

ØF-Rapport nr. 02/2002

Mellom formalisme og feminisme

**En studie av kommunelovens bestemmelser om
kjønnskvoltering**

av

Ingrid Guldvik

ØF-Rapport nr. 02/2002

Mellom formalisme og feminisme

**En studie av kommunelovens
bestemmelser om kjønnskvotering**

av

Ingrid Guldvik



Tittel: Mellom formalisme og feminisme
En studie av kommunelovens bestemmelser om kjønnskvoltering

Forfattere: Ingrid Guldvik

ØF-rapport nr.: 02/2002

ISBN nr.: 82-7356-488-6

ISSN nr.: 0809-1617

Prosjektnummer: V 909

Prosjektnavn: Endret lovgivning – endret praksis?
Kommunelovens bestemmelser om kvinner og menn i politiske utvalg

Oppdragsgiver: Norges Forskningsråd

Prosjektleder: Ingrid Guldvik

Referat: Regler om kjønnskvoltering ble hjemlet i Lov om kommuner og fylkeskommuner av 25. september 1992 nr. 107. Kvoteringsreglene krever at minst 40% av hvert kjønn skal være representert i *politiske utvalg*. Intensjonen med loven er å oppnå mer lik fordeling av kvinner og menn i kommunale utvalg, særlig med tanke på å øke kvinnerepresentasjonen. Studien tar sikte på å avdekke hvorvidt intensjonen med loven er oppfylt. Undersøkelsen har tre delproblemstillinger: 1) Hvor ”sterkt” er kvoteringsregimet i kommuneloven? ”Styrken” vurderes på bakgrunn av dokumentstudier. 2) Hvordan har fylkesmannen utformet sin rolle som veileder og kontrollør ved iverksettingen av kvoteringsreglene? Data er innhentet ved hjelp av telefonintervju med saksbehandlere hos fylkesmannen. 3) Hvilke argumenter benyttes for og imot utvikling og iverksetting av kvoteringsreglene og hvilke forståelser av kjønn ligger bak? Denne delen av studien bygger på dokumentstudier, gruppeintervju med representanter i kommunale valgnemnder og individuelle intervju med medlemmer i kommunelovutvalget.

Sammendrag: Norsk

Emneord: Kjønnskvoltering, likestilling, politisk representasjon, kommuner

Key words:

Dato: Januar 2002

Antall sider: 180

Pris: Kr 220,-

Utgiver: Østlandsforskning
Postboks 1066 Skurva
N-2601 Lillehammer
Telefon 61 26 57 00
Telefax 61 25 41 65
e-mail: [oef@ostforsk.no](mailto: oef@ostforsk.no)
<http://www.ostforsk.no>

□ Dette eksemplar er fremstilt etter KOPINOR, Stenergate 1 0050 Oslo 1. Ytterligere eksemplarfremstilling uten avtale og strid med åndsverkloven er straffbart og kan medføre erstatningsansvar.

Forord

Denne rapporten inneholder resultater fra en studie av kommunelovens regler om kjønnskvotering. Reglene ble innarbeidet i den ”nye” kommuneloven av 1992 og har vært virksomme ved valgene i 1995 og 1999. Kvoteringsreglene gjelder for valg av politiske utvalg på lokalnivået. Studien belyser tre tema: For det første utviklingen av kvoteringsreglene på sentralt nivå, for det andre fylkesmennenes veiledning og kontroll av iverksettingen og for det tredje hvilke argumenter aktørene benytter for og imot kjønnskvotering og deres forståelser av kjønn.

Prosjektet er finansiert over programmet Kommunale beslutningsprosesser og statlig intervensjon (kommunelovprogrammet) i Norges Forskningsråd.

Undersøkelsen bygger blant annet på intervju med medlemmer i kommunelovutvalget, saksbehandlere hos samtlige fylkesmenn og politikere i 5 kommunale valgmennder. En stor takk til alle som velvillig stilte opp til intervju. Takk også til formannskapssekretærene som organiserte møter med kommunepolitikere. Ansatte i Kommunal- og regionaldepartementet takkes for opplysninger og faglige innspill på enkelte saker.

Prosjektet er en del av Ingrid Guldvik sitt dr.grads-arbeid tilknyttet Fakultet for samfunnsvitenskap og teknologiledelse, NTNU. Beatrice Halsaa, Senter for kvinne- og kjønnsforskning i Oslo, er veileder og har bidratt med konstruktive og kreative innspill under hele prosessen. Jan Andersen, Høgskolen i Lillehammer, har kommet med verdifulle kommentarer til et tidligere utkast til rapporten. Jan Fridthjof Bernt, Universitetet i Bergen, har bidratt med nyttige innspill i forhold til innholdet i kvoteringsreglene. Takk til dere, - og til andre som har vært involvert i prosessen.

Lillehammer januar 2002

Lene Nyhus
Forskningsleder

Ingrid Guldvik
Prosjektleder

Innholdsfortegnelse

1 Introduksjon.....	3
1.1 Kjønnskvotering er utbredt og omstridt.....	4
1.2 Forklaringer på lav kvinnerepresentasjon i politikken	5
1.3 Problemstillinger	7
1.4 Oppbygging av rapporten	9
2 Metodologiske tilnærminger.....	11
2.1 Analyseverktøy	11
2.2 Case-studier og generalisering.....	13
2.3 Gruppeintervju med politiske eliter	14
2.4 Forforståelse	18
3 Politisk representasjon og kjønnskvotering.....	21
3.1 Sosial- og meningsrepresentasjon	22
3.2 Sosial representasjon og ”tilstedeværelsens politikk”	23
3.3 Pluralistisk representasjon	25
3.4 Hva er kjønnskvotering?.....	28
4 Kjønnskvotering i praksis.....	33
4.1 Kvoteringstrender i politikken – nasjonalt og internasjonalt.....	33
4.2 Kvinnerepresentasjon og valgordninger	38
4.3 ”Sterke” versus ”svake” kvoteringsregimer	43
4.4 Hva slags kvoteringsregime er kommuneloven?.....	45
5 Mulige fylkesmannsroller	49
5.1 Formelle regler, men rom for faglig skjønn.....	50
5.2 Mellom statlig styring og lokal råderett.....	51
5.3 Metoder	57
6 Fylkesmannen – integrator eller segregator?	59
6.1 ”Etterspørselsbasert” veiledning fra sentrale myndigheter.....	59
6.2 Fylkesmannen toner ned sin rolle som kontrollør	64
6.3 Segregator-rollen mest utbredt	68
6.4 Strukturer og aktører påvirker	71
6.5 Vurdering av fylkesmannsroller	79
7 Aktører, argumenter og forståelser	85
7.1 Innovatører og ”harde nøtter”	85
7.2 Rettferd, nytte, interesser	88
7.3 Forståelser av kjønn.....	89
7.4 Kritisk masse	93
7.5 Metoder.....	94
8 Lovdebatten på sentralt nivå.....	101
8.1 Kjønnskvotering inn i kommuneloven	101
8.2 Lite politisk debatt	105
8.3 Endringer i reglene over tid	106
8.4 Konflikter kommer til uttrykk	109
8.5 Vurdering av aktører, argumenter og forståelser sentralt	112

9 Aktørene lokalt	123
9.1 Innledende runder	123
9.2 Når problemet oppleves forskjellig	125
9.3 Når kvinnelige kandidater utgjør ”reservestyren”	131
9.4 Når valgmenndene allikevel følger loven.....	135
9.5 Når kjønnskvoltering er en trussel mot demokratiet.....	137
9.6 Når kjønnskvoltering er negativt for kvinner	139
9.7 Når kvinner har seg selv å takke.....	142
9.8 Når kjønnskvoltering er et hensiktsmessig virkemiddel.....	143
9.9 Når kjønnskvoltering kobles til arbeidsdelingen mellom kjønnene	144
9.10 Vurdering av aktører, argumenter og forståelser lokalt.....	145
10 Avslutning.....	153
10.1 Bidrar kommuneloven til økt kvinneandel i politiske utvalg?.....	153
10.2 Kvoteringsregimet i kommuneloven er ”moderat”	155
10.3 Fylkesmannen opptrer som ”segregator”	156
10.4 Kjønnskvoltering er kontroversielt	157
10.5 Det representative demokratiet – mer enn kjønn?	160
Referanser:	165

1 Introduksjon

Fra 1. januar 1993 trådte den ”nye” kommuneloven i kraft (Lov om kommuner og fylkeskommuner¹). En nyskaping i loven var regler om kjønnskvotering ved valg av medlemmer til politiske utvalg og nemnder, se fullstendig lovtekst i vedlegg 1. Tidligere var regler om kjønnsmessig balanse nedfelt i likestillingsloven (Lov om likestilling mellom kjønnene). Kvoteringsreglene i kommuneloven krever at minst 40% 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 gjennomgang av kommuneloven kom som en følge av at Kommuneloven (1954) og Fylkeskommuneloven (1961) etter hvert hadde kommet i utakt med samfunnsutviklingen. ”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 samfunnsutviklingen 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 avveiningen mellom statlig styring versus kommunal autonomi. Statens styring overfor kommunene skjer på forskjellige måter, for eksempel gjennom lover, påbud, informasjon eller anbefalinger. Utformingen av styringsvirkemidlene vil, sammen med iverksettingen lokalt, ha innflytelse på den politiske praksis. Målsettingen med kvoteringsreglene i kommuneloven er en styrking av likestillingen 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.

¹ For enkelhets 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.

1.1 Kjønnskvotering er utbredt og omstridt

Kvoteringsordninger står på den politiske dagsorden i mange land. Internasjonale avtaler som FNs Convention of the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women (CEDAW) og handlingsplanen fra FNs fjerde kvinnekongress i Beijing i 1995 har satt fart i diskusjonene omkring kvinners deltakelse i politikken. 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). Spørsmål om hvordan avtalene kan iverksettes har satt kjønnskvotering på dagsorden. Diskusjonene tar ulik form og føres under forskjellige ”overskrifter” som paritet, kjønnsbalanse, positiv særbehandling, positiv diskriminering og fortrinnsrett (Jaggar 1996, Scott 1997, Teigen 2000).

En rekke land over hele verden har vedtatt ordninger for kjønnskvotering i forbindelse med valg til nasjonale, regionale eller lokale folkevalgte forsamlinger. En oversikt fra FN viser at ett eller flere politiske partier i 35 land har formelle regler eller tradisjon for å rekruttere kvinner til nasjonalforsamlingen (Inter-Parliamentary Union 2000).

Kvoteringsordninger utformes forskjellig og bidrar i ulik grad til endringer i kjønnsfordelingen. Mange land har imidlertid lyktes i å øke kvinneandelen (Bauer 2000, Borchorst 1999, Htun and Jones 2000, Jones 1998, Weaver 2000).

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. Kjønnskvotering 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 kjønnskvotering i offentlige utvalg kom inn i likestillingsloven allerede i 1981, men fortsatt er det flere utvalg som ikke oppfyller kravet til 40% av begge kjønn (Solhøy 1999).

Når det gjelder holdninger til kjønnskvotering finnes det data fra tidlig 1990-tall. Medlemmer i de eldste norske kvoteringspartiene, AP, SV og Venstre, støttet i relativt høy grad opp om kvotering (fra 50 til 85% tilhengere), mens medlemmene i FrP og Høyre var mest kritiske (fra 14 – 36% tilhengere). Innen det enkelte parti støttet kvinner stort sett opp om kvotering i større grad enn menn. Likevel var motsetningene større mellom

partiene enn mellom kjønnene. Samtidig viste det seg at kvinner og menn i partieliten var mer positive til kvotering enn de vanlige medlemmene (Heidar og Raaum 1995).

1.2 Forklaringer på lav kvinnerepresentasjon i politikken

Likestillingspolitikk omfatter initiativer, planer og tiltak som har likestilling som eksplisitt mål. Politikken kan defineres bredt eller smalt. På lokalnivået tar den brede definisjonen opp i seg forhold omkring kommunen som tjenesteprodusent og kommunen som administrativ og politisk enhet. Dersom en for eksempel bare ser på politisk representasjon, er det en smal tilnærming. Likestillingspolitikk handler om fordeling og omfordeling av makt, når alle andre forhold holdes konstante. Når politiske posisjoner skal fordeles på nye måter, for eksempel ved hjelp av kjønnskvaltering, forskyves makten hovedsakelig til fordel for kvinnelige folkevalgte og til ulempe for mannlige. En slik omfordeling av posisjoner kan møte enten tilslutning eller motstand, som gir seg utslag ved iverksettingen av likestillingspolitiske tiltak.

Den brede tilslutningen til nasjonale ordninger og internasjonale avtaler viser imidlertid at kvinners relative underrepresentasjon i politikken blir ansett som et problem. I internasjonal sammenheng ligger Norge relativt godt an. Det er likevel langt fram til en likefordeling av politiske posisjoner. Når vi åpner døra til ”kommune-Norge” ser vi at hver tredje kommunestyrerepresentant er kvinne, hver fjerde leder av politiske utvalg er kvinne og hver sjettede ordfører er kvinne. Den mannlige overrepresentasjonen er robust, og dess høyere opp i hierarkiet en kommer, dess sterkere er mannsrepresentasjonen.

Utviklingen i kvinners deltakelse i politikken i Norden forklares på forskjellig vis. På 1970- og 80-tallet ble det utviklet teorier og forklaringsmodeller som tok utgangspunkt i kvinners marginalisering og manglende innflytelse i politikken. Den første sammenlignende 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 opp 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 ”krypende” 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 vektlegg strukturelle forhold på bekostning av aktørenes handlingsmuligheter (Bergquist 1999). Det har vært stilt spørsmålsteget ved framstillingen 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, Raaum 1995, Wängnerud 1998). En alternativ forståelse av den nordiske utviklingen kommer til uttrykk i Helga Hernes’ analyser av de nordiske velferdsstatene som ”kvinnevennlige”. Hun argumenterer for at den velferdspolitiske utviklingen 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 etterslephypotese, mener Nina Raaum (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.

Denne dualismen 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 kvinneintegrering og mobilisering på den andre, er uheldig. Det er behov for et dobbelblikk på utviklingen (Christensen 1996). Samtidig som det går framover, kan vi også registrere prosesser som skaper eller vedlikeholder forskjeller mellom kvinner og menn. Utfordringen er å forklare flertydigheten og kompleksiteten i utviklingen. For å fange det sammensatte bildet må en fokusere på hvordan strukturer, aktører og prosesser samtidig og gjensidig påvirker utviklingen i kvinners politiske deltakelse.

1.3 Problemstillinger

Prosjektet handler om å forstå sammenhenger mellom problemforståelse (kjønn og kjønnskvolter) og politikktutvikling/iverksetting. Intensjonen er å skaffe fram kunnskap om innholdet i kvoteringsreglene, hvorfor og hvordan kjønnskvolter kom inn som eget punkt i kommuneloven, hvordan fylkesmannen gjennom veiledning og kontroll har bidratt til gjennomføringen, samt hvordan reglene ble mottatt og iverksatt på lokalplanet. Hensikten er å få et helhetlig bilde av lovutformingen og iverksettingsprosessen, inkludert både strukturer og aktører/prosesser. Målet om økt kvinneandel i lokalpolitikken avhenger av samspeillet mellom strukturer (lovens utforming, ansvar for gjennomføring, resultatrapportering etc.) og aktørene som er involvert i prosessene på sentralt, regionalt og lokalt nivå, og hvordan disse forholdene påvirker hverandre gjensidig.

Det overordna spørsmålet i studien er: *Bidrar kommuneloven til økt kvinneandel i politiske utvalg?* Studien tar sikte på å avdekke hvorvidt intensjonen med loven er oppfylt. Formålet er å bygge opp kunnskap om effekten av kvoteringsreglene på kvinneandelen og på hvilke områder det eventuelt er svakheter i lovverket.

Det overordna spørsmålet belyses gjennom tre delproblemstillinger knytta til ulike faser i arbeidet med innføring og gjennomføring av kjønnskvolter i kommuneloven:

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

Den første problemstillingen fokuserer på hvilke føringer for iverksettingen av kvoteringsreglene som er nedfelt i selve loven. "Styrken" i utformingen av reglene har innflytelse på i hvilken grad intensjonen om økt kvinneandel i politiske utvalg lar seg realisere.

Statens ansvar for at loven om kjønnskvolter gjennomføres lokalt, er lagt til fylkesmannen. Den andre problemstillingen retter søkelyset mot i hvor stor grad fylkesmannen benytter veiledning, kontroll og sanksjoner for å sikre oppfølgingen i kommunene.

For å belyse den tredje problemstillingen er aktørene og prosessene det sentrale. Jeg studerer aktørenes tilslutning og motstand, hvilke argumenter som benyttes for og imot kvoteringsreglene og hvilke forståelser av kjønn som ligger til grunn for argumentene. Studien omfatter politikere både på sentralnivået (utvikling av reglene) og på kommunalt nivå (representanter i valgnernder²).

Problemstillingene belyses gjennom en analyse av sentrale myndigheters arbeid med innføringen av kvoteringsregler i kommuneloven fra 1990 og utviklingen av reglene fram til våren 1999. Tidsavgrensningen er gjort fordi det denne våren skjedde endringer i loven som ble gjort gjeldende ved kommunevalget høsten etterpå. Analysen av veiledning og kontroll omfatter aktiviteter i tilknytning til gjennomføringen av kvoteringsreglene hos alle fylkesmenn etter valgene i 1995 og 1999.

Analysene av argumenter og forståelser av kjønn er for det første avgrenset til aktører på sentralt nivå som har deltatt i utformingen av kommuneloven, dvs kommunelovutvalget og folkevalgte i Odelstinget under behandlingen av loven og endringer i denne. For det andre er analysene konsentrert omkring utvelgelsesprosesser i fem kommuner relatert til valget i 1995 og i tre av de samme kommunene etter valget i 1999.

Ulike teorier brukes som hjelpemidler for å forstå det empiriske feltet. I all hovedsak er teoritilnærmingene hentet fra angloamerikansk litteratur. For det første bruker jeg nyere demokratiteorier for å belyse temaet politisk representasjon generelt og kvinnerepresentasjonen spesielt. Tre ulike former for representasjon drøftes, dvs meningsrepresentasjon, sosial representasjon og det jeg kaller pluralistisk representasjon. Diskusjonene om kjønnskvoltering og ”sterke” versus ”svake” kvoteringsregimer bygger i hovedsak på feministisk litteratur på feltet.

Analysen av fylkesmannens praksis støtter seg på iverksettingsteorier og ulike perspektiver på relasjonene mellom kommunene og staten. Forholdet kan betraktes enten som hierarkisk, dvs at kommunene er iverksettingsorgan for å realisere nasjonale målsettinger, eller som et partnerskap eller dialogforhold der kommune og stat ses som mer likeverdige partnere.

² Valgnernda er det organet som forbereder og legger fram forslag til sammensetning av politiske utvalg overfor kommunestyret.

Aktørenes argumenter analyseres ut fra tre kriterier for og imot kjønnskvotering, dvs rettferdighetsargumenter, nytteargumenter og interesseargumenter. Forståelser av kjønn knytter an til teorier om likhet versus forskjell mellom kjønnene som grunnleggende utgangspunkt, samt forståelser av kjønn på individ-, struktur og symbolnivå.

1.4 Oppbygging av rapporten

Prosjektet består av tre delstudier. Teoretiske perspektiver og konkrete metoder og datakilder presenteres i tilknytning til analysene av det aktuelle empiriske materialet. Argumenter og forståelser belyses i de siste kapitlene (7 – 9). Det kan synes lite logisk å framstille argumentene i tilknytning til utviklingen av kvoteringsreglene i kommuneloven nesten til slutt i rapporten, siden lovutformingen kronologisk kommer tidlig. Jeg har likevel valgt å gjøre det på denne måten fordi kapitlene som omhandler aktørene tematisk henger sammen.

Kapittel 2 belyser metodologiske tilnærminger i prosjektarbeidet. Prosjektdesignet bygger i hovedsak på kvalitative tilnærminger. Analysetilnærmingen kan betegnes som kategoribasert, men med dreining mot diskursanalyse. Jeg drøfter muligheter for generalisering på grunnlag av case-studier. Deler av prosjektet er gjennomført ved hjelp av gruppeintervju. Kapitlet inneholder en gjennomgang av gruppeintervjuets potensialer og problemer for å frambringe valide data om politiske diskurser. Dessuten omfatter kapitlet en gjennomgang av utvalgte forskningsbidrag om kjønnskvotering. Til slutt kommer jeg inn på min egen forforståelse.

Kjønnskvotering henger nært sammen med temaet politisk representasjon. I kapittel 3 drøfter jeg de tre nevnte teoretiske tilnærmingene til politisk representasjon og forholdet mellom de ulike perspektivene. Videre belyser jeg hva som ligger i begrepet kjønnskvotering, hvordan det kan forstås og ulike former for kvotering.

Kapittel 4 er empiribasert. For det første gir det en oversikt over utbredelsen av kjønnskvotering i politikken, nasjonalt og internasjonalt. Dessuten presenteres en oversikt over utviklingen av kvinneandelen i lokalpolitikken over tid. På bakgrunn av teori om kjønnskvotering og empiriske studier har jeg utviklet kriterier for hva som karakteriserer et ”sterkt” kvoteringsregime. Til slutt vurderer jeg kvoteringsregimet i kommuneloven

opp mot disse kriteriene, samtidig som jeg foretar en sammenligning av de ”nye” kvoteringsreglene med reglene slik de tidligere var nedfelt i likestillingsloven.

Kapittel 5 og 6 handler om delstudien av fylkesmennes roller ved gjennomføringen av kvoteringsreglene. Kapittel 5 starter ut med kommunelovens regler om fylkesmannskontroll. Jeg drøfter mulige idealtyper av fylkesmannsroller på bakgrunn av dimensjonene hierarki og dialog/partnerskap. Kapitlet omfatter også en beskrivelse av metoder i fylkesmannsstudien. I kapittel 6 presenterer jeg empirien fra fylkesmannsundersøkelsen. Analysen omfatter hvilke roller de respektive fylkesmenn har inntatt og hvilke faktorer som bidrar til å forklare variasjoner mellom fylkesmannsembetene.

Delstudien av argumenter og forståelser framstilles i kapitlene 7, 8 og 9. Kapittel 7 beskriver teoretiske tilnæringer for å analysere aktører på bakgrunn av tilslutning og motstand, argumentene som brukes og forståelsene som ligger bak. Kapitlet omfatter også en gjennomgang av metoder som er benytta i denne delen av prosjektet. I kapittel 8 beskriver og analyserer jeg lovprosessen på sentralt nivå, både utformingen av kvoteringsreglene i kommuneloven og endringer som har funnet sted over tid. Kapittel 9 omhandler prosessene som har foregått i valgnemndene, dvs blant aktørene på lokalnivået.

I avslutningskapitlet besvarer jeg det overordna spørsmålet og hver av de tre delproblemstillingene i studien. Til slutt trekker jeg opp noen sentrale demokratiutfordringer med tanke på å sikre likeverdige medborgerskap for ulike sosiale grupper.

2 Metodologiske tilnærminger

Studien av kvoteringsreglene består som nevnt av tre ”innslagspunkt”: utviklingen av reglene, veiledning/kontroll og argumenter/forståelser. I dette kapitlet beskriver jeg metodologiske tilnærminger, mens konkrete metoder og datakilder er beskrevet mer utførlig i tilknytning til presentasjonen av den enkelte delstudie. Metoder for fylkesmannsstudien og studien av argumenter og forståelser er beskrevet i henholdsvis kapittel 5.3 og 7.5.

I det følgende redegjør jeg for analytisk tilnærming, case-studier og gruppeintervju. Den analytiske tilnærmingen baserer seg på at jeg forstår politikk som å skape mening (Edelman 1988). Meninger og argumenter analyseres ved hjelp av kategoribaserte og diskursanalytiske tilnærminger. Det andre temaet, case-studier, er interessant bl.a. fordi tilnærmingen reiser spørsmål om hvorvidt resultatene fra en studie kan si noe utover selve casene. Jeg belyser muligheter til å generalisere på bakgrunn av case-studier.

Det tredje temaet, gruppeintervju, er lite beskrevet i metodelitteraturen. Jeg drøfter hvorvidt gruppeintervju med politiske eliter er egna til å frambringe valide data om politiske diskurser. Dessuten gir kapitlet en gjennomgang av tidligere forskning på og evalueringer av kjønnskvotering. Avslutningsvis går jeg kort inn på min forforståelse av temaet likestillingspolitikk.

2.1 Analyseverktøy

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).

Jeg benytter individuelle intervju, gruppeintervju, dokumentstudier og observasjon. Undersøkelsen av lokalpolitikernes argumentasjon er gjennomført i fem kommuner, dvs som case-studier. I tillegg benytter jeg statistisk materiale for å gi oversikt over deler av politikkområdet eller for beskrive en utvikling i kvinneandelen over tid.

Kategoribasert og diskursanalytisk tilnærming

Det kvalitative forskningsmaterialet i studien består av tekst, dels i form av offentlige dokumenter og dels som utskrift fra intervjuer, eller som notater fra observasjon.

Kategoribasert analyse 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 eller fordi de belyser teoretiske tilnærminger. Forskeren konstruerer kategoriene som materialet ordnes etter på bakgrunn av vekslning mellom teoretiske forståelser og empiriske studier av materialet som foreligger.

Diskursanalyse kan ligge nær den ”tradisjonelle” kategoribaserte analysen av tekster. Men diskursanalyse er ingen enhetlig metode som bare kan tas i bruk. Begrepet diskursanalyse brukes av forskere innen ulike disipliner og med påfallende ulikt innhold, på samme måte som begrepet diskurs har varierende innhold (Magnusson 2000a). I denne sammenhengen kan diskursanalyse betegnes som en kartlegging av prosesser hvor det er kamp om hvilke forståelser av kjønn og kjønnskvolterering som har autoritet. I prosessen blir noen framstillinger vinnere i den forstand at de tas for gitt og oppfattes som naturlige, sanne, objektive og uproblematiske (Øvrelid under publ.). Min tilnærming til analysen er i hovedsak den kategoribaserte. Likevel har analysen innslag av diskursanalytiske tilnærminger i og med at jeg studerer hvilke forståelser av kjønn og kjønnskvolterering som konstrueres og som har autoritet i samtalene.

Analysen baserer seg på at jeg betrakter politikk som en kamp om politiske definisjoner. Hvordan saker eller problemer forstås påvirker hvilke løsninger som foreskrives (Edelman 1988; van der Ros 1996; Bacchi 1999). 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”. Det dominerende synet kan for eksempel være at kvinner og menn skal ha like muligheter i samfunnet. I et slikt perspektiv vil like, formelle rettigheter være tilstrekkelige virkemidler for å oppnå likestilling. Legges det derimot vekt på resultatlighet, vil særtiltak for kvinner vurderes som nødvendig for å rette opp eksisterende skjevheter mellom kjønnene. Problemforståelsen avhenger av hvilke virkelighetsforståelser som dominerer (Halsaa 1996; Fraser 1997).

2.2 Case-studier og generalisering

”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 case-studien i undersøkelsen. Slik antydes en oppfatning om at det er begrenset hva en kan bringe videre fra en case-studie til andre sammenhenger. I det følgende drøfter jeg betingelser for at resultater fra undersøkelsen kan gjelde for andre enn de valgnemndene som har vært med i studien, dvs om resultatene har overføringsverdi.

Generalisering basert på case-studier hviler på analytisk eller teoretisk representativitet, ikke statistisk representativitet (Yin 1989). Det som definerer case-studiers status som forskningstilnærming, er den forskningsstrategi de inngår i. Det avgjørende er ikke om antall case er et eller noen få. Det som skiller case-studie strategier fra andre forskningsstrategier er at de studerer fenomener i sin sammenheng. Det er særlig fruktbart når det er vanskelig å skille fenomenet fra konteksten (op.cit). Generalisering basert på case-studier 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 de to situasjonene, og anvender en argumentativ logikk. Konklusjonen er gyldig dersom bevisbyrden virker tilstrekkelig overbevisende, eller om den stemmer med sunn fornuft. Det forutsetter rike, tykke beskrivelser av både enheter og hendelser (Andenæs 2000).

Generaliserbarheten av case-studier kan økes ved strategisk utvelgelse av kritiske case. Et kritisk case kan defineres som et case som har strategisk betydning i forhold til problemstillingen (Flyvbjerg 1993). Case velges på grunnlag av forventninger om informasjonsinnhold, basert på allerede eksisterende kunnskap. Mine case 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).

2.3 Gruppeintervju med politiske eliter

Intervju i grupper er ikke særlig vanlig i studier av politiske prosesser³. Gruppeintervju gir rom for samhandling mellom intervjupersonene, noe som har vist seg fruktbart bl.a. i studier av folks hverdagsliv (Brandth 1996). Jeg er opptatt av hvorvidt gruppeintervju med politikere er en hensiktsmessig metode for å frambringe valide data om politiske diskurser⁴. Jeg redegjør for trekk som skiller gruppeintervjuet fra individuelle intervju, nemlig betydningen av at flere deltakere har innflytelse og betydningen av samhandlingen 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 i så ulike aktiviteter som markedsforskning og klinisk psykologi (Morgan 1988). Intervjuing i grupper er likevel 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 egner seg til å framskaffe kunnskap om mange forskjellige sosiale fenomener innen fag som sosiologi, psykologi og pedagogikk (Brandth 1996). Egner metoden seg også for studier av statsvitenskapelige fenomener? Spørsmålet har vokst fram som en følge av egne erfaringer med intervju av politikere, spesielt på politikkområder med sterke normer for hva som er politisk korrekt, for eksempel likestillings- og miljøpolitikk. I individuelle intervju har intervjupersonene lett for å ty til den offisielle, politiske retorikken om ”økt likestilling”, ”kvinner som ressurs”, ”bærekraftig utvikling” 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

³ Gjennomgangen bygger på en artikkel jeg har skrevet om gruppeintervju på bakgrunn av dette prosjektet (Guldvik 2002).

⁴ Jeg bruker diskursbegrepet 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).

tilnærminger i intervjuene. Kan relasjonene i et gruppeintervju skape mer engasjement, mer dynamikk og gi rom for ulike argumenter i kunnskapsprosessen?

For å skape rom for dialog og argumentasjon benyttet jeg gruppeintervju i samtale med representanter i valgmenndene⁵. Hensikten var å studere hvilke argumenter politikerne bruker for og imot kvoteringsreglene i kommuneloven, og hvordan kjønn og kjønnskvoltering konstrueres i denne settingen.

Erfaringer fra intervjuene har gitt rom for å reflektere over gruppeintervju som metode. I intervjuene er toppolitikere fra de fleste politiske partier samlet 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 virkeligheten⁶? 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? Dessuten ønsker jeg å utforske om gruppeintervjuet kan gi en ekstra dimensjon til analysen ved at både gruppe- og individnivået er gjenstand for undersøkelse.

Validitet i gruppeintervju

Validitet i kvalitativ forskning handler om ”kvalitetssikring” både i forhold til fenomenet som undersøkes og problemstillingen (Holter 1996b). Fenomenet som settes under lupen her er likestillingspolitiske diskurser. 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.

⁵ Nemnda er sammensatt av sentrale politikere, gjerne formannskapsmedlemmer og ledere fra partier som ikke er representert i formannskapet. Jeg betegner dem 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.

⁶ Begrepet forhandling brukes om en samhandling der forskeren og intervjupersonene forhandler seg fram til felles meningsrammer og diskurser, dvs en antropologisk/sosiologisk bruk av begrepet (Holter 1996b). Gruppen fungerer da som en kontekst for meningskonstruksjon (Brandth 1996).

Hvordan kan vi vurdere validitet i sammenheng med gruppeintervju? Den kvalitative forskningens validitet behandles i dag ut fra sine egne begreper om gyldighet (Harding 1986, Holter 1996b). Begreper som troverdighet, bekreftbarhet, fruktbarhet, metning og kvalitetssikring erstatter eller utdyper de tradisjonelle begrepene validitet og reliabilitet. Troverdighet tar opp spørsmål om forskningen er utført på en tillitvekkende måte. Bekreftbarhet knyttes til om tolkningen 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 problemstillingen, og argumentasjon for ny innsikt (Holter 1996b). Valideringen i kvalitativ forskning foregår hele tiden og er vevd inn i framstillingen (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 selve intervjusituasjonen handler validitet for det første om tilliten til det 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 selv som en del av et politisk felleskap hvor de får anledning til å fremme sine argumenter i samtale med andre (Olsen 1978). Dersom samhandlingen 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 koblet til kvaliteten på selve intervjuet. Det dreier seg om graden av spontanitet, spesifisitet og relevans i ”svarene” som kommer fram. Dessuten handler det om i hvilken grad intervjueren følger opp og avklarer meningen i det som sies. Idealet er at fortolkningen skjer underveis i intervjuet ved at intervjueren forsøker å verifisere sin

fortolkning 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.

Gruppeintervju gir fordeler og ulemper

Gruppeintervju er en metode hvor selve intervjusituasjonen gir rom for at deltakerne har innflytelse over samhandlingen 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 den lokale kunnskapen informantene sitter inne med 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 samhandlingen 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, for eksempel om hvordan de beskriver den likestillingspolitiske situasjonen i kommunen og hva kommunen eventuelt gjør for å endre situasjonen. Det kommer sjelden fram uttalt motstand mot målet om økt likestilling, men aktiv eller passiv motstand blir likevel synlig når en ser hva som blir gjort eller ikke gjort i likestillingspolitikken (Pincus 1997). Gjennom gruppeintervju kan deltakerne gjennom forhandlinger om ”virkelighetsbeskrivelser” bidra til validering av datamaterialet.

Litteratur om gruppeintervju framhever at analysen kun foregår på gruppenivå, dvs mellom grupper (Brandth 1996). Jeg mener at analysen i tillegg kan gjennomføres på individnivå ved en sammenligning innen og på tvers av grupper. Individuer er enheter i mine analyser når jeg for eksempel studerer informantenes argumenter på bakgrunn av

kjønn og partitilhørighet. Følgelig har bakgrunnsegenskapene til deltakerne 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 elite-intervju, 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. Det har jeg erfart når 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 kan metoden bidra til å utvide repertoaret av metoder innen statsvitenskapelige studier. Avhengig av problemstillingen kan gruppeintervju kombineres med andre metoder, siden styrker og svakheter ved metodene er forskjellige.

2.4 Forforståelse

Forskeren inngår i en kontekst som på ulike måter påvirker forskningsprosessen. Teoretiske skoleretninger, politiske og/eller ideologiske verdier bidrar til forskerens sosialisering. Holdninger, meninger og forutinntatthet former forskerens forståelse av problemet (Harding 1986). Forskerens posisjon vil farge de begreper, kategorier, metaforer og modeller, dvs de språklige redskap vi er avhengige av for å beskrive våre fortolkninger av virkeligheten.

Mine teoretiske referanserammer omfatter kvinne- og kjønnsforskning og feministisk forskning, samt ”tradisjonell” organisasjonssosiologisk og statsvitenskapelig forskning. Som oppdragsforsker blir det faglige ståstedet påvirket av ulike faglige vinklinger og variasjon i forskningstemaer. Min faglige og politiske kontekst er mangfoldig.

