårligst stilte i samfunnet. På bakgrunn av prinsippet om sjanselighet, som også har forrang foran forskjellsprinsippet, skal ingen ekskluderes fra bestemte posisjoner på bakgrunn av kjønn, etnisitet el.

Rettferdighet vil komme som et resultat av at en forsamling, i en hypotetisk posisjon som Rawls kaller "den opprinnelige posisjon" (the original position), kommer fram til hva som er den mest rettferdige fordeling av goder og friheter. Den opprinnelige posisjonen er et tankeeksperiment, og *det* rettferdighetsprinsipp som vil bli valgt dersom

medlemmene betrakter og behandler hverandre som frie og likeverdige. Den opprinnelige posisjon forutsetter deltakelse fra rasjonelle aktører som kan enes om rettferdige prinsipper bak "et slør av uvitenhet" (a veil of ignorance). Bak sløret kjenner deltakerne verken hva slags økonomisk eller sosial situasjon de er i, hvilke evner og talenter de er utstyrt med eller for eksempel hvilket kjønn eller hvilken etnisitet de tilhører. Uvitenheten fører til at det er umulig å velge prinsipper slik at en sjøl kommer gunstig ut. Nettopp denne usikkerheten omkring egen posisjon sannsynliggjør at de velger prinsipper som sikrer de vanskeligst stilte i samfunnet fordi deltakerne ikke kan utelukke at de sjøl havner i en slik situasjon (op.cit.).

*A Theory of Justice* har i løpet av 30 år blitt standardverket innen liberal teori. Det har kommet svært mange kommentarer til og det er reist mye kritikk mot Rawls' teori om "rettferdighet som rimelighet". I Norge var for eksempel et helt nummer av Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift viet diskusjoner omkring teorien (nr 2/1994). Feministiske tenkere har kommet med ulike typer kritikk av teorien. Susan Moller Okin (1987), amerikansk politisk teoretiker, forsvarer "rettferdighet som rimelighet", men kritiserer Rawls' teori for ikke å definere familien helt klart som basisinstitusjon. Den amerikanske filosofen Seyla Behabib (1992) er svært kritisk til ideen om at rettferdighet skal bygge på en fordelingsprosedyre hvor formal likhet og upartiskhet råder fordi det partikulære og konkrete blir usynliggjort, jf underkapittel 3.1.5. Også norske filosofer har vært inne på samme type kritikk, se for eksempel Fjørtoft (2002).

### **4.1.3 Anerkjennelse som rettferdighetsprinsipp**

Nye skoler innen rettferdighetstenkingen tar utgangspunkt i åpenbare spenninger i dagens vestlige samfunn. Spenningene har utvikla seg i rommet mellom sterke normer for likestilling, dvs. at alle individer formelt har like rettigheter og plikter på den ene sida, og innslaget av tydelige statushierarkier mellom grupper av individer på den andre. Bekymringen over at ulike grupper systematisk blir ekskludert fra deltakelse på viktige samfunnsarenaer har ført til en kamp for "empowerment" og krav om økt anerkjennelse blant ulike sosiale bevegelser, som for eksempel kvinnebevegelse, etniske grupper, homofile, funksjonshemmede etc.

Vi skal her konsentrere oppmerksomheten om bidrag fra en kulturell posisjon som kritiserer flere aspekter ved liberal rettferdighetsteori og spesielt fordelingsparadigmet. Rawls kritiseres for å bevege seg innfor en smal definisjon av rettferdighet. Den kulturelle tradisjonen hevder at liberal teori likestiller sosial rettferdighet med fordeling, og reduserer rettferdighet til spørsmål om prosedyrer for fordeling av materielle goder som for eksempel inntekt, formue og posisjoner i samfunnet (Young 1990).

Kulturell teori peker på at urettferdighet knytter seg til en rekke symbolske forhold som sprenger grensene for rettferdig fordeling av goder og byrder. TV- og filmindustrien i vesten framstiller for eksempel ofte svarte mennesker som kriminelle eller i roller som tjenere, og arabere fremstilles gjerne som terrorister. I den norske dagspressen ser vi at etnisk tilhørighet trekkes fram i kriminalsaker når mistenkte har annen etnisk bakgrunn enn norsk, og mennesker med funksjonshemming framstilles som ”invalidene” og verdiløse. Homofile trakasseres i det militære. Kvinnelige politikere blir ofte vurdert ut fra kjønnsstereotype kriterier knytta til tradisjonelle feminine egenskaper, i motsetning til typisk maskuline egenskaper. I pornoindustrien blir kvinnekroppen framstilt som en vare som mannen har tilgang til. Typiske kvinneyrker vurderes lønnsmessig å ha lavere verdi enn typiske mannsyrker. Det handler om systematisk desavuering der grupper av mennesker tilskrives lavere verdi enn andre (Skjeie og Teigen 2003).

Liberale ideer om fordelingsrettferdighet er lite egna til å løse spørsmål om rettferdighet som har med kultur, holdninger og verdier å gjøre. Innen fordelingsparadigmet er tiltak mot urettferdighet knytta til ei eller anna form for økonomisk restrukturering, for eksempel omfordeling av inntekt, reorganisering av arbeidsfordelinga, demokratisering av beslutningsprosesser eller omforming av andre økonomiske basisstrukturer. Et fordelingsfokus tilslører kulturelle strukturer og andre bakenforliggende forhold som gjør det mulig å opprettholde ei urettferdig fordeling over tid. Det skuler de kulturelle meningene om andre menneskers verdi som ligger til grunn for at noen systematisk har dårligere muligheter til å utnytte sine evner enn andre. Young (1990) kaller kampen for å endre symbolske forhold for *kulturell anerkjennelse*.

Youngs (1990:21-22) generelle kritikk av rettferdighet som fordeling av eiendom, inntekt og posisjoner ”...is that such focus ignores and tends to obscure the institutional context within which those distributions take place, and which is often at least partly the cause of patterns of distribution of jobs or wealth”. Institusjonell kontekst omfatter i vid forstand, ifølge Young, institusjonelle strukturer, praksiser, regler og normer, så vel som språk og symboler, slik de framtrer gjennom statlige institusjoner, sivilsamfunn, familien og på arbeidsplasser. Dersom individer betraktes som handlende aktører, i et helhetlig perspektiv, er det en rekke forhold som er viktige for rettferdighet. Young nevner læring og bruk av egne evner i sosiale sammenhenger; deltakelse og innflytelse i ulike fora; lek og samhandling med andre; å kunne uttrykke våre erfaringer, følelser og perspektiver på livet sammen med andre. Når fordeling av goder og byrder er ramma for rettferdighet vil slike forhold havne utenfor fokus.



Young (1990) redefinerer rettferdighet som to grunnleggende verdier og knytter dem til *det gode liv*. For det første verdien av å kunne utvikle muligheter og benytte erfaringer (sjølutvikling), og for det andre å kunne bestemme handlinger og betingelsene for handlinger (sjølbestemmelse). I dette perspektivet er kulturell anerkjennelse maktpåliggende. Bare kulturell anerkjennelse kan sikre pluralitet og likeverd i demokratiske diskurser. Dette ligner nobelprisvinner Amartya Sen sitt fokus på menneskers "capabilities" i betydningen handlingsrom for å utvikle og utnytte egne ferdigheter (referert i Nussbaum 2002). Rettferdighet er ikke det samme som det gode liv i seg sjøl, men rettferdighet handler om i hvilken grad samfunnet skaper og vedlikeholder institusjonelle rammer for at den enkelte kan realisere det gode liv. Et samfunn er urettferdig dersom en finner *undertrykking* i form av institusjonelle begrensninger for den enkeltes sjølutvikling og *dominans* gjennom institusjonelle begrensninger for den enkeltes sjølbestemmelse.

Undertrykking og dominans er strukturelle fenomener og de rammer noen grupper av individer sterkere enn andre. Kulturell politikk understreker, til forskjell fra materiell politikk, nettopp at individer er medlemmer av sosiale grupper, jf underkapittel 3.1.4. Hvilke grupper vi tilhører avhenger både av medfødte egenskaper som kjønn, rase, etnisitet osv, men også av hvilke *identiteter* vi utvikler gjennom livet. I stedet for å rette oppmerksomheten mot individer, retter Young søkelyset mot grupper av individer fordi forskjeller mellom individer som medlemmer av sosiale grupper utgjør viktige skillelinjer i dagens samfunn. Ulike grupper har forskjellige betingelser for livsutfoldelse og utnyttelse av egne evner. Minoriteter, som for eksempel samer, har ikke de samme muligheter til utdanning og kulturell utfoldelse som medlemmer av den norske majoritetskulturen. Dersom individet utgjør eneste grunnlag for tiltak for rettferdighet, vil ulikheter sosiale grupper imellom bli usynliggjort.

Gruppemedlemmer identifiserer seg med hverandre, med gruppas kulturelle praksis og dens historie. Det betyr ikke at grupper har en enhetlig identitet eller "essens". Young (2000:99) mener at: "The relation of individuals to groups, however is not one of identity. Social groups indeed position individuals, but a person's identity is her own, formed in active relation to social positions, among other things, rather than constituted by them. Individual subjects make their own identities, but not under conditions they choose". Young ser altså individ og gruppe som uløselig knytta sammen, dvs. at de former hverandre gjensidig. Men gruppetilhørigheten verken bestemmer eller definerer individenes identitet. Individer er aktører som skaper sine egne unike identiteter, dels knytta til ulike sosiale grupper og dels gjennom at den enkelte aktør håndterer muligheter og begrensninger på sin egen måte. Hvordan individer skaper seg sjøl er en funksjon av den enkeltes holdninger til ulike kulturelle og strukturelle

gruppemedlemskap. Identiteter er mangefasetterte fordi individet kan føle tilhørighet til ulike grupper.

Rettigheter på basis av gruppetilhørighet vil være fruktbart for å oppnå rettferdighet for marginaliserte grupper, ifølge Young. I dette perspektivet er rettferdighet knytta til etiske spørsmål om *det gode liv*. Er det mulig å forene etiske spørsmål om det gode liv og rettferdighetsspørsmål bygd på *moralske* vurderinger av universelle rettigheter?<sup>42</sup>

#### 4.1.4 Todimensjonal rettferdighet

Nancy Fraser (1997, 2003b) hevder at det liberale så vel som det kulturelle perspektivet på rettferdighet er utilstrekkelig, fordi de fremmer ideer om *enten* omfordeling *eller* anerkjennelse, enten sosial likestilling eller likeverdig respekt for ulike kulturelle uttrykk. Dermed taper de av syne *sammenhengen* mellom perspektivene. I praksis er rettferdighet basert på at omfordeling og anerkjennelse er sammenvevde prinsipper: Sjølden mest materielle institusjon er gjennomsyret av kulturelle normer og verdier, og sjølden mest diskursive kulturelle praksis har en politisk-økonomisk dimensjon (op.cit. 1997:15).

Men hva kreves for å integrere fordeling og anerkjennelse i et helhetlig rammeverk for rettferdighet? Utfordringa ligger i å utvikle rettferdighetsbegrepet på en slik måte at det tar opp i seg krav om sosial likestilling så vel som krav om anerkjennelse av forskjeller mellom individer og grupper. Det handler om å utvikle et *kontekstuel* rettferdighetsperspektiv.

Hvordan kan et paradigme om rettferdighet, som tradisjonelt hviler på moralfilosofi og universelle rettigheter, håndtere kulturelle krav om anerkjennelse av ulikheter mellom individer og grupper? Normer for rettferdighet blir sett på som universelt bindende i liberal teori, uavhengig av den enkeltes tilslutning. Krav om anerkjennelse av forskjeller involverer derimot kvalitative vurderinger av verdien av ulike kulturelle praksiser, egenskaper og identiteter. Dersom anerkjennelse knyttes nært opp mot *identitetspolitikk*,<sup>43</sup> er det vanskelig å se hvordan prinsippene kan kombineres med liberale prinsipper om universelle rettigheter. Tanken om integrering av perspektivene

---

<sup>42</sup> Rettferdighet knyttes gjerne til spørsmål om *rettigheter* og bygger *moralske* vurderinger, mens spørsmål om sjølrealisering derimot knytter seg til *goder* og bygger på *etiske* vurderinger (Fraser 2003b). I universelle rettigheter legger jeg at individer har politiske, sosiale og sivile rettigheter i kraft av å være bosatt i en stat, ikke i kraft av for eksempel arbeidsinnsats eller økonomiske behov.

<sup>43</sup> Som nevnt foran mener ikke Young at sosiale grupper konstituerer individenes identitet, men at identiteten delvis formes av gruppeidentitet. Dette er et poeng som Young legger sterkere vekt på i 2000 enn i 1990. Jeg benytter likevel identitetspolitikk og identitetsmodellen som begreper her.

kan, i Frasers språkdrakt, føre til filosofisk schizofreni (Fraser 2003b). Likevel er nettopp integrering av perspektivene Frasers store prosjekt.

Det første Fraser gjør er å bryte med forståelsen av identitet som grunnlag for anerkjennelse. "Identitetsmodellen" er problematisk for det første fordi gruppeidentitet blir et mål for anerkjennelse. Modellen legger et moralsk press på hvert enkelt gruppe medlem om å tilpasse seg en konform gruppekultur. Slik sett fornekte den kompleksiteten i folks liv, og at den enkelte har ulike identiteter og tilhørigheter. I tillegg ser "identitetsmodellen" bort fra forholdene innad i gruppene, dvs. at sosiale grupper er heterogene og at det foregår kamper om makt og dominans også innad i gruppene. Til sist bidrar "identitetspolitikken" til å se på gruppekultur som noe fast og avgrensa, og ikke som flytende, foranderlig og med uklare grenser over mot andre kulturer. En fast, avgrensa kultur kan fremme separatisme og politisk korrekthet, samtidig som den hemmer samhandling mellom ulike grupper.

For å håndtere problemer med "identitetsmodellen" foreslår Fraser å anvende Webers ideer om en "sosial orden" bygd på "standsæren". I motsetning til klasse består stendene vanligvis av mennesker som føler samhørighet med hverandre, sjøl om samhørigheten er uten noen fast struktur. "Når en egenskap som er felles for mange mennesker, er gjenstand for sosial vurdering om hvorvidt den er 'ærefull' eller 'vanærende', og denne vurdering betinger typiske trekk ved menneskers livsskjebne, utgjør disse trekk en 'standssituasjon'" (Weber 1994:60, 1922). Ære kan knytte seg til en klasse, men standsæren behøver ikke nødvendigvis å henge sammen med classesituasjon.

Fraser (1997) bygger sine begreper om statusgrupper<sup>44</sup> og sosial status på Webers ideer om sosial orden og standsære. "Statusmodellen" krever ikke anerkjennelse av gruppespesifikk identitet, men anerkjennelse av gruppe medlemmers *status* som deltakere på like vilkår i sosialt liv og som likeverdige medborgere. Misankjennelse handler følgelig ikke om svekket identitet og begrensninger i den enkeltes sjølutvikling, men derimot om *sosial underordning* i betydningen av å bli forhindra i å *delta på like vilkår* med andre som jevnbyrdige medborgere. Fraser betrakter anerkjennelse som et spørsmål om status og undersøker institusjonaliserte kulturelle verdimønstre og deres effekter på den relative verdien som blir de sosiale aktørene til del.

Fraser (2003:29, forf. utheving) hevder at "If and when such patterns constitute actors as *peers*, capable of participating on a par with one another in social life, then we can speak of *reciprocal recognition* and *status equality*. When, in contrast, institutionalised

---

<sup>44</sup> Statusgrupper skiller seg fra hverandre med tanke på graden av den anerkjennelse, respekt, tillit og prestisje de tildeles i forhold til andre grupper i samfunnet, jf Webers definisjon.

patterns of cultural value constitute some actors as inferior, excluded, wholly other or simply invisible, hence as less than full partners in social interaction, then we should speak of *misrecognition* and *status subordination*".

Det er altså ikke nødvendig å begrunne anerkjennelse i teorier om identiteter eller realisering av det gode liv. Ifølge Fraser grunner misanerkjennelse seg derimot i sosialt fundert urettferdighet og sosial underordning. Misnerkjennelse henter sitt institusjonelle grunnlag i lover, statlige politikker, administrative ordninger og profesjonelle praksiser (Skjeie og Teigen 2003). Derfor er det et spørsmål om *rettferdighet* og ikke om *det gode liv* på individuelt grunnlag.

"Statusmodellen" unngår noen av de problematiske sidene ved "identitetsmodellen". Ved å forkaste ideer om anerkjennelse som verdsetting av gruppeidentitet, unngår en forestillinga om at gruppemedlemmer har en "essens" som er felles for gruppa. Tilnærminga åpner også for å se på ulikheter i makt og dominans innad i grupper. Jevnbyrdig status betyr *deltakelse på like vilkår* som medborger, og bidrar bedre enn anerkjennelse av gruppeidentitet til å fremme samhandling også på tvers av grupper. Sist, men ikke minst, kan anerkjennelse definert som jevnbyrdig status, gjennom deltakelse på like vilkår, frigjøre kravet om anerkjennelse fra vurderinger av verdier knytta til den enkelte gruppe, dvs. hvorvidt gruppene står for verdier som kvalifiserer for anerkjennelse. Slik sett er det rettigheter i form av *status og deltakelse* som står i sentrum, ikke subjektive vurderinger av hvordan realisere det gode liv. Slik mener Fraser at det er mulig å kombinere fordeling og anerkjennelse i en helhetlig teori om rettferdighet uten å føle seg filosofisk schizofren.

Et normativt kjernepunkt i Frasers ideer om et mer kontekstuel rettferdighetsperspektiv er *deltakelse på like vilkår* (parity of participation). Rettigheter er da like mye å betrakte som en relasjon, dvs. noe en kan eller bør gjøre, som noe den enkelte "har" (Young 1990). Rettferdighet krever følgelig samfunnsstrukturer og arenaer som tillater alle (voksne) samfunnsborgere å samhandle som jevnbyrdige medborgere. For at likeverdig deltakelse skal bli en realitet må minst to forhold være oppfylt. For det første må fordeling av materielle ressurser være slik at alle borgere sikres *uavhengighet og innflytelse*. Denne "objektive" forutsetningen utelukker alle former for økonomisk avhengighet og ulikestilling som gjør det vanskelig å delta på like vilkår. Den andre forutsetningen for deltakelse på like vilkår er "intersubjektiv", dvs. at *institusjonaliserte kulturelle verdimønstre uttrykker lik respekt* for alle deltakere og garanterer like muligheter til å oppnå sosial respekt. Sosial respekt formes bl.a. gjennom "kodifisering" og ulike måter for hvordan "kjønn" konkret blir kobla til "verdi" (Skjeie og Teigen 2003). Kulturelle og institusjonelle sorterings- og rangeringsprosesser er gjerne subtile

og upersonlige, usynlige og ikke erkjente, og de stiller kvinner og menn ulikt fordi de er av forskjellig kjønn. Rettferdighet forutsetter tilrettelegging av både objektive og intersubjektive forhold for deltakelse på like vilkår, hver for seg er de ikke tilstrekkelige.

Institusjonaliserte kulturelle verdimønstre kan ta ulike former. I enkelte tilfeller er praksis regulert gjennom formelle lover og retningslinjer. I andre tilfeller bidrar administrative koder og offentlig praksis til misanerkjennelse av grupper av individer. På det mer uformelle planet kan omgangsformer, sedvaner, gamle skikker og nedlagte sosiale praksiser i sivilsamfunnet være institusjonalisert på måter som er uheldige for utsatte grupper.

Eksempler på institusjonaliserte formelle praksiser som hindrer deltakelse på like vilkår i Norge er ulikheter mellom ekteskaps- og partnerskapslovgivning, velferdspolitikken som stigmatiserer enslige foreldre (mødre) og innføring av underholds krav for familiegjenforening med personer under 23 år. Samhandling mellom borgere og det offentlige er i slike saker regulert av institusjonelle kulturelle verdimønstre som konstituerer noen kategorier som normative, mens andre er avvikere eller underordnede (hetero - homo, kjernefamilier – enslige mødre, etnisk norske – ikke-vestlige borgere). Koder for offentlig praksis kan for eksempel ligge til grunn for at langt flere menn enn kvinner rekrutteres til politikken. Resultatet er at en nekter noen medlemmer av samfunnet status som fulle og jevnbyrdige medborgere. "Statusmodellen" søker å konstituere de underordnede som fullverdige medlemmer i det sosiale livet gjennom å sette hver enkelt i stand til å delta på like fot med andre samfunnsborgere.

#### **4.1.5 Analytiske skillelinjer**

Ei *postsosialistisk* tilnærming til politisk teori legger, med utgangspunkt i liberal og kulturell politisk teori, altså to kriterier til grunn for rettferdighet - fordeling og anerkjennelse. Kriteriene er sammenvevde, men ifølge Fraser er det nødvendig å skille analytisk mellom dem. Bakgrunnen for skillet er at ulike former for undertrykking henger sammen med enten materielle eller kulturelle forhold, men i de fleste tilfeller med begge. Undertrykking må oftest finne sin løsning gjennom både materiell omfordeling og kulturell anerkjennelse. Når omfordeling og anerkjennelse opptrer samtidig kan de imidlertid være motstridende. De beste løsningene forutsetter innsikt i hvilken type undertrykking, materiell og/eller kulturell, ulike grupper er mest utsatt for.

Fraser definerer urettferdighet på følgende måte: Sosioøkonomisk urettferdighet omfatter utbytting, økonomisk marginalisering og deprivasjon blant underprivilegerte

grupper. Et rettferdig samfunn krever omfordeling av inntekt, lønna/ulønna arbeid og ulike posisjoner i arbeidsliv, dvs. omfordeling av økonomiske goder. Fraser nevner ikke omfordeling av maktressurser eksplisitt, men jeg vil i tråd med likestillingas balanseprinsipp legge til at fordelingsrettferdighet også må omfatte omfordeling av maktressurser i form av politiske posisjoner. Kulturell urettferdighet kommer til uttrykk som kulturell dominans, misanerkjennelse og manglende respekt for forskjeller mellom ulike grupper. Kuren som foreskrives er positiv vurdering av forskjeller, likeverdig deltakelse og representasjon fra ulike grupper, dvs. anerkjennelse av forskjell.

Omfordeling og anerkjennelse utgjør et dilemma. Omfordeling krever at hver borger skal vurderes individuelt uavhengig av kjønn, etnisitet, klasse og lignende tilhørigheter. Samfunnet skal legge til rette for likestilling slik at alle har like muligheter. Prosedyrene legger ikke opp til å fokusere gruppeegenskaper og/eller stereotypier som fører til ulikhet i resultat. Anerkjennelse forutsetter derimot det motsatte, at nettopp det spesielle ved hver statusgruppe oppvurderes og anerkjennes. Målsettingene er motsetningsfylte. Mens omfordeling undergraver gruppeforskjeller, fremmes forskjellene ved anerkjennelse.

Ulike former for undertrykking kan framstilles på et kontinuum hvor vi har materiell undertrykking og behov for omfordeling på den ene enden og kulturell dominans og behov for anerkjennelse på den andre. Dersom klassesetilhørighet utgjør et eksempel på urettferdighet med bakgrunn i økonomisk forfordeling, skal rettferdighet oppnås gjennom omfordeling. En måte å fjerne urettferdighet på er å utjevne økonomiske forskjeller mellom klasser og slik fjerne de underprivilegerte klassene. Homoseksuelle kan brukes som eksempel på mennesker som opplever kulturell undertrykking. Den kan rettes opp ved kulturell anerkjennelse og likeverdig status. For å motarbeide heterosexisme og homofobi er det behov for å endre kulturelle verdier, så vel som formelle rettigheter, slik at det skjer en legitimering av ulike seksualiteter.

Kjønn og etnisitet er eksempler på hybrider som kombinerer trekk fra utbytting av arbeiderklassen med trekk ved undertrykking på grunnlag av seksuell orientering, dvs. at de framtrer som todimensjonale kategorier. For kjønn handler det for eksempel om fordeling av lønna produktivt og ulønna reproduktivt arbeid, hvor det ulønna arbeidet i hovedsak er kvinners ansvar, dvs. en politisk-økonomisk side som har å gjøre med omfordeling. Samtidig utsettes kvinner for androsentrisme gjennom at maskulinitetens dominerende normer gir mannlig tilhørighet autoritet på bekostning av kvinnelig, dvs. en kulturell-diskursiv side som handler om anerkjennelse. Kjønnsdiskriminering bidrar til å begrense kvinners tilgang til materielle goder og reduserer deres mulighet til å utnytte egne erfaringer og evner. Todimensjonale (bivalente er Frasers begrep)

kollektiver som kjønn og etnisitet utgjør de mest motsetningsfylte kategoriene og hører samtidig hjemme i både et omfordelings- og et anerkjennelsesperspektiv, og de kan motvirke hverandre. Den ene forma for undertrykking er ikke en indirekte effekt av den andre. Materiell undertrykking og kulturell misanerkjennelse er sjølstendige former for urettferdighet, men ikke uavhengige, og de opptrer side ved side. Rettferdighet kan ikke oppnås enten ved omfordeling eller anerkjennelse, men trenger begge for å finne si løsning.

Young (1997) har karakterisert Frasers analytiske skillelinjer som en farlig dualisme som produserer nye hierarkier, der omfordeling rangeres over anerkjennelse. Fokus på omfordeling kan bety at en retter mer oppmerksomhet mot *effekter* av diskriminering enn mot dens *årsaker*. Dessuten overser Fraser, ifølge Young, at det er kontinuitet mellom sosioøkonomisk og kulturell urettferdighet, og Frasers polarisering kan trekke fokuset bort fra kompleksiteten i den sosiale virkeligheten. Drude Dahlerup (2003:47) er inne på det samme når hun hevder at kvinnebevegelsens konkrete krav ikke kan deles mellom krav om omfordeling og krav om anerkjennelse: ”Ønsket om værdighet, selvstendighet og politisk magt har alltid været en integreret del af de feministiske omfordelingskrav”. Fraser avviser kritikken fordi hun hevder at skillelinjene ikke handler om en dualisme som plasserer fordeling og anerkjennelse som to forskjellige analytiske dimensjoner. Derimot søker Fraser å få grep om undertrykkelsesprosesser på bakgrunn av to ulike tilnærminger, hvor det normative målet på lang sikt er å problematisere dikotomiene og bekjempe dem (Dahl 2004). Hele debatten om omfordeling og anerkjennelse er en moderne variant av marxistisk teori om basis som samfunnets økonomiske struktur og overbygning som de samfunnsmessige ideene.

#### **4.1.6 Tilpassende og transformative strategier**

Hvilke politikker og praksiser er mulig for å løse de sammenvevde, men analytisk atskilte, problematikene vedrørende omfordeling og anerkjennelse? Fraser (1997, 2003b) skiller mellom to hovedstrategier for å ta opp kampen mot urettferdighet som har røtter i både fordeling og anerkjennelse: *tilpassende* og *transformative* strategier. *Tilpassende eller bekreftende* strategier tar sikte på å korrigere urettferdige resultater, uten å endre de underliggende strukturene som genererer dem. *Transformative* strategier tar derimot sikte på å korrigere urettferdige resultater gjennom å forandre de underliggende strukturene.

I et omfordelingsperspektiv er den liberale velferdsstatens inntektsoverføringer et eksempel på tilpassningsstrategi, mens kommunistiske staters endringer av dypstrukturene i det økonomiske systemet er et eksempel på transformativ strategi. I et

anerkjennelsesperspektiv går tilpasning ut på å oppgradere marginaliserte gruppers erfaringer og identiteter, slik kulturell teori anbefaler. Den transformative strategien tar, i dette perspektivet, sikte på å rette opp kulturell urettferdighet gjennom dekonstruksjon av underliggende kulturelle strukturer. Gjennom destabilisering av eksisterende gruppeidentiteter vil den undertrykte gruppa oppleve ikke bare å bli verdsatt, men den enkeltes opplevelse av sjølrespekt og tilhørighet vil også øke. Gay-teori og queer-teori er eksempler på to alternative teorier om heterosexisme. Målet for gay-politikken er å verdsette homofil og lesbisk identitet, mens ”queer-politikken” har som prosjekt å dekonstruere motsetningen mellom homo- og heteroseksualitet gjennom å oppheve entydige seksuelle identiteter (Fraser 2003b). Dekonstruktive strategier finnes også innen feministiske og anti-rasistiske bevegelser, hvor målet er å løfte fram mangfold og tvetydige identiteter innen og mellom grupper av kvinner og menn, svarte og hvite. Skillene framstår sjelden så skarpe i praksis, men de kan fungere som analytiske skiller.

Mindre grunnleggende forandringer, for eksempel omfordeling av eksisterende goder til ulike grupper, rører ikke ved de dype strukturene som reproducerer urettferdighet. Overflatiske tiltak for forandring må gjentas og gjentas nettopp fordi de bare berører overflatiske endringer. Derfor må de underpriviligerte, i dette tilfellet kvinner som er underrepresentert i politikken, hele tida kreve nye tiltak. Kvinner som gruppe må stadig ha ”særbehandling” som kvoteringsregler, og de oppfattes etter hvert som privilegerte på bekostning av menn. Dermed kan tiltak mot urettferdig fordeling ende opp med å bidra til mindre respekt og anerkjennelse for kvinnelige politikere som gruppe.

Transformative strategier er i prinsippet å foretrekke, men de er mer problematisk å gjennomføre enn tilpassende strategier. Skillet mellom tilpassende og transformative strategier er ikke absolutt, men kontekstuel. Reformen som tilsynelatende handler om tilpasning, kan ha transformative effekter i noen kontekster, hvis de gjennomføres radikalt og konsistent (Fraser 2003b:78ff). Kjønnskotering er for eksempel i utgangspunktet en tilpassende strategi som ikke rører ved de grunnleggende skjevhetene mellom kjønn i samfunnet. Men i gitte sammenhenger kan kvinnekotering føre til at kvinneandelen øker radikalt, for eksempel til over 50 prosent. Det entydige skillet mellom hva som framstilles som ”kvinnelig” og ”mannlig” vil da bli mer flytende. På lang sikt ville det kunne transformere dypstrukturene i våre forståelser av kjønn og makt.

Dersom tilpassende strategier blir transformative kalles de for ”ikke-reformistisk reform” (Fraser 2003a). Strategier for ikke-reformistiske reformer kombinerer det pragmatiske i tilpassende strategier med radikale ideer om transformasjon. Når slike reformer lykkes skaper de langt større endringer enn virkemidlene i utgangspunktet hadde som mål. Hvorvidt kjønnskotering blir en ikke-reformistisk reform avhenger av



konteksten hvor det implementeres. På den ene sida kan ”moderne” demokratier med en høyt utdannet befolkning og tradisjoner for likestilling mellom kjønn, ha et større potensial for ikke-reformistisk reform, enn samfunn med mer tradisjonelle kjønnsroller. På den andre sida kan det skje noe tilnærma en ikke-reformistisk reform i tradisjonelle samfunn hvor kvinners deltakelse i offentlig liv i utgangspunktet er lav, dersom sterke kvoteringsregimer innføres. Resultatet avhenger av den lokale konteksten.

Jeg ser det slik at transformasjon kan finne sted på ulike samfunnsnivå. Grunnleggende forandringer av forholdet mellom kjønnene eller mellom majoritets- og minoritetsgrupper kan finne sted på nasjonalt og overnasjonalt nivå, for eksempel gjennom arbeid i FN-systemet som igjen sprer seg til nasjonale nivå. Men hva med lokalnivået? Er det slik som Phillips (1996) hevder at forandringer som virkelig kan bidra til likestilling mellom kjønn er av et slikt format at de overstiger de lokale fellesskapenes kapasitet for endring? Både nei og ja. Nei, fordi institusjoner på lokalt nivå kan jobbe med forandring via ”mainstreaming” eller det vi på norsk betegner som integrering av kjønnsperspektiver og ”forvandling” (Nylehn 1992). Det krever systematisk kunnskapsoppbygging og forankring av likestillingsverdier på alle nivå, samt samarbeid med koalisjoner internt og eksternt (Guldvik 1996). På denne måten kan en finne fram til hvor grensene går for det lokale fellesskapets muligheter for å bidra til omfordeling av arbeid, inntekt og posisjoner lokalt og til oppvurdering og anerkjennelse av ”kvinnelige” erfaringer og perspektiver.

Ja, fordi endringer lokalt sjelden vil kunne løse grunnleggende likestillingsspørsmål i stort. Men i noen sammenhenger kan endringer lokalt vise seg å være bidrag til ikke-reformistiske reformer på nasjonalt eller overnasjonalt nivå. Et eksempel kan være da kvinner ved krisesentrene begynte å betegne ”husbråk” som ”menns vold mot kvinner”, og det etter hvert ble den offentlige betegnelsen på fenomenet, jf underkapittel 2.3.2. Det lokale bidraget har ikke fått slutt på volden, men det har påvirket de institusjonelle kulturelle verdimønstrene og forståelsen av fenomenet. Ikke-reformistiske reformer forutsetter systematisk innsats både ovenfra, nedenfra og innenfra (Hernes 1987).

Som tidligere nevnt er det motsetninger mellom Fraser som søker å integrere anerkjennelse med fordeling i en helhetlig, universell teori om rettferdighet på den ene sida og kulturell teori på den andre. Det er særlig Frasers analytiske skillelinje mellom fordeling og anerkjennelse som skaper dissens. Young (1990) vektlegger det hun kaller ”a politics of difference” i forhold til kulturell undertrykking av sosiale grupper. Implisitt i kulturell politikk ligger at ”kultur” innebærer spørsmål om politisk økonomi og fordeling, slik også Dahlerup (2003) hevder, men for å unngå å rangere omfordeling over kulturell anerkjennelse ønsker Young ikke å splitte disse to. Jeg mener som Fraser

at det er fruktbart å legge opp til et *analytisk* skille mellom fordeling og anerkjennelse, men dekonstruksjon som transformasjonsstrategi er ikke uproblematisk. Dekonstruksjon kan medføre assimilering istedenfor kulturell anerkjennelse, siden hensikten er å fjerne skillelinjer mellom kjønn, etnisitet osv. Phillips (1997:152) påpeker at ”This is cultural politics without the culture”. Dekonstruksjon av kjønn må ikke nødvendigvis bety full oppløsning av kjønnskategorien, men målet kan være å løfte fram mangfold og tvetydige identiteter innen og mellom grupper av kvinner og menn for å unngå stereotype forestillinger om kjønn. Likevel står vi overfor virkelige dilemmaer mellom fordeling og anerkjennelse. Det er viktig å erkjenne konfliktene, ellers kan vi risikere at det ene perspektivet fortrenger det andre.

#### **4.1.7 Rettferdig politisk kjønnsrepresentasjon**

Todimensjonal rettferdighet gjennom *deltakelse på like vilkår* er en normativ ide som angår alle samfunnets interaksjonsarenaer; arbeidsmarked, offentligheter, frivillige organisasjoner, familieliv, seksuelle relasjoner, etc. Hva som kreves for å oppnå deltakelse på like vilkår beror på arten av den sosiale interaksjonen det er snakk om. Ifølge Fraser (2003a) er ikke et samfunn rettferdig, dersom rettferdighet i form av fordeling og anerkjennelse, bare gjelder én arena, for eksempel politikken, og ei gruppe, for eksempel kjønn. Rettferdighet omfatter helheten av arenaer og inkluderer en rekke ulike grupper.

Teorier om rettferdighet er temmelig abstrakte. Fraser belegger sin rettferdsteori med eksempler, men den er ikke umiddelbart anvendelig for å analysere et empirisk materiale. Når jeg skal anvende hennes teori på min empiri må den ”fornorskes” og tilpasses slik at den best kan belyse forskningsspørsmålene. Som det går fram av mine problemstillinger avgrenses studieområdet til den politiske arena, samtidig som teorien tilpasses studiet av kjønnskvoltering og kvinnerepresentasjon.

En svakhet ved Frasers teoribygging er at hun, til tross for at deltakelse på like vilkår er så sentralt, ikke tematiserer behovet for pluralistisk politisk representasjon eksplisitt i sine arbeider. Hun er imidlertid opptatt av å utvikle den todimensjonale modellen med enda en dimensjon, nemlig politisk representasjon. Også Weber (1994) mente at klasse, stand (status) og politiske partier er de sentrale maktfordelingsfenomener i samfunnet. Mens klassene, ifølge Weber, hører hjemme i det økonomiske system (fordelingsrettferdighet), stendene i den sosiale orden eller et ”ærefordelingssystem” (anerkjennelsesrettferdighet), hører partiene primært hjemme i maktas sfære (representasjon). Partienes virksomhet tar sikte på ”sosial makt” gjennom innflytelse på sosiale samkvem av alle slag (Weber 1994:67). Den politiske dimensjonen er altså svært

viktig i sammenheng med rettferdighet. Politikken er en arena for makt, innflytelse og beslutninger. Slik er også politikken en sentral arena for å skape et rettferdig samfunn, i og med at politiske beslutninger nettopp handler om fordeling av materielle goder og byrder, samtidig som den regulerer institusjonaliserte kulturelle verdimønstre og graden av anerkjennelse av ulike grupper.

Like fullt er det slik at politikken sjøl må utgå fra rettferdige ordninger. Her trekker jeg trådene tilbake til diskusjonen om pluralistisk representasjon i kapittel 3. Politisk representasjon i folkevalgte organer kan neppe betraktes som en individuell rettighet. Men likestilling mellom kjønn handler, etter min oppfatning, om både kvantitative og kvalitative aspekter, jf kapittel 1.1. *Balanseprinsippet* tar opp i seg kvantitative målsettinger om lik representasjon på bakgrunn av kjønn. *Frihetsprinsippet* hviler på kvalitative forestillinger om gjensidig respekt og toleranse mellom like verdige personer av begge kjønn.

Fraser (2003a:238) hevder at likestilling mellom kjønn ikke er et spørsmål om antall, men om kvalitativ likestilling i form av samhandling på like fot. Med henvisning til tidligere kommunistregimer påpeker hun at numeriske kvoter ikke nødvendigvis gir den beste løsning. Eksakt hvilken grad av politisk representasjon som kreves for å oppnå deltakelse på like vilkår er et spørsmål om hva frie borgere enes om, gjennom diskusjon i demokratiske fora, ifølge Fraser.

Frasers teori om rettferdighet er universell i betydningen at den gjelder for alle som er bosatt i en stat. Likevel tar jeg utgangspunkt i *demokratiske* regimer når jeg diskuterer rettferdighet i denne sammenhengen. I en slik setting mener jeg at numerisk likestilling teller. Som jeg argumenterer for i kapittel 3.1 har det betydning hvem som deltar i politiske beslutninger. Folkevalgte forsamlinger bør speile befolkningen på langs, dvs. sosial representasjon, og på tvers, dvs. pluralistisk representasjon, jf figur 3.1. Bare gjennom pluralistisk representasjon kan grupper med ulik status i samfunnet oppnå deltakelse og medborgerskap. Dessuten mener jeg det blir et paradoks dersom nøkkelbegrepet *deltakelse på like vilkår* ikke inneholder noe krav til numerisk deltakelse fra ulike grupper. Kan det i det hele tatt være snakk om rettferdighet og deltakelse på like vilkår uten at underrepresenterte grupper, for eksempel kvinner, slutter å være underrepresentert?

Kvoteordninger for å øke kvinnerepresentasjon, som for eksempel den franske paritetsloven, handler om bare den ene rettferdighetsdimensjonen, nemlig anerkjennelse, hevder Fraser (2003a). Kvoteringsordninger tar sikte på å endre det androsentriske verdihierarkiet i partistrukturen slik at flere kvinner rekrutteres til

politikken. Ordningene tar derimot ikke mål av seg til å endre det som, ifølge Fraser, utgjør den sterkeste hindringen for kvinners politiske deltakelse, nemlig arbeidsdelinga mellom kjønn som påfører kvinner ”doble skift” dersom de skal delta i politisk arbeid. Her mener jeg Fraser tar opp to forskjellige forhold i ett og samme argument. Endring av den androsentriske kulturen i partiene ville kunne påvirke *etterspørselen* etter kvinner til politiske organer. I det ligger at ”maskuline” egenskaper er kodet høyere enn ”feminine” med tanke på politisk representasjon, og at anerkjennelse av ”feminine” egenskaper kan øke etterspørselen. Når det gjelder den skjeve arbeidsdelinga mellom kjønn, så antas den å påvirke *tilbudet* av kvinner til politikken. Kvinner stiller ikke til valg fordi de ikke har tid eller overskudd så lenge de har hovedansvaret for ulønna arbeid i hjemmet.

Politiske partier har ansvar for rekruttering til politikken, og de er ansvarlige for lovregulering av kvotering. I et slikt perspektiv kan kvotering forstås som en tilpassende todimensjonal strategi, det handler både om fordeling og anerkjennelse: Kvotering er for det første et forsøk på å omfordele maktressurser i form av politiske posisjoner og for det andre å sikre begge kjønn deltakelse på like vilkår i politiske organer gjennom anerkjennelse av og likeverdig respekt for kvinnelige og mannlige politiske representanter.

Et annet forhold er at arbeidsdeling mellom kjønn utvilsomt er en viktig grunn til at kvinner deltar i mindre grad i politikken enn menn. Arbeidsdelinga er likevel ikke den eneste grunnen, og graden av skjevfordeling av ulønnet arbeid mellom kjønn varierer innen land og mellom land, slik også kvinners politiske representasjon varierer. Dessuten kan en spørre seg hvordan arbeidsdelinga kan endres ved hjelp av politiske beslutninger dersom majoriteten av representanter er menn, så lenge kvinner er de som er mest opptatt av likestillingspolitikk.

Hvordan tilpasse Frasers todimensjonale rettferdsteori til en studie av utvikling og iverksetting av kvoteringsregimet i kommuneloven? Jeg ser todimensjonal rettferdighet som en overordna teori som må brukes pragmatisk på den arena/de arenaer og i forhold til den gruppa/de grupper som skal studeres empirisk. Når spørsmålet er hvorvidt samfunnsinstitusjoner er rettferdige er *deltakelse på like vilkår* det sentrale målekriterium. Lokalpolitisk representasjon er arenaen for denne studien. Målet for rettferdighet blir da *lokalpolitisk deltakelse på like vilkår*. Omfordeling av maktressurser i form av politiske posisjoner og anerkjennelse av mangfold i erfaringer og perspektiver langs kjønnsdimensjonen, med fokus på kvinner som gruppe, er de sentrale virkemidlene. Young (1990) mener at skjevfordeling av posisjoner er en *effekt* av manglende anerkjennelse som er *årsaken*. Jeg ser disse perspektivene som to sider av

samme sak, der omfordeling som *årsak* også kan føre til endring i anerkjennelse som *effekt*.

*Politisk deltakelse på like vilkår* må oppfylle både ”objektive” og ”intersubjektive” forutsetninger, jf underkapittel 4.1.3. En ”fornorsket” utgave av Frasers forutsetninger omfatter hva jeg definerer som ei *vid og helhetlig* tilnærming til kvoteringsregimet i kommuneloven. Den vide tilnærminga skal sikre økonomisk uavhengighet og institusjonelle verdimønstre som fremmer kvinners politiske representasjon. Det innebærer, i tillegg til legale reguleringer i kommuneloven, forståelser og sedvanemessige praksiser blant fylkesmenn og politikere på lokalnivået.

Den ”objektive” forutsetningen skal sikre tilrettelegging av rammebetingelser som fremmer økonomisk uavhengighet og derved gjør det mulig å omfordele politiske maktressurser til fordel for kvinner. Operasjonalisert for analyseformål må den objektive forutsetningen belyse følgende forhold:

- 1) Et kvoteringsregime med konkrete målsettinger om minimumskvoter for likedeling av posisjoner (som belyst i underkapittel 3.3.4, punkt 1 i et sterkt kvoteringsregime)
- 2) Rekrutteringsprosedyrer som fører til kjønnsbalanse i politiske organer
- 3) Strategier for å organisere politikernes rammebetingelser slik at de gjør deltakelse mulig og akseptabel for kvinner så vel som for menn
- 4) Strategier for å endre den skjeve arbeidsfordelinga i samfunnet

Den ”intersubjektive” forutsetningen skal sikre institusjonaliserte kulturelle verdimønstre som uttrykker anerkjennelse for alle deltakere og derved garanterer like muligheter til å oppnå sosial respekt, både formelle og uformelle verdimønstre.

*Formelle* institusjonaliserte kulturelle verdimønstre omfatter:

- 5) Evalueringer og tilpasninger av kvoteringsregimet (som belyst i underkapittel 3.3.4, punkt 2 i et sterkt kvoteringsregime)
- 6) Ordninger for veiledning, kontroll og sanksjoner (som belyst i underkapittel 3.3.4, punkt 3 i et sterkt kvoteringsregime, og som belyses ytterligere i kapittel 7)

*Uformelle* kulturelle verdimønstre omfatter:

- 7) Diskurser og praksiser som ikke desavuerer kvinnelige politikere, som tar opp maktforhold mellom kjønn og betydningen av kjønn som politisk kategori.

Disse forutsetningene er sentrale med tanke på forståelser av rettferdighet, og de utgjør knagger for analysen av det empiriske materialet. I det følgende skal vi se hva som er

viktige aspekter for forståelser av kjønn i sammenheng med diskurser om kjønnskvoltering.

## 4.2 Forståelser av kjønn

Kvinner politiske representasjon hviler på ideer om kjønnsrettferdighet, jf kapittel 1.1. Ulike forståelser av kjønn vil ha konsekvenser for om det er mulig å oppnå deltakelse på like vilkår. Feministisk teori legger ulike betydninger i kjønn og relasjoner mellom kjønn. Forståelser av kjønn refererer til hvordan aktørene oppfatter begrepene ”kvinne” og ”mann”, relasjonene mellom kvinner og menn og forholdet mellom det ”feminine” og det ”maskuline”. Spørsmål om hvorvidt kjønnene er like eller forskjellige, om kjønn er biologisk eller sosialt, om kjønn er noe subjektivt, symbolsk eller strukturelt, eller om kjønn i det hele tatt er noen fast kategori, synliggjør at kjønnsbegrepet er komplekst. Det er ikke entydig hva som forstås med kjønn. Kjønn er en sentral kategori i feministisk teori, men ikke nødvendigvis den eneste viktige eller den viktigste kategorien (Halsaa 1996).

Kvinne- og kjønnsforskningen har bidratt til å tematisere kjønn som mer enn biologi, og at kjønn kan forstås på ulike nivåer og ved hjelp av ulike begrep og kategorier. Nivåene og kategoriene er gitt ulike betegnelser og definisjoner, og det er ikke nødvendigvis konsistens blant de ulike retningene med tanke på hva som ligger i de ulike begrepene (Halsaa 1994). Teorier om forståelser av kjønn er under stadig debatt og utvikling. Også de politiske diskursene omkring kjønn og likestilling varierer over tid og mellom ulike politiske leire. I dagliglivet, i samhandlinga mellom folk, opptrer ikke de ulike nivåene og kategoriene atskilt, men de er sammenvevde og kompliserte å gripe. Nettopp kompleksitet og variasjon er viktige kunnskapsbidrag fra feministisk teori.

Å forstå kjønn på ulike nivå og ved hjelp av ulike kategorier er krevende fordi det er abstrakt. Det er likevel teoretisk interessant og ikke minst nødvendig å forstå kjønn, fordi analytiske perspektiv har praktiske konsekvenser for kjønnsrettferdighet. Forståelser av kjønn i diskurser om for eksempel kjønnskvoltering vil ha betydning for hvordan kvoteringsregimer utformes og iverksettes. Hvordan skal en forstå hva som skjer når likestillinga stopper opp, når kvinner for eksempel ikke får større innflytelse i lokalpolitikken til tross for at ”alle” er tilhengere av høy kvinnerepresentasjon? Hvordan skal en forstå at temaet kjønn holdes utenfor dagsorden når temaet er kommunepolitikk? Da er det nødvendig, for teoretiske så vel som for praktiske formål, å trekke på ulike tilnærminger til kjønnsforståelse.

Det finnes altså mange mulige innfallsvinkler til forståelser av kjønn. Jeg benytter to ulike hovedgrep som ei ramme for mi fortolkning av kjønnsforståelser: a) tematisering av likhet og forskjellighet mellom kjønnene og b) prosesser for kjønnsliggjøring på individuelt, strukturelt og symbolsk nivå. Disse to tilnærmingene behandles i hvert sitt underkapittel. Kjønnsliggjøring er også sentralt for motstand mot likestillingspolitikken. Mot slutten av kapitlet kommer jeg inn på motstandsmekanismer.

#### 4.2.1 Likhet og forskjellighet

Begrepsparet likhet og forskjellighet er et dominerende tema i moderne vestlig debatt om kvinners stilling. I idéhistorien har menneskets natur i varierende grad blitt betegna i form av likheter eller forskjeller mellom kvinner og menn. Med forskjell menes at kvinner og menn er født ulike, med grunnleggende forskjellig intelligens og forutsetninger, og/eller med kjønnsesifikke egenskaper. ”Naturlige” forskjeller kan ha biologiske røtter eller de springer ut av troen på gudegitte forskjeller mellom kjønn, for eksempel ulikheter i sjelen. Likhet mellom kjønn, dvs. at kvinner og menn i alt vesentlig er like, underbygges også av naturargument. Menn og kvinner har samme vesen og er mer biologisk like enn ulike med tanke på grunnleggende behov (bl.a. Eduards 1983).

Noen eksempler viser ulike idéhistoriske ståsteder. Blant de gamle grekerne representerer Aristoteles (384 – 322 f Kr) ulikhetstanken idet han mener at kvinner og menn er forskjellige av natur, dvs. biologisk forskjellige. Kvinner og menn skal realisere bestemte formål, oppgaver og funksjoner. Thomas Aquinas (1224 – 1274) fører disse ideene videre, samtidig som han vever det biologiske sammen med religiøs argumentasjon og etablerer et kristent perspektiv på politikken. Med støtte i naturlover og guddommelige lover framstilles kvinner som ufullkomne menn og slik er kjønnene forskjellige i jordelivet. For Gud er imidlertid kvinna like mye verdt som mannen. Tilsvarende ideer kan en finne hos Jean-Jacques Rousseau (1712 – 1778). Han argumenterer for at kjønnsrollene er komplementære, dvs. at kvinner og menn eksisterer for å utfylle hverandre. Kvinna har en spesiell rolle i forplantningen og hennes fremste oppgave er å føde barn. Menn er intellektuelt sett overlegen kvinner, mens kvinner er bedre skikket til omsorg. Ulikhetene i samfunnet skyldes, ifølge Rousseau, biologisk kjønn.

Ideene om at kvinner og menn er like har blant de gamle grekerne sine røtter hos Platon (427 – 347 f Kr). Han mener at kjønnene i enhver henseende er like, bortsett fra at kvinner føder barn. Det er snakk om gradsforskjell og ikke artsforskjell. John Stuart Mill (1806 – 1873) er tilhenger av Platons ideer. Kvinner og menn er, ifølge Mills, født

med samme fornuft, men oppdragelse og utdanning skaper forskjeller, dvs. at forskjellene er sosialt skapte. Friedrich Engels (1820 – 1892) betraktes også som en representant for likhetstradisjonen, til tross for at diskusjonen om likhet og forskjeller mellom kjønn overskygges av ideer om likestilling på tvers av klassemotsetninger (op.cit.).

I vår tid går den faglige internasjonale diskusjonen om temaet under betegnelsen ”*equality versus difference*”-debatten. Den foregår i kvinneforskermiljøer over et bredt spekter av fagområder. Den norske kvinneforskningen har, i likhet med den internasjonale, vært uvillig til å ta i den biologiske ulikheten. Det er forståelig i og med at kvinner har blitt undertrykt med henvisning til sitt biologiske kjønn og sin reproduktive evne (Widerberg 1992). Sentrale spørsmål dreier seg på den ene sida om bruken av likhet og forskjellighet som analytiske redskaper i forskning og på den andre som kvinnepolitiske strategier. Framveksten av offentlig likestillingspolitikk i den vestlige verden på 1970-tallet var på mange måter et gjennombrudd nettopp for likhetstenkningen.

Likevel bidro den radikale kvinnebevegelsen på 1970-tallet til å fokusere på forskjeller mellom kjønnene med hensyn på reproduksjon, seksualitet, interesser etc. Ulikheter mellom kvinner ble også satt på dagsorden. Debattene om likhet og ulikhet mellom kjønn har aldri fått så ekstreme uttrykk i Norge som i USA og England (Halsaa 1996). Når likhetstankegangen står relativt sterkt hos oss er det trolig fordi Norge har vært et homogent samfunn både økonomisk, kulturelt og etnisk. I de skandinaviske landene er likestilling en del av den offentlige politikken. Samtidig finnes det en levende feministisk kritikk som bl.a. innebærer at likestilling betraktes som en nødvendig, men ikke tilstrekkelig, betingelse for kvinners frigjøring (Melby 1997).

Fra siste del av 1980-tallet har trenden innen internasjonal kvinneforskning vært å løse opp forestillinga om likhet og forskjell som motsetninger (Scott 1988, Holli 1997, Dahlerup 2001). Det ligger ingen motsetning i å kreve likhet i muligheter, dvs. likebehandling, og samtidig hevde kvinners forskjellighet i forhold til menn. Det er ingen motsetning fordi likhet og forskjell er en falsk dikotomi. En rekke kjønnsforskere har lansert alternative begrepspar til dikotomien likhet og forskjellighet. Det motsatte av *likhet* er *ulikhet* og handler om den sosiologisk-politiske og dermed den strategiske dimensjon. Det motsatte av *forskjell* er *ensartethet* og handler om menneskets væren og vesen, dvs. den ontologiske dimensjon (Dahlerup 2003). Likhet og forskjell retter seg altså mot ulike nivåer og sier ikke noe om det samme.<sup>45</sup> Likhet sikter mot å beskrive

---

<sup>45</sup> Equality og difference inngår i hver sine begrepspar. Likhet motsvares av ulikhet (equality vs. inequality), mens forskjellighet motsvares av ensartethet (difference vs. sameness) (Scott 1988).



kvinnerens posisjoner, dvs. rettigheter og muligheter, mens forskjellighet tar sikte på å beskrive kvinners egenskaper og karakter. Kravet om likhet opptrer derfor ikke vekselvis med, men derimot sammen med, forestillinger om forskjellighet mellom kjønn (Scott 1988, Melby 1997).

Ann Therese Lotherington (2002) kretser omkring likhet og forskjell når hun skiller analytisk mellom fire ulike forståelser av kjønn. I tillegg tematiserer hun egalitære versus hierarkiske relasjoner mellom kjønnene, hvorvidt ”kvinnelig” og ”mannlig” kodes som under- eller overordna. Hun skiller mellom en patriarkalsk, likhetsorientert, kvinnesentrert og mangfoldsorientert forståelse. I den moderne *patriarkalske* forståelsen betraktes kvinner og menn i prinsippet som like intellektuelt sett, ifølge Lotherington. Kvinner kan derfor delta i samfunnslivet på linje med menn. Det er imidlertid kvinners individuelle valg, for eksempel deres prioritering av barn og familie, som forklarer hvorfor de ikke skaper seg en yrkeskarriere i samme grad som menn. Kvinner er velkommen på den mannlige arena, men på menns premisser. På individuelt nivå forstås kjønnene tilsynelatende som egalitære, mens faktisk kjønnsulikhet er sosialt skapt av kvinners valg. På strukturelt nivå gjelder likevel komplementariteten, med menn og mannlighet som norm i den sivile sfæren og med underordnede kvinner i den hjemlige sfære.

Den *likhetsorienterte* forståelsen har fellestrekk med den moderne patriarkalske forståelsen, men en viktig forskjell er at analysen av faktiske kjønnsforskjeller i den likhetsorienterte forståelsen er feministisk: Mannsdominans og menns makt over kvinner er uønska. Likhet mellom kvinner og menn innebærer likhet også i maktrelasjoner mellom kjønnene. I prinsippet legger likhetsorienteringen opp til egalitære relasjoner, men i praksis tenderer også denne forståelsen mot hierarki fordi den mannlige normen er ettertraktelsesverdig. Likhet etableres på menns premisser.

I den *kvinnesentrerte* forståelsen anses kvinner og menn, på bakgrunn av biologiske og sosiale forskjeller, som ontologisk forskjellige. Forståelsen er hierarkisk idet den har tendens til å rangere kvinner og kvinnelighet over menn og mannlighet. Mannen får plassen som den Andre, mens kvinna er den Ene.

Den *mangfoldsorienterte* forståelsen beveger seg utover begreper som likhet og forskjell. Perspektivet betrakter konstitueringen av kjønn som en *interaktiv prosess* der både biologiske og sosiale aspekter inngår. Hva som er kvinnelig og mannlig kan ikke fastslås på forhånd, men i denne forståelsen oppfattes kjønnsrelasjonene som egalitære (op.cit.). Denne tilnærminga kommer jeg tilbake til.

I norsk partipolitikk har det vært en ”nærmest overveldende oppslutning om et synspunkt som innebærer at kvinner og menn representerer til dels ulike verdier og politiske interesser” (Skjeie 1999a:110). Det har kommet til uttrykk i undersøkelser med kommunepolitikere (Hellevik og Skard 1985), med landsmøtedelegater (Heidar 1988), med topp-politikere (Skjeie 1992) og med parlamentarikere (Inhetveen 1999).

Det er mange inntak til debatten om likhet og forskjellighet. Dekonstruksjon av dikotomien gir en dypere forståelse av feministiske strategier i ulike tidsepoker. Men er begrepene likhet og forskjellighet fruktbare som analytiske redskaper i diskusjoner om kjønnsrettferdighet? I virkeligheten vil både begrepene og forestillingene ofte opptre side ved side, samtidig som det kan være problematisk å finne den underliggende forståelsen av likhet og forskjell. Jeg vil likevel undersøke hvordan aktørene gjennom sine argumenter *betoner* det like og det forskjellige mellom kjønnene i diskusjoner om kjønnskvolter og politisk representasjon. De kan betone biologisk og/eller sosial forskjell/ensartethet og de kan argumentere for likhet/ulikhet når det gjelder sosiale og politiske forhold.