Hvordan kan mitt faglige og politiske ståsted ha påvirket gjennomføringen av prosjektet om kjønnskvoltering? Det er vanskelig å si hva en påvirkes av og hvordan, fordi en selv er del av det samfunnet en forsker på. Jeg har imidlertid forsøkt å forholde meg bevisst til og reflektere over egen forforståelse og dens betydning for kunnskapsprosessen underveis i prosjektet.

3 Politisk representasjon og kjønnskvoltering

Diskusjoner om kvotering, og særlig kjønnskvoltering, 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 tilnærmet 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 en ellers gitt fordeling av forskjellige grupper i befolkningen, basert på bestemte kriterier (geografi, kjønn, etnisitet, sosial status, funksjonsdyktighet etc.). Kjønnskvoltering i politikken skal sikre et mest mulig likestilt medborgerskap for kvinner og menn.

Bruk av kvotering i politikken bygger på ideer om rettferdig politisk representasjon. Tradisjonelt har det vært vanlig å skille mellom sosial representasjon på den ene sida og meningsrepresentasjon på den andre. Et hovedspørsmål innen representasjonsteori har vært hvorvidt sosial bakgrunn kan eller bør være et krav til representativitet. Med tanke på kvinnerepresentasjon og kjønnskvoltering står dette spørsmålet sentralt.

Tradisjonelle demokratiteorier utfordres i dag av både sosiologiske og feministiske teorier. Teoriene søker å utvide demokratiet til nye grupper og nye samfunnsarenaer (Siim 2001). Jeg presenterer to innflytelsesrike feministiske demokratiteoretikere som har en felles visjon om et mer mangfoldig medborgerskap, inkludert kvinner og undertrykte sosiale grupper. Anne Phillips (1995) søker fornyelse av demokratiet gjennom kvinners tilstedeværelse i politiske organer, dvs ”a politics of presence”, mens Iris M. Young (1990, 2000) skisserer en deltakelse som bygger på anerkjennelse av forskjeller mellom sosiale grupper, dvs ”a politics of difference”. I dette kapitlet løfter jeg fram noen sider ved disse internasjonale, feministiske bidragene for å se om de har relevans i norsk sammenheng.

Kapitlet avsluttes med en drøfting av hva vi legger i kjønnskvoltering og hvordan vi kan forstå kvotering som fenomen. Er det en form for særbehandling av kvinner eller er det likebehandling som følge av tidligere særbehandling av menn? Til slutt beskriver jeg ulike former og arenaer for kvotering.

3.1 Sosial- og meningsrepresentasjon

Grunnen til at jeg tar opp forholdet mellom menings- og sosial representasjon er at forskere, spesielt internasjonale demokratiteoretikere, ofte legger mer vekt på det første enn det andre. 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 (Pitkin 1967).

Også geografisk, for eksempel mellom to så pass like land som Sverige og Norge, er det variasjoner. I Sverige tones betydningen av sosial representasjon ned til fordel for meningsrepresentasjon. I svensk statsvitenskap finns det en tradisjon for å framholde meningsrepresentasjon som en nøkkelfaktor i den demokratiske ordningen. Det uttrykkes så sterkt som at ”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 Norge 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 utvelging av kandidater til politiske verv (Valen 1966, 1988, Hellevik 1976, Hellevik og Skard 1985, Ringkjøb, Offerdal og Rose 1998). Dessuten er fylker med lav befolkningstetthet overrepresentert gjennom mandatfordelingen 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 modeller for hvordan det representative demokratiet skal fungere. Kjernen i modellen er at partiene går til valg på ulike programmer. Velgerne tar stilling til de ulike programmene, og stemmer på det partiprogrammet som best ivaretar deres interesser og krav. I løpet av valgperioden kan velgerne, med tanke på gjenvalg, vurdere hvorvidt representantene gjennomfører den politikken som de gikk til valg på.

Koblingene mellom velgerne og representantene er likevel ikke så sterke at velgerne kan styre den enkelte representant. Dessuten er det lite trolig at partiprogrammene kan være så

omfattende og detaljerte at velgerne får informasjon om hva partiene vil foreta seg fire år fram i tid. Politikerne vil alltid stå oppe i situasjoner hvor de mangler oppskrifter på hva de skal foreta seg (Phillips 1995). Tendenser til avideologisering i partipolitikken fører 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 deltar, om det for eksempel er menn eller kvinner, med tanke på hvilke beslutninger som tas?

3.2 Sosial representasjon og ”tilstedeværelsens politikk”

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. Phillips mener at velgernes interesser er bedre ivaretatt hvis befolkningen er representert av personer som deler deres erfaringer ut fra sosial status, enn hvis representantene deler folkets mer skiftende partipolitiske meninger. Som et supplement til meningsrepresentasjon argumenterer Phillips for ”tilstedeværelsens politikk”⁷. I likhet med norske valgforskere (bl.a. Valen 1966), mener Phillips at representantenes sosiale bakgrunn har betydning for politikken. Hvis for eksempel kvinner er underrepresentert når saker settes på dagsorden, drøftinger pågår og beslutninger tas kan det ha store konsekvenser. Uansett hvor sterk tro en har på bundet mandat i politikken har representantene betydelig autonomi. Derfor er det av betydning hvem representantene er, ifølge Phillips (1995:44).

”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 politikkenes 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 knyttet til å delta i fora hvor politiske beslutninger tas (Jonasdottir 1985).

⁷ 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.

”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 at mange av de som driver forskning omkring representativitet anser sosial representativitet for å være unødvendig. Kritikken i ”tilstedeværelsens politikk” retter seg mot å gjøre sosial- og meningsrepresentativitet til motpoler eller atskilte størrelser. Det blir problematisk hvis de to settes opp som motsetninger; 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 rettfærdige 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 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).

Ideene bak sosial representasjon reiser både praktiske og prinsipielle innvendinger. Noen vil med rette kunne innvende at hvis én gruppe, for eksempel kvinner, skal ha rett til å bli representert, er det mange andre grupper som kan kreve samme retten. Det vil ikke være legitime grunner for å skille mellom gruppene. Jeg finner det ikke vanskelig å erkjenne at det kan være problematisk å bestemme hvilke grupper som skal sikres tilstedeværelse i folkevalgte organer. Det er likevel absurd om kravet til ”å speile befolkningen” drives ut i sin ytterlighet. Mer rettfærdig representasjon må bygge på historiske analyser av hvem som har vært utstengt fra politisk virke, - hvem som er de marginaliserte gruppene. I tillegg må en sette den politiske dagsordenen i sentrum. De grupper som kan tenkes å ha innflytelse på innholdet i politikken må omfattes av ”tilstedeværelsens politikk” (Phillips 1995:47). Jeg slutter meg til Phillips som mener at kvinner og etniske minoriteter er grupper som framtrer tydelig i en slik sammenheng.

For det andre møter tanken om sosial representasjon klassiske, liberale innvendinger om at representativt demokrati verken skal eller bør skille mellom borgerne på grunnlag av forskjellige gruppeidentiteter. Alle individer er like for loven uavhengig av sosial eller kulturell bakgrunn (Rawls 1971). Politikk har til hensikt å utjevne, ikke framheve, forskjeller. Staten skal handle nøytralt for å sikre rettighetene til alle borgere, hevder liberalismen. Likevel har forskjellstenkning alltid vært en del av diskusjonene omkring liberalt demokrati. Forskjeller i ideer og meninger har vært anerkjent som legitime for politisk representasjon, mens forskjeller i sosial status i mindre grad har vært ansett som politisk relevant (Squires 1996).

Regler om kjønnskvoltering anerkjenner sosial representasjon eller ”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 grupperepresentasjon, ikke bare som en form for sosial representasjon, men som grunnlag for å fremme ulike perspektiver.

3.3 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 bakgrunn i meninger og politiske partier og *interesser* basert på sosial status og geografi, framsettes *identitet*⁸ på bakgrunn av sosial eller etnisk gruppetilhørighet som et aspekt for politisk representasjon (Young, 1990, 2000, Phillips 1995, Squires 1996). Jeg benytter begrepet pluralistisk representasjon⁹ som en tredje form for representasjon, i tillegg til sosial- og meningsrepresentasjon.

⁸ Flere betegnelser brukes om en slik form for grupperepresentasjon. At gruppetilhørigheten bygger på identitet er en betegnelse som brukes hyppig (Young 1990, Squires 1996). 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 og felles kultur. Individer med ulik gruppetilhørighet bringer med seg ulike erfaringer og perspektiver, dvs at perspektivene blir mangfoldige, derav pluralistisk representasjon.

⁹ Jeg kunne ha brukt begrepet grupperepresentasjon, men det bringer assosiasjonene mer over mot sosial representasjon.

Politiske teori utvikles i en kontekst. Utvikling av nyere feministisk demokratiteori kom som en reaksjon på at politisk liberalisme ikke lanserte løsninger på dypfølt urettferdighet blant grupper av mennesker. Individet, slik det framstilles innen liberalismen (Rawls 1971), er knytta til den hvite middelklassemannen som norm. Innen liberalismen forblir livsvilkårene for kvinner og minoriteter usynlige og utematiserte (Fjørtoft 1999). Disse forholdene avfødte kritikk av eksisterende teorier og utvikling av nye (Okin 1989, Young 1990 og 2000, Fraser 1997).

Siste halvdel av det 20. århundre kjennetegnes av en økende interesse for representasjon fra *sosiale grupper* 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 samhörighet med hverandre på bakgrunn av felles erfaringer og perspektiver (Young 1990)¹⁰. Young legger vekt på organisering av sosiale grupper i det sivile samfunn. Hun ønsker å legge vekt på økt demokratisering ”nedenfra”. Argumentene kan imidlertid også benyttes i forhold til deltakelse i folkevalgte organer.

Eksempler på politiske bevegelser som har sitt utspring i sosial gruppetilhørighet er i norsk sammenheng etableringen av Sametinget i 1989 og Kvinnelista ved kommunevalget i Vågan 1999, og internasjonalt etableringen av Maori-partiet på New Zealand i 1979 og etableringen av kvinnelista på Reykjavik, Island, i 1982 (Phillips 1995, Squires 1996, Bergquist m.fl. 1999). Ordningen 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).

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 defineres som statistisk representativitet etter

¹⁰ Sosial grupper er forskjellig fra interessegrupper og ideologiske grupper. Interessegrupper har en felles målsetting, ønsker om en gitt politikktutforming 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.

demografiske eller andre kjennetegn (Østerud 1996:192). Sosial representasjon omfatter med andre ord objektive bakgrunnsvariabler som alder, kjønn og yrke. Sosiale bakgrunnsvariabler fokuseres likevel 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).

Pluralistisk representasjon handler om å omforme demokratiet gjennom å inkludere nye politiske aktører i den politiske offentlighet. Det er ønskelig at et mangfold av ulike sosiale erfaringer og perspektiver skal være representert (Young 2000). Individuer er posisjonert i ulike sosiale grupper. Forskjellig posisjonering gir ulike erfaringer og historier, og ulike forståelser av og kunnskap om samfunnet. Anerkjennelse av forskjeller mellom ulike sosiale grupper vil kunne redusere undertrykkningen i samfunnet. Mangfold av perspektiver vil både kunne bidra til å endre den politiske dagsorden og gi bedre politiske beslutninger (Young 1990, Phillips 1995, Rönnblom 2001). Slik sett etterspør pluralistisk representasjon eksplisitt dimensjoner som når utover sosiale bakgrunnsvariabler. ”Det pluralistiske” går på tvers av kjønn, alder og yrke.

Et annet forhold som skiller sosial og pluralistisk representasjon er relasjonene mellom individene. Medlemmer av sosiale grupper (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). Stabile og forpliktende relasjonelle forhold finnes vanligvis ikke mellom individer som kategoriseres etter sosial representasjon.

Sosial representasjon, forstått som statistisk representasjon, er nødvendig, men ikke tilstrekkelig for å ivareta pluralistisk representasjon. Befolkningen kan være tilfredsstillende statistisk representert uten at minoriteter som for eksempel etniske minoriteter, funksjonshemmede eller homofile er representert. Det er imidlertid forskjell mellom marginalisering på bakgrunn av kjønn og minoritetsgrupper, fordi kvinner ikke er en minoritet. Kjønn er en sentral variabel i både sosial og pluralistisk representasjon. 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. Dessuten er det lite oppmerksomhet retta mot hvilke grupper av kvinner (og menn) som deltar i politikken. Sametinget består for eksempel av 18% kvinner. 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, funksjonsfriske representanter med relativt høy utdanning og lønn (Svanes 1996).

Det norske kvoteringsystemet signaliserer anerkjennelse av mangfold i erfaringer og perspektiver *på langs*, dvs med bakgrunn i kjønnsstilling, men i mindre grad *på tvers*, dvs ulike sosiale grupper. I lys av den økende bevisstheten om Norge som et flerkulturelt samfunn vil ideer om pluralistisk representasjon utfordre forholdet mellom kjønn, minoritetsgrupper og politisk representasjon.

Jeg ser det slik at kvotering for å øke kvinnerepresentasjon, institusjonaliserer "tilstedeværelsens politikk" og pluralistisk representasjon på bakgrunn av sosialt betinget gruppetilhørighet, i dette tilfellet først og fremst kjønnsstilling. Men prinsippene vil i like stor grad ha gyldighet for representasjon av minoritetsgrupper. Vi skal i det følgende se nærmere på hva som ligger i begrepet kjønnskvoltering.

3.4 Hva er kjønnskvoltering?

Kvoltering og andre former for positiv særbehandling er tekniske begrep uten noen almen definisjon. Begrepene refererer til en rekke perspektiver og institusjonelle politikker eller tiltak for å åpne for rekruttering av spesielle demografiske eller sosiale grupper.

Definisjoner av kjønnskvoltering

I faglitteraturen er det vanlig å framstille kvoteringsordninger 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 vil opprettholde ulikheten, mens kjønnskvoltering bidrar til å utjevne forskjellene (Teigen 2000).

Andre ser kvotering som et virkemiddel for mer lik behandling av forskjellige grupper. Argumentene er at dagens system favoriserer hvite menn. Innafor et slikt system vil kvotering motarbeide ubevisste skjevheter i vurdering av kvalifikasjoner og samtidig utfordre tradisjonelle mål for hvilke kriterier som vektlegges ved rekruttering.

Favoriseringen av hvite menn fører til 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. Kriteriene ved utvelgelse er komplekse og sammensatte. De kan aldri bli så entydige at utvelgelsesprosessen ikke rommer grader av diskriminering. Dersom diskriminering bidrar til å redusere undertykningen av sosiale grupper i samfunnet, skulle det ikke bare være tillatt, men et moralsk krav å benytte diskriminering, hevder Young.

Ser vi på begrepet kvotering kan det defineres vidt eller snevert. En vid definisjon er ”positiv særbehandling på grunnlag av kjønn” (Nilsen 1984:48). Definisjonen vil i prinsippet kunne inkludere alle kjønnsspesifikke tiltak, som for eksempel kvinneretta tiltak i distriktpolitikken. I denne sammenhengen reserverer vi kvoteringsbetegnelsen til tiltak for å oppnå kjønnsmessig balanse i politiske posisjoner. Kvotering må da defineres som en snevrere form for positiv særbehandling, dvs ”å fastsette kvoter eller andeler som maksimums- eller minimumskvoter” (St.prp. nr. 122 1980-81:25). En fastsetter en viss kvote som skal reserveres for kvinner (eller menn), og velger så blant kandidater 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 en ellers gitt fordeling av de politiske posisjonene. Hege Skjeie (1985:11) mener at dersom kvoteringsbegrepet skal gi mening må det reserveres tiltak som både innebærer bruk av fortrinnsrett og formulerte

kvotemålsettinger. Kvoteringsreglene i kommuneloven gir det underrepresenterte kjønn fortrinnsrett til 40% av posisjonene i politiske utvalg.

Diskriminering sentralt i kvoteringsdiskursen

De aller fleste slutter seg i dag til målsettinger om økt kvinnerepresentasjon i politikken. Sentrale begrunnelser er rettferdighet, ressurser og interesser (Hernes 1982: 91).

Rettferdighetsargumentet slår fast kvinners rett til å delta på lik linje med menn der beslutninger tas, dvs et liberal-demokratisk prinsipp. Argumentet legger ikke vekt på hvorvidt innholdet i beslutningene vil endre seg som en følge av kvinnedeltakelsen. Ressursargumentet bygger på komplementariteten mellom kjønnene. Samfunnet skulle benytte all tilgjengelig kompetanse på en bedre måte. Når kvinner ikke er med i besluttede organer betyr det en sløsing med talenter og verdifulle erfaringer, dvs et økonomisk-politisk prinsipp. Interesseargumentet handler om at kvinner og menn har forskjellige og ofte motstridende interesser. En fortsatt mannsdominans medfører undertrykking av kvinners interesser. Interesseargumentet er et sosialistisk prinsipp som bygger på interessekonflikter og kjønnskamp.

Går en over til å diskutere spørsmål om *hvordan* oppnå en likere fordeling av kvinner og menn, er derimot meningene mange og sterke. Diskusjonene sirkler omkring hvorvidt kvotering kan betraktes som diskriminering eller ikke-diskriminering. Jeg vil her gå inn på et par av de sentrale diskursene.

Motsetningene i diskusjoner om kjønnskvoltering handler om hvorvidt slike virkemidler motarbeider diskriminering og fremmer rettferdighet, eller om de rett og slett krenker likebehandlingsprinsipper. Mari Teigen (2000) legger vekt på at forsvarere og motstandere av positiv særbehandling¹¹ ser verden forskjellig. Forsvarerne av kvotering mener at kvinner blir diskriminert i utvelgelsesprosessen fordi tradisjonelle mannlige egenskaper vurderes høyere enn kvinnelige. Lav kvinnerepresentasjon er derfor et resultat av kulturelle normer og gruppebetingede handlinger. Motstanderne vurderer derimot utvelgelsesprosessen som relativt rettferdig ut fra relevante kriterier for politisk lederskap. Kvinners underrepresentasjon blir med andre ord vurdert som et resultat enten av at færre

¹¹ Teigen (2000) tar opp forhold som angår positiv særbehandling (affirmative action), noe som kan omfatte flere virkemidler enn kjønnskvoltering. Argumentasjonen er likevel relevant også for diskusjoner om kjønnskvoltering som virkemiddel.

kvinner enn menn er kvalifiserte for politiske posisjoner eller at kvinner ikke ønsker slike posisjoner.

Det diskursive hegemoniet omkring likebehandling og utvelgelse på bakgrunn av kvalifikasjoner reduserer kvoteringsdebatten til å handle om diskriminering eller ikke-diskriminering. Er det mulig å finne strategier som bryter denne diskursive dominansen (Teigen 2000)? Liberalismens ideer om rettferdighet bygger på likebehandling av individer (Rawls 1971). Forskjellsbehandling innebærer følgelig diskriminering. Et slikt perspektiv avviser positiv særbehandling og kvotering som virkemiddel for å oppnå likestilling mellom kjønnene. Som et alternativ til likebehandling kan individuelle rettigheter knyttes til retten å bli behandlet som likeverdige individer. Individer har ikke rettigheter bare knytta til å bli vurdert på bakgrunn av kompetanse når de for eksempel søker utdanningsplasser, men de har krav på å bli behandlet som likeverdige og med den samme respekt som andre (Dworkin 1998, referert i Teigen 2000). På denne måten bygges en bro mellom individuelle rettigheter i forhold til likebehandling og en politikk som har som målsetting å oppnå likestilling på samfunnsnivå.

Ressursargumenter understreker at kvinner og menn har kunnskaper og erfaringer som utfyller hverandre, - kvinner kan bidra positivt på mannsdominerte områder og omvendt. Fokus trekkes dermed bort fra kvotering som diskriminering og over mot den organisasjons- og samfunnsmessige nytten ved å rekruttere kvinner til ulike posisjoner i samfunnet. Et diskursivt skift fra diskriminering over mot retten til å bli behandlet som likeverdige individer og nytteargumenter kan gi et større diskursivt rom for forhandlinger mellom motstandere og tilhengere av kjønnskvoltering.

Kvoteringsformer og -arenaer

En kan skille 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, selv om personen ikke er den best kvalifiserte, vel og merke hvis 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 en form for øremerking i og med at en viss prosentandel politiske posisjoner er forbeholdt hvert kjønn.

Kjønnskvoeringsregler kan være utformet på forskjellig vis. De kan enten være kjønnsnøytrale eller kvinnespesifikke (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.

På samme måte som kvoteringsregler kan ha ulik utforming, kan reglene gjelde for forskjellige samfunnsområder. Fire områder er gjenstand for kjønnskvotering eller andre former for positiv særbehandling:

1. Politiske organer. Disse kan igjen deles i to ulike typer:
 - a) Folkevalgte organer: Lover om kjønnskvotering til nasjonale, regionale og/eller lokale organer
 - b) Politiske partier: Vedtak om kjønnskvotering i politiske partier
2. Offentlig oppnevnte styrever 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 særbehandling handler ikke om kvotering, men er inspirert av slike ordninger. Mens kvoteringsregler i politikken og til offentlige utvalg sier noe om målet for kjønnsfordeling, for eksempel 40% av begge kjønn, regulerer positiv særbehandling i forbindelse med utdanning og arbeidsliv selve rekrutteringsprosessen. Reglene presiserer under hvilke forhold slike regler kan brukes og hvilke former for særbehandling som kan benyttes. Dette er svakere virkemidler enn regler om kjønnskvotering i politisk sammenheng (Teigen og Steen Jensen 1995). I det følgende konsentrerer jeg oppmerksomheten omkring rekruttering til politikken.

4 Kjønnskvotering i praksis

I dette kapitlet gir jeg eksempler på utbredelsen av kvoteringsordninger nasjonalt og internasjonalt. Beskrivelsene bygger på tidligere forskning og evalueringer av kjønnskvotering. Jeg redegjør for kvinnerepresentasjonen på lokalnivået i Norge og hvordan ulike valgordninger har innvirkning på kvinneandelen. Gjennomgangen baserer seg på statistisk materiale og forskning i norsk og internasjonal sammenheng.

På bakgrunn teoretiske bidrag og empiriske erfaringer fra denne og andre studier har jeg utviklet tre kriterier for hva som kan betegnes som et ”sterkt” i forhold til et ”svakt” kvoteringsregime. Studier av lovtteksten i kommuneloven danner utgangspunkt for å vurdere ”styrken” i det norske regimet og sammenligne dagens regler med reglene slik de tidligere var utformet i likestillingsloven. Hovedspørsmålet i denne empiriske delen av studien er: *Hvor ”sterkt” er kvoteringsregimet i kommuneloven?*

4.1 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 valg. Politiske partier som ikke formelt har vedtatt kjønnskvotering kan likevel ha tradisjon for å rekruttere kvinner til politikken fordi det oppfattes som en måte å konkurrere om velgerne på, dvs at kvotering er en uformell norm.

Kjønnskvotering i det representative demokratiet

I Skandinavia tror mange at bruk av kjønnskvotering og det som kalles for positiv særbehandling er nordiske fenomener som vi ikke finner andre steder.

Kvoteringsordninger er imidlertid mer utbredt enn som så. Eksempler fra Sør-Amerika, Afrika og Asia kan, i tillegg til eksempler fra noen nordiske land, vise hvilke kvoteringsordninger som benyttes rundt i verden.

I 1991 vedtok Argentina, som det første landet i verden, lov om kjønnskvotering til nasjonalforsamlingen. Loven kom etter press fra kvinnelige politikere og med støtte fra

president Carlos Menem. Reglene krever minimum 30% kvinnelige kandidater på partilistene. Kvinnene skal fordeles slik at de har reelle muligheter til å bli valgt. Partilister som ikke oppfyller kravet blir forkastet. Det førte til en økning fra 4% til 28% kvinner i løpet av en 6-årsperiode (Jones 1998). Kvoteringsreglene på nasjonalt nivå i Argentina har hatt ”smitte-effekt” på lavere nivå, fordi de fleste provinsene og kommunene har vedtatt lignende ordninger.

I tillegg til Argentina har Bolivia, Brasil, Costa Rica, den Domenikanske republikk, Ekvador, Panama, Paraguay, Peru og Venezuela innført kjønnskvoltering. Loven krever fra 20 – 40% kvinnelige kandidater på partilistene til valg av nasjonalforsamling, men det finnes lite sanksjoner dersom reglene ikke følges. I disse landene har reglene hatt mer begrenset betydning for kvinneandelen. I gjennomsnitt har kvinneandelen økt fra 8 til 13%. Økningen kan betegnes som stor, men den er liten i forhold til målsetningene (Htun og Jones 2000).

Namibia har utarbeidet kvoteringsregler for valg til lokale folkevalgte organer. Reglene stiller krav om at 25% 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% 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 de lavere kaster skal være representert. Dette har økt kvinneandelen betraktelig uten at det finnes noen samlet oversikt (Weaver 2000).

I Norden er det bare Finland og Norge som har lover om kjønnskvoltering i det representative politiske systemet. I Norge var dette først tatt inn i likestillingsloven i 1981. Fra 1993 er kvoteringsregler også tatt inn i kommuneloven. Finland innførte kjønnskvoltering i 1986, men bestemmelsen ble opphevet i 1988, for så å bli innført igjen fra 1995 (Borchorst 1999).

Mange land har altså de senere år vedtatt lover om kjønnskvoltering, men de har i varierende grad lyktes i å oppnå lik kjønnsfordeling i folkevalgte organer. Kvoteringsregler utformes forskjellig, men for at de skal gi ønskede effekter er det visse kriterier som må være oppfylt. Dette kommer jeg tilbake til.

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 kandidat-kvotering.
2. Kjønnskvoltering med tanke på partidemokratiet. Dette er regler for utvelgelse av personer til posisjoner i den interne partiorganisasjonen, dvs parti-kvotering (Bergquist m.fl. 1999).

De to formene for kvotering har en 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 utformingen av reglene.

Figur 4.1 Kjønnskvoltering i politiske partier i Norden 1974 – 1997

Land	Politisk parti	Partikvoter	Kandidatkvoter
Danmark	Sosialistisk 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-	

Hentet fra Christensen (1999)

Danmark har i begrenset grad benyttet kvoteringsregler for å øke kvinneandelen. Både Sosialdemokratene og Sosialistisk folkeparti avvirket ordningen med kjønnskvoltering i 1996. 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 utviklingen i Sverige, med unntak av De grønne som vedtok partikvoltering i 1983. Det svenske sosialdemokratiske partiet har imidlertid praktisert ”Varannan Damenars”, dvs at valglistene siden 1980-tallet skulle bestå av annenhver kvinne og mann (SOU 1987:19).

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%. De første partiene vedtok kvoteringsregler på 1970-tallet. I dag er det bare Høyre og FrP som ikke har noen form for kvoteringsregler i partiene. Politiske partier i Norge har i større grad enn sine nordiske søsterpartier tatt i bruk kjønnskvoltering for å øke kvinneandelen (Bergquist m.fl. 1999).

Den omfattende bruken av kjønnskvoltering i Norge kan komme av at vi har en lang tradisjon for 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 systemet (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 kvoteringsregler i politikken var imidlertid Peronistpartiet i Argentina. Partiet innførte kjønnskvoltering tidlig på 1950-tallet. Det skjedde som en direkte følge av lobbying fra Eva Peron. 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% i 1952 til 22% 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% 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. Eksempler fra El Salvador og Nicaragua viser at partiene med kvotering har en kvinneandel på henholdsvis 33% og 22%, i forhold til partier uten som hadde hhv 14 og 4% (Htun og Jones 2000).

Det engelske Labour innførte i 1990 et omfattende kvoteringsprogram. Det omfattet bl.a. bestemmelser om at minst 40% av de som har verv i partiorganisasjonen på nasjonalt og regionalt nivå skal være kvinner. Dessuten hadde partiet en målsetting om 50% kvinner i parlamentet i løpet av en tiårsperiode, dvs ved hjelp av tre valg. Valget i England bygger på flertallsvalg i enmannskretser, og reglene var utformet på følgende måte: Kvinner skulle være kandidater til 50% av plassene hvor Labour skulle ha nye representanter, dvs der de sittende representanter ikke tok gjenvalg, og til 50% 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. Ordningen 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 kjønnskvalotering i det eksisterende valgsystemet hvis en ønsker å endre kjønnsfordelingen i politikken (op.cit).

Kjønnskvalotering i partipolitikken kan ha smitte-effekt over på andre partier dersom det påvirker konkurransen om velgerne. De grønne i Vest-Tyskland bestemte for eksempel at de skulle ha annen hver kvinne og mann på partilisten 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.

4.2 Kvinnerepresentasjon og valgordninger

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

Kvinneandelen i lokalpolitikken

Som det går fram av tabell 4.1. har kvinner blitt sterkere representert i kommunale, folkevalgte organer de siste tiåra. Kvinneandelen i kommunestyrene har imidlertid på hele 90-tallet ligget ca 10% under kvinneandelen på Stortinget.

Tabell 4.1 *Kvinneandel i kommunestyre, formannskap, politiske utvalg og blant ordførere 1975-1999*

	1975	1979	1983	1987	1991	1995	1999
Kommunestyre	15,4	22,8	23,8	31,2	28,5	32,2	34,3
Formannskap	*	15,3	22,0	28,0	28,0	35,9	38,0
Politiske utvalg	*	*	31,2	36,1	36,4	39,4	44,0
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
Varaordfører	*	16,7	33,3	38,9	27,5	28,9	33,3

Kilde: Statistisk Sentralbyrå og Organisasjonsdatabasen

*Data ikke tilgjengelig

** Både ordførere, varaordførere og ledere i politiske utvalg

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%. 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 var omtrent like.

Etter valgene i 1995 og 1999 har kvinner vært ”overrepresentert” i formannskapene i forhold til i kommunestyret. Økningen i kvinneandel i formannskapene har altså vært større enn i kommunestyret. Det betyr at de politiske partiene inkluderer kvinner i formannskapet i større grad enn kvinners andel i kommunestyret skulle tilsi.

Det samme gjelder 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 utviklingen i kvinneandelen i politiske utvalg. Gjennomsnittstallene skjuler imidlertid store forskjeller mellom kommunene. Andelen kvinner i kommunestyrene varierer i inneværende periode fra 8 til 62%. Det finnes fortsatt 4 formannskap (1%) uten kvinner, mens 9% av kommunene har kvinner i flertall i formannskapene (Vabo og Stigen 2000). På fylkesbasis varierer gjennomsnittlig kvinneandel fra 27% i Aust-Agder til 42% i Oslo (Nationen 24.01.02).

Før vi drøfter de politiske utvalgene nærmere, vil jeg knytte noen kommentarer til kjønnsfordelingen i lederposisjonene i lokalpolitikken. Kvinners innpass i lederposisjoner har en annen utvikling enn i de politiske organene. 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 dag er hver fjerde leder av politiske utvalg kvinne, til tross for at kvinneandelen i utvalgene er 44%. Andelen kvinnelige ordførere økte minimalt fra 1975 til 1983. Deretter gjorde den et hopp ved de to neste valgene, særlig ved valget i 1991. Siden har økningen igjen vært minimal og med en liten tilbakegang ved siste valg. Fortsatt er 5 av 6 ordførere menn.

Kvinner er i større grad representert blant varaordførerne. Der gjorde kvinneandelen et sprang på hele 17% ved valget i 1983. Også ved valget i 1987 var det en markant økning. Siden har det vært en reduksjon i kvinneandelen og den har stabilisert seg rundt 30%. 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.

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 over. Tabell 4.2 viser en oversikt fra valgene i 1995 og 1999 over kvinneandel i alle utvalg i kommunene inndelt i ulike kategorier¹². 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 % kvinner (kategori 1). Vi ser også at en liten andel utvalg har under 40% menn (kategori 3). Til sammen viser tabellen at kjønnsfordelingen er ”forskriftsmessig” i 2 av 3 utvalg (kategori 2). Kjønns sammensetningen i formannskapene, som formelt er de mest innflytelsesrike posisjonene, deler seg i 2 halvdel: én som holder seg innafor 40%-regelen (kategori 2), og én som ikke har tilfredsstillende kjønnsfordeling i forhold til loven.

Tabell 4.2 *Variasjoner i kvinneandel i politiske utvalg etter valget i 1995 og 1999*¹³ (prosent)

Utvalg	Kategori 1 < 40% kvinner	Kategori 2 40 – 60% kvinner	Kategori 3 > 60% kvinner
1995			
Politiske utvalg	29	64	7
Formannskap	47	49	4
1999			
Overordna politiske utvalg	22	76	2
Formannskap	43	54	3

Andelen utvalg som oppfyller kvoteringsreglene har økt. En noe større andel politiske utvalg og formannskap har i 1999 en kvinneandel i tråd med kommunelovens krav (kategori 2) sammenlignet med 1995. Økningen er naturlig nok størst for de politiske utvalgene, der kvoteringsreglene gjelder absolutt. Tabellen viser imidlertid at 24% av de politiske utvalgene (kategori 1 og 3) er valgt i strid med loven. Etter vedtak om at gjennomgående representasjon skal vike for kjønnskvolteringen fra valget i 1999, skal i prinsippet ingen utvalg ha mindre enn 40% kvinner. Beregningen er gjort på grunnlag av politiske utvalg med avgjørelsesmyndighet, dvs utvalg som omfattes av

¹² Kategoriene er konstruert for å synliggjøre hvor stor andel av politiske utvalg og formannskap som tilfredsstillt kravene i kommuneloven (kategori 2) og hvor stor andel som ikke gjør det (kategori 1 og 3).

¹³ Det er noe forskjell på hvilke utvalg som er med i datamaterialet fra valget i 1995 og 1999. Færre utvalg er inkludert i 1999, fordi kravet til at utvalgene skulle være overordnet var strengere (Vabo og Stigen 2000).

kvoteringsbestemmelsene i loven. Når vi benytter utvalgene som enheter får vi fram variasjonene i kjønnsfordelingen. I tillegg til at det er variasjoner mellom kommuner, er det store forskjeller mellom utvalg. Hvert fjerde politiske utvalg er valgt i strid med loven, til tross for at regler om kjønnskvoltering har vært virksomme ved to kommunevalg.

Neste halvparten av formannskapene oppfyller ikke 40%-andelen (kategori 1 og 3). 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.

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 teknisk utvalg, byggekomite og fjellstyrer. Det er imidlertid vanskeligere enn tidligere å sammenligne kjønnsfordelingen i ulike typer utvalg i og med at kommunene har mer sammensatte utvalg nå enn før.

Valgordninger virker inn på kjønnsfordelingen

Kan valgordningen bidra til å forklare hvorfor kvinneandelen i lokalpolitikken ikke øker mer enn den gjør? Her skal vi se på to forhold ved valgordningen som kan virke inn på kjønnsfordelingen i henholdsvis kommunestyret og de politiske utvalgene¹⁴. 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 kommunevalgordningen virker 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% lavere

Data skulle likevel være sammenlignbare, gitt at det ikke er store skjevheter når det gjelder kvinneandel i over- og underordna utvalg.