#### 4.2.2 Kjønnsliggjøring – en dynamisk prosess

Mye feministisk forskning, og særlig poststrukturalistene, har siden slutten av 1980-åra framført sterk kritikk av tendensen til å forstå kjønn som en dikotomi - som menn eller kvinner. Det fører raskt til et essensialistisk perspektiv på kjønn. Sosialt kjønn kan bli like deterministisk og uforanderlig som biologisk kjønn: Mannlige egenskaper er noe alle menn *har* på samme måte som kvinnelige egenskaper er noe alle kvinner *har*. Diskusjonene om hvorvidt kvinner er like eller forskjellige fra menn leder til enhetlige kategorier som underkommuniserer så vel forskjeller innad i gruppene som likheter på tvers av kjønn, for eksempel på bakgrunn av klasse, etnisitet, seksuell orientering etc.

Begrepet ”doing gender” kom inn som et alternativ eller supplement til at kjønn er noe vi ”er” og noe vi ”har” (Holter 1996a, Kvande 1998). ”Doing gender” er mer åpent enn forestillinga om at kjønn er noe vi ”er”/”har”, og begrepet kan oversettes til *kjønnsliggjøring*. Rittenhofer (1997:21) peker på at i det øyeblikket en spør seg hvordan kvinner og menn skiller seg fra hverandre, har en allerede bestemt seg for at det finnes to kjønn som er ulike. Innholdet i det som betegnes som for eksempel kvinne- og mannsarbeid er historisk sett variabelt, mens innholdet i et ”tradisjonelt” feministisk perspektiv knyttes til forskjeller mellom kjønn. Slik sett framstår forskjeller som en forutsetning for historien og som stående utenfor historien, men ikke som en historisk forandelig kategori. Rittenhofer legger vekt på at det må være kjønnsforskningens mål å

analysere sosiale prosesser av kjønnsliggjøring og ikke analysere kjønnsforhold. Slik kan forskeren unngå å fastholde og reprodusere tokjønnet.

Mange feministiske tenkere argumenterer for en dynamisk forståelse av kjønn: Kjønn er ikke noe vi "er", men noe som skapes daglig, både individuelt og kollektivt, gjennom kvinners og menns deltakelse på ulike samfunnsarenaer (Kvande 1998). Forståelsen tar opp paradokser, variasjon og kompleksitet i relasjoner mellom kjønn. Perspektivet vektlegger at endinger med tanke på makt og undertrykking må studeres historisk og kontekstuell. Elin Kvande (1998) har utvikla et teoretisk perspektiv med utgangspunkt i tilnærminga "doing gender".<sup>46</sup> "Doing gender" eller kjønnsliggjøring kan, ifølge Kvande, studeres ved hjelp av fire ulike tilnærminger:

Kjønn skapes i *interaksjon* mellom kvinner og menn. Ved å rette fokus mot samhandling er det mulig å få tilgang til hvilke endringsprosesser som skjer og hvordan de skjer. Kjønnsliggjøring kan både skape og naturalisere forskjeller mellom kvinner og menn. Kjønn forstås ikke som egenskaper ved individet, men som et dynamisk samhandlingsmønster. Kjønn er, for kvinner så vel som for menn, sosiale konstruksjoner som skapes i bestemte sosiale og historiske kontekster som både kan fremme og hemme mulighetene for radikal endring.

Ved å studere synlige kjønnete *praksiser* ses ikke virkeligheten som noe fast, men som en kontinuerlig prosess. Ulike praksiser kan synliggjøre variasjoner i relasjonelt skapte maskuliniteter og femininiteter. De faktiske aktivitetene i ulike sosiale situasjoner og i varierende kontekster bestemmer hvilken mening kjønn skal tillegges. Praksisene er i et slikt perspektiv lokale, situasjonsbestemte og foranderlige. Det kan være vanskelig å skille mellom kjønnsliggjøring i *interaksjon* og som *praksis*, disse prosessene synes for meg å gli over i hverandre.

*Forhandlinger* er ei tredje tilnærming til studier av å skape kjønn. Organisasjoner består av mennesker med egne mål og interesser og de forhandler med tanke på å sikre egne interesser og makt i organisasjonen. Når organisasjoner på denne måten ses som en arena for makt, konflikt og konkurrerende interesser, peker det mot at moderne organisasjoner fremmer politisk handling fordi de på samme tid er arenaer for samarbeid og konkurranse. Konkurransen bringer motstridende interesser og ulike maktforhold opp til overflaten. Det vil oppstå forhandlinger om hva kvinner og menn har lov til å gjøre, hvordan de kan opptre, hvordan de blir vurdert og verdsatt.

---

<sup>46</sup> Kvandes teoretiske perspektiv er inspirert av Joan Ackers studier for å forstå og begrepsfeste kjønnete praksiser i arbeidslivet. Kvande har utvikla teorien ved hjelp av begrepet "doing gender".

Til sist kan en inkludere en *symbolsk* forståelse av kjønn, fordi kjønn både er noe vi ”gjør” og noe vi ”tenker”. Forestillinger om femininitet og maskulinitet utgjør tankeskjema for interaksjon, praksiser og forhandlinger i organisasjoner. Symbolske representasjoner og kulturelle persepsjoner av kjønn er ofte mer stabile enn kjønn på de andre nivåene (Kvande 1998). Felles for symboler er at de står for og formidler mening og informasjon utover seg sjøl. Politisk kommunikasjon formidler et mangfold av mening med følelsesmessig, moralsk og psykologisk virkning. Mangfoldet av mening behøver ikke å vise til noen uavhengig sannhet eller virkelighet, men den forsyner folk med ideer som de ønsker å tro på som sanne (Hinckley 1990 referert i Krogstad 1999: 22). Symbolske tenkemåter er mytologisk og sjølrefererende, og de bryter med fornuftens logikk (Solheim 1998).

Ei inndeling av kjønn som analytisk begrep på ulike nivå tar også opp i seg tilnærminga ”doing gender” (Harding 1998, Acker 1989). Kjønnets sosialt liv må studeres som forskjellige prosesser på ulike nivå. Studier trenger tilnærminger som omfatter individuell identitet, mellommenneskelige relasjoner, strukturelle forhold og symboler. På individuelt nivå skapes kjønn gjennom prosesser som former individuell identitet med utgangspunkt i kjønnssymboler og kjønnsarbeidsdeling, for eksempel hva som framstilles som passende oppgaver for kvinner og menn. Strukturelt kjønn skapes på bakgrunn av måten samfunnet organiserer og strukturerer sosiale aktiviteter som en følge av dualistiske kjønnsmetaforer. Konstruksjon av kjønnsdifferensiering opprettholder arbeidsdelinga i samfunnet. Til slutt skapes symbolsk kjønn ved konstruksjon av symboler og forestillinger som forklarer, uttrykker, forsterker eller motsetter seg arbeidsdelinga. For eksempel kobles mannlighet til intellekt, ånd, herredømme og aktivitet, mens kvinnelighet knyttes til emosjonalitet, kropp, underordning og passivitet.

Argumenter om kjønnsliggjøring er viktige, men ikke uproblematiske. Maud Eduards (2002:43) mener at en ikke kan kvitte seg med spørsmål om kjønnsforskjeller gjennom å fornekte dem eller gjøre dem ”farlige”. Hun er enig i at studier ikke bør ende opp med å konstatere kjønnsforskjeller og dermed gi spillerom til allerede fastleirede tolkinger. De bør derimot eksplisitt stille spørsmål om bakenforliggende normer, interessekonflikter og maktrelasjoner. Når forskningsspørsmål grunnes i et uttalt maktperspektiv kan så vel *forekomsten* som *skapingen* av kjønnsforskjeller knyttes sammen. Slik kan vi synliggjøre at vi ”er” og ”gjøres” til kjønn parallelt. Dersom utgangspunktet er at produksjon av kjønn ikke er negativt i seg sjøl, er målet ikke å reproducere kjønn, men å unngå å reproducere ei *stereotyp* forestilling om kjønn (Dahl 2004).

Jeg retter oppmerksomheten mot kjønnsliggjøring på individuelt, strukturelt og symbolsk nivå. Studier av likestilling og kjønnsrettferdighet retter gjerne fokus mot individuelt kjønn, for eksempel den skjeve fordelinga av kvinner og menn i politikken. Studiene forklarer gjerne lav kvinneandel med at kvinner møter barrierer fordi de ikke har ”riktig” kompetanse eller lite politisk erfaring. Løsningene som kommer opp er ”særtiltak” for kvinner i form av for eksempel kjønnskvotering (Harding 1986). Slike tiltak vil mislykkes dersom en ikke synliggjør at relasjonelle forhold mellom kvinner og menn, kjønnsarbeidsdelinga i samfunnet og kjønnsymbolisme innen de politiske organene er like ansvarlige for urettferdighet i form av lav kvinneandel, som faktorer knytta til individuelt kjønn. Det er derfor viktig å skille analytisk mellom nivåene for å få fram samspillet mellom dem.

### **4.2.3 Interaksjon og motstand**

Å betrakte kjønn som noe vi skaper i interaksjon, praksiser og forhandlinger kan være ei fruktbar tilnærming til studier av samhandling mellom politikere. Diskursene om utvikling av kvoteringsregimet og iverksetting av kvoteringsregler forløper ulikt, de er lokale, situasjonsbestemte og foranderlige. Det er forskjeller mellom nasjonalt og lokalt nivå og det er variasjon mellom valgnemnder i ulike kommuner. Bakgrunnen for forskjellene er blant annet knytta til den konkrete settingen diskusjonene foregår innafor og interaksjonen mellom de faktiske deltakerne. Slik har den konkrete settingen og interaksjonen konsekvenser for kjønnsrettferdighet.

Når kjønn betraktes som prosess kan det være relevant å ta med seg Simone de Beauvoirs (1949/2000) filosofiske tilnærming om at kroppen *er* en situasjon og en bakgrunn, og at ”levd erfaring” blir sedimentert over tid gjennom individets interaksjon med verden. ”Vi er alltid situerte, men vår situasjon er i stadig endring, blant annet fordi vår levde erfaring stadig endrer seg” (Moi 1998:96). Når kroppen befinner seg *i* en situasjon har kvinner konkret frihet til å velge hvordan de vil møte verden. Likevel er kvinner oppdratt til å se seg sjøl som Den andre i forhold til mannen som Den ene. De Beauvoir anbefaler å analysere kvinnens eksistens i verden som en kroppsbasert, åpen historisk prosess. Det er altså viktig å studere samhandling i valgnemndene med tanke på ”hva kvinner gjør med det verden gjør med dem” (Moi 1998:107). Hvis mannlige politikeres perspektiver for eksempel dominerer diskursen om kjønnskvotering, kan kvinnelige politikere enten velge å utfordre sine mannlige kolleger eller de kan undertrykke eller dempe sine egne synspunkter.

Sammensetningen av grupper har betydning for hvem som får gjennomslag for sine ideer og interesser. Når kvinner utgjør en minoritetsgruppe har de vanskelig for å få

innflytelse, i for eksempel politiske fora, før de utgjør en viss andel av gruppa. Utgjør majoriteten for eksempel 85 prosent vil den dominere gruppa med sin kultur. Minoriteten er da ”tokens”, dvs. at de blir sett på som symbol for hele minoritetsgruppa, samtidig som de forventes å opptre på spesielle måter (Kanter 1977).

Når mindretallet utgjør ca 30 prosent har de gått fra ”tokens” til minoritet. Kanter (1977) hevder at denne andelen gir styrke nok til å påvirke kulturen i gruppa. Da er det også mulig å alliere seg med andre fra den samme minoriteten. Slik skjer det en gradvis forandring når minoriteten gror fra ”liten” til ”stor”. Det er likevel ikke påvist noen ”kritisk masse” av kvinner som utgjør et vendepunkt for forandringer i politikken (Dahlerup 1988). En økt andel kvinner forandrer imidlertid de sosiale konvensjonene i politikken, fordi mange kvinner bringer med seg nye kvaliteter inn i politikken.

Kanter (1977) har måtte tåle til dels sterk kritikk fra feministisk hold fordi hun legger for mye vekt på gruppers relative antall og for lite vekt på *hvem* som utgjør ”tokens-” eller minoritetsgruppa. Teorien bygger på en uutalt forutsetning om at grunnleggende trekk ved organisasjoner er kjønnsnøytrale (Johannessen 1994:6). Maktforholdene mellom kjønnene, der menn ordnes hierarkisk over kvinner, preger også organisasjoner. Kjønnordninga er ikke stabil i tid og rom, men den preger samfunnsforholdene i større eller mindre grad (Kvande og Rasmussen 1990). Derfor er det å være kvinne og ”token” forskjellig fra å være mann og ”token”. Kvinners problemer med for eksempel å oppnå posisjoner i organisasjoner må ikke utelukkende studeres på bakgrunn av at de utgjør et mindretall, men det må ses i sammenheng med at de er kvinner i et mannsdominert system.

Likestillingspolitikken møter motstand i gjennomføringsfasen (Halsaa og van der Ros 1989, Lotherington, Tornes, Johnsen og Ringholm 1992, Halsaa 1995, Guldvik 1996, Hedlund 1997, Van der Ros 1997, Lotherington 2002). Det kan bl.a. komme av sammensetningen av aktører i en organisasjon. Det er gjort flere forsøk på å forstå hva denne motstanden består i og hva som skiller aktører som er pådrivere og aktører som hindrer prosessen. Pincus (2002) retter søkelyset mot hvordan de mannlige lederne som er ansvarlige for iverksetting ikke oversetter fra uttalte likestillingsholdninger til handlinger.

Lotherington m.fl. (1992) beskriver tilhengere og motstandere av kvinneretting i distriktpolitikken langs to dimensjoner. Aktørene kan være for eller imot mål om kvinneretting av distriktpolitikken og for eller imot iverksetting av politikken. Aktørene betegnes som innovatører, nølere, lojale byråkrater og harde nøtter, avhengig av hvor de plasserer seg langs dimensjonene. Innovatørene er de som er for målene om

kvinneretting og for iverksetting. Nølere er tilhengere av målet, men de mener virkemidlene vanskelig lar seg gjennomføre. Lojale byråkrater er motstandere av målet, men som gode byråkrater gjennomfører de politikken når politiske vedtak er fattet. Harde nøtter motarbeider både målet om kvinneretting i distriktpolitikken og virkemidlene for å iverksette politikken. Idealtypene er brukt for å analysere hvordan aktører i den kvinneretta distriktpolitikken har posisjonert seg over tid.

I den grad det er ulike problemforståelser blant aktørene i mitt empiriske materiale, vil det gi seg utslag i tilslutning til eller motstand mot utvikling og iverksetting av kvoteringsregimet. De fleste norske politikere uttrykker tilslutning til målsettinger om likestilling mellom kjønnene i politikken. De er derimot ikke like samstemmige med tanke på hvorvidt det skal være et mål at det offentlige har ansvaret for å drive likestillingspolitikk. I tillegg er det uenighet om hvilke virkemidler det offentlige skal benytte seg av. Like formelle rettigheter har bred tilslutning, mens såkalte ”særtiltak” for kvinner, og spesielt kjønnskvoltering, er svært kontroversielt.

Mitt datamateriale egner seg ikke for å identifisere de kategorier av aktører som Lotherington m.fl. beskriver. Spesielt er det, på bakgrunn av dokumenter og intervjuer, problematisk å skille mellom nølere og lojale byråkrater. Jeg tar imidlertid med meg innovatørene og de ”harde nøttene” videre. Disse aktørene kan sammenliknes med det Pincus (2002) betegner som henholdsvis endringsagenter (change-seekers) og status quo-agenter (status-quo keepers). Agenter er i denne sammenhengen aktører som har makt og innflytelse til å nå sine målsettinger. Endringsagenter er personer eller grupper som søker endring av verdier, mens status quo-agenter er personer og grupper som holder fast ved eksisterende verdier. Innovatørene eller endringsagentene i mitt materiale er de som er for at det offentlige har ansvar for å drive en aktiv likestillingspolitikk og som er for kjønnskvoltering som virkemiddel for å oppnå likere fordeling av kvinner og menn i politiske utvalg. Tilslutningen må uttrykkes eksplisitt i den hensikt å øke kvinnerepresentasjonen. De som uttrykker motstand mot at det offentlige engasjerer seg i likestillingspolitikken og mot kjønnskvoltering betegnes som ”harde nøtter” eller status quo-agenter.

Pincus (1997) har identifisert ulike former for motstand mot likestillingspolitikken.<sup>47</sup> For det første skiller hun mellom passive og aktive motstandsformer. Begrepet passiv motstand kan oppfattes som en motsetning hvis motstand rommer handling, mens passivitet innebærer fravær av handling. Men det er bare en tilsynelatende motsetning. Passivitet er en ikke uvanlig strategi for å trenere eller hindre forandringer. Det er en

---

<sup>47</sup> Pincus trekker også opp ulike former for aktiv og passiv *tilslutning* til likestillingsarbeidet. Det går jeg ikke inn på her.

måte å utøve makt og kontroll på (Lukes 1979 referert i Pincus 1997). Den passive og aktive motstanden kan deles inn i tre trinn. Det første trinnet handler om å hindre at likestilling kommer på dagsorden. Når likestilling har kommet på dagsorden går motstanden ut på å hindre iverksetting. Siste trinn knyttes til å holde forandringspotensialet på lavest mulig nivå. Pincus (1997) har benytta inndelinga til å studere mannlige ledes motstandsformer mot likestillingsreformer i svenske kommuner. Inndelinga egner seg også til å forstå aktørene i den norske kvoteringsdebatten.

<b>Motstandsformer</b>	<b>Passive</b>	<b>Aktive</b>
Trinn 1: Likestilling er ikke på dagsorden	Taushet	---
Trinn 2: Likestilling er på dagsorden	Taushet Skindhandling	Motargument
Trinn 3: Likestillingsarbeidet pågår	Taushet Skindhandling	Motargument Uthuling

**Figur 4.2** Aktive og passive motstandsformer i ulike faser av likestillingsarbeidet

Kilde: Pincus 1997

Passiv motstand har vært den vanligste hindringen i likestillingsarbeidet. Taushet er den vanligste forma for passiv motstand på alle trinn i prosessen, dvs. for å holde temaet utenom dagsorden, forhindre at vedtak omgjøres til handling og hindre forandringarbeidet. Skindhendinger er mer instrumentelle i sin karakter enn taushet. Det er handlinger som bare tilsynelatende støtter opp under likestillingspolitikken. I mange kommuner vedtas for eksempel handlingsplaner for likestilling som et "svar" på anklager om at kommunen ikke gjør noe for å bedre likestillinga mellom kjønnene, uten at planene innehder forpliktende formuleringer.

Aktiv motstand framkommer som regel først etter at det er gjort vedtak om likestillingstiltak, dvs. på trinn to og tre. Former for aktiv motstand er 1) å argumentere mot likestillingsreformer, 2) å uthule likestillingstiltakenes forandringspotensial og 3) personretta motstand som tar sikte på uthule likestillingsarbeidernes legitimitet og autoritet.

Denne studien omfatter trinn to og tre. Likestilling står allerede på dagsorden, men diskusjonene er knytta til om, og eventuelt i hvilken form, kjønnskvotering skal inn i



kommuneloven og videre hvordan reglene skal iverksettes i kommunene. Det empiriske materialet i denne studien vil kunne synliggjøre både passiv og aktiv motstand.

Rekruttering av kvinner avhenger av forhold på *etterspørselsida*, dvs. hvor villige partier og velgere er til å nominere og stemme på kvinner, men også av faktorer på *tilbudssida*, dvs. hvor interesserte og motiverte kvinner er i å delta (Norris og Lovenduski 1995). Ser vi på etterspørselsmodellen så forutsetter den at partiledere, i vårt tilfelle representanter i valgnemnda, velger kandidater på bakgrunn av sine antakelser om kandidatens egenskaper, kvalifikasjoner og muligheter for å drive politisk arbeid (op.cit). Kompetansekriterier for politiske ledere kan deles i erfaringsbakgrunn (politisk og faglig) og personlige egenskaper som besluttsomhet, sjølstendighet, kreativitet (Skjeie 1995). Dersom de herskende kjønnsymboler tilsier at erfaringer og personlige egenskaper i politisk arbeid er nært forbundet med tradisjonelt maskuline roller og egenskaper, betyr det at tradisjonelt feminine egenskaper defineres som lite relevante. Kvinnelige kandidater i politikken vil følgelig kunne bli mindre etterspurt enn mannlige.

### 4.3 Kjønnsrettferdighet som analysestrategi

For å forstå ideer om rettferdighet har jeg tatt utgangspunkt i liberal teori med vekt på materiell fordelingsrettferdighet. Dernest har jeg vist at kulturell politisk teori utfordrer fordelingsparadigmet og legger vekt på anerkjennelse og respekt for ulike grupper. Til sist er perspektivene forent i ei postsosialistisk todimensjonal tilnærming, hvor materiell fordeling er nært knytta opp mot kulturell anerkjennelse. Nøkkelbegrepet i det todimensjonale perspektivet er deltakelse på like vilkår. For å få grep om hva kjønn er, har jeg tematisert ideer om likhet og forskjellighet mellom kjønnene. Dessuten har jeg vist at teorier om kjønnsliggjøring er prosesser som finner sted i relasjoner mellom kvinner og menn, og mellom kvinner og mellom menn. Samtidig kan kjønnsforståelser analyseres på ulike nivå. Kjønn skapes i interaksjon på individuelt, strukturelt og symbolsk nivå.

Som kategorier å betrakte er rettferdighet og kjønn noe forskjellig. Rettferdighet kan karakteriseres som en "begrepskategori" basert på ulike ideologier. Kjønn knyttes derimot gjerne opp mot folks identitet som kvinne og mann og har karakter av å være en "identitetskategori" (Bacchi 1996). I denne sammenhengen brukes imidlertid kjønn som analytisk perspektiv og kan dermed betegnes som en "begrepskategori". Begrepet benyttes for å anskueliggjøre hvordan kjønn konstitueres i diskurser om

kjønnskvolter. Hvordan kan vi så si at teorier om rettferdighet tangerer teorier om kjønn?

Rettferdighet, i betydningen *materiell fordeling* av goder og byrder, forutsetter at kvinner og menn på ontologisk nivå er grunnleggende like. Fordeling skal følgelig skje på bakgrunn av *likhet* i egenskaper og karakter. Rettferdighet forutsetter *strukturer* som sikrer lik fordeling av materielle ressurser. Kvinner skal, i likhet med menn, sikres uavhengighet og innflytelse gjennom for eksempel lik arbeidsdeling mellom kjønn, rekrutteringsprosesser som fører til kjønnsbalanse og organisering av det politiske arbeidet slik at det ikke har flere negative konsekvenser for kvinnelige enn for mannlige politikere. Fordelingsperspektivet belyser kjønn på *strukturelt* nivå gjennom fokus på hvordan sosiale aktiviteter, inkludert arbeidsdelinga i samfunnet, organiseres. Omfordeling av materielle goder og maktressurser vektlegger *balanseprinsippet* innfor likestillingstenkningen.

Rettferdighet, i betydningen *kulturell anerkjennelse*, handler om aksept for *forskjeller* mellom kvinner og menn. Samtidig fokuserer kulturell anerkjennelse ulikheter innad i grupper av kvinner og menn, i betydningen ulike posisjoner. Kjønnene blir å betrakte ontologisk som *likeverdige*, samtidig som kjønn ikke ses som noe fast som kvinner og menn "er". Rettferdighet forutsetter at institusjonaliserte kulturelle verdimønstre uttrykker lik respekt for kvinner og menn. Formelle og uformelle verdimønstre skal sikre like muligheter til å oppnå sosial respekt gjennom rekrutteringsprosedyrer som ser kvinnelige og mannlige kandidater som likeverdige. Språk og symboler skal anerkjenne kvinnelige politikere på linje med mannlige og diskurser bør tematisere betydningen av kjønn som politisk kategori. Anerkjennelse er altså knytta til kjønn som individ og symbol. Å betrakte kjønn som interaksjon handler om relasjoner mellom individer og deltakelse på like vilkår. Her er det *frihetsprinsippet* som står på spill, friheten til å velge og til å ha like muligheter uavhengig av kjønn og friheten fra desavuering og undertrykking.

Hvilke typer av kvoteringsdiskurser kan en forvente å finne blant politikerne dersom de filtreres gjennom *kjønnsrettferdighet*? På den ene sida antar jeg å kunne finne diskurser som tar opp kjønnsrettferdighet i fordelingsperspektiv så vel som anerkjennelseperspektiv. Aktørene tematiserer forhold som påpeker rettferdighet og urettferdighet mellom kjønn, for eksempel urettferdig fordeling og manglende anerkjennelse og respekt. Samtidig vil diskursene inneholde en bevisst refleksjon omkring ulike forståelser av kjønnsrettferdighet. Aktørene som fronter denne diskursen søker endring av makt og innflytelse mellom kjønnene. En slik diskurs får betegnelsen

*kjønnsrettferdsdiskurs*. En kjønnsrettferdsdiskurs kan bety ”ikke-reformistisk reform” og konsekvensene på lengre sikt kan være transformasjon.

På den andre sida kan jeg finne diskurser som av ulike grunner ikke tematiserer kjønn og rettferdighet. Aktørene legger vekt på andre ettertraktelsesverdige rettferdighetsnormer, for eksempel lokal autonomi. Diskursene vil ikke inneholde noen refleksjon omkring kjønnsrettferdighet og kjønn holdes utenfor dagsordenen. Aktørene søker ingen endring av kjønnsmaktforholdene i samfunnet, det er greit å beholde status-quo. Når aktørene søker å holde kjønn borte fra dagsorden, vil jeg betegne det som en *benektelsesdiskurs* (Dryzek 1997). Aktørene benekter at kjønn har betydning for politisk representasjon og innflytelse på politiske beslutninger, samtidig ser de rekrutteringsprosessene til politikken som rimelige og rettferdige. I en slik diskurs vil kjønnskvoltering konstrueres som en type ”særbehandling” der kvinner er privilegerte på bekostning av menn.

Mellom disse to ytterposisjonene kan vi finne det jeg vil karakterisere som *betinget kjønnsrettferdsdiskurs*. Tiltak for kjønnsrettferdighet er å anbefale hvis - og bare hvis - de enten *støtter opp under* eller *hvis de ikke støtter an mot* andre ønskverdige målsettinger. Det betinger at kjønnsrettferdighet ikke kommer i konflikt med konkurrerende normer, perspektiver og prioriteringer som partiene vil fremme. Slike diskurser er flertydige og inkonsistente. Aktørene kan innta ulike og noen ganger motsetningsfylte posisjoner. Et kjernepunkt i betinget kjønnsrettferdighet er at aktørene har stort spillerom for å opptre strategisk. Med det mener jeg at diskursene framstiller kvotering som positivt eller negativt på bakgrunn av hva aktørene i hver enkelt situasjon finner strategisk hensiktsmessig. Betingede kjønnsrettferdsdiskurser lukker seg på ulike måter, men de kan også gi åpninger for tilpassende endring. Her ligger ikke tegnene og betydningene fast og det gir muligheter til forhandling om hegemoni.

Ut fra teorigjennomgangen får vi dermed tre idealtyper av diskurser:

- 1) *Kjønnsrettferdsdiskurs*: Tematiserer kjønnsrettferdighet som fordeling og likhet og/eller anerkjennelse og forskjell, og kjønn på ulike nivå. Konsekvenser: Transformasjon av våre forståelser av kjønn og makt og/eller endring av maktforhold mellom kvinner og menn.
- 2) *Betinget kjønnsrettferdsdiskurs*: *Støtter opp under* eller *ikke støtter an mot* andre ønskverdige målsettinger. Flertydig og motsetningsfylt. Ulike virkelighetsforståelser i spill. Konsekvenser: Kan lukke diskursen på måter som fremmer status-quo, men kan også gi åpninger for tilpassende endringer i maktforhold mellom kjønn uten at det rokker ved dypstrukturene i våre forståelser av kjønn og makt.

- 3) Benektelsesdiskurs: Benekter, avviser eller tematiserer ikke kjønnsrettferdighet. Andre rettferdighetsnormer gjelder. Konsekvens: Status-quo

Konstruksjonen av idealtyper er ikke noe forsøk på å lukke diskursene omkring gitte framstillinger. Tanken er ikke at jeg skal "bevise" at diskursene framstilles slik jeg har konstruert dem. Jeg er åpen for at det kan komme andre framstillinger av kjønnsrettferdighet. Idealtypene er heller et startpunkt som jeg møter empirien med - noen knagger for å lese det empiriske materialet. Kvoteringsdiskursene vil plassere seg et sted mellom de tre idealtypene. Idealtypene er altså ikke gjensidig utelukkende, men de glir over i hverandre. Diskursene vil sannsynligvis ha innslag av ulike forståelser av kjønn og rettferdighet. Etter den teoretiske gjennomgangen er diskursene ikke fylt med innhold. Hvordan diskursene mer konkret konstitueres skal fylles ut ved hjelp av analyser av det empiriske materialet fra nasjonalt nivå i kapittel 5 og lokalt nivå i kapittel 6.

## 5 Fra konsensus til kontrovers - Lovdebatten på nasjonalt nivå

”Kvoteringsreglene er min baby”, uttaler lederen av kommunelovutvalget Jan Fridthjof Bernt som var den som fant fram til den tekniske utforminga av kvoteringsreglene i kommuneloven.

Kapitlet redegjør for analyser av diskurser omkring utvikling av kvoteringsreglene. Analyseenheter er myndigheter på nasjonalt nivå. Analysen viser hvordan aktørene framskriver kjønnskvoltering som problem og årsakene til problemet. Siden kommuneloven trådte i kraft i 1993 er den som nevnt endra, første gang i 1996 (valg av varamedlemmer ved flertallsvalg) og andre gang i 1999 (forholdet til likestillingsloven, gjennomgående representasjon, opprykk og nyvalg/suppleringsvalg, retten til å stille listeforslag). Jeg redegjør kronologisk for utforminga av sjølve loven og de mest kontroversielle endringene som har kommet til senere. Debattene er beskrevet i dokumenter fra kommunelovutvalget, kommunal- og miljøvernkomiteen og Odelstinget, og i tillegg benytter jeg data fra intervjuer. Etter en gjennomgang av diskurser på ulike tidspunkt i lovutforminga, analyserer jeg hvordan tilhengere og motstandere på sentralt nivå konstruerer kjønnskvoltering i sine debatter om utvikling av reglene. Hvordan posisjonerer aktørene seg, hvilke argumenter bruker de og hvilke forståelser av kjønn og rettferdighet ligger bak?

### 5.1 Kjønskvoltering inn i kommuneloven

Kommunelovutvalget ble oppnevnt ved kongelig resolusjon av 28. august 1987. Mandatet for utvalget sier bl.a.: ”Revisjonsarbeidet skal bl.a. omfatte organisasjonsstruktur og beslutningsprosesser/saksbehandling i administrasjonen og i de folkevalgte organene samt fordeling av kompetanse og ansvar mellom disse” (NOU 1990: 13:8). Utvalget skulle ta stilling til i hvilken utstrekning eksisterende bestemmelser i særlovgivningen burde oppheves og eventuelt innarbeides i ny kommunelov, eller erstattes med bestemmelser i denne loven. Kommunelovutvalgets mandat var relativt bredt og åpent.

Kjønskvoltering i politiske utvalg var fram til 1993 nedfelt i likestillingsloven § 21. Likestillingslovens krav om minst 40 prosent av hvert kjønn gjaldt flertallsvalg, men ikke regulære forholdstallsvalg. Der skulle det ”tilstrebes mest mulig lik representasjon

av begge kjønn”. Likestillingskravet gjaldt fullt ut ved flertallsvalg, også hvis flertallsvalg skjedde på grunnlag av forholdstallsprinsipp.<sup>48</sup> Men hvorfor kunne ikke bestemmelsene om sammensetning av politiske utvalg forbli en del av likestillingsloven?

Kvinner i en del av de politiske partiene på sentralt nivå argumenterte for å overføre kvoteringsreglene fra likestillingsloven til kommuneloven for slik å øke kvinnerepresentasjon i kommunale organer. Åse Klundelien, medlem i kommunelovutvalget, leder i Likestillingsrådet, fylkesordfører og senere stortingsrepresentant for AP, var sentral i arbeidet med kvoteringsregimet. Klundelien har bred kunnskap om likestillingspolitiske spørsmål. Ifølge Klundelien var kvinnegruppene i flere av partiene, ikke minst i AP, opptatt av at kvoteringsreglene slik de var utforma i likestillingsloven, ikke fungerte etter intensjonen. Mange kommuner brøt reglene uten at overordna myndigheter kunne pålegge sanksjoner (Likestillingsombudet 1992). Klundelien sier i intervju at *”mange var opptatt av at den lave kvinnerepresentasjonen på lokalnivået var et problem”* og videre at hun har hørt uttalelser fra mannlige politikere om at *”jeg er da glad i kvinnefolk, men må de sitte i teknisk utvalg?”*. Da kommuneloven var under utarbeidelse ga det, ifølge Klundelien, en gylden mulighet for å forsterke reglene med tanke på kvinnerepresentasjon lokalt.

Spørsmålet om kjønnskvotering delte kommunelovutvalget i et flertall på åtte representanter og et mindretall på en. Flertallet mente at integrering av kvoteringsregler i kommuneloven ville styrke ivaretagelsen av kjønnsbalanse i folkevalgte organer på kommunalt og fylkeskommunalt nivå. Et vesentlig synspunkt var at det måtte utformes regler om kjønnsmessig balanse som kunne anvendes også når vedkommende kommunale eller fylkeskommunale organ ble sammensatt ved forholdsvalg. Det var usikkert hvor langt likestillingslovens regel om at det ved forholdsvalg skulle *”tilstrebes en mest mulig lik representasjon av begge kjønn”* rakk ved slike valg.

Kommunelovutvalgets flertall ønska med andre ord å forsterke og effektivisere de eksisterende reglene. Utfordringa var knytta til *hvordan* reglene teknisk kunne utformes slik at de virket etter intensjonen, men uten å virke forstyrrende inn i den politiske utvelgelsesprosessen på en uakseptabel måte.

Kommunelovutvalgets leder, Jan Fridthjof Bernt, er professor i offentlig rett ved Universitetet i Bergen med kommunalrett som speciale. Han foreslo å bruke den samme

---

<sup>48</sup> Av praktiske årsaker er det vanlig at valget skjer som flertallsvalg, men på grunnlag av en avtale mellom partiene/gruppene i kommunestyret om fordelingen av medlemmer i de ulike nemnder. Avtalen sikrer at partiene/gruppene blir representert i nemndene i samsvar med deres relative styrke i kommunestyret. Selve valget gjennomføres som flertallsvalg, basert på forhåndsavtalen. Valget blir dermed en slags mellomløsning, flertallsvalg basert på de prinsipper som gjelder for forholdstallsvalg (NOU 1990:13:116).

tekniske løsninga ved utforming av bestemmelsene om kjønnsmessig balanse i organer etter kommuneloven, som i bestemmelsene i valgloven om beregning av utjevningsmandater ved fylkestingsvalg. Ved valg til fylkestinget fordeles inntil en sjettedel av fylkestingets medlemstall etter utjevningsrepresentantplasser for, om mulig, å sikre alle kommuner i fylket plass i fylkestinget (NOU 2001:3). Det vil si at representanter fra de ”underrepresenterte” kommunene kan rykke opp ved valgoppgjøret på bekostning av andre kandidater på samme liste som har fått flere personstemmer. Bernt fikk støtte for dette synspunktet, og kommunelovutvalgets flertall foreslo at ved valg til kommunale nemnder skulle på samme måte representanter fra det underrepresenterte kjønn rykke opp, dersom valget til politiske utvalg fører til at 40-prosentregelen ikke er oppfylt. Dette ble vedtatt i Stortinget og er lovens system. Ved *forholdstallsvalg* gjelder dette kravet ikke nemnda som helhet, men den enkelte *liste*. Viser det seg at ett kjønn etter denne framgangsmåten blir representert med mindre enn 40 prosent på lista, rykker kandidater fra det underrepresenterte kjønn opp. For å sikre at det er kandidater nok fra begge kjønn å velge mellom på lista, stiller kommuneloven krav om at hvert kjønn skal være representert med minst 40 prosent av de foreslåtte kandidater på hvert listeforslag. Ved *flertallsvalg* skal representanter fra det underrepresenterte kjønn rykke opp dersom hvert kjønn ikke er representert med minst 40 prosent av de *valgte*.

Problemet med den tekniske utforminga av reglene fant si løsning fordi lederen av utvalget var ekspert på området, ifølge Klundelien. Hun mener også at lederens aktive utforming av, og tilslutning til, reglene hadde stor betydning for at reglene fikk gjennomslag. Det var også viktig at det allerede fantes en kvoteringsordning som kunne kopieres. Sjølv uttrykker Bernt at han er svært tilfreds med den løsninga han fant fram til.

Av saksutredningen går det fram at generelle målsettinger om ”mest mulig lik fordeling av begge kjønn” var bakgrunnen for forslaget (NOU 1990:13:174). Dokumentene omfatter ingen nærmere begrunnelse for hvorfor utvalget valgte å gå inn for kjønnskvoltering, utover ønsket om at reglene skulle overføres fra likestillingsloven til kommuneloven. Lederen i utvalget sier at ”*grunnholdninga var å opprette demokratiske organer bestående av begge kjønn. Tanken var ikke rettferdighet, men å kunne øke rekrutteringsgrunnlaget. Vi har ikke råd til å la være å rekruttere fra hele grunnlaget. Kvinnelige politikere vil også ha en betydelig symboleffekt. Jeg var klar over at dette på det praktiske plan ville skape problemer lokalt, men det ville tvinge partiene til å utnytte hele rekrutteringsgrunnlaget*”.

Utvalgets mindretall, kontorsjef Oddvar Overå, var i prinsippet enig i mest mulig lik kjønnsfordeling, men ”*finner det prinsipielt betenkelig å lovfeste regler som pålegger forslagstillerne ved forholdstallsvalg å nominere et bestemt antall personer av begge*

*kjønn på valglistene*” (NOU 1990:13:175). Han foreslo derfor at reglene ikke skulle tas inn i kommuneloven, men at likestillingsloven burde gjelde ved siden av kommunelovens alminnelige valgeregler. Begrunnelsen var tredelt og viser hvor sammensatt spørsmålet er: For det første kan det rent faktisk være vanskelig å oppfylle reglene og for det andre er kjønnsrepresentasjonen noe partiene kan konkurrere om velgernes gunst på. Til sist viste han til den gunstige utviklinga i kjønnsfordeling som allerede har funnet sted.

Kommunelovutvalget diskuterte også tiltak for å gjøre kommunale og fylkeskommunale verv mer attraktive for kvinner. Utvalget påpekte at politiske verv er byrdefulle for småbarnsforeldre, og spesielt småbarnsmødrene. Kvinner bruker dobbelt så mye tid på husarbeid som menn, og de har stort sett hovedansvar for omsorg for barn (NOU 1990:13:197). Utvalget så det som ønskelig å bidra til mindre belastende arbeidsforhold i lokalpolitikken. De ønska å gjøre det lettere å kombinere politikerrollen med yrkesarbeid og omsorgsforpliktelser, for eksempel rett til fri fra arbeid, barnevaktordninger, tilpasning av møteopplegget (kortere møter, fast møtedag, møtetid som passer representantene osv.), større spredning av verv, bedre service fra kommuneadministrasjonen overfor folkevalgte og enklere saksframstilling (op.cit). Utvalget foreslo likevel ingen lovfesting av tiltak på dette området.

Høringene viste at flere kommuner og fylkeskommuner hadde motforestillinger mot forslaget om kvotering.<sup>49</sup> Motstanderne mente det ville være vanskelig å oppnå 40 prosent representasjon av kvinner i små kommuner, og at ordninga ville være udemokratisk ved forholdstallsvalg. Det store flertallet av høringsinstansene slutta seg imidlertid til utvalgets forslag om krav til kjønnsmessig representasjon, deriblant Likestillingsrådet og Likestillingsombudet. Begrunnelsene for støtten er imidlertid ikke tatt inn i proposisjonen (Ot.prp. nr 42 (1991-92):136).

Kommunal- og regionaldepartementet mente i sin vurdering at det var nødvendig å legge forholdene til rette for en styrking av likestillinga i kommunene (op.cit:137). De langt fleste valg til styrer, råd og nemnder skjer ved flertallsvalg etter forholdstallsprinsipp. Likestillingsloven har vært virksom fullt ut ved slike valg, påpekte departementet. Forslaget ville derfor, etter deres mening, ikke representere noe fundamentalt nytt.

---

<sup>49</sup> KRD hadde ikke telt opp hvor mange av høringsinstansene som var for og imot forslaget til kvoteringsregler.



## 5.2 Konsensus og lite politisk debatt

Flertallet i kommunal- og miljøvernkomiteen, AP, SV, KrF og SP, støtta forslaget om kjønnskvoltering. De mente *”det er viktig og nødvendig å styrke likestillingen i kommuner, og at lovforslaget vil bidra til dette”* (Inst. O. nr. 95 (1991-92):22). Komiteens medlemmer fra Høyre og FrP var enige i at en ved forholdstallsvalg bør bestrebe mest mulig likestilling. Men reglene ville bety at kandidater nominert på demokratisk vis av de enkelte partigrupper, måtte skiftes ut til fordel for det underrepresenterte kjønn. Det ville føre til en høy grad av vilkårlighet, ifølge disse representantene.

Under stortingsforhandlingene om kommuneloven var det fem representanter som i sine innlegg kommenterte kvoteringsreglene. Saksordfører fra Høyre sa at *”Høyre går imot den foreslåtte regel for kjønnskvoltering, som går ut på å skyve ut nominerte representanter til fordel for det underrepresenterte kjønn”* (St.forhandl. nr. 13 1991-92:1016).

En annen Høyre-representant understreka at *”..likestillingslovens krav er et av de områder som det lovmessig syndes sterkt imot. Vi er derfor enig i at loven stiller krav til partienes forpliktelse om likeverdig fordeling mellom kjønn ved oppsetting av listeforslag”*. Når det derimot gjelder *”§ 37s bestemmelser om utskyting av det overrepresenterte kjønn på en liste vil (det) føre til at vi får en faktisk forrykning i den politiske balansen slik den er fastsatt av velgerne i valg. Det er en utvikling som Høyre ikke kan akseptere og heller ikke finne noe legitimt forsvar for i det demokratiske system som vi tufter kommuneverdenen på”* (St.forhandl. nr. 13 1991-92:1026).

Av de som støtta hele forslaget var Arbeiderpartiet først ute. Representanten understreka at *”det er viktig å styrke likestillingen i kommuner og fylkeskommuner. Vi støtter derfor Regjeringens forslag om at likestillingsbestemmelser tas inn i kommuneloven, og vi kan ikke se at dette vil føre til noen form for vilkårlighet, slik Høyre og Fremskrittspartiet hevder”* (St.forhandl. nr. 13 1991-92:1017).

Senterpartiet mente at *”det er både viktig og nødvendig å treffe tiltak som styrker likestillingen i kommuner og fylkeskommuner”*. Representanten trakk i tillegg fram at *”..jeg må, etter 20 års arbeid for likestilling og for likeverdig representasjon i folkevalgte fora, innrømme at jeg ikke kan se at vi har noe valg, hvis vi altså ønsker å nå målet økt likestilling”* (St.forhandl. nr. 13 1991-92:1022).

Det lengste innlegget kom fra Arbeiderpartirepresentant og medlem av kommunelovutvalget Åse Klundelien: ”*Likestilling mellom kjønnene har i seg selv en demokratisk begrunnelse. Det dreier seg om rettferdighet: Menneskeheten er sammensatt av to kjønn, som bør ha likeverdige muligheter til å utøve demokratiet. Det dreier seg om interessemotsetninger: De to kjønn har på mange områder tradisjonelt motstridende interesser som bør ha rom for å brytes i den interessekampen som kommunal virksomhet kan være. Det dreier seg om representativitet: Politiske organer med helt skjev kjønnsbalanse vil i vårt samfunn ikke lenger ha politisk troverdighet. Vi har i dag en bestemmelse i lov om likestilling mellom kjønnene, § 21, om representasjon av begge kjønn i alle offentlige utvalg m.v. Reglene om unntak ved forholdstallsvalg har i praksis uthult hele bestemmelsen. Likestillingsombudet har en overvåkningsfunksjon overfor kommunene ved oppnevning av utvalg. Denne funksjonen har ikke blitt respektert fordi hun kommer inn i bildet med sin vurdering på et altfor seint tidspunkt, og hun har heller ikke sanksjonsmyndighet. Heretter må kommunestyrerepresentantene, dvs. de politiske partiene, være mye mer bevisst ved oppnevning av utvalg og forplikte seg til å etterleve den bestemmelse som vi allerede har som gjeldende rett i likestillingsloven*” (St.forhandl. nr. 13 1991-92:1035).

Forslaget til regler om kjønnskvoltering ble vedtatt. FrP stemte mot alle punktene i kommunelovproposisjonen som gjaldt kjønnskvoltering. Høyre derimot, stemte for reglene om kvotering, med unntak av regler om opprykk av kandidater fra det underrepresenterte kjønn. Avstemningen viste at det var bred enighet om kvoteringsregler i kommuneloven. Unntaket er FrP som stemte mot hele forslaget.

### **5.3 Endringer i reglene over tid**

Etter at kvoteringsreglene første gang var virksomme ved valget i 1995 har det vært justeringer i loven. Noe har hatt sammenheng med forhold som ble oversett ved utformingen av loven, mens andre endringer har kommet som følge av at kommunal praksis har stått i strid med lovens intensjoner. Av de mindre kontroversielle endringene er at reglene også skal gjelde for valg av varamedlemmer og ved nyvalg/suppleringsvalg. Intensjonen var at reglene skulle anvendes analogt med kommuneloven ved valg til statlige nemnder i kommuner og fylkeskommuner (eks. fjellstyret, fylkeslandbruksstyret), samt ved oppnevning av ikke-offentlige organer (eks. forstandskapet i sparebankene) (Ot prp nr 58 (1995-96)), sjøl om loven i utgangspunktet bare gjelder for valg av kommunale/fylkeskommunale utvalg. I 2003 presiserte imidlertid Lovavdelingen i KRD ”under en viss tvil” at verken

kommuneloven §§ 36 – 38 eller likestillingsloven § 21 gjelder direkte når kommuner velger medlemmer til statlige nemnder på kommunalt plan, men de anbefaler at kommunelovens regler legges til grunn (Rundskriv H-23/03). Disse endringene går jeg ikke nærmere inn på.

Blant de sakene som har skapt debatt er begrensninger i adgangen til å stille listeforslag, og spesielt forholdet mellom kjønnsrepresentasjon og gjennomgående representasjon. Temaene kom opp som følge av at departementet fikk svært mange henvendelser om forståelsen av likestillingsreglene i kommuneloven etter valget i 1995, jf kapittel 7.4. ”Oppmerksomheten må ses på bakgrunn av at § 59 om lovlighetskontroll gir hjemmel for å oppheve valg som er i strid med loven. (...) En del av henvendelsene departementet mottok, omhandlet lovligheten av ulike løsninger som ikke kunne sies å være direkte i strid med regelverket, men som måtte sies å være i strid med formålet med bestemmelsene. Et eksempel på dette var at representanter fra det samme partiet stilte to listeforslag til valg av formannskap. På det viset fikk partiet valgt inn to menn istedenfor en mann og en kvinne i formannskapet” (Ot prp nr 20 (1998-99):20).

Forholdet mellom kjønnsrepresentasjon og gjennomgående representasjon har vært oppe til behandling i Odelstinget to ganger mellom kommunevalgene i 1995 og 1999. Første gang foreslo ikke Regjeringen endringer i loven, det gjorde den derimot andre gangen. Ved valget i 1995 var reglene om kjønnsfordeling ikke absolutte i tilfeller hvor enten *kommunestyret sjøl* hadde vedtatt gjennomgående representasjon eller hvor organene *etter lov* skulle bestå av medlemmer fra kommunestyret. Spørsmålet om unntaket for gjennomgående representasjon burde endres, ble først tatt opp i vårsesjonen 1995-96, altså like etter kommunevalget (Ot prp 58 (1995-96)).

Proposisjonen pekte på at unntaket i kommuneloven går lenger enn likestillingsloven, i og med at unntaket i kommuneloven også gjelder utvalg der *kommunestyret sjøl* vedtar gjennomgående representasjon. KRD vurderte om reglene skulle innskrenkes til å gjelde organer som *etter lov* skal bestå av medlemmer fra kommunestyret, i praksis vil det si formannskapet/fylkesutvalget. Som begrunnelse framførte departementet at

- dersom mange kommuner innfører gjennomgående representasjon vil regelen kunne få større utbredelse enn forutsatt,
- gjennomgående representasjon kan innføres for å omgå reglene om kjønnsrepresentasjon,
- ved å fjerne reglene om unntak ved gjennomgående representasjon vil forholdene ligge bedre til rette for å styrke likestillinga (Ot prp nr 58 1995-96:13).

Departementet foreslo i denne omgang ikke endringer fordi kommunene i størst mulig grad skal organisere virksomheten sin som de sjøl vil. Departementet uttalte at ”.. *prinsippet om organisasjonsfrihet (er) så grunnleggende at det ikke bør innføres regler som underminerer prinsippet, med mindre tungtveiende hensyn taler for det*” (op.cit:13). De fleste høringsorganene støtta forslaget om at loven ikke skulle endres på dette punktet. Mange, deriblant Kommunenes Sentralforbund, understreka at endringen ville innebære en innskrenkning av det kommunale sjølstyret. Barne- og familiedepartementet og Likestillingsombudet uttalte imidlertid at de ikke kunne se ”*at det er tungtveiende grunner til at prinsippet om gjennomgående representasjon skal gå foran prinsippet om likestilling, som også er et overordnet prinsipp som det offentlige har ansvar for å gjennomføre. Det vil være lite heldig med regelverk som innebærer at offentlige organer faktisk kan velge seg bort fra likestilling*” (op.cit:14).

Spørsmålet om endring av unntaket for gjennomgående representasjon kom opp igjen i 1998 (Ot prp nr 20 (1998-99)). Departementet støtta seg denne gangen på ei evaluering fra valget i 1995 (NIBR 1996, brev til KRD). Hovedtrekket er, ifølge KRD, at andelen kvinner i kommunale/fylkeskommunale utvalg i stor grad avhenger av andelen kvinner i kommunestyre/fylkesting når medlemmene velges på grunnlag av gjennomgående representasjon. Departementet foreslo derfor: ”*Etter en helhetsvurdering, og under betydelig tvil, fremmes det forslag om at regler om kjønnsrepresentasjon skal gå foran evt. vedtak om gjennomgående representasjon. Tvilen knytter seg til å gripe inn i kommunenes frihet mht organisering. Reglene skal bare kunne avvikes i de tilfeller det er bestemt ved lov at organet som velges skal være medlemmer av kommunestyret, det vil i praksis si formannskap og fylkesutvalg*” (op.cit:24).

Blant kommunene var det varierende synspunkter da endringsforslaget var ute til høring. Av 116 uttalelser var 45 positive, 47 negative, mens 24 ikke hadde merknader til denne delen av forslaget. De som kom med positive tilbakemeldinger la vekt på viktigheten av å rekruttere kvinner til ulike politiske nivå, at partiene kan sikre kvinnerepresentasjonen i nominasjonsprosessen og at det politiske miljø skal utgjøre et tverrsnitt av befolkningen. De negative tilbakemeldingene understreka at lovendringen rokker ved kommunenes organisasjonsfrihet, at partiene ikke har avgjørende innflytelse på valgresultatet, at det blir en stor belastning for kvinner som velges inn i kommunestyret. Mange ønska også å avvente valglovutvalgets arbeid.<sup>50</sup>

KRD fremma forslag om endring av regler om gjennomgående representasjon våren 1999 (Ot prp nr 20 (1998-99)). Departementet argumenterte med at dette ikke var en vesentlig inngripen i organisasjonsfriheten. Gjennomgående representasjon kan også

---

<sup>50</sup> Valglovutvalget har vurdert valgordningen og kom med sin innstilling i NOU 2001:13.

ivaretas etter lovendringen, eventuelt i moderert form ved at varamedlemmer stepper inn der partiene ikke har nok kvinner i kommunestyret. KRD mente at kvinner ikke ville bli mer belasta fordi partiene, dersom de vil, kan finne kvinner utenfor kommunestyret til nemnder og utvalg. Kommuneloven legger ikke opp til at bare kommunestyremedlemmer er "ekte folkevalgte". Dessuten kan det diskuteres hva som er mest demokratisk, ifølge departementet, velgernes valg eller at personer av ulikt kjønn deltar i lokalpolitikken.

Når det gjelder retten til å stille flere listeforslag ved valg til politiske nemnder, viste departementet til erfaringer etter valget i 1995 hvor et parti stilte to lister for å få inn sine mannlige representanter. *"Prinsippet om kjønnsmessig balanserte utvalg kan således undergraves ved at et parti/en gruppe stiller to eller flere listeforslag"*, påpekte departementet (op.cit:29). Sjøl om omfanget av en slik omgåelse av loven syntes å være begrensa, ønska departementet å stenge muligheten til å omgå reglene om kjønnskvoltering ved å begrense retten til å stille mer enn ett listeforslag. KRD understreka at forslaget til lovendring innebar en prinsipiell endring ved at retten til å legge fram listeforslag flyttes fra det enkelte medlem av organet til flertallet av medlemmer som er valgt inn i organet for den enkelte liste. Av høringsinstansene som ga tilbakemelding sluttet 58 seg til forslaget, 17 gikk imot og 41 hadde ingen merknader. Begrunnelser for tilslutning og motstand ble ikke referert i proposisjonen.

## 5.4 Kontroverser kommer til uttrykk

I Stortinget redegjorde saksordfører fra AP for forslagene til endringer i kvoteringsreglene. Hun markerte innledningsvis et skille mellom flertallet (AP, KrF, SP og SV) og mindretallet ved å peke på den dårlige kvinnerepresentasjonen på Høyre og FrP sine lister til kommunevalget samme år. *"Etter å ha sett Høyrelista til kommunevalget i min kommune, er det kanskje ikke rart at Høyre går imot et slikt forlag, for på den lista var det 17 menn og 2 kvinner. Fremskrittspartiet har også generelt få kvinner på sine lister, og de vil heller ikke støtte flertallsinnstillingen"* (St.forhandl. nr 6 1998-99:361).

FrP kom raskt på banen med sterk motstand mot forslaget. En representant sa bl.a.: *"Også vi i Framstegspartiet ønskjer at det skal bli ein breiare representasjon av begge kjønna i kommunestyre, fylkesting, utval, råd og gjerne også i Stortinget. Vi er ikkje ueinige om målet, men vi er ueinige om vegen å gå. (...) No hindrar ein på ein måte kommunestyre og fylkesting i å ha ein gjennomgåande representasjon. (...) Ved at ein*

*skal tvinge dette igjennom og tette alle moglegheiter for ei skeivfordeling mellom kjønna, gjer at den gjennomgåande representasjonen ikkje lét seg gjennomføre. Då har ein lagt forholda til rette for at politisk arbeid kanskje for mange ikkje blir så interessant lenger. (...) I håp om å skape meir demokrati skapar ein faktisk med denne lova mindre demokrati og mindre engasjement. Det synest eg det er verdt å seie seg lei for” (St.forhandl. nr 6 1998-99:363). Høyre på si side trodde ikke at ”desse forholdsvis stivbeinte innskjerpingstiltaka er svaret på utfordringane i eit lokaldemokrati med tidvis sviktande engasjement” (op.cit:365).*

Innlegget fra FrP satte fart i debatten. Representanter fra alle partier som utgjorde flertallet i kommunalkomiteen tok ordet. En representant fra KrF argumenterte for at kvoteringsreglene vil føre til mer demokrati og bedre representativitet. *”..noen partier vil måtte gå utover kommunestyre- og fylkestingsrepresentantene for å få oppfylt 40 pst.-regelen ved valg til utvalg og komiteer. Dette vil føre til at flere mennesker blir deltakere i den lokalpolitiske hverdag, noe som etter mine begreper vil være med på å styrke lokaldemokratiet” (op.cit:364).*

SVs representant slo fast at *”alle forslag som har vært fremma for å bedre likestillinga, har blitt nedstemt og motarbeidet av høyresida, av Høyre og Fremskrittspartiet”*. Hun mente at Fremskrittspartiets argumenter var uten troverdighet. Likestillingssituasjonen i FrP, hvor nesten bare menn er representert, gjorde det vanskelig for SVs representant å tro at FrP kunne ha noen gode metoder for å rekruttere kvinner. *”Vi behandles ikke likt, vi motiveres forskjellig, vi belønnes forskjellig, vi opplever å bli inkludert eller ekskludert, også noen ganger etter gamle kjønnsrollemønstre” (op.cit:366)*. Hun viste til FrPs merknader til innstillingen, hvor de understreka at ved å innføre strenge kjønnskoteringsbestemmelser må *”dyktighet og egnethet for et verv (må) vike for kjønn”*. SV-representanten spurte om det er slik at FrP faktisk mener at menn er dyktigere og mer eigna enn kvinner, og at det er derfor kvinner er dårligere representert enn menn.