¹⁴ 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.

enn ”forventet” som en følge av velgernes listerettinger¹⁵. Det betyr at partienes nominasjonslister la opp til en kvinneandel på ca 40% i gjennomsnitt. Det er interessant å merke seg er at partiene ved valget i 1999 hadde nominert 38% kvinner på ”sikre” plasser, dvs færre enn ved valget i 1995. Velgerne reduserte altså kvinneandelen med ca 4% ved siste valg (Nationen 24.01.02).

Et mønster i utviklingen er at en 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 4.1. 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 kjønnsfordelingen i de politiske utvalgene. Grunnen er at 40%-reglen i det første tilfellet er knytta til resultatet av valget, men i det andre tilfellet 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 fordelingen i utgangspunktet være den samme, men her kommer listeforslagene inn som ”modererende” faktor. Vi kan tenke oss at partifordelingen 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 kjønnsfordelingen bli 5 menn og 2 kvinner, dvs en kvinneandel på knapt 30%. 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

¹⁵ Forventet 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.

gjorde det i eksemplet som er nevnt over, ville kjønnsfordelingen blitt en annen. Da ville opprykksreglene kreve at den borgerlige gruppa fikk inn 2 kvinner blant de 4 representantene, mens den sosialistiske gruppa fortsatt bare kan ha 1 kvinne av sine 3 representanter. Kvinneandelen ville da bli i overkant av 40%.

Det tyder imidlertid ikke på at valgmåtene gir store utslag på kjønnsfordelingen i de politiske utvalgene (Vabo og Stigen 2000). Vi finner kun små variasjoner i kvinneandelen som følge av valgmåte ved de to siste valgene.

4.3 ”Sterke” versus ”svake” kvoteringsregimer

Hva skal til for at kvoteringsreglene fungerer etter sin bokstavelige intensjon? Hvordan må et kvoteringsregime¹⁶ utformes for at det skal medføre realpolitiske endringer og ikke bare bli symbolpolitikk? For å gjennomføre politiske endringer kreves et entydig regelverk, kunnskap om forandringene som skal finne sted, at reglene ikke ”støter mot” annet regelverk (målkonflikter) og evalueringer av praksis. Regler om kvotering, og særlig kjønnskvoltering, er kontroversielle. Mange er uenige i innføringen av slike regler og motsetter seg gjennomføringen. For å oppnå resultater i form av økt kvinnerepresentasjon er det avgjørende at kvoteringsregimet utformes på en slik måte at aktørene ikke kan omgå det.

Et ”sterkt” kvoteringsregime

Ved utviklingen av kriteriene har jeg lagt vekt på å finne fram til betingelser som er nødvendige og tilstrekkelige for at kvoteringsregimet skal fungere i praksis. Jeg bygger på tidligere studier av kjønnskvoltering (Skjeie 1985, Jones 1998, Htun og Jones 2001), samt erfaringer fra kvoteringsregimet i likestillingsloven og fra denne studien. Jeg har kommet fram til at følgende kriterier må være oppfylt i et ”sterkt” regime:

Loven må være entydig og konkret

Loven må innholde

- a) konkrete målsettinger om minimumskvoter

¹⁶ Et regime kan defineres som en form for statsstyre, dvs en måte å organisere politisk makt. Et regime kan forstås som et svar på interessekamp og styringsproblemer (Østerud 1996:126). Et kvoteringsregime foreskriver hva regler om kjønnskvoltering omfatter, hvordan de skal gjennomføres, hvem som er ansvarlig for gjennomføringen etc. I tillegg omfatter regimet i denne sammenhengen gjennomføringen av reglene.

- b) regler om teknisk gjennomføring for å sikre målsettingene
- a) Lovreglene må inneholde konkrete mål om minimumskvoter, for eksempel 40% representasjon fra begge kjønn.
- b) Mål om minimumskvoter må enten knyttes til den endelige kjønnsfordelingen i det folkevalgte organet eller på annen måte utformes slik at kjønnsmessig balanse sikres i de aktuelle organer.

2. *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,
 - b) kontroll med at iverksettingen skjer forskriftsmessig og
 - c) sanksjoner dersom de finner uregelmessigheter.
- a) Gjennomføring av kvoteringsregler 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) Overordna myndighet må også ha hjemmel for å kunne kontrollere om kvoteringsreglene er fulgt.
- c) Sist, men ikke minst, må myndighetene kunne pålegge nytt valg dersom reglene ikke er fulgt.

3. *Evalueringer og tilpasninger*

- a) Den institusjonelle konteksten må tilpasses kvoteringsregimet.
 - b) Det må gjennomføres evalueringer og tilpasninger.
- a) 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) Det må foretas systematiske evalueringer og tilbakemeldinger av praktiseringen av kvoteringsregimet, slik at det kan foretas innstramninger og justeringer i forhold til praksis.

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. Hvis ett av kriteriene ikke er oppfylt er regimet ”moderat” og hvis to kriterier mangler har vi et

”svakt” kvoteringsregime. 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 reglene om kjønnskvoltering i kommuneloven plasserer seg i dette bildet.

4.4 Hva slags kvoteringsregime er kommuneloven?

Her vurderer jeg kvoteringsregimene i kommuneloven og likestillingsloven opp mot kriteriene for et ”sterkt” regime. Dermed kan vi sammenligne ”styrken” i de to regimene, - det ”gamle” og det ”nye”. Samtidig skal vi se at kommunelovens regler om kjønnskvoltering har endret seg siden de første gang ble vedtatt i 1992. Det vil si noe om utviklingen i kvoteringsreglene over tid. I det følgende sammenholder jeg kvoteringsreglene med de enkelte 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% av begge kjønn. Loven omfatter både forholdstalls- og flertallsvalg, men reglene er noe forskjellig utformet¹⁷. Likestillingsloven inneholdt også krav til 40% av begge kjønn, men loven omfattet bare flertallsvalg og ikke regulært forholdstallsvalg.

b) Kommuneloven har relativt konkrete regler om opprykk for representanter fra det underrepresenterte kjønn dersom valget ikke tilfredstiller 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 Ordninger for veiledning, kontroll og sanksjoner fra overordnet 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. Fylkesmannens praksis kommer jeg tilbake til i kapittel 6.

¹⁷ For flertallsvalg er reglene som nevnt knytta til selve valget, mens for forholdstallsvalg er reglene kobla til listeforslagene.

a) Både Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) og fylkesmannen har plikt til å informere og veilede 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 både overfor fylkesmannen og kommunene. Den gang likestillingsloven regulerte kjønnsfordelingen i politiske utvalg var Likestillingsombudet ekspert på området og de hadde ansvar for informasjon overfor kommunene.

b) Kontroll med gjennomføringen i kommunene er regulert gjennom kommuneloven § 59. 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 gjennomføres kontroller i varierende grad. Likestillingsombudet innhentet i sin tid oversikt over sammensetningen av politiske utvalg fra samtlige kommuner. Dette var en langt mer omfattende kontroll enn det som foregår i dagens system.

c) I dagens ordning har fylkesmannen anledning til å pålegge kommunene omvalg etter bestemte regler dersom de 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 tidligere regimer.

Kommuneloven oppfyller i utgangspunktet kriteriene under 2 a, b og c, mens likestillingsloven oppfylte 2 a og b.

3 Evaluering og tilpasning

a) Kvinneandelen i formannskapet avhenger av kjønnsfordelingen i kommunestyret, fordi formannskapet velges blant kommunestyrets medlemmer. Det er ingen form for kjønnskvoltering 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 regler til kvoteringsreglene i kommuneloven.

Valglovutvalget, som har gjennomgått den norske valgordningen, foreslår å dempe effektene av listerettinger, men ikke å fjerne mulighetene for listeretting (NOU 2001:3).

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 grupper søkte å omgå reglene om kjønnskvoltering 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 utformet 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. En 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 kjønnskvoltering) 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 det siste kommunevalget 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 er i gjennomsnitt 40% i utvalg valgt på grunnlag av gjennomgående representasjon mot 44% når representantene ikke utelukkende velges fra kommunestyret (Vabo og Stigen 2000:62). Med tanke på likestilling mellom kjønnene ser altså regleendringen ut til å virke etter hensikten.

Denne justeringen i kommuneloven modererer de negative effektene av valglovens muligheter til listeretteringer, fordi kvinneandelen i kommunestyret nå kun har betydning for sammensetning av formannskapet. For å oppfylle 40%-regelen i andre politiske utvalg skal representantene rekrutteres fra varamedlemmer til kommunestyret eller kandidater utenfor kommunestyret, dersom det er behov for det. Likestillingsloven var ikke tilpasset valgreglene, og det ble heller ikke foretatt innstramninger med tanke på å tette smutthull i loven.

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 av ”den institusjonelle kontekst” i og med at valglovens regler om velgerinnflytelse indirekte regulerer kvinnerepresentasjonen i formannskapet, jf kapittel 4.2 om valgordninger. Likevel er kommuneloven justert slik at de negative konsekvensene for kvinneandelen ikke gjelder for andre politiske utvalg. Konklusjonen blir at kommuneloven oppfylder kriteriene 3 a og b, i motsetning til likestillingsloven som ikke oppfylte disse kriteriene.

Så langt betegner jeg det nåværende kvoteringsregimet som ”sterkt” i og med at kommuneloven i stor grad oppfylder kriteriene til punkt 1, 2 og 3. Punkt 2 er oppfylt gjennom loven, men her er gjennomføringen avhengig av fylkesmannens praksis. Jeg utsetter altså den endelige konklusjonen om ”styrken” i regimet til vi har studert praktiseringen av veiledning, kontroll og sanksjoner i kapittel 6. Likestillingslovens kvoteringsregime vil jeg betegne som ”svakt” fordi det bare oppfylte kriteriene under punkt 1 a og 2 a og b. Totalt sett har det altså skjedd en styrking av kvoteringsregimet i forhold til likestillingsloven og en styrking gjennom endringer i kommuneloven over tid.

5 Mulige fylkesmannsroller

”Det er vi som styrer i Dovre, ikke fylkesmannen”, Dovre-ordfører Erland A. Løkken om fylkesmannens krav til omvalg av formannskap (Gudbrandsdølen Dagingen 16. november 1999).

Et sterkt kvoteringsregime innebærer aktiv veiledning og kontroll fra overordna myndighet. Hvis myndighetene skal sikre gjennomføringen av kvoteringsreglene må de følge opp. Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) ved fylkesmannsembetene har ansvar for veiledning og kontroll av iverksetting av kommuneloven overfor kommunene. Fylkesmennes ansvar for overvåkning av kommunene skaper rom for ulike fortolkninger og dermed varierende praksis. De teoretiske rammene jeg trekker opp i dette kapitlet skal bidra til analysen av spørsmålet: *Hvordan har fylkesmannen¹⁸ utformet sin rolle som veileder og kontrollør ved iverksettingen av kvoteringsreglene?* Spørsmålet besvares i kapittel 6.

Fylkesmannsembetet har tradisjonelt vært et viktig organ for å gjennomføre statlig politikk overfor lokalnivået. Embetene har ført tilsyn og kontroll med at lokalforvaltningen har fulgt opp statlige mål og prioriteringer, dvs at kontrollrollen har vært framtreddende. I den senere tid er imidlertid rollen utviklet i retning av fylkesmannen som dialogorgan overfor kommunene og som sammenbindingsorgan mellom forvaltningsnivåene (Jenssen og Kleivan 1999). Fylkesmannen har ansvar innen mange politikkområder som krever et spekter av ulike samhandlingsformer. Fylkesmannens oppgaver kan deles inn i følgende funksjoner (Vestheim 1995 referert i Jenssen og Kleivan 1999):

- Myndighetsorgan på vegne av sentrale myndigheter
- Rådgiver og veileder i statens lov- og regelverk
- Dialogorgan og bindeledd mellom forvaltningsorganene
- Tverrsektoriell samordner over etatsgrenser

Fylkesmannens aktiviteter i forhold til kommunelovens bestemmelser om kjønnskotering går hovedsakelig på de tre første funksjonene. For det første har

fylkesmannen som myndighetsorgan ansvar for kontroll av kommunene etter kommuneloven §59. For det andre har fylkesmannen embetsplikt til å veilede kommunene om innholdet i og tolkningen av kommuneloven. For det tredje skal fylkesmannen være formidler mellom departementet og kommunene.

Jeg studerer graden av veiledning og kontroll både ved valget i 1995 og 1999. Hensikten er å se om det skjer endringer eller om fylkesmennenes rolle er stabil over tid. Det kan ha skjedd endringer i fylkesmannens aktivitetsnivå som en følge av at reglene er blitt endret i perioden. Et mer entydig regelverk kan på den ene sida føre til mindre kommunikasjon mellom fylkesmannen og kommunene fordi det er mindre rom for tolkninger av reglene, dvs at reglene er klarere for iverksetterne. På den andre sida kan strammere regler medføre dialog mellom partene som en følge av at kommunene enten motsetter seg eller mener det er vanskelig å følge opp reglene.

Kapitlet gir først en gjennomgang av reglene for fylkesmannens kontroll med kommunene. Jeg redegjør for ulike perspektiver på stat-/kommuneforholdet og bygger opp fire idealtyper av fylkesmannsroller. Videre beskriver jeg hvilke metoder jeg har benytta for å innhente kunnskap om fylkesmannens roller i praksis.

5.1 Formelle regler, men rom for faglig skjønn

§ 59 i kommuneloven regulerer lovlighetskontrollen av politiske vedtak. Som et ledd i styrkingen av det lokale selvstyret er fylkesmannens automatiske lovlighetskontroll av kommunestyrevedtak opphevet gjennom den nye loven. Det er nå opp til kommunestyrets medlemmer å ta opp lovligheten av et vedtak, dersom minst tre medlemmer mener at kommuneloven ikke er fulgt. Fylkesmannens kontroll omfatter i grove trekk tre forhold, nemlig at saksbehandlingen, det vil si framgangsmåten, er korrekt, at vedtaket rent innholdsmessig ikke strider mot lovgivningen og at organet har myndighet til å fatte vedtak på dette området (Overå og Bernt 1997). Ugyldighet er betinget av at det er begått feil som faller inn under en av de tre kategoriene. Samtidig fører ikke feil automatisk til ugyldighet.

¹⁸ Saksbehandler med ansvar for kommuneloven §59: Lovlighetskontroll, opplysningsplikt m.v.

Avgjørelsen om ugyldighet henger sammen med hvilken betydning feilen antas å ha hatt. En saksbehandlingsfeil fører for eksempel ikke til ugyldighet med mindre det er en viss sannsynlighet for at feilen kan ha virket bestemmende for avgjørelsens innhold.

Fylkesmannen kan også kontrollere lovligheten av en avgjørelse på eget initiativ. Denne adgangen skal imidlertid ikke brukes til å gjeninnføre tilnærmet automatisk lovlighetskontroll. ”Det bør hefte usikkerhet ved vedtakets gyldighet før departementet/fylkesmannen benytter seg av denne myndigheten” (Rundskriv H-25/92: 8). Departementet ønsker ikke å gi bindende regler på området. Det er i stor utstrekning opp til fylkesmannens faglige skjønn å vurdere når adgangen skal brukes. Departementet nevner tre tilfeller hvor fylkesmannen har adgang til å foreta lovlighetskontroll av eget tiltak: 1) Når et kommunestyremedlem ønsker å fremme en lovlighetsklage, men ikke får et nødvendig antall representanter til å stille seg bak, 2) ved henvendelser fra andre enn kommunestyremedlemmer og 3) når media eller andre kilder tar opp saker om antatt ulovlige avgjørelser. Fylkesmannen kan altså kontrollere dersom noen *andre enn fylkesmannen* setter spørsmålet på dagsorden, eller hvis fylkesmannen får ”nyss” om at har forekommet feil.

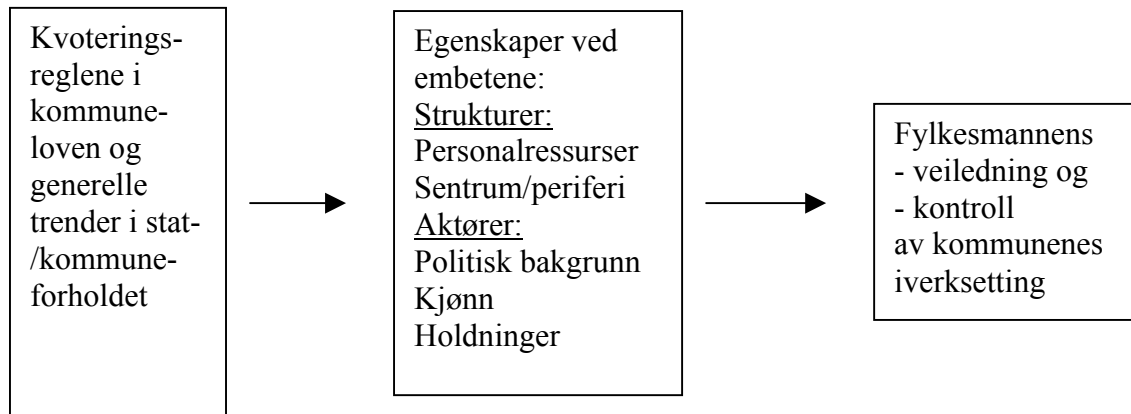
Ansvar for kontroll er desentralisert til det politiske systemet i kommunene, noe som kan trekke i retning av å svekke den statlige styringen av kjønnsbalansen i politiske utvalg. Muligheter til å foreta lovlighetskontroll på eget initiativ kan derimot styrke den statlige kontrollen, dersom fylkesmannen søker å utnytte handlingsrommet som ligger i loven. Uansett gir rommet for skjønn muligheter for store variasjoner mellom fylkesmennene.

Kommuneloven sier ikke noe eksplisitt om veiledning, men fylkesmannens rolle som rådgiver og veileder er nedfelt i fylkesmannsinstruksen. Fylkesmannsroller formes også av idealer om forholdet mellom staten og kommunene mer generelt. I det følgende skal vi se på noen aspekter ved stat-/kommuneforholdet.

5.2 Mellom statlig styring og lokal råderett

Dersom det er varierende praksis blant fylkesmennene, hva kan forklare slike variasjoner? Selv om vi ikke bygger på rene kausalmodeller i samfunnsforskningen, kommer en ikke

utenom at det ligger noen ideer om sammenhenger til grunn for forståelsen av handlinger og hendelser i samfunnet. Modellen viser hvordan fylkesmannens veiledning og kontroll varierer på bakgrunn av egenskaper ved fylkesmannsembetene:



Figur 5.1 Handlingslogikk i relasjonen mellom stat/fylkesmann og kommuner

I denne settingen er kommunelovens regler, sammen med mer generelle trender i relasjonen mellom sentral- og lokalnivået, basisen for samhandlingen mellom aktørene på de ulike nivåene. I tillegg spiller egenskaper ved det enkelte fylkesmannsembete inn. Strukturelle forhold som omfanget av personalressurser og sentrum versus periferi kan bidra til å hemme eller fremme fylkesmannens aktiviteter. Egenskaper ved aktørene som fylkesmannens politiske bakgrunn, kjønn og holdninger kan influere prioriteringer og engasjement i arbeidet. Til sammen har disse forholdene betydning for hvorvidt fylkesmannen, for å sette det på spissen, vil være passiv tilskuer eller aktiv deltaker overfor kommunene.

Lovregulering av kjønnskvoltering tilsier at staten ønsker sterkere innflytelse overfor kommunene på dette området enn det likestillingsloven la opp til. Statens direkte kontakt med kommunene ”materialiserer” seg gjennom fylkesmannens aktiviteter. Det har skjedd endringer i samhandlingen mellom fylkesmannen og kommunene ved at tradisjonell styring gjennom hierarkisk kontroll synes å bli nedtonet til fordel for integrasjonsmekanismer som dialog, samspill og partnerskap (Jenssen og Kleivan 1999). Den nye kommuneloven legger opp til å styrke det lokale selvstyret ved å nedtone statlige tilsyns- og kontrollordninger (St meld 23 (1992-93):54 ff).

Det er vanskelig å gi entydige svar på hvordan relasjonen mellom stat og kommune skal organiseres. Hva som betegnes som rasjonelle løsninger vil avhenge av hvilke kriterier som legges til grunn for vurderingen. To viktige kriterier for fornuftige løsninger er på den ene side effektivitet og på den andre legitimitet eller rettferdighet (Jenssen og Keivan 1999). Effektivitet handler om hva som er den mest hensiktsmessige arbeidsdelingen for å realisere gitte mål. Legitimitet/rettferdighet dreier seg om at berørte parter må kunne slutte opp om gjeldende ordninger mellom styringsnivåene. Selvstyre og effektivitet er egenskaper som oppfattes som positive når vi snakker om kommunal virksomhet, til tross for at verdiene kan være som ”ild og vann”. To ulike perspektiv vektlegger disse verdiene forskjellig.

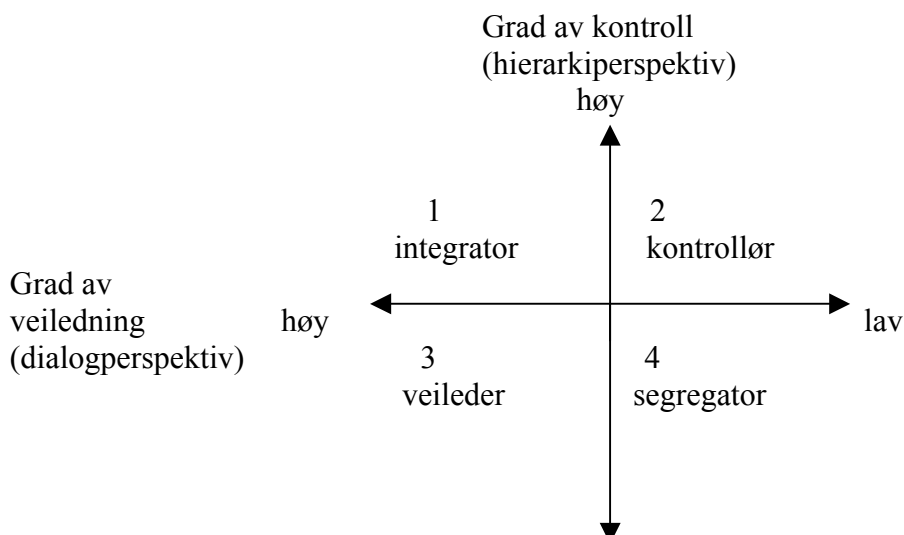
Hierarkiperspektivet ser kommunene som en del av et hierarkisk styringssystem, dvs at kommunene er statlige iverksettingsorgan for å realisere nasjonale målsettinger (op.cit:252), for eksempel likestilling i kommunalpolitiske organer. Likhet blant borgerne er uttrykk for rettferdighet innen dette perspektivet. Staten tar da i bruk hierarkiske kontrollordninger for å sikre størst mulig likhet mellom kommunene. Effektivitet er en av ideene bak en iverksettelsespraksis der kommunene gjennomfører sentralt initiert politikk. Kommunene skal utvikle standardiserte opplegg uavhengig av lokale forhold. Samhandlingsformen i et hierarkiperspektiv innebærer klare instruksjons- og kommandolinjer. Kommunene, som det lavere nivået i hierarkiet, forventes å ha begrenset behov for informasjon og deltakelse.

Et deliberativt eller *dialogperspektiv* ser stat-/kommuneforholdet som et partnerskap. Utgangspunktet her er at det ikke finnes fasitsvar på hva som er rettferdige løsninger. Men det må etableres prosedyrer som forutsetter deltakelse fra berørte parter. Gjennom dialog vil det komme fram ulike verdier og interesser. Deliberasjon vektlegger ikke makt og hierarki som koordineringsprinsipp. Det er derimot argumentene som teller i dette perspektivet. Demokratiske samhandlingsarenaer kan utvikle felles normer for hva som er rimelig å forvente av hverandre, dvs felles oppfatninger av hva som skaper oppslutning fra den annen part. Dialog om den likestillingspolitiske situasjonen i kommunene kan for eksempel avklare ulike synspunkter og forventninger blant aktørene. Kommunikative beslutningsprosesser kan ikke erstatte de tradisjonelle styringsformene knyttet til hierarkisk styring gjennom for eksempel lovregulering. De kan likevel bidra til å

forbedre samhandlingen mellom partene. Iverksetting av nasjonale lover og retningslinjer forutsetter både kontroll (hierarki) og veiledning/informasjon (dialog).

Når det gjelder kvoteringsreglene er de vedtatt ved lov av stortingspolitikerne. Det er likevel ikke gitt at rasjonaliteten i lovfesting av kjønnskvoltering er like innlysende for dem som berøres av endringene på lokalnivået. Selv om kommunene har vært inne i lovprosessen gjennom høringsrunden, har de ikke vært involvert i en gjensidig argumentasjonsutveksling med sentrale myndigheter. Dessuten kan reglene være kompliserte å gjennomføre rent teknisk, slik at kommunene trenger innføring i regelverket. Dialog mellom fylkesmannen og kommunene kan bidra til å bygge opp kunnskap om reglene, og på den måten virke legitimerende. I tillegg kan fylkesmannen som veiledningsorgan invitere til samhandling med kommunene om selve gjennomføringen av reglene.

Uavhengig av tema vil fylkesmennenes ivaretagelse av veiledning og kontroll overfor kommunene variere. Fylkesmennene vil tolke rollen sin forskjellig og dermed skjønsmessig legge ulik vekt på kontroll og veiledning og på kombinasjonen av rollene. På bakgrunn av dimensjonene kontroll/hierarki og veiledning/dialog har jeg kommet fram til at vi kan skille mellom fire mulige idealtyper av fylkesmannsroller ved gjennomføringen av lover og regler:



Figur 5.2 Fylkesmannens roller¹⁹

¹⁹ Når jeg illustrerer grad av kontroll og veiledning som et kontinuum på to akser, og ikke som en firefeltstabell, er det fordi jeg ønsker å understreke det dynamiske i modellen. Fylkesmennene kan plassere

Når fylkesmannen opptrer som integrator i relasjonen mellom staten og kommunene betyr det at forvaltningsnivåene ses under ett (Offerdal og Larsen 2000). Fylkesmannen som kontrollør eller veileder betyr som betegnelsen tilsier at de i størst grad vektlegger hhv kontroll og veiledning. Dersom fylkesmannen framstår som segregator søker fylkesmannen å skille mellom nivåene for offentlig politikk²⁰.

Hvis vi ser på kommuneloven omfatter grad av kontroll både lovlighetskontroll som følge av lovlighetsklager fra kommunene og fylkesmannens kontroll på eget initiativ. Ved høy grad av kontroll utfører fylkesmannen lovlighetskontroll både på eget initiativ og som følge av klager. Kontrollen av kjønnsfordelingen omfatter da for eksempel alle formannskap eller flere politiske utvalg i tråd med hierarkiperspektivet. Ved lav grad av kontroll gjennomføres bare kontroll som følge av innkomne klager.

Grad av veiledning omfatter fylkesmannens veiledning og informasjon overfor kommunene i forkant av og etter kommunevalget. Ved høy grad av veiledning og informasjon er fylkesmannen aktiv overfor kommunene både før og etter kommunevalget. Dialogen før valget kan være av betydning for å oppgradere kunnskapen i kommunene og dermed gjøre iverksettingen smidigere. Dersom fylkesmannen inntar en passiv rolle i forhold til veiledning før valget og bare veileder i etterkant, definerer jeg det som lav grad av veiledning.

Ved høy grad av både kontroll og dialog opptrer fylkesmannen som integrator (posisjon 1). Dialog og veiledning kan oppfattes å stå i konflikt med kontrollørrollen. Jeg søker likevel å forene dem her, for å synliggjøre en rolle der fylkesmannen benytter både gulrot og pisk. Når begge disse verdiene er høye søker fylkesmannen å trekke kommunene inn som viktige ledd i gjennomføringen av nasjonal politikk på lokalnivået. For å integrere kommunene benytter fylkesmannen den doble strategien med både kontroll og veiledning. På denne måten kan en bidra til å skape jevn kjønnsfordeling slik intensjonene er fra lovgiver, og samtidig søke å skape oppslutning om politikken gjennom dialog og kommunikasjon med kommunene.

seg i ulike posisjoner på aksene fra høy til lav grad av veiledning og kontroll. De kan også skifte fra én posisjon til en annen i diagrammet.

²⁰ Begrepene integrator, kontrollør, veileder og segregator kan gi både positive og negative konnotasjoner. Kontrollør og segregator gir gjerne negative assosiasjoner, mens integrator og veileder ofte assosieres med

Den neste idealtypen vektlegger kontrollrollen (posisjon 2). Dette er hierarkimodellen i rendyrket form. Kommunene anses for å ha begrenset behov for informasjon om kvoteringsreglene. De er instrumenter som skal gjennomføre den vedtatte nasjonale politikken, uten veiledning fra sentrale myndigheter, men ved utstrakt bruk av kontroll.

Ved høy grad av veiledning og lav grad av kontroll rendyrker fylkesmannen veilederrollen ut fra et partnerskapsperspektiv (posisjon 3). Kommunene skal motiveres, men ikke tvinges til å følge statlige pålegg og retningslinjer. Fylkesmannen informerer og veileder om kvoteringsreglene før og etter valget, men embetet foretar ingen omfattende lovlighetskontroll av kjønnsfordelingen på eget initiativ.

Dersom fylkesmannen gjennomfører lav grad av både kontroll og veiledning opptrer fylkesmannen som segregator (posisjon 4). Fylkesmannen ser kommunen som en selvstendig politisk enhet som skal vurdere gjennomføringen av kvoteringsreglene med basis i lokale forhold, dvs en rendyrking av kommunal autonomi. Dette gir stort rom for lokale tilpasninger av regelverket.

Høy grad av kontroll med kvoteringsreglene fra fylkesmannen sin side vil virke sentraliserende i den forstand at embetene er ledd i den statlige styringen fra departementsnivå ned til kommunene. Når høy grad av kontroll kombineres med høy grad av veiledning kan nasjonale mål, for eksempel likestilling, nås i forståelse med kommunene, fordi veiledning om mål og virkemidler kan tenkes å skape oppslutning omkring reglene. Embeter som utøver lav grad av kontroll og veiledning vil gripe mindre inn i det kommunale selvstyret. Dette gir kommunene stort spillerom, og embetene kan virke som en buffer mellom departementet og kommunene (Lågbu 1995). Når fylkesmannens praksis varierer, vil altså kommunene ha varierende grad av selvstyre.

Signalene fra staten er imidlertid tvetydige. På den ene sida er lovgivning et sterkt virkemiddel og et signal om at kjønnsmessig balanse i politikken er et område hvor sentrale myndigheter ønsker å styre utviklingen. Samtidig er trenden at statens kontroll med kommunene skal tones ned. Samhandlingen mellom staten og kommunene skal bygge på partnerskap og dialog. Muligheter for statlig styring er ytterligere redusert ved

noe positivt. Når jeg har valgt å benytte disse begrepene er det utelukkende pga deres beskrivende karakter, ikke som positive eller negative karakteristikk.

at det ikke er etablert tilbakemeldingsrutiner på feltet. Det finnes for eksempel ikke systematiske oversikter over antall kvoterings saker behandlet av fylkesmennene. Manglende data svekker mulighetene for evaluering. Jeg antar at disse doble signalene gir rom for stor variasjon i fylkesmannsroller overfor kommunene. Noen fylkesmenn vil være aktive deltakere i gjennomføringen av kjønnskvotering på bakgrunn av reguleringen i lovverket og signaler om vektlegging av dialog med kommunene, mens andre vil være passive tilskuere, for eksempel som følge av at kontrollaspektet er dempet i kommuneloven.

5.3 Metoder

Spørsmål som angår fylkesmennenes veiledning og kontroll belyses ved hjelp av data fra telefonintervju med saksbehandlere i alle fylkesmannsembeter²¹. Intervjuene er gjennomført i to runder. Intervju om valget i 1995 ble gjennomført høsten 1998. I tillegg ble intervju fra valget i 1999 gjennomført høsten 2000. Datamateriale fra begge intervjurundene brukes til å beskrive praksis blant fylkesmennene.

Hvilken rolle fylkesmannen inntar, jf figur 5.2, vurderes på bakgrunn av aktiviteten etter valget i 1995. Det blir for komplisert å forholde de idealtypiske fylkesmannsrollene til flere tidspunkt. Dessuten blir det tilnærmet umulig å si noe om mulige årsaker til fylkesmannens tilpasning dersom jeg ser på ulike tidspunkter. Datamaterialet fra valget i 1999 brukes til å belyse hvorvidt det skjer endringer over tid.

Jeg analyserer mulige forklaringer på variasjoner fylkesmennene imellom på bakgrunn av egenskaper ved strukturer (ressurser, sentrum/periferi) og aktører (politisk bakgrunn, kjønn, holdninger). Å forklare forskjeller i likestillingspolitisk aktivitet på bakgrunn av noen enkeltfaktorer er utvilsomt for enkelt. Det er heller slik at enkelte variabler gir grunnlag for kvalifiserte drøftinger omkring hvordan datamaterialet kan fortolkes.

Studien omfatter et lite antall enheter (fylkesmannsembeter) og en skal derfor være forsiktig med å trekke bastante konklusjoner. Det er spesielt følsomt å presentere andeler i denne sammenhengen, fordi små tall gir stort utslag på den prosentvise fordelingen. Men

²¹ Én saksbehandler ønsket ikke å delta i undersøkelsen i 1998 fordi hun ble ansatt etter at kommunevalget i 1995 var gjennomført. Av den grunn hadde hun ingen erfaringer med iverksetting av kvoteringsreglene.

studien gir en oversikt over samtlige embeter, dvs hele populasjonen, og det gir derfor mening å anskueliggjøre antall som faller i den ene og den andre kategorien, for eksempel hvor mange fylkesmenn som sier at de har informert kommunene i forkant av valget og hvor mange som ikke har gjort det.

Intervjuene ble gjennomført med basis i en intervjuguide. Temaene var informasjon fra KRD, veiledning overfor kommunene, klager, lovlighetskontroll og vurdering av/holdninger til kjønnskvotering. Intervjuene var delvis strukturerte, men informantene ble oppfordret til å trekke inn forhold som de mente var viktige for å belyse iverksettingen av kvoteringsreglene.

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

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.

6 Fylkesmannen – integrator eller segregator?

Her presenterer jeg empirien fra ”fylkesmannsundersøkelsen” på følgende måte: Først beskrives veiledningen som har funnet sted fra fylkesmennene overfor kommunene, men også i noen grad KRD sin veiledning overfor fylkesmenn og kommuner. Dernest ser jeg på hvilke kontrolltiltak og sanksjoner, dvs lovlighetsklager og lovlighetskontroll på eget initiativ, som er gjennomført i fylkesmannens regi ved valgene i 1995 og 1999. Kapitlet fortsetter med en vurdering av hvordan fylkesmennenes roller kan klassifiseres innen de ulike idealtypene, jf figur 5.2. Videre analyseres hvordan ulike strukturelle forhold og aktørtilnærminger påvirker fylkesmannens aktiviteter. Til slutt kommer en oppsummerende drøfting av fylkesmannspraksisen.

6.1 ”Etterspørselsbasert” veiledning fra sentrale myndigheter

Iverksettingen av kvoteringereglene på lokalnivået avhenger av kunnskap om reglene i kommunene så vel som hos fylkesmannen. KRD har hatt jobben med å utforme lovverket og har derfor inngående kjennskap til lovforarbeider, lovtekst, fortolkning av loven etc. KRD har ansvar for veiledning overfor fylkesmannen, slik at saksbehandlerne har de nødvendige kunnskaper for å veilede og kontrollere kommunenivået. Dess mer kunnskap det er om reglene og om problemområdet på fylkesmannsnivå og i kommunene, dess smidigere er det grunn til å tro at gjennomføringen vil forløpe.

Departementet utarbeidet i 1992 et informasjonshefte som omhandlet den nye kommuneloven som helhet. I tillegg kom det tre rundskriv, hvorav ett i 1992-93, ett i 1995 og ett etter valget, i 1996. Rundskrivene som kom før valget i 1995 inneholdt en del generell informasjon, for eksempel regler om valg av formannskap, ordfører, varaordfører og nemnder. Det siste rundskrivet tok opp virkninger av at folkevalgte organ ikke var valgt i samsvar med kommunelovens krav til kjønnskvoltering. Informasjon ble distribuert både til kommuner, fylkeskommuner og fylkesmenn. Ledelsen i kommunalavdelingen i KRD opplyser at de har gitt mer informasjon om dette feltet i kommuneloven enn det som er vanlig på enkeltområder.

Flertallet av fylkesmennene²² mener likevel at informasjonen fra departementet var for dårlig i forkant av kommunevalget i 1995. Uttalelser som at *"kvoteringsreglene er ikke det vi har fått mest informasjon om"*, er betegnende for hva mange mener. Flere etterlyser at temaet skulle vært tatt opp på møter/konferanser mellom fylkesmenn og departement. 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"*.

Fylkesmennene har på sin side i liten grad bedt om at temaer knytta til kvoteringsreglene ble tatt opp i skriftlig informasjon eller på møter. Et mindretall bad likevel før 1995-valget om informasjon om kvoteringsregler i forhold til gjennomgående representasjon og praktisering av lovlighetskontroll på eget initiativ.

Når det gjelder fylkesmennenes egen veiledning overfor kommunene har den vært beskjeden. Fire fylkesmenn gikk ut med egen informasjon om kvoteringsreglene i forkant av valget i 1995. Fylkesmennene i Nordland og Oslo/Akershus gikk ut med skriftlig informasjon i form av brev. I Møre og Romsdal og Rogaland var kvoteringsregler eget tema på kommunesamlinger før valget. De øvrige fylkesmennene la ikke opp til veiledning av kommunene om de nye kvoteringsreglene.

Til tross for at det har skjedd innskjerpinger av loven mellom valgene hadde ikke fylkesmennene før valget i 1999 noen informasjonskampanjer overfor kommunene om endringer i reglene. Én fylkesmann hadde kjønnskvaltering som tema på valgsamling, mens ni fylkesmenn nevnte kvoteringsreglene på lignende samlinger. Det betyr ikke at de ni foretok noen systematisk gjennomgang av reglene, men at de *"minnet om"* innskjerpinger i loven. Et par fylkesmenn gjorde kommunene oppmerksomme på at de ville foreta stikkprøver av kjønnsfordelingen i politiske utvalg etter valget i 1999.

²² Det er selvsagt ikke slik at fylkesmannsembetene som helhet mener noe om kvoteringsreglene. Det vil være ulike synspunkter innad, særlig i vurderings spørsmål. I dette tilfellet er det som nevnt saksbehandler

Veiledning overfor kommunene/ Valgår	Veiledning i forkant av valget	Veiledning som følge av forespørsler
1995	2 fylkesmenn – infoskriv 2 fylkesmenn – tema valgsamling 13 fylkesmenn – ingen	Alle fylkesmenn
1999	10 fylkesmenn – nevnt på valgsamling 8 fylkesmenn – ingen	Alle fylkesmenn

Figur 6.1 Fylkesmennenes veiledning overfor kommunene ved valgene i 1995 og 1999

Halvparten av informantene mener at oppfølgingen overfor kommunene ikke var tilstrekkelig. Det skorter ofte på ressurser i forhold til oppfølging, hevder enkelte, dessuten savner noen fylkesmenn klarere signaler ovenfra. Den andre halvparten mener at oppfølgingen overfor kommunene er tilstrekkelig enten fordi iverksettingen av reglene defineres som kommunenes ansvar eller fordi *”kommunene ikke klager, derfor må det være tilstrekkelig”*, som en saksbehandler sier.

Det er interessant å merke seg at selv om mange mener at oppfølgingen overfor kommunene er tilstrekkelig så kom det en rekke henvendelser til fylkesmannen om hvordan reglene skulle fortolkes i etterkant av begge kommunevalgene. Etter valget i 1995 oppgir halvparten av fylkesmennene at de har hatt mange henvendelser, dvs fra mer enn 50% av kommunene²³. Den andre halvparten har hatt noe færre henvendelser (fra ca 20 – 50% av kommunene), mens bare to saksbehandlere sier at de hadde få henvendelser, for eksempel 2 – 3 henvendelser. De fire fylkesmennene som har veiledet kommunene i forkant av valget har i samme grad som de øvrige fylkesmennene hatt mange henvendelser i etterkant av 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 fortolkningen.

Etter valget i 1999 opplyser 10 av fylkesmennene at de hadde mange henvendelser, dvs fra over 50% av kommunene, om hvordan forskjellige aspekter ved reglene skulle gjennomføres. 3 fylkesmenn hadde en del henvendelser (ca 20 – 50% av kommunen), mens 5 fylkesmenn oppgir at de hadde få henvendelser. Det er ingen klar sammenheng

med ansvar for lovlighetskontroll av kvoteringsreglene som er intervjuet. Jeg bruker likevel formuleringer som *”fylkesmannen mener...”* for å gjøre framstillingen enklere.

mellom de som har satt reglene på dagsordenen før valget og hvor mange henvendelser som kom i etterkant. Én av saksbehandlerne mener likevel å se en sammenheng mellom en omfattende kontroll etter valget i 1995 og langt mindre kommunale forespørsler etter siste valg. Han sier at *”den omfattende runden med skolering ved forrige valg hadde sine virkninger ved valget i 1999. Det er mange av de samme formannskapssekretærene som jobber med valget over tid. De begynner å bli godt skolert i disse spørsmålene”*.

Kommunal Rapport bekrefter at pågangen fra kommunene var stor ved siste valg. De melder om *”turbulens rundt kjønnskvotes”* etter at de hadde vært i kontakt med flertallet av fylkesmennene og skriver at: *”Kjønnskvoleringen til formannskapet skaper problemer i kommunene. Fylkesmennene er blitt neddyngnet av spørsmål og klager etter valget”* (Kommunal Rapport 8. desember 1999).

Omfang av henvendelser til fylkesmannen/ Valgår	Henvendelser fra mer enn 50% av kommunene	Henvendelser fra 20 - 50% av kommunene	Henvendelser fra mindre enn 20% av kommunene
1995	9 fylkesmenn	7 fylkesmenn	2 fylkesmenn
1999	10 fylkesmenn	3 fylkesmenn	5 fylkesmenn

Figur 6.2 Omfang av henvendelser til fylkesmannen ved valgene i 1995 og 1999

Oversikten viser at om lag halvparten av fylkesmennene har fått henvendelser fra relativt mange kommuner ved begge valgene. Det er i stor grad de samme fylkesmennene som har hatt mange henvendelser ved begge valg. Bakgrunnen kan bl.a. være at fylkesmennene har forskjellig kultur med tanke på hvor *”åpne kanaler”* de har overfor kommunene. Det er en svak tendens til at omfanget av henvendelser til den andre halvparten av fylkesmennene har gått ned fra 1995 til 1999, men her er forskjellene svært små.

Mange av saksbehandlerne sier at pågangen fra kommunene var uventet stor etter valget i 1995. En saksbehandler beskriver det 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*

²³ 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.

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 departementet veiledningsplikten alvorlig, ifølge saksbehandlerne. Relativt flere saker kunne avgjøres av fylkesmannen i 1999 enn i 1995, men mange saksbehandlere har brukt ekspertisen i KRD til å løse vanskelige spørsmål fra kommunene. Særlig var det mange ”grensespørsmål” som ble brakt inn for departementet. Alle vurderer det slik at de fikk god veiledning og støtte fra departementshold når de trengte hjelp. Departementet sendte også informasjon i form av kopier av saker som de hadde behandlet, for å vise fylkesmennene eksempler på fortolkninger av loven.

Intensjonen med lovreglene er klare slik de framstår i lovteksten, ifølge informantene. Det var likevel smutthull i loven som kommunene visste å benytte seg av, særlig ved valget i 1995. I enkelte tilfeller stred ikke den kommunale praksisen mot lovens bokstav, men mot lovens intensjon, for eksempel når kommunepartiene stilte flere lister slik at de kunne få inn flere mannlige representanter i de politiske utvalgene. Ved valget i 1995 kunne ikke denne praksisen betegnes som ulovlig, men kommunene fikk beskjed om at flere lister fra samme parti/gruppering ikke var i tråd med lovens intensjon.

De fleste informantene er tilfreds med at det ble foretatt innskjerpinger i reglene etter valget i 1995. Loven er blitt klarere enn den var tidligere og det gir mindre rom for omgåelse av regelverket, hevdes det. Likevel opplyser informantene at det fortsatt er mye tvil i kommunene angående gjennomføringen. Det er for eksempel mange spørsmål om hvilke konsekvenser forholdstallsvalg versus flertallsvalg gir for kjønnsfordelingen. Kommunene som tar kontakt ønsker ofte å benytte den framgangsmåten som gir størst mulighet til å velge mannlige representanter på bekostning av kvinnelige.

Oppsummeringsvis kan det synes som om både departementet og fylkesmennene var lite forberedt på hvilke informasjonsbehov de nye reglene utløste i kommunene ved valgene både i 1995 og 1999. Også behovet for kunnskapsoppbygging blant fylkesmannens ansatte var undervurdert ettersom praktiseringen av reglene viste at det var rom for ulike tolkninger og skjønn, spesielt ved 1995-valget. Iverksettingen tyder på at sentrale myndigheter ikke fullt ut overskuet hvor lite entydig regelverket var den gang.

Veiledningen tok seg imidlertid opp etter hvert som behovet for veiledning 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.

Fire av fylkesmannsembetene kan betegnes som *veiledere* overfor kommunene på den måten at de veiledet kommunene både i forkant av og etter valget i 1995. Fylkesmennene måtte besvare en rekke henvendelser etter valget, halvparten av dem fikk relativt mange forespørsler. Dialogen med kommunene ble initiert fra kommunene som en følge av behov for informasjon og kan betegnes som ”etterspørselsbasert” veiledning.

6.2 Fylkesmannen 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 når kommunene fremmer klager. Det springende punkt er om fylkesmennene, på grunnlag av kjennskap til mulige feil, skal ta opp saker på eget initiativ.

Saksbehandlerne uttrykker ulike meninger om i hvilken grad fylkesmannen skal følge opp reglene. Noen mener at ”*det er ingen krav til systematisk oppfølging*”, mens andre sier at ”*for meg synes det klart at fylkesmannen skal følge opp reglene*”.

Fylkesmennene har behandlet et relativt lite antall lovlighetsklager ved begge valgene. I 1995 melder ni av fylkesmannsembetene at de ikke hadde slike klager overhode. Åtte fylkesmenn hadde til sammen ca 15 – 20 klagesaker, hvorav 13 vedtak ble kjent ugyldige.

I 1999 hadde halvparten av fylkesmennene fra 1 til 3 klager, til sammen 13 klagesaker. Alle kommunene måtte foreta omvalg som følge av kontrollen. Et par steder får jeg opplyst at omvalgene ”satt langt inne”. En kommune opprettholdt valget til tross for at fylkesmannen hadde opphevet det. Dermed måtte fylkesmannen pålegge ny behandling, som da ble gjennomført. De øvrige fylkesmennene hadde ingen klagesaker.

På spørsmål om tolkningen 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 fylkesmannsroller 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 kjønns sammensetning ikke nødvendigvis betyr en viss alvorlighet"*. Den andre fortolkningen 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"*.

Fire fylkesmenn foretok det jeg vil betegne som høy grad av kontroll overfor kommunene i 1995. Fylkesmennene i Hordaland og Nord-Trøndelag kontrollerte valg til alle politiske utvalg, mens Rogaland og Sør-Trøndelag kontrollerte alle valg til formannskap.

Fylkesmennene 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: *"Terskelen for kontroll på eget initiativ er relativt høy. Retningslinjene tilsier at vi skal ta opp åpenbare feil, men ikke drive omfattende saksbehandling. 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"*. En annen sier at *"vi har nok å gjøre med lovlighetsklager og har ikke ressurser til å drive utstrakt kontroll. Når det gjelder kjønnskvoltering fikk vi mange indikasjoner på at det var mye feil, og derfor valgte vi å be om valgprotokoller og ta opp alle sakene hvor reglene ikke var fulgt"*.

Fylkesmennene gjennomførte en viss lovlighetskontroll på eget initiativ også i 1999. I Østfold og Oppland foretok fylkesmennene kontroll av hhv alle formannskap/hovedutvalg og alle formannskap. Kontrollen i Østfold avdekket feil i 9 kommuner, hvor 1 formannskap og 11 hovedutvalg var feil sammensatt. I Oppland ble valget av tre

formannskap opphevet. Tre andre fylkesmenn har kontrollert og pålagt omvalg av 6 politiske utvalg. Til sammen måtte det foretas 21 omvalg etter formell kontroll. I tillegg måtte det foretas 6 omvalg på bakgrunn av ”uformell” kontroll. Det forløp på den måten at fylkesmannen tok kontakt med kommunene i tilfeller hvor de fikk nyss om at det kunne være feil sammensetning, og kommunene foretok omvalg uten at det ble noen formell lovlighetskontroll ut av det.

Omvalg som følge av lovlighetskontroll/ Valgår	Omvalg som følge av lovlighetsklager	Omvalg som følge av lovlighetskontroll på eget initiativ
1995	Ca 13 omvalg	Ca 200 omvalg
1999	Ca 13 omvalg	Ca 21 omvalg

Figur 6.3 Omvalg som følge av lovlighetskontroll ved valgene i 1995 og 1999

Oversikten over omvalg som følge av lovlighetskontroll viser at antall lovlighetsklager har holdt seg stabilt lavt. Desentralisering av ansvaret for kontroll kan ha medført et lavt antall klager fordi dette er en 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 mellom partifeller innad i partiene.

Omvalg som følge av lovlighetskontroll på eget initiativ er sterkt redusert. Selv om en tar i betraktning at to fylkesmenn foretok omfattende kontroll i 1999, mot 4 i 1995, er det en stor reduksjon. Det kan bety at kunnskapen i kommunene er bedre. Aktører både i administrasjonen og de politiske partiene hadde bedre forutsetninger for å gjennomføre reglene i 1999 sammenlignet med 1995. Likevel sier en del fylkesmenn at det utvilsomt er flere utvalg med for lav kvinneandel enn det som kommer fram gjennom lovlighetsklager. Noen informanter mener at kommunene unndrar seg ansvaret for å fremme klager til tross for at de vet at kjønnsfordelingen i politiske utvalg er feil. Dermed fungerer ikke systemet med kommunal kontroll, ifølge informantene. Det bekreftes av oversikten i figur 4.2.

KRDs oversikt over rapportering fra regional statsforvaltning viser at fylkesmennene totalt erklærte 13 vedtak for ugyldig etter klage og 17 vedtak ugyldige etter kontroll på fylkesmannens eget initiativ i 1999. Året etter var tallene henholdsvis 14 og 19. Ser en de to årene under ett var det til sammen 27 vedtak som ble kjent ugyldig etter klage og 36

etter kontroll på eget initiativ. Det er med andre ord ikke noe stort omfang av vedtak som kjennes ugyldig av fylkesmennene.

Lovlighetskontroll av kjønnskvoeringen etter kommunevalget i 1999 vil ha foregått både i 1999 og 2000. Etter det fylkesmennene har oppgitt til meg, dvs 13 vedtak ugyldig som følge av klage og 21 som følge av kontroll på eget initiativ (jf figur 6.3), er rundt regnet halvparten av de ugyldige vedtakene knytta opp mot spørsmål omkring kjønnskvoering. På spørsmål til departementet om dette kan være riktig får jeg tilbakemelding om at det er vanskelig å svare på fordi fylkesmennene ikke blir bedt om å spesifisere *hvilke saker* de har behandlet og eventuelt kjent ugyldige. Det finnes altså ingen samlet oversikt over omfanget av klager og saker tatt opp på fylkesmannens initiativ eller omvalg som følge av feil kjønnsfordeling.

Det hører med til saken at media ser ut til å ha spilt en aktiv rolle i debatten om kjønnskvoering, særlig ved det første valget i 1995. To av tre informanter sier at det var omtaler av saker i lokalavisene og/eller lokalradioen. Mange karakteriserer det som ”uvanlig stor mediepågang”. De fleste oppfattet informasjonen som saklig, men det var enkelte utslag av latterliggjøring.

En saksbehandler forteller at *”det var mye medieomtale. Den var stort sett saklig. Én ordfører stod fram i pressen og mente at fylkesmannen måtte ha annet å gjøre enn å kontrollere kjønnsbalansen i utvalg. Heldigvis var jeg på et møte uka etterpå hvor den samme ordføreren var til stede. Da fikk jeg hengt ham ut på en humoristisk måte”*.

I de fire fylkene som foretok omfattende kontroll i 1995 fant fylkesmennene feil i over 200 nemnder og/eller formannskap. De andre fylkesmennene, derimot, rapporterte om ca 5 saker som var tatt opp på eget initiativ. Det er vanskelig å ha noen formening om hvor mange politiske utvalg som ikke oppfylte kravene til kjønnsfordeling i forrige kommunestyreperiode, men det er liten tvil om at det var langt flere enn det som var klaget inn fra kommunenes side. Den siste gjennomgangen som ble gjort av Likestillingsombudet ved valget i 1991, før kommuneloven trådte i kraft, viste at ca 300 kommuner ikke oppfylte kravene til kjønnskvoering i en eller flere nemnder (Likestillingsombudet 1992). Den gang gjaldt kvoteringsreglene bare for utvalg som var valgt ved flertallsvalg, nå gjelder de for alle utvalg. Selv om kjønnsfordelingen i politiske

utvalg har blitt noe jevnere fra valget i 1991 til valget i 1999, er det åpenbart at kvoteringsreglene brytes i langt flere enn de tilfellene som klages inn for fylkesmannen eller som fylkesmennene har tatt opp gjennom eget initiativ.

Fylkesvis oversikt over fordelingen av kvinner og menn i kommunale, politiske utvalg bidrar ikke til å belyse hvorvidt den omfattende kontrollen i fire fylker i 1995 medvirket til en jevnere kjønnsfordeling i disse fylkene enn i de øvrige. Bakgrunnen er at kvoteringsreglene den gang ikke var absolutte for eksempel i de tilfeller kommunene selv bestemte å benytte gjennomgående representasjon. Dermed vil andelen kvinner i politiske utvalg avhenge av andelen i kommunestyret. Det vi imidlertid kan slå fast er at kvinneandelen i disse fylkene var høyere enn den ville vært dersom kontrollen ikke hadde vært foretatt, fordi vedtak som blir kjent ugyldige av fylkesmannen må gjøres om igjen i kommunene.

Oppsummert tegnes 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 utformet for å foreta lovlighetskontroll på eget initiativ legges det opp til stor grad av faglig skjønn.

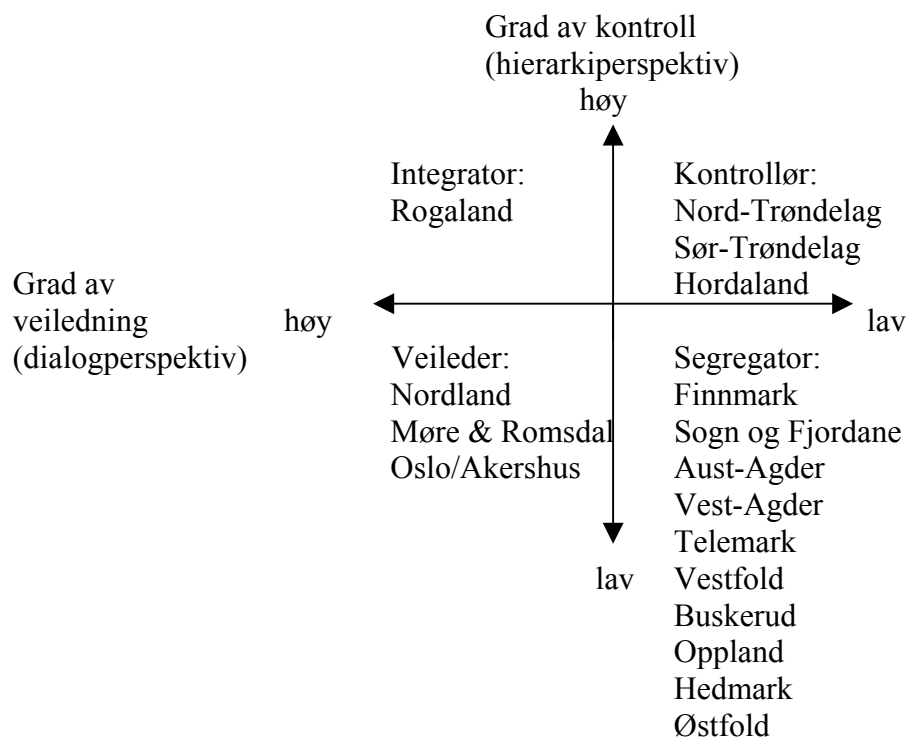
6.3 Segregator-rollen mest utbredt

Idealtypene i figur 5.2 representerer fire ulike roller som fylkesmannen kan innta i forbindelse med iverksettingen av kvoteringsreglene; integrator, veileder, kontrollør eller segregator. Vi skal her rette fokus mot 1995-valget fordi dette er det første valget med ny kommunelov og regler om kjønnskvoltering.

Et av fylkesmannsembetene, fylkesmannen i Rogaland, kan betegnes som *integrator* fordi de foretok høy grad av veiledning samtidig som de gjennomførte høy grad av kontroll. Høy grad av kontroll og lav grad av veiledning preger fylkesmennene i Nord-Trøndelag, Sør-Trøndelag og Hordaland, dvs at de inntok *kontrollør-rollen*. Jeg betegner fylkesmennene i Nordland, Møre og Romsdal og Oslo/Akershus som *veiledere* fordi de kommuniserte med kommunene både i forkant av og etter valget. De øvrige ti

fylkesmennene karakteriserer jeg som *segregatorer*, i og med at de verken har veiledet eller kontrollert i særlig grad.

Flertallet av fylkesmennene overlater i stor grad ansvaret for gjennomføringen av kjønnskvoltering til kommunene. Denne passive rollen fører til at kommunene har stort selvstyre med tanke på kjønnsfordeling i politiske utvalg. Samhandlingen mellom disse fylkesmennene og kommunene kan altså verken betegnes ved hierarki eller dialog/partnerskap i sammenheng med kvoteringsreglene. Spissformulert vil jeg si at disse fylkesmennene opptrer som tilskuere til, heller enn deltakere i, arbeidet med lik kjønnsfordeling i politiske utvalg. Noen vil kunne hevde at fylkesmennene inntok en dialogrolle i etterkant av valget når kommunene etterspurte informasjon. Det vil jeg betegne som en ”minimumsdialog” som respons på kommunenes spørsmål. Det var ikke en del av fylkesmennenes planlagte informasjonsstrategi overfor kommunene. Rollene kan framstilles på følgende måte:



Figur 6.4 Fordeling av fylkesmannsroller etter grad av kontroll og veiledning²⁴

²⁴ Mangler data fra Troms, slik at summen blir 17 fylkesmenn i stedet for 18.

Dialog og partnerskap på den ene sida og hierarkisk kontroll på den andre kan ikke sies å stå sterkt ved gjennomføring av kjønnskvolter. Gjennomslaget for de to rollene kan likevel betegnes som "likeverdige" fordi tre fylkesmenn har vektlagt veiledning og tre andre kontroll. Både "kontrollembetene" og "integratorembetet" fører en sentraliserende linje fordi de legger vekt på likhet mellom kommunene i tråd med intensjonene fra sentrale myndigheter.

Saksbehandlerne vurderer informasjonen om kvoteringsreglene fra sentrale myndigheter som mangelfull, særlig i forkant av valget i 1995. Det kan skyldes at departementet ikke overskuet de fortolkningsmuligheter eller smutthull som fantes innen lovverket, og som viste seg å bli tatt i bruk ved iverksettingen. Lite informasjon kan også komme av at myndighetene undervurderte den sprengkraften som var knytta til reglene, det vil si den motstanden eller likegyldigheten mot reglene som fantes rundt om i kommunene.

Fylkesmennene inntok også en heller passiv holdning i forkant av valgene. De bad i liten grad om råd og veiledning fra departementet. Kontrollen av kjønnsfordelingen i råd og utvalg er et nytt ansvarsområde for fylkesmannen og en kunne derfor forvente at KRD/embetene ville anstrenge seg for å få innsikt i og oversikt over feltet, for eksempel hos Likestillingsombudet. Det har de ikke gjort.

Det er flere forhold som tilsier at myndighetene kunne ha forutsett visse problemer med iverksettingen av kvoteringsreglene. For det første viste høringen om loven at det var motforestillinger mot reglene i en del kommuner bl.a. fordi det ble vurdert som vanskelig å oppnå kvinneandelen, spesielt i små kommuner (Ot.prp. nr. 42 1991-92). Dessuten er det markante forskjeller i kvinners politiske deltakelse lokalt og nasjonalt. Det har helt siden 1970-tallet vært en lavere kvinneandel i kommunestyrene enn i Stortinget. På 1990-tallet har denne forskjellen vært opp mot 10 prosentpoeng (Skjeie 1996). Vi vet også at kvinner ikke stiller like ofte til gjenvalg i lokalpolitikken som menn og at en noe lavere andel kvinner sier seg villige til å stille på valglister (Hagen 1998, Ringkjøb 1998).

Sist, men ikke minst, - det lokale selvstyret står sterkt i den norske lokalpolitiske konteksten. Kommunene vil ha seg frabedt altfor sterk styring fra statens side. Til sammen tilsier disse forholdene at myndighetene kunne regne med motforestillinger mot sterkere statlige føringer på dette feltet. I et slikt perspektiv skulle en forvente at

myndighetene ville sette inn ressurser på kunnskapsoppbygging og mobilisering blant iverksetterne lokalt og veilederne regionalt. Da tenker jeg på kunnskap om politisk representasjon og likestillingspolitikk generelt og mer konkret om reglene i kommuneloven. I en slik kontekst kunne en også tenke seg at kontrollen med iverksettingen ville være høy, spesielt ved det første valget med nye regler.

I denne settingen valgte altså et flertall av fylkesmennene verken å veilede kommunene i forkant av valget eller å kontrollere i etterkant. Fylkesmennene abdiserte og overlot ansvaret til lokalnivået. Hva kan det skyldes at bare én fylkesmann valgte å innta en ”integratorrolle” og seks valgte enten veiledning eller kontroll, mens de øvrige opptrådte som segregator og sendte stafettpinnen over til kommunene?

6.4 Strukturer og aktører påvirker

Iverksetting kan defineres som en prosess med mange ulike faser, fra vedtak via gjennomføring til evaluering. I de første fasene skjer politikktutformingene på sentralt nivå. De neste fasene foregår på lokalt nivå ved at kommunene lager planer og gjennomfører tiltaket. Til sist evaluerer myndighetene hvor vellykket iverksettingen har vært (Kjellberg og Reitan 1995).

Iverksetting av kvoteringsreglene i kommuneloven er et tiltak som skulle iverksettes i kommunene første gang etter valget i 1995, dvs at vi er framme ved en av de siste fasene i iverksettingsprosessen. Etter en lengre prosess med forarbeider og lovvedtak skal iverksettingen finne sted i kommunene.

Suksess eller fiasko ved iverksetting av tiltak avhenger både av de rammer eller strukturer som tiltaket skal gjennomføres innafor og det har sammenheng med fylkesmannens bakgrunn og holdninger blant aktørene som skal implementere endringene. Når vi nå skal studere hva som påvirker fylkesmannens roller deler jeg fylkesmannsembetene inn i to grupper:

- 1) Integratorer, veiledere og kontrollører - de har vært aktive deltakere i arbeidet og tatt eget initiativ overfor kommunene.
- 2) Segregatorer - de har vært passive tilskuere og overlatt ansvaret for iverksettingen av kvoteringsreglene til kommunene.

Personalressurser

Av 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 5.1. Fylkesmannens aktivitet overfor kommunene vil for det første kreve personalressurser. Kontroll- og veiledningsaktiviteter forutsetter at personalet har muligheter til å følge opp reglene om kjønnskvoltering 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 KR D), 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 beregnet ut fra Arbeids- og administrasjonsdepartementets oversikt over antall ansatte i fylkesmannsembetene fordelt etter departementsområder i 2000²⁵. Antall årsverk tilknyttet departementsområde KR D varierer fra ca 2 årsverk i Finnmark til ca 9 i Hordaland og Oslo/Akershus. Antall årsverk sier lite om ressursituasjonen foruten at vi 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/Akershus²⁶. Ut fra denne operasjonaliseringen har altså

²⁵ 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.

²⁶ 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 opptrer som integratorer, veiledere eller kontrollører rår ikke systematisk over større personalressurser enn de som inntar segregatorrollen, jf vedlegg 2. Fylkesmenn som inntar kontrollrollen rår over de største personalressursene, mens de som opptrer som veiledere har minst. Fylkesmenn som inntar segregatorrollen har større personalressurs enn både ”veiledere” og ”integrator”. Hypotesen om en positiv sammenheng mellom personalressurser og veiledning/kontroll blir derfor ikke bekreftet.

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, kkm). Det gir et mål på folketettheten og derved sentraliseringsgraden i fylket. Folketettheten i fylkene varierer fra ca 183 innbyggere per kkm 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

iverksettingen av kvoteringsreglene enn fylkesmenn i mindre folketette og mer ”perifere” fylker.

Fylkesmannsembeter som veileder og/eller kontrollerer iverksettingen av kvoteringsreglene er lokalisert i fylker med høyere folketetthet (42 innbyggere per kkm) enn ”segregator-embetene” (24 innbyggere per kkm). Gjennomsnittstallene skjuler imidlertid store innbydes forskjeller. Blant de som veileder/kontrollerer varierer innbyggertallet per kkm fra 183 i Oslo/Akershus til 6 i Nord-Trøndelag og Nordland. Blant fylkesmenn som betegnes som segregatorer rager Vestfold og Østfold med høy befolkningstetthet, hhv 96 og 60 innbyggere per kkm. 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.

Aktørenes partitilhørighet og kjønn

Flertallet av fylkesmennene er rekruttert fra politiske miljøer, Stortinget i særdeleshet. I 1997 hadde 14 av de 18 fylkesmennene partipolitisk bakgrunn. Selv om fylkesmennene i prinsippet skal befatte seg med det faglige og ikke politiske skjønnet, er det vanskelig å skille mellom de to. Selv om det ikke er slik at fylkesmannen ”personlig” styrer aktiviteten til den enkelte saksbehandler, vil fylkesmennenes partipolitiske tilhørighet kunne influere prioriteringen av politikkområder, for eksempel likestillingspolitikken,.

Men hvor skal en trekke de likestillingspolitiske skillelinjene i det politiske landskapet? Historisk sett har det gått et skille mellom borgelige og sosialistiske partier. De sosialistiske partiene, Ap og SV, har tradisjonelt vært de mest styringsivrige for å oppnå likestilling mellom kjønnene. De borgelige partiene har vært mer tilbakelemt i disse spørsmålene. Mønsteret har imidlertid blitt mer sammensatt fra slutten av 1980-tallet. Alle de politiske partiene, med unntak av Høyre og FrP, har for eksempel vedtatt kjønnskvoltering til verv i partiorganisasjonen og nominasjon til partilistene. Jeg vil derfor undersøke om borgelig versus sosialistisk bakgrunn fortsatt utgjør ”motpoler” som skaper forskjeller i likestillingspolitisk aktivitet. Antakelsen min er at fylkesmenn med bakgrunn fra de sosialistiske partiene i større grad vektlegger kontroll og veiledning enn fylkesmenn fra borgerlige partier.

Seks av de sju fylkesmennene som opptrådte som veileder og/eller kontrollør i 1995 har partipolitisk bakgrunn. Av disse hadde 4 (66%) sosialistisk bakgrunn og 2 (33%) borgerlig. Blant fylkesmenn som opptrådte som segregatorer 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 iverksettingen i større grad enn de med borgerlig bakgrunn. Mer sammensatte bilder av likestillingspolitikken innad i partiorganisasjonene ser altså ikke ut til å ha visket ut skillet sosialistisk/borgerlig.

Kjønn er også en variabel som historisk har vist seg å virke inn på likestillingspolitisk engasjement og aktivitet. Kvinner har tradisjonelt vært mer opptatt av likestillingsspørsmål enn menn (Skard 1980, Skjeie 1992, Norris and Lovenduski 1995, Wägnerud 1998). Når vi studerer betydning av kjønn i denne sammenhengen kan det tenkes at både fylkesmannens og saksbehandlerens kjønn har betydning for aktiviteten. Fylkesmannen har ansvar for ledelse og prioriteringer på overordna, strategisk nivå. Samtidig har saksbehandleren sterk innflytelse på egne oppgaver. Jeg går ut fra at kvinnelige fylkesmenn, spesielt de som har bakgrunn fra sosialistiske partier, vil prioritere arbeidet med kjønnskvotering 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 er kvinner vil gjennomføre veiledning og/eller kontroll i større grad enn embeter hvor ”teamene” består av mannlige fylkesmann og saksbehandler.

I 1997 var det fire kvinnelige fylkesmenn. Tre av disse, alle med sosialistisk bakgrunn, har foretatt veiledning og/eller kontroll med iverksettingen av kvoteringsreglene. Den fjerde, som for øvrig har borgerlig bakgrunn, har ikke drevet veiledning og kontroll. Fire av fjorten mannlige fylkesmenn har gjennomført utstrakt veiledning og/eller kontroll. Det er altså stor sannsynlighet for at kvinnelige fylkesmenn med sosialistisk bakgrunn aktivt vil følge opp loven om kjønnskvotering, mens sannsynligheten er mindre for at kvinnelige fylkesmenn med borgerlig bakgrunn og mannlige fylkesmenn følger opp.