Venstre-representanten støtta SVs uttalelser: *”Fremskrittspartiet demonstrerer igjen en mangel på forståelse for likestilling og de tiltak som har gjort at vi i Norge er kommet såpass langt, tross alt, som vi har på dette området. Partiet (FrP) sier i innstillingen: ”Krav om kjønnsrepresentasjon betyr i all enkelhet prinsipielt at dyktighet og egnethet for et verv må vike for kjønn”. Dette avslører at partiet ikke har forstått det helt grunnleggende poenget: Vett og egnethet er likt fordelt mellom kjønnene, men kvinner og menn representerer ulike erfaringer, som må være med i politikken. Uten bevissthet om det og uten forståelse for mekanismene bak århundreders kjønnsdiskriminering oppnår en ikke likestilling” (op.cit:367).*

En annen representant fra FrP tok ordet: *”..rent prinsipielt vil jeg si at det at noen, f.eks en kvinne, kun i kraft av sitt kjønn skal gis forrang til politiske verv, mens andre, f.eks en mann, skal oppleve sitt kjønn som diskriminert når det gjelder muligheten til å drive politikk, er en merkverdighet. Det er heller ikke særlig demokratisk. Det er vel heller slik at det er en liten klikk med kvinnesakskvinner som tror at kvinners lyst til å delta i politikken øker dersom hun kan tiltvinge seg posisjoner ut fra disse kjønnskvoteringsreglene. Slike regler gir etter mitt syn også kvinnene et slags psykologisk handikap, der de føler seg underlegne og må ha en form for kunstig åndedrett for å kunne drive politikk”* (op.cit:368).

Etter dette beskyldte AP-representanten FrP sin representant for historieløshet og manglende respekt for den ene halvdel av befolkningen. KrFs representant betvilte at FrP var enige i målet, siden de tar opp temaer som *”kunstig åndedrett og diskriminering av menn”*. SP sin representant følte at hun var satt 30 år tilbake i tid. Men FrPs representant stod på sitt og hevdet at han hadde mange menn på sin side, også fra andre partier, som ble *”degradert på grunn av dette med kjønnskvotering”* ved siste valg (op.cit:369). Han mente også å ha belegg for å si at hans syn deles av flertallet av kvinnene i dette landet.

Debatten var svært frisk og følelsesladet fra begge sider. I denne sammenhengen ble konfliktene omkring likestilling og kjønnskvotering synlige fra Stortingets talerstol. Skillelinjene gikk mellom et offensivt FrP og et mer tilbaketrukket Høyre på den ene sida og temperamentsfulle innslag fra de øvrige partiene på den andre. Forslagene ble vedtatt i Odelstinget i april 1999 mot Høyre og FrP sine stemmer.

På spørsmål om det var tungt å få reglene om kjønnskvotering innarbeida i kommuneloven svarer Klundelien at *”nei, det var ikke spesielt tungt”*. I Stortinget var debattene, ifølge henne, forutsigbare, styrkeforholdet var kjent og resultatet ble som forventa.

Forberedelsene til lovendring ble gjort under AP-regjeringen (Jagland), mens sentrumsregjeringen (Bondevik I) sendte endringen ut på høring i januar 1998. Dette skjedde etter stortingsvalget og regjeringsskiftet høsten 1997. Ifølge departementet var det ingen *”kursendring”* i arbeidet med kvoteringsreglene som en følge av regjeringsskiftet. Skiftende regjeringer, men det samme politiske flertall, viste altså vilje til forsterking av kvoteringsregimet over tid.

## 5.5 Vurdering av aktører, argumenter og forståelser

Analysen av hvilke argumenter som kjennetegner utvikling av kvoteringsregimet i kommuneloven baserer seg på gjennomgangen av ulike forståelser av kjønnsrettferdighet i kapittel 4. Diskusjonene blant politikere og andre aktører på sentralt nivå forteller hvordan likestilling og kjønnskvoltering blir konstruert og hvordan problemet framstilles. De gir også inntak til å forstå synspunkter på årsakene til lav kvinnerepresentasjon, hvilke effekter argumenter og forståelser kan ha og hva som forblir uproblematiskert i diskursene, jf underkapittel 2.3.1.

Kvoteringsreglene i lovforslaget har, etter mitt syn, fått sterkt gjennomslag i lovverket. Sjøl om kvoteringsreglene tidligere var nedfelt i likestillingsloven, har de blitt forsterka i kommuneloven. Kommunelovutvalget bestreba seg på å utforme effektive regler. Intensjonen var å utforme entydige og konkrete regler og smutthullene er forsøkt tettet over tid.

Hvordan konstruerer kommunelovutvalget og stortingspolitikerne temaet *likestilling* i forbindelse med kommunelovarbeidet? Kvinnerepresentasjon i politikken er det eneste likestillingspolitiske spørsmålet som fikk innpass i loven. Det betyr at likestilling konstrueres snevert og lukker seg om fenomenet politisk representasjon. ”Likestilling i kommunene” er avgrensa til kvinneandelen i politiske utvalg. Langt flere likestillingspolitiske tema kunne vært relevante for kommuneloven. Lovutvalget trekker sjøl fram at samfunnsstrukturene, særlig arbeidsdelinga mellom kjønnene, virker negativt for kvinners deltakelse i politikken. Utvalget problematiserer arbeidsdelinga og peker på at kvinner har hovedansvar for arbeid i hjemmet. Menns manglende ansvarstaken i hjemmet holdes utenfor diskursen. Slik sett lar kommunelovutvalget de tradisjonelle kjønnsrollene stå uproblematiskert.

Derimot påpeker utvalget hva kommunene kan gjøre for at det skal bli lettere å kombinere rollen som folkevalgt, yrkesaktiv og mor/husmor. Utvalget ser ikke spørsmål om arbeidsdeling mellom kjønnene som ei oppgave for sentrale myndigheter. Det overlater utvalget til kommunene. Likestilling i politikken konstrueres som et problem som kvinner trenger hjelp til å løse og kommunene pekes ut som ansvarlige. At menn i bestemte posisjoner på ulike måter kan være ansvarlige for den skjeve arbeids- og maktfordelinga i samfunnet forblir uproblematiskert (Pincus 2002). Ansvar for rekruttering til politiske posisjoner ligger helt konkret hos de politiske partiene. Likevel framstår ikke partienes handlinger som noe sentralt tema, eller som noe problem i diskursene. Effektene av utvalgets problemformulering blir at ”kommunene”, ikke de politiske partiene lokalt, pålegges å hjelpe kvinner til politisk representasjon.



Det er interessant å merke seg at de to mest sentrale aktørene i lovutvalget fremma kvoteringsregler på bakgrunn av ulike rasjonaler. Utvalgsmedlem Klundelien hadde målsettinger om rettferdig fordeling av politiske posisjoner og fremme av kvinneinteresser som begrunnelse for sitt engasjement. Økt kvinnerepresentasjon blir et sjølstendig mål. Lederen Bernt hadde ikke rettferdighet i tankene, men var derimot inspirert av omsorg for demokratiet. Han mente at folkestyret trengte å ta i bruk alle tilgjengelige ressurser. Bernt gikk altså ikke inn for kjønnskvotering for kvinnenes skyld, men for folkestyrets. Økt kvinnerepresentasjon blir dermed et virkemiddel for å nå målet om et levende folkestyre. Dersom det lokale folkestyret i Norge fungerte slik at en rekke mannlige kandidater slåss om tilgangen til politiske posisjoner, ville ikke økt kvinnerepresentasjon da vært et relevant tema for kommunelovutvalgets leder?

Hvilke tema forblir utematiserte når likestilling lokalt framstilles smalt? Kommunale likestillingsutvalg kunne vært et relevant tema for kommuneloven. Det er vel kjent at likestillingspolitikken har hatt problemer med å få fotfeste lokalt (Halsaa og van der Ros 1989, Guldvik 1992, 1996, Halsaa 1995, van der Ros 1997). Klundelien mener at *”en kunne tenke seg en lovfesting av likestillingsutvalgene, men det stred mot organisasjonsfriheten i kommunene. Derfor ble ikke det gjort”*. Det framstår motsetningsfylt at likestilling i form av kjønnsbalanse i politiske utvalg har forrang i forhold til lokalt sjølstyre, samtidig som organisasjonsfriheten i kommunene går foran reguleringer som tar opp likestilling i bredere forstand. Det kan tenkes at den kvinnepolitiske alliansen på sentralt nivå opptrådte strategisk og la seg på et minimum for å få inkludert likestilling i kommuneloven overhode. Men det er også mulig at de ikke fant det rimelig å lovfeste likestilling i bredere forstand, for eksempel i form av lokale likestillingsutvalg.

Lovfesting av kommunale likestillingsutvalg kunne ført til ei videre ramme for likestillingspolitikken, både med tanke på kommunen som arbeidsgiver og som tjenesteyter, i tillegg til kommunen som politisk organisasjon (Guldvik 1992). Konstruksjonen av den likestillingspolitiske praksis til å handle utelukkende om kvinnerepresentasjon, var kanskje det minst ubehagelige likestillingspolitiske avbikt for kommunelovutvalget. Kvoteringsreglene ble en symbolsak, som signaliserte at sentrale politikere tok likestilling alvorlig. Men effektene av en snever innramming er at en rekke likestillingspolitiske spørsmål ikke kommer opp på dagsordenen.

### 5.5.1 Tilhengere og motstandere

Hvilke posisjoner inntar aktørene som deltar i diskursen om kvoteringsregimet i kommuneloven? Hvem posisjonerer seg som innovatører, dvs. at de eksplisitt argumenterer for kjønnskvoltering? Og hvem kan karakteriseres som ”harde nøtter”?

Flere aktører har posisjonert seg som innovatører for å innarbeide kvoteringsregler i kommuneloven. Ifølge Klundeliens øvet kvinnegrupper i mange av de politiske partiene et tverrpolitisk press for å sette kvinnerepresentasjonen i kommunene på dagsorden. Flertallet i kommunelovutvalget la dessuten et godt grunnlag for kvoteringsreglene. Lederens betydning for den tekniske utformingen av regimet er allerede nevnt. Klundeliens posisjon innen feltet hadde betydning for den oppmerksomhet spørsmålet fikk i utvalget. I tillegg var departementets utredninger svært grundige. KRD posisjonerte seg som ekspert og framførte omfattende vurderinger og prinsipielle begrunnelser for innføringen av kvoteringsregimet.

Tilslutningen var imidlertid mer forbeholden blant høringsinstansene. Ved behandlingen av sjølve loven hadde flere kommuner og fylkeskommuner motforestillinger, men ”det store flertallet” sluttet seg til utvalgets forslag (Ot prp nr 42 (1991-92)). Da det første gang kom opp spørsmål om endringer i form av innstramminger i loven, var ikke entusiasmen stor blant de som ble hørt. De fleste høringsinstansene ga sin tilslutning til status quo, dvs. at loven *ikke* skulle endres med tanke på forholdet mellom kjønnsrepresentasjon og gjennomgående representasjon. Unntakene var Barne- og familiedepartementet og Likestillingsombudet. Disse organene kunne ikke se hvorfor hensynet til likestilling, som også er et overordnet prinsipp, skulle ha vikeplikt for hensynet til organisasjonsfrihet (Ot prp nr 58 (1995-96):14).

I 1998-99 ble det, etter nøye vurderinger, fremma forslag om endringer på dette punktet i loven. 116 kommuner, dvs. ca en firedel, kom med synspunkter i høringen. Av disse uttrykte like mange tilslutning som motstand, i og med at 45 var eksplisitt positive og 47 eksplisitt negative. 24 kommuner hadde ingen merknader til dette punktet. Hva mente de øvrige 319 kommunene? Det er ingen grunn til å anta at de var enige i lovforslaget og dermed ikke ga høringsuttalelse. Kommunene får mange saker til høring, og det kan være noe tilfeldig om de gir uttalelse eller ikke. Flere av politikerne i valgmenndene som jeg var i kontakt med etterjulsvinteren 1999, var for eksempel ikke klar over forslaget til endringer av loven. Jeg finner ingen grunn til å gjette hvordan kommunene ville ha posisjonert seg, men vi kan gå ut fra at meningene var høyst forskjellige lokalt.

Hva så med stortingspolitikkerne? Flertallet av politikkerne i Odelstinget gikk inn for reglene. Mange av dem posisjonerte seg som innovatører, sjøl om innovatørrollen ikke var like eksplisitt blant alle politikkerne. AP, SV og Venstre var som forventet pådrivere for kvoteringsregler. Det er også verdt å merke seg at representanter fra Senterpartiet og KrF støtta opp om det ”sterke” kvoteringsregimet. I forhold til de såkalte høyre- og venstreaksene i politikken er sentrumpartiene vanskeligere å plassere på en skala for og imot kjønnskvoltering. Men SP og KrF har, i likhet med Venstre, SV og AP, vedtatt kvotering i egne partier. På den bakgrunn er det ikke overraskende at de posisjonerte seg som kvoteringstilhengere. På den andre sida liker for eksempel SP å stå fram som forkjemper for det lokale sjølstyret. I denne sammenhengen måtte sjølstyret, med tanke på gjennomgående representasjon og muligheter til å stille flere lister, vike for en sentralstyrt likestillingspolitikk.

Ikke uventa posisjonerte høyresida i Odelstinget, dvs. Høyre og Framskrittspartiet, seg som motstandere av loven. Høyre gikk inn for kjønnskvoltering som prinsipp, riktignok i form av et svakere regime enn det som var foreslått. Høyres representanter støtta forslaget om kvotering ved flertallsvalg og at listeforslagene til forholdstallsvalg skal bestå av minst 40 prosent fra hvert kjønn. De argumenterte ikke prinsipielt imot lovregulering av kjønnskvoltering, men de avviste at det underrepresenterte kjønn skulle rykke opp hvis ”kvoten” ikke ble oppfylt. Høyre aksepterte at staten har en rolle i likestillingspolitikken og dessuten prinsippet om kjønnskvoltering. Men å gjøre reglene så sterke at de blir tvingende for kommunepartiene, det kunne ikke Høyre akseptere. Høyre framførte argumenter mot kvoteringsreglene, men i et moderat omfang og med moderat styrke. FrP avviste både målet om en offentlig likestillingspolitikk og tiltak for å øke kvinneandelen, med temperament og kraft. De posisjonerte seg som ”harde nøtter” i denne sammenhengen, jf underkapittel 4.2.3.

Dokumentstudiene viser at forslag til innstramminger i loven skapte mer uttalt motstand i høringsrundene enn hva loven gjorde da den ble behandla i Stortinget. Studier fra Latin-Amerika viser at innføringen av kvoteringsregler går glatt dersom reglene har svak utforming og ikke representerer noen trussel om at mannlige politikere må tre tilbake til fordel for kvinnelige politikere (Htun og Jones 2000). Det samme kan være tilfellet i Norge. Da loven ble vedtatt i 1992 var mange enten klar over at det gikk an å manipulere reglene, eller de var ikke oppmerksomme på hva som lå i reglene. Derfor kom det fram lite motstand. Etter valget i 1995 var de fleste politikere kjent med hva reglene gikk ut på. Mange så at endringer ville bety mindre rom for å omgå loven og det ga grunnlag for motstand.

Det er ikke uvanlig at innovasjon og forandringsarbeid fører til motstand. Dess mer endringer avviker fra den etablerte praksis, dess mer motstand i organisasjonen (Van Meter og van Horn 1975). Slik sett følger motstanden mot kjønnskvotering et kjent mønster. Da reglene ble stramma til, kom også motstanden til overflaten. *Forsterkinga* av reglene medførte betydelig avvik fra den etablerte politikken, noe som bidro til at *kontroverser* i form av uttalt motstand i 1999 ble sterkere enn i forbindelse med lovprosessen først på 1990-tallet, da *prinsippet* om kjønnskvotering ble innarbeida i loven. En av grunnene til relativt høy grad av *konsensus* da reglene først ble vedtatt i kommuneloven, er at kvoteringsregler allerede var nedfelt i likestillingsloven. Dersom ordninga hadde vært helt ny ville motstanden antakelig kommet enda sterkere til uttrykk. Likevel er den aktive motstanden klar og tydelig i debattene om kvoteringsreglene. Det står i motsetning til at diskusjoner om iverksetting av andre likestillingspolitiske tiltak i stor grad møter passiv motstand (Pincus 2002).

Samtidig har det likestillingspolitiske klimaet betydning for hvordan forslagene til kvoteringsregimet og forsterking av regimet ble mottatt. Tidsånden rundt 1990 var positiv i forhold til kvinners politiske deltakelse. Det skyldes bl.a. ”arven etter Gro”. Gro Harlem Brundtlands andre regjering (1986 – 1989), som har fått betegnelsen ”kvinneregjeringa”, utgjorde et kjønnspolitisk hamskifte (Skjeie 1999b). Utover 1990-tallet kom det et noe ”kaldere” likestillingspolitisk klima i kommunene. Mange var blitt trøtte av ”maset” om likestilling. I politiske kretser stod integreringstankegangen sterkt og såkalte særtiltak for kvinner tilsvarende svakt (Guldvik 1996).

Med utgangspunkt i lovprosessen tolker jeg det slik at aktører på nasjonalt nivå har fått gjennomslag for sine interesser ved innføringen av kvoteringsregler. Politikere på nasjonalt nivå konstruerte likestilling i lokalpolitikken som et interessefelleskap mellom lokale kvinnelige politikere og politikere på nasjonalt nivå. I praksis fantes det imidlertid ikke noen kvinnepolitisk bevegelse på lokalnivået som rettet press oppover mot politikere i de sentrale partiapparatene. Dermed kom initiativet og den sterkeste motiveringa for kvotering ovenfra. Slik sett var det ingen, verken statsfeministisk eller kommundefeministisk, allianse av aktører som fremma initiativ nedenfra (Hernes 1987). Sentrale politikere vurderte det slik at kommunene må utsettes for press fra sentralnivået for å gjennomføre likestillingsprosjektet. Nasjonale regler ble ansett for nødvendig for å utjevne kjønnsfordelinga lokalt. Kjønnskvotering er sentralnivåets *hjelp til kvinner* på lokalnivået. Dermed måtte det lokale sjølstyret vike. Som vi skal se i kapittel 6, har en del aktører på lokalnivået hatt vanskelig for å akseptere en slik inngripen fra ”oven”.

### 5.5.2 Kvoteringsargumenter og kjønnsrettferdighet

Hvilke argumenter preger de politiske diskursene og hvilke forståelser av kjønn og rettferdighet ligger til grunn? Omtales kjønn på individuelt, strukturelt og/eller symbolsk nivå? Kan vi finne rettferdighetsperspektiver som bygger på fordeling og/eller anerkjennelse?

Ei likere kjønnsfordeling i politikken vil, ifølge flertallet av aktørene, bidra til ”å styrke likestillingen i kommunene”. Likestilling er et kjernebegrep som gir sterke konnotasjoner om at ”likestilling” er noe entydig positivt og støttes av alle. Argumentene er konsensusorienterte (Magnusson 2000). Det er ingen klargjøring eller diskusjon av hva som ligger i likestillingsbegrepet. Det tas for gitt at alle ”vet” hva likestilling er. Målet om ”å styrke likestillinga i kommunene” brukes både i departementets merknader, av kommunal- og miljøvernkomiteens flertall og av politikerne fra flertallet som har ordet i debatten i Odelstinget. Diskursen konstrueres slik at de som er mot kvotering også er motstandere av likestilling. Det er tilsynelatende en felles forståelse av hva som er bra for ”likestillinga”, uten at noen reflekterer over hva som ligger i likestillingsbegrepet og hva som eventuelt skal holdes utenfor.

”Å styrke likestillinga i kommunene” er hovedargumentet for å ta regler om kjønnskvalotering inn i kommuneloven. Det tas for gitt at kvinner fremmer likestilling. Hvorvidt kvinner fremmer likestilling gjennom ei lik fordeling av kvinner og menn, dvs. politikken form, eller ved at kvinner gjennom sine spesifikke erfaringer kommer til å endre innholdet i politikken, er ikke eksplisitt uttrykt.

Mindretallet i kommunelovutvalget og i kommunal- og miljøvernkomiteen støtter målet om ”mest mulig likestilling”. ”Likestilling i kommunene” er akseptert som noe positivt også blant politikere på høyresida. Men mindretallet kommer med sine motargumenter, nemlig hensynet til demokrati og lokalt sjølstyre. Reglene vil gå utover ”kandidater nominert på demokratisk vis”, og det vil ”forrykke den politiske balansen slik den er fastsatt av velgerne i valg”. Motstanderne lukker diskursen om sin egen forståelse av demokrati, en forståelse som ikke nødvendigvis står i motsats til likestilling, men som strider mot kjønnskvalotering. Når ”likestilling” og ”demokrati” settes opp som motpoler, må kvotering for å oppnå likestilling vike, etter høyresidas syn.

De to hovedargumentene om ”likestilling” versus ”demokrati” er antagonistiske og ”kjemper” om hegemoni. Aktørene opprettholder sine konstruksjoner og gjentar de samme argumentene i hver ny fase av prosessen. Det faktum at begge politiske ståsteder handler om demokrati, men med ulike tilnærminger til virkemiddelbruk og innhold, blir ikke problematisert. Høyresida tar opp forhold omkring demokrati i betydingen

velgerinnflytelse og folkestyre. Den bygger på ideene om at ett individ har én stemme. Velgerne har gjennom valg vist sine preferanser, og politikerne må respektere velgerne om de liker det eller ikke. Politikerne utgjør ikke en elite som kan overprøve velgerne, ifølge Høyre og FrP sitt syn.

Kjønnskvoltering for å oppnå ”likestilling” handler, slik tilhengerne ser det, om demokratiske resultater av politiske prosesser. I forholdet mellom likestilling som like muligheter versus likhet i resultat har sentrumspartiene og venstresida valgt resultatlikhet. De aksepterer sentralstyring for å oppnå målsettinga om likestilling lokalt. Det er bare KRD som problematiserer det prinsipielle skillet mellom hva som er mest demokratisk, velgernes valg eller at personer av ulikt kjønn deltar i lokalpolitikken (Ot prp nr 20 (1998-99):25).

Flertallets argumenter for kvotering handler om rettferdighet både i form av fordeling og anerkjennelse. Fordelingsrettferdighet tematiseres for eksempel i utsagn som ”mest mulig lik fordeling av begge kjønn”, ”likeverdig representasjon i folkevalgte fora”, ”likeverdige muligheter til å utøve demokratiet”. Anerkjennelse uttrykkes gjennom utsagn om at ”kvinner og menn representerer ulike erfaringer, som må være med i politikken”. Aktørene konstruerer kvinner og menn som både like og forskjellige. Argumentasjonen beveger seg i hovedsak på det politisk, strategiske plan, jf underkapittel 4.2.1. Aktørene understreker behovet for virkemidler som kan rette opp ulikhetene i politisk representasjon. Jeg tolker tilhengerne dit hen at de er opptatt av likhet i statistisk representasjon. Samtidig framhever de behovet for pluralistisk representasjon i form av at flere perspektiver får innpass i politikken på bakgrunn av ”kvinner og menn representerer ulike erfaringer”, jf underkapittel 3.1.4.

Også mindretallet tar opp rettferdighetsspørsmål, men de er opptatt av at foreslåtte mannlige kandidater diskrimineres som en følge av kvotering. Likebehandling framstår som det høyeste rettferdsprinsipp. Motstanderne argumenterer i tråd med ei streng fortolkning av en liberal posisjon og avviser derfor positiv behandling og kvotering som virkemiddel for å oppnå likestilling mellom kjønnene, jf underkapittel 3.2.1.

Det er relativt få aktører som tar i bruk nytte- og interesseargumenter. Kommunelovutvalget legger vekt på ”utnyttelse av hele rekrutteringsgrunnlaget”, og noen av tilhengerne påpeker behovet for ”bredere representasjon”. Dette tolker jeg som uttrykk for nytten av at både kvinners og menns erfaringer kommer fram i beslutningsprosesser. Venstre og SV sine representanter framhever at kvinner og menn er forskjellige og de behandles forskjellig. Diskursen framstiller forskjeller i erfaringer på grunnlag av sosialt kjønn.

En av representantene trekker fram tre prinsipielle argumenter for likestilling og kjønnskvoltering: rettferdighet, interessemotsetninger og representativitet. Det første handler om "likeverdige muligheter til å utøve demokratiet". Jeg tolker det som uttrykk for både fordelings- og anerkjennelsesrettferdighet. Rettferdige ordninger skal sørge for at kvinner kan delta på like vilkår fordi de er likeverdige med menn. Det andre argumentet bygger på forskjeller mellom kjønnene. Kvinner må delta på like vilkår fordi kvinner og menn har forskjellige, til og med motstridende, interesser. Interessene skal fremmes og brytes i den kommunale, demokratiske prosessen. I mi fortolkning gir det uttrykk for at pluralistisk representasjon er ønskelig, fordi det åpner både for at kvinners interesser kan stå i konflikt til menns interesser, men at også kvinners interesser kan variere. Til sist handler det om tilliten til folkevalgte organer. Skjev kjønnsfordeling svekker legitimiteten til de vedtak som fattes i politiske organer.

Det er interessant å merke seg at debatten rommer få utlegninger av "kvinner" og "menn". Aktørene kommer i liten grad inn på hva kvinner som "nykommere" i politikken "er" eller hva de skal bidra med. Kvinner er i liten grad definert eksplisitt i forhold til menn. Ideer om biologiske forskjeller mellom kjønn er ikke framtrede, men kvinner konstrueres som omsorgspersoner med begrensa tid til politisk arbeid. Kvinnerepresentasjon framstilles som "likestillingspolitisk praksis", uten nærmere begrunnelse. Spesielt interessant er det at tilhengerne i liten grad synes å argumentere for hvorfor kvinner skal delta i politikken. Det kan bety at de oppfatter kvinner som egne politiske subjekter med sjølsagte rettigheter knytta til politisk representasjon (Holli 1996).

FrPs representanter understreker at kjønnskvoltering fører til at "dyktighet og egnethet må vike for kjønn". Utsagnet gir rom for ulike tolkinger. I utgangspunktet kan utsagnet betraktes som et prinsipielt argument uavhengig av hvilket kjønn det er snakk om: På bakgrunn av liberale ideer skal hvert individ velges på grunnlag av kompetanse. Jeg tolker FrPs argumenter slik at de forutsetter at rekrutteringsprosessene til politikken er rettferdige slik de foregår i dag. De anser det ikke som sannsynlig at kvinner, på grunn av sitt kjønn, kan møte barrierer i kampen om politiske posisjoner. Dersom kjønn innføres som politisk kategori og et kriterium for utvelgelse, vil det forrykke rettferdigheten i systemet, slik FrP framstiller det.

Konstruksjonen av et allerede rettferdig rekrutteringssystem forsterkes når FrP mener at kompetanse er det mest relevante rekrutteringskriterium. Hva som er kompetanse i politisk representasjon, hvem som definerer "riktig" kompetanse og hvordan rekrutteringsprosessene foregår problematiseres ikke. Kompetanse framstilles som en motsats til kvotering. Ingen tematiserer at i praksis er kompetanse og kvotering to

forhold som anvendes samtidig, men at de sjelden opptrer som *likeverdige prinsipper*, fordi prestasjon eller kompetanse vil være den dominerende faktor i et kvoteringssystem (Campbell 1996, Teigen 1999).

SV og Venstre tolker FrP slik at dyktighet og egnethet kobles til menn og at kvinner vil forringe kvaliteten. Dersom denne fortolkinga er riktig, gir det signaler om at FrPs representant oppfatter kvinner og menn som forskjellige på ontologisk nivå, og ikke likeverdige. Menn rangeres da hierarkisk over kvinner med tanke på politiske kvalifikasjoner (Lotherington 2002).

Argumentasjonen mot kjønnskvoltering på nasjonalt nivå handler i stor grad om andre forhold enn kjønn. I tillegg til demokratiproblemene nevnt over, skaper kjønnskvoltering problemer bl.a. i forhold til lokalt sjølstyre og gjennomgående representasjon. Dessuten fører kjønnskvoltering til sviktende engasjement i lokalpolitikken, ifølge noen av motstanderne. Kjønn framstilles i denne sammenhengen som en lite relevant politisk kategori. Motstanderne avviser å gå inn i diskurser om kjønnsrettferdighet, dvs. at de benekter relevansen av kjønn.

Språket som rammer inn diskursene om kjønnskvoltering i de offentlige dokumentene er hovedsakelig kjønnsnøytralt, sjøl om det går fram av forarbeidene til loven at den lave kvinnerepresentasjonen er grunnlaget for lovreglene (NOU 1990:13). Kjønnsnøytrale framstillinger usynliggjør den underliggende kjønnsstrukturen i samfunnet. Bare ett avsnitt i utredningen av kommuneloven problematiserer at kvinner i liten grad er representert i folkevalgte organer pga skjev arbeidsdeling mellom kjønnene. Den ulike maktfordelinga mellom kvinner og menn i samfunnet ligger utenfor diskursens rammer.

Med tanke på forståelser av kjønn på ulike nivå, ser vi at manglende kvinnerepresentasjon av enkelte tilskrives forhold ved individuelle kvinner. Motstandere av kvotering, både i kommunelovutvalget og blant høringsinstansene, peker på at det er vanskelig å få kvinner til å stille til valg. Ut fra en slik framstilling er det tilbudssida som svikter med tanke på rekruttering av kvinner (Norris og Lovenduski 1995). Når manglende kvinnerepresentasjon konstrueres som resultatet av kvinners individuelle valg, trenger verken partiene eller den enkelte (mannlige) politiker å ta ansvar. Verken arbeidsdelinga i samfunnet eller arbeidsmåter i partiene får plass innfor rammene av en slik diskurs.

Kjønnete samfunnsstrukturer er påfallende fraværende i diskursene om kjønnskvoltering. Det er bare KRD som holder fram arbeidsdelinga som den viktigste årsaken til kvinners relativt lave politiske representasjon. Ingen andre aktører reiser problemstillinga.



Departementet har imidlertid ikke foreslått målsettinger eller virkemidler på dette område. Det kan, med rette, hevdes at kommuneloven ikke løser alle problemer. Likevel er rammebetingelsene uhyre viktige for politisk deltakelse. Kvinner får ikke mer tid til politisk virksomhet sjøl om de er til stede i politiske organer, om ikke andre viktige forutsetninger endres. Fedrekvote er en start, men det mangler fortsatt mye på at menn tar like mye ansvar som kvinner for barneomsorg og omsorg for andre familiemedlemmer.

Likestillingsbegrepet har en sterk symbolfunksjon i Norge. Likestilling mellom kjønnene er akseptert som en ettertraktelsesverdig målsetting på de fleste felt i samfunnslivet (Nagel 1995). Men spør vi folk om hva de legger i begrepet likestilling er svarene mangfoldige. Det finnes ikke en ens forståelse av begrepet (Magnusson 2000). Allikevel bruker aktører fra ulike politiske leire likestilling som et symbol på noe positivt. Det stilles sjelden spørsmål ved "hvorfor likestilling" og "hva slags likestilling". Føllesdal (1999) påpeker at vi ikke kan ta for gitt at all likhet er verdifull, men tvert imot at noen former for ulikhet er rimelig. Men det er behov for å avklare når likeverd krever lik behandling, og når likeverd isteden krever strukturelle endringer for å respektere forskjeller mellom individer (op.cit:164). Slike diskusjoner er ikke reist i kommunelovprosessen.

Demokratidiskursene handler om symbolproduksjon. Begrepet demokrati konnoterer positive verdier. Den som går imot det som betegnes som demokratiske ordninger er per definisjon udemokratisk. Både motstandere og tilhengere av kjønnskvolteringer heiser demokratifanen høyt for å legitimere sine standpunkter. Når demokrati og likestilling blir hovedargumentene i kvoteringsdebatten er det nesten uunngåelig at ikke diskriminering blir et viktig argument både for og imot kvotering (Teigen 2000). Motstanderne hevder at menn diskrimineres som en følge av kvoteringsreglene. FrP oppfatter det til og med så sterkt som at kvinner gis forrang, "kun i kraft av sitt kjønn", mens "menn opplever sitt kjønn som diskriminert". Tilhengerne påberoper seg derimot retten til å forskjellsbehandle for å rette opp tidligere tiders diskriminering og for å skape mer rettferdige rekrutteringssystemer.

FrP tegner sterke symbolske bilder av hvilke udemokratiske krefter som er i sving for å motarbeide skjevfordelinga av kjønn i politikken. De konstruerer motsetninger mellom "en klikk kvinnesakskvinner" som ønsker å "tiltvinge seg posisjoner" og "andre kvinner" som slett ikke ønsker slikt "kunstig åndedrett" for å delta i politikken. Ved å sette grupper av kvinner opp mot hverandre på denne måten skaper FrP forestillinger om en liten gruppe dominerende "rødstrømper", som utøver udemokratisk tvang på vegne av det store flertallet av kvinner. For sympatisører, langt utenfor FrPs egne

rekker, vil det da ikke være noen tvil om hvor de må plassere seg for å ivareta viktige ”demokratiske” verdier. Den sterke symboleffekten av FrP sine utsagn bekrefter inntrykket av at de er ”harde nøtter” i forhold til kjønnskvoltering og offentlig likestillingspolitikk.

Analysen av diskurser omkring utvikling av kvoteringsregimet synliggjør en prosess på nasjonalt nivå som i første fase preges av konsensus i form av relativt lite diskusjon og hvor kontroversene blir mer tydelige når kvoteringsregimet forsterkes. Neste kapittel viser hvilke argumenter som kjennetegner iverksetting på lokalt nivå.

## 6 Kvoterings mange meningsuttrykk - Aktørene lokalt

Arbeidet i valgmennda beskrives som ”hestehandel” og ”kjøp og salg av posisjoner”. I en av nemndene uttrykker de seg slik: *”Først teller vi opp stemmene”. ”Så teller vi opp mandatene”. ”Og så hestehandler vi - mange ganger. Og vi blir ikke enige”. ”Og så hender det at velgerne har strøket kvinnene da, vet du. Og da er vi lei oss”.*

Kapitlet kaster lys over arbeidet valgmennda gjør for å sette sammen medlemmer i politiske nemnder etter at nytt kommunestyre er valgt. Empirien skal bidra til kunnskap om hvilke argumenter som kjennetegner iverksetting av kvoteringsregimet lokalt og hvilke forståelser av kjønnsrettferdighet som ligger bak. Datamaterialet i denne delen av avhandlinga er innhentet ved hjelp av gruppeintervju med medlemmer i de kommunale valgmenndene, hovedsakelig etter valget i 1995.<sup>51</sup> Jeg trekker fram en del eksempler eller ”sceneklipp” fra diskursene i nemndene.<sup>52</sup> ”Sceneklippene” viser situasjoner som belyser sentrale tema i intervjuene og typiske framstillinger fra informantene. De fleste tema har, med varierende tyngde, vært oppe til diskusjon i alle valgmenndene. Eksemplene belyses ved hjelp av sitater som knyttes til kommune og person ved hjelp av bokstav og nummer, for eksempel (A1).<sup>53</sup> Sitatene følges av informasjon om informantens partitilknytning og kjønn.

Problemforståelser omkring kjønnskvoteringsregimet er langt mer sammensatte på lokalt enn på nasjonalt nivå, og dermed varierer også diskursene mer. Jeg forsøker å trekke fram hele spekteret av framstillinger om kjønnskvotering i politikken. Kapitlet innledes med beskrivelser av prosessene i etterkant av valget, før arbeidet i valgmennda tar til (kapittel 6.1). Deretter følger en relativt omfattende beskrivelse og analyse av 8 ”sceneklipp” med ulike framstillinger av kjønnskvotering i kapittel 6.2. Hva aktørene vurderer som årsakene til lav kvinnerepresentasjon i lokalpolitikken tas opp i kapittel 6.3, og hvilke effekter forståelsene har tematiseres i kapittel 6.4. Interaksjonen i nemndene får oppmerksomhet i kapittel 6.5. Hvert kapittel inneholder empiriske beskrivelser og analyser av de empiriske funnene. I kapittel 6.6 analyserer jeg aktørens tilslutning eller motstand, type argumenter og forståelser av kjønn og rettferdighet. Kapittel 6.7 tar til slutt opp hvilke trekk ved konteksten som bidrar til ulike framstillinger av kjønnskvotering i valgmenndene.

---

<sup>51</sup> Dersom empirien omhandler valget i 1999 er det presisert i teksten. Der årstall ikke er tatt inn i teksten er datamaterialet knytta til valget i 1995.

<sup>52</sup> Begrepet sceneklipp er inspirert av Hovden 2000a.

<sup>53</sup> Det er en intervjuperson fra kommune A, med kjennetegn nr 1 i mitt materiale.

## 6.1 Innledende runder i valgnemnda

Valgnemndene velges av formannskapet eller kommunestyret etter hvert kommunevalg og de består hele kommunestyreperioden. Det er gjerne en av de mest sentrale politikerne i hvert parti som sitter i valgnemnda. Nemndene har ikke noe skriftlig mandat, men deres oppgave er å foreslå representanter til alle politiske utvalg som skal besettes i kommunen, samt å foreslå representanter til nyvalg eller suppleringsvalg i kommunestyreperioden.

### 6.1.1 Innledende arbeid før valgnemnda er etablert

*”Etter valget innkaller det partiet som har hatt ordføreren til det første møtet, for å forsøke å konstituere et flertall. Det er som regel å få på plass ordfører og varaordfører som er det viktigste temaet de første ukene” (B1 – AP, mann).*

*”Det er spørsmål om hva vi gir fra oss av posisjoner som vi ellers ville hatt i form av ei gruppe på 10 representanter. Vi kunne vært flere fra vårt parti i formannskapet hvis vi ikke hadde gitt fra oss plasser, men det er en del av handelen. Og sånn drev vi på fra vår side. Hva ville KrF ha og hva ville Høyre ha for å støtte oss? Så ble vi enige om det. Men det er en ren handel, kan du si” (E1 – SP, kvinne). ”Ja, en ren hestehandel med kjøp og salg av posisjoner” (E4 – SV, mann).*

Når det er enighet om hvem som utgjør kommunestyrets flertall og mindretall etter valget, og eventuelle samarbeidskonstellasjoner, er fordelinga av posisjoner klar. Fordelingsnøkkelen i kommunestyret legger føringer for den partipolitiske sammensetningen av utvalgene. Forhandlingsfasen rett etter valget er den viktigste etappen for partiene: *”Alt foregår før vi kommer i valgnemnda. Så når vi kommer til valgnemnda er egentlig alt avgjort. Da er det litt her og litt der. Men akkurat det med kjønnsmessig fordeling er ikke så mye inne i bildet i de innledende faser” (E4 – SV, mann).*

Deretter har de enkelte partier møter hvor de avgjør hvilke utvalg de ønsker å prioritere. Spesielt viktig er det å få leder eller nestleder i utvalg som partiene ser som viktige og på politikkområder de ønsker å prioritere.

### 6.1.2 Valgnemnda fordeler først posisjoner, så personer

Det første møtet i valgnemnda brukes gjerne til å fordele posisjoner, ikke personer. Partiene kommer i første omgang med ”ønskelister” for hvilke utvalg de vil være

representert i. Nemnda blir så enig om hvor mange representanter de ulike grupperingene skal ha i utvalgene, og fordelinga av leder- og nestlederfunksjoner.

Kjønnsfordeling blir først tema når valgnemnda helt konkret skal diskutere hvem som skal sitte i de ulike utvalgene. Informantene sier at partiene legger stor vekt på hvilke posisjoner representantene for partiet sjøl ønsker. Den enkeltes ønsker kombineres med hvilke politikkområder partiet vil prioritere i valgperioden: *”Valget er en kombinasjon av hva partiene ser at de har av ressurser og personer, og hvilke områder de ønsker å gå sterkest inn i for å påvirke utviklinga”* (B5 – SV, mann).

Generelt blander det enkelte medlem i valgnemnda seg lite opp i hvilke representanter de andre partiene foreslår som medlemmer i utvalgene. Men tautrekking om personer på grunnlag av skjev kjønnsfordeling kan skape høy temperatur. Hvis kjønns sammensetningen blir ujevn handler det som regel om at flere partier har mannlige kandidater som de ønsker inn i et politisk utvalg, gjerne ett av de ”tunge” utvalgene. I slike situasjoner forhandler medlemmene i valgnemnda om hvem av partiene som skal stille med kvinnelige og mannlige representanter.

Kommunestyret vedtar som regel enstemmig det framlagte forslaget fra valgnemnda om fordeling av posisjoner og personer. Det kan imidlertid bli diskusjoner i kommunestyret dersom kjønnskvoeringen ikke er ivaretatt. Representanter i kommunestyret kan da klage kjønnsfordelinga i utvalg inn for fylkesmannen, jf underkapittel 3.3.5 og kapittel 7.

## 6.2 Hvordan framstilles problemet?

Diskursene om kjønnskvoering tar ulik form i valgnemndene. Noen aktører definerer likestilling og kjønnskvoering smalt, dvs. avgrensa til kvinnerepresentasjonen i politikken. Andre ser kvinnerepresentasjonen i en bredere samfunnsmessig sammenheng. De siste trekker inn arbeidsdelinga og maktstrukturene i samfunnet. De følgende to sceneklipp (underkapittel 6.2.1 og 6.2.2) viser ulike framskrivinger av kjønnskvoering. Her benytter jeg forhandlinger i to nemnder som eksempler på ulike framstillinger av kvotering. Jeg har valgt disse to nemndene for å vise hvor forskjellig diskursene kan være når tyngdepunktet ligger på henholdsvis kjønnskvoering som *problem* og som *løsning*. Framstillinga omfatter på ingen måte hele debatten, men den følger kronologien i gruppeintervjuet. Den viser eksempler på hvordan kjernepunktet og retningen i diskursen tar form, og hvor motsetningsfylt diskurser kan være. De

etterfølgende sceneklipp (6.2.3 – 6.2.8) kombinerer sitater, enten enkeltutsagn eller samtalesekvenser, fra flere av valgmenndene for å belyse ett og samme tema.

### 6.2.1 Kjønnskvotering som problem for partiene

I valgmennd A tar de mannlige kandidatene ordet først og beholder det lenge. Motstanderne av kjønnskvotering legger raskt premissene for debatten. Lederen av nemnda legger spesielt sterke føringer. Høyre og Venstre uttrykker enten skepsis eller motstand mot reglene, Rød Valgallianse (RV) opptre flertydig, mens de øvrige partiene argumenterer for loven:

Den mannlige lederen innleder: *”Partiene fordeler posisjonene og så må partiene besette dem. Og da er det klart at man har jo denne kvoteringsloven å forholde seg til. Noen av oss mener at vi ikke burde hatt den, men vi er jo i en situasjon der den gjelder og da må vi forholde oss til den. (...) Vi tok hensyn til loven fordi det var en lov, ikke fordi vi var enige i den. Sånn er det jo med mange lover”* (A1 – Høyre, mann).

AP-representanten skyter inn: *”Så hadde vi oppe temaet om kjønnsrepresentasjon, i hvilken grad en kan ta hensyn til det ut fra de som er valgt inn i kommunestyret. Det er ikke alle partier som har like mye å ta av, av det ene eller andre kjønn. Partier med én representant har ingen mulighet til det. Det vi opplevde i diskusjonene er at vi i AP er veldig bevisst på at bestemmelsene er der”* (A2 – AP, mann).

Venstres representant tar opp de små partienes situasjon: *”Når partiene nominerer setter de aller fleste opp annenhver (mann og kvinne). Hvis jeg ikke husker helt feil hadde 8 av 9 partier menn på toppen. Det betyr at det i alle fall er 8 menn som har ambisjoner om plass i formannskapet. Det er klart at de minste partiene har vanskelig for å fravike det hvis de først får en plass i formannskapet. Det betyr på sett og vis at det er de største partiene som må bære byrden med kjønnsfordelinga. De minste partiene har vanskelig for å oppfylle kravene hvis de får én plass i formannskapet”* (A3 – Venstre, mann).

Lederen i nemnda nikker bekreftede: *”Det som skaper problemet er at formannskapet oppnevnes ved forholdstallsvalg og ikke flertallsvalg. Ja, det er i grunnen de store partiene som har plikt på seg til å sørge for kjønnsbalansen, de som får inn mer enn en representant fra lista. (...) Loven er en byrde i det øyeblikket man velger andre enn de man ellers ville ha valgt. Da er det en byrde fordi man må gjøre andre valg enn man rasjonelt ellers ville ha gjort. Og da har man den situasjonen at man tvinger igjennom å velge inn personer som enten anses for mindre kvalifiserte eller som sjøl ikke er*

*interessert i dette. Da blir loven en byrde både for enkeltpersoner og for partier” (A1 – Høyre, mann).*

Høyrerepresentanten understreker at den kjønnsmessige sammensetningen av deres partigruppe i formannskapet ikke hadde vært slik hvis det ikke var for bestemmelsene i kommuneloven, det kommer jeg tilbake til.

RV-representanten forsøker å dempe lovens krav, særlig for de små partiene: *”Nå har ikke jeg vært så mye inne i det, men sånn som jeg oppfatter det, så fungerer loven som retningsgivende norm som man prøver å overholde hvis ikke andre forhold eller andre prinsipper står høyere (...) Hvis en velger en beinhard fokusering på kvoteringen, så kan det på mange måter være en trussel mot demokratiske prosesser i hvert parti. Hvis en nominerer ut fra en demokratisk prosess og man blir tvunget til, i neste omgang å velge 2. eller 3.kandidaten fra de små partiene, inn i de mest sentrale posisjonene, det ville jo vært uhørt” (A4 – RV, mann)*

Venstre følger opp: *”Hvis det blir satt på spissen slik at kvoteringen går foran de demokratiske mulighetene til å kumulere og stryke (...) så synes jeg det går på lokaldemokratiet løs. For et lite parti som er veldig avhengig av topp motiverte toppkandidater for å dra lasset, og måtte risikere å stille med andrelaget ut fra kvotering, det ville bety et problem, uansett om det var mann eller kvinne, det har ikke med det å gjøre” (A3 – Venstre, mann).*

AP gir sin tilslutning til kvoteringsreglene: *”Det var en grunn til at en følte det var nødvendig med en slik lov. Jeg er alltid litt tilbakeholden når menn sier at det ikke er bruk for kjønnskvalifisering. Det har vært grunner til at en måtte gjøre det slik i sin tid, og så var det at Høyre og FrP mente det var feil grep” (A2 – AP, mann).* Etter dette går representanten raskt over til å problematisere arbeidsbyrde og arbeidsbetingelser for kommunestyrerepresentanter mer generelt.

Høyrerepresentanten kommer på banen igjen: *”Problemer er det jo bare i det øyeblikk man må velge andre enn man ellers ville ha valgt, fordi man har reglene. Der hvor kjønnsdelen og interessen og kvalifikasjonene passer er dette uproblematisk. Det er i de tilfeller de ikke passer at denne loven blir et problem. Det er klart at det finnes jo måter å komme seg rundt det på. Ved forholdstallsvalg vil man kunne løse dette ved at man sørger for å splitte antall lister tilstrekkelig til at du får et medlem og ett varamedlem” (A1 – Høyre, mann).*

SV støtter også opp om kvotering: *"Det er akkurat som å jobbe for miljøvern. Det tar tid før det kommer, men før eller siden glir det inn som en del av den helt normale tenkinga. (...) Og i mellomtida må vi leve med disse frustrasjonene som vi har både i store og små partier, og vi sukker av og til, vi innrømmer det. Men vi vet at hvis vi kan klare å snu den trenden som gikk på at det er menn som bestemmer fordi menn vet best, til at kvinner blir regna med på linje med menn, at det faktisk er helt naturlig. Da er det faktisk verdt det strevet vi nå har med å få ting til å gå opp"* (A8 – SV, mann).

Her kommer RV inn med støtte til SV: *"Det at man bare valgte menn har jo vist seg å være en fordom. Hvorfor gjorde man det, var det rasjonelt? Nei, det var bare en historisk og kulturell arv. Sånn sett er det klart at loven har virket dynamisk og banebrytende, og vært en oppsummering av det endrede synet i samfunnet på kvinners rolle. (...) Men alle vet at vi ikke kan vinne en sånn kamp med påbud. Vi må bruke loven med måte. Særlig venstresida må være forsiktige så vi ikke bli formalistiske, for det fører bare til at folk stemmer Høyre eller FrP"* (A4 – RV, mann).

En kvinnelig FrP-representant kommer inn etter at debatten har gått en stund: *"Det er jo helt beklagelig at vi må ha en sånn lovgivning. Det er mange av oss som er helt uenig i det. At vi ikke har mer respekt for hverandre enn at en må ha en slik lov. Det synes jeg er forferdelig, for å si det mildt"* (A5 – FrP, kvinne).

Enda senere i debatten melder neste kvinne seg inn, en kvinnelig representant fra KrF. Hun løfter likestillingspolitikken inn i en større sammenheng: *"Jeg vil si noe om dette med kvinner og omsorgsarbeid. Når man fikk likestillingsloven la man ikke forholdene til rette for kvinnene, ikke bare småbarnsmødre, men også de som tar seg av foreldre og andre omsorgstrengende. Skal vi fortsette med 40-prosentandelen må det gjøres noe aktivt fra kommunen sin side for å få dette til å gå, fordi den private omsorgen bare øker. (...) Dette med støtteordninger til kvinner, for eksempel skolering, kreves for å bevare kvinnerepresentasjonen"* (A6 – KrF, kvinne).

Representantene fra Høyre, Venstre og FrP opplever kvoteringsreglene som et problem, mens AP, SV og KrF legger vekt på at den lave kvinnerepresentasjonen er problemet. RVs representant uttrykker flerstemmighet. Kvotering framstilles som et problem spesielt i forhold til rettferdige valg av representanter på bakgrunn av kvalifikasjoner. Men kvotering framstilles også som en byrde i forhold til partienes demokratiske rett til å styre rekrutteringen. Kvoteringsregler konstrueres som særlig byrdefullt for små partier. Kjernebegrepet blir kvalifikasjoner i denne diskursen, og sammen med vektleggingen av partidemokrati, trekker dette mot konstruksjoner av kjønnskvoltering som motsatsen til kompetanse og demokrati. Når informantene i hovedsak er opptatt av



kvotering som problem, retter de mye av oppmerksomheten mot den tekniske gjennomføringen. Framstillinga dreier oppmerksomheten bort fra mulige positive sider ved økt kvinnerepresentasjon.

Tilhengerne av kjønnskvoltering fremmer ikke sitt syn med samme energi som motstanderne. De argumenterer ikke i stor grad prinsipielt for kvoteringsregimet. AP-representanten viser til at det er, og kanskje spesielt tidligere var, grunner for å benytte kvinnekvoltering. Argumentasjonen kommer ikke eksplisitt fram fra AP sin side, men representanten mistenkeliggjør motivene til sine politiske motstandere. Slik jeg tolker det gjør han et politisk poeng ut av å antyde at menn på høyresida er motstandere av kvotering fordi de ønsker å beskytte egne posisjoner. AP-representanten er en erfaren politiker med stor autoritet, men han spiller ikke på sin sterke posisjon fullt ut i denne settingen fordi han går over til andre tema temmelig raskt.

SV argumenterer for at kvotering vil føre til at det skjer endringer i maktforholdene mellom kvinner og menn på lengre sikt, dvs. at samfunnet vil komme dit at deltakelse på like vilkår vil være regelen heller enn unntaket. Representanten fra KrF forsøker å innføre et diskursivt skift i debatten. Hun framstiller den lave kvinnerepresentasjonen som et resultat av arbeidsdelinga i samfunnet. De øvrige deltakerne i nemnda avstår fra å gå inn i dette temaet. Er det for følsomt å tematisere kjønn og makt? RV-representanten lar seg i første runde trekke så sterkt inn i konstruksjonen av kvotering som problematisk for små partier at han "glemmer" at kvotering også handler om kjønnsmaktforhold, noe han altså kommer tilbake til på et senere tidspunkt. Det er et eksempel på hvordan diskursen tar styring over deltakerne.

I denne nemnda går skillelinjene i første rekke mellom liberale argumenter om lik konkurranse om posisjoner på bakgrunn av kompetanse på den ene sida og momenter om kjønnsbalanse på den andre. Kjønnsarbeidsdelinga får ikke plass som noe sentralt tema. De aller fleste informantene, tilhengere som motstandere, legger opp til ei smal tilnærming til likestilling, dvs. at de setter likhetstegn mellom likestilling og kjønnsbalanse i politikken. Kjønskvoltering som "problem" har det diskursive hegemoniet i valgnemnda i kommune A.

### **6.2.2 Kjønskvoltering som løsnig på partienes problemer**

I valgnemnd E forhandler deltakerne i nemnda om hvem som skal legge føringene i debatten. Den kvinnelige varaordføreren er først på banen og forsøker å legge premissene, men blir imøtegått av et par av de mannlige representantene. Etter hvert

kommer den kvinnelige lederen av nemnda og ordfører i kommunen, sammen med varaordføreren, til å legge sterke føringer for debatten.

Varaordføreren legger vekt på at likestilling er et viktig argument for at kommunen ikke benytter gjennomgående representasjon fullt ut: *”Vi har hatt noen prinsipielle diskusjoner på det med gjennomgående representasjon kontra hensynet til likestillingsloven. Slik valgloven er nå får en ofte kommunestyre som er skjevt sammensatt kjønnsmessig, og det er vel noe av grunnen for at vi ikke er konsekvente med gjennomgående representasjon. Uten gjennomgående representasjon har vi en mulighet til å utjevne noe av skjevhetene”* (E2 – KrF, kvinne).

En representant fra Bygdelista (BL) korrigerer framstillinga og mener at *”hensynet til at alle partier skal bli representert veier nok tyngre enn kjønnsrepresentasjonen”*. Han fortsetter: *”Det er et faktum at det høyeste organet, som er kommunestyret, kan velges fritt blant kommunens befolkning. (...) Men så når vi kommer til underutvalg er vi plutselig ramma av en lov. For meg er det veldig rart. Jeg mener at loven enten skulle vært gjennomført på alt, og sagt at slik er det, eller så skulle den ikke vært der, dvs. enten skulle de (sentrale myndigheter) overstyre fullt og helt, ellers skulle de latt være”* (E7 – BL, mann).

En representant fra AP støtter langt på vei siste taler: *”Den eneste måten partiene kan sikre seg på er gjennom forhåndskumulering. I AP har det vært brukt for å sikre kjønn og at vi får inn folk fra begge sogn. Det er den eneste måten, og spørsmålet er hvor langt partiene vil gå med det. Du tar da sjølsagt fra velgerne muligheten til å bestemme hvem som skal komme inn i kommunestyret”* (E5 – AP, mann).

Den kvinnelige lederen i utvalget imøtegår begge de mannlige representantene: *”Hvis det skulle være slik som (AP-representanten) sier, at det er de folkevalgte i kommunestyret som skulle bekle alle posisjoner, da er vi der vi var for lenge siden. Vi vet at samfunnet er konservativt og vi vet at det blir veldig mye menn hele veien, slik det alltid har vært. 40- prosentreglen er et resultat av en lang kvinnekamp. Fordi kvinner også har noe å tilføre politikken. Noen har gått foran på dette, men du kan si at det er litt urettferdig. Kanskje det ikke er slik folk i vår kommune vil ha det? Kanskje de vil ha bare menn. Men det har vært lansert i forbindelse med valgloven at du skal ha så og så mange kvinner i kommunestyret. Da får du ta de kvinner som får mest stemmer og så får du ekskludere noen menn. Det er et spørsmål om du vil gjøre noe aktivt for at begge kjønn skal styre sammen. (...) Jeg synes det er veldig befriende at loven er så tydelig. Ellers ville det blitt en kamp hele veien, med å argumentere for hvorfor den kvinna skal dit og den dit. Det er jo alltid så mange gode menn”* (E1 – SP, kvinne).

Den kvinnelige varaordføreren støtter ordføreren og minner om at likestilling er noe som hver generasjon må kjempe for.

AP-representanten mener han blir tillagt meninger han ikke har hevdet, men understreker at han støtter at lovverket må være entydig. Representanten fra Bygdelista fortsetter: *”Det er en interessant diskusjon dette med kvinner og menn, og at en skal forhåndskumulere for at det skal bli likt. Men da kan en føre diskusjonen videre overfor andre grupper, for eksempel pensjonister, ungdom, hele dette med hvem som skal være representert i kommunestyret. Jeg mener det reiser en rekke spørsmål om vi skal ha et system som sikrer alle representasjon. Da blir det til slutt et spørsmål om velgerne skal få lov til å avgjøre, eller om det er et system som skal bestemme det”* (E7 – BL, mann).

En mannlig representant fra SP understreker at velgerne skal kunne bestemme, *”men før de har noe å stemme over har vi anledning til, når vi setter opp lista, å gjøre den så rikt sammensatt som mulig”* (E3 – SP, mann).

AP-representanten støtter fortsatt representanten fra Bygdelista: *”Det er ikke om vi er kvinne eller mann som avgjør hvordan vi ser på saker, jeg tror vi ser på veldig mange saker likt. Jeg tror det har veldig mye å si hvor vi er på aldersstigen og yrkesbakgrunn”* (E5 – AP, mann).

Lederen i valgmennda tar igjen ordet: *”Det er klart en kan finne både likheter og ulikheter. Men hvis en først mener at det er viktig at kvinner er politikere, at det er viktig at det er en blanding, da er det andre spørsmålet om en vil foreta seg noe for å få til dette. Og her har vi sikkert forskjellig utgangspunkt. Mitt utgangspunkt er at de fleste miljøer har godt av at vi har både kvinner og menn, også i politikken, og det er jeg villig til å foreta meg noe for å få til”*  
(E1 – SP, kvinne).

Representanten fra Bygdelista påstår at han ikke har forskjellig syn fra lederen, men han ønsker å føre debatten videre: *”Skal en først gå den veien at forholdet mellom kvinner og menn skal reguleres gjennom lovverket, så mener jeg at det absolutt også dreier seg om forholdet mellom andre grupper”* (E7 – BL, mann).

En representant fra SV griper ordet og slår fast at *”det går for vidt dersom en ikke sier at det vesentlige er kjønn”* (E4 – SV, mann).