Når vi ser på kombinasjonen av kjønn blant i ”teamene”, dvs fylkesmann og saksbehandler, viser det seg at blant de sju fylkesmennene som har veiledet og/eller

kontrollert består ”teamene” i 6 embeter (86%) av en kombinasjon av kvinner og menn eller bare kvinner. Blant dem jeg kaller segregatorer har 5 embeter (50%) rene mannlige ”team”, mens den andre halvparten har en kombinasjon av begge kjønn. Kjønn ser fortsatt ut til å ha innvirkning på graden av aktivitet, 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 borgelig parti, og en mannlige saksbehandler. Her var det andre forhold som slo sterkere ut, for eksempel sentralitet og holdninger hos saksbehandler.

Aktørenes holdninger

I tillegg til partipolitisk bakgrunn og kjønn vil aktørenes holdninger til politikkområdet sette sitt preg på endringsarbeid. Selv om politikken er det samfunnsområdet hvor kjønnskvoltering anvendes i størst grad, er kvotering likevel av de mest kontroversielle tiltak i likestillingspolitisk sammenheng. Både forarbeidene til loven, stortingsforhandlingene og høringene viste at det var motstand mot å integrere regler om kjønnskvoltering i kommuneloven. En del kommuner og fylkeskommuner hadde motforestillinger mot forslaget (Ot.prp. nr. 42 1991-92). Motstanden har på den ene sida sin begrunnelse i mer prinsipielle motforestillinger mot særtiltak for kvinner slik for eksempel representanter fra Høyre og Fremskrittspartiet står for (Stortingsforhandlinger 1991-92).

På den andre sida viser en rekke studier at likestillingspolitiske tiltak generelt skaper motstand fordi det utfordrer de rådende maktforholdene i samfunnet (Lotherington m.fl. 1992, Halsaa 1995, Guldvik 1996, Hedlund 1997, Pincus og van der Ros 1999). Motstanden gir seg passivt utslag, for eksempel ved at vedtak ikke følges opp, og aktivt ved at enkelte motarbeider vedtak som er gjort. Dersom likestilling blir ansett for å være et null-sum-spill der noen taper det andre vinner vil de som står i fare for å miste sine posisjoner kunne fristes til å arbeide mot likestilling. Dersom 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 som har positive holdninger til likestilling og kjønnskvoltering, og som er opptatt av politikkområdet, vil drive mer aktiv kontroll og veiledning enn de er mer likegyldige eller som har negative holdninger.

Holdninger til likestilling er vanskelig å måle fordi det ikke er politisk korrekt å uttrykke motstand mot likestilling i dagens offisielle Norge. På fylkesmannsnivå vil holdningene kunne gi seg utslag i graden av engasjement. Ledelsens engasjement er viktig for å gjennomføre alt endringsarbeid, særlig på felt som er omstridte slik likestilling og kvotering er (Guldvik 1996, van der Ros 1997). Fylkesmenn som er positive til kjønnskvoltering vil antakelig legge vekt på at dette er et politikkområde som skal prioriteres. De som er mer likegyldige, eller som er motstandere av reglene, vil ikke i samme grad prioritere veiledning og kontroll. Det samme vil til dels gjøre seg gjeldende for saksbehandlerne. Holdningene hos ledelsen kommer i denne sammenhengen fram gjennom saksbehandlerne beskrivelser. Saksbehandlerne holdninger kommer fram ved at de uttrykker tilslutning/motstand, spesielt ved at de formulerer seg støttende eller kritisk i forhold til bestemte uttalelser om kvoteringsreglene fra kommunale aktører.

På spørsmål om hvordan holdningene er til kvoteringsreglene i fylkesmannsembetene svarer saksbehandlerne forskjellig. Noen understreker at de vet lite om holdningene internt. 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 fylkesmennene uttrykker positive holdninger til kvoteringsreglene. Én av dem uttaler: *"Hos oss er temaet ofte på dagsorden. Fylkesmannen selv er kvinne og interessert 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 var aktive overfor kommunene ved valget i 1995.

De fleste saksbehandlerne i embeter som veileder og/eller kontrollerer uttrykker stor grad av tilslutning til kvoteringsreglene. For det første legger noen av saksbehandlerne vekt på at fylkesmannen har ansvar for at 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. Ett eksempel er at formannskapet blir ansett for å være menns forum og at kvinnelige representanter blir bedt om å melde forfall slik at mannlige representanter kan møte. Informanten forteller: *"Holdningene er veldig varierende. Vi har alt fra at noen kommuner 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. Media tok dette opp og det førte visstnok til at praksisen opphørte. Fylkesmannen vurderte om vi skulle ta dette opp, men det ble ikke til at vi gjorde det. Det var av ressurs hensyn og fordi vi så det slik at mediefokusering hadde like sterk virkning”.

Mange av saksbehandlerne i embeter som har vært passive overfor kommunene er mer likegyldige i forhold til reglene eller det 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 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. En informant uttrykker seg slik: *”Vi hører at politikere synes det er viktigst å få inn folk som er innstilt på å gjøre en god jobb. (..) Vi skal ikke se bort fra at kvotering bidrar til at det ikke er de mest motiverte som kommer inn i politikken; at motiverte menn skyves ut til fordel for mindre motiverte kvinnelige kandidater. Det vil gå utover kvaliteten på beslutningene”.*

Hovedinntrykket er at det ikke hersker noen stor entusiasme for kvoteringsreglene i fylkesmannsembetene som har inntatt en passiv segregator-rolle. De utgjør ingen motor i arbeidet med likestilling i politiske utvalg. Det er med andre ord ingen automatikk fra vedtak om kjønnskotering til oppfølging av iverksettingen av reglene.

Analysen bekrefter at positive holdninger til offentlig likestillingspolitikk har betydning for hvilken rolle fylkesmannen utøver ved iverksettingen av kvoteringsreglene. Når fylkesmannen selv og/eller saksbehandlerne er positive fører det til høy grad av

veiledning og/eller kontroll. Likegyldige eller negative holdninger blant aktørene fører til en mer passiv fylkesmannsrolle og større selvstyre for kommunene.

Studien bekrefter det som andre studier viser: Sentrum-periferi, partipolitisk bakgrunn, kjønn og holdninger påvirker aktivitetsnivået i likestillingspolitikken. Vi finner derimot ikke støtte for aktørenes argumenter om at manglende ressurser er årsak til lav grad av veiledning og kontroll. Det er kjent fra andre typer organisasjoner at knapphet på både 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 dem som har ansvar for tilrettelegging og iverksetting av likestillingspolitiske tiltak (Pincus 1997). I denne studien finner vi ikke støtte i objektive data som tilsier at embeter som utfører høy grad av veiledning og/eller kontroll gjør det fordi de rår over større personalressurser enn de andre embetene.

6.5 Vurdering av fylkesmannsroller

Fylkesmannsembetene praktiserer som vi har sett en svært varierende grad av veiledning og kontroll overfor kommunene. En stor andel av embetene følger en praksis hvor veiledning og kontroll med kommunenes iverksetting av kvoteringsreglene er så godt som fraværende. Kommunene kan i stor grad selv styre gjennomføringen av reglene. En slik praksis kan karakteriseres som desentraliserende (Lågbu 1997). Et mindretall av embetene utøver veiledning og/eller kontroll i tråd med myndighetenes ansvar og lovgivningen på feltet. De opptrer som styringsorgan for kommunal iverksetting for å nå nasjonale målsettinger om likestilling. Praksisen kan betegnes som sentraliserende og reduserer det kommunale selvstyret. Fylkesmannen har en rolle som ”styringsvirkemiddel” overfor kommunene. Den varierende praksisen viser imidlertid at styring innebærer temmelig forskjellige aktiviteter og engasjement overfor kommunene.

Jeg finner ikke ”den store motstanden” mot kjønnskvotering blant fylkesmennene, men heller ingen stor entusiasme for temaet. Strukturene og mange av aktørene utgjør rammebetingelser som sementerer dagens kvinnerepresentasjon.

Kan vi likevel spore endringer i fylkesmannens og kommunenes praksis fra valget i 1995 til 1999? Omfanget av veiledning har økt i den forstand at flere fylkesmenn har ”minnet”

kommunene om kvoteringsreglene før valget i 1999, selv om de ikke har hatt noen systematisk gjennomgang av reglene. Vi finner også en svak tendens til nedgang i antall henvendelser fra kommunene. Det kan bety at aktørene i kommunene har mer kunnskap om reglene, slik at færre trenger faglig råd fra fylkesmannen.

Ved begge valgene var det et lavt antall lovlighetsklager fra kommunene. Flere fylkesmenn mener at det kommer av at kommunestyrerepresentanter ikke fremmer lovlighetsklager til tross for at reglene om kjønnskvotering ikke er oppfylt. Hvis det er slik fungerer ikke systemet med at kommunene selv skal ha ansvaret for kontroll av egen likestillingspolitisk virksomhet. Kan manglende lovlighetsklager være en kommunal strategi for å ”ta tilbake” det lokale selvstyret? Kanskje er det også legitime, lokale tilpasninger som medfører at kommunene må bryte reglene?

Omfattende lovlighetskontroll på eget initiativ var redusert fra fire fylkesmenn i 1995 til to i 1999. Samtidig ble det avdekket langt færre feil ved siste valg i forhold til det forrige. Det kan bety at det faktisk er færre utvalg som ikke oppfyller kvoteringsreglene fordi det er mer kunnskap i kommunene. Men det kan også skyldes redusert omfang av kontroll siden et par fylkesmenn i 1995 kontrollerte samtlige politiske utvalg, mens i 1999 ble bare hovedutvalg og formannskap kontrollert.

Flere av fylkesmennene oppgir også at mange kommuner enten ikke vil ta kvoteringsreglene innover seg eller at det fortsatt er slik at noen ikke kjenner reglene godt nok. Fylkesmennene rapporterer om motstand mot loven ved begge valgene. Saksbehandlerne uttrykker imidlertid oppgitthet over kommunene etter valget i 1999. Typiske uttalelser er: ”Loven er ikke problemet, men resultatet er uspiselig for mange mannlige politikere”. ”Mange setter menn øverst på listene og så må de endre sammensetningen når kvoteringsreglene skal vurderes”. ”Det er til dels lite respekt for reglene i kommunene, mange ønsker å omgå dem”. ”Det er ingen hallelujastemning for reglene i kommunene”. ”Reglene må tvinges igjennom. Kvotering forstyrrer den opprinnelige fordelingen”. ”Dersom det er problemer med reglene, er det viljen det står på”. Det kan synes som om saksbehandlerne, i større grad enn tidligere, forventer at kommunene følger opp regelverket. Men når så ikke skjer er det likevel kommunene som har ansvaret, ikke fylkesmannen.

Enkelte mener likevel at sentrale myndigheter må ta sin del av ansvaret for manglende gjennomføring. En saksbehandler hevder at ”myndighetene skulle lagt mer vekt på kontroll hvis en virkelig ønsker en jevnere fordeling av kvinner og menn. Det er nok mange utvalg som er feil sammensatt”. Sterke kvoteringsregler gjennom lovfesting, kriterier for teknisk gjennomføring og evaluering/tilpasning av reglene, uthules med andre ord gjennom det som står fram som det svakeste leddet, - nemlig manglende vektlegging av veiledning og ikke minst kontroll.

Den uttalte oppgittheten fra mange av saksbehandlerne side etter valget i 1999 kan likevel tyde på at virkelighetsoppfatning og normer blant fylkesmennene er i ferd med å endre seg. Kanskje har oppmerksomheten omkring kjønnskvoltering ført til at saksbehandlerne ser andre sammenhenger i likestillingspolitikken enn de gjorde tidligere (Van der Ros 1997)? Endringene i normer kan ha hatt innvirkning på at flere fylkesmenn har nevnt kvoteringsreglene på valgsamlinger. ”Likestillingsnormene” har imidlertid ikke fått så sterkt gjennomslag at de fører til systematisk veiledning og kontroll fra fylkesmannens side. Dersom saksbehandlerne mener at omfattende kontroll går på bekostning av den lokale råderetten i kommunene gir det grunnlag for å tolke fylkesmennenes praksis slik at prinsipper om likestilling/kvoteringsregler må vike for prinsipper om lokalt selvstyre.

Det ligger motsetninger i at innføringen av kjønnskvoltering til politiske utvalg blir knesatt som prinsipp i kommuneloven samtidig som intensjonene om økt lokalt selvstyre og redusert statlig kontroll er verdier som formidles ved utarbeidelsen av loven. Politiske vedtak kan bevisst være upresist utformet, og de kan være innbyrdes motstridende. Konkretisering av mål og prioritering mellom interesser overlates da til gjennomføringsprosessen for eksempel på lokalnivået (Ham & Hill 1984, Andersen 2001). Dermed kan politikken, i denne sammenheng likestillingspolitikken, i større eller mindre grad bestemmes eller modifiseres av aktørene regionalt og lokalt.

Tendensen til å lansere tiltak som i den mer generelle kommunale konteksten ikke er ”på moten” har gjort seg gjeldende i likestillingspolitikken også tidligere. Statens oppfordringer til kommunene om å opprette likestillingsutvalg kom for eksempel på et tidspunkt da det foregikk en sanering av antall utvalg og nemnder på lokalnivået (Halsaa og van der Ros 1989, Guldvik 1992). Dette stiller iverksettingen av likestillingspolitikken

overfor ekstra store utfordringer fordi det kan aktivisere dobbel motstand, dvs både mot formen på virkemidlene og innholdet i politikken. De likestillingspolitiske tiltakene vil, sett fra kommunenes ståsted, kunne synes lite hensiktsmessige og lite tidsriktige fordi de strider mot mer overordnede signaler fra sentrale myndigheter eller fordi de strider mot lokale prioriteringer. Samtidig finnes det blant aktørene, som jeg tidligere har vært inne på, en del motstand mot å iverksette likestillingspolitiske tiltak.

Iverksetting av likestillingstiltak krever både kunnskap om feltet, at noen etterspør resultater og at erfaringene fra tiltakene vurderes i lys av målsettingene. Vi vet at virkemidlene for å oppnå likestilling er omstridte og skaper debatt. Det tilsier at det er behov for veiledning og kontroll med gjennomføringen. Tidligere var reglene om kjønnskvoltering i kommunale utvalg som nevnt nedfelt i likestillingsloven og kontrollen ble ivaretatt av Likestillingsombudet. Ansatte hos Ombudet besitter spesialisert kunnskap om likestillingsspørsmål og de er interessert i en positiv utvikling. Kontrollinstansen satt den gang inne med oversikt over og kunnskap om situasjonen rundt om i landet (Likestillingsombudet 1992).

Det er ikke etablert systematiske rutiner i departementet for å registrere omfanget av og innholdet i lovlighetsklager omkring kvotering i kommuneloven. Ikke uventet ser det ut til at Likestillingsombudet hadde en mer aktiv rolle i tilsynet med kjønnsfordelingen i utvalg enn rollen de fleste fylkesmennene har inntatt. Inntil departementet eventuelt etablerer systematiske tilbakemeldingsrutiner på klager i forbindelse med feil kjønnsfordeling, vil det ikke finnes samlede oversikter over hvordan lovbestemmelsen praktiseres i norske kommuner. Desentralisering og manglende rapporteringskrav kan føre til ansvarsfraskrivning og nedprioritering fra sentrale myndigheter. Dermed kan feltet få redusert oppmerksomhet både sentralt og lokalt.

Tidligere var det kontroll med at retningslinjene ble fulgt, men kontrollinstansen hadde ingen sanksjonsmuligheter. Nå har fylkesmannen kompetanse til å sanksjonere ved å pålegge kommunene omvalg, men kontrollen med iverksettingen av reglene er nedtonet. Det synes noe paradoksalt at kjønnskvoltering blir vurdert som så vidt viktig at det lovfestes, samtidig som gjennomføringen i hovedsak overlates til kommunene. Det fører til et betydelig spillerom for det kommunale selvstyret, - ofte på tvers av lovreguleringen fra sentrale myndigheter. På den måten får vi en praksis som varierer både mellom

fylkesmannsembeter og mellom kommuner. Paradokset blir at myndighetene etter valget i 1995 legger ned mye ressurser på innskjerping av reglene, samtidig som oppfølgingen i form av kontroll får liten oppmerksomhet.

I kapittel 4 kom jeg fram til at kommuneloven kan betegnes som et ”sterkt” kvoteringsregime. Jeg ville imidlertid studere fylkesmannens praksis før jeg avsa en endelig ”dom” over regimet. Veiledning oppgis fra departementet å finne sted i like stor grad som for andre endringer i lov- og regelverk, men i mindre grad enn mange av fylkesmennene kunne ønske seg ut fra kompleksiteten i reglene. Mitt inntrykk er at veiledningen var svak i forkant av valgene, selv om den tok seg opp i etterkant. Jeg mener at kontrollen med iverksettingen av reglene og sanksjonene (punkt 2 b og c) *praktiseres* på en slik måte at det svekker kvoteringsregimet. Jeg betegner oppfyllelsen av punkt 2 som så svak at konklusjonen med hensyn til styrken i kvoteringsbestemmelsene blir at vi står overfor et ”moderat”, og ikke et ”sterkt”, kvoteringsregime.

7 Aktører, argumenter og forståelser

”Jenter utgjør halvparten av befolkningen. Derfor må de være tilsvarende representert i politiske organer”. ”Velgerdemokrati og lokalt selvstyre må gå foran kjønnskvoltering”. Slik argumenterer aktører for og imot kjønnskvoltering.

I denne delen av prosjektet står prosessene og aktørene i fokus. Aktørenes tilslutning til eller motstand mot kvotering påvirker utvikling og iverksetting av loven. Hvordan aktørene argumenterer omkring kjønnskvoltering, hvilke årsakssammenhenger de ser og hvilke løsninger de finner nødvendig, sier noe om kjønnsforståelsen som ligger bak argumentene. *Argumentene* kommer fram gjennom det aktørene eksplisitt uttrykker, mens *forståelsen* av kjønn ligger mer implisitt innbakt i diskursene.

De teoretiske tilnærmingene i dette kapitlet brukes som hjelpemidler til å analysere spørsmålene: *Hvilke argumenter benyttes for og imot utvikling og iverksetting av kvoteringsreglene og hvilke forståelser av kjønn ligger bak?*

Spørsmålene belyses blant aktører på to politiske nivå:

- 1) Debatten blant sentrale aktører omkring utviklingen av kvoteringsreglene, og
- 2) blant lokale aktører i forbindelse med iverksettingen av reglene.

Kapitlet starter ut med perspektiver på ulike aktører i debatten om kjønnskvoltering. Aktørene posisjonerer seg som tilhengere eller motstandere av offentlig likestillingspolitikk og/eller kjønnskvoltering. Motstanden kan være både passiv og aktiv. Videre skal vi se hvilke dimensjoner argumentene for og imot kjønnskvoltering går langs. I tillegg presenteres ulike forståelser av kjønn, knytta til kjønn som likhet eller forskjellighet og kjønn på ulike nivå. Dessuten belyser jeg hvilken betydning kjønns sammensetningen av valgmennda kan ha for utvelgelsesprosessen. Til slutt redegjør jeg for metodene som er brukt i denne delen av studien. Analysene av det empiriske materialet gjennomføres i kapittel 8 og 9.

7.1 Innovatører og ”harde nøtter”

En rekke studier viser at likestillingspolitikken møter motstand når den skal settes ut i livet (Halsaa og van der Ros 1989, Lotherington, Tornes, Johnsen og Ringholm 1992,

Halsaa 1995, Guldvik 1996, Hedlund 1997, Pincus 1997, Van der Ros 1997, Lotherington 2001). Det er gjort flere forsøk på å forstå hva denne motstanden består i og hvordan en kan skille mellom aktører som er pådrivere og aktører som hindrer prosessen.

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 utviklingen og iverksettingen av kvoteringsregler. 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 vil det være uenighet om hvilke virkemidler det offentlige skal benytte seg av. Like formelle rettigheter har bred tilslutning, mens særtiltak for kvinner, og spesielt kjønnskvoltering, er svært kontroversielt.

Mitt datamateriale egner seg ikke for å identifisere alle fire kategorier av aktører. 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. Innovatørene 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”.

Pincus (1997) har identifisert ulike former for motstand mot likestillingspolitikken²⁷. For det første kan en skille mellom passive og aktive motstandsformer. Begrepet passiv motstand kan oppfattes som en motsetning hvis en tenker at motstand rommer handling og at 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 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 iverksettingen. Siste trinn knyttes til å holde forandringspotensialet på lavest mulig nivå. Pincus (1997) har benyttet inndelingen til å studere mannlige lederes motstandsformer mot likestillingsreformer i svenske kommuner. Inndelingen egner seg også til å forstå aktørene i den norske kvoteringsdebatten.

Motstandsformer	Passive	Aktive
Trinn 1: Likestilling er ikke på dagsorden	Taushet	---
Trinn 2: Likestilling er på dagsorden	Taushet Skinnhandlinger	Motargument
Trinn 3: Likestillings arbeidet pågår	Taushet Skinnhandlinger	Motargument Uthuling

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

²⁷ Pincus trekker også opp ulike former for aktiv og passiv *tilslutning* til likestillingsarbeidet. Det går jeg ikke inn på her.

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 kjønnskvoltering 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 etterspørselssiden, dvs hvor villige partier og velgere er til å nominere og stemme på kvinner, men også av faktorer på tilbudssiden, 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 valgmennda, 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, selvstendighet, kreativitet etc. (Skjeie 1995). Dersom det hersker tradisjonelle oppfatninger av at erfaringer og personlige egenskaper i politisk arbeid er nært forbundet med tradisjonelt maskuline roller og egenskaper, vil det bety at tradisjonelt feminine egenskaper defineres som lite relevante. Kvinnelige kandidater i politikken vil følgelig kunne bli mindre etterspurt enn mannlige.

7.2 Rettferd, nytte, interesser

Perspektiver på kjønnskvoltering bygger på ideer om rettferdig politisk representasjon og hvilke konsekvenser kvinnedeltakelsen vil ha. Helga Hernes (1982) var blant de nordiske pionerene i studier av kjønnskvoltering. Hun identifiserte, som tidligere nevnt, tre dimensjoner i debatten om kjønnskvoltering, jf figur 7.1. Den første dimensjonen handler om individuell rettferdighet. Tilhengere framhever at kvotering motvirker tendenser til å vurdere kvinner som mindre kompetente enn deres kvalifikasjoner egentlig tilsier. Kvotering kan altså bidra til å rette opp tidligere urettferdighet mot kvinner (Jaggar 1996, Teigen 2000). Dessuten vil kvotering bidra til rettferdighet på samfunnsnivå, mellom

kvinner og menn som grupper. Motargumenter legger vekt på at kvotering diskriminerer dem som ikke omfattes av ordningen, dvs menn, og det strider mot prinsippet om likebehandling.

Den andre dimensjonen, nytteargumentene, brukes av tilhengere for å understreke at kvinner har andre erfaringer enn menn og følgelig kan de tilføre politikken nye perspektiver og sette nye temaer på dagsorden. Et viktig poeng for tilhengere er at en må utnytte hele rekrutteringsgrunnlaget i politikken. 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.

Dimensjoner/ Argumenter	Rettferdighet individ/samfunn	Nytteargumenter	Interesser
For	Like muligheter til politisk deltakelse	Ressursargumentet	Ulike interesser mellom kjønn
Mot	Ikke-diskriminering – lik behandling	Kvalitetssenkning - Kontraproduktivt	Kjønn ikke relevant politisk kategori

Figur 7.1 Dimensjoner ved argumentasjonen i debatter om kjønnskvoltering i politikken (Bygger på Hernes 1982, Phillips 1995, Teigen 2000)

En tredje dimensjon er interesseargumentene. Sympatisører vektlegger viktigheten av at kvinner er tilstede i politiske forsamlinger, ikke fordi kvinner nødvendigvis har felles interesser, men fordi de har andre interesser enn menn (Jonasdottir 1985, Phillips 1995). Motstandere mener derimot at kjønn ikke er en relevant kategori. Ulike interesser er knytta først og fremst til politisk parti, dvs meningsrepresentasjon, men også til yrkestilhørighet eller alder. Hvorvidt representantene er kvinner eller menn, dvs sosial representasjon gjennom ”tilstedeværelsens politikk”, er uten betydning for politiske prioriteringer, ifølge motstandere. Inn under denne kategorien plasser jeg også argumenter mot kjønnskvoltering på bakgrunn av at andre forhold, for eksempel det lokale selvstyret, anses som en viktigere verdi enn jevn kjønnsfordeling.

7.3 Forståelser av kjønn

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 noe subjektivt eller strukturelt, biologisk eller sosialt eller om kjønn i det hele tatt er noen fast kategori, synliggjør at kjønnbegrepet 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 1994).

Det finnes mange mulige innfallsvinkler til forståelser av kjønn, men jeg velger å benytte to innfallsvinkler som en ramme for min fortolkning av kjønnsforståelser: a) likhet versus forskjellighet og b) forståelser av kjønn på ulike nivå.

Likhet og forskjellighet

Begrepsparet likhet og forskjellighet er det dominerende tema i moderne vestlig debatt om kvinners stilling. Diskusjonen om likhet versus forskjell har sine røtter helt tilbake til Platon og Aristoteles. Platon mente at kjønnene i enhver henseende er like, bortsett fra at kvinner føder barn og fysisk er noe svakere enn menn. Aristoteles hevdet derimot at kvinnen er en ufullstendig mann og at deres eneste oppgave er å føde barn (Halsaa 1992). De politiske demokratiske revolusjoner på 1700- og 1800-tallet la grunnlaget for ideer om likhet som grunnlag for rettferdighet. Et viktig spørsmål ble om likheten også skulle omfatte kvinner. Gjennom århundrene har likhet og forskjellighet mellom kvinner og menn blitt vektlagt forskjellig av ulike grupper.

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 tidlige kvinneforskningen la vekt på kjønnslikhet som analyseredskap. Forskjellighet ble tonet ned fordi det ofte ble brukt for å legitimere diskriminerende behandling av kvinner. Kvinner krevde å bli behandlet likt med menn, som om de var menn (Melby 1997). Framveksten av offentlig likestillingspolitikk i den vestlige verden på 1970-tallet var på mange måter et gjennombrudd nettopp for likhetstenkningen.

Mens det politiske argumentet i feminismens barndom hadde dreid seg om grunnleggende likheter mellom kvinner og menn, bidro den radikale kvinnebevegelsen på 1970-tallet til å fokusere på forskjeller mellom kjønnene med hensyn på reproduksjon, seksualitet, interesser etc. Forskjeller mellom kvinner ble også satt på dagsorden. Debattene om likhet

og forskjellighet 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 1995).

Inspirert av bl.a. poststrukturalistiske ideer har trenden fra siste del av 1980-tallet gått mot å løse opp likhets- og forskjellsdikotomien (Scott 1988, Holli 1997, Dahlerup 2001). Ifølge Scott (1988) ligger det 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 ikke er motsetningspar. Likhet og forskjell retter seg mot ulike nivåer og sier ikke noe om det samme²⁸. Likhet sikter mot å beskrive kvinners posisjoner, dvs rettigheter og muligheter, mens forskjellighet tar sikte på å beskrive kvinners egenskaper og funksjoner. Kravet om likhet opptrer derfor ikke vekselvis med, men derimot sammen med, forestillinger om forskjellighet mellom kjønn (Scott 1988, Melby 1997).

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. Et sentralt spørsmål er om begrepene likhet og forskjellighet er fruktbare som analytiske redskaper i forskningen. I virkeligheten vil forestillingene ofte opptre side ved side, samtidig som det kan være problematisk å finne den underliggende forståelsen av likhet og forskjell. Jeg vil undersøke hvordan aktørene gjennom sine argumenter *betoner* det like og det forskjellige mellom kjønnene i diskusjoner om kjønnskvoltering og politisk representasjon. Jeg har imidlertid ikke som ambisjon om å etablere noe analytisk skille mellom likhet og forskjell på ulike nivåer (hhv kvinners posisjoner og deres egenskaper/funksjoner).

²⁸ Scott (1988) mener at equality og difference inngår i hver sine begrepspar. Likhet motsvares av ulikhet (equality vs. inequality), mens forskjellighet motsvares av enartethet (difference vs. sameness)

Kjønn på ulike nivå

Organisasjoner kan forstås som grunnleggende preget av kjønn, og kjønnets sosialt liv må følgelig studeres som forskjellige prosesser på ulike nivå (Acker 1989). Studiene trenger en tilnærming som omfatter individuell identitet, mellommenneskelige relasjoner, strukturelle forhold og symboler. Kjønnssordning er et begrep som brukes for å fange opp over- og underordningsprosesser som foregår i organisasjoner (Kvande og Rasmussen 1990). Kjønnssordning foregår på minst fem analytiske nivå:

- 1) Konstruksjon av kjønnsdifferensiering, dvs opprettholdelse av arbeidsdelingen i samfunnet.
- 2) Konstruksjon av symboler og forestillinger som forklarer, uttrykker, forsterker eller motsetter seg arbeidsdelingen.
- 3) Interaksjonsmønstre mellom kvinner og menn, kvinner og kvinner, menn og menn, inkludert mønstre som muliggjør dominans og underordning, for eksempel samtalemønstre hvor menn i vår kultur dominerer ved å bestemme temaet og avbryte oftere enn kvinner.
- 4) Komponenter av sosialt kjønn som inngår i den individuelle identitet, inkludert bevissthet om eksistensen av de tre andre komponentene, dvs innsikt i samfunnets kvinneundertrykking.
- 5) Sosialt kjønn inngår i grunnleggende prosesser som konstituerer samfunnsmessige forhold, for eksempel hva som er passende oppgaver for kvinner og menn (op.cit:35).

Jeg retter oppmerksomheten mot kjønn på individuelt, strukturelt og symbolsk nivå. For å eksemplifisere har likestillingsstudier tradisjonelt retta fokus mot individuelt kjønn, for eksempel den skjeve fordelingen 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 kjønnskvoltering (Harding 1986). Slike tiltak vil mislykkes dersom en ikke synliggjør at kjønnsarbeidsdelingen i samfunnet, relasjonelle forhold mellom kvinner og menn og kjønnssymbolisme innen de politiske organene er like ansvarlige for den lave kvinneandelen, som faktorer knytta til individuelt kjønn.

Felles for symboler er at de står for og formidler mening og informasjon utover seg selv. Politisk kommunikasjon formidler et mangfold en 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). Den symbolske tenkemåten er mytologisk og selvrefererende og den bryter med fornuftens logikk (Solheim 1998).

7.4 Kritisk masse

Iverksettingen av kjønnskvotering i valgmenndene forløper noe ulikt. Bakgrunnen for forskjellene er blant annet knytta til den konkrete settingen diskusjonene foregår innafor.

Sammensetningen av grupper har betydning for hvem som får gjennomslag for sine ideer og interesser. Kvinner som minoritetsgruppe har vanskelig for å få innflytelse, i for eksempel politiske fora, før de utgjør en viss andel av gruppa. Utgjør majoriteten for eksempel 85% vil de 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% 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 grupperes 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.

Kjønnsordningen 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. Før vi går inn i det empiriske materialet i kapittel 8 og 9, gjennomgår jeg metodene som er anvendt i denne delstudien.

7.5 Metoder

Spørsmålene om tilslutning versus motstand, hvilke argumenter som benyttes og kjønnsforståelser belyses ved hjelp av ulike metoder. Aktørenes argumenter er nedfelt i tekster, dvs offentlige dokumenter og intervjuer med involverte aktører, eller de kommer til uttrykk i observerte situasjoner. Aktørenes eksplisitte formuleringer gir inntak til argumentene. Forståelsene av kjønn er vanskelig å fange direkte. Verken intervjuer, observasjoner eller dokumenter gir direkte tilgang til ”forståelser av kjønn”.

Argumentene, begrepsbruken og løsningene gir mer indirekte inntak til aktørenes forståelse.

Det er i hovedsak to prosesser som gir kunnskap om argumenter og problemforståelse. For det første er det nasjonale myndigheters diskurser i forbindelse med lovvedtaket og endringer i loven over tid. Jeg benytter dokumentstudier og individuelle intervju for å beskrive og analysere denne prosessen. For det andre foregår iverksettingen av reglene på lokalnivået. Representanter i valgnemndene er sentrale aktører på lokalplanet. Case-studier i fem kommuner gir kunnskap om hvordan kjønnskvolterering håndteres på kommunenivå. Case-studiene omfatter gruppeintervju, observasjon og dokumentstudier.

Nasjonalnivået

Dokumentstudier er hovedkilden for å belyse forarbeidene til og utformingen av kvoteringsregimet i kommuneloven. I tiden fra sist på 1980-tallet, da arbeidet med forslag til ny lov startet, 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 1999²⁹.

²⁹ 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); 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

I tillegg har jeg gjennomført individuelle intervju med aktører på sentralt nivå. Informantene er for det første to personer i KRD som har jobbet med utformingen av loven. Tema for samtalene var høringsuttalelsene, forholdet mellom kommuneloven og likestillingsloven og henvendelser til departementet om lovlighetskontroll. For det andre har jeg intervjuet lederen og ett medlem av kommunelovutvalget. Temaer var begrunnelser for at kvoteringsregler skulle innarbeides i loven, hvem som var drivkreftene, om utvalget hadde intensjoner om et ”sterkt” kvoteringsregime og vurdering av utviklingen av kvoteringsreglene over tid.

Case-studier: Kommuner og valgnemnder

I denne delen av studien har jeg gått i dybden av utvelgelsesprosessen i et lite antall kommuner. Kommunene er valgt med tanke på at de skulle representerer en viss mangfoldighet og relevans (Fog 1996). Mangfold og relevans må spesifiseres på bakgrunn av studiens formål og tilgjengelig teori og empiri på feltet. Ettersom jeg skal belyse forhold omkring kvinnerepresentasjon og kjønnskvoltering har følgende kriterier vært viktige ved valg av kommuner: Kvinneandel i kommunestyret, partiflertall i kommunestyret og kommunestørrelse. I tillegg ønsket 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% som høy, 30 – 40% som middels og under 30% som lav, jf Kanters teorier om ”tokens” (Kanter 1977).

Hvilket parti eller partikonstellasjon som dominerer vil også kunne ha innvirkning på diskusjonene om kjønnskvoltering. Partiene på venstresida i politikken er tradisjonelt mer positivt innstilt til offentlige likestillingstiltak enn høyrepartiene (Halsaa og van der Ros

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.

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 sentralitet³⁰. Intensjonen i utvalget av kommuner var å bygge opp maksimum variasjon i cases (Flyvbjerg 1992). Som det går fram av tabell 7.1 er kommunene anonymisert i framstillingen.

Tabell 7.1 *Kvinneandel i kommunestyret, politiske utvalg, partiflertall og størrelse etter kommune, 1995 og 1999*

Kriterier/ Kommuner	Kvinneandel i kommunestyret		Kvinneandel i politiske utvalg		Partiflertall		Størrelse
	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 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” med tanke på at det ville skje endringer fra valgperioden 1995 – 1999 til perioden 1999 - 2003. Likevel er det intervjuene etter valget i 1995 som utgjør hovedtyngden i analysen.

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.

³⁰ Den minste kommunen, med 3 500 innbyggere, falt ut tidlig i prosjektet. Med tanke på størrelse er det derfor ikke maksimum variasjon i cases.

To forespurte kommuner ønsket ikke å delta i undersøkelsen fordi de mente det ville ta for mye tid. Jeg hadde planlagt case-studier 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.

Valgnemndene 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. Representanter fra partier som ikke har plass i formannskapet sitter selvsagt også i valgnemnda. I tre av ”våre” kommunene er valgnemnda identisk med formannskapet, i én utgjør gruppelederne valgnemnda og i den siste har partiene oppnevnt en blanding av partiledere og listetopper.

Tabell 7.2 *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 ³¹	

Valgnemnda i de fem kommunene består av 6 – 9 medlemmer og kvinneandelen varierer fra 0 til 50%. I gruppeintervjuene var mannlige representanter i flertall. I én nemnd var det naturlig nok bare menn siden det ikke satt kvinner i nemnda, mens mannsandelen varierte fra 75% til i underkant av 60% i de øvrige.

Gruppeintervju

Gruppeintervjuene omfatter 32 personer om valget i 1995, jf kapittel 2.3. 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.

³¹ En representant hadde avslått å delta, en hadde meldt forfall, en hadde flytta og fire møtte ikke opp.

De ble tatt opp på bånd og utskrevet i sin helhet. Valgnemnda ble bedt om å snakke konkret om sitt arbeid (beskriv utvelgelsesprosessen, hva er bestemt i partiene på forhånd, formelle og uformelle regler, hva skjer hvis det blir konflikt om representasjonen), kvoteringsreglene i kommuneloven (kjennskap, fortolkning, praksis, klager), kvinnerepresentasjon i egen kommune og vurdering av kjønnskvotering (behov, nytte).

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 gjennomføringen av kvoteringsreglene spesielt. Jeg søkte å få dekket alle tema, men alle tema ble ikke belyst like godt i alle nemnder. Intervjuene ble preget av at medlemmene i valgnemnda hadde spesielle tema de var opptatt av. En valgnemnd var for eksempel svært opptatt av valgloven og muligheter for stryking av kandidater, og de brukte relativt mye tid på det temaet.

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 og ett møte i én. 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, selv om representantene ikke var de samme. Jeg hadde nådd et metningspunkt i datainnsamlingen (Holter 1996). Observasjonene bekreftet imidlertid at kjønns sammensetningen i valgnemnda påvirker diskursene.

En av observasjonene fungerte dessuten ikke godt. Valgnemnda ble svært oppmerksom på at det var en forsker tilstede. 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 tilstede. Det kan komme av at jeg satt sammen med nemnda ved mødebordet. 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.

Dokumenter

Oversikter over kjønnsfordelingen i de politiske utvalgene ga bakgrunnsstoff til intervjuene. Jeg hadde oversikt over hvilke utvalg som ikke oppfylte kravene og hvilke partier som ikke hadde oppfylt "kvoten". Dermed kunne jeg konfrontere representantene med det de hadde foretatt seg etter valget i 1995. Det ga innsikt i hvilke forhandlinger som oppstår i forbindelse med oppfylling av "kvinnekvoten".

8 Lovdebatten på sentralt nivå

”Kvoteringsreglene er min baby”, uttaler lederen av kommunelovutvalget Jan Fridthjof Bernt. Det var han som foreslo den tekniske utformingen av kvoteringsreglene i kommuneloven.

Hvordan var debatten om kjønnskvoltering blant sentrale myndigheter? Hvordan kan aktorene karakteriseres, hvilke argumenter bruker de og hvilke forståelser av kjønn ligger bak? Kapitlet omfatter analyser av debatten omkring utviklingen av kvoteringsreglene. Siden loven trådte i kraft i 1993 er den som kjent endret, 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 fasene i samband med utformingen av selve 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.

8.1 Kjønskvoltering inn i kommuneloven

Mandatet for kommunelovutvalget 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). Videre heter det at utvalget skal ta stilling til i hvilken utstrekning eksisterende bestemmelser i særlovgivningen bør oppheves og eventuelt innarbeides i ny kommunelov, eller erstattes med bestemmelser i denne loven. Kommunelovutvalgets mandat var relativt bredt og åpent. Det var for eksempel opp til utvalget å vurdere hvilke bestemmelser som skulle tas inn i loven.

Kjønskvoltering i politiske utvalg var fram til 1993 nedfelt i likestillingsloven §21. Likestillingslovens krav om 40% av hvert kjønn gjaldt ved flertallsvalg, men ikke ved valg som baserte seg på regulært 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. Men hvorfor kunne

ikke bestemmelsene om sammensetning av politiske utvalg forbli en del av likestillingsloven?

Ifølge medlemmet i kommunelovutvalget, fylkesordfører og senere stortingsrepresentant for AP, Åse Klundelien, var kvinnegruppene i flere av partiene, ikke minst i AP, opptatt av at kvoteringsreglene slik de var utformet i likestillingsloven, ikke fungerte etter intensjonen. Mange kommuner brøt reglene uten at overordna myndigheter kunne pålegge sanksjoner (Likestillingsombudet 1992). Klundelien sier at *”mange var opptatt av at den lave kvinnerepresentasjonen på lokalnivået var et problem”* og videre at en kunne høre 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 forbedre reglene med tanke på kvinnerepresentasjonen på lokalnivået. Det var altså et kvinnepolitisk press i en del av partiene for å overføre kvoteringsreglene fra likestillingsloven til kommuneloven. Dermed skulle kvinnerepresentasjonen i kommunale organer øke.

Spørsmålet om kjønnskvotering delte kommunelovutvalget i et flertall på åtte representanter og et mindretall på en. Flertallet mente at det burde innarbeides regler i kommuneloven som gjennomførte kravet i likestillingsloven om kjønnsmessig balanse i offentlige utvalg på en bedre måte også i folkevalgte organer i kommunene og fylkeskommunene. Et sentralt synspunkt var her 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 ønsket med andre ord å forsterke og effektivisere de eksisterende reglene. Utfordringen var imidlertid knytta til *hvordan* reglene teknisk kunne utformes slik at de virket i praksis på denne måten 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 bl.a. kommunalrett som spesial. Han foreslo at man skulle bruke den samme tekniske løsningen ved utformingen av bestemmelsene om kjønnsmessig balanse i organer etter kommuneloven som den som benyttes i

bestemmelsene i valgloven og 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), dvs at representanter fra de ”underrepresenterte” kommunene kan rykke opp ved valgoppgjøret på bekostning av andre kandidater på samme liste som har fått flere personstemmer. Nå foreslo kommunelovutvalgets flertall 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%-regelen ikke er oppfylt, og dette ble lovens system. Ved forholdstallsvalg gjelder dette kravet ikke nemnda som helhet, men den enkelte liste. Viser det seg at et kjønn etter denne framgangsmåten blir representert med mindre enn 40% på lista, rykker kandidater fra det underrepresenterte kjønn opp. For å sikre at det er kandidater nok fra begge kjønn å velge mellom på listen, stiller kommuneloven krav om at hvert kjønn skal være representert med minst 40% 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% av de valgte.

Problemet med teknisk utforming av reglene fant sin 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. Selv uttrykker Bernt at han er svært tilfreds med den løsningen han fant fram til.

Av saksutredningen går det fram at 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 kjønnskvolter, utover ønsket om at reglene skulle overføres fra likestillingsloven til kommuneloven. Lederen i utvalget sier at *”grunnholdningen 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: 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 utviklingen i kjønnsfordeling som allerede har funnet sted.

Kommunelovutvalget diskuterte også tiltak for å gjøre kommunale og fylkeskommunale verv mer attraktive. 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 ønsket 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 kommune-administrasjonen overfor folkevalgte og enklere saksframstilling. Utvalget foreslo likevel ingen lovfesting av tiltak på dette området.

Høringene viste at flere kommuner og fylkeskommuner hadde motforestillinger mot forslaget om kvotering³². Motstanderne mente det ville være vanskelig å oppnå 40% representasjon av kvinner i små kommuner, og at ordningen 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, uten at begrunnelsene for støtten er tatt inn i proposisjonen (Ot.prp. nr 42 (1991-92):136).

KRD mente i sin vurdering at det var nødvendig å legge forholdene til rette for en styrking av likestillingen i kommunene (op.cit:137). De langt fleste valg til styrer, råd og nemnder skjer ved flertallsvalg etter forholdstallsprinsipp. Likestillingsloven har vært

³² KRD hadde ikke telt opp hvor mange av høringsinstansene som var for og imot forslaget til kvoteringsregler.

virksom fullt ut ved slike valg, påpekte departementet. Forslaget ville derfor, etter deres mening, ikke representere noe fundamentalt nytt.

8.2 Lite politisk debatt

Flertallet i kommunal- og miljøvernkomiteen, AP, SV, KrF og SP, støttet reglene. 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 H 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, må skiftes ut til fordel for det underrepresenterte kjønn. Det vil føre til en høy grad av vilkårlighet, ifølge disse representantene.

Under stortingsforhandlingene var det fem representanter som tok ordet til kvoteringsreglene, tre fra flertallet og to fra mindretallet. Flertallet brukte argumenter om ”å styrke likestillingen i kommuner”. En representant 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 (må gå lovvegen), hvis vi altså ønsker å nå målet økt likestilling” (St.forhandl. nr. 13 1991-92:1022). Representanten Klundelien trakk fram at likestilling mellom kjønnene i seg selv har en demokratisk begrunnelse. Hun la vekt på:

- Rettferdighet: Menneskeheten er sammensatt av to kjønn, som bør ha likeverdige muligheter til å utøve demokratiet
- Interessesmotsetninger: 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.
- Representativitet: Politiske organer med helt skjev kjønnsbalanse vil i vårt samfunn ikke lenger ha politisk troverdighet (op.cit:1035).

Mindretallet retta oppmerksomheten mot at foreslåtte kandidater skyves ut til fordel for det underrepresenterte kjønn. Det ville forrykke den politiske balansen slik den er fastsatt av velgerne i valg. Flertallet blir for ivrige og setter velgernes dom til side, hevdet Høyres representant.

Reglene om kjønnskvoltering ble vedtatt. FrP stemte mot alle punktene som gjaldt kjønnskvoltering. Høyre derimot, stemte for reglene om kvotering, men mot regler om opprykk av kandidater fra det underrepresenterte kjønn.

8.3 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 en kommunal praksis som har stått i strid med lovens intensjoner. Av de mindre kontroversielle endringene er at reglene gjelder for valg av varamedlemmer og ved nyvalg/suppleringsvalg. Reglene skal også anvendes analogt med kommuneloven ved valg til statlige nemnder i kommuner og fylkeskommuner (eks. ligningsnemnda, fylkeslandbruksstyret), samt ved oppnevning av ikke-offentlige organer (eks. forstandskapet i sparebankene) (Ot prp nr 58 (1995-96)), selv om loven i utgangspunktet gjelder bare for valg av kommunale/fylkeskommunale utvalg. 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 6.2. ”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 departementet endringer i loven, det gjorde de derimot andre gangen. Ved valget i 1995 var reglene om kjønnsfordeling ikke absolutte i tilfeller hvor enten

kommunestyret selv 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)).

Det ble pekt på at unntaket i kommuneloven går lenger enn likestillingsloven, i og med at unntaket i kommuneloven også gjelder utvalg der *kommunestyret selv* 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 en styrking av likestillingen (Ot prp nr 58 1995-96:13).

Departementet foreslo denne gangen ikke endringer fordi kommunene i størst mulig grad skal organisere virksomheten sin som de selv 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 støttet forslaget om at loven ikke skulle endres på dette punktet. Mange, deriblant Kommunenes Sentralforbund, understreket at endringen ville innebære en innskrenkning av det kommunale selvstyret. 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 forholdet til gjennomgående representasjon kom opp igjen før valget i 1999 (Ot prp nr 20 (1998-99)). Departementet støttet seg denne gangen på en 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 forslår 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 uenige, mens 24 ikke hadde merknader. 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 understreket at lovendringen tar fra kommunene organisasjonsfriheten, at partiene ikke har avgjørende innflytelse på valgresultatet, at det blir en stor belastning for kvinner som velges inn i kommunestyret. Mange ønsket også å avvente valglovutvalgets arbeid³³.

KRD fremmet 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 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 belastet fordi partiene 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 utvalg, viste departementet til erfaringer etter valget i 1995 hvor et parti stilte to lister for å få inn de personene (mennene) de ønsket. ”Prinsippet om kjønnsmessig balanserte utvalg kan således undergraves ved at et parti/en gruppe stiller to eller flere listeforslag”, påpekte

³³ Valglovutvalget har vurdert valgordningen og kom med sin innstilling i NOU 2001:13.

departementet (op.cit:29). Selv om omfanget av en slik omgåelse av loven syntes å være begrenset, ønsket departementet å stenge disse mulighetene til å omgå reglene om kjønnskvoltering ved at hver liste (politisk parti eller gruppering) bare skal kunne stille ett listeforslag. KRD understreket 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.

8.4 Konflikter kommer til uttrykk

Saksordfører fra AP redegjorde 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 Høyre-listen til kommunevalget i min kommune, er det kanskje ikke rart at Høyre går imot et slikt forslag, for på den listen var det 17 menn og 2 kvinner” (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 breidare 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 skjeivfordeling 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 sin 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 i debatten. 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 fremmet 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 understreket at ved å innføre strenge kjønnskvalifikasjonsbestemmelser må ”dyktighet og egnethet (...) vike for kjønn”. SV-representanten spurte om det er slik at FrP faktisk mener at menn er dyktigere og mer egnet enn kvinner, og at det er derfor kvinner er dårligere representert enn menn.

Venstre-representanten støttet 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 århundres 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

kjønnskoteringsreglene. 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 kjønnskotering” 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 følelsesladet fra begge sider. I denne sammenhengen ble konfliktene omkring likestilling og kjønnskotering synlige fra Stortingets talerstol. Skillelinjene gikk mellom et pågående FrP og et mer passivt Høyre på den ene sida og temperamentsfulle utfall 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 kjønnskotering innarbeidet i kommuneloven svarer Klundelien at ”*nei, det var ikke spesielt tungt*”. Hun påpeker at innad i utvalget hadde det stor betydning at lederen gikk så aktivt inn for reglene. I Stortinget var debattene, ifølge henne, forutsigbare, styrkeforholdet var kjent og resultatet ble som forventet.

Forberedelsene til lovendring ble gjort under AP-regjeringen (Jagland), mens sentrumsregjeringen (Bondevik) 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 ”forsterkning” av reglene over tid.

8.5 Vurdering av aktører, argumenter og forståelser sentralt

Vurderingene baserer seg på perspektivene som er gjennomgått i kapittel 7. Men aller først kommenterer jeg hvordan sentrale myndigheter har operasjonalisert likestilling i kommuneloven.

Kvinnerepresentasjonen i politiske utvalg har fått stor oppmerksomhet i loven. Selv om kvoteringsreglene tidligere var nedfelt i likestillingsloven, har de blitt forsterket i kommuneloven. Reglene er entydig og konkret utformet, og ”smutthullene” er forsøkt tettet over tid. Hvis en ser på lovutformingen, har kvoteringsreglene fått sterkt gjennomslag i lovverket, etter mitt syn.

Kvinnerepresentasjon i politikken er likevel det eneste likestillingspolitiske spørsmålet som fikk innpass i loven, dvs en snever tilnærming til likestilling. Det er ikke urimelig å tenke seg flere likestillingspolitiske tema som relevante for kommuneloven.

Kommunelovutvalget trekker selv fram at samfunnsstrukturene, særlig arbeidsdelingen mellom kjønnene, virker negativt for kvinners deltakelse i politikken. Utvalget problematiserer arbeidsdelingen og påpeker hva kommunene kan gjøre for at det skal bli lettere å kombinere rollen som folkevalgt, yrkesaktiv og mor/husmor. Utvalget ser imidlertid ikke spørsmål om arbeidsdelingen mellom kjønnene som en oppgave sentrale myndigheter skal løse. Det overlater de til kommunene. Hvordan norske kommuner skal gripe fatt i nasjonale utfordringer som fordeling av omsorgsarbeid mellom kjønnene, sier utredningen ikke noe om.

Kommunale likestillingsutvalg kunne også vært et 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, Halsaa 1995, Guldvik 1996, 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”. Lovfesting av kommunale likestillingsutvalg kunne ført til en bred tilnærming til likestilling, både med tanke på kommunen som arbeidsgiver og som tjenesteyter, i tillegg til kommunen som politisk organisasjon (Guldvik 1992). Det kan tenkes at å definere den likestillingspolitiske praksis til å handle utelukkende om kvinnerepresentasjon var det minst ubehagelige likestillingspolitiske avbikt for kommunelovutvalget.

Aktørene i debatten

Hvem er innovatørene, dvs de som eksplisitt argumenterer for kjønnskvotering, blant aktørene? Og hva med de ”harde nøttene”, finnes de? Hvilke typer av aktiv og passiv motstand finner vi blant aktørene?

Flere aktører har vært viktige som innovatører for å innarbeide kvoteringsregler i kommuneloven. Ifølge Klundelien 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 som juridisk ekspert er allerede nevnt. Klundelien har bred kunnskap om likestillingspolitiske spørsmål. Hun var leder i Likestillingsrådet på samme tid som hun satt i kommunelovutvalget. Hennes tyngde på feltet hadde betydning for den oppmerksomhet spørsmålet fikk i utvalget. I tillegg var departementets utredninger svært grundige. KRD framførte omfattende vurderinger og prinsipielle begrunnelser i debatten.

Tilslutningen var imidlertid mer forbeholden blant høringsinstansene. Ved behandlingen av selve 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, dvs innstramninger i loven, var ikke entusiasmen særlig stor. Saken ble sendt ut til høring og de fleste instansene ga sin tilslutning til at loven *ikke* skulle endres med tanke på forholdet mellom kjønnsrepresentasjon og gjennomgående representasjon, unntakene var BFD og Likestillingsombudet. Disse organene kunne ikke se hvorfor hensynet til likestilling, som også er et overordnet prinsipp, skulle vike for hensynet til organisasjonsfrihet (Ot prp nr 58 (1995-96):14).

I 1998-99 ble det, etter nøye vurderinger, fremmet forslag om endringer på dette punktet i loven. Hvis vi ser på høringsuttalelsene kom 116 av kommunene, dvs ca en firedel, med synspunkter. 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 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 fordelte seg, men jeg tror vi kan slå fast at meningene var høyst forskjellige lokalt.

Hva så med stortingspolitikere? Flertallet av politikere i Odelstinget gikk inn for reglene. Mange av dem inntok innovatørrollen, selv om rollen ikke var like eksplisitt blant alle politikere. AP og SV var som forventet pådrivere for kvoteringsregler. Det er også verdt å merke seg at representanter fra Senterpartiet og KrF støttet 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 gikk inn for kvotering. På den andre sida liker for eksempel SP å stå fram som forkjemper for det lokale selvstyret. I denne sammenhengen måtte selvstyret med tanke på gjennomgående representasjon og muligheter til å stille flere lister, vike for en sentralstyrt likestillingspolitikk.

Ikke uventet var det motstand fra høyresida i Odelstinget, dvs Høyre og Framskrittspartiet. Noe overraskende gikk likevel Høyre inn for kjønnskvoltering som prinsipp, riktignok et ”svakere” regime enn det som ble foreslått. Høyres representanter støttet forslaget om kvotering ved flertallsvalg og at listeforslagene til forholdstallsvalg skal bestå av 40% fra hvert kjønn. De var ikke prinsipielt imot lovregulering av kjønnskvoltering, men de avviste at det underrepresenterte kjønn skulle rykke opp hvis ”kvoten” ikke ble oppfylt. Høyre aksepterer altså at staten har en rolle i likestillingspolitikken og prinsippet om kjønnskvoltering. Men å gjøre reglene så ”sterke” at de blir vanskelige å omgå, det kunne ikke Høyre akseptere. Høyre framførte argumenter mot kvoteringsreglene, men i et moderat omfang og med moderat styrke. FrP avviser både målet om en offentlig likestillingspolitikk og særiltak for kvinner. De er ”harde nøtter” i denne sammenhengen, jf kapittel 7.1. FrP hevdet motargumentene med stor intensitet i debatten.

Dokumentstudiene viser at forslag til innstramninger i loven skapte mer uttalt motstand i høringene enn hva loven gjorde da den ble vedtatt. Studier fra Latin-Amerika viser at innføringen av kvoteringsregler går glatt dersom reglene som innføres er utformet på en måte som ikke representerer noen trussel om at mannlige politikere må tre tilbake til fordel for kvinnelige politikere, dvs ”svake” regler (Htun og Jones 2000). Det samme kan

være tilfellet her. I første omgang var mange 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.

I tillegg er det ikke uvanlig at innovasjon og forandringsarbeid fører til motstand. Dess mer endringene 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 strammet til, kom også motstanden til syne. Forsterkningen av reglene medførte betydelig avvik fra den etablerte politikken, noe som bidro til at den uttalte motstanden i 1999 ble sterkere enn i forbindelse med lovprosessen først på 1990-tallet, da *prinsippet* om kjønnskvotering ble innarbeidet i loven. En av grunnene til at reglene ble vedtatt er at kvoteringsregler allerede var nedfelt i likestillingsloven. Dersom ordningen 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 omsluttet av passiv motstand (Pincus 1997).

Samtidig vil det likestillingspolitiske ”klimaet” ha betydning for hvordan forslagene til kvoteringsregler og endringer av reglene 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), den såkalte ”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 særtiltak for kvinner tilsvarende svakt (Guldvik 1996).

Med utgangspunkt i lovprosessen er grunn til å tro at det i stor grad er aktører på nasjonalt nivå som har fått gjennomslag for sine interesser ved innføringen av kvoteringsregler. Nasjonale regler ble ansett for nødvendig for å utjevne kjønnsfordelingen på lokalplanet. Dermed måtte det lokale selvstyret vike. Som vi skal se i kapittel 9, har en del aktører på lokalnivået hatt vanskelig for å akseptere en slik inngripen fra ”oven”.

Kvoteringsargumenter og kjønnsforståelser

Hvilke argumenter preger de politiske diskursene og hvilke forståelser av kjønn ligger til grunn? Omtales kjønn på individuelt, strukturelt og/eller symbolsk nivå?

En likere kjønnsfordeling i politikken vil, ifølge flertallet av aktørene, bidra til ”å styrke likestillingen i kommunene”. Det gir sterke konnotasjoner om at ”likestillingen” er noe entydig positivt som støttes av alle, dvs at argumentene er konsensusorienterte (Magnusson 2000b). 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 likestillingen i kommunene” brukes både i departementets merknader, av kommunal- og miljøvernkomiteens flertall og av politikerne fra flertallet som har ordet i debatten. Diskursen går i retning av at ”likestilling” har hegemoni. Det er tilsynelatende en felles forståelse av hva som er bra for ”likestillingen”.

”Å styrke likestillingen i kommunene” er hovedargumentet for å ta regler om kjønnskvoltering inn i kommuneloven. Det signaliserer at kvinner fremmer likestilling. Hvorvidt kvinner fremmer likestilling gjennom at fordelingen av kvinner og menn blir mer lik, dvs politikkenes form, eller ved at kvinner 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”. ”Likestillingen i kommunene” er akseptert som noe positivt også blant politikere på høyresida. Men mindretallet kommer med sine motargumenter, nemlig hensynet til demokratiet og det lokale selvstyret. Reglene vil gå utover ”kandidater nominert på demokratisk vis”, og det vil ”forrykke den politiske balansen slik den er fastsatt av velgerne i valg”. 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” står mot hverandre. Partene opprettholder sine synspunkter og gjentar argumentene i hver ny fase av prosessen.

Det faktum at begge politiske ståsteder handler om demokrati, men med ulike tilnærminger, blir ikke problematisert. Høyresida tar opp forhold omkring demokrati i betydningen velgerinnflytelse og folkestyre. Det bygger på ideene om at ett individ har én stemme. Velgerne har gjennom valg vist sine preferanser som politikerne må respektere,

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 målsettingen om likestilling lokalt. Det er bare KRD som problematiserer dette 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, for eksempel ”mest mulig lik fordeling av begge kjønn”, ”likeverdig representasjon i folkevalgte fora”, ”likeverdige muligheter til å utøve demokratiet”. Utsagnene kan være uttrykk for at kjønnene oppfattes både som grunnleggende like og forskjellige. ”Lik fordeling” kan tolkes som et uttrykk for av kvinner og menn oppfattes som like og derfor har like rettigheter med tanke på politisk representasjon. Samtidig kan ”likeverdig representasjon” tyde på at kjønnene vurderes som forskjellige og at det skal komme ”likeverdig” til uttrykk gjennom representasjonen. Det er imidlertid interessant at *hvorfor* ”lik fordeling” og ”likeverdig representasjon” i svært liten grad er tematisert. Det er vanskelig å slå fast om det for eksempel er behovet for sosial eller pluralistisk representasjon tilhengerne vektlegger, jf kapittel 3.

Også mindretallet tar opp rettferdighetsspørsmål, men de er opptatt av at foreslåtte kandidater diskrimineres som en følge av kvoteringen. De synes å vektlegge meningsrepresentasjon idet de påpeker at kvotering vil ”forrykke den politiske balansen” og at kjønnsrepresentasjon er noe partiene kan bruke i konkurransen om velgerne. Her står vi overfor den klassiske konflikten mellom sosial- og/eller pluralistisk representasjon på den ene sida og meningsrepresentasjon på den andre, hvor tilhengere legger stor vekt på de første formene og motstanderne på den andre formen.

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. Likevel er ikke forskjellsargumentene noe framtrødende trekk i diskusjoner om kjønnskvolterung i kommuneloven og likestilling lokalt.

En av representantene trekker fram tre prinsipielle argumenter for likestilling og kjønnskvolterung: rettferdighet, interessemotsetninger og representativitet. Det første handler om "likeverdige muligheter til å utøve demokratiet". Det gir uttrykk for rettferdighet. Det er urettferdig at kvinner skal holdes utenfor demokratiske organer. Det andre argumentet bygger på forskjeller mellom kjønnene. Kvinner må delta fordi kvinner og menn har forskjellige, til og med motstridende, interesser. Interessene skal fremmes og brytes i den kommunale, demokratiske prosessen. Dette gir eksplisitt uttrykk for at pluralistisk representasjon er ønskelig. Til sist handler det om tilliten til folkevalgte organer. En skjev kjønnsfordeling svekker legitimiteten til de vedtak som fattes i politiske organer.

Det er interessant å merke seg at debatten rommer få definisjoner både 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. Kvinnerepresentasjon framstilles som "likestillingspolitisk praksis", uten nærmere begrunnelse. Spesielt interessant er det at aktørene i liten grad synes å argumentere for hvorfor kvinner skal delta i politikken. Det kan bety at kvinner oppfattes som egne politiske subjekter med selvsagte rettigheter knyttet til politisk representasjon (Holli 1996).

FrPs representanter understreker at kjønnskvolterung fører til at "dyktighet og egnethet må vike for kjønn". Utsagnet gir rom for ulike tolkninger. 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 bakgrunn av kompetanse. Hvis politisk kompetanse er nær forbundet med tradisjonelle maskuline roller og egenskaper, har det som konsekvens at kvinner blir lite attraktive som politiske representanter på grunn av "manglende" kompetanse. Et annet forhold som påvirker rekrutteringsprosessen er homososial reproduksjon. De fleste foretrekker å velge personer som ligner en sjøl.

Kvinner vil ha vanskelig for å få innpass i for eksempel politiske partier som er svært mannsdominerte.

FrP framstiller kompetanse og kvotering som motsetninger. I praksis er kompetanse og kvotering to forhold som anvendes samtidig, men de er *ikke likeverdige prinsipper*. Prestasjon eller kompetanse vil være den dominerende faktor i et kvoteringssystem (Campbell 1996, Teigen 1999). Det stilles krav til kompetanse og/eller personlig egnethet før en kandidat eventuelt kvoterer inn i en stilling eller politisk posisjon.

SV og Venstre tolker FrP slik at dyktighet og egnethet kobles til menn og at det er kvinner som vil forringe kvaliteten. Dersom denne fortolkningen skulle være riktig, gir det signaler om at FrPs representant oppfatter kvinner og menn er forskjellige, og at kjønnene ikke oppfattes som likeverdige. Menn rangeres da hierarkisk over kvinner med tanke på politiske kvalifikasjoner (Lotherington 2001).

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 selvstyre 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 eller i hvert fall mindre relevant enn det lokale selvstyret.

Språket i de offentlige dokumentene er hovedsakelig kjønnsnøytralt, selv 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 tar opp problemene omkring at kvinner i mindre grad er representert i folkevalgte organer pga den skjeve arbeidsdelingen mellom kjønnene. Den ulike maktfordelingen mellom kvinner og menn i samfunnet generelt og på lokalnivået spesielt er ikke tematisert.

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 tilbudsida som svikter med tanke på

rekruttering av kvinner (Norris og Lovenduski 1995). Når manglende kvinnerepresentasjon defineres 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 blir gjenstand for diskusjon i et slikt perspektiv.

De kjønnede samfunnsstrukturene er påfallende fraværende i debattene om kjønnskvolter. Det er bare KRD som holder fram arbeidsdelingen som den viktigste årsaken til kvinners relativt lave politiske representasjon. Ingen andre aktører reiser problemstillingen. Departementet har imidlertid ikke foreslått målsettinger eller virkemidler på dette område. Det kan, med rette, hevdes at kommuneloven ikke kan løse alle problemer. Likevel er rammebetingelsene uhyre viktig for politisk deltakelse. Kvinner får ikke mer tid til politisk virksomhet selv om de er tilstede i politiske organer, om ikke andre viktige forutsetninger endres. Fedrekvote er en start på endringer, men det er fortsatt et stykke igjen til menn tar like mye ansvar for omsorg for barn og andre familiemedlemmer.

Likestillingsbegrepet har en sterk symbolfunksjon i Norge. Likestilling mellom kjønnene er akseptert som en ettertraktelsesverdig målsetting på flere 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 2000b). Allikevel bruker folk fra ulike politiske leire likestilling som et symbol på noe positivt. Det stilles sjelden spørsmål ved ”hvorfors 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.

Demokratidiskusjonene handler også 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 kjønnskvolter heiser demokratifanen høyt for å legitimere sine standpunkter. Når demokrati og likestilling blir hovedargumentene i kvoteringsdebatten er det nesten uunngåelig om ikke diskriminering blir et av hovedargumentene både for og imot kvotering (Teigen 2000). Motstanderne vil hevde 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 skjevfordelingen 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 noen dominerende ”rødstrømper” som utøver udemokratisk tvang overfor 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 kjønnskvotering.

9 Aktørene lokalt

Arbeidet i valgnemnda beskrives som ”hestehandel” og ”kjøp og salg av posisjoner”. I en av nemndene beskrives det 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”.*

Empirien i denne delen av studien er innhentet ved hjelp av gruppeintervju med medlemmer i de kommunale valgnemndene, hovedsakelig etter valget i 1995³⁴. Jeg trekker fram en del eksempler eller ”sceneklipp” fra diskusjonene i nemndene. ”Sceneklippene” viser situasjoner som belyser sentrale tema i intervjuene og typiske uttalelser fra informantene. De fleste tema har vært oppe til diskusjon i alle valgnemndene. Eksemplene belyses ved hjelp av sitater som knyttes til kommune og person ved hjelp av bokstav og nummer, for eksempel (A1)³⁵. Der det er relevant opplyser jeg om informantens partitilknytning og kjønn.

Kapitlet innledes med beskrivelser av prosessene i etterkant av valget, før arbeidet i valgnemnda tar til (punkt 9.1). Deretter følger åtte ”sceneklipp” i punkt 9.2 – 9.9. Hvert underkapittel inneholder vurderinger av de empiriske funnene. Til slutt foretar jeg en oppsummerende vurdering av aktører, argumenter og forståelser av kjønn i punkt 9.10.

9.1 Innledende runder

Valgnemndene velges av formannskapet eller kommunestyret etter kommunevalget, og de består hele kommunestyreperioden. Nemndene har ikke noe skriftlig mandat, men deres oppgave er å foreslå representanter til alle utvalg som skal besettes i kommunen, samt å foreslå representanter til nyvalg eller suppleringsvalg i kommunestyreperioden.

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).

³⁴ 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.

”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). ”Ja, en ren hestehandel med kjøp og salg av posisjoner” (E4).

Når det er enighet om hvem som utgjør kommunestyrets flertall og mindretall etter valget, og eventuelle samarbeidskonstellasjoner, er fordelingen av posisjoner klar.

Fordelingsnøkkelen i kommunestyret legger føringer for den partipolitiske sammensetningen av utvalgene. Denne forhandlingsfasen er den viktigste etappen for partiene: *”Alt foregår før vi kommer i valgmennda. Så når vi kommer til valgmennda 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).*

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, dvs på politikkområder de ønsker å prioritere.

Valgmennda fordeler først posisjoner, så personer

Det første møtet i valgmennda brukes gjerne til å fordele posisjoner, ikke personer. Partiene kommer i første omgang med ”ønskelister” for hvilke utvalg de ønsker å være representert i. Mennda blir så enig om hvor mange representanter de ulike grupperingene skal ha i utvalgene, og fordelingen av leder- og nestlederfunksjoner.

Kjønnsfordelingen blir først tema når valgmennda 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 selv 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 utviklingen” (B5).*

³⁵ Det er en intervjuperson fra kommune A, med kjennetegn nr 1 i mitt materiale.

Generelt blander medlemmene i valgnevnda 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 av partiene har mannlige kandidater som de ønsker inn i et politisk utvalg, gjerne ett av de ”tunge” utvalgene. I slike situasjoner forhandler medlemmene i valgnevnda om hvem av partiene som skal stille med kvinnelige og mannlige representanter.

Kommunestyret vedtar som regel enstemmig det framlagte forslaget når valgnevnda er blitt enig om fordeling av posisjoner og personer. Det kan imidlertid bli diskusjoner i kommunestyret dersom kjønnskvoeringen ikke er ivaretatt. Representanter i kommunestyret kan da klage kjønnsfordelingen i utvalg inn for fylkesmannen, jf kapittel 5.1.

9.2 Når problemet oppleves forskjellig

Diskusjonene om kjønnskvoering tar ulik form i valgnevndene. Noen definerer likestilling og kjønnskvoering smalt, dvs avgrensa til kvinnerepresentasjonen i politikken. Andre ser kvinnerepresentasjonen i en bredere samfunnsmessig sammenheng. De trekker inn arbeidsdelingen og maktstrukturene i samfunnet. Den smale tilnærmingen får ofte forrang i gruppesamtalene når mannlige representanter utgjør et relativt stort flertall i nemndene. Når kjønnsfordelingen er mer lik blir den brede tilnærmingen mer framtreddende, fordi kvinnelige representanter relaterer kvinnerepresentasjonen i politikken til for eksempel arbeidsdelingen mellom kjønnene. Følgende to ”sceneklipp” viser ulike tilnærminger i diskusjonen om kjønnskvoering.