Valgmenndas kvinnelig leder åpner for ei bred tilnærming til likestilling. Hun er relativt tydelig med tanke på hva hun mener om maktstrukturene i samfunnet. Lederens noe

kompromissløse framstilling av situasjonen legger sterke føringer, noe som også skaper engasjement og dynamikk i gruppesamtalen. Slik trer konfliktene tydelig fram.

Konfliktene følger dels partilinjer idet begge representantene fra SP uttrykker tilslutning til kvoteringsreglene. KrF og SV sine representanter er også tilhengere av kvotering. AP-representanten ønsker ikke å posisjonere seg som motstander av kjønnskvoltering. Like fullt er han opptatt av å konstruere kvotering som motsetningsfylt i forhold til en rekke andre aspekter enn kjønn. Bygdelistas representant er sterkt kritisk til kjønnskvoltering, og dermed flyter AP-representanten over mot en kritisk posisjon. Denne tvetydige posisjonen er interessant siden AP på sentralt nivå er forkjempere for kvoteringsregimet i regelverket. Moderpartiets uttalte likestillingsprofil vekker med andre ord ikke nødvendigvis gjenklang nedover i partisystemet, dvs. at kjønnskvoltering ikke nødvendigvis er en like sterk symbolsak for AP lokalt som sentralt.

Konfliktlinjene følger dels kjønn siden de kvinnelige representantene fra SP og KrF uttrykker sterkest tilslutning til kjønnskvoltering. De opptrer langt mer kompromissløst og med mer engasjement enn sine mannlige meningsfeller fra SP og SV.

I valgmennd E framstår temaet kjønnskvoltering i en bredere likestillingspolitisk sammenheng. Ulik fordeling av politiske posisjoner mellom kjønnene og manglende mangfold i politisk representasjon framstilles som problemet. Samfunnsstrukturer, maktfordeling og politikernes vilje til endring, preger diskursen. De andre deltakerne må forholde seg til lederens framstillinger av situasjonen. Enkelte av deltakerne forsøker å avgrense debatten til politisk representasjon og representasjon fra andre grupper enn kvinner. Tilhengere og motstandere forhandler om virkelighetsforståelsen og de kjemper om hegemoni i diskursen. Politisk innflytelse i form av politisk deltakelse er kjernepunktet og kampen står om den politiske betydning av kjønn.

Eksemplene fra de to valgmenndene synliggjør ulike diskurser. Den smale tilnærminga i valgmennd A, som ser kvinnerepresentasjonen mer isolert, fører til diskusjoner om sjølve gjennomføringen av kvoteringsreglene. I dette perspektivet får kvoteringsreglene som *problem* stor oppmerksomhet. Motstanderne gjør ”kvoteringsproblemet” til hovedpoenget i diskusjonen og tilhengerne lar seg fange inn i en problemdiskurs. Ingen av de mannlige deltakerne går inn på den bredere tilnærminga som løftes fram av den kvinnelige KrF-representanten i valgmennd A.

Valgmennd E ser likestilling i en bredere sammenheng. Den skjeve fordelinga av makt mellom kjønnene framstilles som problemet, og kvoteringsreglene som løsinga. De mannlige representantene fra Bygdelista og AP trekkes, noe motvillig, inn i denne

diskursen. De markerer ikke motstand mot ei likere kjønnsfordeling, men de avviser at kjønn er en mer relevant politisk kategori enn for eksempel yrkestilknytning.

De ulike diskursene i nemndene kan komme av at kvinneandelen i valgmemndene var forskjellig. I valgmemnd A var kvinneandelen 25 prosent, mens i valgmemnd E var den vel 40 prosent. Kvinner har gått fra å være ”tokens” i valgmemnd A til å være et stort mindretall, dvs. at de har kommet over den ”kritiske masse”, i valgmemnd E, jf. kapittel 4.4. Her ser vi at antall teller.

Samtidig kan vi si at posisjon teller. Høy posisjon gir autoritet til å legge føringer for diskursen. Lederen i valgmemnd A er motstander av kjønnskvoltering og det får gjennomslag i diskusjonen. Lederen i valgmemnd E er tilhenger. Som leder av nemnda og ordfører i kommunen tar hun styring og legger føringer for diskursen. Lederens tilnærming har betydning for framstillinga av kvotering. I det følgende skal vi se på seks andre framstillinger av kjønnskvoltering.

### 6.2.3 Kjønnskvoltering som tvingende virkemiddel

Tre eksempler viser hvordan valgmemndene følger kvoteringsreglene, til tross for at det kan være motstand mot loven. Resultatet konstrueres imidlertid forskjellig fra partiene sin side.

Kommune E hadde problemer med å oppfylle kvoteringsreglene ved valg av representanter til fjellstyret. En av informantene spør: *”Hvordan ble det til at vi løste det?”* En annen svarer: *”Vi foreslo kona til en som hadde vært i fjellstyret tidligere og det fikk vi gjennomslag for”*.

Etter hvert ”avslører” lederen i valgmemnda: *”Fjellstyret er det aller ”ypperste” utvalget i vår kommune. Dette er fri tolking, men jeg har inntrykk av at jeg har belegg for det jeg sier. Vi brukte kommunestyrefolk i fjellstyret fordi det var så gjevt i sitte der. Det var ikke plass til kvinner, fordi det var så mange menn som forferdelig gjerne ville inn. (...) Når vi hadde undersøkt alle kommunens kvinner så fant vi da ei til slutt som kunne være i fjellstyret - til slutt liksom. Hun måtte jo veies før hun kunne komme inn. Det er ikke så godt å komme inn der, skal jeg si deg. Men denne kvinnelige representanten, som var gift med en fjellvant kar, passerte nåløyet”*, sier hun muntert henvendt til sine mannlige kolleger (E1 – SP, kvinne). De øvrige deltakerne nikker, noe beskjemmet, bekræftende.

I to av kommunene har kvinner kommet inn i formannskapet som en følge av reglene i kommuneloven. I den ene av kommunene beskriver lederen i valgmennda det som svært positivt at den ene kvinnelige representanten kom inn i formannskapet. *”Det er klart at den kvinnelige KrF-representanten kom inn fordi hun var kvinne. Det var kvoteringsregelen som slo ut. Det hadde ikke blitt slik uten kvoteringsreglene. (...) Vi kan si at det var et lykkelig valg. KrF-representanten setter et nytt og positivt preg på partiet og formannskapet. Det hadde vært svært ønskelig at hun fortsatte i politikken”* (C1 – SP, mann).

Sjøl sier den kvinnelige KrF-representanten at hun ble ”offer” for kvoteringsreglene: *”Jeg stod på den desiderte listefyllplassen, langt nede på KrF-lista, kom rett inn og ble sittende i formannskapet. (...) Kom inn som den andre representanten i formannskapet fordi det skulle være ei kvinne”*. Hun sier muntert: *”Men en annen ting er at jeg kan si at det var et ukristelig press. (...) Det er viktig at vi får folk til å engasjere seg og at vi sier at vi vil ha kvinnefolk inn. Vi må ikke gjøre det til noe problem”* (C2 – KrF, kvinne). Representanten sier at hun har hatt en interessant og lærerik 4-årsperiode, men at politiske verv må gå på omgang. Det er ikke arbeidspress, men nødvendig rotasjon som er grunnen til at hun trekker seg etter én periode.

I den andre kommunen beskriver lederen i nemnda valget på en mindre positiv måte: *”Fra flertallskonstellasjonen er det bare vårt parti som har mer enn en representant i formannskapet, vi har tre menn og tre kvinner. Det hadde ikke vært sånn hvis vi hadde valgt utelukkende etter kvalifikasjoner”* (A1 – Høyre, mann). Jeg spør om han kan utdype det nærmere. *”Fordi da hadde vi altså.... Det kan gå begge veier, men det er helt klart at sammensetningen av vår formannsgruppe på seks medlemmer hadde ikke hatt den sammensetningen uten lovens bokstav. Om det hadde hatt noen betydning for politikken er jeg langt mer usikker på. For den styres jo ikke av kjønn, men av folks oppfatninger. Jeg er klar over at noen mener at det har en sammenheng, men jeg kan snakke for mitt parti, og da tror jeg ikke det har det”* (A1 – Høyre).

Her ser vi tre ulike framstillinger av kvoteringsregler som tvang overfor de politiske partiene. I det første tilfellet har de vært kreative med tanke på å finne en kvinnelig representant som hadde tilstrekkelige kvalifikasjoner til å gå inn i et attraktivt organ som fjellstyret. Nemnda søkte aktivt etter ei konstruktiv løsning. I det andre tilfellet godtok nemnda at den måtte følge loven, og i ettertid ser de at formannskapet fungerer svært godt med det kvinnelige medlemmet. Tilfredsheten kommer eksplisitt til uttrykk i samtalen med nemndmedlemmene. I den siste valgmennda var ledelsen sterkt imot kvotering og partiet gikk motvillig inn på ei ”kvoteringsløsning”. Lederen betviler også hvorvidt kjønn har noen politisk betydning. Utfallet framstilles svært negativt. Det kan

dels være fordi representanten og/eller samspillet i gruppa av ulike grunner ikke fungerer godt. Når motstanden mot løsninga i utgangspunktet var sterk, kan det også være vanskelig for lederen å motivere for samarbeid og et godt klima i partigruppa.

Noen ganger faller kravet til kjønnskvoltering sammen med det som oppfattes som ”den beste løsninga”. I valgnemnd C så representantene at løsninga var god etter at det har fungert ei tid, dvs. etter at de har gjort erfaringen med den kvinnelige representanten. Det blir som medlemmet i kommunelovutvalget var inne på da hun påpekte at kvinner gjennom kjønnskvoltering får anledning til å vise at de ”duger”. Et større innslag av kvinner kan dessuten endre den politiske kulturen på en positiv måte, fordi kvinner bringer med seg andre verdier enn menn (Dahlerup 1988). Hvis det derimot er motsetninger mellom kjønnskvoltering og det som oppleves som ”den beste løsninga”, presiserer en av informantene at *”hvis det skjærer seg er jeg villig til å velge den varianten som gir den beste løsninga, ikke den som oppfyller lovens krav. Og så får vi håpe at fylkesmannen ser i nåde til oss”* (A1 – Høyre, mann). Det interessante er at ”den beste løsninga” sjelden kobles til ønske om å rekruttere spesielle kvinnelige kandidater til de politiske utvalgene.

#### **6.2.4 Kjønnskvoltering som trussel mot demokratiet**

En del argumenter mot kjønnskvoltering handler om at en rekke andre forhold konstrueres som viktigere enn kjønn. Kvotering truer demokratiet, det hindrer gjennomgående representasjon, det står i motstrid til valgloven og det lokale sjølstyret, hevder mange, særlig de mannlige informantene. Det kommer til uttrykk på følgende måter:

*”Og for lokaldemokratiet, som vi er så opptatt av, så er det klart at vi trenger snart ikke noe lokaldemokrati når vi har lover som regulerer alt mellom himmel og jord”* (C5 – SP, mann)

*”Hvis en endring i loven blir banka gjennom før valget (i 1999), da tror jeg det blir et skinndemokrati. Velgerne får lov å si sitt, men så blir alt matematikk ut fra lovverket etterpå. Det synes jeg er helt vanvittig”* (D5 - FrP, mann).

I valgnemnd D forsøker jeg å utfordre forsamlingen ved å si at *”når flere her snakker om demokrati er det i betydningen at velgerne skal kunne si sitt ved valg. En kan også si at demokrati handler om bredest mulig sammensetning av kommunestyret eller politiske utvalg. Er ikke det en viktig demokratisak også?”*

En kvinnelig AP-representant er raskt frampå: *”Ja, for jenter utgjør halvparten av befolkningen. Derfor må de være tilsvarende representert i politiske organer”* (D3 – AP).

Det blir imøtegått av en mannlig Høyrerepresentant: *”Jeg oppfatter ikke demokrati på den måten. Det må jo være den enkeltes frie valg å kunne velge den han sjøl vil, om det er kvinne eller mann. Og når man da går inn med et lovverk som nær sagt forlanger at vi også skal vurdere kjønnsfordelinga, så synes jeg at vi forlater noe av demokratiet, jeg. Da begynner vi å sette rammer for hvordan demokratiet skal virke og da fungerer det ikke fritt”* (D2 – Høyre).

Etter denne opptakten får vi en diskusjon mellom Høyre og FrP på den ene sida og den kvinnelige AP-representanten på den andre. De mannlige representantene betegner kjønnskvotering som ”en parodi”. De mener at dersom kjønn er relevant, må representasjon fra alle mulige grupper vurderes, fra barn og unge til folks gateadresser. Poenget til den kvinnelige AP-representanten er at det ikke er særlig demokratisk når et lite antall velgere har stor innflytelse på valglistene gjennom stryking av kandidater. Den mannlige AP-representanten, lederen av valgnevnda og ordfører i kommunen, involverer seg lite i dette ordskiftet. Han gir ikke eksplisitt støtte til sin partifelle, men sier at han forstår Høyre- og FrP-representantenes frustrasjon.

Motstandere av kvoteringsregler framstiller demokrati synonymt med velgerdemokrati. Som kjent ga valgloven tidligere et relativt lite antall velgere muligheter til å endre sammensetningen av representanter i forhold til partienes listeforslag ved kommunevalget.<sup>54</sup> Det blir hevdet som et viktig demokratisk prinsipp at velgerne skal ha muligheter for å bestemme hvilke representanter som kommer inn i kommunestyret. Dersom partiene trekker inn andre representanter i politiske utvalg enn de som er valgt av folket, blir det betegna som udemokratisk. Dette står i motstrid til kommuneloven som ikke legger opp til at noen representanter er mer ”ekte folkevalgte” enn andre (Ot prp nr 20 (1998-99)).

Det er særlig mannlige representanter fra FrP, H, og V, men også noen fra SP og AP, som mener at kvotering går på demokratiet løs. Når *valgloven* ikke tematiserer kjønnsfordeling i kommunestyret, brukes det av flere informanter som et viktig argument mot kvoteringsregler i kommuneloven. Manglende samsvar mellom lovene betyr, ifølge disse informantene, at kvoteringsreglene i kommuneloven bør endres. Synet problematiseres ikke av mange, men en kvinnelig AP-representant stiller

---

<sup>54</sup> Reglene er endra i valgloven av 28. juni 2002.



spørsmål ved hva som er demokrati - velgerinnflytelse eller bred deltakelse fra begge kjønn.

Noen av de mannlige informantene ser gjennomgående representasjon som viktigere enn kjønnskvotering. Kommunale vedtak om gjennomgående representasjon henger nært sammen med det lokale sjølstyret. Mange kommunepolitikere framstiller det slik at staten overstyrer og fratrar dem mulighetene til å tilpasse politikken til den lokale virkeligheten. Nasjonale lover om kjønnskvotering oppfattes fra motstandernes side som nok et pålegg og utidig innblanding fra staten. I denne sammenhengen konstrueres kjønn som en lite relevant kategori i forhold til for eksempel det lokale sjølstyret.

### **6.2.5 Kjønskvotering som negativt for kvinner**

Kjønskvotering blir framstilt som en negativ måte å komme inn i politikken på. Kvotering kan, ifølge noen informanter, virke mot sin hensikt fordi representanter som er kvotert inn blir usikre og utrygge. Dessuten påpeker noen informanter at kjønskvotering bidrar til å skremme bort kvinner fra politikken, og følgelig virker loven kontraproduktivt. Det skjer enten fordi kvinner angivelig ikke ønsker framskutte posisjoner, i for eksempel formannskapet, eller fordi belastningen på kvinner sies å bli for stor når de kommer inn i politisk arbeid.

I mine intervjuer er det bare mannlige representanter som trekker fram det negative ved å bli kvotert inn i politikken: *"Jeg velger å tro at folk ønsker å komme inn på grunn av dyktighet, ikke på grunn av kvotering"* (D5 - FrP). *"Det er et problem at kvinner kommer inn på grunn av kvoteringsreglene. De vil føle seg tryggere og sterkere hvis de har kommet inn på grunn av det de er"* (B4 - Pensjonistpartiet). *"Jeg vet at mange kvinner reagerer på kvotering. Det å komme i posisjon på grunn av sitt kjønn er ikke tilfredsstillende"* (B2 - SP).

Noen informanter, særlig fra FrP, hevder at kvoteringsreglene skremmer kvinner bort fra politikken, og slik bidrar loven til å redusere tilbudet av kvinner, ifølge representantene. *"Fem kvinner som var foreslått av nominasjonskomiteen eller som var aktuelle kandidater, trakk seg umiddelbart når de fikk høre at det å stå på usikker plass på lista allikevel kunne bety at du måtte inn i et utvalg. Og det er stikk imot hensikten"*. Den samme informanten forteller at partiet la opp til en omgåelse av loven ved å innføre gjennomgående representasjon: *"Det var en diskusjon vi hadde forut for valget (i 1995) fordi vi så faren med 40/60-regelen i kommuneloven. Derfor ville vi prøve å tilstrebe gjennomgående representasjon. Og det dekket vi oss litt bak. Det er ikke noen ønskelig situasjon at vi må prøve å omgå loven på den måten der"* (D5 – FrP, mann).

Informantene retter også oppmerksomheten mot kvoteringsregimets betydning for overbelastning av kvinner. Overbelastning av representanter er et argument som mange, særlig fra småpartiene, også anfører mot gjennomgående representasjon. Det kan virke negativt både for kvinner og menn på grunn av stort arbeidspress og fordi det ikke gir mulighet til å delta "litt" i politisk arbeid, uten å binde opp altfor mye tid, ifølge representanter fra for eksempel SV.

Både kjønnskvoltering og gjennomgående representasjon kan føre til stort arbeidspress for de politiske representantene. Kjønnskvoltering kan legge stort arbeidspress på kvinner, for eksempel i form av deltakelse i formannskapet. I andre politiske utvalg står imidlertid kommunen fritt til å benytte vararepresentanter og representanter som ikke er valgt inn i kommunestyret. Gjennomgående representasjon har også som effekt at det kan bli mange "gjengangere" i de politiske utvalgene, men da er det ofte mannlige "gjengangere" det dreier seg om. Vurderingen av den enkeltes evne til å håndtere mange utvalgsverv ser ut til å ramme menn og kvinner ulikt. Mannlige vervgrossister antas å takle situasjonen bedre enn kvinnelige (Solhøy 1999).

Hensynet til overbelastning av kvinner brukes som argument mot kjønnskvoltering. Samtidig benyttes gjennomgående representasjon som argumentasjon for å kunne benytte representantene i kommunestyret, et flertall av mannlige representanter, i alle kommunens utvalg. Menn og kvinner stiller dermed ikke likt i rekrutteringsprosessen, sjøl om kvalifikasjonene vurderes som like. Kvinner forutsettes å ha begrensning med tid og motivasjon til politisk virksomhet bl.a. fordi de har hovedansvar for omsorgsarbeid (Kvande og Rasmussen 1990).

Jeg har ikke dermed sagt at kvinner ikke har større arbeidsbelastning enn menn. Poenget er at kjønnskvoltering og gjennomgående representasjon kan ha samme (negative) virkning for kvinnelige og mannlige politikere. Derfor er argumentasjonen mot kjønnskvoltering og for gjennomgående representasjon inkonsistent. Det argumenteres mot kjønnskvoltering med begrunnelse i hensynet til kvinner, men det argumenteres ikke på samme måte mot gjennomgående representasjon for å unngå overbelastning av (mannlige) representanter.

Denne inkonsistensen er komplisert og kan forstås på flere måter. For det første kan det handle om en genuin interesse av å beskytte kvinners *tid*. En utilsiktet konsekvens blir da at kvinner ikke oppnår høye posisjoner i politikken, mens menn beholder dominansen. For det andre kan det være et bevisst ønske om å beskytte menns *posisjoner* i politikken. Som tilsiktet konsekvens opprettholder menn makt og innflytelse i politikken. Her kan en argumentere ut fra begge begrunnelser og få de

samme konsekvenser – mannsdominans - som resultat. Under begge argumentene ligger en forståelse av at kjønnene er forskjellige. I det første tilfellet skal en beskytte kvinners rolle som mor og omsorgsperson. Vi finner ingen intensjoner om slik beskyttelse av menn med omsorgsoppgaver. Det andre tilfellet handler om å beskytte mannens rolle som politisk leder. Tilsvarende finner vi ingen forsetter om beskyttelse av kvinners politiske posisjoner.

Det er ikke tvil om at noen kvinnelige informanter ikke ønsker å gå inn i sentrale posisjoner, særlig ikke når de har store omsorgsoppgaver. En av informantene ble første vararepresentant til formannskapet etter at hun sa nei til fast plass: *”Jeg ble jeg satt opp på kumulert 3. plass på valglista. Det var jeg litt redd for på grunn av arbeidsplass - småbarnsmor og formannskap. (...) Så jeg sa fra om at hvis jeg skal stå på kumulert plass, så måtte jeg ha forsikring om at jeg ikke måtte inn i formannskapet. Og jeg fikk flest stemmer av alle, men jeg slapp å være den ene som kom inn i formannskapet, så jeg er vararepresentant. Jeg skulle kanskje sagt ja, men da hadde vi ikke hatt varaordføreren, kanskje”* (C5 – SV, kvinne). Dette bringer oss over til politikernes arbeidsbetingelser.

#### **6.2.6 Kjønnskvotering som brekkstang for bedre arbeidsbetingelser i politikken**

Noen av informantene mener at kjønnskvotering må følges av bedre arbeidsbetingelser for politikerne. Kjønnskvotering kan med andre ord benyttes, men under forutsetning av at politikere får bedre arbeidsbetingelser. Informantene uttrykker seg på følgende måter:

*”Skal vi fortsette med 40-prosentandelen må det gjøres noe fra kommunens side for å få dette til å gå. (...) Dette med støtteordninger til kvinner, skoloring, kreves for å bevare kvinnerepresentasjonen. (...) Arbeidsplassen er stort når en er yrkeskvinne og mor, og samtidig skal gjøre jobben i politikken skikkelig”* (A6 – Krf, kvinne). *”Hos oss har vi vært positive til kvotering, og det er vi fortsatt, men jeg tror vi må gå et skritt videre. Det med forma på arbeidet og kulturen. Vi har diskutert det med godtgjøring for barnepass og slike ting”* (B 5 – SV, mann). *”Og så er det de generelle arbeidsforholdene for politikerne vi må gjøre noe med for å få kvinner til å stille. Rammebetingelsene må legges til rette. Skal du stille i framskutte posisjoner vil det både gå utover jobben din og en del andre ting. Og vi må komme dit hen at vi legger noen rammer og vilkår her, som gjør at du slipper å ha dårlig samvittighet for jobben og annet du har ansvar for”* (C4 – AP, kvinne).

Dessuten framstilles den politiske kulturen i kommunestyret som vanskelig tilgjengelig for nykommere: *”Jeg tror det er vanskelig for kvinner å møte i forsamlinger som har en*

*bestemt kultur og en bestemt måte å fungere på. Jeg må si at som debutant har jeg store problemer med å bli fortrolig med kulturen og måten kommunestyret fungerer på. Jeg føler stor utrygghet med å gå på talerstolen. Det er bestemte sjargonger og væremåter. Det er vanskelig å forklare det, men i andre fora kan jeg føle større trygghet for å si min mening. Men i kommunestyret synes jeg det er et stort problem. Og jeg vil tro at kvinner føler seg enda mer fremmed” (B3 – V, mann).*

Rammebetingelsene for politikere i de tyngste posisjonene, særlig med tanke på kvinners deltakelse, diskuteres både lokalt og sentralt. Likevel er politikernes arbeidsbetingelser overlatt til den enkelte kommune (NOU 1990: 13:197). Lokalt benytter noen informanter regler om kjønnskvalifisering som brekkstang til bedring av arbeidsbetingelser. Argumentet er at uten endring av rammebetingelsen politikerne jobber innafor vil ikke engang kjønnskvalifisering bidra til å øke kvinneandelen. Materialet viser at politikernes arbeidsbetingelser er diskusjoner den politiske ledelsen både sentralt og lokalt burde ta på alvor. Eventuelle endringer, for eksempel fast sluttidspunkt for møter, begrensa taletid etc., ville komme både kvinnelige og mannlige representanter til gode.

Likevel er det en myte at det først og fremst er yrkesaktive kvinner med barn som trekker seg fra politisk arbeid. Sannsynligheten for re-nominasjon er ikke mindre når representanten er i etableringsfasen og har barn. Kvinner stiller riktignok sjeldnere til gjenvalg enn menn, men det gjelder ikke yrkesaktive kvinner med barn, de vi kan kalle trippelarbeidere. Det er først og fremst hjemmearbeidende, studerende og trygdede kvinner som takker nei til gjenvalg (Hagen 1998). Det er også disse gruppene som er kraftigst underrepresentert i politikken.

Kvinner er noe mindre villige til å stille til valg i kommunepolitikken enn menn, men ca 15 prosent kvinner oppgir at de kan tenke seg å stille til valg. Når kvinneandelen allikevel er lav henger det bl.a. sammen med at partiene ikke tar utgangspunkt i velgerne, men at de søker kandidater blant partimedlemmer og sympatisører. Partiene søker i nærheten av kjente løsninger, men mange av de villige kandidatene er ikke medlemmer av de politiske partiene (Ringkjøb 1998). Partiene klager over at kvinner ikke vil stå på politiske lister, men Kvinnelista i Vågan kommune fant for eksempel 31 kvinner da de stilte egen liste til kommunevalget i 1999 (NettOpp 1999).

### **6.2.7 Kjønnskvalifisering som hensiktsmessig virkemiddel**

Et mindretall av informantene argumenterer eksplisitt for kjønnskvalifisering og at det er behov for effektive tiltak for å øke kvinneandelen i politikken.

Uttalelser som at ”*det var en grunn til at en følte det var nødvendig med en slik lov*” (A2 – AP, mann), ”*men i det store og hele er jeg for kvotering, og at vi må gjøre noe for å få med kvinner*” (B1 – AP, mann), ”*jeg tror kvotering er sunt, fordi vi vil jo ha kvinnfolk med, det er det grunnleggende*” (C2 – KrF, kvinne), ”*jeg synes det er riktig at det (kvoteringsreglene) er i kommuneloven. Jeg tror nettopp at vi må ha det pressmiddelet for å klare å komme dit vi vil, at kvinners deltakelse skal være en naturlig sak (...)* Det stiller større krav til partiene, men det er kanskje det som skal til” (D3 – AP, kvinne), ”*det var veldig befriende at den (loven) var så tydelig (...)* for å oppnå ønska resultat må menn vike til fordel for kvinner” (E1 – SP, kvinne).

En del informanter framstiller kjønnskvoltering som noe positivt. Det er bra at kvinner deltar i politikken på linje med menn, og det er nødvendig med et sterkt regime for å øke kvinnerepresentasjonen. Like fullt er det bare et lite mindretall som argumenterer for kjønnskvoltering med stor styrke i gruppesamtalene, og flere av dem når ikke fram med argumentasjonen sin. Jeg spør meg om kjønnskvoltering som virkemiddel er for kontroversielt til at representantene argumenterer eksplisitt for det? Opplevs det som en belastning å være forkjempere lokalt for tiltak som konstrueres som udemokratisk og i strid med det lokale sjølstyret? Diskursene retter søkelyset hovedsakelig mot problemene med gjennomføringen og negative sideeffekter av kjønnskvoltering. Tilhengerne får problemer med å komme ”høyt opp på banen” i slike sammenhenger.

Tilhengerne argumenterer sjelden eksplisitt ut fra kjønnsrettferdighet, likestilling etc. Derimot kan de gå inn i argumentasjonsrekker omkring tekniske regler for stryking på valglister, og hvorvidt det er demokratisk at noen få velgere kan stryke kvinner, slik en kvinnelig representant i valgmennd D gjør, jf underkapittel 6.2.4. Slik demper de konflikter basert på kjønn og makt. Diskursene i valgmennda gir ikke handlingsrom for og legitimitet til å tematisere likestilling og makt mer prinsipielt.

### 6.2.8 Kjønnskvoltering som trussel mot maskulint hegemoni

Fire eksempler viser hvordan kjønnskvoltering synes å utgjøre en trussel mot det maskuline hegemoniet i partiene og partiene imellom. De uformelle reglene som eksemplene beskriver betegner jeg som *førstevalgprinsippet*. De to første eksemplene belyser forhandlingene *mellom partiene* når det er uenighet om kjønnsrepresentasjonen. De to andre tilfellene tar opp forhandlingene *internt i partiet eller grupperingen*. De følgende ”sceneklipp” viser at etterspørselen etter kvinnelige kandidater er lavere enn etter mannlige.

Ved konflikter om kjønnsfordeling i *kampen mellom partiene* gjelder det uskrevne regler i valgmenndene. Den grupperingen som mandatsmessig står sterkest har krav på ”førstevalg” av representanter. Som regel betyr det at de har ”rett til” å stille med mannlig representant. Det viser seg i følgende sitat:

*”Det var en voldsom diskusjon om forliksrådet. Det holdt på å bli krise. Det gikk på personer som vi ønska i forliksrådet. Så ville Høyre absolutt ha inn en mannsperson. De mente de hadde krav på det etter forholdstallsvalget, men det hadde de ikke. Hvis de hadde stått knallhardt på det, og vi hadde satt opp listene samla så hadde de hatt den med dårligst stemmetall bak seg, så da måtte de ha bytta til ei kvinne. Når de så realitetene i det, langt om lenge, så trakk de seg. Da fremma de ingen i forliksrådet i det hele tatt. (...) Det er jo tre i forliksrådet, to mannfolk og ei kvinne, men ingen fra Høyre. Den ga de opp da de ikke fikk inn den de ønska” (B1 – AP, mann).*

Jeg fikk ikke drøftet spørsmålet med Høyrerepresentanten, fordi han ikke stilte opp til intervju. Løsninga kan tolkes som at Høyre ville markere sin misnøye med flertallets opptreden ved å avstå helt fra representasjon i forliksrådet, siden de ikke fikk inn den representanten de ønska. Høyre hadde mistet flertallet i kommunestyret, og de var derfor skuffet over valget, ifølge informantene. Forløpet kan også tolkes slik at når Høyre ”bare” fikk stille med kvinnelig representant, avstod de av ulike grunner å være representert.

En lignende situasjon beskrives i kommune C. Her førte kvoteringsreglene til endring i sammensetningen av partier i formannskapet, fordi ett parti ikke hadde kvinnelig representant i kommunestyregruppa.

Som en respons på min opplysning om mulige endringer i kommuneloven, slik at kvoteringsreglene ved valget i 1999 ville stå over kommunens vedtak om gjennomgående representasjon, uttaler Høyres representant: *”Hvis den endringa kommer gjør det saken enda verre. Det blir jo nesten komplett umulig å bemanne utvalgene da. Vi i Høyre gikk i felleslisteopplegg med FrP da vi skulle bemanne formannskap og hovedutvalg, for å sikre større representasjon. Vi opplevde plutselig at det ble to fra Høyre i stedet for en av hver fra de to partiene, fordi FrP ikke hadde kvinner i sin kommunestyregruppe. Da kom kommuneloven og sa at hvis det skulle være to, så skulle det være en av hvert kjønn. Ergo måtte Høyre, som hadde kvinne i kommunestyret, få to i formannskapet. Og det er klart at sett fra Høyre sin side er det greit, men sett fra FrP er det blodig urettferdig. Totalt sett tror jeg det er feil. Hadde det ikke vært for det, hadde alle partiene vært representert i formannskapet og det tror jeg*

*hadde vært det riktige. Så jeg er ikke helt sikker på at kjønnsfordelinga som kommuneloven legger opp til, gir det riktige resultatet totalt sett” (C3 – Høyre, mann).*

Høyre og FrP får altså til sammen to plasser i formannskapet. De uformelle reglene tilsier at Høyre med sine fem representanter i kommunestyret, har krav på å stille med mannlig representant, mens FrP med sine tre representanter må stille med en kvinnelig representant. Dersom partipolitisk representasjon hadde gått først ville Høyre kunne stilt med kvinnelig kandidat og FrP med mannlig. En kan spørre seg hvorfor FrP ikke kunne oppfordre Høyre til å velge en kvinnelig representant til formannskapet, slik at partipolitisk fordeling kunne opprettholdes. Var det et umulig tema å bringe på banen fordi det var helt utenkelig at Høyre kunne velge ei kvinne når de stilte med sterkest odds?

Uformelle regler om førstevalgsprinsippet står så sterkt at de ikke fravikes sjøl når partifordelinga forrykkes. Når det gjelder mannlige representanter er det med andre ord akseptert at partipolitisk representasjon må vike i forhold til kjønnsmessig representasjon. Den partipolitiske representasjonen, eller meningsrepresentasjon, utgjør det organiserende prinsipp ved valg i Norge, jf kapittel 3.1. Det er derfor et temmelig sterkt signal når meningsrepresentasjon må vike for å sikre sosial representasjon, i dette tilfellet mannsrepresentasjonen, vel og merke uten at det handler om mannskvotering. Mannskvoten var sikret og vel så det på forhånd. Hvilke andre forhold enn ”mannlig forrang” kan tenkes å føre til at et politisk parti må avstå fra sin antallsmessige representasjon i formannskapet?

Det vi ser her er et eksempel på en hegemonisk maktdiskurs. Eksemplene sier noe om hvor dypt den mannlige ”forrangen” sitter, men jeg er ganske sikker på at informantene ikke er seg bevisst sin egen kjønnspregede praksis. Kvinnelige kandidater utgjør en reservestyrke som kommer inn først når de mannlige representantene er tildelt de viktigste posisjonene. Kvinnelige representanter er et supplement til de mannlige (Hovden 2000a). Aktørene er antakelig ikke oppmerksomme på i hvilken grad dette favoriserer mannlige representanter, og tilsvarende hindrer kvinnelige. Konsekvensen blir at menn framstår som de mest attraktive politiske representantene. Eksemplene er ekstreme, men antakelig ikke enestående. Ut fra materialet kan jeg ikke si noe om hvor omfattende en slik praksis er, men det viser hvor sterkt de uformelle reglene kan virke i kvinners disfavør.

Forhandlinger *internt i partier eller grupperinger* viser at kjønnskvotering er en trussel mot det maskuline hegemoniet. AP hadde tre kvinner i kommunestyregruppa i kommune B. Da det skulle velges to AP-representanter til plan- og økonomiutvalget

(formannskapet) ønska partiet to mannlige kandidater, nemlig ordføreren og gruppelederen, til de to posisjonene som skulle besettes. Samtidig opplyste informantene at ingen av de tre kvinnelige AP-representantene ønska en slik posisjon.

Den mannlige AP-representanten, lederen i valg nemnda, forteller at *”vi fikk ordfører denne perioden, og så hadde vi en gruppeleder som vi ønska å ha representert i det viktigste utvalget. Så forsøkte vi å få det til, pluss at vi hadde tre kvinner i kommunestyret som ikke ønska den plassen i plan- og økonomiutvalget”* (B1 - AP).

Jeg spør om det var noe diskusjon om saken siden kjønnsfordelinga da ikke ville tilfredsstillе kommunelovens regler. Informanten fortsetter: *”Det var to ønsker vi primært tok hensyn til i partiet: 1) Vi ønska å ha inn gruppeleder og 2) ønsket fra de tre damene i kommunestyregruppa om at de ikke ønska den jobben. Det er viktig å diskutere om det å tvinge folk inn i posisjoner gagnar kvinnerepresentasjonen. Og det er ikke tvil om at når det er lite kvinner valgt inn, (...) da blir det et umenneskelig press og arbeidsbyrde for de menneskene”* (B1 – AP, mann).

På spørsmål om hva de ville gjort hvis en av de kvinnelige representantene var interessert i en posisjon i plan- og økonomiutvalget, er svaret at det ikke ble en aktuell problemstilling denne gangen. AP hadde to kumulerte mannlige kandidater på toppen av valglista, fordi de ikke hadde fått noen kvinnelige kandidater til å stille på ”sikker” plass.

Løsninga ble at AP ved valget i 1995 stilte to lister til valg av plan- og økonomiutvalg, med mannlige kandidater på førsteplass og kvinnelige på andreplass. Dermed fikk de inn de mannlige kandidatene som var ønska fra partiet, og de kvinnelige politikerne unngikk ”uønskede” posisjoner i plan- og økonomiutvalget.

Ved valget i 1999 fikk kommune E et problem under behandlinga av valg til politiske utvalg i kommunestyret. Det viste seg at en representant måtte ut av bygningsnemnda fordi nemnda hadde en person for mye. En representant måtte rykke ned til vararepresentant. Flertallskonstellasjonen fra AP, Bygdelista og Høyre ønska to av de mannlige kandidatene i nemnda, og den kvinnelige representanten som vararepresentant. Da ville imidlertid kjønnsfordelinga bli skjev. Kommunestyremøtet ble avbrutt slik at valg nemnda fikk diskutert problemet. Den mannlige AP-ordføreren argumenterer: *”Jeg er sikker på at de to (mannlige representantene) vil gjøre en god jobb. Det er avgjørende å ha dem med”*. Tilbake i kommunestyremøtet opplyser ordføreren at *”den som står på 2. plass (ei kvinne) tas ut og går inn som varamedlem. Valg nemnda er klar over at det blir skjev kjønnsfordeling. Forøvrig er det slik det har*



*vært de siste 4 år*". Forslaget ble enstemmig vedtatt uten diskusjon, og vedtaket ble ikke klaget inn til fylkesmannen slik kommunestyret etter regelen skulle ha gjort.

Løsningene i kommunene framstilles som ønskelig og akseptert fra alle involverte parter. Jeg har ikke til hensikt å mistenkeliggjøre informantenes framstilling. Det er likevel grunn til å problematisere løsningene. Hva ville ha skjedd i kommune B dersom AP bevisst hadde arbeidet med kompetanseoppbygging av kvinnelige kandidater, også mellom valgene? Og hva hvis de hadde motivert og forberedt "kronprinsesser" med tanke på opprykk i partiet? Hvordan hadde situasjonen vært dersom det ikke var tydelig uttalt at to menn, i kraft av sine posisjoner som ordfører og gruppeleder, var sterkt ønska inn i plan- og økonomiutvalget? Ville de kvinnelige kandidatene sett det som interessant å tre inn i innflytelsesrike posisjoner da? Jeg tror at de kvinnelige representantene skulle ha vært særdeles motivert og følt seg svært godt kvalifisert dersom de skulle tilkjenne at de ønska en posisjon i plan- og økonomiutvalget, på bekostning av for eksempel gruppelederen, når denne personen var et ønske fra partiledelsen sin side. Signaler om at bestemte representanter er ønska virker sterkt inn på motivasjonen til "utfordrerne". Det skal mot til for å stille som utfordrer til politiske posisjoner. Det gjør bare den som får støtte fra noen i ledelsen og som ser muligheten til å "vinne" i en slik sammenheng (Norris og Lovenduski 1995, Hagen 1998).

Førstevalgprinsippet står svært sterkt i partiene. Informantene konstruerer situasjonen som helt naturlig eller som at "de ikke har noe valg". Hvilke negative konsekvenser slik praksis har for kvinnerepresentasjonen skulle ikke være vanskelig å forestille seg. Hva skal til for at politikerne blir bevisste på at de fører en praksis som til de grader favoriserer mannlige kandidater? Kan kvoteringsreglene bidra til læring, dvs. at partiene legger strategier og setter inn tiltak "mellom valgene", for å unngå å havne i samme situasjon neste gang?

### **6.3 Hvorfor så få kvinner i lokalpolitikken?**

Informantene trekker fram flere årsaker til at kvinneandelen er lav. Mange peker på at kvinner ikke er villige til å stille på partilistene, dvs. at tilbudet av kvinner er lite. Et annet forhold er at velgerne stryker kvinnelige kandidater fra listene. Inntil kommunevalget 2003 har det som nevnt vært mulig for et relativt lite antall velgere å ha stor innflytelse på sammensetningen av kommunestyret. Flere informanter hevder at det er kvinner som stryker kvinner fra listene. Dermed framstår velgerne, og særlig kvinnelige velgere, som portvakter som begrenser adgangen for kvinnelige

representanter. Arbeidsdelinga mellom kjønne er også en forklaring på hvorfor kvinner deltar i mindre grad enn menn i politisk arbeid. Dessuten framstilles kjønn som en lite relevant kategori i lokalpolitikken.

Vanskeligheter med å rekruttere kvinner beskrives på følgende måte: ”Vanligvis har vi hatt to kumuleringer, de to første, ordfører- og varaordførerkandidat, og vi legger ikke skjul på at vi har hatt problemer med å få kvinner til å ta slike jobber”. På spørsmål om partiet gjør noe for å få med kvinner, i form av opplæring og motivering, er svaret: ”Jeg tror at både vårt parti og andre partier må fornye seg. Vi går ut og ser om vi kan finne kandidater. Vi gjør jo noe i nominasjonsprosessen. Vi snakker med damer spesielt om de er villige til å være med å gjøre en jobb” (B1 – AP, mann). En annen representant i samme nemnd følger på: ”Vi prøver oss på alle mulige triks. Jeg har prøvd meg på flere damer, jeg, for å si det sånn. Men mitt inntrykk er at de som vi gjerne vil ha med, de har engasjert seg på spesielle områder. Dermed har de ikke tid til å engasjere seg enda mer. Men det er som du sier at det må gjøres noe aktivt. For om vi gutta er beskjedne, så er i hvert fall damer det. De må backes opp, for de er så tilbakeholdne” (B2 – SP, mann).

”Noe av problemet oppstår langt, langt tidligere enn i kommunestyret, etter min oppfatning. Det er når listene blir satt opp, for det er jo et problem å få kvinner til å stille. Da blir gjerne spørsmålet stilt: Skal det være ei kvinne fordi hun er kvinne, eller skal det være på bakgrunn av at hun har utmerka seg i partiet på et eller annet vis. Og da er det mange kvinner som føler at de blir pressa inn i dette fordi de er kvinner og det blir feil altså” (C7 – SP, mann).

”For vår del kan jeg si at i utgangspunktet så har vi jo problemer med å få 53 representanter på lista, og når vi har fått skrappt sammen det, har vi store problemer med å få nok kvinner. Og når vi har nok kvinner på lista så har vi et valg som dessverre ofte resulterer i at en del av de kvinnene vi har valgt blir skvisa ut til fordel for menn. (...) Da hjelper det ikke med all verdens lover og regler som blir dytta på oss fra høyere hold med hensyn til kvotering og dette her. Det er et ganske stort problem, det vil jeg si sånn rent generelt (D2 – H, mann).

En kvinnelig SP-representant gir en annen versjon: ”Det problemet har vi ikke i SP, der er det i perioder omvendt, faktisk. Det har vært slik i mange år nå. Vi har møtt med kvinneflertall. Nå er ikke vi noen stor gruppe, men dog, så har vi hatt kvinneflertall et par ganger. Sånn er det ikke nå, nå er det to menn og en dame. Men i gruppe- og foreningsarbeid og sånn har vi ikke kvinneproblemer i det hele tatt” (D4 – SP).

En representant i kommune E beskriver rekruttering av kvinner slik: *”Jeg opplever det slik at kvinner som vi spør stiller strengere krav til seg sjøl og de tar det så alvorlig at det blir for mye og de makter ikke oppgava. Det er lettere å få mannfolk til å tro at de klarer det. Det har noe med ambisjonsnivået hos kvinner, eller prestasjonsnivået”* (E4 – SV, mann).

Valgnemndene består av de mest sentrale personene i partiene. De står for rekrutteringen, ikke bare til politiske utvalg, men også til andre posisjoner i partiene. Stordelen av dem framstiller årsaken til lav kvinnerepresentasjon som at kvinner er uvillige til å stille til valg, dvs. at tilbudssida svikter. En slik konstruksjon kan peke mot at kvinner har ansvar for den lave kvinneandelen. Et par informanter er inne på at partiene kan ha noe ansvar, at de må ”fornye seg” og ”gjøre noe aktivt”. Men aktørene stiller ikke spørsmålstegn ved den måten partiene håndterer rekrutteringsprosessen. De driver ikke med systematisk opplæring, motivasjon, nettverksbygging etc. De søker etter kvinner i nominasjonsprosessen og det er det. Flere opplever det også som et problem at kvinner stiller så høye krav til seg sjøl at de kan brette nakken på politisk arbeid. Situasjonen oppleves likevel ikke like problematisk i alle partigrupper.

I tre av intervjuene kommer mannlige informanter med uttalelser om at ”kvinne er kvinne verst” når det gjelder strykninger på valglistene. Menn fra AP, SP og Høyre kom med slike påstander: *”Det vi ser er at kvinner er kvinne verst. Kvinner stryker kvinner. Det er gjennomgående. Det er lett å se når du er med på opptellinga av stemmesedlene. Det er litt forskjell på kvinneskrift og herreskrift. Og uten at en skal være bombastisk, er det helt sikkert at det er gjennomgripende; kvinner er kvinner verst (...) Og sann mine ord, der ligger det mye altså”* (C3 - Høyre).

Denne påstanden utløser sterke reaksjoner fra en kvinnelig AP-representant: *”Det må vi ha mer dokumentert forskning på. Det må ikke være en påstand som får lov å henge igjen her, at kvinne er kvinne verst. Det synes jeg blir forferdelig lettvind, og en stor ansvarsfraskrivelse fra den mannlige delen av velgerne. Og spesielt sånne framskutte som Høyres representant”* (C4 - AP).

I ei anna nemnd sier en mannlige AP-representant: *”Jeg tror det er noe i det gamle ordtaket om at kvinne er kvinne verst. Jeg tror det er kvinner som stryker kvinner. Skal ikke se bort fra det”* (D1 – AP).

Mange ser det som et problem at velgerne stryker kvinner på partilistene: *”Jeg tror partiene er veldig flink til å sette opp kvinner på listene, det er ikke der problemet ligger, nemlig. De stryker både kvinner og menn, selvfølgelig, men en kan spekulere på*

*hvorfor det strykes mest kvinner på lista, for det er det helt på det rene at det gjør” (C6 – V, mann). En kvinnelig representant følger opp: ”Plasseringa nesten opp mot toppen, å være kvinne, litt rak i ryggen og litt progressiv kanskje, da kan du bli uthengt og strøken, også blant kvinner. Om det er kvinner som stryker mest, kan nå diskuteres” (C5 – SV).*

*”Jeg tror at når kommuneloven sier det så klart, så blir partiene engasjert og må jobbe så til de grader med lista på forhånd, og det gjør du ikke hvis du ikke har det presset. Du gjør ikke det” (C2 – KrF, kvinne). Det utløser følgende replikk: ”Det hjelper ikke om vi jobber med lista. Vi kan godt sette opp annen hver (kvinne og mann), men det hjelper ikke dersom velgerne går og stryker damene, og så blir det bare mannfolk likevel” (C3 – Høyre, mann).*

Forestillinger om at kvinner stryker kvinner står sterkt blant noen mannlige representanter. Uttalelsene fra dem om at ”kvinne er kvinne verst” er sterkt ladet og spiller på myter. Myter spiller på andre strenger enn fornuften (Solheim 1998). Motargumentene fra den kvinnelige representanten er rasjonelle og taper i kampen mot mytene.

Myten stadfester altså at kvinner har seg sjøl å takke for at kvinnerepresentasjonen ikke er høyere enn den er. Det er, som AP-representanten rasjonelt hevder, en noe lettvindt ansvarsfraskrivelse å ty til myter og udokumenterte påstander. Når den attpå til kommer fra sentrale politikere kan den få temmelig stor gjennomslagskraft. Forskning viser at kvinner i nesten like stor grad som menn retter på stemmesedlene (Bjørklund 1999). Det er ingen ting som tyder på at kvinner stryker kvinner fordi rettemønstret blant kvinner og menn er temmelig likt (Hellevik og Bjørklund 1991). Det er imidlertid mange mekanismer som sammen virker negativt inn på kvinneandelen i politikken. Forestillinga om at det handler om et ”kvinne-er-kvinne-verst-problem” bidrar til å usynliggjøre maktstrukturene i samfunnet, samtidig som det fratrar mannlige representanter og partiene ansvaret for systematisk arbeid for å endre den skjeve kjønnsfordelinga.

Men det er ikke bare kvinner som stryker kvinner, hele velgerkorpset bidrar til å redusere kvinneandelen, ifølge informantene. Her konstrueres problemet med lav kvinnerepresentasjon til å ligge hos velgerne, og kanskje spesielt de kvinnelige velgerne, noe som fritar partiene for ansvar.

Flere informanter tar opp arbeidsdeling mellom kjønnene som en av grunnene for at kvinner i mindre grad enn menn deltar i politikken. Mange, flest menn, men også noen

kvinner, finner det ”naturlig” at arbeidsdelinga bidrar til at kvinner vegrer seg for politisk deltakelse.

*”Det å være lokalpolitiker for ei kvinne, i hvert fall i vår kommune, hvor vi har all vår møtevirksomhet på kveldstid, er ikke enkelt. (...) Mye arbeid faller på kvinner som har dobbeltarbeid. De er ute i arbeidslivet og har alle de forpliktelser som ei kvinne har i hjemmet, i forhold til barn og ikke minst menn. I og med at vi har den ordninga at vi har møter på kveldstid så kan jeg godt forstå at yngre jenter kvier seg for å gå med i lokalpolitikken i vår kommune. Det skjønner jeg. Det er et godt argument for at de ikke skal være med” (D1 – AP, mann).*

*”Nå ser vi for eksempel i en del av de større partiene at det heldigvis har kommet inn noen småbarnsmødre. Men hva er det som skjer, jo, de trekker seg underveis. Det strekker ikke til med tid. Det er forståelig. Men hvorfor skal de da på en måte presses inn i forkant? Jeg tror at risikoen er at de aldri kommer tilbake heller. De fant ut at dette var så tidkrevende at de gir opp og så er de borte” (C3 – Venstre, mann).*

I den grad mannlige politikere bringer kvinners dobbelt- og trippelarbeid på banen i kvoteringsdiskursen er det som en plausibel forklaring på den relativt lave kvinnedeltakelsen. I motsetning til noen av de kvinnelige politikerne, synes det ikke å være relevant for mannlige kommunepolitikere verken å problematisere arbeidsdelinga i samfunnet eller rammebetingelsene for politisk arbeid.

Noen kvinnelige politikere peker på at arbeidsdelinga må endres slik at det blir lettere å delta i politisk arbeid. *”Likestilling er noe som må erobres for hver generasjon. Og så har vi dette med arbeid og dobbelarbeid. Vi vet at det fortsatt er jentene som har hovedansvar i mange familiesammenhenger. Pluss at jenter er oppdratt til å være snille, pene og flinke, og kanskje redd for å ta en sjanse” (E2 - KrF).* Arbeidsdeling mellom kjønnene er problematisert blant informantene, men ikke av mange. Men kvinnelige politikere ser hverdagslivet i sammenheng og erkjenner det problematiske i å være både yrkesaktiv, politisk representant og ha familie.

I ei valgmennd ble den politiske betydningen av kjønn eksplisitt tematisert som et følge av mitt spørsmål om oppmerksomhet omkring kommunens første kvinnelig ordfører. En mannlig representant tar ordet før den kvinnelige ordføreren slipper til:

*”Dette tror jeg oppleves subjektivt. En kan se i (en nabokommune), der er det mannlig ordfører. Når en ser kjøret og oppmerksomheten i pressen der, så tror jeg det oppleves forskjellig” (E7 – BL).* Ordføreren kommenterer det på følgende måte: *”Når det har*

vært 30 – 40 ordførere før deg og alle mannfolk, så er folk vant til det. Og vant til at mannfolk klarer den jobben, det er ikke så mye spørsmål om det. Og hvis de ikke klarer det - så, ja, ja. Jeg vil nok si at mange har brukt like fin kam på meg som på en mannlig ordfører, det tror jeg. Og det er helt naturlig. Det er slik for det er nytt” (E1 – SP, kvinne). Den mannlige representanten tar ordet igjen: ”Jeg tror noen overdriver dette her med at folk er så opptatt av om det er mannlig eller kvinnelig ordfører. Jeg tror folk flest er klar over at vi har en kvinnelig ordfører. Det var kanskje noe mer i starten. Tror ikke det er noe stort poeng. De venner seg til det” (E7 – BL).

AP-representanten støtter dette utsagnet: ”Jeg tror ikke befolkningen veier ordføreren med hensyn til kjønn. Jeg tror vi har kommet lenger. Jeg tror i den grad en er mer eller mindre fornøyd med en ordfører går det på de vedtak og de uttalelser som er gjort av sittende ordfører. Men det er klart at kvinner har lett for å tro at det er fordi de er kvinner, men jeg er ikke sikker på at den som har reist spørsmålet eller saken har gjort det på grunn av det. Tror at kvinner har lett for å tro at det er det. En mann hadde fått akkurat samme spørsmål” (E5 – AP, mann).

Ordføreren forsøker å beskrive egne opplevelser: ”Like fullt har jeg fått veldig mange kommentarer på det, særlig til å begynne med, hvordan det er å være jente i den jobben. Mange har vært opptatt av det. Men dette venner en seg til. Det hadde mye oppmerksomhet her i kommunen i starten” (E1 – SP, kvinne). AP-representanten holder på sitt: ”Men ikke nødvendigvis negativt?” (E5 – AP, mann). ”Nei, ikke nødvendigvis”, svarer ordføreren.

Begge de to mannlige politikerne framstiller ordføreren kjønn som uten betydning for omgivelsene. Meningsutvekslingen er et godt eksempel på hvordan menn, som inngruppe, definerer hvordan forholdene er for utgruppa, dvs. den gruppa som i stor grad har vært ekskludert fra og som er ”nykommere” i politikken. Når ordføreren forsøker å problematisere betydningen av kjønn, blir hun imøtegått med at det ”bare” er en subjektiv opplevelse, en overdrivelse og noe som kvinner ”har lett for å tro”. Eventuelle negative erfaringer blir individualisert og personliggjort. Jeg tolker det slik at de mannlige informantenes uttalelser innebærer at dersom ordføreren får kritikk, er det fordi sakene ”objektivt” sett tilsier at hun skulle få kritikk. De framstiller det også som gammelmodig og utdatert å hevde at kjønn har betydning, fordi ”vi har kommet lenger”. Inngruppa, dvs. de mannlige representantene, konstruerer kjønnsforholdene som egalitære i dagens samfunn, og gjør det vanskelig for ordføreren, som utgruppe i denne sammenhengen, å diskutere alternative betydninger av kjønn.

## 6.4 Kvinnelige kandidater utgjør ”reservestyrken”

Problemforståelsene går i stor grad i disfavør av kvoteringsregimet. Kjønnskvotering framstilles på den negative sida som et problem for partiene, som tvang fra sentrale myndigheter, som trussel mot demokratiet og som negativt for kvinner.

Kjønnskvotering har med andre ord legitimitet hvis det ikke *støter an mot* andre verdier. Årsakene til problemet ligger ifølge informantene andre steder enn hos de politiske partiene lokalt. *Effekten* av en slik definisjon av årsaker er at kvinner blir å betrakte som *reservestyrken* i politikken. Sjøl om aktørene i de politiske partiene ikke framstiller sine egne rekrutteringspraksiser som urettferdige eller problematiske, viser diskursen at kvinner og menn vurderes forskjellig. Vi ser ei form for kodifisering der ”mannlig kandidat” gis en høyere verdi enn ”kvinnelig kandidat”. Kvinner betraktes som avvikende, annerledes og mindre politiske enn menn. De gjøres til kjønn, mens menn blir den kjønnsnøytrale normen for en politiker (Eduards 2002).

Kvinnelige kandidater betraktes som reservestyrken i de politiske partiene. Menn antas å være bedre kvalifisert for politiske posisjoner enn kvinner, uten at det sies eksplisitt. Det kommer fram gjennom uttalelser fra flere mannlige informanter om at ”kjønnskvotering fører til at kvalifiserte kandidater vrakes til fordel for representanter med dårligere kvalifikasjoner”. Uttalelsen er kjønnsnøytral, men konteksten der kjønnskvotering, eller i praksis kvinnekvotering, framstilles som problematisk, tilsier at kvinnene er de dårligst kvalifiserte. Konsekvensen blir at mannlige kandidater har kvalifikasjoner som, etter informantenes syn, ofte passer bedre inn i rollen som lokalpolitiker.

Analysen viser klare eksempler på at kvinnelige kandidater utgjør politikkenes reservestyrke. Flertallet av representantene i valgnemndene foretrekker mannlige kandidater først. De uformelle institusjonaliserte reglene i valgnemndene er som tidligere vist svært sterke. Den mannlige forrangen til politiske posisjoner er naturalisert, den tas for gitt. Det er ingen refleksjon blant aktørene over førstevalgprinsippet og hvorfor partier som mandatsmessig står sterkest skal kunne stille med mannlige kandidat. På spørsmål om hvorfor praksis er slik ville de antakelig svare at det ikke handler om kjønn, men om kompetanse. Etter mitt syn åpenbarer kjønnsliggjøringen i rekrutteringsprosessen en naturalisert språkbruk, for eksempel når et parti mener å ”ha krav på en mannsperson etter forholdstallsvalget”. Den mannlige forrangen blir spesielt tydelig når partipolitisk fordeling må vike for kravet til å kunne få inn mannlige representanter.

Når valgnemndene sørger for å rekruttere mannlige representanter først, gir det signaler om hvem som utgjør A-laget i lokalpolitikken. Det legger føringer på kvinnelige kandidaters ambisjoner om politisk karriere. I tillegg forteller denne rekrutteringspraksisen at kvinner møter barrierer på etterspørselssida i politikken. Portvaktene favoriserer i stor grad mannlige kandidater. Blant forskere har det vært delte meninger om i hvor stor grad tilbud og etterspørsel påvirker kvinners politiske representasjon (Norris og Lovenduski 1995, Ringkjøb 1998).

Ved valg til det engelske parlamentet var det en tendens til at portvaktene vurderte mannlige kandidater som bedre for eksempel til å drive valgkamp enn kvinnelige kandidater (Norris og Lovenduski 1995). Denne studien viser også at mannlige kandidater rangeres over kvinnelige, i og med at partier som mandatsmessig stiller sterkest har ”rett til” å stille med mannlige representant. Tradisjonelle forestillinger setter likhetstegn mellom maskuline egenskaper og egenskaper ved ”gode” politiske ledere, samtidig som politisk kompetanse blir ikledd kjønnsnøytral drakt. Ved å unngå å ta hensyn til maskuliniteten i lederidealene, og samtidig gjøre politiske kvalifikasjoner til et spørsmål om den enkeltes personlige kompetanse, blir likestillingsspørsmål definert som et ”kvinneproblem” (Hovden 2000a).

Det finnes ulike kriterier for hva som kan betegnes som ”de beste kvalifikasjoner” for en politiker, slik det også gjør ved ansettelse i arbeidslivet. I tillegg til at kvalitet vurderes individuelt for den enkelte politiker, kan kvaliteten på de kollektive organene som helhet gjøres til gjenstand for vurdering. Dersom kjønn blir ansett som en relevant politisk kategori, vil organer, som har ei jevn fordeling av kvinner og menn, bli tillagt bedre funderte beslutninger enn mer ensidig sammensatte organer.

## 6.5 Aktører og interaksjon

Argumentasjonen blant informantene og samhandlinga i valgnemndene er full av motsetninger og vanskelig å tolke. For det første posisjonerer nesten ingen seg eksplisitt som motstandere av kjønnsbalanse i politikken. Alle uttrykker ønsker om flere kvinner i politiske organer, isolert sett. Men diskusjoner om likestilling mer generelt er så godt som fraværende. Bare representanter fra FrP framstiller seg som motstandere av at myndighetene skal regulere forhold som har med kjønn og likestilling å gjøre. For det andre uttrykker flertallet i prinsippet tilslutning til kjønnskvalifisering, men Høyre- og spesielt FrP-representanter erklærer seg som motstandere. For det tredje er det et fåtall som mener at kvotering skal være blant de høyeste prinsippene i



rekrutteringssammenheng. Flertallet gir sin tilslutning til iverksetting av kvoteringsregler på betingelse av at det harmonerer med en rekke andre forhold som de framstiller som viktigere for demokratiet.

Diskursene i valgnemndene varierer både i innhold og form. Vektleggingen av de forskjellige temaer er ulik. Til tross for at kjønnskvaltering er hovedtema, går informantene raskt inn på ulike aspekter ved lokaldemokrati og politisk representasjon. Ei valgnemnd er mest opptatt av kompetanse, ei annen av velgerdemokrati, mens i ei tredje nemnd kretser debatten mest omkring gjennomgående representasjon. Når kjønnskvaltering er tema i diskursen får kvinners manglende interesse for å stille på valglister mye oppmerksomhet i ei valgnemnd, mens ei annen nemnd er mest opptatt av at kvaltering støter bort kvinner. Informantene er raskt ute med å konstruere kjønnskvaltering som uvesentlig og som underordna andre demokrativerdier på den ene sida, eller de framstiller kvinners politiske representasjon som kvinners ansvar. Bare i ei valgnemnd får kjønn, innflytelse og makt eksplisitt oppmerksomhet. Hvilket tema som får hegemoni i diskursen rammer inn hvilke forhold som er legitime å ta opp og på hvilke måter. De mest sentrale politikerne, i de fleste tilfeller mannlige gruppelederne, er raskt ute med å redusere eller avskrive den politiske betydningen av kjønn. På denne måten holder informantene likestilling og makt borte fra dagsorden.

Graden av harmoni versus konflikt, og dermed dynamikk og engasjement, varierer fra den ene nemnda til den andre. Konflikt og dynamikk i nemnda avhenger av graden av politisering av kjønn. Dess mer aktive deltakerne er til å politisere kjønn, dvs. å peke på ulikheter i makt og innflytelse, dess mer øker konfliktene og engasjementet. Men hva er det som påvirker politiseringen av kjønn i diskursene? Når valgnemnda består av bare mannlig representanter blir engasjementet lavt og konsensus sterk, jf kapittel 2.4 om gruppeintervju. Engasjementet øker når det er kvinnelige representanter til stede, fordi meningene om kvinnerepresentasjon og kvaltering da gjerne blir mer mangfoldige.

Tremblay (2000) viser i en studie av kvinner, medborgerskap og representasjon til at andelen *kvinner* ikke er den avgjørende faktor for hvorvidt kvinnespørsmål blir tatt opp. Det er derimot *feminister* blant kvinner og menn som sikrer ”kvinnesakenes” posisjon i beslutningsorganer. Slik kan det synes også i denne studien, fordi kvinneandelen var ca 40 prosent i tre nemnder, men diskursene varierte med tanke på politisering og dermed harmoni og konflikt. I to av nemndene blir kjønn politisert i moderat grad. I den tredje får kjønn, makt og innflytelse stor oppmerksomhet. Men denne variasjonen henger ikke bare sammen med at det er flere feminister i den tredje nemnda. Like stor betydning har det antakelig at feministene i den tredje nemnda har *posisjoner*, som gjør det mulig for

dem å sette dagsorden. Kombinasjonen av *feministisk orientering* og *høye posisjoner* er med andre ord avgjørende for politisering av kjønn og dynamikk i samtalen.

I de to andre nemndene har jeg inntrykk av at flere kvinnelige informanter legger bånd på sine uttalelser om tilslutningen til kjønnkvotering. Det kan ha flere årsaker. For det første utgjør tilhengerne, og særlig innovatørene, et lite mindretall som har vansker med å markere seg. Samtidig er de kvinner og ”tokens” i et mannsdominert system som er mer opptatt av kjønnkvotering som problem enn som mulighet. Slik sett er altså ikke 40 prosent kvinner, uten lederposisjoner, tilstrekkelig til å fronte et virkemiddel som tar sikte på å endre kjønnsmaktordninga i politikken. Den konkrete situasjonen i hver valgmennd avgjør hva ”kvinner gjør med det verden gjør med dem” (Moi 1998). Mange av de kvinnelige politikerne velger å la menn, som ”den Ene”, definere situasjonen i forhold til dem sjøl som ”den Andre” (de Beauvoir 1949/2000). Høye posisjoner bidrar til at kvinner i større grad redefinerer forholdet mellom kjønnene som likeverdige og dermed til at de sjøl kan sette dagsordenen.

For det andre dreier det seg om at motstanderne konstruerer kjønnkvotering i opposisjon til sterke positive verdier knytta til ”demokrati”. Dermed blir kjønnkvotering noe negativt som det er vanskelig å fronte i samtalen. Et tredje forhold er at likestillingspolitikken i Norge søker harmoni og konsensus. Det er ikke tradisjon for å bringe fram konflikter mellom kjønn i det representative demokratiet (Teigen 2000). Å ta opp kjønnskonflikter hører hjemme i mer radikale kvinnegrupper.

Flertallet av politiske partier framstår i utgangspunktet som tilhengere av både målsettinga om en offentlig likestillingspolitikk og tiltak for å rekruttere kvinner. Bare FrP er motstander av begge deler, noe de uttrykker svært klart. Når politikere fra FrP går høyt opp på banen trekker de med seg andre mannlige politikere. Høyre er for en offentlig likestillingspolitikk, men motstander av sterke virkemidler for å rekruttere kvinner. Når det kommer til iverksetting av kommunelovens kvoteringsregime er forskjellene mellom partiene imidlertid ikke så store som uttrykt tilslutning versus motstand skulle tilsi.

En del informanter uttrykker implisitt eller eksplisitt tilslutning til kjønnkvotering. Det er kvinnelige politikere fra AP, SP og KrF, samt SV-politikere av begge kjønn og enkelte mannlige AP-politikere. Disse politikerne går *i takt med* politikere i moderpartiet på nasjonalt nivå. Jeg betrakter disse som innovatører på lokalplanet. Siden AP på nasjonalt nivå har vært en pådriver for kjønnkvotering kunne en forvente at lokale AP-politikere ville argumentere for kvoteringsreglene i kommuneloven.

Flertallet av mannlige AP-politikere ”flyter” mellom å være for eller imot kvotering. De går med andre ord *i utakt med moderpartiet*.

Når jeg tvinger analytiske kategorier ned over det empiriske materialet, yter materialet motstand mot begreper som innovatører og ”harde nøtter”. Virkeligheten er mer sammensatt og kompleks enn kategoriene tillater. Slik sett er empirien ”flytende”. Likevel er det påfallende hvor liten grad av tilslutning mange mannlige AP-politikere uttrykker. Flere framhever at de har forståelse for motstandernes synspunkter. Blant informantene i studien er det for eksempel få AP-politikere som eksplisitt støtter opp under og argumenterer for kjønnskvalotering. På den andre sida er det heller ingen som sier eksplisitt at de er imot kjønnskvalotering, til det er antakelig partilinja for sterk. Mannlige AP-politikere står i en gråsoner med varierende grader av tilslutning og motstand.

I kommune B stilte for eksempel AP to lister for å få inn to menn i formannskapet. Dette til tross for at AP-representanten uttrykte tilslutning til kvotering. Menn som dette kalles ”i-prinsippet-menn” (Jalmert 1984 referert i Pincus og van der Ros 1999). Gapet mellom det menn sier og det de gjør kan enten tolkes som at de egentlig ikke mener det de sier eller at de ikke greier å oversette fra holdninger til handlinger (Pincus 2002). I kommune D unnløt AP-ordfører og leder i valgnernda å støtte sin kvinnelige partifelle i diskusjonen med Høyre og FrP. Derimot uttrykte han forståelse for motstandernes argumentasjon mot kvoteringsloven. Det kan tolkes som at han forholder seg taus i forhold til kvotering og dermed utøver passiv motstand. Passiv motstand kan være vel så vanskelig å forholde seg til som aktiv argumentasjon mot et tiltak.

FrP-politikere av begge kjønn opptrer som ”harde nøtter” i forhold til gjennomføring av kjønnskvalotering. De er motstandere av at det offentlige skal drive en aktiv likestillingspolitikk, de er imot kvoteringsregler, men de er for likestilling. Motstanden mot en offentlig likestillingspolitikk uttrykkes eksplisitt i intervjuene. Informantene er villige til å finne løsninger for å omgå kommunelovens regler. Det betyr at FrP har større negativ innflytelse i likestillingspolitikken enn partistørrelsen skulle tilsi. På lokalt plan viser denne studien at FrP trekker med seg andre politikere som ikke har en klar feministisk orientering. På nasjonalt plan kan de i framtida få innflytelse gjennom samarbeid med andre partier. Den norske likestillingspolitikken kan da, i likhet med den danske, raskt bli tatt av dagsordenen som et offentlig anliggende.

## 6.6 Forståelser av kjønn og rettferdighet lokalt

Hvilke argumenter kjennetegner diskursene i valgnemndene og hvilke forståelser av kjønnsrettferdighet ligger bak, jf kapittel 4? Først oppsummerer jeg ”hva-er-problemet?” når valgnemndene samtaler om kjønnskvotering i lokalpolitikken. Derneft analyseres aktørenes ulike forståelser av kjønnsrettferdighet.

Kjønnskvotering tematiseres på to prinsipielt forskjellige måter - som problem eller som løsning for partiene. Blant lokalpolitikkerne er fokus i intervjuene i stor grad retta mot kvoteringsreglene som problem. Forståelsen av *kjønnskvotering som problemet* legger føringer for diskusjonen i valgnemnda. Loven framstilles som problematisk å gjennomføre. Problemene er knytta til at partiene ikke står fritt til å velge den mest kompetente representanten, velgerne endrer stemmesedlene, partiene kan ikke benytte gjennomgående representasjon etc. Kvoteringsreglene konstrueres som et anslag mot det lokale sjølstyret. I forhold til det lokale sjølstyret er det tre aspekter som kan bidra til at partirepresentanter lokalt kan ha andre synspunkter enn partiet sentralt: De er prinsipielt imot statlig overstyring, lokalpolitikkerne er de som har erfaringer med iverksetting lokalt og kommunerepresentantene kan være uenig i politikken i moderpartiet. Når kjønnskvotering oppfattes som problemet blir lav kvinnerepresentasjon i politikken i liten grad tematisert.

Noen informanter definerer imidlertid *lav kvinnerepresentasjon som problemet* og kjønnskvotering som *løsninga*. Kvinnerepresentasjonen problematiseres på bakgrunn av kjønnete maktstrukturer og arbeidsdeling. Kjønnskvotering framstilles som et virkemiddel for å endre maktstrukturene, men samtidig ytrer informantene krav om endringer i rammebetingelsene for politiske arbeid og endringer i kjønnsarbeidsdelinga. Innovatørene argumenterer for kjønnskvotering ut fra rettferdighet, i betydningen fordeling av maktposisjoner, fordi kvinner utgjør halvparten av befolkningen. Samtidig omfatter rettferdighet anerkjennelse av kvinners erfaringer og av at kvinners interesser kan være i konflikt med menns interesser. Målet er deltakelse på like vilkår og kjønnskvotering er virkemidlet.

Motstanderne av kjønnskvotering påpeker at de mest motiverte og kvalifiserte mannlige kandidatene skyves ut som en følge av kjønnskvotering. Disse argumentene knytter også an til rettferdighet, men kjønnsrettferdighet tematiseres ikke. Det er urettferdig at de mest kvalifiserte ikke kommer inn i politiske utvalg, samtidig som det fører til kvalitetssenking ved at en ikke utnytter ”de beste” kandidatene. Dessuten framstår en rekke argumenter som ”bevis” for at kjønnskvotering virker mot sin hensikt og dermed

er kontraproduktivt (kvoterte kvinner er utrygge i vervet, de skremmes fra politikken, de overbelastes etc).

Mesteparten av argumentasjonen mot kjønnskvalotering handler imidlertid om det jeg vil karakterisere som *kjønnets manglende relevans* som politisk kategori. Dermed holdes kjønn utenfor den politiske dagsordenen. Motstanderne knytter politiske interesser og ideologier til andre forhold enn kjønn. Partipolitisk tilknytning, yrke og alder antas å ha betydning, ikke kjønn. Dessuten er lokalt sjølstyre, velgerdemokrati og gjennomgående representasjon verdier som motstanderne hegner om. Det lokale sjølstyret henger høyt i den lokalpolitiske konteksten. Når kjønnskvalotering i utgangspunktet er et kontroversielt virkemiddel, gjør det ikke iverksettinga lettere om aktørene lokalt oppfatter at staten har ”påtvunget” kommunepartiene reglene.

Argumentasjonen i valgnemndene hviler på forståelser av kjønn både som likhet og forskjell. Slik jeg tolker det legger tilhengere av kjønnskvalotering vekt på at kvinner og menn er like på ontologisk nivå, og at kvinner derfor må bekle politiske posisjoner i samme grad som menn. Samtidig er kjønnene sosialt forskjellige, derfor vil kvinner tilføre politikken andre dimensjoner enn menn.

Innbakt i argumentasjonen fra motstandernes side ligger en forståelse av at kjønnene er forskjellige med tanke på egnethet for politisk posisjoner. Det kommer, i mi fortolking, av at kvinner først og fremst konstrueres som mødre og omsorgspersoner. Slik konstrueres biologiske forskjeller mellom kvinner og menn på ontologisk nivå. En essensiell biologisk forståelse av kjønn skaper begrensninger i likestillingsdiskursen (Rönblom 2002). På politisk strategisk nivå, blir kvinner i beste fall blir framstilt som et supplement til mannlige representanter og i verste fall som lite egna til politisk arbeid. Noe av det samme gjør seg gjeldende når menn vurderes som bedre egna til å kunne håndtere flere verv i politiske utvalg enn kvinner.

Arbeidsdeling mellom kjønnene tematiseres i noen grad av informantene. Kvinnelige politikere som tar opp arbeidsdelinga ser kvinnerepresentasjonen i politikken i sammenheng med kvinners hverdag forøvrig. De mener at den skjeve arbeidsdelinga må endres fordi den virker negativt inn på kvinners muligheter til innflytelse i politiske beslutningsorganer. Disse kvinnene synliggjør at strukturene legger føringer for fordeling av makt og innflytelse i samfunnet. Dette er tilnærminger som mange mannlige politikere er uvillige til å gå inn i. Ubehaget ved å gå inn i denne kjønnete strukturen oppleves kanskje for stor?

Det er tankevekkende at kvinnelig fravær og mannlig dominans i kommunalpolitiske organer blir legitimert med henvisning til arbeidsdeling mellom kjønn. Motstandernes konstruksjoner av forskjeller mellom kjønn kan hvile på biologiske og/eller sosiale forskjeller. Den biologiske begrunnelsen ble brukt om kvinners eksklusjon fra politikken før den nye kvinnebevegelsen på 1970-tallet. Forskjell, i betydningen sosiale forskjeller, er senere brukt med omvendt fortegn, som argument for å styrke kvinners integrasjon i politikken (Skjeie 1999a).

Det er i stor grad motstanderne av kjønnskvotering som rammer inn diskursen i valgmenndene. De driver symbolproduksjonen ved å definere kjønnskvotering som motsatsen til demokrati og lokalt sjølstyre. Dessuten konstruerer de forestillinger som forklarer at arbeidsdelinga mellom kjønnene fører til at kvinner ikke ønsker posisjoner. Kvinner ”gjøres” til kjønn i interaksjonen i valgmenndene (Kvande 1998). De framskrives som annerledes enn mannen, og mannen gjøres til norm for ”den politiske representanten”. Kvinners begrensede muligheter for politisk arbeid naturaliseres som en følge av deres hovedansvar på hjemmebane. Når mange av motstanderne av kvotering framstiller ”kvinner”, er det kvinner som mødre og som omsorgspersoner.

Tilhengerne får sjelden lagt nødvendige føringer for å få gjennomslag for symbolproduksjon. I den grad de forsøker å komme på banen får de lite respons på sine temaer og tilnærminger. Sjøl forestillinger om kjønnete samfunnsstrukturer får bare delvis gehør i en av valgmenndene.

Likestilling og rettferdighet er ikke sentrale tema i kvoteringsdiskursene. Likestillingsbegrepet er for eksempel nevnt til sammen bare tre ganger i løpet av alle intervjuene, når jeg ser bort fra at likestillingsloven og likestillingsombudet er nevnt. I kommune E ble likestillingsbegrepet brukt to ganger av den kvinnelige ordføreren (SP) og en gang av den kvinnelig varaordføreren (KrF). Det er påfallende at likestilling som begrep omtrent ikke benyttes blant aktørene lokalt når temaet er kjønnskvotering. Likestilling er tydeligvis ikke et felt som vies stor oppmerksomhet i kommunene. Nedprioritering av likestilling i kommunene er ikke helt uventa etter at strategien i likestillingspolitikken gikk fra spesifikke tiltak til integrering på 1990-tallet.

Likestillingspolitikken har alltid kjempet i motvind i kommunene (Halsaa 1988, 1995, Halsaa og van der Ros 1989, Guldvik 1992). Først på 1990-tallet ble integrering, og etterhvert gender mainstreaming, motebegreper innen offentlig likestillingspolitikk. Mange har, med rette, vært bekymret for at integrering ville bety å ”integrere bort” kvinne- og kjønnsperspektiver i kommunene. Den manglende tematiseringen av likestilling og den manglende problematiseringen av relasjonene mellom kjønnene

bygger opp under tidligere forskning som viser at integrering har ført til redusert interesse og oppmerksomhet for likestilling lokalt (Guldvik 1996, Van der Ros 1997).

Det er ikke egalitære relasjoner mellom kvinnelige og mannlige politikere som framstilles av informanter flest. I diskursene konstrueres mannlige representanter i politikken hierarkisk over kvinnelige. Samtidig framstilles det på en kjønnsnøytral måte. Mannsdominans og tradisjonelle forestillinger som favoriserer menn, blir i liten grad aktualisert. Kvinnelige kandidater blir eliminert fra innflytelsesrike posisjoner under dekke av manglende personlig kompetanse (Hovden 2000a). Når kjønnskvalitering tolkes som en suppleringsstrategi, og maskuline egenskaper oppfattes som politiske lederegenskaper, framstår mannlige kandidater som de mest egna politiske representantene.

## 6.7 Hvorfor er diskursene forskjellige i valgmenndene?

Hvilke trekk ved konteksten i kommunene bidrar til ulike framstillinger av kjønnskvalitering i valgmenndene? Forskjeller i kvinneandelen i kommunestyrene skyldes variasjoner i strukturelle, kulturelle og politiske faktorer (Raaum 1995), eller i ”egenskaper ved omgivelsene som individene handler og samhandler i” (Schive 1981). Kommuner med lav kvinneandel har bl.a. lavt innbyggertall, befinner seg oftest på Sørvestlandet og i Nord-Norge, har lav prosentandel kvinner av kumulerte kandidater på listene og høy andel listerettigheter, mens kommuner med høy kvinneandel har høyt innbyggertall, de ligger oftest på Østlandet og i Nord-Norge<sup>55</sup>, de har høy andel kumulerte kvinner og lav andel listerettigheter. To av casekommunene skiller seg ut med lav kvinneandel i kommunestyret i 1995, jf tabell 2.1. Kommune B ligger på Sørlandet, hadde en forventa kvinneandel<sup>56</sup> på 37 prosent, men listerettningene førte til en faktisk kvinneandel på 22 prosent. Kommune D ligger på Østlandet. På bakgrunn av listeoppsett var den forventa kvinneandelen på 36 prosent, men etter velgernes dom ble kvinneandelen på 29 prosent. Informantene mener den lave kvinneandelen i kommune D kan henge sammen med at det er en industrikommune som har rekruttert politikere gjennom tillitsmannsapparatet, og ”det har vært mye mannfolk”.

---

<sup>55</sup> Gjennomsnittstallet for Nord-Norge skjuler altså at landsdelen omfatter mange kommuner med enten lav eller høy kvinneandel (Raaum 1995).

<sup>56</sup> Forventa kvinneandel i kommunestyrene er den andelen representanter kvinner ville ha fått dersom velgernes rettinger var nøytrale i forhold til kjønn. For en utdyping av beregningsmåte, se Bjørklund 1999.

Lav kvinneandel i kommunestyret fører ikke nødvendigvis til lav andel i politiske utvalg. I casekommunene er det en svak sammenheng mellom kvinneandelen i kommunestyret og i politiske utvalg. Men kommuner med lav kvinneandel i kommunestyret rekrutterer til politiske utvalg utenfor kommunestyrets representanter og oppnår derfor høyere kvinneandel i utvalgene. Som det går fram av tabell 2.1 er det ingen systematiske forskjeller i kvinneandelen verken i kommunestyret eller i politiske utvalg på bakgrunn av partiflertall i casekommunene.

Tilslutning til offentlig likestillingspolitikk og bruken av tiltak for å rekruttere kvinner, for eksempel kjønnskvoltering, varierer imidlertid på bakgrunn av partitilhørighet og ikke minst kjønnsstilhørighet. For dem som ”flyter” mellom tilslutning og motstand avhenger den uttrykte tilslutning til eller motstand mot kjønnskvoltering bl.a. av sammensetningen av valgmenndene. Dersom innovatører argumenterer sterkt for løsninger som ivaretar kravet til kjønnsfordeling i politiske utvalg, er det problematisk for ”de flytende” å gå imot loven, sjøl om det av ulike grunner skulle være ønskelig for dem. Kommer det derimot sterke argumenter for løsninger som ikke tilfredsstill kommunelovens krav til kjønnsmessig balanse, uten at det fremmes sterke motforestillinger, kan de som ”flyter” tillate seg å omgå loven. Dermed er både tilslutning til og motstand mot kvoteringsreglene *flytende og relasjonell*. Diskusjonene om kjønnskvoltering foregår i en kontekst som påvirker argumentasjonen og løsningene. Viljen til å gjennomføre kvoteringsreglene er med andre ord *elastisk*. Den kan strekkes og tøyes i flere retninger avhengig av konteksten.

Prosessene i valgmenndene er sammensatte og komplekse. Partitilhørighet har vært ansett som en av nøkkelfaktorene i offentlig likestillingspolitikk. Partier på venstresida har tradisjonelt vært forkjempere for likestilling, mens høyresida har vært ansett som mer tilbakeholdende. Det ser imidlertid ikke ut til at partitilhørighet er avgjørende for hvorvidt kvoteringsreglene følges i mine casekommuner. Mannlige ledere i AP har for eksempel stått for omgåelse av loven i kommune B og i kommune E (i 1999).

I denne studien ser kjønn ut til å være et viktigere kriterium enn partitilhørighet når det gjelder å uttrykke sterk tilslutning til regler om kjønnskvoltering og til gjennomføring av reglene. Den kvinnelige lederen i valgmennd E fant ei løsning for valg til fjellstyret sjøl om den ”satt langt inne”. Kvinnelige politikere fra sentrumspartiene, via AP til SV er sterkere garantister for iverksetting av kvoteringsreglene enn sine mannlige partikolleger. Andre studier viser også at kvinnelige politikere generelt, legger mer vekt på likestillingspolitiske tema enn mannlige (Haram 1995, Norris and Lovenduski 1995, Wängnerud 1998, Skjeie og Teigen 2003), og at kvinner i partiene gjennomgående er mer positive til kjønnskvoltering enn mennene (Heidar og Raaum 1995). Når vi vet at



kvinnelige politikere i sterkere grad enn mannlige gir tilslutning til kvoteringsregler, blir kvinners tilstedeværelse i valgnemnda sentralt for å gjennomføre kvoteringsreglene, jf kapittel 3.

Det er nødvendig, men ikke tilstrekkelig, at kvinneandelen utgjør en kritisk masse (Kanter 1977). En kvinneandel på for eksempel 40 prosent gir i seg sjøl ingen garanti for endring av maktforhold mellom kjønnene. Innovatørene må også inneha posisjoner som gir innflytelse, og de må ha vilje til å argumentere og handle med endring av kvinners situasjon for øye.

Kapittel 5 og 6 har vist hvilke argumenter og forståelser som kjennetegner utvikling og iverksetting av kvoteringsregimet. Neste kapittel viser hva som kjennetegner fylkesmennes praksis ved iverksetting.



## 7 Kjønnskvoltering og fylkesmannspraksis

Kapitelet skal belyse hvilke praksiser som kjennetegner iverksetting av kvoteringsregimet i kommuneloven.<sup>57</sup> Analyseenheten er fylkesmannsembetenes praksis ved iverksetting av kvoteringsregimet. Studien bygger på klassisk iverksettingsteori om kommunenes implementering av statlig politikk. Fylkesmannen har ifølge kommuneloven ansvar for veiledning og kontroll av implementering av kvoteringsregimet overfor kommunene. Konteksten for denne delen av studien er naturlig nok lovteksten, men også trekk ved strukturene og aktørene, jf figur 1.1. Datamaterialet er hovedsakelig strukturerte telefonintervju, jf kapittel 2.6.

Analyser av fylkesmennenes praksis skal helt konkret gi kunnskap hvordan fylkesmannen utformer sin veilednings- og kontrollpraksis overfor kommunene ved iverksetting av kvoteringsregimet i kommuneloven. Fylkesmannens praksis drøftes med utgangspunkt i teoretiske perspektiver som vektlegger ulike grader av statlig veiledning og kontroll. Fire idealtyper bidrar til å fange inn sentrale trekk i praksisen overfor kommunene. I tillegg undersøker jeg om kvoteringsreglene kan betegnes som et sterkt, moderat eller svakt regime, jf spørsmål fra underkapittel 3.3.5. Avslutningsvis drøfter jeg hva holdninger til saksfeltet betyr for skjønnsutøvelse og praksis i det enkelte embete.

### 7.1 Bakgrunn

I etterkrigstida har norske kommuner blitt en stadig viktigere arena for iverksetting av nasjonal politikk. Men samspillet mellom staten og kommunene er under stadig debatt. Ideer om hvordan samspillet mellom forvaltningsnivåene best kan organiseres handler om å finne balansen mellom to motstridende organisasjonsprinsipper: Lokal autonomi, dvs. kommunenes muligheter til å foreta relativt sjølstendige prioriteringer, og nasjonal integrasjon, dvs. statens muligheter til å pålegge kommunene gjennomføring av politikk bestemt på nasjonalt nivå (Fimreite, Flo og Tranvik 2002).

I løpet av 1990-tallet har utviklinga gått fra hierarkisk styring og kontroll til mer vekt på likeverdighet, samspill og partnerskap mellom nivåene. Generelt er det normative

---

<sup>57</sup> Kapitlet bygger på artikkelen (Guldvik 2004): "Kjønnskvoltering og fylkesmannspraksis: Et problematisk forhold mellom kjønn og skjønn?" *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* 1/04 vol. 20 s 39 – 66

idealet i dag at forholdet mellom staten og kommunene bør utvikles i retning av et partnerskap (NOU 2000: 22, St meld 23 (1992-93):54 ff). Som et ledd i styrkingen av det lokale sjølstyret gir den ”nye” kommuneloven kommunene større muligheter til organisasjonsfrihet. Samtidig er som nevnt fylkesmannens automatiske lovlighetskontroll av kommunestyrevedtak opphevet gjennom loven.

Staten ønsker imidlertid å oppfylle flere mål samtidig idet den samme kommuneloven inneholder regler om at politiske utvalg på lokalnivået skal ha minst 40 prosent representasjon av begge kjønn. Her har hierarkiperspektivet fått gjennomslag: Kommunene skal bidra til å nå nasjonale målsettinger om økt kvinneandel i lokalpolitikken, dvs. nasjonal integrasjon. Iverksettinga av loven avhenger for det første av den konkrete utforminga av kvoteringsregimet (Jones 1998). For det andre er det viktig hvordan iverksettinga foregår i kommunene. Til sist avhenger gjennomføringen av i hvilken grad staten, ved fylkesmannen, veileder og kontrollerer kommunene ved iverksettinga. Kapitlet belyser i hovedsak fylkesmannens praksis overfor lokalnivået, og relaterer praksisen til innholdet i kvoteringsregimet.

Fylkesmannen har et betydelig spillerom i samhandlinga med kommunene. Rommet gir store muligheter for skjønnsutøvelse (Lågbu 1995, Jenssen og Kleivan 1999, Bjørnå og Jenssen 2001). Hvorvidt fylkesmannen skal overvåke kommunene, samspille med dem eller betro dem ansvaret for iverksetting, fortolkes forskjellige i de enkelte embeter. Vi skal studere hvordan fylkesmannen utformer sin veilednings- og kontrollpraksis overfor kommunene ved iverksetting av kvoteringsregimet i kommuneloven. Når rommet for skjønn er stort vil det føre til variasjoner fylkesmennene imellom. Er det ”integrasjonspraksis” og gjennomføring av nasjonale målsettinger om økt kvinneandel i lokalpolitikken som dominerer? Eller må likestillingsmålet vike for ”autonomipraksis” og kommunenes egne prioriteringer?

Likestillingspolitikken har ikke skapt gjenklang lokalt, men møter aktiv og passiv motstand (Halsaa 1995, Van der Ros 1997, Pincus 2002). Disharmonien på saksfeltet tilsier at iverksetting i kommunene trenger tilsyn fra overordna myndighet for å lykkes. Skjønnsutøvelsen i det enkelte fylkesmannsembete vil imidlertid influere på type og omfang av veiledning og kontroll. Forklaringer på hvorfor det er variasjon i fylkesmannspraksis knytter seg særlig til trekk ved aktørene, men også i noen grad til strukturelle trekk ved embetene.

Når fylkesmennenes veiledning og kontroll av kommunenes iverksetting av kvoteringsreglene studeres, er det ikke urimelig å tenke at embetenes aktiviteter avhenger av den faktiske kjønnsfordelinga i de kommunale utvalgene, dvs. at noen

fylkesmenn har større ”grunn” til å veilede og kontrollere enn andre. Jeg har likevel ikke tatt hensyn til kjønnsfordeling i utvalgene fordi kommuner i alle fylkene etter valgene i 1995 og 1999 hadde en relativt stor andel utvalg som ikke oppfylte kvoteringsreglene. Etter valget i 1995 varierte andelen fylkesvis fra ca 25 til ca 50 prosent av utvalgene (Organisasjonsdatabasen 1996).

## **7.2 Iverksetting av likestillingspolitikken lokalt**

Nasjonale ordninger og internasjonale avtaler viser, som nevnt i kapittel 1, at det er bred tilslutning til å øke kvinners representasjon i politikken (Phillips 1995, Borchorst 1999, Inter-Parliamentary Union 2000). Striden står om hvilke virkemidler som skal tas i bruk. Slike vurderinger tar opp i seg hva en vil oppnå og hva en vil miste ved å sette noen normer over andre (Meier 2002).

For å ta opp tråden fra kapittel 3 så er det (minst) tre kriterier som kan bidra til å sikre iverksetting av kvoteringsregimet: For det første entydige og konkrete regler, for det andre evaluering og tilpasning av reglene til konteksten, for eksempel slik at reglene ikke står i motstrid til andre retningslinjer på feltet, og for det tredje ordninger for tilsyn og sanksjoner fra overordna myndighet.

Som vi har sett ivaretar kommuneloven disse kravene i stor grad. I kapittel 3 var jeg fristet til å betegne kvoteringsregimet i kommuneloven som ”sterkt”, i og med at det tar opp i seg de tre kriteriene som kan bidra til å sikre iverksettinga. I praksis er det likevel i stor utstrekning opp til fylkesmannens skjønn å vurdere omfanget av veiledning og når de skal benytte adgangen til kontroll på eget initiativ. Skjønnsutøvelsen vil fortelle om det er integrasjonstanken eller sjølstyretanken som har størst gjennomslag i fylkesmannsembetene.

## **7.3 Mulige fylkesmannspraksiser**

Det er et spenningsforhold mellom statsmaktas ønske om å benytte kommunene som redskaper til å gjennomføre nasjonal politikk lokalt på den ene sida, og ønsket om lokal autonomi og frihet fra sentral styring på den andre. Spenningen kommer til uttrykk som forhandlinger om henholdsvis integrasjonstilnærming og autonomitilnærming. Den første tilnærminga legger vekt på integrasjonen mellom staten og kommunene, der

kommunene i ytterste konsekvens blir iverksettingsorganer for staten. Den andre tilnærminga framhever lokalt demokrati som en verdi i seg sjøl, der kommunene er autonome politiske organer framfor utøvende organer for staten. Det råder enighet om at integrasjonstilnærminga gir den beste beskrivelsen av forholdet mellom staten og kommuneforvaltningen i dag, fordi det er nær sammenheng mellom statens og kommunens oppgaver i moderne velferdssamfunn (NOU 2000: 22:90). Det er likevel et empirisk spørsmål om det er integrasjons- eller autonomitilnærminga som preger den praktiske samhandlinga på ulike politikkområder. Dette forholdet vil jeg belyse her.

Fylkesmannsembetet har tradisjonelt vært et viktig organ for å gjennomføre statlig politikk på lokalnivået. Embetene har ført tilsyn og kontroll med at lokalforvaltningen har fulgt opp statlige mål og prioriteringer, dvs. at kontrollrollen har vært framtreddende (Jenssen og Kleivan 1999). Kontrollen med kommunene skal imidlertid tones ned til fordel for samordning, informasjon og dialog (Bjørnå og Jenssen 2001). Fylkesmannen har den krevende rollen å balansere mellom nasjonale målsettinger og lokalt sjølstyre.

Ulike perspektiver belyser det komplekse forholdet mellom staten og kommunene. Jeg skiller mellom tre prinsipielt forskjellige perspektiver som gir ulike forutsetninger for direkte og indirekte styring og muligheter for samarbeid (St meld nr 23 (1992-93)).

*Hierarkiperspektivet* framhever at staten er overordna kommunesektoren, og at kommunene er tildelt rollen som iverksettingsorgan for å realisere nasjonale målsettinger. Siden det kan være motstridende interesser mellom stat og kommune, benytter staten direkte styringsvirkemidler overfor kommunene for å sikre at den lokale iverksettinga blir mest mulig i samsvar med statlig politikk. Lover og retningslinjer stiller krav til hvilke oppgaver som skal løses og hvordan de skal løses.

Samhandlingsformene i et hierarkiperspektiv innebærer klare instruksjons- og kommandolinjer. Myndighetene spesialiserer informasjonen til de lavere nivåer i hierarkiet. Kommunene forventes å ha begrensa behov for informasjon og deltakelse (Bjørnå og Jenssen 1999). I tilknytning til regelverket er det utvikla kontroll- og tilsynsordninger som skal sikre at statlige krav blir oppfylt.

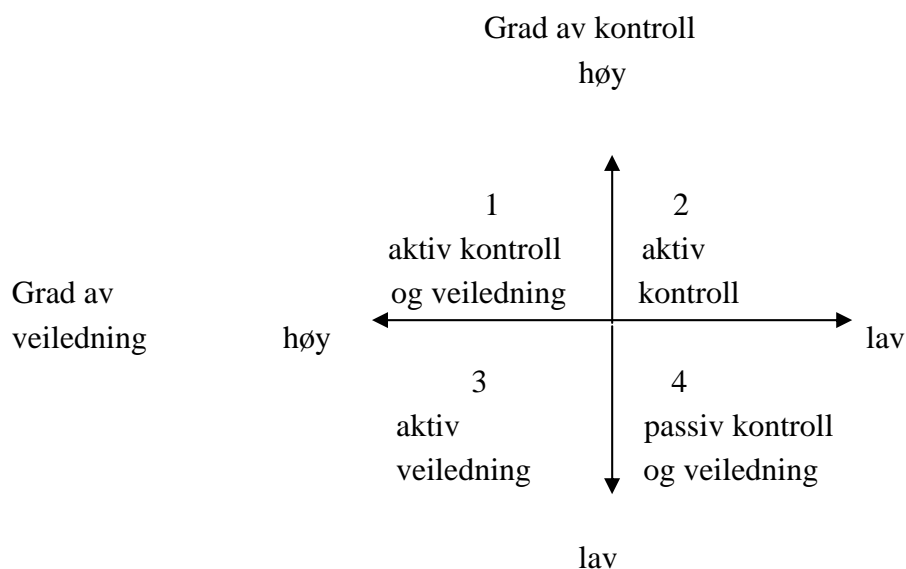
*Partnerskapspektivet* ser forholdet mellom stat og kommune som prega av gjensidighet og likeverd i relasjonene. Staten og kommunene har et felles ansvar for oppgaveløsninga. Staten har ansvaret for å fastlegge mål og sørge for tilstrekkelige ressurser, mens kommunene har ansvaret for iverksetting. Perspektivet bygger på at det er interessefelleskap mellom staten og kommunene, og at samhandlinga skal bidra til å styrke mulighetene til å nå politiske mål. Tillitsforholdet mellom forvaltningsnivåene innebærer at statlig styring skjer via indirekte virkemidler som dialog og gjensidige

overveielser mellom partene, og i mindre grad detaljstyring og kontroll. Partnerskap bygger på tilpasnings- og læringsperspektiver. Partnerskapsperspektivet erstatter ikke de tradisjonelle styringsformene knytta til hierarkisk styring, men kan likevel forbedre samhandlinga mellom partene.

Hierarki og partnerskap kan karakteriseres som ulike måter å fremme integrasjonstilnærminga. Samhandlingsformer som kontroll og veiledning har til hensikt å oppfylle nasjonale målsettinger på lokalt nivå. Begge perspektiver legger vekt på at staten og kommunene jobber mot felles mål, sjøl om metodene for å oppnå målet innebærer ulike former for direkte og indirekte styring.

Det tredje perspektivet betegner forholdet mellom forvaltningsnivåene som et *løst kobla* system hvor kommunene har stor grad av autonomi fra staten. Kommunene har stor frihet til å sette i gang tiltak, definere mål og virkemidler for sin egen virksomhet. Kommunens folkevalgte organer beslutter og kontrollerer hvilke oppgaver som skal løses innafor et gitt geografisk område. Dersom staten griper for sterkt inn vil kommunene oppfatte det som et overgrep mot det lokale folkestyret. Perspektivet er prega av at det er konflikt mellom statlig styring og kommunenes autonomi (Andersen 2001).

De tre perspektivene framstiller deler av virkeligheten. Styrings- og samhandlingsformene er sammensatte og omfatter elementer fra samtlige perspektiver. Likevel kan perspektivene være fruktbare som analytiske redskaper for å rendyrke ulike dimensjoner ved relasjonene i stat-kommune forholdet. Ser vi på dimensjonene i figur 7.1, utgjør integrasjons- og autonomitilnærmingene ”ytterposisjoner”. Aktiv veiledning og/eller kontroll samsvarer med integrasjonstilnærminga, passiv praksis, dvs. lav grad av veiledning og kontroll, harmonerer med autonomitilnærminga. På bakgrunn av dimensjonene kontroll og veiledning kan vi skille mellom fire mulige idealtyper av fylkesmannspraksiser ved gjennomføringen av lover/tiltak:



**Figur 7.1** Ulike fylkesmannspraksiser

Ved høy grad av både kontroll og veiledning utøver fylkesmannen en aktiv praksis der embetet benytter både direkte og indirekte styringsmidler (posisjon 1). Fylkesmannen kan skape oppslutning om politikken gjennom kommunikasjon med kommunene, samtidig som kontrollen sikrer at det skjer en utjevning mellom kjønn, slik intensjonen er fra lovgiver. Når begge disse verdiene er høye søker fylkesmannen å integrere kommunene som viktige ledd i gjennomføringen av nasjonal politikk på lokalnivået (Offerdal og Larsen 2000).

Den neste idealtypen vektlegger høy grad av kontroll, men lav grad av veiledning (posisjon 2). Dette er hierarkimodellen i rendyrka form. Kommunene har i dette perspektivet begrensa behov for informasjon om kvoteringsreglene. De er instrumenter for å gjennomføre den vedtatte nasjonale likestillingspolitikken, uten nevneverdig veiledning fra sentrale myndigheter, men ved utstrakt bruk av direkte styring gjennom kontroll.

Ved høy grad av veiledning og lav grad av kontroll rendyrker fylkesmannen veilederrollen og partnerskapsperspektivet gjennom indirekte styring (posisjon 3). Kommunene skal motiveres, men ikke tvinges til å gjennomføre statlige pålegg og retningslinjer. Fylkesmannen kommuniserer med kommunene om kvoteringsreglene, men embetet foretar ingen omfattende lovlighetskontroll av kjønnsfordelinga.

Dersom fylkesmannsembetet gjennomfører lav grad av både kontroll og veiledning, dvs. at de er mer passive overfor kommunene, er autonomitilnærminga dominerende (posisjon 4). Fylkesmannen ser kommunen som en sjølstendig politisk enhet i et løst



kobla system. Gjennomføringen av kvoteringsreglene skal skje på basis av lokale forhold, dvs. en rendyrking av kommunal autonomi. Dette gir stort rom for lokale tilpasninger av regelverket.

Kommunelovens kontrollmekanismer omfatter både fylkesmannens kontroll på eget initiativ og lovlighetskontroll som følge av lovlighetsklager fra kommunene. Ved høy grad av kontroll utfører fylkesmannen lovlighetskontroll på eget initiativ. I tråd med en aktiv kontrollpraksis omfatter kontrollen av kjønnsfordeling for eksempel alle formannskap og/eller flere politiske utvalg. Ved lav grad av kontroll gjennomføres bare kontroll som følge av innkomne klager.

Regler i loven om veiledning omfatter fylkesmannens veiledning og informasjon overfor kommunene både i forkant av og i etterkant kommunevalget. Ved høy grad av veiledning fører fylkesmannen en dialog med kommunene før kommunevalget. Aktiv veiledning før valget kan være av betydning for å oppgradere kunnskapen i kommunene og dermed gjøre iverksettinga smidig. Dersom fylkesmannen ikke kommuniserer med kommunene før valget, men bare på forespørsel i etterkant, definerer jeg det som lav grad av veiledning.

Høy grad av veiledning og kontroll med kvoteringsreglene fra fylkesmannen si side virker sentraliserende i den forstand at embetene er ledd i den statlige styringen fra departementsnivå ned til kommunene. Embeter som utøver lav grad av kontroll og veiledning griper lite inn i det kommunale sjølstyret. Dette gir kommunene stort spillerom, og embetene kan virke som en buffer mellom departementet og kommunene (Lågbu 1995). Når fylkesmennenes praksis varierer, vil altså kommunene ha varierende grad av autonomi.

#### **7.4 Fylkesmennene veileder i beskjedne grad**

Fylkesmennenes veiledning overfor kommunene om kvoteringsregimet i loven har vært beskjedne. I forkant av valget i 1995 gikk 4 av 17 fylkesmenn ut med egen informasjon om kvoteringsreglene. Fylkesmennene i Nordland og Oslo/Akershus informerte skriftlig i form av brev. I Møre og Romsdal og Rogaland var kvoteringsregler eget tema på kommunesamlinger før valget. De øvrige fylkesmennene la i 1995 ikke opp til veiledning av eller kommunikasjon med kommunene om de nye kvoteringsreglene. I 1999 gikk veiledningen ut på at 1 fylkesmann hadde kjønnskvoltering som tema på

valgsamling og 9 fylkesmenn ”minnet om” innskjerpinger i kvoteringsregimet. Ansatte i 2 embeter opplyste om at de ville foreta stikkprøver.

7 av informantene mener at oppfølgingen overfor kommunene ikke var tilstrekkelig i 1995. Det skorter ofte på ressurser i forhold til oppfølging, hevder enkelte, dessuten savner noen fylkesmenn klarere signaler ovenfra. 10 informanter mener at oppfølgingen overfor kommunene var tilstrekkelig, enten fordi iverksettinga av reglene defineres som kommunenes ansvar eller fordi *”kommunene ikke klager, derfor må det være tilstrekkelig”*, som en saksbehandler sier.

Sjøl om mange mener at oppfølgingen overfor kommunene var tilstrekkelig, kom det en rekke henvendelser til fylkesmannen om hvordan reglene skulle fortolkes i etterkant av begge kommunevalgene. Det har ikke vært store endringer i omfang av henvendelser fra 1995 til 1999. Om lag halvparten av fylkesmennene oppgir at de har hatt mange henvendelser, dvs. fra mer enn 50 prosent av kommunene ved begge valgene.<sup>58</sup> Den andre halvparten har hatt noe færre henvendelser, varierende fra 2 – 3 kommuner og opp mot halvparten av kommunene. Flere fylkesmenn hadde likevel færre henvendelser i 1999 enn i 1995. Saksbehandlerne mener at regelverket etter innstramningene var mer entydig ved valget i 1999 enn ved valget i 1995.

De 4 fylkesmennene som hadde veiledet kommunene i forkant av valget i 1995 har i samme grad som de øvrige fylkesmennene hatt mange henvendelser i etterkant av dette valget. Det tyder på at heller ikke veiledningen fra fylkesmannens side var tilstrekkelig til å sette kommunene i stand til å anvende reglene uten å søke råd hos fylkesmannen om fortolkinga.

Mange saksbehandlere sier at pågangen fra kommunene var uventa stor etter valgene. En saksbehandler beskriver 95-valget slik: *”Vi hadde relativt få henvendelser før valget, noen få like før valget - så starta kjøret. Kommunene oppdaga at her var det noe på gang. Det var også en del medieoppmerksomhet. Vi hadde et kraftig kjøret. Det var en hektisk telefonstorm og det er en periode som vi husker usedvanlig godt. Det er det verste vi har opplevd”*. Da ”kjøret” kom tok både fylkesmennene og Kommunal- og regionaldepartementet veiledningsplikten alvorlig, ifølge saksbehandlerne. Mange saksbehandlere brukte ekspertisen i KRD til å løse vanskelige spørsmål fra kommunene. Særlig var det mange ”grensespørsmål” som ble brakt inn for departementet.

---

<sup>58</sup> Antallet henvendelser er svært omtrentlig. Saksbehandlerne hadde ikke oversikter over antall henvendelser, men de kom med anslag på bakgrunn av inntrykk de satt inne med etter valgene.

Det kan synes som om både departementet og fylkesmennene var lite forberedt på hvilke informasjonsbehov de nye reglene utløste i kommunene. Også behovet for kunnskapsoppbygging blant fylkesmannens ansatte var undervurdert, ettersom praktiseringen av reglene viste at det var stort rom for ulike tolkinger og skjønn. Iverksettinga tyder på at sentrale myndigheter ikke fullt ut overskua hvor lite entydig regelverket var ved valget i 1995. En saksbehandler påpeker imidlertid at det ville vært umulig å informere tilstrekkelig på forhånd fordi *”fantasien hos departementet strakk ikke til for å tenke seg alle variantene som kommunene gikk inn på”*. Veiledningen tok seg imidlertid opp etter hvert som behovet ble synlig etter valget. Bedre kunnskap blant ansatte i fylkesmannsembetene og blant aktører i kommunene, om bakgrunnen for regelverket og hvordan de faktiske reglene skulle fortolkes, kunne ført til mindre turbulens og en smidigere gjennomføring av reglene.

Oppsummeringsvis har 4 fylkesmannsembeter kommunisert med kommunene i forkant av valget i 1995, dvs. at de har en aktiv veiledningspraksis, noe som samsvarer med partnerskapsperspektivet i samhandlinga med kommunene. Fylkesmennene måtte besvare en rekke henvendelser etter valget, halvparten av dem fikk relativt mange forespørslar. Fylkesmannens dialog med kommunene ble initiert fra kommunene som en følge av behov for informasjon og kan betegnes som ”etterspørselsbasert” kommunikasjon.

## **7.5 Fylkesmennene toner ned sin rolle som kontrollør**

Fylkesmannens lovlighetskontroll knytter seg for det første til lovlighetsklage og for det andre til muligheten for å ta opp saker på eget initiativ. Det er ingen tvil om at fylkesmannen skal følge opp lovlighetsklager fremma av kommunene. Det springende punkt er hvorvidt fylkesmennene, på grunnlag av kjennskap til mulige feil, skal ta opp saker på eget initiativ.

Fylkesmennene har behandla et relativt lite antall lovlighetsklager ved begge valgene. Situasjonen var den samme i både 1995 og 1999: Fylkesmenn i 9 embeter påla omvalg av 13 utvalg som en følge av lovlighetsklager fra kommuner. I et par embeter opplyser de at omvalget ”satt langt inne” fordi kommunene foretrakk å opprettholde valget.

Desentralisering av ansvaret for kontroll kan ha medført et lavt antall klager fordi dette er ei ny ordning for kommunestyrene. Eventuelle klager fra kommunepolitikere vil dessuten kunne bety merarbeid i forbindelse med valg til politiske utvalg. Omvalg kan

muligens også bety konflikter partiene imellom eller også innad i partiene. Noen informanter mener at kommunene unndrar seg ansvaret for å fremme klager til tross for at de vet at kjønnsfordelinga i politiske utvalg er feil, slik det også går fram av underkapittel 6.2.8. Dermed fungerer ikke systemet med kommunal kontroll, ifølge disse informantene.

På spørsmål om tolkinga av lovlighetskontroll på eget initiativ svarer alle fylkesmennene at terskelen generelt er høy for å foreta slik kontroll. Et stort flertall sier at de er tilbakeholdne og at de nesten positivt må vite at det er feil før de kontrollerer på eget initiativ. Ytterpunktene i fortolkinga illustreres gjennom de to følgende sitater, hvor det første tilkjenner en svært tilbakeholden linje med tanke på kontroll og det andre gjenspeiler en mer aktiv rolle: *”Terskelen for lovlighetskontroll er høy. Vi ville ikke uten videre gripe fatt i en sak dersom media tok den opp. Det måtte være en sak hvor det virker helt klart at det er en feil av en viss betydning og alvorlighet. Jeg vil si at feil kjønnsammensetning ikke nødvendigvis betyr en viss alvorlighet”*. Den andre fortolkinga av loven illustreres i dette sitatet: *”Vi tar til etterretning at fylkesmannen ikke lenger har automatisk kontroll. Når det gjelder kjønnskvoltering fikk vi høre om feil i kommunene. Dersom fylkesmannen ikke går inn på slike ting har vi misforstått vår rolle”*.

4 av 17 fylkesmenn foretok det jeg vil betegne som høy grad av kontroll overfor kommunene i 1995. Fylkesmennene i Hordaland og Nord-Trøndelag kontrollerte på eget initiativ valg til alle politiske utvalg, mens Rogaland og Sør-Trøndelag kontrollerte alle valg til formannskap. Det ble avdekket en rekke feil ved sammensetningen av utvalg rundt i kommunene. Til sammen førte kontrollen på eget initiativ til omvalg av hele 200 utvalg i disse fire fylkene i 1995.

De 4 fylkesmennene som foretok kontroll fikk signaler om at det var mye feil rundt i kommunene og mener at de har hjemmel i loven til å foreta kontroll i alle kommuner. En informant uttrykker seg slik: *”På grunn av mye oppmerksomhet fra media omkring kvoteringsreglene, tok vi dette opp. Det er viktig å få praksis inn i riktig spor fra starten. Generelt går vi ikke inn for å kontrollere kommunene, men medietips er i og for seg nok til at vi kan gjøre det. Oppmerksomheten førte til at vi foretok lovlighetskontroll fra alle formannskapsvalg. Vi vurderte det slik at det ble for tilfeldig dersom vi bare skulle ta de kommunene som vi hørte om, derfor tok vi alle”*.

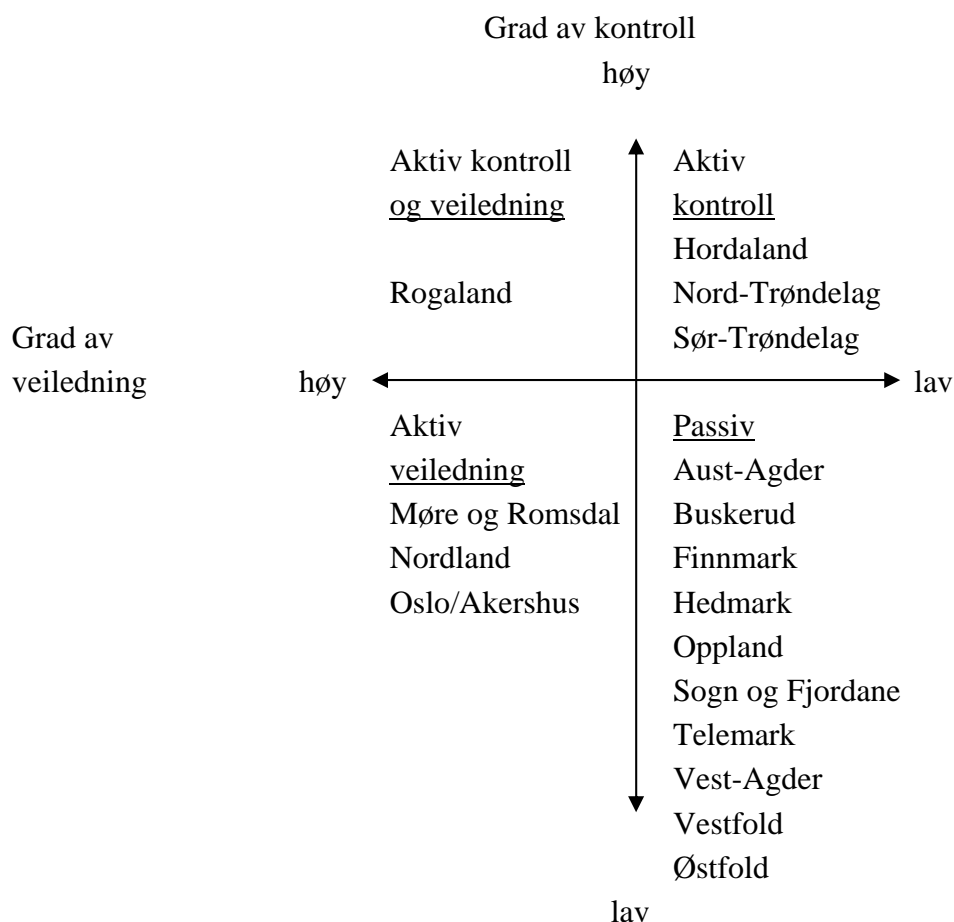
I 1999 foretok 2 fylkesmenn kontroll av alle formannskap. 3 andre fylkesmenn kontrollerte enkeltutvalg. Kontrollene resulterte i til sammen 21 omvalg. Sjøl om en tar i betraktning at 2 fylkesmenn foretok omfattende kontroll i 1999 mot 4 i 1995, er det en

stor reduksjon i omvalg som følge av kontroll på eget initiativ. Det kan bety at aktører i administrasjonen og i de politiske partiene har fått større kunnskap om reglene og dermed bedre forutsetninger for å iverksette kjønnskvoltering.

Oppsummert tegner analysene et bilde av kommunepolitikere som er svært tilbakeholdne med å fremme lovlighetsklager i forbindelse med valg av representanter til politiske utvalg og fylkesmenn som er svært tilbakeholdne med å foreta lovlighetskontroll på eget initiativ. Slik retningslinjene er utforma for å foreta lovlighetskontroll på eget initiativ, legger loven opp til stor grad av skjønn. 4 fylkesmenn har benytta skjønnet til en aktiv kontrollpraksis, noe som samsvarer med et hierarkiperspektiv i relasjonen til kommunene.