Kjønnskvoering er problemet

I valgnevnd A tar de mannlige kandidatene ordet først. De legger premissene for debatten. Lederen av nemnda legger spesielt sterke føringer. Høyre og Venstre uttrykker enten skepsis eller motstand mot reglene:

”Det er på sett og vis de største partiene som må bære byrden med kjønnsfordelingen. De miste partiene har vanskelig for å oppfylle kravene hvis de får én plass i formannskapet” (A3 - Venstre).

Lederen i nemnda nikker bekreftede: *”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 listen”. (...) ”Loven er en byrde i det øyeblikket man velger andre enn det 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 selv ikke er interessert i dette. Da blir loven en byrde både for enkeltpersoner og for partier”* (A1 - Høyre).

AP og SV 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 kjønnskotering. 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).

”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).

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).

En kvinnelig representant fra KrF ser likestillingspolitikken 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%-andelen 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 skoling, kreves for å bevare kvinnerepresentasjonen” (A6 – KrF).

Representantene fra Høyre, Venstre og FrP opplever kvoteringsreglene som et problem, mens AP og SV legger vekt på at den lave kvinnerepresentasjonen er problemet. I denne nemnda går skillelinjene i første rekke mellom de konservative og liberale argumentene på den ene sida og de sosialdemokratiske på den andre. Informantene legger opp til en smal tilnærming til likestilling. Kjønnskvotering omskrives til ”problemet”, mens menns manglende hjemmearbeid og omsorgarbeid ikke benevnes som et problem (Holter 1996a). Den kvinnelige representanten fra KrF forsøker å innføre et diskursivt skift i debatten. Hun vurderer den lave kvinnerepresentasjonen som et resultat av arbeidsdelingen i samfunnet. De øvrige deltakerne i nemnda følger ikke opp disse temaene. Den smale tilnærmingen har det diskursive hegemoniet i valgnemnda i kommune A.

Lav kvinnerepresentasjon er problemet

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 til å legge sterke føringer i samtalen.

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).

En mannlige representant korrigerer framstillingen 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” (E7 – Bygdelista, heretter BL).

Uttalelsen støttes langt på vei av en mannlig representant fra AP: ”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 selvsagt fra velgerne muligheten til å bestemme hvem som skal komme inn i kommunestyret” (E5 - AP).

Begge de mannlige representantene blir imøtegått av den kvinnelige lederen i utvalget, som også er ordfører i kommunen: ”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%-reglen 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).

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).

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).

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).

Lederen i valgnemnda 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).

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).

En mannlig representant fra SV mener at *”det går for vidt dersom en ikke sier at det vesentlige er kjønn”* (E4 – SV).

Valgnemndas kvinnelig leder 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. Konfliktene følger dels partilinjer idet begge representantene fra SP uttrykker tilslutning til kvoteringsreglene. SV-representanten er også tilhenger av kvotering, mens AP-representanten er opptatt av en rekke andre forhold enn kjønn. Dels følger konfliktene kjønn siden de kvinnelige representantene fra SP og KrF uttrykker sterkest tilslutning til kjønnskvoltering.

I valgmennd E får temaet kjønnskvoltering en bredere likestillingspolitisk tilnærming. Ulik fordeling av politiske posisjoner mellom kjønne og manglende mangfold i politisk representasjon defineres som problemet. Samfunnsstrukturer, maktfordeling og politikernes vilje til endring, preger diskursen. De andre deltakerne må forholde seg til lederens føringer. Enkelte av deltakerne forsøker å avgrense debatten til politisk representasjon og representasjon fra andre grupper enn kvinner. Gruppene forhandler om virkelighetsforståelsen og de kjemper om hegemoniet i debatten.

Eksemplene fra de to valgmenndene synliggjør ulike tilnærminger. Den smale tilnærmingen i valgmennd A, som ser kvinnerepresentasjonen mer isolert, fører til diskusjoner om selve gjennomføringen av kvoteringsreglene. I dette perspektivet får kvoteringsreglene som *problem* stor oppmerksomhet. Motstanderne gjør ”kvoteringsproblemet” til hovedpoenget i diskusjonen og tilhengerne lar seg delvis ”fange” i diskursen. Ingen av de mannlige deltakerne går inn på den bredere tilnærmingen som løftes fram av den kvinnelige representanten i valgmennd A.

Valgmennd E ser likestilling i en bredere sammenheng. Den skjeve fordelingen av makt mellom kjønne framstilles som problemet, og kvoteringsreglene som løsningen. De mannlige representantene fra Bygdelista og AP trekkes, noe motvillig, inn i denne diskursen. De markerer ikke motstand mot en likere kjønnsfordeling, men de avviser at kjønn er en mer relevant politisk kategori enn for eksempel yrkestilknytning.

De ulike tilnærmingene i nemndene kan komme av at kvinneandelen i valgmenndene var forskjellig. I valgmennd A var kvinneandelen 25%, mens i valgmennd E var den vel 40%. Kvinner har gått fra å være ”tokens” i valgmennd A til å være et stort mindretall, dvs at de har kommet over den ”kritiske masse”, i valgmennd E, jf. kapittel 7.4. Her ser vi at antall teller.

Samtidig kan vi si at posisjon teller. Høy posisjon gir autoritet til å legge føringer i diskusjonen. Lederen i valgmennd A er motstander av kjønnskvoltering og det får gjennomslag i diskusjonen. Lederen i valgmennd E er tilhenger. Som leder av nemnda og ordfører i kommunen tar hun styring og legger føringer for diskusjonen.

9.3 Når kvinnelige kandidater utgjør ”reservestyrrken”

To eksempler viser hvordan kvinnelige kandidater betraktes som reservestyrrken i de politiske partiene. Det ene eksemplet belyser forhandlingene *mellom partiene* når det er uenighet om kjønnsrepresentasjonen. Det andre tilfellet tar opp forhandlingene *internt i partiet eller grupperingen*. De følgende ”sceneklipp” viser at etterspørselen etter kvinnelige kandidater er lavere enn etter mannlige. At menn antas å være bedre kvalifisert for politiske posisjoner enn kvinner sies ikke eksplisitt, men det kommer fram gjennom uttalelser fra flere mannlige informanter om at ”kjønnskvoltering fører til at kvalifiserte kandidater vrakes til fordel for representanter med dårligere kvalifikasjoner”. Uttalelsen er kjønnsnøytral, men konteksten, dvs at kjønnskvoltering 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 lokalpolitikere.

Kvinnelige kandidater utgjør reservestyrrken i kampen mellom partiene

Ved konflikter om kjønnsfordelingen gjelder det uskrevne regler i valgnemndene. Den grupperingen som mandatsmessig står sterkest har krav på ”førstevalg” av representanter. Som regel betyr det at de har ”rett til” å stille med mannlige representanter. 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).

Jeg fikk ikke drøftet spørsmålet med Høyre-representanten, fordi han ikke stilte opp til intervju. Løsningen kan tolkes som at Høyre ville markere sin misnøye med flertallets opptreden ved å avstå helt fra representasjon i forliksrådet, når de ikke fikk inn den representanten de ønsket. Høyre hadde mistet flertallet i kommunestyret, og de var derfor

skuffet over valget, ifølge informantene. Men forløpet kan også tolkes slik at når Høyre ”bare” fikk stille med kvinnelig representant, avstod de heller fra 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 kjønnsfordelingen som kommuneloven legger opp til, gir det riktige resultatet totalt sett”* (C3 - Høyre).

De uformelle reglene tilsier at Høyre med sine 5 representanter i kommunestyret, har krav på å stille med mannlig representant, mens FrP med sine 3 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 tvinge 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?

Disse uformelle reglene står altså så sterkt at de ikke fravikes selv når partifordelingen 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 på forhånd. Hvilke andre forhold enn ”mannlig forrang” kan tenkes å føre til at et politisk parti må avstå fra sin rettmessige representasjon i formannskapet?

Det vi ser her er et eksempel på en hegemonisk maktdiskurs. Eksemplene sier noe om hvor dypt den mannlige ”forrang” sitter. 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 seg antakelig ikke bevisst 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 virker i kvinners disfavør.

Kvinnelige kandidater utgjør reservestyrken i eget parti

AP hadde 3 kvinner i kommunestyregruppa i kommune B. Da det skulle velges to AP-representanter til plan- og økonomiutvalget (formannskapet) ønsket 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 ønsket en slik posisjon.

Den mannlige AP-representanten, lederen i valgmennda, forteller at *”vi fikk ordfører denne perioden, og så hadde vi en gruppeleder som vi ønsket å ha representert i det viktigste utvalget. Så forsøkte vi å få det til, pluss at vi hadde tre kvinner i kommunestyret som ikke ønsket den plassen i plan- og økonomiutvalget”* (B1 - AP).

Jeg spør om det var noe diskusjon om saken siden kjønnsfordelingen da ikke ville tilfredsstillende kommunelovens regler. Informanten fortsetter: *”Det var to ønsker vi primært tok hensyn til i partiet: Vi ønsket å ha inn gruppeleder og ønsket fra de tre damene i kommunestyregruppa om at de ikke ønsket 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).

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.

Løsningen ble at AP ved valget i 1995 stilte 2 lister til valg av plan- og økonomiutvalg, med mannlige kandidater på 1. plass og kvinnelige på 2. plass. Dermed fikk de inn de mannlige kandidatene som var ønsket fra partiet, og de kvinnelige politikerne unngikk ”uønskede” posisjoner i plan- og økonomiutvalget.

Ved valget i 1999 fikk kommune E et problem under behandlingen av 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 ønsket to av de mannlige kandidatene i nemnda, og den kvinnelige representanten som vararepresentant. Da ville imidlertid kjønnsfordelingen 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. Valgnemnda 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.

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 ønsket inn i plan-

og økonomiutvalget? Jeg tror at de kvinnelige representantene skulle ha vært særdeles motivert og kvalifisert dersom de skulle tilkjennegi at de ønsket en posisjon i plan- og økonomiutvalget, på bekostning av for eksempel gruppelederen. Signaler om ønskede representanter virker sterkt inn på motivasjonen til ”utfordrerne”. Det skal mot til for å stille som utfordrer til politiske posisjoner. Det gjør bare den som ser muligheten til å ”vinne” i en slik sammenheng (Norris og Lovenduski 1995, Hagen 1998).

En kan få inntrykk av at partiene stadig kommer opp i situasjoner hvor ”de ikke har noe valg”. De ”tvinges” til å velge kortsiktige løsninger gang på gang. I hvilken utstrekning 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? Det tyder på at det er lite langsiktighet, for eksempel med tanke på kompetanseoppbygging i de politiske partiene.

9.4 Når valgnemndene allikevel følger loven

Tre eksempler viser hvordan valgnemndene følger kvoteringsreglene, til tross for at det kan være motstand mot loven. Resultatet oppleves og framstilles imidlertid forskjellig for partiene.

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 valgnemnda: *”Fjellstyret er det aller ”ypperste” utvalget i vår kommune. Dette er fri tolkning, 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). De øvrige deltakerne nikker bekreftende.

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. *”Vi kan si at det var et lykkelig valg. ... (representanten) setter et nytt og positivt preg på partiet og formannskapet. Det hadde vært svært ønskelig at hun fortsatte i politikken”* (C1 - SP).

Selv 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 en 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). Representanten sier at hun har hatt en interessant og lærerik 4-årsperiode, men at politiske verv må gå på omgang. Derfor trekker hun 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). 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).

Noen ganger faller kravet til kjønnskvoltering sammen med det som oppfattes som ”den beste løsningen”. I valgmennd C så representantene at løsningen var god etter at det har fungert en 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 endrer dessuten den politiske kulturen på en positiv måte, fordi kvinner bringer med seg andre verdier enn menn (Dahlerup 1988). Hvis det derimot er motsetninger

mellom kjønnskvolterung og det som oppleves som ”den beste løsningen”, presiserer en av informantene at *”hvis det skjærer seg er jeg villig til å velge den varianten som gir den beste løsningen, ikke den som oppfyller lovens krav. Og så får vi håpe at fylkesmannen ser i nåde til oss”* (A1 - Høyre). Det interessante er at ”den beste løsningen” sjelden kobles til ønske om å rekruttere spesielle kvinnelige kandidater til de politiske utvalgene.

9.5 Når kjønnskvolterung er en trussel mot demokratiet

En del av argumentasjonen mot kjønnskvolterung handler om at en rekke andre forhold er viktigere enn kjønn. Kvotering truer demokratiet, det hindrer gjennomgående representasjon, det står i motstrid til valgloven og det lokale selvstyret, 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 valgmemnd 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 jentene utgjør jo halvparten av befolkningen”* (D3 – AP).

Det blir imøtegått av en mannlige Høyre-representant: *”Jeg oppfatter ikke demokrati på den måten. Det må jo være den enkeltes frie valg å kunne velge den han selv 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 kjønnsfordelingen, 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 kjønnskvolterung 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 kan ha stor innflytelse på valglistene gjennom stryking av kandidater. Den mannlige AP-representanten, lederen av valgnemnda og ordfører i kommunen, involverer seg lite i dette ordskiftet, men sier at han forstår Høyre- og FrP-representantenes frustrasjon.

For motstandere av kvoteringsregler synes demokrati å bli assosiert med velgerdemokrati. Som kjent gir valgloven et relativt lite antall velgere muligheter til å endre sammensetningen av representanter i forhold til partienes listeforslag ved kommunevalget. Det blir hevdet som et viktig demokratisk prinsipp at velgerne skal ha muligheter for å bestemme hvem som kommer inn i kommunestyret. Dersom partiene trekker inn andre representanter i politiske utvalg enn de som er valgt av folket, blir det betegnet 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, 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 spørsmål ved hva som er demokrati, velgerinnflytelse eller bred deltakelse fra begge kjønn.

Noen av de mannlige informantene ser gjennomgående representasjon som viktigere enn kjønnskvolterung. Kommunale vedtak om gjennomgående representasjon henger nært sammen med det lokale selvstyret. Mange kommunepolitikere føler at staten overstyrer og fratar dem mulighetene til å tilpasse politikken til den lokale virkeligheten. Nasjonale lover om kjønnskvolterung oppfattes fra kommunens side som nok et pålegg fra statens

side. I denne sammenhengen blir kjønn en lite relevant variabel i forhold til for eksempel det lokale selvstyret.

9.6 Når kjønnskvoltering er negativt for kvinner

Kjønnskvoltering blir framstilt som en negativ måte å komme inn i politikken på. Kvotering kan, ifølge noen informanter, virke mot sin hensikt fordi representanter som har kommet inn som følge av kvotering blir usikre og utrygge. Dessuten påpeker noen informanter at kjønnskvoltering 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).

Blant informantene rettes oppmerksomheten også mot kvoteringsreglens 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 kjønnskvalifisering og gjennomgående representasjon kan føre til stort arbeidspress for de politiske representantene. Kjønnskvalifisering kan legge stort arbeidspress på kvinner, 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 imidlertid 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 menns og kvinners evne til å håndtere mange utvalgsverv ser ut til å ramme menn og kvinner ulikt (Solhøy 1999).

Hensynet til overbelastning av kvinner brukes som argument mot kjønnskvalifisering. 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 nødvendigvis likt i rekrutteringsprosessen selv om kvalifikasjonene vurderes som like. Kvinner forutsettes å ha begrenset 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 langt flere omsorgsoppgaver enn menn. Poenget er at kjønnskvalifisering og gjennomgående representasjon kan ha samme (negative) virkning for kvinnelige og mannlige politikere. Derfor er argumentasjonen mot kjønnskvalifisering og for gjennomgående representasjon inkonsistent. Det argumenteres mot kjønnskvalifisering 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 som resultat. Under begge argumentene ligger en forståelse av at kjønnene er forskjellige. I det første tilfellet skal en beskytte kvinnens 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 for noen kvinnelige informanter er det ikke ønskelig å gå inn i sentrale posisjoner, særlig når de har store omsorgsoppgaver. En av informantene ble 1. 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 arbeidspress, - 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).

Rammebetingelsene for politikere i de tyngste posisjonene, særlig med tanke på kvinners deltakelse, diskuteres både lokalt og sentralt. Likevel er politikernes arbeidsbetingelser overlatt til å finne sin løsning i den enkelte kommune (NOU 1990: 13:197). Politikernes arbeidsbetingelser er diskusjoner den politiske ledelsen både sentralt og lokalt burde ta på alvor. Eventuelle endringer ville komme både kvinnelige og mannlige representanter til gode. Likevel er det en myte at yrkesaktive kvinner med barn er de som hyppigst trekker seg fra politisk arbeid. Sannsynligheten for renominasjon er ikke mindre når representanten er i etableringsfasen og har barn. Kvinner stiller riktignok sjeldnere til gjenvalg enn menn, men det gjelder ikke kvinner i lønnet arbeid, 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 likevel mindre villige til å stille til valg i kommunepolitikken enn menn. Det henger 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).

9.7 Når kvinner har seg selv å takke

I tre av intervjuene kommer mannlige informanter med uttalelser om at ”kvinne er kvinne verst” når det gjelder strykninger på valglistene. Menn fra flere partier kom med slike påstander. Følgende uttalelse kom fra en mannlig Høyre-representant: *”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”* (C3 - Høyre).

Det 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 lettvindt, og en stor ansvarsfraskrivelse fra den mannlige delen av velgerne. Og spesielt sånne framskutte som Høyres representant”* (C4 - AP).

Forestillinger om at kvinner stryker kvinner står relativt sterkt blant noen mannlige representanter. Uttalelsene har en sterkt symbolverdi, de er sterkt ladet og de spiller på myter. Den symbolske tenkemåten er metaforisk og ikke logisk. Myter spiller på andre strenger enn fornuften (Solheim 1998). Derimot er motargumentene fra den kvinnelige representanten rasjonelle, men som logiske argumenter er de dømt til å tape i kampen mot mytene.

Myten stadfester altså at kvinner har seg selv 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 denne typen udokumenterte påstander. Når den attpå til

kommer fra sentrale politikere kan den få temmelig stor gjennomslagskraft. Tallene forteller at kvinner i nesten like stor grad som menn retter på stemmesedlene (Bjørklund 1999). Hvorvidt kvinner stryker kvinner, sier tallene derimot ikke noe om. Det er imidlertid mange mekanismer som sammen virker negativt inn på kvinneandelen i politikken. Forestillingen om at det handler om et ”kvinne-er-kvinne-verst-problem” bidrar til å usynliggjøre maktstrukturene i samfunnet, samtidig som det fratar partiene ansvaret for systematisk arbeid for å endre den skjeve kjønnsfordelingen.

9.8 Når kjønnskvoltering er et hensiktsmessig virkemiddel

Et mindretall av informantene argumenterer eksplisitt for kjønnskvoltering 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”* (D3 – AP, kvinne), *”for å oppnå ønsket resultat må menn vike til fordel for kvinner”* (E1 – SP, kvinne).

Er kjønnskvoltering som virkemiddel for kontroversielt til at representantene argumenterer eksplisitt for det? Opplevs det som en belastning å være forkjempere for tiltak som beskrives som udemokratisk og i strid med det lokale selvstyret? 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. Mitt inntrykk er at en del informanter legger bånd på sine uttalelser om tilslutningen til kjønnskvoltering. Det kan komme av at tilhengerne, og særlig innovatørene, utgjør et lite mindretall som har vansker med å markere seg. Samtidig er de gjerne kvinner og ”tokens” i et mannsdominert system som er mer opptatt av kjønnskvoltering som problem enn som mulighet.

9.9 Når kjønnskvoltering kobles til arbeidsdelingen mellom kjønne

Flere informanter tar opp arbeidsdelingen mellom kjønne 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 arbeidsdelingen bidrar til at kvinner vegrer seg for politisk deltakelse. Noen informanter, i hovedsak kvinner, mener at arbeidsdelingen må endres for at kvinner skal kunne delta i politisk arbeid.

"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 en kvinne har i hjemmet, i forhold til barn og ikke minst menn. I og med at vi har den ordningen 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).

Noen kvinnelige politikere peker på at arbeidsdelingen må endres for at kvinner skal kunne delta i politikken. *"Likestilling er noe som må erobres for hver generasjon. Og så har vi dette med arbeid og dobbeltarbeid. 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). Denne tilnærmingen er, som nevnt, også forfektet av andre kvinnelige politikere.

Arbeidsdelingen mellom kjønne er problematisert blant informantene, men ikke av mange. I den grad mannlige politikere tar opp kvinners dobbelt- og trippelarbeid er det som en plausibel forklaring på kvinners lave politiske deltakelse. I motsetning til noen av de kvinnelige politikerne, synes det ikke å være relevant for de mannlige

kommunepolitikerne verken å endre arbeidsdelingen i samfunnet eller rammebetingelsene for politisk arbeid.

9.10 Vurdering av aktører, argumenter og forståelser lokalt

Her løfter jeg fram igjen perspektivene på aktører, argumenter og forståelser av kjønn fra kapittel 7. Før jeg går løs på de ulike perspektivene, går jeg kort inn på hvordan aktørene i valgmenndene operasjonaliserer kjønnskvoltering.

Kjønnskvoltering tematiseres på to prinsipielt forskjellige måter. Blant lokalpolitikere er fokus i intervjuene i stor grad retta mot kvoteringsreglene som problem. Forståelsen av *kjønnskvoltering som problemet* legger føringer på diskusjonen i valgmennda. Reglene er problematiske å gjennomføre og de utgjør en trussel mot demokratiet og ikke minst er de et anslag mot det lokale selvstyret. 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, lokalpolitikere er de som har erfaringer med iverksetting lokalt og kommunerepresentantene kan være uenig i politikken i ”moderpartiet”. Når kjønnskvoltering er problemet er utgangspunktet for kvoteringsreglene lite tematisert.

Noen informanter definerer imidlertid lav *kvinnerepresentasjon som problemet* og kjønnskvoltering som løsningen. Kvinnerepresentasjonen problematiseres på bakgrunn av maktstrukturer i samfunnet og arbeidsdelingen mellom kjønnene. Kjønnskvoltering blir et virkemiddel for å endre maktstrukturene, men samtidig ytrer informantene krav om endringer i rammebetingelsene for politiske arbeid og endringer i kjønnsarbeidsdelingen.

Aktørene i valgmenndene

En del informanter uttrykker implisitt eller eksplisitt tilslutning til kjønnskvoltering. Det er kvinnelige politikere fra AP, SP og KrF, samt SV-politikere av begge kjønn og enkelte mannlige AP-politikere. Jeg betrakter disse som innovatører på lokalplanet. Siden AP på nasjonalt nivå har vært en pådriver for kjønnskvoltering 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.

Når en tvinger analytiske kategorier ned over det empiriske materialet, vil materialet yte motstand stilt overfor begreper som for eksempel innovatører og ”harde nøtter”. Virkeligheten er mer sammensatt og kompleks enn kategoriene tillater. Slik sett vil empirien alltid kunne oppleves som mer eller mindre ”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 kjønnskvolter. På den andre sida er det heller ingen som sier eksplisitt at de er imot kjønnskvolter, til det er antakelig partilinja for sterk. Mannlige AP-politikere står for *ulike grader av tilslutning og motstand*.

I kommune B var det for eksempel AP som stilte to lister for å få inn to menn i formannskapet. Dette til tross for at AP-representanten uttrykte tilslutning til kvotering. Det er ikke uvanlig å kalle slike menn for ”i-prinsippet-menn” (Jalmert 1984 referert i Pincus og van der Ros 1999). Gapet mellom det menn sier og det de gjør tolkes som at de egentlig ikke mener det de sier. I kommune D unnlot AP-ordfører og leder i valgmennda å støtte sin kvinnelige partifelle i diskusjonen med Høyre og FrP. Derimot uttrykte han forståelse for motstanderne av loven. 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.

Bortsett fra FrP, er i utgangspunktet alle partier for både målsettingen om en offentlig likestillingspolitikk og særtiltak for kvinner. Høyre er imidlertid motstandere av ”sterke” særtiltak. Likevel bidrar mange av de mannlige representantene fra høyrepartiene til å gjennomføre kjønnskvolter, selv om de gjør det høyst motvillig³⁶. Én Høyre-representant uttrykte vilje til å omgå loven.

FrP-politikere av begge kjønn opptrer som ”harde nøtter” i forhold til gjennomføring av kjønnskvolter. De er motstandere av at det offentlige skal drive en aktiv likestillingspolitikk og de er imot kvoteringsregler. Motstanden uttrykkes eksplisitt i intervjuene. Informantene er villige til å finne løsninger for å omgå kommunelovens regler.

³⁶ Ingen kvinnelige politikere fra Høyre deltok i intervju. En kvinnelig representant var invitert, men møtte ikke.

Argumenter og forståelser av kjønn på lokalplanet

Innovatørene som argumenterer for kjønnskvoltering gjør det ut fra både rettferdighet (kvinner utgjør halvparten av befolkningen), nytte (kvinner sine erfaringer må med) og interesser (resultatet av en lang kvinnekamp). Motstanderne av kjønnskvoltering påpeker at de mest motiverte og kvalifiserte mannlige kandidatene skyves ut som en følge av kjønnskvoltering. Disse argumentene knytter an til både rettferdighet og ressurser. Det er urettferdig at de mest kvalifiserte ikke kommer inn i politiske utvalg, samtidig som det fører til kvalitetssenkning ved at en ikke utnytter "de beste". Dessuten kommer det en rekke argumenter som tilsier at kjønnskvoltering 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 kjønnskvoltering handler imidlertid om det jeg vil karakterisere som at kjønn ikke er relevant som politisk kategori. Kjønn holdes utenfor den politiske dagsorden (Magnusson 2000b). Motstanderne knytter interesser til andre forhold enn kjønn. Partipolitisk tilknytning, yrke og alder antas å ha større betydning enn kjønn. Dessuten er velgerdemokrati, gjennomgående representasjon og lokalt selvstyre verdier som de hegner om. Det lokale selvstyret henger høyt i den lokalpolitiske konteksten. Når kjønnskvoltering i utgangspunktet er et kontroversielt virkemiddel, gjør det ikke iverksettingen lettere om aktørene lokalt oppfatter at staten har "påtvunget" kommunene reglene.

Slik argumentasjonen går i valgnemndene er forståelser av kjønn i størst grad koblet til forskjellene mellom kjønn. Tilhengere legger vekt på at kvinner tilfører politikken andre dimensjoner enn menn og at de fremmer andre interesser enn menn. Innbakt i argumentasjonen fra motstandernes side ligger en forståelse av at kjønnene er forskjellige med tanke på egnethet for politisk posisjoner. Menn betraktes i stor grad som mest egnet for politiske verv, mens kvinner utgjør et supplement til mannlige representanter. Menn vurderes dessuten i større grad å kunne håndtere flere utvalgsverv enn kvinner.

Arbeidsdelingen mellom kjønnene tematiseres i noen grad av informantene. Kvinnelige politikere som tar opp arbeidsdelingen ser kvinnerepresentasjonen i politikken i sammenheng med kvinners hverdag forøvrig. Den skjeve arbeidsdelingen må endres fordi

den virker negativt inn på kvinners muligheter til innflytelse i politiske beslutningsorganer. Informantene synliggjør at strukturene legger føringer for fordeling av makt og innflytelse i samfunnet. Det er imidlertid tilnærminger som mange mannlige politikere er uvillige til å gå inn i.

Det er tankevekkende at vi finner eksempler på at kvinnelig fravær og mannlig dominans i kommunalpolitiske organer blir legitimert med henvisning til arbeidsdelingen mellom kjønnene, dvs forskjeller mellom kvinner og menn. Det er en begrunnelse som ble brukt om kvinners eksklusjon fra politikken før den nye kvinnebevegelsen på 1970-tallet. Forskjellsretorikken er senere brukt med omvendt fortegn, som argument for å styrke kvinners integrasjon i politikken (Skjeie 1999a).

Det er i stor grad motstanderne av kjønnskvoltering som setter diskursen i valgmenndene. De driver symbolproduksjonen ved å definere kjønnskvoltering som motsatsen til demokrati og lokalt selvstyre. Dessuten konstruerer de forestillinger som forklarer arbeidsdelingen mellom kjønnene. Kvinners begrensede muligheter for politisk arbeid naturaliseres som en følge av hovedansvaret på hjemmebane. Tilhengerne får mer sjelden lagt nødvendige føringer for å drive symbolproduksjon. I den grad de forsøker å komme på banen får de lite gjennomslag for sine temaer og tilnærminger. Forestillinger om kjønnete samfunnsstrukturer fikk bare delvis gjennomslag i en av valgmenndene.

Likestillingsbegrepet er for eksempel nevnt til sammen bare tre ganger i løpet av alle intervjuene, når en 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 kjønnskvoltering.

Likestillingspolitikken har alltid kjempet i motvind i kommunene (Halsaa 1988, Halsaa og van der Ros 1989, Guldvik 1992, Halsaa 1995). 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).

Reservestyrken i politikken

Det er ikke egalitære relasjoner mellom kvinnelige og mannlige politikere som framstilles av flertallet blant informantene. Mannlige representanter i politikken står 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 kjønnskvoltering tolkes som en suppleringsstrategi, og maskuline egenskaper oppfattes som politiske lederegenskaper, framstår mannlige kandidater som de mest eigna politiske representantene.

Analysen viser tre klare eksempler på at kvinnelige kandidater utgjør *reservestyrken* i politikken, jf kapittel 9.3. Flertallet av representantene i valgnemndene foretrekker mannlige kandidater først. 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 tendenser til 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 det ved ansettelser i arbeidslivet. I tillegg til at kvalitet vurderes individuelt for den enkelte politiker, kan kvaliteten på de kollektive organene som helhet også gjøres til gjenstand for vurdering. Dersom kjønn blir ansett som en relevant politisk kategori, vil organer som har en jevn fordeling av kvinner og menn kunne forventes å fatte bedre beslutninger enn mer ensidig sammensatte organer.

Hvorfor er det forskjeller mellom kommuner/valgnemnder?

Forskjeller i kvinneandelen i kommunestyrene skyldes variasjoner i strukturelle, kulturelle og politiske faktorer (Raaum 1995). 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 listeretteringer, mens kommuner med høy kvinneandel har høyt innbyggertall, de ligger oftest på Østlandet og i Nord-Norge, de har høy andel kumulerte kvinner og lav andel listeretteringer. To av case-kommunene skiller seg ut med lav kvinneandel i kommunestyret i 1995, jf figur 7.3. Kommune B ligger på Sørlandet, hadde en forventet kvinneandel³⁷ på 37%, men listerettingene førte til en faktisk kvinneandel på 22%. Kommune D ligger på Østlandet. På bakgrunn av listeoppsett var den forventede kvinneandelen på 36%, men etter velgernes dom ble kvinneandelen på 29%. 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”.

Lav kvinneandel i kommunestyret fører ikke nødvendigvis til lav andel i politiske utvalg. I case-kommunene 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 figur 7.3 er det ingen systematiske forskjeller i kvinneandel verken i kommunestyret eller i politiske utvalg på bakgrunn av partiflertall i case-kommunene.

³⁷ Forventet 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.

Tilslutning til offentlig likestillingspolitikk og bruken av særtiltak for kvinner, for eksempel kjønnskvoltering, varierer imidlertid på bakgrunn 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 valgnevndene. Dersom innovatører argumenterer sterkt for løsninger som ivaretar kravet til kjønnsfordeling i politiske utvalg, er det problematisk for ”de flytende” å gå imot loven, selv om det av ulike grunner skulle være ønskelig for dem. Kommer det derimot sterke argumenter for løsninger som ikke tilfredsstillende 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 valgnevndene er sammensatte og komplekse. Partitilhørighet har vært ansett som en av nøkkelfaktorene i offentlig likestillingspolitikk. Partier på den såkalte venstresida har tradisjonelt vært forkjempere for likestilling, mens høyresida har vært ansett som noe mer nølende. Det ser imidlertid ikke ut til at partitilhørighet er avgjørende for hvorvidt kvoteringsreglene følges i mine case-kommuner. Mannlige ledere i AP har for eksempel stått for omgåelse 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 tilslutning til regler om kjønnskvoltering og gjennomføring av tiltaket. Den kvinnelige lederen i valgnevnd E fant en løsning for valg til fjellstyret selv om det ”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) 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 valgnevnda sentralt for å gjennomføre kvoteringsreglene, jf kapittel 3. Det er nødvendig, men ikke tilstrekkelig, at

kvinneandelen utgjør en kritisk masse (Kanter 1977). Innovatørene må også inneha posisjoner som gir innflytelse og vilje til å endre kvinners situasjon.

10 Avslutning

Avslutningsvis besvarer jeg den overordna problemstillingen i prosjektet, samt de tre delspørsmålene. Til slutt drøfter jeg mulighetene for utvikling av de demokratiske institusjonene.

10.1 Bidrar kommuneloven til økt kvinneandel i politiske utvalg?

Statistikken viser at gjennomsnittlig kvinneandel i politiske utvalg og formannskap har økt fra 36,4% i 1991 til 44% i 1999, jf. tabell 4.1. Gjennomsnittstallet skjuler imidlertid store forskjeller mellom kommuner og mellom utvalg. Andelen politiske utvalg bestående av minst 40% kvinner utgjør 76% i 1999 mot 64% i 1995, jf tabell 4.2. 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% kvinner har økt fra 49% i 1995 til 54% i 1999.

Kan vi da konkludere med at kommuneloven har påvirket kvinneandelen i politiske utvalg? Det er selvsagt mange forhold som virker inn på kvinneandelen, men jeg mener vi kan slå fast at kommuneloven er én av årsakene til økt kvinneandel. For det første har en del fylkesmenn foretatt kontroller med valget i kommunene. Når fylkesmennene har funnet feil har det ført til omvalg. For det andre viser intervjuene at flere valgnemnder har tilpasset sammensetningen av formannskap og politiske utvalg til kvoteringsreglene i kommuneloven. Det er ingen grunn til å tro at denne praksisen er spesiell for case-kommunene. En rekke kommuner har antakelig gjennomført valgene på samme måten: De har tatt hensyn til lovens bestemmelser.

Ville økningen ha kommet uten kommuneloven? Hva som ville skjedd uten loven er umulig å si med sikkerhet. Utviklingen i kvinneandelen over tid tilsier at det ville kommet en økning i kvinneandelen uansett. Hvor stor økningen ville vært er usikkert. En annen mulig tolkning er at kvinneandelen ville flatet ut eller blitt redusert, fordi likestilling ikke er høyt oppe på dagsorden i kommunene. Det faktum at kommunepartiene ved siste valg nominerte 38% kvinner på ”sikre” plasser, mot ca 40% ved valget i 1995, underbygger en slik mulig utvikling.

Studien viser imidlertid at kommunepartiene gjennomgående velger *minimumsløsninger* når det gjelder kvinnerepresentasjonen. De samme funn er gjort i andre undersøkelser (Htun og Jones 2001). Det gir seg følgende utslag hvis vi sammenligner kommuneloven og realitetene:

- Loven sier: I utvalg med 4 representanter eller mer skal det være 40% av hvert kjønn. Realiteten: Det velges 40% eller opp mot 40% kvinner, sjelden mer.
- Loven sier: I utvalg med 3 representanter skal begge kjønn være representert. Realiteten: En 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 og nestledere, jf tabell 4.1.