## **7.6 Autonomitilnærminga dominerer**

Idealtypene i figur 7.1 representerer fire ulike tilnærminger til fylkesmannens praksis i forbindelse med iverksettinga av kvoteringsreglene. Et av fylkesmannsembetene, fylkesmannen i Rogaland, bygger på ei gjennomført integrasjonstilnærming fordi embetet var aktivt både med tanke på veiledning og kontroll. Aktiv kontroll preger fylkesmennene i Nord-Trøndelag, Sør-Trøndelag og Hordaland, dvs. at de la hierarkiperspektivet til grunn for sin praksis. Fylkesmennene i Nordland, Møre og Romsdal og Oslo/Akershus utøvde en aktiv veiledningspraksis i tråd med partnerskapspektivet. En kan si at disse 7 fylkesmennene har en integrasjonspraksis med ulike innslag av kontroll- og veiledningsaktiviteter. De øvrige 10 fylkesmennene har vært passive overfor kommunene, dvs. at de legger autonomipraksisen til grunn. På bakgrunn av praksis plasserer fylkesmennene seg på følgende måte:



Figur 7.2 Fylkesmenn etter grad av kontroll og veiledning<sup>59</sup>

På bakgrunn av analysen er det et skille mellom fylkesmenn som benytter direkte og/eller indirekte styring ut fra ei integrasjonstilnærming på den ene sida og fylkesmenn som ser kommunene som løst kobla system ut fra ei autonomitilnærming på den andre.

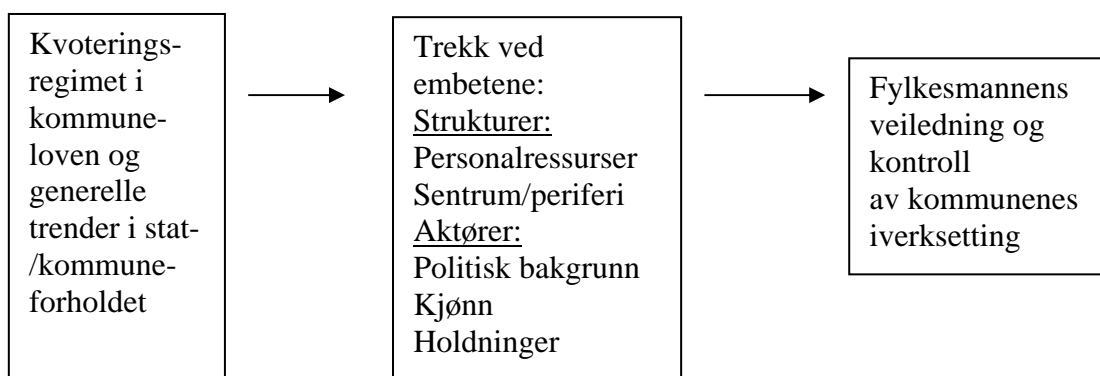
Praksis blant fylkesmennene varierer. Et mindretall er aktive, mens flertallet overlater ansvaret for gjennomføringen av kjønnskvoltering til kommunene. Spissformulert opptrer de passive fylkesmennene som tilskuere til, heller enn deltakere i, arbeidet med lik kjønnsfordeling i politiske utvalg. Noen vil kunne hevde at fylkesmennene inntok en mer aktiv veilederrolle i etterkant av valget da kommunene etterspurte veiledning. Det vil jeg betegne som en ”minimumsveiledning” som respons på kommunenes spørsmål. I et partnerskapsperspektiv ville fylkesmennene ha planlagt aktiv veiledning og dialog med kommunene. Hva kan det skyldes at 7 fylkesmenn valgte ei integrasjonstilnærming

<sup>59</sup> Det mangler data fra Troms, slik at summen blir 17 fylkesmenn i stedet for 18.

med aktiv kontroll og/eller veiledning, mens de øvrige la vekt på ei autonomitilnærming og sendte stafettpinnen over til kommunene?

## 7.7 Hvorfor er det variasjoner mellom fylkesmennene?

Kommunelovens kvoteringsregime danner, sammen med mer generelle trender i relasjonen mellom sentral- og lokalnivået, rammene for samhandlinga mellom aktørene på de ulike nivåene. I tillegg påvirker trekk ved iverksettingsenhetene gjennomføringen og dermed graden av vellykket iverksetting (Van Meter og Van Horn 1975). Figur 7.3 viser hvordan fylkesmannens veiledning og kontroll varierer som følge av egenskaper ved fylkesmannsembetene.



**Figur 7.3** Trekk som påvirker fylkesmannens veilednings- og kontrollpraksis

Strukturelle forhold som omfanget av personalressurser og sentrum versus periferi, kan bidra til å påvirke fylkesmannens praksis. Egenskaper ved aktørene, som fylkesmannens politiske bakgrunn, kjønn og holdninger, kan også influere prioriteringer og engasjement i arbeidet. Til sammen har disse forholdene betydning for hvordan fylkesmannen utøver skjønn, om det er til fordel for integrasjon eller autonomi.

Suksess eller fiasko ved iverksetting av tiltak avhenger altså både av de strukturer som tiltaket skal gjennomføres innafor og bakgrunn og holdninger blant aktørene som skal bidra til å implementere endringene. I lys av det sentrale skillet mellom integrasjon og autonomi i fylkesmannspraksiser, deler jeg embetene inn i to grupper når vi skal studere hva som påvirker praksisen:

- 1) Fylkesmenn som har vært aktive og utøvd direkte og/eller indirekte styring gjennom kontroll og veiledning, dvs. ei integrasjonstilnærming.

- 2) Fylkesmenn som har vært mer passive og overlatt styring av iverksettinga til kommunene ut fra ei autonomitilnærming.

### 7.7.1 Personalressurser

Strukturelle betingelser som kan virke inn på fylkesmannens rolle overfor kommunene er ressursituasjonen i fylkesmannsembetet og om embetet ligger i sentrum eller periferi, jf figur 7.3. Fylkesmannens aktivitet overfor kommunene krever for det første personalressurser. Kontroll- og veiledningsaktiviteter forutsetter at personalet har muligheter til å følge opp kvoteringsreglene i kommuneloven. Manglende ressurser til veiledning og kontroll er også argumenter som trekkes fram av informantene. Jeg forventer at embetenes aktivitetsnivå blir påvirket av tilgjengelige personalressurser, her operasjonalisert som antall ansatte hos fylkesmannen (departementsområde KRD), i forhold til hvor mange kommuner det er i fylket. Dess større personalressurs i forhold til antall kommuner, dess mer kontroll og veiledning antar jeg at fylkesmannen har anledning til å gjennomføre.

Personalressurser er beregna ut fra Arbeids- og administrasjonsdepartementets oversikt over antall ansatte i fylkesmannsembetene fordelt etter departementsområder i 2000.<sup>60</sup> Antall årsverk tilknytta departementsområde KRD varierer fra ca 2 årsverk i Finnmark til ca 9 i Hordaland og Oslo/Akershus. Antall årsverk sier lite om ressursituasjonen hvis vi ikke relaterer det til faktiske forhold i de enkelte fylker. I denne sammenhengen har jeg valgt å se personalressursen i forhold til hvor mange kommuner de ansatte skal følge opp. Jeg forutsetter da at fylkesmannens arbeidsinnsats i forbindelse med kvoteringsregler avhenger av antall kommuner de skal forholde seg til, men at innsatsen er uavhengig av for eksempel antallet innbyggere i kommunene. Da tar jeg ikke med i betraktningen at fylkesmannen kan ha andre oppgaver overfor kommunene hvor antallet innbyggere i kommunene påvirker arbeidsmengden. Antall kommuner per ansatt gir derfor et mål for ressursene fylkesmannen rår over. Dette varierer fra ca 11 kommuner per ansatt i kommunalavdelingen i Møre og Romsdal til i underkant av 3 kommuner per ansatte hos fylkesmannen i Oslo/Akershus.<sup>61</sup> Ut fra denne operasjonaliseringen har altså

---

<sup>60</sup> Oversikt over antall ansatte fordelt på departementsområder finnes først for 2000. Selv om veiledning og kontroll fant sted i 1995/96 får jeg opplyst fra Bjørn Astad i AAD at endringene i forhold til tidligere år ikke har vært stor. Oversikten for 2000 gir derfor en brukbar indikasjon på hvordan personalressursene ville ha fordelt seg i 1996 når en tar hensyn til årsverksfordelingen dette året.

<sup>61</sup> Jeg betrakter de store byene som én kommune og har ikke tatt inn bydeler. Det er fordi veiledning og kontroll stort sett angår formannskap og hovedutvalg, altså kommunenivået. Dersom jeg tar inn bydelene har for eksempel fylkesmannsembetet i Oslo/Akershus 5,6 kommuner per årsverk. En beregning som inkluderer bydeler endrer imidlertid ikke forholdet mellom de ulike fylkesmannsrollene med tanke på omfang av personalressurser.



fylkesmannen i Møre og Romsdal mindre personalressurser tilgjengelig enn fylkesmannen i Oslo/Akershus.

På bakgrunn av tallene er det ikke noen direkte sammenheng mellom personalressurser og hvilken rolle fylkesmannen inntar overfor kommunene. Fylkesmenn som er aktive overfor kommunene rår ikke systematisk over større personalressurser enn de som har vært passive, jf vedlegg 3. Fylkesmenn som utøver aktiv kontroll rår over de største personalressursene, mens de som er aktive veiledere har minst. Fylkesmenn som har vært passive har større personalressurs enn de som har vært aktive bare med veiledning og det embetet som har vært aktivt med både veiledning og kontroll. Hypotesen om en positiv sammenheng mellom personalressurser og veiledning/kontroll blir derfor ikke bekreftet.

### **7.7.2 Sentrum versus periferi**

Holdninger til likestilling er ofte mer positive i sentrale strøk enn i periferien, noe som for eksempel gir seg utslag i høyere kvinneandel i kommunestyret i sentrale enn i mer perifere kommuner (Halsaa og van der Ros 1989, Raaum 1995). Det kommer bl.a. av høyere utdanningsnivå i sentrale kommuner og et mer tradisjonelt syn på kvinnerollen i de perifere kommunene, dvs. forskjellige likestillingspolitisk kultur. Fylkesmannens rolle med tanke på veiledning av og kontroll med kvoteringsreglene kan også tenkes å variere langs dimensjonene sentrum-periferi.

Sentralitet kan defineres på ulike måter. Hvis vi tar utgangspunkt at fylkesmannen er sentralt plassert i sine regioner, kan vi tenke oss at fylkesmannens ansatte representerer en type sentrumsverdier som er mer positive til likestilling enn det vi finner hos aktører i mer perifere kommuner. Slike forhold kan være medvirkende når fylkesmannen ”pusher” motvillige kommuner til å følge kommunelovens kvoteringsregler. Datamaterialet tillater likevel ikke å trekke slike generelle konklusjoner. Det ville heller ikke fortelle noe om bakgrunnen for variasjon mellom embetene.

I denne sammenhengen definerer jeg sentralitet som antall innbyggere i fylket i forhold til geografisk størrelse (innbyggere/antall kvadratkilometer, km<sup>2</sup>). Det gir et mål på folketettheten og derved sentraliseringsgraden i fylket. Folketettheten i fylkene varierer fra ca 183 innbyggere per km<sup>2</sup> i Oslo/Akershus til 1,5 innbygger i Finnmark. Jeg antar at fylkesmenn i folketette eller ”sentrale” fylker i større grad vil veilede og/eller kontrollere iverksettinga av kvoteringsreglene enn fylkesmenn i mindre folketette og mer ”perifere” fylker.

Fylkesmannsembeter som aktivt veileder og/eller kontrollerer iverksettinga av kvoteringsreglene er lokalisert i fylker med høyere folketetthet (42 innbyggere per km<sup>2</sup>) enn de passive embetene (24 innbyggere per km<sup>2</sup>). Gjennomsnittstallene skjuler imidlertid store innbydes forskjeller. Blant de som veileder/kontrollerer varierer innbyggertallet per km<sup>2</sup> fra 183 i Oslo/Akershus til 6 i Nord-Trøndelag og Nordland. Blant fylkesmenn som betegnes som passive rager Vestfold og Østfold med høy befolkningstetthet, hhv 96 og 60 innbyggere per km<sup>2</sup>. Hovedårsaken til at gjennomsnittet blir så høyt i fylker hvor fylkesmannen veileder og/eller kontrollerer er at de fire største byene er inkludert. Til tross for forskjeller innad i gruppene peker datamaterialet mot at sentralitet har betydning for variasjoner i fylkesmannsroller, men det forklarer ikke hele variasjonen.

### 7.7.3 Aktørenes partitilhørighet og kjønn

Flertallet av fylkesmennene er rekruttert fra politiske miljøer, Stortinget i særdeleshett. I 1995 hadde 14 av 18 fylkesmenn partipolitisk bakgrunn. Fylkesmannen kan sette sitt ”personlige” preg på aktiviteten i den enkelte avdeling, og fylkesmennes partipolitiske tilhørighet vil derfor kunne influere prioriteringen av politikkområder (Lågbu 1995, Bjørnå og Jenssen 2001).

Hvor går de likestillingspolitiske skillelinjene i det politiske landskapet? Historisk sett har det gått et skille mellom borgerlige og sosialistiske partier. De sosialistiske partiene, Ap og SV, har tradisjonelt vært de mest styringsivrige for å oppnå likestilling mellom kjønnene (Skjeie og Teigen 2003). De borgerlige partiene har vært mer tilbakelemt i disse spørsmålene. Jeg vil undersøke om borgerlig versus sosialistisk bakgrunn fortsatt utgjør ”motpoler” som skaper forskjeller i likestillingspolitisk praksis. Antakelsen er at fylkesmenn med bakgrunn fra de sosialistiske partiene i større grad vektlegger veiledning og kontroll enn fylkesmenn fra borgerlige partier.

6 av de 7 fylkesmennene som har drevet aktiv kontroll og/eller veiledning ved iverksettinga har partipolitisk bakgrunn, 4 med sosialistisk bakgrunn og 2 fra borgerlige. Blant 10 fylkesmenn som overlot styringen til kommunene hadde 8 partipolitisk bakgrunn, hvorav den ene halvparten sosialistisk og den andre borgerlig. Det er altså en tendens til at fylkesmenn med sosialistisk bakgrunn veileder og/eller kontrollerer iverksettinga i større grad enn de med borgerlig bakgrunn.

Kjønn har historisk vist seg å virke inn på likestillingspolitisk engasjement og aktivitet (Skard 1980, Skjeie 1992, Norris and Lovenduski 1995, Wägnerud 1998, Teigen 2002, Skjeie og Teigen 2003). Når vi studerer betydningen av kjønn i denne sammenhengen

kan det tenkes at både fylkesmannens og saksbehandlerens kjønn har betydning for praksisen. Fylkesmannen har ansvar for ledelse og prioriteringer på overordna, strategisk nivå. Samtidig har saksbehandleren innflytelse på egne oppgaver. Jeg går ut fra at kvinnelige fylkesmenn, spesielt de som har bakgrunn fra sosialistiske partier, vil prioritere arbeidet med kjønnskvoltering i større grad enn sine mannlige kolleger og kvinnelige kolleger fra borgerlige partier. I tillegg er det sannsynlig at embeter som har "team" hvor enten fylkesmann eller saksbehandler, eller begge, er kvinner vil gjennomføre veiledning og/eller kontroll i større grad enn embeter hvor "teamene" består av mannlige fylkesmann og saksbehandler.

I 1995 var det 4 kvinnelige fylkesmenn. 3 av disse, alle med sosialistisk bakgrunn, har foretatt aktiv veiledning og/eller kontroll med iverksettinga av kvoteringsreglene. Den fjerde, som for øvrig har borgerlig bakgrunn, har ikke drevet veiledning og kontroll. 4 av 14 mannlige fylkesmenn har gjennomført utstrakt veiledning og/eller kontroll. Det er altså større sannsynlighet for at kvinnelige fylkesmenn med sosialistisk bakgrunn aktivt vil følge opp loven om kjønnskvoltering, enn at kvinnelige fylkesmenn med borgerlig bakgrunn og mannlige fylkesmenn følger opp.

Når vi ser på kombinasjonen av kjønn i "teamene", dvs. fylkesmann og saksbehandler, viser det seg at blant de 7 fylkesmennene som aktivt har veiledet og/eller kontrollert består "teamene" i 6 embeter av en kombinasjon av kvinner og menn eller bare kvinner. Blant passive fylkesmenn har 5 av 10 embeter rene mannlige "team", mens den andre halvparten har en kombinasjon av begge kjønn. Kjønn har innvirkning på graden av aktivitet i likestillingspolitiske spørsmål, både blant fylkesmennene og saksbehandlerne. Det er interessant at "kontroll-embetet" Sør-Trøndelag faller utenom dette mønsteret. Embetet har mannlige fylkesmann, til og med fra et borgerlig parti, og en mannlige saksbehandler. Her slår sentralitet og holdninger hos saksbehandler sterkere ut.

#### **7.7.4 Aktørens holdninger**

Holdninger til likestillingspolitikken henger sammen med partipolitisk bakgrunn og kjønn. Aktørens holdninger vil sette sitt preg på endringsarbeid. Sjøl om de aller fleste uttrykker seg positivt til likestilling, viser en rekke studier at likestillingspolitiske tiltak generelt skaper motstand fordi det utfordrer de rådende maktforholdene i samfunnet (Halsaa 1983, 1995, Lotherington m.fl. 1992, Guldvik 1996, Hedlund 1997, van der Ros 1997, Pincus og van der Ros 1999). Dersom likestilling blir ansett for å være et null-sum-spill der noen (menn) taper det andre (kvinner) vinner, eller hvis aktørene henger fast i mer tradisjonelle forestillinger om hva som er "passende posisjoner" for kvinner og menn, hvor lojale er de da mot bestemmelsene i kommuneloven? Jeg antar at

fylkesmenn og saksbehandlere som har positive holdninger til likestilling og kjønnskvoltering, og som er opptatt av politikkområdet, driver mer aktiv veiledning og/eller kontroll enn de som er mer likegyldige eller som har negative holdninger.<sup>62</sup>

På spørsmål om holdninger til kvoteringsreglene i fylkesmannsembetene svarer saksbehandlerne forskjellig. Noen understreker at de vet lite om holdningene internt i embetet. Bare få sier direkte at holdningene er negative, mens de fleste mener at det er likegyldigheten som rår. En informant sier: *”Det vil ikke være riktig å si at vi står på barrikadene. Kvotering er ikke blant de emner vi har prioritert. Det er litt på grunn av ressurser, men også manglende interesse”*. Saksbehandlere i Rogaland og Nord-Trøndelag trekker eksplisitt fram at fylkesmannen sjøl uttrykker positive holdninger til kvoteringsreglene. Én av dem uttaler: *”Hos oss er temaet ofte på dagsorden. Fylkesmannen sjøl er kvinne og interessant i temaet, og det er viktig for hvor høy prioritet temaet får”*. Fylkesmannens positive holdninger til likestillingspolitiske virkemidler har altså bidratt til at disse to embetene praktiserte aktivt tilsyn overfor kommunene.

De fleste saksbehandlerne i aktive embeter uttrykker tilslutning til kvoteringsreglene. For det første legger noen av saksbehandlerne vekt på at fylkesmannen har ansvar for å kontrollere at reglene anvendes på riktig måte i kommunene. For det andre kommer tilslutningen til reglene for eksempel til uttrykk ved at saksbehandlerne stiller seg kritisk til praksisen i en del av kommunene i fylket. En informant forteller: *”Holdningene er veldig varierende. Vi har alt fra at noen kommuner som har problemer med å rekruttere kvinnelige representanter, særlig små kommuner, og til at det er en formening at for eksempel formannskapet er menns forum, hvor damer skal holdes utenfor, det gjelder særlig store kommuner. Vi har et eksempel på en stor kommune som drev med bevisst omgåelse av reglene. De påla kvinnelige representanter å melde forfall slik at mannlige vararepresentanter kunne møte i formannskapet”*.

Mange saksbehandlere i embeter som har vært passive i iverksettinga er mer likegyldige i forhold til reglene eller de har ”stor forståelse” for at lokalpolitikere uttrykker motstand mot regelverket. En del informanter sier at politikere er enige i intensjon, men at kvoteringsreglene vanskelig lar seg gjennomføre i praksis. Argumenter som går igjen blant politikere på lokalnivået er at det er for få kvinner som stiller til valg, og det blir dermed en stor belastning med mange verv for de kvinnene som deltar. Mange saksbehandlere slutter seg til disse synspunktene: *”Kommunene og fylkesmannen ser de*

---

<sup>62</sup> Holdningene hos ledelsen framkommer gjennom saksbehandlerne beskrivelser. Saksbehandlerne uttrykker holdninger gjennom tilslutning/motstand, og spesielt ved at de støtter eller er kritiske i forhold til bestemte uttalelser om kvoteringsreglene fra aktører i kommunene.

*positive intensjonene i loven og har intensjoner om oppfølging. Men de fleste ser også at det slår uheldig ut for mange kvinner. Derfor ser mange reglene som for rigide. Det blir negativt å følge loven fullt ut*". Noen hevder at likestillingsreglene må vike for andre hensyn som for eksempel politisk erfaring og motivasjon.

Analysen bekrefter at positive holdninger til offentlig likestillingspolitikk har betydning for hvilken praksis fylkesmannen legger seg på ved iverksettinga av kvoteringsregimet. Når fylkesmannen sjøl og/eller saksbehandlerne er positive fører det til aktiv veiledning og/eller kontroll. Likegyldige eller negative holdninger blant aktørene fører til at ansvaret legges over på kommunene.

## **7.8 Et problematisk forhold mellom kjønn og skjønn?**

Kvoteringsregimet legger opp til at fylkesmannsembetene har stort spillerom for skjønn når de skal avveie hensynet til overordna prinsipper som nasjonale målsettinger om likestilling versus lokal autonomi. Fylkesmannsembetene praktiserer en svært varierende grad av veiledning og kontroll overfor kommunene. Flertallet av embetene følger en praksis hvor veiledning og kontroll med kommunenes iverksetting av kvoteringsreglene er lite framtreddende. Denne praksisen gir kommunene stor grad av autonomi med tanke på kjønnsfordeling i politiske utvalg. Et mindretall av embetene utøver aktiv veiledning og/eller kontroll og opptre som styringsorgan for kommunal iverksetting av nasjonale målsettinger om likestilling. Praksisen står for integrasjon mellom staten og kommunene, og den reduserer det kommunale sjølstyret.

Hva betyr fylkesmannspraksisen for "styrken" i kvoteringsregimet? Vurderingen av kvoteringsregimet omfatter i denne sammenhengen hva reglene omfatter, hvordan de skal gjennomføres og hvem som er ansvarlig, dvs. ei *smal* tilnærming. Analysen tilsier at veiledning av og kontroll med iverksettinga av reglene praktiseres slik at det svekker kvoteringsregimet. Sterke kvoteringsregler gjennom entydige og konkrete regler og evaluering/tilpasning av reglene, uthules med andre ord gjennom det som står fram som *det svakeste leddet* - nemlig veiledning og kontroll fra overordna myndighet. På denne bakgrunn mener jeg at kvoteringsregimet har *moderat* styrke, jf underkapittel 3.3.5.

Som nevnt er det normative idealet at stat-kommuneforholdet skal utvikles i retning av partnerskap og samspill mellom nivåene. Partnerskapsperspektivet framstår imidlertid noe diffust. Det betyr mindre direkte styring og kontroll av kommunene. Men hva skal komme isteden? Likeverdige relasjoner, identifisering av felles interesser,

kommunikativ rasjonalitet, dialog, veiledning og prosedyrer for mekling er noen av svarene (Bjørnå og Jenssen 2001). Når fylkesmannen skal utforme praksisen overfor kommunene i et partnerskapsperspektiv vil variasjonene kunne bli betydelige, både mellom embeter og mellom ulike saksfelt.

Praksisen overfor kommunene i et partnerskapsperspektiv kan legge opp til aktiv veiledning og dialog med kommunene (posisjon 3 i figur 7.1). En mer passiv rolle (posisjon 4) kan imidlertid også betegnes som partnerskap fra fylkesmannens side. Likeverdige relasjoner kan, ifølge fylkesmannen, tilsi at de overlater iverksettinga av likestillingspolitikken til kommunene. Holdninger til saksfeltet og vurderingen av hvor viktig det er, har betydning for fylkesmannspraksisen. Når fylkesmannen for eksempel opplever likestilling som et viktig saksområde, går embetet inn i dialog med kommunene for å fremme iverksettinga. Er fylkesmannen derimot likegyldig overfor politikkområdet blir det ikke prioritert. Utad kan begrunnelsen være det normative idealet om partnerskap og lokal autonomi.

Er en utbredt "autonomipraksis" i forbindelse med gjennomføringen av kvoteringsreglene et uttrykk for en generell trend mot et mer dempet tilsyn fra fylkesmannens side, som en følge av de generelle føringene i kommuneloven? Eller henger den tilbaketrunkne praksisen sammen med likegyldighet eller motstand mot likestillingspolitikken som sådan?

Det finnes lite kunnskap om hvordan fylkesmannens praksis varierer etter saksområder. Vi vet at fylkesmannen har store muligheter for skjønn og en sjølstendig politikk (Lågbu 1995, Jenssen og Kleivan 1999, Bjørnå og Jenssen 2001). Tidligere studier er ikke direkte sammenlignbare med denne undersøkelsen, men de kan gi en pekepinn om fylkesmannens kontroll- og veiledningspraksis. Ifølge en studie av 11 fylkesmannsembeter, foretatt først på 1990-tallet, har om lag halvparten av fylkesmannsembetene gjennomført det Lågbu (1995) betegner som stort omfang av kontroll med budsjettbehandlenga. Casestudier fra slutten av 1990-tallet viser fylkesmannsroller som både er kontroll- og partnerskapsorientert (Jenssen og Kleivan 1999, Bjørnå og Jenssen 2001).

Variasjoner i fylkesmannspraksis er regelen heller enn unntaket, og er ikke noe spesielt for denne studien av lovbestemte kjønnskvolter. Kontrollaspektet i fylkesmannens tilsyn med kommunene er muligens dempet i løpet av 1990-tallet, til fordel for innslag av nye samhandlingsformer. Når det gjelder kvoteringsregimet er den direkte kontrollen tonet svært mye ned i forhold til for eksempel budsjettkontrollen først på 1990-tallet. Det er imidlertid ikke lagt vekt på alternative tilsynsordninger fra fylkesmannens side, i form

av for eksempel tett dialog med og veiledning overfor kommunene. Resultatet er at vi finner en overvekt av fylkesmenn som *verken* er kontroll- eller partnerskapsorientert.

Når flertallet av fylkesmennene utøver skjønnet til fordel for lokal autonomi betyr det at kommunalt sjølstyre har forrang sammenliknet med likestillingspolitiske målsettinger. I Skjeie og Teigen (2003) sin språkdrakt har likestilling da vikeplikt. Det er ikke urimelig å tolke det slik at likestillingas vikeplikt i forhold til lokal autonomi blant flertallet av fylkesmennene, henger sammen med likegyldighet og passiv motstand mot likestillingspolitikken.

Analysen bekrefter det som andre studier viser: Trekk ved aktørene, dvs. kjønn, partipolitisk bakgrunn og holdninger, påvirker praksis i likestillingspolitikken. Passiv praksis er en type "ikke-implementering" av likestillingspolitikken (Pincus 2002). Pincus framhever mannsdominansen i konkrete lederposisjoner som en hovedgrunn til at lite "skjer". Ofte er ledere med kontroll over organisasjonsressurser erklærte likestillingstilhengere, men de oversetter ikke fra holdninger til handlinger. Strukturelle trekk som sentrum versus periferi påvirker også aktiviteten blant fylkesmennene. Embeter med høy folketetthet har en tendens til å være aktive i større grad enn embeter i fylker med lavere folketetthet.

Vi finner derimot ikke støtte for aktørenes argumenter om at manglende ressurser er årsak til lav grad av veiledning og kontroll. Datamaterialet tilsier ikke at embeter som utfører aktiv veiledning og/eller kontroll gjør det fordi de rår over større personalressurser enn de andre embetene. Det er kjent fra andre typer organisasjoner at knapphet på tid og penger oppgis som grunner for å nedprioritere likestillingsarbeid. Dermed kan manglende gjennomføring av tiltak begrunnes i "legitime" årsaker som ressursknapphet, uten at det får negative konsekvenser for ledere som har ansvar for tilrettelegging og iverksetting av likestillingspolitiske tiltak (Pincus 2002).

Innføringen av kjønskvoltering i kommuneloven er motsetningsfylt. Sentrale myndigheter knesetter kjønskbalanse som prinsipp samtidig som loven og forarbeidene formidler intensjoner om økt lokalt sjølstyre og redusert statlig kontroll. Kvoteringsregimet er relativt klart utforma, men hvilke styringsformer kommunene skal utsettes for er lite presisert. Iverksettinga er i stor grad overlatt til skjønnsutøvelsen i det enkelte fylkesmannsembete. Dermed kan utforminga av nasjonal likestillingspolitikk bestemmes og modifiseres av aktørene i fylkesmannsembetene og lokalpolitikere. I kampen om kjønskmessig fordeling av politiske posisjoner lokalt, gikk staten offensivt ut med et nytt kvoteringsregime. Kanskje burde sentrale myndigheter vise mer muskler for å stå løpet ut, når kontroversielle tiltak skal settes ut i livet?





## 8 Diskursive forståelser og praksis

Avhandlinga har tatt sikte på å belyse følgende to hovedspørsmål: 1) Hvilke argumenter og praksiser kjennetegner utvikling og iverksetting av kvoteringsregimet i kommuneloven? 2) Hvilke forståelser av rettferdighet og kjønn ligger bak argumenter og praksiser? Kapittel 5 utgjør det empiriske grunnlaget for å analysere *argumenter og forståelser* i tilknytning til *utvikling* av kvoteringsregimet, mens empirien i kapittel 6 er utgangspunkt for analysen av *argumenter og forståelser* av *iverksetting* av regimet. Kapittel 7 analyserer kjennetegn ved fylkesmannens *praksis* overfor kommunene ved *iverksetting* av kvoteringsregimet.

For å besvare spørsmålet om hvilke argumenter som benyttes ved utvikling og iverksetting av kvoteringsregimet og hvilke forståelser av kjønn og rettferdighet som ligger bak, tar jeg utgangspunkt i de tre hoveddiskursene som er beskrevet i kapittel 4.3: kjønnsrettferdsdiskurs, betinget kjønnsrettferd og benektelsesdiskurs. Studien av kvoteringsregimet gir kunnskap om forståelser av kjønnskvotering, jf kapittel 1.5. Først ser jeg på ulike konstruksjoner av kjønnskvotering på sentralt og lokalt nivå og på forskjeller i framstillinger mellom nivåene. Dernest innordner jeg de ulike konstruksjonene av kjønnskvotering under de tre typene av hoveddiskurser. For å besvare spørsmålet om hvordan fylkesmannen utformer sin praksis med veiledning og kontroll overfor kommunene, oppsummerer jeg funn fra kapittel 7. I tillegg viser jeg at kommuneloven kan ha hatt betydning for økning i kvinneandelen i politiske utvalg, og jeg diskuterer hvorvidt ei *helhetlig* tilnærming til kvoteringsregimet fører til deltakelse på like vilkår.

Hvor fruktbare er teorier om kjønn og rettferdighet som inntak for å forstå hva som skjer ved utvikling og iverksetting av kvoteringsregimet? Og hvor givende er diskursanalyse som analyseverktøy? Har studien relevans for å forstå iverksetting av kvotering og rekruttering av kvinnelige politikere i andre kommuner enn casekommunene? Avslutningsvis drøfter jeg disse mer overordna spørsmålene. Helt til slutt reflekterer jeg over mulighetene for utvikling av kvinners medborgerskap og rettferdig politisk representasjon.

## 8.1 Diskursive variasjoner nasjonalt og lokalt

Kapittel 5 og 6 viser at informantene, på bakgrunn av diskurser om kvoteringsregimet, framstiller kjønnskvoltering på en rekke forskjellige måter. Diskursene viser variasjoner over et tema der kjønnskvoltering er en innpakning som skjuler høyst ulike tema. I alt har jeg analysert fram tretten ulike konstruksjoner av kjønnskvoltering. Konstruksjonene har ulike tyngdepunkter på sentralt og lokalt nivå, samtidig som de varierer mellom valgmemnder lokalt.

### 8.1.1 Diskurser i ytterposisjon på nasjonalt nivå

Kommunelovutvalget, stortingspolitikere og byråkrater på sentralnivået argumenterer i hovedsak langs to ideologiske ytterposisjoner. Den ene diskursen, *rettferdsdiskursen*, konstruerer kjønnskvoltering som et relevant og effektivt virkemiddel til å rette opp ulikestillingen mellom kjønn på lokalt nivå. Regler om kjønnskvoltering er sentralnivåets hjelp til kvinner i kommunepartiene. Flertallet posisjonerer seg innen denne diskursen. Rettferdsdiskursen handler om å anerkjenne kvinners kompetanse slik at kvinner får posisjoner, makt og innflytelse i lokalpolitikken, og kan delta på like vilkår med menn. Det positive ved likestilling tas for gitt, men rammene for likestilling er i denne diskursen trange. Det synes å være likhetstegn mellom "likestilling i kommunene" og "kvinneandel i politiske utvalg". Kvinner og menn framstilles som like på ontologisk nivå, men sosiale forskjeller mellom kjønn er grunnlag for kvinners deltakelse i politikken i denne diskursen. De kjønnete samfunnsstrukturene problematiseres i noen grad, men slik argumentasjon er tilsynelatende ikke nødvendig for å begrunne kvoterings tiltak fra tilhengernes side. Omsorgen for "likestillinga i kommunene" er ei målsetting i seg sjøl og et sterkt nok symbol for å innføre kvotering ved valg til politiske utvalg. Symbolproduksjonen består i å framstille likestilling som en demokrativerdi som står på egne ben og som er seg sjøl nok.

Den andre hoveddiskursen, *benektelsesdiskursen*, er mindretallets diskurs.

Benektelsesdiskursen konstruerer kjønnskvoltering som en motsetning til demokrativerdier. Det udemokratiske ligger i at kjønnskvoltering innebærer en tvang overfor kommunene, overkjøring av det lokale folkestyret, diskriminering av menn, nedvurdering av kvinner etc. De demokratiske løsningene handler, i denne diskursen, om at lokalpartiene skal kunne rekruttere politikere på bakgrunn av kandidatenes kompetanse og engasjement, og at velgerne fritt skal bestemme hvem som skal representere dem. Kjønnsideologien hviler på ei streng liberal tilnærming der hvert individ har én stemme. Individer skal behandles likt, slik de blir i de eksisterende

rekrutteringsprosesser til politikken, ifølge mindretallet. Kjønnrettferdighet holdes borte fra dagsorden fordi kjønn har liten eller ingen relevans. Kjønnskvotering framstilles også som irrelevant fordi likestillinga i politikken allerede har kommet langt.

Vi finner også innslag av en *betinget kjønnrettferdsdiskurs* på nasjonalt nivå. Kjønnskvotering framstilles som relevant når det støtter opp om folkestyret, når det ikke er til hinder for de politiske partienes frie valg av representanter, når det ikke truer eller legger tvang på lokaldemokratiet etc. Denne diskursen er likevel ikke framtredd blant medlemmene i kommunelovutvalget og stortingspolitikkerne.

Når diskursene i stor grad faller i de to ytterposisjonene skyldes det ikke minst høyt konfliktnivå, spesielt i siste runde av Stortingets lovbehandling da reglene ble stramma til. Polariserte diskurser i ytterposisjoner forenkler virkeligheten og reflekterer dårlig at kjønnrettferdig politisk representasjon er sammensatt og komplekst. Når den politiske diskursen deler seg i to ideologiske ytterposisjoner fører det til kamp om kjønnets politiske betydning. Motsetningene framstilles som *likestilling* versus *demokrati*: ”Kjønnskvotering er nødvendig for å oppnå likestilling” versus ”kjønnskvotering er en trussel mot demokratiet”. Når diskursen rammes inn i gjensidig utelukkende opposisjoner tvinges aktørene til å velge enten den ene eller den andre ideologiske retningen. I lovutviklingsfasen vant likestillingsideologien fram i voteringen i den forstand at kvoteringsregimet ble vedtatt. I ettertid kan vi spørre hvorfor aktørene investerte så mye energi i diskurser om et tema som angår en relativt avgrensa del av likestillingspolitikken. Det var fordi kjønnskvotering er en viktig symbolsak i Norge. Det er viktig å vise at politikkerne bryr seg om og tar likestilling på alvor.

### **8.1.2 Tvetydige diskurser på lokalt nivå**

Diskursene lokalt skiller seg fra sentralnivået, spesielt fordi de er så sammensatte. Et lite mindretall av informanter konstruerer kjønnskvotering langs de to ideologiske ytterposisjonene. Når ordfører og varaordfører i kommune E framstiller de skjeve maktforholdene i samfunnet som noe negativt som det er grunn til å kjempe for å endre, søker de hegemoni for *kjønnrettferdsdiskursen*. Ordføreren konstruerer kjønnskvotering som en motsetning til status-quo. Er du ikke for kvotering, er du ikke for endring av maktforholdene mellom kjønnene. Sterke symboler om likestilling som balanseprinsipp og resultatlikhet preger diskursen. Rettferdighet som fordeling av posisjoner og anerkjennelse av kvinners erfaringer og interesser står sentralt. Når kjønnsmakt står på dagsorden i denne valgnemnda handler det om kvinners underordning og mannlig dominans. Kjønn som strukturerende prinsipp er en del av

virkelighetsforståelsen. Toneangivende aktører i tunge posisjoner insisterer på å tematisere kjønn og at kjønn har betydning som politisk kategori.

En tydelig *benektelsesdiskurs* framføres av FrP og delvis av Høyre. Kjønnskvotering konstrueres i denne diskursen som motsatsen til demokrati. Argumentene framstiller kvotering som ”hån mot kvinner”, som ”vanvittig” og som ”en parodi på demokrati”, og har sterk symboleffekt. Kvotering er, innen benektelsesdiskursen, ikke bare negativt for lokaldemokratiet, men det er også negativt for den enkelte kvinne og for kvinner som gruppe. I tillegg er kvotering til hinder for å rekruttere den beste kandidaten. Rekrutteringsprosessene framstilles som rettferdige slik de fungerer. Prosessene bygger på *ett* ”objektivt” kriterium - nemlig kvalifikasjoner.

Informantene gir eksempler på diskurser som implisitt viser at kjønnskvotering er en trussel mot maskulint hegemoni. Konstruksjonen av *førstevalgprinsippet* er interessant fordi det tematisk ikke dreier seg om kjønnskvotering som fenomen. Det handler om uformelle institusjonaliserte kulturelle verdimønstre som styrer hvordan partiene teknisk løser problemer de står overfor ved valg av kandidater til ulike posisjoner. Likevel viser eksemplene tydelig at mannlige kandidater helt ”naturlig” er de foretrukne. Så innebygd er det i informantenes forestillinger at de ikke engang problematiserer sine prosedyrer eller ser hvordan de påvirker rekrutteringsprosessene. Jeg bruker betegnelsen *benektelsesdiskurs* om dette fenomenet, fordi kjønnsbalanse og anerkjennelse av kvinners kompetanse er helt ute av fokus når partiene naturaliserer menn som de beste politiske representantene og på den måten hegner om menns maktposisjoner.

Diskurser i mellomposisjon, kalt *betingede rettferdsdiskurser*, er mer komplisert. Diskursene kan karakteriseres som betingede av flere grunner. Først og fremst legger aktørene inn mye energi i sitt diskursive arbeid med å overbevise om at de er for at kvinner skal delta i politikken - isolert sett. Dernest går det diskursive arbeidet ut på å konstruere andre verdier enn kjønnsbalanse som enda viktigere enn kvinnerepresentasjon. Lokaldemokratiet gis en sentral plass i toppen av verdihierarkiet. Hvordan konstrueres lokaldemokrati? Det handler om hensynet til de politiske partiene. Partiene skal kunne velge de mest kompetente kandidatene, spesielt i de mest innflytelsesrike posisjonene. De skal også kunne velge å benytte gjennomgående representasjon i politiske utvalg. Partiene framstiller seg som ansvarsfulle overfor kvinnelige representanter idet de tar ansvar for at kvinner i politikken ikke blir overbelasta, og de ønsker å framstå som ansvarlige for å verne kvinner mot det nedverdiggende i å bli kvotert inn i et verv. Dessuten omfatter lokaldemokratiet velgerne. De skal kunne velge og vrake blant kandidater for at valgordninga skal kunne betegnes som demokratisk. Når et lite antall velgere bidrar til å øke mannsdominansen i

lokalpolitikken, framstilles det som negativt av mange informanter. Likevel er det velgernes sjølsagte rett.

Lokaldemokratiet konstrueres i opposisjon til kvinnerepresentasjon og kjønnskvoltering. I følge informantene kan en riktignok benytte kvotering for å øke kvinneandelen, men det er betinget av at kvoteringen ikke kommer i konflikt med ”lokaldemokrati-verdiene”. I denne konstruksjonen bli ikke kvinner regna som medborgere på linje med menn. Slik det framstår i gruppesamtalene benytter aktørene begrepet ”lokaldemokrati” om partienes virksomhet og ”demokrati” om velgernes preferanser. Likestilling i form av kvinnerepresentasjon framstilles ikke som et demokratisk spørsmål. I beste fall handler det om tilleggsdemokrati, slik flertallet i sluttrapporten fra maktutredningen også framstiller det (Østerud, Engelstad og Selle 2003).

Når mannlige politikere i den betingede kjønnsrettferdsdiskursen framstiller kjønnskvoltering som negativt for kvinner, er det bl.a. fordi de mener det er nedverdiggende for kvinner. Hangen til å verne kvinner mot det nedverdiggende i å bli kvotert inn i posisjoner kan kalles *paternalismens apoteose* (Pedersen 2000). Hvordan vet de mannlige representantene at kvinner vil føle seg nedverdiggende? Skulle kvinnelige politikere være passive avspeilinger av kvoteringsmotstandernes syn på dem? Denne forestillinga representerer et gammeldags syn på kvinner. Kanskje er det tvert imot slik at kvinner som blir kvotert inn i høye politiske posisjoner er sterke og sjølstendige politiske aktører som vet å utnytte sin posisjon for å få gjennom sine politiske hjertesaker?

Når en ser diskursene i valgnemndene under ett er *kjønnsrettferdsdiskursen* marginal, både fordi det er et fåtall som framstiller kjønnsrettferdighet som overordna verdi og fordi diskursen ikke får tilstrekkelig tyngde i forhold til de to andre diskursene. *Benektelsesdiskursen* får større gjennomslag enn jeg forventa. På den ene sida er benektelsen marginal fordi et fåtall hevder at offentlige myndigheter ikke skal engasjere seg i likestillingspolitikken. Likevel får synspunktene om at kjønnskvoltering er negativt tyngde i og med at flere informanter støtter dem. Benektelsesdiskursen har hegemoniske trekk fordi et flertall av aktørene benekter den politiske betydningen av kjønn eller de holder kjønn utenfor dagsordenen. Nettopp disse perspektivene har tyngde og får gjennomslag i de fleste diskursene.

En *betinget rettferdsdiskurs* framstår temmelig tvetydig. På individnivå ser aktørene andre forhold som (minst) like viktige som representantenes kjønn, for eksempel alder og yrke. På samfunnsnivå veier demokrativerdier som partienes og velgernes rettigheter tyngre enn kvinners rettigheter. Likevel hevder aktørene at ønsket om økt

kvinnerepresentasjon ligger i fast. De er for målet om likestilling. Vanskelighetene oppstår når likestilling skal vurderes opp mot andre verdier. Når kjønnskvotering forutsettes å harmonere med andre forhold, trekker den betingede rettferdsdiskursen over mot benektelsesdiskursen som hegemonisk diskurs fordi aktørene på ulike måter støtter opp under benektelsesdiskursen. Informantene framfører stor ”forståelse” og åpenhet overfor dem som benekter den politiske betydningen av kjønn, og det er et fåtall som går entydig og konsekvent mot en slik benektelsesdiskurs.

Vi vet en del om hva som er sagt, men hva er usagt i betingede kjønnsdiskurser? En rekke aspekter ved kvinners deltakelse og innflytelse blir ikke tematisert når lokaldemokrati, framstilt som partidemokrati og velgerdemokrati, naturaliseres som ”demokrati” per se. Rettferdig fordeling av maktposisjoner og anerkjennelse av kvinners erfaringer og interesser blir i liten grad diskutert. Likestilling som verdi i tilknytning til lokaldemokrati blir altså usynliggjort. Hva betyr lav kvinnerepresentasjon for lokaldemokratiet? Og hva betyr det for den enkelte kvinne og for kvinner som gruppe? Hvordan kan noen forsvare mannsdominansen i politikken? Hva menes med rettferdig politiske representasjon av begge kjønn? Aktørene reflekterer i liten grad over slike spørsmål når lokaldemokrati som den høyeste verdien reduseres til å handle om politiske partier og velgere.

Hvilke løsninger kunne tenkes å komme dersom andre problemdefinisjoner hadde vært framført? Kommunepartiene kunne tematisert kvinners manglende deltakelse og innflytelse, maktforholdene og arbeidsdelinga i samfunnet og slik synliggjort behovet for kunnskap om status på området. Hvordan er kjønnsfordelinga på ulike områder i kommunen? Hvis det er skjevfordeling, hvorfor er det slik? Hvilken betydning har skjevfordeling i politikken for debatter og prioriteringer i kommunen? Hva kan en gjøre for å fordele maktressurser bedre mellom kjønn? Hvordan skal partiene arbeide med rekruttering for ei likere fordeling i politikken? Hvordan italesettes kjønn og relasjoner mellom kjønn? Hvilke symboler brukes når det er snakk om kvinner, om menn og om likestilling? Diskurser omkring disse spørsmålene ville utvida rammene for temaet likestilling og gitt grunnlag for nye løsninger på et gammelt problem.

I diskurser på lokalnivået er det er flertall av menn, ei såkalt inngruppe i politikken, som får definere kvinners posisjon, dvs. utgruppas posisjon. Det kan oppfattes som skjevt at flest menn slipper til. Men når jeg ønsker å forstå hva som skjer i rekrutteringsprosessen, er disse aktørene sentrale. Det er nettopp i stor grad menn som definerer den politiske virkeligheten. Dermed kan kvinner forbli en utgruppe i politikken fordi menn som inngruppe vurderer dem etter sine egne standarder (Bacchi 2004).

### 8.1.3 Ulike framstillinger nasjonalt og lokalt

I analysen av argumenter og forståelser på sentral- og lokalnivået har jeg identifisert tretten ulike framskrivinger av kjønnskvoltering:

- *Kjønnskvoltering som relevant og effektivt virkemiddel for å øke kvinneandelen i politikken.* Et flertall på nasjonalt nivå framstiller kjønnskvoltering som nødvendig for å øke kvinneandelen i lokalpolitikken. På lokalnivået er det et mindretall av politikere som konstruerer kjønnskvoltering på denne måten.
- *Kjønnskvoltering som løsnning på de politiske partienes problemer* (forandre maktforhold mellom kvinner og menn i politikken). Et mindretall av politikere i ei valgmennd konstruerer kjønnskvoltering som ei god løsnning for partiene.
- *Kjønnskvoltering som sentralnivåets hjelp til kvinnelige politikere på lokalt nivå.* Et flertall av politikere nasjonalt framstiller kjønnskvoltering som hjelp til kvinner lokalt.
- *Kjønnskvoltering som argument for bedre arbeidsbetingelser i politikken* (tiltak for representanter med omsorgsforpliktelser, f.eks. barnevaktordninger, faste tidspunkt for avslutning av møter etc.). På nasjonalt nivå peker kommunelovutvalget på hva kommunene kan gjøre for at kvinner lettere kan kombinere rollene som folkevalgt, yrkesaktiv og mor/husmor. På lokalt nivå viser enkelte kvinnelige politikere til at det må skje endringer som letter arbeidssituasjonen for kvinner i politikken.
- *Kjønnskvoltering som virkemiddel for å utnytte hele rekrutteringsgrunnlaget.* Et mindretall av kommunelovutvalget framstiller kjønnskvoltering som en måte å rekruttere politikere fra hele grunnlaget av mulige kandidater, for å få et godt fungerende lokaldemokrati.
- *Kjønnskvoltering som problem for de politiske partiene* (hindrer valg av representanter på bakgrunn av kvalifikasjoner, dvs. den mest kompetente og mest motiverte). Et mindretall av aktørene på nasjonalt nivå og et flertall på lokalnivået konstruerer kjønnskvoltering som et problem fordi det hindrer partiene i å velge på bakgrunn av kompetanse og motivasjon.
- *Kjønnskvoltering som tvingende virkemiddel* (partiene følger motvillig reglene – med negative og noen ganger positive effekter, tvang overfor kommunepartiene). Et mindretall av nasjonale politikere peker på at kjønnskvoltering vil legge unødig tvang på kommunepartiene. En del aktører lokalt trekker fram slike argumenter og viser at de har både positive og negative erfaringer med kvotering som tvingende virkemiddel.
- *Kjønnskvoltering som trussel mot demokratiet* (hinder mot gjennomgående representasjon, står i motsetning til valgloven som ikke pålegger kvoter til kommunestyret, svekker lokalt sjølstyre). Et mindretall av nasjonale politikere

og et flertall av lokalpolitikere konstruerer kjønnskvoltering i opposisjon til andre demokratisverdier enn likestilling.

- *Kjønnskvoltering som negativt for kvinner* (kvinnelige representanter har ikke nødvendig sjøllitt, overbelastning av kvinnelige representanter, nedvurdering av kvinner). Et lite mindretall av politikere på sentralt nivå og et flertall lokalt konstruerer kvotering som noe, på flere måter, negativt for kvinner.
- *Kjønnskvoltering som irrelevant fordi kjønn ikke er relevant som politisk kategori*. Et lite mindretall av nasjonale politikere og et mindretall lokalt framstiller kjønn som en lite relevant kategori i politikken – andre egenskaper ved individet er mer relevant.
- *Kjønnskvoltering som irrelevant fordi likestillinga har kommet langt*. Et mindretall i kommunelovutvalget og på lokalnivået framstiller regler om kjønnskvoltering som irrelevant, fordi det allerede har vært en gunstig utvikling i kjønnsfordeling.
- *Kjønnskvoltering som diskriminering av menn*. På nasjonalt nivå, som på lokalt, er det et mindretall som konstruerer kjønnskvoltering som diskriminerende for mannlige kandidater.
- *Kjønnskvoltering som trussel mot maskulint hegemoni*. På lokalt nivå gir flere aktører eksempler som konstruerer kjønnskvoltering som en trussel mot menns posisjoner i politikken. Konstruksjonene peker mot at menn har høyere verdi enn kvinner som politiske representanter.

Politikere på nasjonalt og lokalt nivå er inne på de *samme typer argumenter* for og imot kjønnskvoltering. Tilhengere av kvoteordninger lokalt som nasjonalt tematiserer kjønn, makt og rettferdighet. Motstanderne tematiserer et annet repertoar av argumenter: Tekniske problemer med kvotering for partiene, manglende lokaldemokrati etc. I den grad de tematiserer kjønn er det i form av diskriminering av mannlige kandidater. Diskursene for og imot kvotering handler ikke om det samme. Motstanderne plasserer i stor grad spørsmål om kjønnskvoltering og kvinnerepresentasjon et annet sted enn i kjønnspektordninga. Begrepet kjønnskvoltering har altså ikke blitt et mindre *flytende tegn* etter denne gjennomgangen, men vi har fått mer presise bilder av variasjonen i framstillinger, samtidig som kompleksiteten i diskursene trer fram.

Vekten på de ulike diskursene er forskjellig nasjonalt og lokalt. Generelt kan en tenke seg at lovgiverne kan tillate seg å være mer *normative*, mens iverksetterne må være *pragmatiske*. Når det kommer til gjennomføringen lokalt må politikere finne praktiske løsninger som passer i den lokale konteksten. Vi finner imidlertid ikke et skille mellom nasjonal normativ orientering og lokal pragmatisk orientering blant kvinnelige politikere. Kvinnelige politikere på begge nivå *går i takt* og står for de samme



normative ideer med tanke på lovutforming og iverksetting av kjønnskvoltering. Det er mannlige politikere lokalt som *går i utakt* med sine moderpartier og lovgiverne på nasjonalt plan. Mannlige lokalpolitikere, fra sentrumsparliene til AP konstruerer kjønnskvoltering forskjellig fra nasjonalnivået. Mannlige Høyrepolitikere går heller ikke helt i takt nasjonalt og lokalt, idet lokalpolitikerne fremmer større prinsipiell motstand mot kjønnskvoltering enn politikere på nasjonalt nivå. Fløypartiene FrP og SV utgjør unntakene, kvinnelige og mannlige politikere *går i takt* med moderpartiet og er henholdsvis motstandere og tilhengere av kvoterings både nasjonalt og lokalt.

Partiene lokalt har ulike posisjoner i forhold til moderpartiet. De kan på den ene sida være som filialer og på den andre som sjølstendige organisasjoner. Eller de kan være en kombinasjon av disse ytterpunktene, dvs. med en felles ideologi og et felles grunnsyn, men med lokale tradisjoner og kulturer som har betydning for hvordan ideologi og grunnsyn kommer til uttrykk (Ringkjøb 2002). Den største forskjellen mellom partiene lokalt og nasjonalt, er i hvilken grad partisakene blir vurdert som viktige. Dersom kvoterings blir vurdert som lite viktig lokalt, er det stor sjanse for at det ikke får prioritet. Det er altså ikke uvanlig at politikere fra samme partier, men på ulike nivå, har forskjellige tilnærminger til en del politiske spørsmål, dvs. at de vektlegger forskjellige forhold ulikt. Men det er antakelig ikke på mange saksområder en vil finne tilnærma *absolutte kjønnskiller* omkring prinsipielle spørsmål, dvs. at kvinnelige politikere går i takt og mannlige i utakt, slik som vi finner i denne sammenhengen.

Styrkeforholdet mellom tilhengere og motstandere er motsatt på nasjonalt og lokalt nivå. Tilhengere er i flertall på nasjonalt nivå, mens motstanderne danner flertall lokalt. Når lovgiverne i denne studien kan betegnes som mer kjønnsrettferdsorienterte enn iverksetterne, er det mye pga av at iverksetterne er en mer mannsdominert og mindre feministisk orientert forsamling enn lovgiverne. Det får konsekvenser for suksessen med iverksettinga av kvoteringsregimet. Det blir et åpenbart problem at kjønnskvolterings skal iverksettes av politiske organer som er langt mer mannsdominerte og mindre feministisk orienterte enn de som lovregulerer feltet.

## 8.2 Tre hoveddiskurser

Kapittel 4 endte ut med beskrivelsen av tre hoveddiskurser: Kjønnsrettferdighet, betinget kjønnsrettferd og benektelsesdiskurs. Hvor fruktbare er de for å forstå konstruksjonene av kjønn og rettferdighet? Diskursene blant politikere er mer mangfoldige og varierte enn jeg antok i utgangspunktet, dvs. at aktørene gjør bruk av et

stort repertoar av konstruksjoner, i alt tretten. Spesielt gjør de bruk av konstruksjoner som ligger utenfor spørsmål om kjønnsrettferdighet.

Jeg har gruppert de tretten konstruksjonene inn under de tre diskursene på følgende måte:

#### *Kjønnsrettferdsdiskurs*

- Kjønnskvotering som relevant og effektivt virkemiddel for å øke kvinneandelen i politikken.
- Kjønnskvotering som løsning på de politiske partienes problemer.
- Kjønnskvotering som sentralnivåets hjelp til kvinnelige politikere på lokalt nivå.
- Kjønnskvotering som argument for bedre arbeidsbetingelser i politikken.

#### *Betinget kjønnsrettferdsdiskurs*

- Kjønnskvotering som virkemiddel for å utnytte hele rekrutteringsgrunnet.
- Kjønnskvotering som problem for de politiske partiene.
- Kjønnskvotering som tvingende virkemiddel.
- Kjønnskvotering som trussel mot demokratiet.
- Kjønnskvotering som negativt for kvinner.

#### *Benektelsesdiskurs*

- Kjønnskvotering som irrelevant fordi kjønn ikke er relevant politisk kategori.
- Kjønnskvotering som irrelevant fordi likestillinga allerede har kommet langt.
- Kjønnskvotering som diskriminering av menn.
- Kjønnskvotering som trussel mot maskulint hegemoni.

Hvordan framstår kjønnskvotering som problem og konsekvensene av de ulike problemformuleringene i de tre diskursene?

### **8.2.1 Kjønnsrettferdsdiskurs**

Kjønnskvotering blir her vurdert som et relevant og effektivt virkemiddel for å øke kvinneandelen i politikken. I kommunelovutvalget og blant stortingspolitikkerne er det et flertall som vurderer det slik. De legger vekt på at balanseprinsippet i politikken krever omfordeling av maktressurser, samtidig som de anerkjenner kvinner som politiske medborgere. Aktørene konstruerer kjønnskvotering i opposisjon til status quo. Samtidig rammer de inn likestilling smalt. Innrammingen fører til at mange likestillingspolitiske tema faller utenfor likestillingsdiskursen.

Når kjønnskvotering framstilles som løsning på de politiske partienes problemer er det fordi tilhengerne argumenterer for å slippe *forhandlinger* omkring kvinnerepresentasjonen ved hver korsvei. Entydige kvoteringsregler, fastsatt som politisk institusjonaliserte kriterier av nasjonale myndigheter, *fratar* kommunepartiene retten til å forhandle, samtidig som kriteriene *fritar* partiene fra forhandlinger. Fra tilhengers posisjon virker det lovende og betryggende for iverksetting av likestilling. Når tilhengere lokalt møter motstand kan de støtte seg på lovregler istedenfor å måtte argumentere for hvorfor jevn kjønnsfordeling i politikken er nødvendig.

Én konstruksjon av kjønnskvotering er at det sentrale nivået, eventuelt statsfeministene, skal hjelpe kvinnelige politikere på lokalt nivå. Kvoteringsreglene i likestillingsloven virket ikke etter intensjonen i lokalpolitikken, derfor er det behov for sterkere virkemidler for å fremme likestilling lokalt. Strategien har omfordeling av maktressurser som mål. Et enkeltstående tiltak som kvotering fører neppe til endring av de dypstrukturer som reproducerer urettferdighet mellom kjønn. Kvotering kan bli en type overflatisk forandring som må gjentas og gjentas. Dermed kan det oppfattes som at kvinner som underrepresentert gruppe aldri blir fornøyd. De må stadig ha "særbehandling" og oppfattes etter hvert som masete på bekostning av menn. Dermed kan det, som Fraser (2003a) påpeker, føre til at tiltak mot urettferdig fordeling ender opp med å skape mindre respekt og anerkjennelse for kvinnelige politikere som gruppe.

Kjønnskvotering framstilles som argument for bedre arbeidsbetingelser i politikken. Tilhengerne av kvotering skaper en samkonstruksjon av kjønnskvotering og endrede arbeidsbetingelser på en måte som tjener kvinner som politiske representanter. Til grunn for samkonstruksjonen ligger den skjeve arbeidsfordelinga mellom kjønnene og de kjønnete maktstrukturene i samfunnet. Så lenge arbeidsfordelinga er som den er, må arbeidsbetingelsene for politikere muliggjøre politisk medborgerskap for kvinner gjennom praktisk tilrettelegging for deltakelse.

Diskursen tematiserer kjønn og rettferdighet på flere måter. Omfordeling av økonomiske ressurser og maktressurser, så vel som anerkjennelse og respekt inngår i diskursen. Målet er kvinners deltakelse på like vilkår med menns. Kvinner framstilles ontologisk som like menn og derfor skal de delta i politikken proporsjonalt med menn. Fordi samfunnet er kjønnsstrukturert og kvinner dermed har andre erfaringer enn menn, vil kvinner uttrykke andre meninger i politikken enn menn, slik tilhengerne ser det. Likestilling er et fenomen knytta til sterke positive symboler innen denne diskursen.

### 8.2.2 Betinget kjønnsrettferdsdiskurs

En betinget kjønnsrettferdsdiskurs legger vekt på at kjønnskvoltering er et hensiktsmessig virkemiddel dersom det enten *støtter opp under* eller hvis det ikke *støtter an mot* andre ønskerverdige målsettinger. Det betinger at kjønnsrettferdighet ikke kommer i konflikt med konkurrerende normer, perspektiver og prioriteringer som partiene står for, ei form for *forhandla kompromiss* i Skjeie og Teigen sin språkdrakt (2003). Den betingede diskursen kan være flertydig og inkonsistent, og den konstituerer seg i forhold til ulike ytre rammer. Diskursen bygger i stor grad på prinsippet om at likestilling har vikeplikt i forhold til andre viktige normer i samfunnet. Normene drøftes ikke opp mot hverandre, men de tas for gitt. Ofte konstrueres prinsippene på en kjønnsnøytral og lite eksplisitt måte. Konstruksjonen kan være strategisk, dvs. at kjønnskvoltering framstilles slik aktørene finner det tjenlig, men like gjerne ligger ikke-erkjente tankemåter til grunn.

Når kjønnskvoltering framstilles som velegna for å utnytte hele rekrutteringsgrunnlaget, handler det om å (re)vitalisere det norske folkestyret. Kvinnerepresentasjonen er altså et middel for å nå andre mål. Ideen dreier seg ikke om likestilling, rettferdighet eller kvinners medborgerskap. Omfordeling av politiske posisjoner kan imidlertid bli konsekvensen av kvoteringen. Men det kommer ikke som en følge av at institusjonaliserte kulturelle verdimønstre endres med tanke på anerkjennelse og inkludering av kvinner som politiske aktører på like vilkår med menn. Kjønnskvoltering er i denne framstillinga legitimt fordi det *støtter opp* under målet om et levende folkestyre.

Kjønnskvoltering konstrueres i opposisjon til de politiske partienes frihet til å velge sine representanter og i opposisjon til demokrati, for eksempel lokalt sjølstyre og velgernes preferanser. Kjønn stilles opp mot gode prinsipper som de fleste politikere slutter seg til. Dermed framskrives kjønn som et dårlig prinsipp og noe som ikke passer inn i et konsensusbasert, kompetent og legitimt demokrati (Eduards 2002). Lokaldemokratiet konstrueres som den høyeste verdien, uten at konsekvensene for likestilling mellom kjønn problematiseres. På lokalnivået er det sjelden at verdiene diskuteres opp mot hverandre. Diskursen lukker seg omkring partienes og velgernes virksomhet. Kjønnskvoltering blir et problem når det *støtter an mot* de politiske partienes og velgernes preferanser.

Kjønnskvoltering framstilles i denne diskursen som anvendelig dersom det ikke *støtter an mot* viktige demokrativerdier. Hvordan rangere demokrativerdier som lokaldemokratisk sjølstyre, likestilling, partidemokrati og velgerdemokrati? Kommuneloven av 1992 legger generelt vekt på å gi kommuner større frihet til å organisere virksomheten sin og

å nedtone statlig tilsyn og kontroll (Kommunaldepartementet 1992). Begge disse forholdene slår fast lokalt autonomi som en robust verdi. Likevel står ulike lover og retningslinjer formelt over dette generelle prinsippet, om det gjelder grunnskole, arbeidsmiljø eller likestilling. Partiene skal suverent kunne organisere sin egen virksomhet, men de kan heller ikke sette seg ut over forhold som er regulert ved lov. Den sterke vektleggingen av at en ikke skal sette velgernes preferanser til side for å oppfylle kvinnekvoten, tyder på at bare kommunestyremedlemmer er "ekte folkevalgte". KRD presiserer at kommuneloven ikke legger opp til en slik forståelse. Formelt sett er det altså lite som tilsier at likestilling har vikeplikt for disse andre demokrati verdiene.

Mange informanter ser kjønnskvoltering som et tvingende virkemiddel. Meget motvillig har de i enkelte tilfeller gått med på å kvotere kvinner inn i posisjoner. Tilhengerne av kvotering framstiller tvangen på en positiv og konstruktiv måte. De beskriver at en kvinnelig kandidat "passerte nåløyet" til fjellstyret, at en "må ofre noe dersom en vil endre maktfordelinga mellom kjønne" og at en "ikke må gjøre kvinnerepresentasjonen til et problem". Motstandere konstruerer kvotering som en tvang som står i opposisjon til å velge "utelukkende etter kvalifikasjoner", og de framstiller kvotering som at kvinner "tiltvinger seg posisjoner". Slik legges det ei tung bær på kvinner om at de må vise seg som "kompetente" for å få posisjoner, ei bær som ikke på tilsvarende måte legges på menn. Situasjonen gir lite rom for prøving og feiling for kvinner som nykommere i politikken. Kvinner skal heller ikke framstå som veldig motiverte for politisk deltakelse før de på en negativ måte defineres som "en klikk kvinnesakskvinner". Diskursen lukker seg om svært negative framstillinger av kjønnskvoltering som *støter an mot* kompetanse og et konsensusorientert demokrati. Åpningen ligger her i at motstanderne kan oppleve at tvangen om rekruttering av kvinnelige kandidater har hatt positive konsekvenser for det politiske arbeidet. Slik sett får kvinnelige representanter vise seg fram som kompetente politikere. Kanskje framstår skillet mellom "kvinnelig" og "mannlig" kompetanse som mindre entydig og mer flytende etter hvert som folkevalgte organer og lederposisjoner befolkes av en mer mangfoldig forsamling?

Mannlige representanter i de politiske partiene legger vekt på sin omtanke for kvinners ve og vel når de framstiller kjønnskvoltering som negativt for kvinner. Kvinnelige representanter vil føle seg usikre og utrygge når de "kommer i posisjon på grunn av sitt kjønn". I en slik diskurs konstrueres kjønn som det eneste utvalgs kriterium til politiske posisjoner. Kompetansekrav framstilles som fraværende dersom en benytter kjønnskvoltering. Når virkeligheten framskrives på en slik måte vil følgen kunne være at kvinner opplever det som negativt å bli kvotert inn i posisjoner. Hvis framstillinga

derimot la vekt på at kompetanse og kvotering er to forhold som opptrer samtidig, men at kompetanse og prestasjon er den dominerende faktor i et kvoteringssystem, ville kvotering sannsynligvis ikke framstilles eller oppleves som negativt for kvinner.

Kvotering framstilles også som negativt for kvinner fordi det medfører en stor arbeidsbyrde og overbelastning med mange verv. Siden kvinner i stor grad konstrueres som biologisk forskjellig fra menn, antas de pga stor omsorgsbyrde å ha mindre tid til politisk arbeid enn menn. På den måten gis kvinner ikke den samme muligheten til politisk deltakelse som menn. I denne diskursen *støter kvotering an mot* det tradisjonelle synet på hva som er passende oppgaver og posisjoner for kvinner.

Relasjonelle forhold påvirker diskursene. En del aktører som ikke har en fast overbevisning om hva som er den beste løsningen ”flyter” mellom ulike posisjoner. Innafor en betinget rettferdsdiskurs er viljen til å gjennomføre kvoteringsregimet ”elastisk”, jf 6.7. Når elastisiteten er stor kan det skape åpninger for kvotering som virkemiddel for inkludering av kvinner i politikken. Så enkelt er det imidlertid ikke. Når mannlige informanter er i flertall, og det finnes noen ”harde nøtter” som argumenterer mot kjønnskvoltering, har de mannlige informantene lett for å posisjonere seg sammen med motstanderne. Dermed lukkes muligheten til å flagge likestilling som en verdi i toppen av verdihierarkiet.

I et rettferdighetsperspektiv gir den betingede diskursen rom for omfordeling av maktressurser i politikken isolert sett, men bare dersom det harmonerer med og støtter opp under andre demokrativerdier. Likestilling har liten egenverdi og dermed vikeplikt dersom det støter an mot noen av de andre verdiene. Anerkjennelse av kvinners kompetanse og deltakelse på like vilkår har minimal plass i denne diskursen. Kjønnene framstilles i hovedsak som sosialt forskjellige, idet de for eksempel ikke kan håndtere flere utvalgsverv på samme måte. Likegyldighet og negative symboler som tvang, hinder for partienes frihet og lignende preger diskursen.

### **8.2.3 Benektelsesdiskurs**

Kjønnskvoltering framstilles i denne diskursen som irrelevant fordi kjønn ikke er vesentlig som politisk kategori. Det kommer fram gjennom mannlige politikeres uvillighet til å snakke om kjønn, likestilling og kvinners politiske representasjon. Samtalene i valgnemndene glir over mot andre problemområder som for eksempel lokaldemokratiet generelt, gjennomgående representasjon eller små partiers representasjonsproblemer spesielt. Eller de dreier oppmerksomheten bort fra partienes ansvar ved å framstille problemet som at kvinner ikke ønsker politiske posisjoner.

Rönblom (2002:252) kaller denne uvilligheten til å snakke om kjønn og likestilling for ”tystnadens diskursive praktik” eller prinsippet om *forminskning*, noe som begrenser likestillingspolitikken.

Mange framstiller kjønn eksplisitt som lite relevant for politisk representasjon. Kjønn er ikke noen viktigere kategori enn for eksempel yrke og alder. Likeledes framstiller mannlige politikere kjønn som irrelevant når det er spørsmål om den oppmerksomhet en kvinnelig ordfører har fått. Det er interessant at de kjønnete strukturene i samfunnet ikke framstilles som relevant i sammenheng med demokrati, politisk ledelse og representasjon. Dermed slipper mannlige politikere å ta politisk ansvar for temaer som kjønn og makt. De slipper også å gjøre det som Maud Eduards (2002) hevder er det mest forbudte, nemlig å benevne menn som politisk kategori. Det ville vært interessant om menn som majoritetsgruppe i de politiske organene reflekterte over sin posisjon, med utgangspunkt i ideer om kjønn og makt.

Skjeie og Teigen (2003) viser til likestillingspolitikken ”på-vei-metafor”. Metaforen skaper en illusjon om at det er ei utvikling i ”riktig retning”. Likestillinga i det norske samfunnet er i sikte. En lignende ide ligger til grunn for framstillinga om at kjønnskvotering ikke er et relevant virkemiddel fordi likestillinga i politikken allerede har kommet langt. Reisemetaforen bidrar til å trekke søkelyset bort fra prinsipielle synspunkter om hva likestilling i lokalpolitikken krever, samtidig som den tilslører hva som egentlig er tema for diskursen. Spørsmålet for meg er ikke hvor langt det er igjen til målet om kjønnsbalanse i politikken, men hvorfor prinsippet om kjønnsbalanse må vike for andre prinsipper.

Kjønnskvotering framstilles også som diskriminering av mannlige kandidater til politiske posisjoner. Denne konstruksjonen forutsetter at rekrutteringsprosessene er rettferdige og at de bygger på relevante kriterier for politisk lederskap. Forestillinga hviler på ei streng fortolking av den liberale posisjonen som avviser kvotering som virkemiddel for å oppnå likestilling mellom kjønnene. Fortalere for denne posisjonen overser at prosedyrer for rekruttering til posisjoner i samfunnet hviler på ulike politiske og/eller institusjonelle kriterier for vurderinger av mulige kandidater. Likebehandling er ett blant flere mulige rettferdsprinsipper i moderne samfunn hvor forskjeller mellom grupper gjerne faller sammen med kjønn, etnisitet etc. (Teigen 2004). Individuell og likeverdig vurdering, på bakgrunn av bestemte kriterier, er et annet vesentlig rettferdsprinsipp innen liberal politisk teori (Dworkin 1998).

Det som kanskje overrasker mest i undersøkelsen er hvordan kjønnskvotering framstår som trussel mot maskulint hegemoni, og med hvilken selvfølgelighet informantene

foretrekker mannlige representanter i politikken gjennom *førstevalgprinsippet*. Menn som abstrakte individer gjøres til normen for en god politiker. Slik nedvurderes kvinnelige kandidater til politiske posisjoner.

Førstevalgprinsippet innebærer institusjonaliserte rangerings- og sorteringsprosesser som er usynlige og ikke erkjente. Prinsippet sier at det partiet eller den grupperingen som har flest stemmer bak sine politiske representanter etter kommunevalget har rett til førstevalg av representant til de politiske utvalgene. Førstevalgprinsippet betyr konkret at partiet kan velge det som har høyest verdi, nemlig en mannlig representant. Å rekruttere inn en mannlig representant har høyere verdi enn å rekruttere en kvinnelig. Slik sett er valgresultatet og mandatfordelinga mellom partiene avgjørende for kjønns sammensetningen, spesielt i ledelsen av de politiske utvalgene. Sammen med vurderingen av hva som er viktige saksområder, og dermed hvilke utvalg og lederposisjoner partiet skal prioritere, er valgresultatet og mandatfordelinga avgjørende. Nå er det ikke slik at alle partier ønsker å bekle de viktigste posisjonene med menn. Men dersom de skulle ha et slikt ønske, og står sterkest i mandatfordelinga, har de *rett til* å velge en mannlig representant. For å få kjønnskvoeringen til å gå opp i tilfeller hvor det er konflikt mellom partiene, er de som har andre- eller tredjevalget nødt til stille med kvinnelig representant. Førstevalgprinsippet er så sjølsagt at det ikke engang diskuteres, det er naturalisert. Det er et *institusjonalisert kulturelt verdimønster* som uformelt legger sterke føringer i rekrutteringsprosessene.

Kan det være slik at førstevalgprinsippet først og fremst dreier seg om kompetanse og ikke kjønn, for eksempel dersom en individuell, mannlig kandidat vurderes som mest kompetent? Prinsippet kan delvis henge sammen med kompetanse, men jeg tolker det mer som et kjønns- enn et kompetansespørsmål. For det første ville det være merkelig om politisk kompetanse var så ulikelig fordelt mellom kjønnene som mannsandelen blant ordførerne (85 prosent) og blant lederne av politiske utvalg (75 prosent) antyder. For det andre tilsier diskursene at det handler om rangering av menn over kvinner på et upersonlig og ikke konkret grunnlag. Måten det snakkes om rekrutteringsprosessene på, for eksempel at "Høyre mente de hadde krav på mannsperson etter forholdstallsvalget" og at "det blir nesten komplett umulig å skulle bemanne utvalgene" dersom kjønnskvoering skal gå foran gjennomgående representasjon, tyder på at det handler om rangering på generelt grunnlag. Det er ikke snakk om konkrete mannlige kandidater med bestemte kvalifikasjoner, men om verdsetting av menn som normen for politiske ledere, og kvinner som avvikere fra denne normen. Jeg fortolker det slik at dette i stor grad handler om kjønn og om trusselen mot det maskuline hegemoniet i lokalpolitikken.



Førstevalgprinsippet rager over de fleste andre prinsipper i rekrutteringsprosessen. Når førstevalgprinsippet støter mot kvoteringsreglene i kommuneloven er flere partiledere villige til å omgå loven på ulike måter, for eksempel å vedta gjennomgående representasjon, stille to lister til valg for å få inn mannlige representanter (slik det var mulig i 1995) etc. Prinsippet står med andre ord *over kommuneloven* i praksis. Når førstevalg av en mannlige representant kommer i konflikt med mandatfordelinga mellom de politiske partiene, må mandatfordelinga vike. Da kan ett parti med bare mannlige representanter, frivillig eller ufrivillig miste en representant i et utvalg, fordi et annen parti har krav på å stille med mannlige representant. Prinsippet står altså *over mandatfordelinga* slik den er bestemt gjennom kommunevalget. I denne situasjonen må velgernes prioriteringer og stemmegivning til fordel for de ulike politiske partiene settes til side, slik at det sterkeste partiet får sin mannlige representant. Praksisen står i strid med partienes argumenter for at velgerdemokrati må stå over kvotering av kvinnelige representanter. I *den* sammenhengen går flertallet av informantene sterkt imot å sette velgernes preferanser til side for å oppfylle kvinnekvoten gjennom omfordeling av posisjoner. Slik sett taler mange politiske ledere med to tunger, de er flerstemmige, og de er strategiske i forhold til den situasjonen de til enhver tid står oppe i.

Likestilling har som vi har sett vikeplikt når det settes opp mot andre prinsipper (Skjeie og Teigen 2003). Førstevalgprinsippet har som *konsekvens* at likestilling får vikeplikt. Likevel handler det om mer enn vikeplikten. Det dreier seg om hvordan kjønn og rettferdighet forstås i politikken. Kjønnene konstrueres som forskjellige, med mannlige politiske representanter hierarkisk over kvinnelige - en patriarkalsk forståelse av kjønn (Lotherington 2002). Slik konstrueres nære koblinger mellom maskulinitet, demokrati og medborgerskap på den ene sida og en tilsvarende frakobling av femininitet, demokrati og medborgerskap. Forestillinga om kjønn som politisk dimensjon og som makt- og interessekonflikt i samfunnet er et ikke-tema innen denne politiske diskursen. Kvinner vurderes ikke som sjølstendige aktører i lokalpolitikken. I et feministisk perspektiv er det fristende å si at et slikt førstevalgprinsipp er bygd på *kjønnsrettferdighet*.

Rettferdighet i form av omfordeling av maktressurser, anerkjennelse av kvinners perspektiver og deltakelse på like vilkår er ikke del av benektelsesdiskursen. Informantene legger tvert imot ned mye diskursivt arbeid i å holde kjønn utenfor dagsordenen. Når kjønn tematiseres er det i stor grad i form av at kvinner er biologisk og sosialt forskjellig fra menn. Kvinner har lavere status enn menn som politiske aktører, bl.a. fordi de har ansvar for reproduksjonsarbeidet i hjemmet. Rönblom (2002) finner noe av det samme i sine samtaler med lokalpolitikere. Et svært begrensende forhold i likestillingspolitikken er konstruksjonen av kjønn som biologisk ulikhet.

Framfor alt grunnes ulikheten i den ”naturlige kvinneligheten”, at kvinner føder barn. Dette forholdet ligger til grunn for forskjeller mellom kvinners og menns ”egenskaper”. Kvinners spesifikke ”egenskaper” brukes for å forklare bl.a. hvorfor kvinner ikke deltar i politikken (op.cit.:248). Det samme forholdet trekkes opp av informantene i denne undersøkelsen - det er forståelig at kvinner ikke deltar i politikken når de har hovedansvaret for omsorgen for mann og barn. Det er ingen tilsvarende utlegning av hvordan menn ”er” eller av menns ”egenskaper”. Menn framtrer som sjølstendige individer, mens kvinner framtrer som kjønn.

### **8.3 Fylkesmannen er generelt ingen pådriver for kjønnsrettferdighet**

Fylkesmannsstudien retter søkelyset mot praksisen til statens forlengede arm på regionalt nivå. *Hvilke praksiser som kjennetegner iverksetting av kvoteringsregimet i kommuneloven* belyses gjennom analyser av fylkesmannens utforming av veilednings- og kontrollpraksis overfor kommunene. Fylkesmennene har en sentral rolle som veileder og kontrollør når kommunene skal iverksette statlig initiert politikk, jf kapittel 7. En rekke studier har vist at likestillingspolitikken har vanskelig for å få fotfeste på kommunalt nivå og erfaringen tilsier at det er behov for tilsyn fra overordna myndighet for at iverksettinga skal bli en suksess. Likevel er graden av veiledning og kontroll i hovedsak overlatt til fylkesmannens skjønnsutøvelse.

Studien av fylkesmennenes praksis i kapittel 7 tar utgangspunkt i at fylkesmannen kan drive høy eller lav grad av både veiledning og kontroll. Det gir fire mulige fylkesmannspraksiser: 1) aktiv veiledning og kontroll, 2) aktiv kontroll, 3) aktiv veiledning og 4) passiv kontroll og veiledning, jf tabell 7.1. Generelt er det å si at fylkesmennene veileder i beskjeden grad og at de toner ned sin rolle som kontrollør. Én fylkesmann har drevet aktiv veiledning og kontroll, tre har gjennomført aktiv kontroll og tre aktiv veiledning. Flertallet på ti fylkesmenn har praktisert det jeg kaller passiv kontroll og veiledning.

Fylkesmannsstudien viser de samme tendenser som studien av valgnemndene: Mindretallet av aktørene legger vekt på å fremme likestilling gjennom aktiviteter som støtter opp om kvoteringsregimet. De inngår i en kjønnsrettferdsdiskurs. Flertallet av aktørene beveger seg innfor en betinget kjønnsrettferdsdiskurs. Kjønnskvotering er et egna virkemiddel dersom det ikke støter an mot lokalpartienes prioriteringer. Derfor overlater flertallet av fylkesmennene til lokalnivået å avgjøre hvorvidt

kvoteringsregimet skal følges eller ikke. Kjønn framstilles ikke som noen sentral politisk kategori fra flertallet av saksbehandlerne hos fylkesmannen.

Hva er så årsakene til variasjonen mellom fylkesmannsembetene? Er det trekk ved strukturer og/eller aktører i embetene som er utslagsgivende for variasjon?

Personalressurser i embetene ser i liten grad ut til å virke inn på aktiviteten. Sentralitet påvirker i noen grad hvorvidt fylkesmennene er aktive eller passive. Fylkesmenn som ligger i de mest sentrale områdene veileder og/eller kontrollerer kommunene i større grad enn mer perifert beliggende embeter. Kjønn og partitilhørighet gir større utslag på praksisen. Det er en tendens til at fylkesmenn med sosialistisk bakgrunn kontrollerer og/eller veileder iverksettinga i større grad enn de med borgerlig bakgrunn. Team med kvinnelige fylkesmenn og/eller saksbehandlere veileder og/eller kontrollerer i større grad enn rene mannlige team. Her ser vi at kvinnelige aktører i større grad enn mannlige *går i takt* med lovgiverne. Dessuten har uttalte positive holdninger til offentlig likestillingspolitikk innvirkning på graden av veiledning og kontroll.

Variasjonen mellom fylkesmennene kan bety at vi står overfor et problematisk forhold mellom *kjønn* og *skjønn*. Dersom fylkesmennene opplever likestilling som betydningsfullt vil de gå i dialog med kommunene for å fremme likestilling i kommunene. Er derimot fylkesmannen likegyldig til eller motstander av offentlig likestillingspolitikk, blir ikke kvoteringsreglene et prioritert arbeidsområde. Vurderinger blant fylkesmenn viser de samme tendenser som forholdet mellom politiske partier på nasjonalt og lokalt nivå: Dersom saker vedtatt på nasjonalt nivå vurderes som viktige blir de prioritert lokalt. Variasjon blant fylkesmenn vil ha vidtrekkende konsekvenser når praksisen i stor grad er overlatt til deres *skjønn*.

I likhet med valgnemndene ser vi at et flertall av fylkesmenn og saksbehandlere er menn og at et flertall uttrykker likegyldighet i forhold til kvoteringsreglene. Det er vanskelig å se hvordan kvoteringsregler og andre likestillingstiltak skal kunne gjennomføres i institusjonelle kontekster hvor temaet verken har status eller oppleves som relevant blant flertallet av iverksetterne. Særlig problematisk blir det når det overordna nivået som skal veilede og kontrollere setter lovgivers intensjoner til side for lokalt sjøråderett. Ideer om kjønnsrettferdighet har dårlige vekstvilkår i en slik kontekst. Kvinners politiske medborgerskap står på spill fordi regionale og lokale myndigheter velger å foredle andre verdier enn likestillingsverdiene.

## 8.4 Kommuneloven har bidratt til økt kvinneandel i politiske utvalg

NFR-prosjektet, Mellom formalisme og feminisme, viste at kommuneloven bidro til økt kvinneandel i politiske utvalg ved valgene i 1995 og 1999 (Guldvik 2002a). Statistikken viser at gjennomsnittlig kvinneandel i politiske utvalg har økt fra 36,4 prosent i 1991 til 44 prosent i 1999, jf. tabell 3.1. Gjennomsnittstallet skjuler imidlertid store forskjeller mellom kommuner og mellom utvalg. Andelen politiske utvalg bestående av minst 40 prosent kvinner utgjorde som vi så 76 prosent i 1999 mot 64 prosent i 1995, jf. tabell 3.2. Men hvert fjerde utvalg oppfyller fortsatt ikke lovens krav. Formannskapene har gjennomgående en lavere kvinneandel enn de politiske utvalgene, men andelen formannskap med minst 40 prosent kvinner har økt fra 49 prosent i 1995 til 54 prosent i 1999.

Situasjonen har imidlertid endra seg i negativ retning etter valget i 2003. Kvinneandelen i politiske utvalg er redusert fra 44 til ca 42 prosent, mens den i formannskapene er på samme nivå som i 1999. Utviklinga i kvinneandelen er også negativ når de politiske utvalgene er enheten. Andelen utvalg bestående av minst 40 prosent kvinner er 69 prosent og 30 prosent av utvalgene oppfyller ikke minimumskvoten. Det betyr en reduksjon fra 76 prosent som oppfylte målsettinga i 1999 til 69 prosent i 2003.

Hvorfor mener jeg at det er kommuneloven og ikke andre forhold som har påvirket kvinneandelen i politiske utvalg ved valgene i 1995 og 1999? Det er sjølsagt mange ulike forhold som virker inn på kvinneandelen, men mye tyder på at kommuneloven er én av årsakene til økt kvinneandel. For det første har enkelte fylkesmenn kontrollert valget i kommunene, jf. kapittel 7.5. Når fylkesmennene har funnet feil har det ført til omvalg som har økt kvinneandelen. For det andre har flere valgnemnder tilpasset sammensetningen av formannskap og politiske utvalg til kvoteringsreglene i kommuneloven, jf. kapittel 6. Det er ingen grunn til å tro at denne praksisen er spesiell for casekommunene. En rekke kommuner har antakelig gjennomført valgene på samme måten: De har tatt hensyn til lovens bestemmelser og økt kvinneandelen.

Hvordan kan utviklinga tolkes når tendensen ved siste valg går i negativ retning? Jeg har ikke hatt anledning til å studere argumenter og praksiser ved siste valg, men det kan tenkes at loven har mistet sin nyhetsverdi og ikke er noe sentralt tema i valgnemnder og/eller hos fylkesmannen. Likestilling som tema står heller ikke høyt oppe på dagsorden i kommunene. Når vi samtidig tar i betraktning at tendensen er stagnasjon i kvinneandelen i kommunepolitikken mer generelt, føyer utviklinga seg inn i tidas trend.

Studien av valgnemnder i kapittel 6 viser at kommunepartiene gjennomgående velger *minimumsløsninger* når det gjelder kvinnerepresentasjonen. De samme funn er gjort i andre undersøkelser (Htun og Jones 2000). Det gir følgende utslag hvis vi sammenlikner kommunelovens bokstav med realitetene:

- Loven sier: I utvalg med 4 representanter eller mer skal det være 40 prosent av hvert kjønn. Realiteten: Det velges 40 prosent eller opp mot 40 prosent kvinner, sjelden mer.
- Loven sier: I utvalg med 3 representanter skal begge kjønn være representert. Realiteten: Ei kvinne og to menn blir valgt, nesten aldri omvendt.
- Loven sier ikke noe om valg til lederposisjoner, men det velges stort sett menn til ordførere og ledere av politiske utvalg og en noe større andel kvinner til varaordførere, jf tabell 3.1.

Journalist Tuva Gry Øyan sitt hjertesukk, etter at Jens Stoltenberg hadde dannet ny regjering i mars 2000, gir en god beskrivelse av kvoteringspraksisen. Hun peker på at kjønnskvoltering ikke betyr 40 prosent til hvert kjønn og 20 prosent på deling: "Det betyr aldri mer enn 40 prosent damer, eller så nært opp til 40 prosent damer det er mulig å komme uten å ta med en avhugd fot og venstre hånds lillefinger, for slikt kan man ikke ha med i råd eller utvalg og slett ikke i regjeringer, nei, det skulle tatt seg ut. De 20 prosentene som blir igjen når hvert kjønn har fått sin kvote, skal heller ikke fylles opp med løse kroppsdeler, om noen hadde trodd det. Og den skal heller ikke deles sånn mer eller mindre likt mellom begge kjønn. De siste 20 prosentene er ganske enkelt en guttekvote. (..) Så hvis noen fortsatt lurer på hvorfor vi har kjønnskvoltering til råd og utvalg og til og med regjeringer, er svaret klart: Den skal sikre gutta flertall. For damer i flertall, det er fali' det" (Dagsavisen 21. mars 2000).

## 8.5 Deltakelse på like vilkår?

I utgangspunktet ser jeg kjønnskvoltering som en tilpassende strategi for både omfordeling og anerkjennelse, jf Fraser i kapittel 4.1. Omfordeling fordi den hviler på minimumskvoter for deltakelse fra begge kjønn. Anerkjennelse fordi den tar sikte på å endre det androsentriske verdihierarkiet i partistrukturen slik at kvinner i større grad rekrutteres til politikken. Strategien er tilpassende, og ikke transformativ, fordi den ikke tar sikte på å rokke ved de grunnleggende strukturene i samfunnet.

Hvordan er status for kvinners politiske representasjon på lokalnivået sett i lys av et normativt ideal om *lokalpolitisk deltakelse på like vilkår*? I mi fortolkning gir dagens

situasjon liten grunn til optimisme. Det skjer i liten grad *omfordeling* av maktressurser til kvinners fordel i lokalpolitikken. Kvinneandelen i kommunestyrene og i lederposisjoner tar bare et bittelite skritt i positiv retning ved hvert valg. Kommuneloven setter et minimumsmål på 40 prosent av begge kjønn i politiske utvalg. Andelen kvinner er noe høyere i de politiske utvalgene enn i kommunestyrene, men variasjonen mellom kommuner og mellom utvalg er stor. Dessuten har det vært en liten reduksjon i kvinneandelen i de politiske utvalgene ved valget i 2003. Stagnasjonen på 2/3-nivå i kommunestyrene, dvs. en mannsdominans på om lag to tredeler, kommer av at kvinner ikke sikres *uavhengighet og innflytelse*. Den skjeve arbeidsdelinga mellom kjønnene, organiseringen av politisk arbeidet på måter som gir mer negative konsekvenser for kvinner enn for menn og innretningen på rekrutteringsprosessene fører til at kvinner ekskluderes fra politikken. De *objektive kriteriene*, beskrevet i underkapittel 4.1.7, bygger ikke opp omkring omfordeling av maktressurser.

Hva så med *anerkjennelsesperspektivet*? *Institusjonaliserte kulturelle verdimønstre*, både formelle og uformelle, skal uttrykke lik respekt for kvinner og menn. *Formelle* verdimønstre er for det første nedfelt i *lovteksten*. Det er grunn til å spørre om hvorfor minimumskravet i loven er satt til 40 prosent og ikke til et balansekrav om 50/50-fordeling av posisjoner. Det kan være ei pragmatisk løsning fordi utvalgene antallsmessig er oddetalls sammensatt, dvs. av 3, 5, 7 osv representanter. Ønsket om *statistisk* representasjon av begge kjønn er en grunn for å innføre kvoteringsregler. Kravet om minst 40 prosent av hvert kjønn gir "litt" likestilling dersom det blir oppfylt (Skjeie og Teigen 2003). Men det er bare 50 prosent som ville bety likestilling mellom kjønn i betydningen kjønnsbalanse. Derfor virker det i praksis som en nedvurdering av kvinner, som den underrepresenterte gruppa, å sette kravet til 40 prosent. Ei målsetting om 50 prosent av begge kjønn, dvs. paritet, ville derimot signalisere at kjønnene er like verdige til politisk deltakelse.

Formaliseringen av verdimønstre dreier seg for det andre om *evaluering og tilpasning* av kvoteringsregimet. Myndighetene har foretatt visse innstramminger av reglene, jf underkapittel 3.3.5. De hadde også sjansen til å innarbeide regler om kjønnskvoltering i utforminga av den nye *valgloven* (Lov om valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyre), men den sjansen lot de gå fra seg. Resultatet av kommunevalget har innflytelse på sammensetningen av politiske utvalg, spesielt formannskapetene som er det mest innflytelsesrike organet i kommunen. Dersom valgloven hadde bidratt til å øke kvinneandelen i kommunestyrene, ville den være drahjelp også for kvoteringsregimet i kommuneloven. Slik sett ville regimet vært mer entydig og ivaretatt flere aspekter ved kjønnsbalanse i kommunepolitikken. Kjønnskvoltering i politiske utvalg må være del av mer omfattende reformer for å endre maktforholdet mellom kvinner og menn og for å

lykkes i kjønnsrettferdighet (Bacchi 2003). Slik kunne en tilpassende strategi føre til ikke-reformistisk reformer (Fraser 2003a).

Et tredje formelt verdimønster viser at kvoteringsregimet er svakt når det gjelder veiledning, kontroll og sanksjoner, slik det går fram av kapittel 7. Kvoteringsregimet er innskjerpet over tid. Det er interessant at alle innstramninger i loven har skjedd på områder som berører *kommunepartiernes* praksis. Når det kommer til *statens* eget ansvar, iverksatt gjennom praksisen i fylkesmannsembetene, finner vi ikke den samme iver etter å forsterke regimet. Fylkesmennene står relativt fritt til å utøve skjønn, og de kan føre en egen ”fylkesmannspolitik” uten at sentrale myndigheter griper inn for å gjøre praksisen mer lik mellom embeter. Manglende ensretting i fylkesmannens praksis kan komme av at myndighetene ønsker å overlate fortolkning og iverksetting av regimet til fylkesmennene og kommunene (Ham & Hill 1984). Slik sett kan det være et resultat av *et forhandla kompromiss* fordi myndighetene så at likestilling ville komme i konflikt med konkurrerende normer og prioriteringer i kommunene (Skjeie og Teigen 2003).

Heller ikke *uformelle* institusjonaliserte verdimønstre anerkjenner kvinner som politiske aktører på like fot med menn. I kapittel 6 og 7 har vi fått innblikk i rekrutteringsprosesser som ikke garanterer like muligheter til å oppnå sosial respekt. Språk og andre symboler skaper bilder som nedvurderer kvinner som politiske aktører. *Førstevalgprinsippet* er et sterkt eksempel på hvordan uformelle institusjonaliserte verdimønstre konstruerer mannlige kandidater hierarkisk over kvinnelige. De *intersubjektive kriteriene*, jf underkapittel 4.1.7, garanterer ikke like muligheter til å oppnå sosial respekt for kvinner og menn. Resultatet er at kvinner utgjør reservestyrken i lokalpolitikken. I sum fører dette til en konklusjon om at målet på kjønnsrettferdighet, dvs. *politisk deltakelse på like vilkår*, ikke er oppfylt.

Tilpassende strategier har ulike konsekvenser, alt etter hvilken kontekst de virker i. Reformen som dreier seg om tilpasning kan ha transformative effekter dersom de gjennomføres radikalt og konsistent. Denne alternative strategien kalles for ”ikke-reformistisk reform”, jf underkapittel 4.1.5. Som vi har sett har kvoteringsregimet i den norske kommuneloven ført til en liten økning i kvinneandelen i 1995 og 1999 og det har i noen grad ført til oppmerksomhet omkring kvinners politiske medborgerskap. Likevel ble kvinneandelen i politiske utvalg redusert ved valget i 2003. Kvoteringsregimet er en *begrensa* suksess. Regimet kan ikke sies å være gjennomført verken radikalt eller konsistent. *Ideene* om kvoteringsregler i kommuneloven og den tekniske utforminga av regimet, dvs. den *smale* tilnærminga til kvoteringsregimet, kan ha hatt radikale innslag. Loven kan sies å være entydig og konkret, den har vært gjenstand for evalueringer og tilpasninger og den omfatter ordninger for veiledning, kontroll og sanksjoner fra

overordna myndighet. Problemet er at vurderingen av kvoteringsregimet viser at styrken er *moderat*, og ikke sterk nok til å unngå en *praksis* som fører til at regimet lekker. Det er i ei *vid* tilnærming at svakhetene ved kvoteringsregimet framstår tydeligeligst. Når regimet skal følges opp, slår sedvanemessige forestillinger og handlinger gjennom på måter som svekker regimet. Samtidig omfatter kvoteringsregimet et svært avgrensa felt. Ei forsterking og tetting av regimet kunne bidra til ikke-reformistisk reform, dvs. en transformativ strategi som omformer grunnlaget for hvordan vi ser på ”kvinnelig” og ”mannlig” i forbindelse med politisk representasjon.

Siden kvoteringsregimet betegnes som en begrensa suksess, er kvotering da et dårlig egna virkemiddel for inkludering av kvinner i lokalpolitikken? Det vil jeg ikke si, men hvis kvotering skal anvendes for å øke kvinneandelen må myndighetene utvikle *vide og helhetlige* regimer som virker. Kvoteringsregimet i kommuneloven har skapt mye *støy* og høy temperatur, til tross for at reglene gjelder et svært avgrensa område. Kvoteringsordninger kan virke mot sin hensikt fordi den prinsipielle motstanden er stor, sjøl om virkningene er minimale (Young 1990).

Kvoteringsregimet i kommuneloven er først og fremst som en top-down strategi, en type ”mobilisering ovenfra”. Statsfeminister i politiske partier på sentralt nivå og i forvaltningen ønsker å fremme kvinneandelen på kommunalt nivå, og holdningene til kvotering er mer positive på nasjonalt nivå enn lokalt (Heidar og Raaum 1995, Hovden 2000b, Skjeie og Teigen 2003). Flertallet av representantene i kommunelovutvalget og av stortingspolitikkerne vurderte kjønnskvoltering som et nødvendig virkemiddel for å sikre likestilling i kommunene. Snur vi statsfeminismens handlingsmodell opp ned, kunne vi anta at kvoteringsstrategien skulle møtes med ”mottakelighet nedefra” (Skjeie og Teigen 2003). Mottakeligheten lokalt viste seg å være heller beskjeden. Ikke nødvendigvis fordi *borgerne* lokalt er imot kvoteringsregimet, det vet vi ikke noe om, men fordi den *lokalpolitiske eliten* i stor grad prioriterer andre verdier høyere enn likestilling. Det gjør ikke iverksettinga enklere at lokalpolitikkerne ofte føler at staten overstyrer deres muligheter til å treffe beslutninger basert på lokale forhold.

## 8.6 Teoretisk og metodologisk relevans

Avhandlingsarbeidet har som nevnt hatt to hensikter utover NFR-prosjektet: Å skape ny kunnskap om kjønnskvoltering i lys av teorier om kjønnsrettferdighet, og å undersøke fruktbarheten av diskursive tilnærminger for å få fram kunnskap om statsvitenskaplige



temaer. I det følgende vil jeg drøfte relevansen av disse teoretiske og metodologiske perspektivene i mitt prosjekt. I tillegg er det et poeng å vurdere hvordan resultatene fra denne studien kan ha relevans utover de fem casene som empirien i kommunene er hentet fra.

### 8.6.1 Teoretisk relevans

Hvor relevante er angloamerikanske teorier om rettferdighet og kjønn for en analyse av norske diskurser om kjønnskvoltering? Teorier om rettferdighet og kjønn er abstrakte. De sier noe om filosofiske problemstillinger på et annet nivå enn konkrete diskurser om kjønnskvoltering lokalt i Norge. Teoriene er kompliserte fordi de er abstrakte og slik sett lite anvendelige for empiriske studier. I tillegg kommer at de er utvikla i kontekster som er forskjellig fra den norske.

Jeg hadde behov for et analytisk verktøy som hjelp til å forstå diskursene om kjønnskvoltering, særlig forståelser av rettferdighet og kjønn. Kunnskapen om likestillingsfeltet tilsa tilnærminger som tematiserte rettferdighet og kjønn på flere ulike måter.

Fraser's todimensjonale tilnærming til rettferdighet, med vekt på omfordeling og anerkjennelse, viste seg i "fornorsket" utgave fruktbar for å analysere diskurser om kjønnskvoltering. Tilnærminga synliggjør at noen ulikhetsskapende diskursive praksiser kan henføres til *fordelingskriteriet*, mens andre har med *manglende anerkjennelse* å gjøre. Tilnærminga gir også verktøy for å gripe den tette koblingen mellom de to dimensjonene i praksis. Vi har sett eksempler på at rekrutteringsprosesser ikke fører til omfordeling av posisjoner til fordel for kvinner, og at dette henger sammen med manglende anerkjennelse av kvinner som politiske aktører. Omvendt finnes det eksempler på at frivillig eller ufrivillig omfordeling av posisjoner har ført til økt anerkjennelse av kvinnelige politikere. Dersom jeg hadde benytta enten Rawls' eller Youngs teoretiske tilnærminger, ville jeg ikke fått fram dette sammensatte og komplekse bildet av kjønnsrettferdighet.

Analysen i denne avhandlinga omfatter kjønnskvoltering på én arena, i politikken, og angående ei statusgruppe, nemlig kvinner. Fraser ville antakelig synes at det er altfor snevert for å kunne si noe generelt om rettferdighet og deltakelse på like vilkår. Hun legger vekt på at rettferdighet handler om alle samfunnsarenaer og alle grupper. Det amerikanske samfunnet er langt mer mangfoldig og sammensatt enn det norske, samtidig som eksklusjonsmekanismene muligens er sterkere "over there" enn her hjemme. Likevel er Fraser's insistering på ivaretagelse av mangfold også relevant i det

norske samfunnet. Det er langt fram til rimelig statistisk og pluralistisk deltakelse her i landet. Mange grupper ser langt etter sitt politiske medborgerskap.

Jeg er enig med Fraser (2003a) i at kjønnskvoltering på et avgrensa område i politikken ikke skaper endringer av transformerende karakter i samfunnet. Men studier av avgrensa områder gir kunnskaper om hvilke diskursive praksiser som finner sted når kvinner i stor grad er ekskludert fra deltakelse politikken. Kunnskapen gir også inntak til mulige åpninger for inkluderende praksis.

Analysen har tjent på ei åpen tilnærming til kjønn, dvs. at kjønn kan forstås på ulike nivå og som en relasjon og interaksjon mellom aktørene som beskrevet i kapittel 4.2. På individnivå konstrueres kvinner og menn som forskjellige med tanke på politisk kompetanse, med menns kompetanse som mest attraktiv. De fleste aktører som deltar i kvoteringsdiskurser er lite opptatt av og/eller lite villige til å sette lav kvinnerepresentasjon og diskusjoner om kjønnskvoltering inn i en større samfunnsmessig sammenheng. I det store og hele er det ei smal tilnærming til likestilling som tematiseres. Likestilling reduseres til lik fordeling av politiske posisjoner til kvinner og menn og løsrives fra samfunnsstrukturene for øvrig. Informantene tar i bruk til dels sterke symboler, som vist i kapittel 5 og 6. Positive symboler knytta til begreper som likestilling versus demokrati kjemper om hegemoni i diskursene. Målet om likestilt politisk representasjon vil neppe nås dersom en mislykkes i å synliggjøre *samspeillet* mellom symboler, strukturelle forhold og aktører/prosesser (Harding 1986). Det er vanskelig å løse opp fastgrodde strukturer og handlemåter uten en forståelse av at det handler om kjønn på flere ulike nivå.

På *interaksjonsnivået* viser studien at det er vanskelig for mange tilhengere av kvotering å sette dagsordenen. Når kvotering er omspunnet med en rekke negative uttalelser og konstrueres i opposisjon til, for lokalpolitikkerne, en rekke positive sjølstyreverdier, plasserer det tilhengerne i en nærmest umulig posisjon: Er de for kjønnskvoltering er de samtidig mot sjølstyreverdiene. Bare et fåtall, og da feministiske kvinner i høye posisjoner, velger å fronte kjønnskvoltering i en slik kontekst.

I et feministisk perspektiv er det problematisk, om ikke umulig, å tematisere kjønn uten å samtidig tangere rettferdighetsproblematikk og omvendt. Nyere rettferdighetsteorier som kulturell teori og postsosialistisk teori har vokst fram nettopp pga at ulike grupper, bl.a. kvinner, er marginaliserte i ulike sammenhenger. Ikke minst derfor blir kjønnsforståelser sentrale i disse teoriene. Begreper som likhet og forskjellighet, strukturell undertrykking, status og hierarki, er sentrale begreper innen teorier om kjønn og rettferdighet. På det empiriske planet opptrer ulike forståelser side ved side, de er

sammenvevde og kompliserte å skille fra hverandre. Likevel bidrar de analytiske skillelinjene til gjenkjennelse og muligheter for å kategorisere og tematisere ulike tilnærminger.

### **8.6.2 Diskursanalyse som verktøy**

Er diskursive tilnærminger brukbare inntak for å få fram kunnskap om statsvitenskaplige temaer og har diskursanalysen gitt ny og relevant kunnskap? Det første spørsmålet vil jeg svare ubetinget ja på. Dersom politikk er å skape mening og en kamp om politiske definisjoner, er diskursanalyse definitivt fruktbart. Men det er ikke den eneste brukbare tilnærming til politikkanalyser, det kommer an på forskningsspørsmålene. Det andre spørsmålet er ikke like enkelt å svare på. Avhandlinga har ført til ny kunnskap i forhold til NFR-prosjektet, men om kunnskapingen profitterer på diskursanalysen, nye teoretiske innfallsvinkler eller at modningsprosessen har gitt tid til å kna det empiriske materialet bedre, er ikke godt å si.

Diskursanalytiske tilnærminger har et eksplisitt og reflektert forhold til språk. Ulike retninger har utvikla begreper og metoder som er anvendelig for analysearbeidet. Hegemoniske diskurser, antagonismer, kjernebegreper, flytende tegn og innramming er nyttige begreper. Å se etter hva som uttrykkes og hva som ikke blir tematisert, men er inneforståtte tatt-for-gitt-heter, er anvendelige arbeidsmetoder. For min egen del har diskursanalytiske tilnærminger ført til større bevissthet omkring språkbruk, meningsskaping og hvordan virkeligheten konstrueres gjennom diskursivt arbeid. Tilnærmingene har også gitt rom for diskusjon og refleksjon over epistemologiske spørsmål, jf kapittel 2. 2 og 2.3.

Tilnærminga ga ideen til å konstruere tre hoveddiskurser, ei form for idealtyper. Disse hoveddiskursene har hjulpet meg til å forstå diskursive praksiser blant aktørene. Vekslingen mellom teoretiske og empiriske studier bidro til utkrystallisering av tretten forskjellige måter å konstruere kjønnskvoltering på. Slik kunne jeg både nyansere, beskrive og begrepsfeste ulike bilder av kjønnskvoltering som fenomen. Samtidig kunne jeg systematisere de ulike bildene i forhold til hoveddiskursene. Denne måten å gjennomføre analysen på kan krediteres de teoretiske og metodologiske innfallsvinklene.

Antallet konstruksjoner av kjønnskvoltering og begrepet om førstevalgprinsippet kan derimot antakelig tilskrives modningsprosessen. Antallet representasjoner av kjønnskvoltering har økt som en følge av at jeg har lest, vridd og vendt materialet om og om igjen. Førstevalgprinsippet er også resultat av modning. I analysen av NFR-

prosjektet kom jeg fram til at kvinner betraktes som reservestyrken i lokalpolitikken, men det var først etter mye grubling over dette forholdet at jeg greide å begrepsfeste og utvikle ideene omkring det sterke uformelle verdimønsteret om at partiet med flest stemmer bak seg har rett til å velge en mannlig representant. På denne måten har også jeg drevet diskursivt arbeid for å utvide kunnskapen om kjønnskvoltering og kvinnerepresentasjon, innafor rammene av kjønns- og rettferdighetsforståelser.

### 8.6.3 Casestudier og relevans

Kan jeg si noe om kjønnskvoltering og rekruttering av kvinner til politikken utover de fem kommunene jeg har studert? Det er mye å lære fra studier av enkelttilfeller, sjøl om funnene ikke kan generaliseres i statistisk forstand (Svarstad 2003b). Funnene kan ha relevans på ulike måter. For det første kan tilnærmingene i denne studien ha *relevans for aktører innen akademia* med tanke på andre casestudier av samme eller liknende fenomener. Nye studier kan sammenlikne eller kontrastere resultater i forhold til denne studien. Begreper og tilnærminger som er utvikla i studien kan utsettes for gransking og kritikk, og bidra til utvikling av ny kunnskap: Eksempler er relevansen av gruppeintervju som metode, ulike konstruksjoner av kjønnskvoltering, typer av hoveddiskurser, førstevalgsprinsippet, betydningen av feminister i maktposisjoner, mannlige politikere i utakt med moderpartiet og det problematiske skillet mellom kjønn og skjønn i fylkesmannsembetene.

Med tanke på strategisk utvelgelse av casekommuner la jeg stor vekt på variasjon i kvinneandel og partiflertall i kommunestyret. Som et tilleggs-kriterium søkte jeg etter minst én kommune med kvinnelig ordfører. Analysene viser at kvinneandelen i form av kritisk masse, jf Kanter (1977), ikke har avgjørende betydning for konstruksjoner av kjønnskvoltering, men at kvinner i *høye posisjoner* derimot har stor aktualitet. Det er først når feministiske kvinner er i posisjon til å legge avgjørende føringer i diskursen, at de med stor energi synliggjør tilslutning til et så kontroversielt tema som kjønnskvoltering, jf kapittel 6.7. Partitilhørighet har derimot ikke stor innflytelse på hvordan aktørene lokalt posisjonerer seg, unntatt for fløypartiene SV og FrP. Disse funnene bør utsettes for etterprøving og utvikling, og de er derfor relevante som grunnlag for videre forskning.

For det andre har resultatene *relevans for politikere* på ulike nivå. Gjennom casestudiene har vi fått kunnskap om svakheter ved kvoteringsregimet. Dersom lovgiverne mener at likestilling er viktig for kommunene har de tilgang til kunnskap om svake sider ved kvoteringsregimet og hvor det lekker i iverksettingsfasen. Kvinnelige og mannlige politikere på lokalt nivå kan benytte kunnskapen om institusjonaliserte

kulturelle verdimønstre som hindrer kvinnerepresentasjon til å reflektere over rekrutteringsprosesser i egne partier. Etter en slik studie er det ikke vanskelig å se at praksiser i politiske partier kan føre til ekskludering av kvinnelige kandidater i politikken. Det er likevel ei utfordring å få en del politikere til å erkjenne slik praksis, og få dem til å endre atferd. Slik sett har casene på ulike måter relevans for forskjellige samfunnsområder.

Jeg vil også knytte noen kommentarer til kjønnskvoltering som tema og gruppeintervjuets bidrag til kunnskapingen om kjønnskvoltering og likestilling. Mange av aktørene i denne undersøkelsen, spesielt på lokalnivået, uttrykker aktiv motstand mot kjønnskvoltering. Det er sjelden at det kommer fram så mye aktiv motstand i studier av likestillingspolitikk som det har gjort i denne studien. Vanligvis er motstanden mer passiv (Pincus 1997). Informantene har synliggjort uformelle praksiser som førstevalgprinsippet og kvinner som reservestyrken i politikken gjennom intervjuene. Vanligvis byr det på problemer å komme under den politisk korrekte likestillingspolitiske diskursen i intervjuer.

Her tror jeg både tema og metode spiller inn. Når temaet er kjønnskvoltering generelt og kvoteringsregimet i kommuneloven spesielt, er det legitimt for mange av informantene å uttrykke motstand eksplisitt. De kommer med rike og tykke beskrivelser av praksiser som synliggjør underliggende forståelser av kjønn og rettferdighet. Hadde temaet vært for eksempel "likestilling" eller "kvinnens politiske representasjon", tilsier mine erfaringer at informantene ville vært mer tilbakeholdne med å uttrykke motstand i sine framstillinger. Da ville de kanskje ha bestreba seg på å framstille sitt parti eller si valgmemnd i et mer heldig "likestillingspolitisk lys".

I gruppeintervju kan politikerne se seg sjøl som en del av et politisk fellesskap hvor de får anledning til å fremme sine argumenter i samtale med andre (Olsen 1978). Deltakerne sjekker ut sine erfaringer mot andres, de retter på, supplerer og bekrefter hverandres framstillinger. Gruppeintervjuet kan bidra til at enkelte legger sterkere føringer på diskursen enn andre. Flere "stemmer" kunne ha kommet fram i individuelle intervju. Men det var nettopp diskursen, slik den foregår i valgmemnda, jeg var interessert i. Innsikt i hvordan kjønn og rettferdighet konstrueres i gruppesammenheng var i dette tilfellet viktigere enn kunnskap som kommer fram "under fire øyne" (Kitzinger 1994). Det er som kollektivt organ memnda diskuterer og fatter vedtak. Samhandlinga mellom deltakerne har gitt kunnskap som jeg neppe ville oppnådd gjennom andre metoder (Brandth 1996).

## 8.7 Medborgerskap og rettferdig politisk representasjon

Nyere feministisk demokratiteori argumenter for en utvidelse av demokratiet langs (minst) to dimensjoner: For det første handler det om at ulike *statusgrupper* skal ha muligheter til å delta i demokratiske prosesser. Et normativt demokratisk perspektiv legger vekt på et aktivt medborgerskap som omfatter ansvar for og solidaritet med undertrykte grupper (Young 2000). For det andre er demokrati knytta til ulike *samfunnsarenaer*. I Norge er det utvikla demokratiske medvirkningsprosesser på en rekke arenaer. Arbeidslivet og utdanningssystemet har formaliserte, demokratiske institusjoner for å sikre hhv arbeidstakere og studenter/elever og foreldre medbestemmelse. Dessuten deltar relativt mange i lokalpolitisk virksomhet. Kommunestyrene har i overkant av 12 000 folkevalgte. I de minste kommunene oppgir hele 17 prosent av innbyggerne at de har hatt kommunale verv i løpet av de siste åtte åra, mens det tilsvarende tallet for de største kommunene er 3 prosent (Bjørklund og Saglie 2000). I tillegg legger en rekke kommuner vekt på alternative deltakelsesformer som folkemøter, ”ordførerbenk” og befolkningsundersøkelser (Andersen og Rugset 2000, Vabo og Stigen 2000). Utfordringene her i landet er antakelig i større grad knytta til om vi er tilfreds med hvilke grupper som deltar, enn til behovet for nye demokratiske arenaer.

Norge ratifiserte i 1981 FN-konvensjonen om å avskaffe alle former for diskriminering mot kvinner. Kvinneaktivister og nasjonale, politiske eliter i Norden har over en 40-års periode arbeidet for å utvide det demokratiske medborgerskapet til også å gjelde kvinner. Kjønn blir i relativt stor grad vurdert som en relevant politisk kategori og kjønnskvalifisering er akseptert i mange politiske partier. Kvinneandelen i politikken er relativt høy i Norge sammenliknet med andre land. Tendensen er imidlertid at det har skjedd en stagnasjon de siste 15 år. Studier av utviklinga gir et flertydig og komplekst bilde. Samtidig som utviklingstendensene peker i retning av at kvinneandelen i politikken øker, er ikke utviklinga lineær. Det er forskjeller mellom kommuner, mellom partier, på ulike nivå innen den enkelte kommune og mellom de politiske nivåene.

Denne studien er ikke noe unntak i så måte. Den synliggjør trekk som både fremmer og hemmer inkludering av kvinner i politikken. Studien viser at strukturer, aktører og prosesser påvirker utvikling og iverksetting av kvoteringsreglene gjensidig. Vi vet likevel for lite om hvorfor mange mannlige politikere lokalt konstruerer kjønnskvalifisering og kvinnerepresentasjon så forskjellige fra politikere på sentralnivået. Dessuten trengs mer kunnskap om hvorfor det er forskjeller i politisk representasjon mellom kvinner (og mellom menn) og hvilken politisk betydning det har lokalt.

Undersøkelsen bekrefter at rettslig likestilling ikke automatisk blir fulgt av faktisk likestilling. Etablerte kjønnsmaktsstrukturer sitter dypt og de er seige å endre. Formelle reguleringer må være entydige og ”sterkt” utforma for å oppnå målsettinger om likestilling mellom kjønnene. I tillegg må det blant aktørene finnes innovatører som er i posisjon og har vilje til å gjennomføre feministiske eller kritiske handlinger, dvs. handlinger som bidrar til å endre kvinners situasjon på kort og lang sikt (Dahlerup 1988). Spesielt når vi tar i betraktning at tilslutning til og motstand mot likestilling på lokalnivået er relasjonell, flytende og i utakt med sentralnivået, slik denne studien viser, er kvinners tilstedeværelse i lokalpolitiske organer nødvendig, om ikke tilstrekkelig. Kvinnerepresentasjonen i lokalpolitikken trenger formelle reguleringer kombinert med feministisk orienterte politiske aktører for at deltakelse på like vilkår og rettferdighet skal finne sted.