Journalist Tuva Gry Øyans hjertesukk, etter at Jens Stoltenberg hadde dannet ny regjering i mars 2000, gir en god beskrivelse av kvoteringspraksisen:

”Nå har jeg endelig skjønnet det der med kjønnskvotering. I årevis har jeg gått rundt og sullet og sagt at det skal være minst 40 prosent av begge kjønn i råd og utvalg og til og med regjeringer, og det er fint, har jeg sagt, for ellers stikker gutta av med alt. Og hvis gutta skal stikke av med alt og bestandig bestemme over andre så blir det bare tull, det har vi jo erfart, har jeg påstått, og derfor er det fint med kjønnskvotering, sånn at noen ganger kan damene bestemme, noen ganger er det fortsatt guttas tur, og noen ganger kan de til og med greie å bestemme ting sammen. Har jeg sagt og sullet og påstått og trodd. Framfor alt trodd.

Men nå vet jeg bedre. Kjønnskvotering, skjønner dere, betyr ikke 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 avhagd 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 kroppsdelar, 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.

Ta nå denne nye regjeringen vår, for eksempel. Der satt Jens Stoltenberg kveld etter kveld på Stortinget og la kabal og ringte rundt og sa ingen kommentar. Det eneste han ville ut med var at han hadde så altfor mange gode kandidater. Men det han egentlig var mest opptatt med, var prosentregning, av den heller enkle sorten. Hver gang han hadde fått på plass to damer, måtte han finne tre menn, sånn at han kunne være helt sikker på å fylle opp guttekvoten sin. Og som vi nå vet, det greide han til slutt. 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).

10.2 Kvoteringsregimet i kommuneloven er "moderat"

Det første delspørsmålet jeg stilte var: Hvor "sterkt" er kvoteringsregimet i kommuneloven? Ut fra mine kriterier for å vurdere "styrken" i kvoteringsregimer, kan vi betegne kommunelovens regime som "moderat". Til sammenligning kan vi karakterisere det kvoteringsregimet som tidligere var nedfelt i likestillingsloven som "svakt".

Kvoteringsregimet er med andre ord blitt styrket.

Flertallet i kommunelovutvalget la vekt på å utforme et kvoteringsregime som kunne fungere i praksis. Reglene ble *konkret og entydig utformet*, med minimumskvoter og regler for opprykk av det underrepresenterte kjønn, jf kapittel 4.4, punkt 1 a og b.

Kvoteringsregimets andre punkt (2 a, b og c) omfatter ikke bare hvilke regler som er nedfelt i loven, men legger i stor grad vekt på hvordan reglene praktiseres av myndighetene. Sentrale myndigheter har plikt til å informere og veilede kommunene om lover og regler. Kontrollen med praktiseringen lokalt og muligheten til å iverksette sanksjoner ligger nedfelt i kommuneloven § 59. Dette kunne være grunnlag for å betegne kvoteringsregimet som "sterkt". Når jeg likevel betegner kvoteringsregimet som "moderat" henger det sammen med fylkesmannens praktisering av veiledning, kontroll og sanksjoner.

Punkt 3 a og b foreskriver evalueringer og tilpasninger av kvoteringsregimet. Erfaringene fra valget i 1995 viste at de politiske partiene på lokalnivået var "kreative" og fant smutthull i loven. Forsøkene på å omgå loven førte til justeringer. I løpet av 1990-tallet

skjedde det *innstramminger av kvoteringsreglene som følge av evalueringer*. Jeg tenker da spesielt på at muligheten til å stille flere lister ble begrenset, og ikke minst at kommunenes vedtak om å benytte gjennomgående representasjon må vike for regler om kjønnskvolter. Den ”nye” valgloven, som er en del av *den institusjonelle konteksten*, foreslår en demping av effekten av listerettingene, dvs en ”svak” tilpasning til kommuneloven (NOU 2001:3).

10.3 Fylkesmannen opptrer som ”segregator”

Mitt andre delspørsmål, hvordan har fylkesmannen utformet sin rolle som veileder og kontrollør ved iverksettingen av kvoteringsreglene, fokuserer praksisen som er fulgt på regionalt nivå.

Veiledningspraksisen har vært tilfredsstillende hvis en sammenligner med den veiledning som vanligvis gis ved lovendringer og lignende. Både KRD og noen av fylkesmennene informerte og veiledet i forkant av kommunevalgene. I etterkant var begge instanser i stor grad aktive med veiledning overfor kommuner som etterspurte råd fra overordna myndighet. Erfaringene fra de to valgene viser imidlertid at veiledningspraksis neppe kan få ”ståkarakter” når en ser på kompleksiteten i reglene, samtidig som likegyldigheten og/eller motstanden mot reglene var stor både regionalt og lokalt.

Lovlighetsklager skal, ifølge den ”nye” kommuneloven, fremmes av kommunestyrets representanter. Fylkesmannen har i liten grad mottatt klager på kjønns sammensetningen av politiske utvalg, til tross for at det sannsynligvis er en del utvalg som er valgt i strid med kommuneloven. Her er det spørsmål om systemet med kommunal egenkontroll fungerer etter intensjonene eller om kontrollen er mangelfull som følge av for eksempel pragmatiske tilpasninger lokalt.

Fylkesmennene kan imidlertid kontrollere sammensetningen av politiske utvalg på eget initiativ. Hvorvidt de skal gripe inn avgjøres på bakgrunn av (faglig) skjønn i det enkelte fylkesmannsembete. En av fylkesmennene har inntatt det jeg kaller ”integrator-rollen”, dvs at de har gjennomført høy grad av både veiledning og kontroll, jf figur 6.4. Tre fylkesmenn har tatt ”kontrollør-rollen” og tre ”veileder-rollen”. Det store flertallet på ti

fylkesmenn opptrer i ”segregator-rollen”. Det betyr at de verken har drevet høy grad av veiledning eller høy grad av kontroll.

Som det går fram av kapittel 4.4 og kapittel 8 er kvoteringsregimet innskjerpet over tid. Det er interessant at innstramninger i loven har skjedd på områder som berører den *kommunale* praksis. Det kommunale selvstyret må vike for et stadig sterkere statlig regime. Når det kommer til *statens* eget ansvar, iverksatt gjennom fylkesmannsembetene, finner vi ikke den samme ”strømlinjeforming”. Fylkesmennene står relativt fritt til å utøve skjønn, og de kan føre en egen ”fylkesmannspolitik”. ”Segregatorene” blant fylkesmennene fører en desentralisert linje som gir kommunene et utvidet selvstyre (Lågbu 1995). Manglende ensretting i fylkesmannens praksis kan komme av at KRD ikke kjenner til den varierende praksisen, fordi det ikke er etablert tilbakemeldingsrutiner omkring kvoteringsreglene. Men det kan også komme av at sentrale myndigheter ønsker å overlate fortolkning og iverksetting til fylkesmennene og kommunene (Ham & Hill 1984). I tilfelle betyr det at likhetsidealene ikke står så sterkt som først antatt, jf kapittel 1.

10.4 Kjønnskvotering er kontroversielt

Argumentene som benyttes for og imot kjønnskvotering og ulike forståelser av kjønn, delspørsmål 3, er mangfoldige og varierte.

Kjønnskvotering i kommuneloven er først og fremst en top-down strategi. Holdningene til kvotering synes å være mer positive på nasjonalt nivå enn lokalt (Heidar og Raaum 1995, Hovden 2000b). Flertallet av representantene i kommunelovutvalget og av stortingspolitikere vurderte kjønnskvotering som et nødvendig virkemiddel for å sikre likestilling i kommunene. Høringsinstansene var derimot ikke like positive med tanke på kvotering. Motstand mot iverksettingen lokalt kan delvis henge sammen med at ideen om kvotering ikke er forankret på samme måte i partiene lokalt som sentralt, samtidig som det er kommunepartiene som skal iverksette regelverket. Det gjør ikke iverksettingen enklere at lokalpolitikere ofte føler at staten overstyrer muligheter til å treffe beslutninger basert på lokale forhold.

Når det gjelder argumentene er ”styrking av likestillingen i kommunene” et av de sentrale utsagnene på nasjonalt nivå. På den retoriske plan er det ingen av politikere som

posisjonerer seg i opposisjon til behovet for å styrke likestillingen lokalt. Likestilling mellom kjønnene har status på linje med for eksempel demokrati. Kjønnskvotering er virkemidlet som skal sørge for likestillingen lokalt, ifølge flertallet i Stortinget.

Myndighetene definerer politisk representasjon som den likestillingspolitiske praksis på kommunalt nivå. Empirien i kapittel 8 viser at det ikke er klare eller konkrete definisjoner av hva som ligger i "likestillingen i kommunene". Men målet om "likestilling" får mindre praktisk betydning som politisk begrep, når innholdet ikke konkretiseres. Fraværet av konkretisering bidrar til at debatten om likestilling blir konsensus-orientert. Motsetninger så vel mellom som innen de politiske partiene kan lettere stå udebattert (Magnusson 2000b).

Et av de sterkeste argumentene mot kjønnskvotering er hensynet til demokratiet, i betydningen velgerdemokrati. Aktørene gjør seg få refleksjoner omkring hva som ligger i begrepet demokrati, for eksempel betydningen av likestilling som et demokratispørsmål. Motstanderne av kvotering benytter en rekke praktisk-politiske argumenter for å synliggjøre hva de mener bør vektlegges i forhold til politisk representasjon, og holder spørsmål om kjønn utenfor dagsorden.

Aktørenes motstand mot kjønnskvotering begrunnes dels ut fra rettferdsargumenter: Kvotering diskriminerer mannlige politikere som ikke omfattes av ordningen. Men vel så viktige er ressursargumentene: Kvotering fører til kvalitetssenkning ved at de best kvalifiserte og mest motiverte skyves ut av det politiske liv, hevder motstanderne. Selv om uttalelsene stort sett er kjønnsnøytrale, tilsier konteksten som diskursen foregår innafor at det handler om manglende kompetanse blant kvinnelige representanter. Implisitt ligger en forståelse av kvinner og menn som forskjellige med tanke på politisk kompetanse, med menns kompetanse som mest attraktiv. Forskjeller mellom kjønn benyttes med andre ord ikke bare for å legitimere kvinners *inkludering* i politikken (Skjeie 1999a). Det finnes fortsatt tradisjonelle forståelser av forskjeller mellom kjønn som bidrar til å godtgjøre kvinners *eksklusjon* fra viktige politiske posisjoner. Slike forestillinger lever i beste velgående i likestillingslandet Norge og hører altså ikke fortida til.

Interesseargumenter, som at kvinner og menn kan ha ulike og til dels motstridende ønsker og behov, er ikke dominerende i diskursene. Det kan komme av at likestillingspolitikken har tradisjon for å vektlegge harmoni framfor konflikt mellom kjønnene (Haavio-Mannila

m.fl. 1983, Van der Ros 1997). Bare i enkelte tilfeller trekkes kjønnskonfliktene fram. Kjønn anses imidlertid av mange som en lite relevant politisk kategori. Det kan både henge sammen med oppfatninger av likhet og forskjell mellom kjønn. Informantene kan mene at det ikke eksisterer interessemotsetninger mellom kvinner og menn, dvs at kjønnene er like. Men når kjønnsrelasjoner og maktfordeling ikke problematiseres eksplisitt, kan det også komme av tradisjonelle forestillinger om kjønn som forskjellige: Kvinner og menn oppfattes å ha forskjellige roller og oppgaver i samfunnet. Det kvinnelige er nært knytta til privatsfæren og det mannlige til den offentlige sfæren. Lokalpolitikken stadfestes som menns arena.

De fleste aktører som har deltatt i kvoteringsdiskursen er lite opptatt av og/eller lite villige til å sette lav kvinnerepresentasjon og diskusjoner om kjønnskvotering inn i en større samfunnsmessig sammenheng. Skjevfordeling av ulønna arbeid og usymmetriske maktforhold mellom kjønnene er nærmest fraværende i debattene. I det store og hele er det en smal tilnærming til likestilling som tematiseres, dvs at likestilling reduseres til lik fordeling av politiske posisjoner til kvinner og menn. Temaet løsrives fra samfunnsstrukturene for øvrig.

Tilhengere og motstandere av kvotering tar i bruk til dels sterke symboler. På nasjonalt nivå kjemper positive symboler knytta til begreper som likestilling versus demokrati om hegemoniet. Motstanderne av kvotering, sentralt og lokalt, søker å skape negative symboler omkring kvotering. De formidler bilder av bl.a. ”rødstrømper” som tiltvinger seg politiske posisjoner, utrygghet blant kvoterte kvinnelige representanter, at kvinne er kvinne verst etc. Bildene setter sitt preg på diskursen og skaper sterke følelsesmessige og moralske forestillinger (Krogstad 1999). Rasjonelle argumenter faller ”på steingrunn” i møte med symboler og myter (Solheim 1998). Målet om likestilt politisk representasjon vil neppe nås dersom en mislykkes i å synliggjøre samspillet 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 ulike nivå.

Mange av aktørene, spesielt på lokalnivået, uttrykker aktiv motstand mot kjønnskvotering. Kanskje er det tilfeldig at mine case-kommuner omfatter valgnevnder med for eksempel ”reservestyrke-praksis”, jf kapittel 9.3? Er dette enkeltstående tilfeller

som sier lite utover seg selv? Omfanget av denne praksisen tar jeg ikke stilling til, utover at det vil være å trekke tilfeldighetenes spill svært langt hvis en slik praksis er tilfeldig når den forekommer i tre av fem valgmennder. Nemndene er valgt ut på bakgrunn av variasjon på sentrale variabler, jf kapittel 2.2. Viktigere er det, etter mitt syn, at informantene har synliggjort ”kvinner som reservestyrken” i politikken så klart 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. Det er sjelden at det kommer fram så mye aktiv motstand i studier av likestillingspolitikk som det har gjort i denne studien (Pincus 1997). Når temaet er kjønnskvotering synes det imidlertid legitimt å uttrykke motstand eksplisitt. Informantene kommer med rike beskrivelser av praksiser som synliggjør underliggende forestillinger om kvinner og menn. Hadde temaet vært for eksempel ”likestilling” eller ”kvinners politiske representasjon”, tilsier mine erfaringer at informantene ville vært mer tilbakeholdne med å uttrykke motstand i sine framstillinger. Da ville de kanskje ha bestrebet seg på å framstille sitt parti eller sin valgmennd i et mer heldig ”likestillingspolitisk lys” (Guldvik 2002).

Gruppeintervju legger til rette for en ”politikerrolle” der politikerne kan se seg selv 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 valgmennda, jeg var interessert i. Innsikt i hva som uttrykkes i gruppesammenheng var i dette tilfellet viktigere enn kunnskap som kommer fram ”under fire øyne” (Kitzinger 1994). Det er som kollektivt organ mennda diskuterer og fatter vedtak. Samhandlingen mellom deltakerne har gitt kunnskap som jeg neppe ville oppnådd gjennom andre metoder (Brandth 1996).

10.5 Det representative demokratiet – mer enn kjønn?

Nyere feministisk demokratiteori argumenter for en utvidelse av demokratiet langs (minst) to dimensjoner: For det første handler det om at ulike sosiale grupper 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 sosiale grupper (Young 2000). For det andre er demokrati knytta til ulike samfunnsarenaer. I Norge er det utviklet demokratiske prosesser 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% av innbyggerne at de har hatt kommunale verv i løpet av de siste åtte årene, mens det tilsvarende tallet for de største kommunene er 3% (Bjørklund og Saglie 2000). I tillegg legger en rekke kommuner vekt på alternative deltakelsesformer som folkemøter, ”ordførerbenk” og befolkningsundersøkelser (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 organer.

Kvinneaktivister og politiske eliter i Norden har over en 30-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 kjønnskvoltering er akseptert i mange politiske partier. Kvinneandelen i politikken er relativt høy i Norge sammenlignet med andre land, selv om det er langt igjen til vi har likestilling mellom kjønnene. Likevel varierer kvinners (og menns) deltakelse i forhold til alder, utdanning, klasse, seksuelle preferanser og etnisitet. Jeg trekker her fram behovet for representasjon fra etniske grupper, siden vi i dag opplever at etniske minoriteter banker på døra og krever innpass i de demokratiske organene. I et slikt perspektiv slår våre forestillinger om det velutviklede norske demokratiet sprekker.

Samene kjempet lenge for sine rettigheter i forhold til storsamfunnet. Samefolkets rettigheter ble for alvor satt på dagsorden utover 1970-tallet i forbindelse med planene om utbygging av Alta-Kaoutokeino-vassdraget. Alta-saken førte til en bevisstgjøring både blant samene og den norske befolkningen for øvrig. Gjennom sameloven av 1987 ble myndighetene pålagt å legge til rette slik at den samiske folkegruppen kan utvikle sin kultur og sitt samfunnsliv. Samene fikk sin representative forsamling, Sametinget, i 1989. Tinget har rådgivende funksjon overfor norske myndigheter i alle saker som Sametinget mener berører den samiske befolkningen. Så kan en stille spørsmål ved om tinget er gitt

tilstrekkelig myndighet til å kunne ivareta målsettingene. Likevel er opprettelse av Sametinget uttrykk for anerkjennelse av forskjell mellom samer og majoriteten av den norske befolkningen. Samtidig ser vi at når samene gis rettigheter er det i første rekke menn som får makt og innflytelse, i og med at Sametinget består av 82% mannlige representanter.

Men også andre etniske minoriteter gjør krav på innpass i de demokratiske institusjonene. Er kvotering et virkemiddel også for å integrere minoritetsgrupper i politikken? Dersom en virkelig ønsker pluralistisk representasjon, gjennom større innslag av minoritetsgrupper i politikken, kan kvotering være en vei å gå. Kvoteringsregler har effekt hvis de utformes som ”sterke” regimer. Dessuten kan kvotering av minoriteter ha en symboleffekt (Phillips 1995). Hvis ett parti innfører slike regler kan andre partier, formelt eller uformelt, bli utfordret til å følge en liknende praksis for å konkurrere om ”minoritetvelgenes” gunst. Spørsmålet er om de politiske partiene foreløpig oppfatter minoritetsgrupper som tallmessig for små og med for liten politisk betydning til å ha innflytelse ved kommunevalgene.

Innføring av kvotering for nye grupper vil ventelig føre til motstand i et samfunn der liberalismens idealer om individuell likhet tradisjonelt har stått sterkt. De nye demokratiske ideene knytta til ulikhet peker på grensene for likhetsbaserte demokratiske visjoner om et aktivt medborgerskap. Integrering av sosiale grupper, som kan tilføre et større mangfold av erfaringer og perspektiver i politiske organer, kan føre til endringer i kulturelle verdier i samfunnet. Argumenter for omfordeling av politiske posisjoner skjer da på grunnlag av anerkjennelse av forskjell og ikke på bakgrunn av forestillinger om likhet. Et stridsspørsmål som vil kunne komme opp er om etnisk norske og minoritetsgrupper skal behandles likt eller forskjellig. Ideer om individuell likhet foreskriver gjerne likebehandling, mens ideer om anerkjennelse av forskjell i større grad anbefaler særbehandling. Dette kan likevel ses som to logisk atskilte spørsmål (Raaum 2001). En kan argumentere for at forskjellsbehandling lar seg forsvare inntil like vilkår er realisert. Men nye demokratiske perspektiver stiller nye krav til politiske diskurser, dialog og deltakerdemokrati.

Det finnes svært lite kunnskap om politiske mobiliseringsprosesser blant minoritetsgrupper generelt og minoritetskvinner spesielt (Ansari og Naushad 1998). Vi

trenger mer kunnskap om hvordan det norske politiske systemet, spesielt på lokalnivået, forholder seg til minoritetsgrupper og hvordan gruppene forholder seg til det politiske systemet.

Hvis vi vender tilbake til kvinnerepresentasjonen, tegner studier av utviklingen et flertydig og komplekst bilde. Samtidig som utviklingstendensene er klare i retning av at kvinneandelen i politikken øker, er ikke utviklingen 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 integreringen av kvinner i politikken. Studien viser også at strukturer, aktører og prosesser påvirker utviklingen og iverksettingen av kvoteringsreglene gjensidig. Vi vet likevel for lite om hvorfor utviklingen i kvinnerepresentasjonen på lokalnivået henger etter nasjonalnivået. Velgerinnflytelsen er én av årsakene, men kan det også skyldes mangel på allianser mellom feminister i toppen av kommunehierarkiet og kvinnegrupper på grasrota, dvs en manglende ”kommunefeminisme” (Hernes 1987)? 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 kjønnsstrukturstrukturer sitter dypt og de er seige å endre. Formelle reguleringer må være entydige og ”sterkt” utformet 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 en tar i betraktning at tilslutning til og motstand mot likestilling er *relasjonell og flytende*, slik denne studien viser, er kvinners tilstedeværelse i besluttede organer nødvendig, om ikke tilstrekkelig. Kvinnerepresentasjonen i politikken viser seg altså å ha vekstvilkår i rommet mellom formalisme og feminisme.

Referanser:

- Acker, Joan (1989): "The Problem with Patriarchy". *Sociology*. Vol. 23, No.2
- 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*. Gyldendal Akademisk, Oslo
- Andersen, Jan (2001): *Brukerstyrt personlig assistanse fra forsøk til lov*. Høgskolen i Lillehammer, forskningsrapport 78/2001/Østlandsforskning rapport 07/2001
- Andersen, Svein S. (1997): *Case-studier og generalisering. Forskningsstrategi og design*. Fagbokforlaget, Bergen
- 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 (1999): *Women, Policy and Politics. The Construction of Policy Problems*. SAGE Publications
- 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 Honor of Crawford Young"* University of Wisconsin – Madison, 14-16 April 2000
- Bergquist, Christina (1994): *Mäns makt og kvinnors interessen*. Acta Universitatis Upsaliensis, Statsvitenskapliga föreningen i Uppsala, 212 Stockholm, Almqvist & Wiksell International
- Bergquist, Christina m.fl. (red) (1999): *Likestilte demokratier? Kjønn og politikk i Norden*. Nordisk ministerråd, Universitetsforlaget, Oslo
- Bjørklund, Tor (1999): *Et lokalvalg i perspektiv*. Tano Aschehoug, Oslo
- Bjørklund, Tor og Jo Sageli (2000): *Lokalvalget i 1999. Rekordlav og rekordhøy deltakelse*. Institutt for samfunnsforskning, rapport 12:2000
- Borchorst, Anette (1999): "Ligestillingslovgivningen". I: Bergquist, Christina m.fl. (red) (1999): *Likestilte demokratier? Kjønn og politikk i Norden*. Nordisk ministerråd, Universitetsforlaget, Oslo
- Brandth, Berit (1996): "Gruppeintervju: perspektiv, relasjoner og kontekst". I: Holter, Harriet og Ragnvald Kalleberg (red) (1996): *Kvalitative metoder i samfunnsforskning*. Universitetsforlagets Metodebibliotek (2. utgave, 1. utgave 1982)

- Campbell, Tom (1996): "Conceptions of Equality and the Functions of Quotas". In: Arioli, Kathrin (hrsg.) *Quoten und Gleichstellung von frau und Mann*. Helbing & Lichtenhahn, Basel und Frankfurt am Main
- Christensen, Ann-Dorte (1996): "Bokanmeldelse Nina C. Raaum (1995)(red): Kjønn og politikk". TANO. *politica* nr 2 1996
- Christensen, Ann-Dorte (1999): "Kvinder i de politiske partier". I: Bergquist, Christina m.fl. (red) (1999): *Likestilte demokratier? Kjønn og politikk i Norden*. Nordisk ministerråd, Universitetsforlaget, Oslo
- Dagsavisen, 21. mars 2000
- Dahlerup, Drude (1988): "From a Small to a Large Minority: Women in Scandinavian Politics". *Scandinavian Political Studies*, Vol. 11 – No. 4
- Dahlerup, Drude (2001): "Ambivalenser och strategiska val. Om problem kring begreppen särart og jämlikhet i kvinnorörelsen och i feministisk teori". *Kvinnovetenskaplig tidskrift* 1:2002
- Edelman, Murray (1988): *Constructing the Political Spectacle*. The University of Chicago Press
- 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
- Flyvbjerg, Bent (1991): *Rationalitet og magt. Det konkrete videnskap*. Bind 1. Akademisk forlag, København
- Fog, Jette(1996): "Begrundelsernes koreografi. Om kvalitativ ikke-statistisk repræsentativitet". I: Holter, Harriet og Ragnvald Kalleberg (red) (1996): *Kvalitative metoder i samfunnsforskning*. Universitetsforlagets Metodebibliotek (2. utgave, 1. utgave 1982)
- Fraser, Nancy (1997): *Justice Interruptus. Critical Reflections on the "Postsocialist" Condition*. New York & London; Routledge
- Føllesdal, Andreas (1999): "Hvorfor likhet – hva slags likhet? Normative føringer for forskning om makt og demokrati". *Tidsskrift for samfunnsforskning* 2:1999
- Gudbrandsdølen Dagningen 16. November 1999
- 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 likestillingspolitikens integrering i fire kommuner*. Rapport nr. 8/1996, Høgskolen i Lillehammer

Guldvik, Ingrid (2002): "Troverdighet på prøve. Om gruppeintervju som metode for å produsere valide data om politiske diskurser". *Tidsskrift for samfunnsforskning* 1:2002

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

Halsaa, Beatrice (1988): "Fra kvinneårsutvalg til likestillingsutvalg". I: *Underveis... Festskrift til Eva Kolstad*. Aventura Oslo

Halsaa, Beatrice (1992): "Kjønn og statsvitenskap". I: Taksdal, Arnhild og Karin Widerberg (red): *Forståelser av kjønn i samfunnsvitenskapenes fag og kvinneforskning*. Oslo: Ad Notam Gyldendal

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*. Pax Forlag A/S Oslo

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, Ingrunn Nina (1995): *Konsekvenser av økt kvinnerepresentasjon i lokalpolitikken*. LOS-senter notat 9512

Harding, Sandra (1986): *The Science Question in Feminism*. Cornell University Press

Hedlund, Gun (1997): "Køn, makt, organisation och ekonomi i svenska kommuner". I: Jónasdóttir, Anna. G (red): *Styrsystem 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*. Tano

Hellevik, Ottar (1976): *Stortinget – en sosial elite?* Pax forlag as (første utgave 1969)

Hellevik, Ottar og Torild Skard (1985): *Norske kommunestyre - plass for kvinner?* Kvinnens levekår og livsløp, Universitetsforlaget

Hernes, Helga M. (1982): *Staten – kvinner ingen adgang? Kvinneres levekår og livsløp*. Universitetsforlaget

Hernes, Helga M. (1987): *Welfare State and Woman Power. Essays in State Feminism*. 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*. Universitetsforlaget

Holli, Anne Maria (1996): "Check-mating the State? Argumentation Strategies in Finnish Equality Politics". *NORA*, no.2

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

Holter, Harriet (1981): "Om kvinneundertrykkelse, mannsundertrykkelse og hersketeknikker". I: Andenæs, Kristian. m.fl. (red.): *Maktens ansikter*. Gyldendal, Oslo

Holter, Harriet (1996a): "Om kjønn og politikk". I: Holter, Harriet (red): *Hun og han. Kjønn i forskning og politikk*. Pax Forlag A/S Oslo

Holter, Harriet (1996b): "Fra kvalitative metoder til kvalitativ samfunnsforskning". I: Holter, Harriet og Ragnvald Kalleberg (red): *Kvalitative metoder i samfunnsforskning*. Universitetsforlagets Metodebibliotek (2. utgave, 1. utgave 1982)

Holter, Harriet, Hildur Ve, Arild Gjertsen, Haldis Hjort (1975): *Familien i klassesamfunnet*. PAX forlag AS, Oslo, 3. opplag 1978

Hovden, Jorid (2000a): *Makt, motstand og ambivalens. Betydninger 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

Htun, Mala N. and Mark P. Jones: "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 (forthcoming)

Haavio-Manilla, Elina et al. (red.)(1983): *Det uferdige demokratiet: Kvinner i nordisk politikk*. Nordisk Ministerråd, København

Inhetteen, Katharina (1999): "Can gender equality be institutionalized? The role of launching values in institutional innovation". *International Sociology*, vol. 14. no. 4: 403-422

Ingebrigtsen, Bente (1994): Kommunen som forhandlingsarena. Rapport SINTEF IFIM, Tapir

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)

Jaggard, 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*. Helbing & Lichtenhahn, Basel und Frankfurt am Main

Jenssen, Synnøve og Brita Kleivan (1999): "Deliberasjon – en alternativ samhandlingsform i stat-kommunerelasjonen?" *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, nr. 3 1999 – årgang 15

Johannessen, Birte Folgerø (1994): "Det flytende kjønnet" *Om lederskap, politikk og identitet*. LOS-senteret

Jónasdóttir, Anna (1985): "Kvinnors interessen og andra värden". *Kvinnovetenskapelig tidsskrift* nr 2/85, Göteborg

Jones, Mark P. (1998): "Gender Quotas, Electoral Laws, and the Election of Women: Lessons from the Argentine Provinces". *Comparative Political Studies*, vol 31: 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*. Basic Books, London

Kitzinger, Jenny (1994): "The methodology of Focus Groups: the importance of interaction between research participants". *Sociology of Health and Illness*, Vol. 16 no. 1996

Kjellberg, Francesco og Marit Reitan (1995): *Studiet av offentlig politikk – en innføring*. Tano

Kommunal Rapport 8. desember 1999

Krogstad, Anne (1999): *Image i politikken. Visuelle og retoriske virkemidler*. Pax Forlag AS, Oslo

Kvale, Steinar (1996): *InterViews. An Introduction to Qualitative Research Interviewing*. Sage Publications

Kvande, Elin og Bente Rasmussen (1990): *Nye kvinneliv. Kvinner i menns organisasjoner*. ad Notam, Arbeidslivsbiblioteket

Likestillingsombudet (1992): *Årsmelding 1992*

Lotherington, Anne Therese (2001): *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 kommuner og fylkeskommuner av 25. september 1992 nr. 107

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

Lågbu, Øivind (1995): *Den mektige staten? En analyse av fylkesmannens styring av kommunal økonomi*. Hovedoppgave Universitetet i Oslo, Institutt for statsvitenskap

Magnusson, Eva (2000a): “Studier av konsistens och föränderlighet i könsinnebörder – att arbeta med dubbla analytiska utgångspunkter”. I: Haavind, Hanne (red.): *Kjønn og fortolkende metode. Metodiske muligheter i kvalitativ forskning*. Oslo: Gyldendal Akademisk

Magnusson, Eva (2000b): “Party-political rhetoric on gender equality in Sweden: The use of uniformity and heterogeneity”. *NORA*, no 2, vol. 8

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

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

Morgan, David L. (1988): *Focus Groups as Qualitative Research*. Qualitative Research Methods Series 16. Sage Publications, Inc., California

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

Nilsen, Ann (1984): *Kjønnskvalifisering – 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 2001:3 *Velgere, valgordning, valgte*

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?* Fagbokforlaget. Bergen

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*. Universitetsforlaget, Oslo

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

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

Overå, Oddvar og Jan Fridthjof Bernt (1997): *Lov om kommuner og fylkeskommuner av 25. september 1992 nr. 107 med kommunetarer*. Kommuneforlaget, Oslo

Phillips, Anne (1995): *The Politics of Presence*. Clarendon Press, Oxford

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 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*. Universitetsforlaget Nordisk Ministerråd

Pitkin, Hanna Fenichel (1967): *The concept of representation*. University of California Press. First Paperback Edition 1972

Rawls, John (1999, 1971): *A Theory of Justice*. Cambridge, MA: Harvard University Press

Ringkjøb, Hans-Erik (1998): "Tar partiene representativitet på alvor"? I: Offerdal, Audun og Jacob Aars (red.): *Lokaldemokratiet: Status og utfordringer. Aktuelle forskningsbidrag*. Kommunenes Sentralforbund

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

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

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

Raaum, Nina C. (1995): "Politisk representasjon". I: Raaum, N.C (red.): *Kjønn og politikk*. 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. Makt- og demokratiutredningen 1998 - 2003

Scott, Joan W. (1988): "Deconstructing equality-versus-difference: Or, the uses of poststructuralist theory for feminism". *Feminist Studies*, 14, no.1

Scott, Joan W. (1997): "'La Querelle des Femmes' in the Late Twentieth Century". *New Left Review*, no. 226

Siim, Birte (2001): "Nye utfordringer til feministiske teorier om køn og demokrati". *Kvinder, køn og forskning*, nr 1 2001

Skard, Torild (1980): *Utvalgt til Stortinget: en studie i kvinners frammarsj og menns makt*. Gyldendal

Skjeie, Hege (1985): *Fortrinnsrett – ingen forpliktelse. Om bruk av kjønnskvotering som virkemiddel i den offentlige likestillingspolitikken*. Rapport 4/85, Institutt for samfunnsforskning, Oslo

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*. TANO

Skjeie, Hege (1996): "Women in politics in Norway". In: Arioli, Kathrin (hrsg.) *Quoten und Gleichstellung von frau und Mann*. Helbing & Lichtenhahn, Basel und Frankfurt am Main

Skjeie, Hege (1999a): „Likestillingsprosesser og kjønnspektet“. 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
- 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*
- 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
- 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
- Teigen, Mari og Ragnhild Steen Jensen (1995): *Kjønnskvotering i utdanning og arbeidsliv*. Rapport 95/9, Institutt for samfunnsforskning, Oslo
- Thagaard, Tove (1998): *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode*. Fagbokforlaget, Bergen
- 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*, 1:121 – 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*. Sage Publications

Van Meter, Donald S. and Carl E. Van Horn (1975): "The Policy Implementation Process". *Administration & Society*, Vol. 6 No. 4

Van der Ros, Jenneke (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*. Pax Forlag A/S Oslo

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

Yin, R.K. (1989): *Case Study Research, Design and Methods*. Applied Social Research Methods Series Vol. 5, Sage Publications, Newbury Park, California

Young, Iris Marion (1990): *Justice and the politics of Difference*. Princeton University Press, Princeton, New Jersey

Young, Iris Marion (2000): *Inclusion and Democracy*. Oxford University press

Østerud, Øyvind (1996): *Statsvitenskap. Innføring i politisk analyse*. Universitetsforlaget (første utgave 1991)

Øvrelid, Bjarne (under publ.): *En utføringsbok*

Vedlegg 1

Kommunelovens bestemmelser om kjønnsmessig balanse 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 felleliste 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).

Vedlegg 2

Antall, kommuner, antall årsverk i fylkesmannsembetene på departementsområde KRD 2000, antall kommuner per årsverk etter fylke

Kilde: Fylkesmannsembetene 2000 (mottatt fra AAD)

Fylkesmannen i	Antall kommuner	Antall årsverk KRD	Antall kommuner per årsverk KRD
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”

Fylkesmannsrolle	Antall kommuner per årsverk (gj.snitt)
Segregator	5,3
Veileder	7,3
Kontrollør	4,1
Integrator	6,5