Et kvoteringsregime som tar sikte på å oppnå kjønnsbalanse må ha ei *helhetlig* tilnærming: Kvoteringsloven må være entydig og konkret utforma og den må følges opp med evalueringer og tilpasninger til den institusjonelle konteksten. Loven må omfatte systematiske ordninger for veiledning, kontroll og sanksjoner. Dette er ei *smal* tilnærming til kvoteringsregimet, ei tilnærming som i stor grad kan gjennomføres ved hjelp av direkte styringsmidler fra lovgiver og overordna myndigheter.

Ei *vid* tilnærming til regimet krever, i tillegg til den smale, at iverksettinga av regimet vurderes i et helhetsperspektiv. Myndighetene må ta i bruk indirekte styring overfor det regionale og lokale nivået for å oppnå endring av staus-quo. Pedagogiske virkemidler som informasjon om hvorfor loven kommer, hva som er status på området, hva som fremmer og hemmer økning i kvinneandelen i politikken etc. kan bidra til suksess med iverksettinga. De politiske partiene må ta ansvaret for iverksetting av kvoteringsregimet på alvor. De må opparbeide seg kunnskap på feltet og synliggjøre negative konsekvenser av tradisjonelle rekrutteringsmåter. Likeledes må feministisk orienterte enkeltaktører og grupper insistere på relevansen av kjønn som politisk kategori, tematisere kjønnsmaktsystemer og bruk av negative kjønnssymboler. Ei *vid* tilnærming til kvoteringsregimet krever systematisk arbeid på flere ulike arenaer og på flere forvaltningsnivå. Om kjønnskotering i utgangspunktet er en tilpassende strategi, kan ei *helhetlig* tilnærming til utforming av kvoteringsregimet bidra til ikke-reformistisk reform.

Jeg argumenterer for at rettferdig representasjon er et sentralt aspekt innafor Frasers teorier om rettferdighet. Målet om deltakelse på like vilkår gir ingen mening uten at politisk representasjon er ett av de sentrale aspektene. Med rettferdig representasjon legger jeg vekt på både statistisk og pluralistisk representasjon. Hovedargumentet for

*statistisk* representasjon er i tråd med den franske paritetsbevegelsen: Det finnes ett menneskelig vesen, men det har to ansikter, et kvinnelig og et mannlig. På ontologisk nivå er kvinner og menn like og de må være likt representert i folkevalgte organer. *Pluralistisk* representasjon har sin begrunnelse i at grupper med ulik status i samfunnet skal kunne delta på like vilkår. Sosiale forskjeller mellom kjønn, mellom grupper av kvinner (og av menn) og innen grupper, krever at et mangfold av erfaringer og perspektiver må få anerkjennelse og respekt i politikken. Rettferdig politisk representasjon betinger at objektive og intersubjektive forutsetninger sikrer deltakelse på like vilkår.

Kjønnskvoltering er et virkemiddel som bygger på objektive og intersubjektive forutsetninger, men som enkeltstående tiltak sikrer det ikke kvinners politiske medborgerskap på lokalnivået. Kvotering må inngå som en del av mer omfattende reformer for å endre maktforholdene mellom kvinner og menn. Uten en helhetlig og konsistent strategi vil ikke aktører fra forskjellige politiske partier og på ulike forvaltningsnivå gå i takt for å sikre kvinner deltakelse på like vilkår i politikken.



---

## Referanser

Acker, Joan (1989): "The Problem with Patriarchy". *Sociology*. Vol. 23, No.2, pp 235 - 240

Albrektsen, Beatrice Halsaa (1977): *Kvinner og politisk deltakelse*. Oslo: Pax forlag A/S

Andenæs, Agnes (2000): "Generalisering: Om ringvirkninger og gjenbruk av resultater fra en kvalitativ undersøkelse". I: Haavind, Henne (red.): *Kjønn og fortolkende metode. Metodiske muligheter i kvalitativ forskning*. Oslo: Gyldendal Akademisk

Andersen, Jan (2001): *Brukerstyrt personlig assistanse fra forsøk til lov*. Høgskolen i Lillehammer, forskningsrapport 78, Østlandsforskning rapport 07

Andersen, Svein S. (1997): *Case-studier og generalisering. Forskningsstrategi og design*. Bergen: Fagbokforlaget

Andersen, Torhild og Stig A. Rugset (2000): *Hvordan kan medvirkning organiseres? Eksempler på medvirkning til bærekraftig utvikling*. Oslo: Kommuneforlaget AS

Ansari, Atta og Naushad Ali Qureshi (1998): *Kolleger eller alibier. En studie av politikere med minoritetsbakgrunn*. Høgskolen i Oslo, HIO-rapport 1998/7

Bacchi, Carol Lee (1996): *The Politics of Affirmative Action. 'Women', Equality & Category Politics*. London: SAGE Publications

Bacchi, Carol Lee (1999): *Women, Policy and Politics. The Construction of Policy Problems*. London: SAGE Publications

Bacchi, Carol Lee (2003): *Gender/ing Impact Assessment: can it be made to work?* Paper presented to Gender Studies Department, University of Umeå, December 2003

Bacchi, Carol Lee (2004): "Policy and discourse: challenging the construction of affirmative action as preferential treatment". *Journal of European Public Policy*, pp 128-146

Barne- og familiedepartementet (1996): *Rapport fra FNs 4. Verdenskonferanse for kvinner (FWCW) Beijing 4. – 15. september 1995, Del I*

Bauer, Gretchen (2000): "All Mouth and Trousers"? The Quest for Gender Equality in Namibia". Paper presented at *African Studies Program Spring Symposium: "Intellectual Pluralism and African Politics: A gathering in Honour of Crawford Young"* University of Wisconsin – Madison, 14-16 April 2000

Benhabib, Seyla (1992): *Situating the Self. Gender, community and postmodernism in contemporary ethics*. Cambridge: Polity press

Bergquist, Christina (1994): *Mäns makt og kvinnors interessen*. Acta Universitatis Upsaliensis, Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala, 212 Stockholm, Almqvist & Wiksell International

Bergquist, Christina (1999): "Norden – en model eller flera?" I: Bergquist, Christina m.fl. (red): *Likestilte demokratier? Kjønn og politikk i Norden*. Nordisk ministerråd, Universitetsforlaget, Oslo

Björk, Nina (1998): *Under det rosa teppet: et blick på 90-tallets feminisme*. Oslo: Gyldendal

Bjørklund, Tor (1999): *Et lokalvalg i perspektiv*. Oslo: Tano Aschehoug

Bjørklund, Tor og Jo Sageli (2000): *Lokalvalget i 1999. Rekordlav og rekordhøy deltakelse*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning, rapport 12:2000

Bjørnå, Hilde og Synnøve Jenssen (2001): "Fylkesmannens rolle i arealplankonflikter – dommer, forhandlingsleder eller konsensusøker?" *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, vol 17, s 291 – 321

Blakie, Norman (1993): *Approaches to Social Enquiry*. Cambridge: Polity Press

Borchorst, Anette (1999): "Ligestillingslovgivningen". I: Bergquist, Christina m.fl. (red) (1999): *Likestilte demokratier? Kjønn og politikk i Norden*. Oslo: Nordisk ministerråd, Universitetsforlaget

Borchorst, Anette og Ann-Dorte Christensen (2003): "Kønskvotering i SF og i forskerstillinger – diskursiv praksis og forandring". I: Borchorst, Anette og Drude Dahlerup (red.): *Ligestillingspolitikk som diskurs og praksis*. Fredriksberg: Samfundslitteratur

---

Borchorst, Anette og Drude Dahlerup (2003): "Ligestilling – hva er problemet? I: Borchorst, Anette og Drude Dahlerup (red.): *Ligestillingspolitikk som diskurs og praksis*. Fredriksberg: Samfundslitteratur

Brandth, Berit (1996): "Gruppeintervju: perspektiv, relasjoner og kontekst". I: Holter, Harriet og Ragnvald Kalleberg (red) (1996): *Kvalitative metoder i samfunnsforskning*. Oslo: Universitetsforlagets Metodebibliotek (2. utgave, 1. utgave 1982)

Brox, Ottar (1989), *Praktisk samfunnsvitenskap*. Oslo: Universitetsforlagets metodebibliotek

Campbell, Tom (1996): "Conceptions of Equality and the Functions of Quotas". In: Arioli, Kathrin (hrsg.) *Quoten und Gleichstellung von frau und Mann*. Basel und Frankfurt am Main: Helbing & Lichtenhahn

Christensen, Ann-Dorte (1996): "Bokanmeldelse Nina C. Raaum (1995)(red): Kjønn og politikk". Oslo: TANO. *politica* nr 2 1996, s 226 - 231

Christensen, Ann-Dorte (1999): "Kvinder i de politiske partier". I: Bergquist, Christina m.fl. (red) (1999): *Likestilte demokratier? Kjønn og politikk i Norden*. Oslo: Nordisk ministerråd, Universitetsforlaget

Dagsavisen, 21. mars 2000

Dahl, Hanne Marlene (2004): "A View from the Inside: Recognition and Redistribution in the Nordic Welfare State from a Gender Perspective". *Acta Sociologica*, Vol. 47, No. 4, 325-337

Dahlerup, Drude (1988): "From a Small to a Large Minority: Women in Scandinavian Politics". *Scandinavian Political Studies*, Vol. 11 – No. 4, pp 275 - 298

Dahlerup, Drude (2001): "Ambivalenser och strategiska val. Om problem kring begreppen särart og jämlikhet i kvinnorörelsen och i feministisk teori". *Kvinnovetenskaplig tidskrift* 1:2002, s 17 - 40

Dahlerup, Drude (2003): "Ligestilling i dødvande – den ulidelige modstilling af lighed og forskel". I: Borchorst, Anette og Drude Dahlerup (red.): *Ligestillingspolitikk som diskurs og praksis*. Fredriksberg: Samfundslitteratur

De Beauvoir, Simone (1949/2000): *Det annet kjønn*. Oslo: Pax forlag AS

De los Reyes, Paulina, Irene Molina och Diana Mulinari (2003): *Maktens (o)lika förklädnader. Kön, klass och etnicitet i det postkoloniala Sverige*. Stockholm: Atlas

Dryzek, John S. (1997): *The politics of the Earth: Environmental Discourses*. New York: Oxford University Press

Dworkin, Ronald (1998): "Affirming Affirmative Action". *The New York Review of Books*, vol 45, heftenr 16, pp 91 - 102

Edelman, Murray (1988): *Constructing the Political Spectacle*. Chicago: The University of Chicago Press

Eduards, Maud (1983): "Politisk teori och patriarkalt tänkande" I: Eduards, Maud (red.): *Kön, makt, medborgarskap. Kvinnan i politisk tänkande från Platon till Engels*. Stockholm: Liber Förlag

Eduards, Maud (2002): *Förbjuden handling. Om kvinnors organisering og feministisk teori*. Stockholm: Liber

Eduards, Maud Landby, Beatrice Halsaa og Hege Skjeie (1983): "Likestilling, hvor likt? Om den nordiske offentlige likestillingspolitikken". I: Haavio-Mannila, Elina (red.): *Det uferdige demokratiet*. Oslo: Nordisk Ministerråd, 1983, s 192 - 140

Ellingsæter, Anne Lise (2001): "Tidsregimer under omforming". *Tidsskrift for Samfunnsforskning*, 3:2001, s 347 - 372

Ellingsæter, Anne Lise og Jorun Solheim (2002): "Makt – kjønn – arbeidsliv: Teoretisk landskap". I: Ellingsæter, Anne Lise og Jorun Solheim (red.): *Den usynlige hånd? Kjønnsmakt og moderne arbeidsliv*. Oslo: Gyldendal Akademisk

Ervik, Charlotte (2002): *Brist i glastaket? Eit kjønnsperspektiv på rekruttering av politiske representantar, leiarar og toppleiarar i norske kommunar*. Hovudfagsoppgåve Institutt for Samanliknande Politikk, Universitetet i Bergen

Fjørtoft, Kjersti (1999): "Den konkrete og den generaliserte andre". I: Lotherington, Ann Therese og Turid Markussen (red.): *Kritisk kunnskapspraksis. Bidrag til feministisk vitenskapsteori*. Oslo: Spartakus forlag

- 
- Fjørtoft, Kjersti (2002): ”Omsorg og rettferdighet”. I: Holst, Cathrine (red.): *Kjønnsrettferdighet. Utfordringer for feministisk politikk*. Oslo: Gyldendal Akademisk
- Fimreite, Anne Lise, Yngve Flo og Tommy Tranvik (2002): *Lokalt handlingsrom og nasjonal integrasjon. Kommuneideologiske brytninger i Norge i et historisk perspektiv*. Makt- og demokratiutredningens rapportserie, rapport 50
- Flyvbjerg, Bent (1991): *Rationalitet og magt. Det konkrete videnskap*. København: Bind 1. Akademisk forlag
- Fog, Jette (1994), *Med samtalen som utgangspunkt*. København: Akademisk Forlag
- Fog, Jette (1996): ”Begrundelsernes koreografi. Om kvalitativ ikke-statistisk representativitet”. I: Holter, Harriet og Ragnvald Kalleberg (red) (1996): *Kvalitative metoder i samfunnsforskning*. Oslo: Universitetsforlagets Metodebibliotek (2. utgave, 1. utgave 1982)
- Fraser, Nancy (1997): *Justice Interruptus. Critical Reflections on the “Postsocialist” Condition*. New York & London; Routledge
- Fraser, Nancy (2003a): *Den radikala fantasin. Mellan omfördelning och erkännande*. Göteborg: Daidalos
- Fraser, Nancy (2003b): “Social Justice in the Age of Identity Politics: Redistribution, Recognition, and Participation”. In Fraser, Nancy and Axel Honneth: *Redistribution or recognition? A political-philosophical exchange*. London & New York: Verso
- Føllesdal, Andreas (1999): ”Hvorfor likhet – hva slags likhet? Normative føringer for forskning om makt og demokrati”. *Tidsskrift for samfunnsforskning* 2:1999, s 147 - 171
- Gilje, Nils og Harald Grimen (1995), *Samfunnsvitenskapenes forutsetninger: Innføring i samfunnsvitenskapenes vitenskapsfilosofi*. Oslo: Universitetsforlaget
- Gilligan, Carol (1982): *In a Different Voice. Psychological Theory and Women’s Development*. Cambridge: Harvard University Press

Guldvik, Ingrid (1992): *Integrering. Tilkobling eller avkobling? Integrering av nye perspektiver i kommunale organisasjoner, med likestillingsperspektivet som eksempel*. Hovedoppgave, Høgere studium i samfunnsplanlegging. Oppland distriktshøgskole

Guldvik, Ingrid (1996): *Forandring er ikke forvandling! En studie av likestillingspolitikken integrering i fire kommuner*. Rapport nr. 8/1996, Høgskolen i Lillehammer

Guldvik, Ingrid (2002a): *Mellom formalisme og feminisme. En studie av kommunelovens bestemmelser om kjønnskvaltering*. Rapport nr 2, Østlandsforskning, Lillehammer

Guldvik, Ingrid (2002b): "Troverdighet på prøve. Om gruppeintervju som metode for å produsere valide data om politiske diskurser". *Tidsskrift for samfunnsforskning* 1:2002, s 30 - 49

Guldvik, Ingrid (2004): "Kjønnskvaltering og fylkesmannspraksis: Et problematisk forhold mellom kjønn og skjønn?" *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* 1/04 vol. 20, s 39 – 66

Guldvik, Ingrid og Beatrice Halsaa (1998): *Likelønn – hva skjer lokalt? En undersøkelse av likelønnsarbeidet i fire kommuner*. Rapport 04/1998 Østlandsforskning, Lillehammer

Hagen, Terje P. (1998): "Gjenval blant norske kommunestyrerepresentantar". *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* 2/98, s 169 - 193

Halsaa, Beatrice (1983): "Utvalg i motbør". I: *Ikke yrkesaktiv. Referat fra Jordbrukskvinneseminaret i Lillehammer*, red. Beatrice Halsaa, Lillehammer: Oppland distriktshøgskole, s 8-26

Halsaa, Beatrice (1988): "Fra kvinneårsutvalg til likestillingsutvalg". I: *Underveis... Festskrift til Eva Kolstad*. Oslo: Aventura

Halsaa, Beatrice (1994): "Feministisk teori". I: *Innføring*, kompendium 1, Kjønn og Politikk-studiet, Høgskolen i Lillehammer

Halsaa, Beatrice (1995): *Forsøk til nytte? Erfaringer med likestillingsarbeid lokalt*. Rapport nr. 1/1995, Høgskolen i Lillehammer

- 
- Halsaa, Beatrice (1996): "Variasjoner over et tema: feminisme som teori". I: Holter, Harriet (red): *Hun og han. Kjønn i forskning og politikk*. Oslo: Pax Forlag A/S
- Halsaa, Beatrice (2001): "Kvinner og politikk i Norden - noen historiografiske refleksjoner". *Kvinder, køn og forskning* 10(2), s 20 - 33
- Halsaa, Beatrice (2003): "Feministisk forskning – feministisk politikk". *Kvinneforskning nr1/03*, s 5 - 25
- Halsaa, Beatrice og Janneke van der Ros (1989): *Muligheter og motstand. Rett person på rett sted*. ØF-rapport 9/89, ODH skriftserie 81/89, Lillehammer
- Ham, Christopher & Michael Hill (1984): *The Policy Process in the Modern Capitalist State*. Wheatsheaf Books
- Haram, Ingunn Nina (1995): *Konsekvenser av økt kvinnerepresentasjon i lokalpolitikken*. LOS-senter notat 9512
- Haraway, Donna (1988): "Situated knowledges: the science question in feminism as a site of discourse on the privilege of partial perspective". *Feminist Studies* 14, nr 3, pp 575 - 599
- Harding, Sandra (1986): *The Science Question in Feminism*. Cornell University Press
- Harding, Sandra (1991): *Whose Science? Whose Knowledge? Thinking from Women's Lives*. Buckingham: Open University Press
- Harding, Sandra (1998): *Is science multicultural? Postcolonialisms, feminisms, and epistemologies*. Indiana University Press
- Haugen, Inger og Lisbet Holtedahl (1984), "Køn og metode. Et kønsrolleperspektiv på forskere, eller; Om at finde ut af, hvordan man plejer, at finde ut af det". I: Rudie, Ingrid red., *Myk start - hard landing: om forvaltning av kjønnsidentitet i en endringsprosess*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hedlund, Gun ( 1997): "Køn, makt, organisation och ekonomi i svenska kommuner". I: Jónasdóttir, Anna. G (red): *Styrssystem och jämställdhet. Institutioner i förändring och könsmaktens framtid*. Statens offentliga utredningar 1997:14

Heidar, Knut (1988): *Partidemokrati på prøve*. Oslo: Universitetsforlaget

Heidar, Knut og Nina C. Raaum (1995): "Partidemokrati i endring?" I: Raaum, Nina C. (red): *Kjønn og politikk*. Oslo: Tano

Hellevik, Ottar (1976): *Stortinget – en sosial elite?* Oslo: Pax forlag as (første utgave 1969)

Hellevik, Ottar (1991), *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. Oslo: Universitetsforlaget, 5. utgave

Hellevik, Ottar (1995), *Sosiologisk metode*. Oslo: Universitetsforlaget, 2. rev. utgave

Hellevik, Ottar og Torild Skard (1985): *Norske kommunestyre - plass for kvinner?* Kvinnens levekår og livsløp. Oslo: Universitetsforlaget

Hernes, Helga M. (1982): *Staten – kvinner ingen adgang?* Kvinnens levekår og livsløp. Oslo: Universitetsforlaget

Hernes, Helga M. (1987): *Welfare State and Woman Power. Essays in State Feminism*. Oslo: Universitetsforlaget

Hirdman, Yvonne (1990): "Genussystemet". I: SOU 1990:44: *Demokrati och makt i Sverige*. Stockholm

Hoel, Marit og Bjørn Hvinden (1982): "Om bruk av gruppediskusjoner som samfunnsvitenskapelig forskningsmetode". I: Holter, Harriet og Ragnvald Kalleberg (red): *Kvalitative metoder i samfunnsforskning*. Oslo: Universitetsforlaget

Holli, Anne Maria (1996): "Check-mating the State? Argumentation Strategies in Finnish Equality Politics". *NORA*, no.2, pp 83 - 96

Holli, Anne Maria (1997): "On Equality and Trojan Horses: The Challenges of the Finnish Experience to Feminist Theory". *The European Journal of Women's Studies*, Vol. 4, pp 133 - 164

Holli, Anne Maria, Luthakallio, Eeva Raevaara (2003): *Gender and local management of change*. National report of Finland. Helsinki: University of Helsinki



---

Holme, Idar Magne og Bernt Krohn Solvang (1991), *Metodevalg og metodebruk*. Oslo: Tano

Holter, Harriet (1981): "Om kvinneundertrykkelse, mannsundertrykkelse og hersketeknikker". I: Andenæs, Kristian. m.fl. (red.): *Maktens ansikter*. Oslo: Gyldendal

Holter, Harriet (1996a): "Om kjønn og politikk". I: Holter, Harriet (red): *Hun og han. Kjønn i forskning og politikk*. Oslo: Pax Forlag A/S

Holter, Harriet (1996b): "Fra kvalitative metoder til kvalitativ samfunnsforskning". I: Holter, Harriet og Ragnvald Kalleberg (red): *Kvalitative metoder i samfunnsforskning*. Oslo: Universitetsforlagets Metodebibliotek (2. utgave, 1. utgave 1982)

Holter, Harriet, Hildur Ve, Arild Gjertsen, Haldis Hjort (1975): *Familien i klasesamfunnet*. Oslo: PAX forlag AS, 3. opplag 1978

Holst, Cathrine (2002): "Statsfeminismens moralske grammatikk". I: Holst, Cathrine (red.): *Kjønnsrettferdighet. Utfordringer for feministisk politikk*. Oslo: Gyldendal Akademisk

Hovden, Jorid (2000a): *Makt, motstand og ambivalens. Betydningar av kjønn i idretten*. Avhandling for graden doctor rerum politicarum. Institutt for sosiologi, Det samfunnsvitenskapelige fakultet, Universitetet i Tromsø

Hovden, Jorid (2000b): " "Heavyweight" Men and Younger Women? The gendering of selection processes in Norwegian sports organizations". *NORA* vol. 8 no. 1: 2000, pp 17 - 32

Htun, Mala N. and Mark P. Jones (2000): "Engendering the right to participate in decision-making: Electoral quotas and women's leadership in Latin America". In: Craske, Nikki and Maxine Molyneux (eds.): *Gender, Rights and Justice in Latin America*. London: Palgrave

Haavind, Hanne, (red.)(2000): *Kjønn og fortolkende metode. Metodiske muligheter i kvalitativ forskning*. Oslo: Gyldendal Akademisk

Haavio-Manilla, Elina et al. (red.)(1983): *Det uferdige demokratiet: Kvinner i nordisk politikk*. København: Nordisk Ministerråd

Ingebrigtsen, Bente (1994), *Kommunen som forhandlingsarena*. Trondheim: Rapport SINTEF IFIM, Tapir

Inheteen, Katharina (1999): "Can gender equality be institutionalized? The role of launching values in institutional innovation". *International Sociology*, vol. 14. no. 4, pp 403 - 422

Inter-Parliamentary Union (1999): *Participation of women in political life*. Series "Reports and Documents" no 35, Geneva

Inst O. Nr. 95 (1991-92): *Innstilling fra kommunal- og miljøvernkomiteen om lov om kommuner og fylkeskommuner* (kommuneloven)

Jackson, Stevi (2001): "Why a materialist feminism is (still) possible – and necessary". *Women's Studies International Forum*, Vol. 24, No. 3/4, pp 283 - 291

Jacobsen, Christine M. og Randi E. Gressgård (2002): "En kvinne er ikke bare en kvinne". I: Holst, Cathrine (red.): *Kjønnsrettferdighet. utfordringer for feministisk politikk*. Oslo: Gyldendal Akademisk

Jaggar, Alison M. (1996): "Affirmative Action, Sex Equality and Meritocratic Justice in the United States". In: Arioli, Kathrin (hrsg.) *Quoten und Gleichstellung von frau und Mann*. Basel und Frankfurt am Main: Helbing & Lichtenhahn

Jenssen, Synnøve og Brita Kleivan (1999): "Deliberasjon – en alternativ samhandlingsform i stat-kommunerelasjonen?" *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, nr. 3 1999 – årgang 15, s 247 - 272

Johannessen, Birte Folgerø (1994): "*Det flytende kjønn*" *Om lederskap, politikk og identitet*. LOS-senteret

Jónasdóttir, Anna (1985): "Kvinnors interessen og andra värden". *Kvinnovetenskapelig tidsskrift* nr 2/85

Jones, Mark P. (1998): "Gender Quotas, Electoral Laws, and the Election of Women: Lessons from the Argentine Provinces". *Comparative Political Studies*, vol 31, pp 3 - 21

- 
- Jørgensen, Marianne Winther og Louise Phillips (1999): *Diskursanalyse som teori og metode*. Samfundslitteratur, Roskilde Universitetsforlag
- Kanter, Rosabeth Moss (1977): *Men and Women of the Corporation*. London: Basic Books
- Keller, Evelyn Fox (1985), *Reflections on Gender and Science*. New Haven and London: Yale University Press
- Kitzinger, Jenny (1994): "The methodology of Focus Groups: the importance of interaction between research participants". *Sociology of Health and Illness*, Vol. 16 no. 1994, pp 103 - 121
- Kjellberg, Francesco og Marit Reitan (1995): *Studiet av offentlig politikk – en innføring*. Oslo: Tano
- Kommunaldepartementet (1992): *Hovedpunkter i ny kommunelov*. Kommunalavdelingen
- Krogstad, Anne (1999): *Image i politikken. Visuelle og retoriske virkemidler*. Oslo: Pax Forlag AS
- Kvale, Steinar (1996): *InterViews. An Introduction to Qualitative Research Interviewing*. California: Sage Publications
- Kvande, Elin (1998): *Paradoxes of Gender and Organizations. Gender, Organizations and Change*. Dr.polit avhandling, Fakultet for samfunnsvitenskap og teknologiledelse, NTNU Trondheim
- Kvande, Elin og Bente Rasmussen (1990): *Nye kvinneliv. Kvinner i menns organisasjoner*. Oslo: ad Notam, Arbeidslivsbiblioteket
- Kaarhus, Randi (1999), "Intervjuer i samfunnsvitenksapene. Bidrag til en videre metodologisk diskurs". *Tidsskrift for samfunnsforskning* 1/99, s 33 - 61
- Lundgren, Eva (1993): *Det får da være grenser for kjønn. Voldelig empiri og feministisk teori*. Oslo: Universitetsforlaget
- Likestillingsombudet (1992): *Årsmelding 1992*

Lotherington, Anne Therese (2002): *Ikke for kvinnenes skyld... En analyse av kvinnerettet distriktspolitikk i Norge 1980 – 2000*. Avhandling til forsvar for graden dr polit Institutt for statsvitenskap, Det samfunnsvitenskapelige fakultet, Universitetet i Tromsø

Lotherington, Ann Therese, Kristin Tornes, Elin Johnsen og Toril Ringholm (1992): *Foran fronten? Rapport fra det kvinneretta arbeidet i fylkene*. Forut, Tromsø

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

*Lov om kommuner og fylkeskommuner* av 25. september 1992 nr. 107

*Lov om valg til Storting, fylkesting og kommunestyre* av 28. juni 2002

Lågbu, Øivind (1995): *Den mektige staten? En analyse av fylkesmannens styring av kommunal økonomi*. Hovedoppgave Universitetet i Oslo, Institutt for statsvitenskap

Magnusson, Eva (1999): "Att studera samspel och makt i feministisk intervjuforskning: en forskares erfarenheter av att vara föremål för studium". Artikkel basert på foredrag ved *Second International Inter disciplinary Conference on women and Health*, University of Edinburgh, 12 – 14 juli 1999

Magnusson, Eva (2000): "Party-political rhetoric on gender equality in Sweden: The use of uniformity and heterogeneity". *NORA*, no 2, vol. 8, s 78 - 92

Manin, Bernard (1997): *The Principles of Representative Government*. Cambridge University Press

Markussen, Turid og Ann Therese Lotherington (1999): "Kritisk kunnskapspraksis: en introduksjon". I: Lotheringron, Ann Therese og Turid Markussen (red): *Kritisk kunnskapspraksis. Bidrag til feministisk vitenskapsteori*. Oslo: Spartacus

Matland, Richard E. (1995): "How the election system structure has helped women close the representation gap". In: Karvonen, Lauri and Per Selle (ed): *Women in Nordic Politics. Closing the Gap*. Dartmouth: Aldershot

Means, Ingunn Norderval (1973): *Kvinner i norsk politikk*. Oslo: Cappelen forlag

---

Meier, Petra (2002): *Guaranteeing Representation: Democratic Logic or Deficit? A qualitative comparative analysis of techniques enhancing representativeness and the argumentation on their behalf in a plural society*. Vrije Universiteit Brussel, Faculteit Economische, Politieke en Sociale Wetenschappen, Vakgroep Politieke Wetenschappen

Melby, Kari (1997): *Kvinnelighetens strategier. Norges Husmorforbund 1915-1940 og Norges Lærerinneforbund 1912-1940*. Skriftserie 4/97. Trondheim: Senter for kvinneforskning, Norges Teknisk-naturvitenskapelige universitet

Moi, Toril (1998): *Hva er en kvinne? Kjønn og kropp i feministisk teori*. Oslo: Gyldendal Fakkell

Morgan, David L. (1988): *Focus Groups as Qualitative Research*. Qualitative Research Methods Series 16. California: Sage Publications, Inc.

Nagel, Anne-Hilde (1995): "Politiseringen av kjønn: Et historisk perspektiv". I: Raaum, Nina C. (red): *Kjønn og politikk*. Oslo: Tano

Nationen 24. januar 2002

NettOpp (1999): Oppland fylkeskommune

Neumann, Iver B. (2001): *Mening, materialitet, makt: En innføring i diskursanalyse*. Bergen: Fagbokforlaget

Nilsen, Ann (1984): *Kjønnskvolterering – et virkemiddel for likestilling?* Hovedoppgave, Sosiologisk institutt, Universitetet i Bergen

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

NOU 1990:13 *Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner*

NOU 2000: 22 *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune*

NOU 2001:3 *Velgere, valgordning, valgte*

Nussbaum, Martha C (2002): *Kvinnors liv och social rättvisa – ett försvar för universella värden*. Göteborg: Bokförlaget Diadalos AB

Nylehn, Børre (1992): *Integrering i kommunale organisasjoner*. Bodø: Nordlandsforskning

Offerdal, Audun og Helge O. Larsen (2000): "Political Implications of the New Norwegian Local Government Act of 1992". In: Amnå, Erik & Stig Montin (ed.): *Towards a New Concept of Local Self-Government?* Bergen: Fagbokforlaget

Okin, Susan Moller (1989): *Justice, Gender and the Family*. New York: Basic Books

Olsen, Johan P (1978): "Folkestyre, byråkrati og korporatisme". I: Olsen, Johan P. (red.): *Politisk organisering*. Oslo: Universitetsforlaget

Organisasjonsdatabasen (1995, 1996): *Data fra spørreskjemaundersøkelse til alle kommuner og fylkeskommuner, våren 1995 og våren 1996*

Ot prp nr 42 (1991-92): *Om lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)*. Kommunaldepartementet

Ot prp nr 58 (1995-96): *Om lov om endringer i lov av 25. september 1992 nr 107 om kommuner og fylkeskommuner m.v.*

Ot prp nr 20 (1998-99): *Om lov om endringer i lov om kommuner og fylkeskommuner av 25. september 1992 nr 107 (kommuneloven) m.m.* Kommunal- og regionaldepartementet

Pedersen, Arild (2000): *Paternalismens apoteose*. Uniforum nr 7 2000

Phillips, Anne (1995): *The Politics of Presence*. Oxford: Clarendon Press

Phillips, Anne (1996): "Feminism and the Attractions of the Local". In: King, Desmond and Garry Stoker (eds.): *Rethinking Local Democracy*. London: Macmillan Press Ltd

Phillips, Anne (1997): "From Inequality to Difference: A Serve Case of Displacement?" *New Left Review* no 224 July/August 1997, pp 143 - 153

Pincus, Ingrid (1997): "Män som hindrar och män som främjar jämställdhetsarbete". I: Jónasdóttir, Anna. G (red): *Styrssystem och jämställdhet. Institutioner i förändring och könsmaktens framtid*. Statens offentliga utredningar 1997:14

- 
- Pincus, Ingrid (2002): *The Politics of Gender Equality Policy*. Örebro Studies in Political Science 5
- Pincus, Ingrid og Janneke van der Ros (1999): "Vilje eller evne? Staten, kommunene og likestillingspolitikken". I: Bergquist, Christina m.fl. (red.): *Likestilte demokratier? Kjønn og politikk i Norden*. Oslo: Nordisk Ministerråd, Universitetsforlaget
- Pitkin, Hanna Fenichel (1972): *The concept of representation*. University of California Press. Førsteutgave 1967
- Rawls, John (1999): *A Theory of Justice*. Cambridge, MA: Harvard University Press. Førsteutgave 1971
- Repstad, Pål (1987), *Mellom nærhet og distanse*. Oslo: Universitetsforlagets metodebibliotek
- Ringkjøb, Hans-Erik (1998): "Tar partiene representativitet på alvor"? I: Offerdal, Audun og Jacob Aars (red.): *Lokaldemokratiet: Status og utfordringer. Aktuelle forskningsbidrag*. Oslo: Kommunenes Sentralforbund
- Ringkjøb, Hans-Erik (2002): "Partipolitiske skiljelinjer i norsk lokalpolitikk". I: Bukve, Oddbjørn og Audun Offerdal (red.): *Den nye kommunen. Kommunal organisering i endring*. Oslo: Det Norske Samlaget
- Ringkjøb, Hans-Erik, Audun Offerdal og Lawrence E. Rose (1998): *Partimedlemmene og velgerne. Sosial- og meningsrepresentativitet i politiske parti*. Paper presentert for Nordisk kommunalforsker-konferanse i Odense 27. – 29. november 1998
- Rittenhofer, Iris (1997): "Køn som diskurs". I: Christensen, Ann-Dorte, Anna-Birte Ravn og Iris Rittenhofer (red.): *Det kønnede samfund. Forståelser av køn og social forandring*. Aalborg Universitetsforlag
- Rorty, Richard (1979): *Philosophy and the mirror of nature*. Princeton University Press
- Roseneil, Sasha (1999): "Postmodern Feminist Politics". *The European Journal of Women's Studies*, vol. 6, pp 161 - 182
- Rudie, Ingrid, red. (1984): *Myk start - hard landing: om forvaltning av kjønnsidentitet i en endringsprosess*. Oslo: Universitetsforlaget

Rundskriv H-25/92: *Overføring av myndighet etter kommuneloven og kommuneinndelingsloven, forvaltningsloven m.v. fra departementet til fylkesmennene, Statens utdanningskontor og fylkeslegen*. Kommunal- og arbeidsdepartementet

Rundskriv H-23/03: *Valg av formannskap/fylkesutvalg, kommuneråd/fylkesråd, ordfører/fylkesordførere, varaordførere, faste utvalg m.m.* Kommunal- og regionaldepartementet

Ryghaug, Marianne (2002): "Å bringe tekster til tale – mulige metodiske innfallsvinkler til tekstanalyse i statsvitenskap". *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* 4 2002, s 303 - 327

Rönblom, Malin (2001): *A Room of One's Own? Local Women's Groups Facing Established Politics*. Paper presented at the WMI closing seminar in Helsinki, 18 – 20 of August, 2001

Rönblom, Malin (2002): *Ett eget rum? Kvinnors organisering möter etablerad politikk*. Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet

Raaum, Nina C. (1995): "Politisk representasjon". I: Raaum, Nina C (red): *Kjønn og politikk*. Oslo: Tano

Raaum, Nina C. (2001): "Norske likestillingsparadokser? Refleksjoner over kjønn, arbeid og politikk". I: Berven, Nina og Per Selle (red.): *Svekket kvinnemakt? De frivillige organisasjonene og velferdsstaten*. Oslo: Gyldendal akademisk

Schive, Janneke van der Ros (1981): "Kvinnens representasjonsvilkår i norske kommuner". *Tidsskrift for samfunnsforskning*, bind 22, s 87 – 101

Scott, Joan W. (1988): "Deconstructing equality-versus-difference: Or, the uses of poststructuralist theory for feminism". *Feminist Studies*, 14, no.1, pp 33 - 50

Scott, Joan W. (1997): "'La Querelle des Femmes' in the Late Twentieth Century". *New Left Review*, no. 226, pp 3 - 20

Siim, Birte (1997): "Politisk medborgerskap og feministiske forståelser". I: Christensen, Ann-Dorte, Anna-Birte Ravn og Iris Rittenhofer (red.): *Det kønnede samfund. Forståelser av køn og social forandring*. Aalborg Universitetsforlag



- 
- Skard, Torild (1980): *Utvalgt til Stortinget: en studie i kvinners frammarsj og menns makt*. Oslo: Gyldendal
- Skjeie, Hege (1985): *Fortrinnsrett – ingen forpliktelse. Om bruk av kjønnskvotering som virkemiddel i den offentlige likestillingspolitikken*. Rapport 4/85, Institutt for samfunnsforskning
- Skjeie, Hege (1992): *Den politiske betydningen av kjønn. En studie av norsk topp-politikk*. Institutt for samfunnsforskning, rapport 92:11
- Skjeie, Hege (1995): "Politisk lederskap: idealer og vrengebilder". I: Raaum, Nina C. (red.): *Kjønn og politikk*. Oslo: TANO
- Skjeie, Hege (1996): "Women in politics in Norway". In: Arioli, Kathrin (hrsg.) *Quoten und Gleichstellung von frau und Mann*. Basel und Frankfurt am Main: Helbing & Lichtenhahn
- Skjeie, Hege (1999a): "Likestillingsprosesser og kjønnspekt" . I: Østerud, Øyvind m.fl. (red.): *Mot en ny maktutredning*. Makt- og demokratiutredningen 1998 – 2003. Oslo: Ad Notam Gyldendal
- Skjeie, Hege (1999b): *Vanens makt. Styringsambisjoner i Arbeiderpartiet*. Makt- og demokratiutredningen 1998 – 2003. Oslo: Ad Notam Gyldendal
- Skjeie, Hege and Birte Siim (2000): "Scandinavian Feminist Debates on Citizenship". *International Political Science Review* Volume 21, Number 4, pp 345 – 360
- Skjeie, Hege og Mari Teigen (2003): *Menn imellom. Mannsdominans og likestillingspolitikk*. Oslo: Gyldendal Akademisk
- Solheim, Jorun (1998): *Den åpne kroppen*. Oslo: Pax
- Solhøy, Stina Hansteen (1999): *Politisk vilje møter institusjonell autonomi. En studie av innføring, praktisering og håndheving av Likestillingslovens § 21*. Hovedoppgave i statsvitenskap, Universitetet i Oslo
- SOU 1987:19: *Varannen damernas. Slutbetänkande från utredningen om kvinnorepresentationen*

Squires, Judith (1996): "Quotas for Women: Fair Representation?" In: Lovenduski, Joni and Pippa Norris (1996): *Women in Politics*. Oxford University Press in association with The Hansard Society for Parliamentary Government

Stortingsforhandlinger. Debatter m.v. i Odelstinget Nr. 13 7. – 30. september 1991-92

Stortingsforhandlinger. Debatter m.v. i Odelstinget Nr. 6, 11. – 25. mars 1998-99

St meld nr 70 (1991-92): *Likestillingspolitikk for 1990-åra*.

St meld nr 23 (1992-93): *Om forholdet mellom staten og kommunane*

St prp 122 (1980-81): *Handlingsplan for likestilling*

Strømsnes, Kristin (2003): *Folkets makt. Medborgerskap, demokrati, deltakelse*. Oslo: Gyldendal Akademisk

Styrkárðóttir, Audur (1999): "Kvindelistar i Island – reaksjon mod en stillestående politikk". I: Bergquist, Christina m.fl. (red): *Likestilte demokratier? Kjønn og politikk i Norden*. Nordisk ministerråd, Universitetsforlaget, Oslo

Svanes, Anne Margrethe (1996): *Kvinner og representativitet. En analyse av sosial og substansiell representasjon mellom velgere, listekandidater og representanter i det norske lokaldemokratiet*. Hovedfagsoppgave, Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen

Svarstad, Hanne (2003a): *Bioprospecting: global discourses and local perceptions : Shaman Pharmaceuticals in Tanzania*. Oslo: Centre for Development and the Environment, University of Oslo

Svarstad, Hanne (2003b): *Learning from the particular – how far can a case study of pharmaceutical and traditional medicine in Tanzania be usefully generalised?* Prøveforelesning over oppgitt emne for dr.polit-graden, Det samfunnsvitenskapelige fakultet, Universitetet i Oslo 26.09.03

Svenneby, Elin (1999): *Også kvinner, Glaukon! Frihet og likestilling i et filosofihistorisk og kjønnspolitisk perspektiv*. Oslo: Emilia AS

- 
- Taksdal, Arnhild og Karin Widerberg, red. (1992): *Forståelser av kjønn i samfunnsvitenskapenes fag og kvinneforskning*. Oslo: Ad Notam Gyldendal
- Thagaard, Tove (1998): *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode*. Bergen: Fagbokforlaget
- Teigen, Mari (1999): "The Few Suitable: A Study of Recruitment Processes to Manager Positions in the Norwegian State Bureaucracy". Upublisert
- Teigen, Mari (2000): "The affirmative action controversy". *NORA*, no. 2 2000 Volume 8, pp 63 - 77
- Teigen, Mari (2004): "Kjønnsfrihet". *Nytt Norsk Tidsskrift* 1/2004 s 86 – 94
- Teigen, Mari og Ragnhild Steen Jensen (1995): *Kjønnskvotering i utdanning og arbeidsliv*. Rapport 95/9, Institutt for samfunnsforskning
- Tremblay, Manon (2000): "Women, citizenship, and Representation: An Introduction". *International Political Science Review* Volume 21, Number 4, pp 339 – 344
- Uniforum nr 7/2000
- Vabo, Signy Irene og Inger Marie Stigen (2000): *Kommunal organisering 2000. Redegjørelse for Kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase*. NIBR notat 2000:128
- Valen, Henry (1966): "The Recruitment of Parliamentary Nominees in Norway". *Scandinavian Political Studies*, 1, pp 121 – 166
- Valen, Henry (1988): "Norway: decentralization and group representation". In: Gallagher, Michael and Michael Marsh (ed.): *Candidate Selection in Comparative Perspective. The Secret Garden of Politics*. London: Sage Publications
- Van Meter, Donald S. and Carl E. Van Horn (1975): "The Policy Implementation Process". *Administration & Society*, Vol. 6 No. 4, pp 445 - 487
- Van der Ros, Janneke (1996): "Den staten, den staten...". I: Holter, Harriet (red), Beatrice Halsaa, Janneke van der Ros, Else Skjønberg og Bjarne Øvrelid (1996): *Hun og han. Kjønn i forskning og politikk*. Oslo: Pax Forlag A/S

Van der Ros, Janneke (1997): *Et femokratisk prosjekt: Organisering av likestilling*. Forskningsrapport nr. 28, Høgskolen i Lillehammer

Wängnerud, Lena (1998): *Politikens andra sida. Om kvinnorepresentation i Sveriges riksdag*. Göteborg Studies in Politics 53

Weaver, Mary Anne (2000): "Gandhi's Daughters. Can a new generation undo centuries of sexual oppression?" *The New Yorker*, January 10, 2000

Weber, Max (1994, førsteutgave 1971): *Makt og byråkrati*. Oslo: Gyldendal norsk forlag

Wetherell, Margareth (2001): "Foundations and building blocs". In: Wetherell, Margareth, Stephanie Taylor and Simeon J. Yates: *Discourse Theory and Practice – A Reader*. London: Sage Publications

Wetherell, Margareth and Jonathan Potter (1992): *Mapping the Language of Racism: Discourse and the Legitimation of Exploitation*. Hemel Hempstead: Harvester Weatsheaf

Widerberg, Karin (1992): "Teoretisk verktøykasse – angrepsmåter og metoder". I: Taksdal, Arnhild og Karin Widerberg (red.): *Forståelser av kjønn i samfunnsvitenskapenes fag og kvinneforskning*. Oslo: ad Notam

Yin, R.K. (1989): *Case Study Research, Design and Methods*. Applied Social Research Methods Series Vol. 5. California Newbury Park: Sage Publications

Young, Iris Marion (1990): *Justice and the politics of Difference*. Princeton New Jersey: University Press

Young, Iris Marion (1997): "Unruly Categories: A Critique of Nancy Fraser's Dual System Theory" *New Left Review*, no. 222, pp 147 - 160

Young, Iris Marion (2000): *Inclusion and Democracy*. Oxford University press

Østerud, Øyvind (1996): *Statsvitenskap. Innføring i politisk analyse*. Oslo: Universitetsforlaget (førsteutgave 1991)

Østerud, Øyvind, Fredrik Engelstad og Per Selle (2003): *Makten og demokratiet. En sluttbok fra Makt- og demokratiutredningen*. Oslo: Gyldendal Akademisk

Øvrelid, Bjarne (2002): *Mønstre i velferdsstatens stemmer – regelanvendelse, skjønnsutøvelse og livsutfoldelse*. Oslo: abstrakt forlag



**Kommunelovens bestemmelser om kjønnsbalanse i politiske utvalg §§ 36 - 38****§ 36. Forholdsvalg - listeforslag.**

Ved forholdsvalg følges denne framgangsmåten:

1. Valg foregår på grunnlag av på forhånd innleverte lister med forslag til kandidater. Partier eller grupperinger som er representert i det velgende organ, kan bare levere ett listeforslag hver. Listen kan inneholde inntil dobbelt så mange forskjellige navn som det skal velges medlemmer. Kandidater fra et parti eller en gruppering kan bare føres opp på partiets eller grupperingens listeforslag, eller på en fellesliste som utgår fra flere partier eller grupperinger.
2. Skal det velges 4 medlemmer eller flere, skal hvert kjønn være representert med minst 40 pst. blant de foreslåtte kandidater på den enkelte liste. Skal det velges 2 eller 3 medlemmer, skal begge kjønn være representert. Ved valg av folkevalgte organer som etter lov bare består av medlemmer av kommunestyre eller fylkesting, og ved valg av arbeidsutvalg for folkevalgte organer, skal disse regler følges så langt det er mulig.
3. Listeforslaget skal være underskrevet av minst ett medlem av det parti eller den gruppering som framsetter forslaget. Den som underskriver må være medlem av det velgende organ. Foreslås kandidat som kan kreve seg fritatt fra valg, skal det være innhentet samtykke fra denne.

Endret ved lov 16 april 1999 nr. 18 (i kraft 1 juli 1999 iflg. res. 16 april 1999 nr. 388).

**§ 37. Forholdsvalg - valgoppgjøret.**

1. Ved valgoppgjøret fordeles medlemsplassene på listene i forhold til deres stemmetall, ved bruk av delingstall 1, 2, 3, 4 osv. Har flere lister samme kvotient, tilfaller plassen den av listene som har størst stemmetall. Har de samme stemmetall, avgjøres valget ved loddtrekning.

2. Når det er avgjort hvor mange medlemsplasser en liste vil få, foretas en ny stemmeopptelling for listens kandidater. En går fram slik:

Først telles de navn som står som nr. 1 på stemmesedlene. Den kandidat som får flest stemmer ved denne opptellingen, er valgt. Skal listen ha mer enn én plass, teller en deretter opp de navn som står som nr. 2 på stemmesedlene. Den kandidat som får flest stemmer ved de to opptellingene, når en ser bort fra den allerede valgte, er valgt. På samme måte fortsetter en inntil alle plasser listen skal ha er besatt, med de modifikasjoner som følger av bestemmelsen i denne paragrafs nr. 3. Hvis flere kandidater har fått like mange stemmer, anses den valgt som står først i rekkefølgen på listen.

Ved opptellingen ses bort fra andre navn enn de som står på den innleverte valgliste.

3. Viser det seg at et kjønn etter denne framgangsmåte vil bli representert med mindre enn 40 pst. av medlemmene fra en liste som får 4 eller flere medlemmer, eller ikke blir representert fra en liste som får 2 eller 3 medlemmer, rykker kandidater fra det underrepresenterte kjønn så langt mulig opp på listen i det omfang som er nødvendig for å oppnå slik balanse.

4. Hver liste skal såvidt mulig tildeles så mange varamedlemmer som den får medlemmer, med et tillegg av to. Varamedlemsplassene fordeles ved fortsatt opptelling på samme måte som bestemt for medlemmene i pkt. 2 og 3 ovenfor.

### **§ 38. Flertallsvalg. Ansettelse.**

1. Ved flertallsvalg og ansettelse er den eller de valgt eller ansatt som har fått mer enn halvparten av de avgitte stemmer, med de modifikasjoner som følger av denne paragrafs nr. 2. Hvis ingen eller et utilstrekkelig antall får slikt flertall, holdes ny avstemning. Ved denne er den eller de valgt eller ansatt som får flest stemmer. Ved stemmelikhet avgjøres ansettelse av møtelederen, mens valg avgjøres ved loddtrekning.

2. Skal det velges 4 medlemmer eller flere, skal hvert kjønn være representert med minst 40 pst. blant de som velges. Skal det velges 2 eller 3 medlemmer skal begge kjønn være representert. Viser det seg ved opptellingen etter nr. 1 at ett kjønn etter denne framgangsmåten vil få færre medlemmer enn det som følger av disse regler, rykker kandidater fra det underrepresenterte kjønn opp i det omfang som er nødvendig for å oppnå slik balanse. Ved valg av folkevalgte organer som etter lov bare består av medlemmer av kommunestyre eller fylkesting, og ved valg av arbeidsutvalg for folkevalgte organer, skal disse reglene følges så langt det er mulig.

3. Varamedlemmer velges på samme måte som bestemt for medlemmer i nr. 1 og 2 ovenfor.

Endret ved lover 10 jan 1997 nr. 8 (i kraft 1 mars 1997), 16 april 1999 nr. 18 (i kraft 1 juli 1999 iflg. res. 16 april 1999 nr. 388).



---

**Kommunelovens bestemmelser om lovlighetskontroll § 59****§ 59. Lovlighetskontroll, opplysningsplikt m.v.**

1. Tre eller flere medlemmer av kommunestyret eller fylkestinget kan sammen bringe avgjørelser truffet av folkevalgt organ eller den kommunale eller fylkeskommunale administrasjon inn for departementet til kontroll av avgjørelsens lovlighet. Dette gjelder ikke avgjørelser om ansettelse, oppsigelse eller avskjed.

2. Krav om lovlighetskontroll framsettes for det organ som har truffet den aktuelle avgjørelse. Hvis dette opprettholder avgjørelsen, oversendes saken til departementet.

3. Det organ som har truffet avgjørelsen, kommunalt eller fylkeskommunalt organ overordnet dette, eller departementet, kan beslutte at avgjørelsen ikke skal iverksettes før lovlighetsklagen er avgjort.

4. Ved lovlighetskontroll skal det tas stilling til om avgjørelsen

- a. er innholdsmessig lovlig,
- b. er truffet av noen som har myndighet til å treffe slik avgjørelse, og
- c. er blitt til på lovlig måte.

Departementet skal oppheve avgjørelsen hvis det er gjort slike feil at den er ugyldig.

5. Departementet kan på eget initiativ ta en avgjørelse opp til lovlighetskontroll.

6. Departementet kan kreve at kommunen og fylkeskommunen gir opplysninger om enkeltsaker eller sider av kommunens og fylkeskommunens virksomhet. Departementet har rett til innsyn i alle kommunale og fylkeskommunale saksdokumenter.

7. Departementet fastsetter nærmere regler om tidsfrister for krav om lovlighetskontroll.

Endret ved lov 10 jan 1997 nr. 8 (i kraft 1 mars 1997).



---

## **Intervjuguide; kvalitative intervju med valgnemnda i kommunene etter valget i 1995**

### **1. Valgnemnda**

- 1.1 Hvorfor denne sammensetningen av valgnemnda?
- 1.2 Har nemnda et mandat?
- 1.3 Hvor omfattende er arbeidet (antall møter etter valget, videre i perioden)?

### **2. Rekrutteringsprosessen/arbeidet i valgnemnda**

- 2.1 Beskriv utvelgelsesprosessen til politiske utvalg i 1995.
  - Hvordan starter arbeidet? (De ulike stegene)
    - Diskuterer prinsipper og framdrift?
    - Blir enige om fordeling i antall representanter?
    - Begynner med personer eller utvalg?
    - De tyngste utvalgene først? I tilfelle hvilke?
    - Har partiene med ferdige forslag til representanter?
    - Diskuteres personer, hva vektlegges?
- 2.2 Hva gjør partiene i forkant av valgnemndas arbeid?
  - Hva har det enkelte medlem i nemnda med seg fra partiet?
  - Er det partiene som bestemmer fordeling av plasser, hvilke personer i hvilke utvalg?
  - Innhenter partiene ønsker fra representantene? Hva betyr det at folk ønsker noe sjøl?
- 2.3 Ble det uenighet underveis?
  - Hva skjer hvis det blir uenighet?
  - Forhandlinger, avstemninger, vetorett?
  - Hvilke motsetninger; mellom/innen partier, mellom kjønn
- 2.4 Hvem tar de endelige beslutningene; valgnemnda, partiene eller kommunestyret?
  - Hvor selvstendig er valgnemnda som organ? Må partiene godkjenne (store) endringer?
- 2.5 Så vidt jeg vet praktiserer/praktiserer ikke kommunen gjennomgående representasjon til de viktigste utvalgene. Hva er begrunnelsen?

### **3. Kommuneloven**

- 3.1 Ble det diskusjon om fortolkninger av kommunelovens kvoteringsbestemmelser?
- 3.2 Har det vært greit å praktisere loven, eller har det vært diskusjoner i valgnemnda og/eller partiene?
- 3.3 Hvis det var uklarheter, fikk dere nødvendig hjelp fra administrasjonen i kommunen/fylkesmannen/ departementet? (Hvis ja, fra hvem, - hvis nei, hvorfor ikke)
- 3.4 Ser dere på kommunelovens likestillingsregler som veiledende eller absolutte
- 3.5 Har det forekommet klager, etter kommuneloven § 59, på valgresultatet (valg av utvalg)?

### **4. Kvinnerepresentasjon**

- 4.1 Kvinneandelen i kommunestyret/politiske utvalg her i kommunen er relativt høy/lav. Kan dere si noe om hvorfor det er slik? (kvoteringsregler i partiene, nominasjon og forhåndskumulering, utdanningsnivå i befolkningen, likestillingspolitikk, partiflertall, historisk utvikling/tradisjon, ideologi etc)
- 4.2 Hvor ligger hindringene mot økt kvinnerepresentasjon?
- 4.3 Vil dere si har kommunelovens bestemmelser har bidratt til økning i kvinneandelen i kommunen (dersom det har vært økning) eller har andre forhold større betydning?

### **5. Vurdering av kjønnskvoltering**

- 5.1 Er det behov for regulering av kjønnsmessig balanse i kommuneloven? (Hvis ja, hvorfor - hvis nei, hvorfor ikke; statlig versus lokal styring, aksept av loven)
- 5.2 Vil dere si at partiene tar ansvar for at kjønnskvolteringsreglene følges opp i kommunen? (hvis ja, på hvilken måte viser dere dette, - hvis nei, hvorfor ikke)
- 5.3 Har praksis/holdninger endret seg etter at kommuneloven ble satt i verk? (positivt - negativt)
- 5.4 Er det, etter ditt/deres syn, problemer i forbindelse med å gjennomføre reglene i kommuneloven? (Hvis ja, hva er det største problemene)
- 5.5 Er kvotering et egnet virkemiddel for å øke kvinners politiske representasjon?

**Antall, kommuner, antall årsverk i fylkesmannsembetene på departementsområde  
KRD 2000, antall kommuner per årsverk etter fylke**

Kilde: Fylkesmannsembetene 2000, Arbeids- og administrasjonsdepartementet

<b>Fylkesmannen i</b>	<b>Antall kommuner</b>	<b>Antall årsverk KRD</b>	<b>Antall kommuner per årsverk KRD</b>
Østfold	18	5,3	3,4
Oslo/Akershus	23	8,5	2,7
Hedmark	22	3,4	6,5
Oppland	26	4,8	5,4
Buskerud	21	4,0	5,3
Vestfold	15	3,9	3,8
Telemark	18	5,2	3,5
Aust-Agder	15	3,5	4,3
Vest-Agder	15	4,7	3,2
Rogaland	26	4,0	6,5
Hordaland	34	8,7	3,9
Sogn og Fjordane	26	3,5	7,4
Møre og Romsdal	38	3,5	10,9
Sør-Trøndelag	25	5,4	4,6
Nord-Trøndelag	24	6,5	3,7
Nordland	45	5,5	8,2
Troms	25	4,8	--
Finnmark	19	1,9	10,0

**Antall kommuner per årsverk etter ”fylkesmannsrolle”**

<b>Fylkesmannsrolle</b>	<b>Antall kommuner per årsverk (gj.snitt)</b>
Passiv veiledning og kontroll	5,3
Aktiv veiledning	7,3
Aktiv kontroll	4,1
Aktiv veiledning og kontroll	6,5