

Kvinner og menn i kommunepolitikken – hvem mener de at de representerer og hvor stor innflytelse opplever de å ha?

Women and men in municipal politics – Who do they claim to represent and how influential do they perceive themselves to be?

Marte Slagsvold Winsvold

Forsker, Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo

m.s.winsvold@stv.uio.no

Sammendrag

Artikkelen undersøker hvem kvinnelige og mannlige kommunestyrerepresentanter mener at de representerer og hvordan deres representasjonsorientering påvirker opplevd politisk innflytelse. En spørreundersøkelse til norske kommunestyrerepresentanter viser at kvinnelige representanter i større grad enn sine mannlige kollegaer opplever et særskilt ansvar for å representere grupper med få maktressurser. Videre viser undersøkelsen at mannlige folkevalgte har betydelig mer kontakt med innbyggere i sitt politiske virke, enn kvinnelige folkevalgte har. Representasjonsorientering og kontaktmønster påvirker kvinnelige representanters opplevde innflytelse i forskjellig retning. Det å representere grupper med få maktressurser er assosiert med høy opplevd innflytelse, mens lav innbyggerkontakt er assosiert med lav opplevd innflytelse. Samlet sett er det små forskjeller mellom kvinnelige og mannlige representanters opplevde innflytelse: Mulighet for å påvirke den politiske dagsorden og utviklingen av løsningsforslag er blir vurdert som lik av mannlige og kvinnelige folkevalgte, men mannlige folkevalgte opplever at de har litt bedre mulighet for å mobilisere støtte.

Nøkkelord

Lokale folkevalgte, kjønn, grupperepresentasjon, allmennrepresentasjon, innflytelse

Abstract

The article examines who female and male councillors claim to represent and how their representation orientation affects perceived political influence. A survey of Norwegian local councillors in 2018 shows that female representatives, to a greater extent than male representatives, experience a special responsibility for representing groups with few resources. The survey also shows that male councillors have much more contact with citizens in their political work, than do female councillors. Representation orientation and contact patterns affect female representatives' perceived influence in different directions. While claiming to represent groups with few resources is associated with high perceived influence, low contact with citizens is associated with low perceived influence. Overall, there are hardly any differences between the perceived influence of female and male representatives: They consider their opportunity to influence the political agenda and the development of solution proposals as equal. However, male elected representatives believe that they have a slightly better chance of mobilizing support.

Keywords

Local councillors, gender, group representation, general representation, influence

Innledning

Hvert fjerde år går innbyggerne i norske kommuner til valg og stemmer på dem de mener er best egnet til å styre kommunen de bor i. Vervet som kommunestyrepolitiker gir mye makt. Norske kommuner disponerer om lag 1/6 av nasjonalbudsjettet, og de valgte representantene i kommunestyret har det øverste ansvaret for tjenester som barnehage, grunnskole, eldreomsorg og fastlegeordning. I tillegg staker kommunestyret ut kursen for kommunens fremtidige utvikling – det er de valgte representantene som avgjør om skoler skal bygges, stenges eller rives, om det skal reises høyhus eller anlegges parker i sentrum, og om man skal tillate bestemte typer næringsvirksomhet. Gitt kommunestyrets vide fullmakter og brede ansvarsområde er det på ingen måte likegyldig hvem kommunepolitikerne har i tankene når de gjør sine prioriteringer. Temaet for denne artikkelen er sammenhengen mellom kjønn, representasjon og innflytelse i kommunepolitikken: Er det noen befolkningsgrupper kommunestyrerepresentanter mener de har et særlig ansvar for å representere, og i så fall hvilke? Er det forskjell mellom kvinnelige og mannlige representanter når det gjelder hvem de mener å representere? Og er det noen sammenheng mellom hvem de folkevalgte mener de representerer og hvor innflytelsesrike de føler seg?

Hovedprinsippet i det representative valgdemokratiet er at politikerne representerer velgerne som har valgt dem inn, og det partiprogrammet de er valgt inn på, men enkeltpolitikere vil også kunne mene at de har et særlig ansvar for å representere bestemte befolkningsgrupper. I forskningslitteraturen har det vært fokusert på hvordan folkevalgte som deler sosiale kjennetegn med en gruppe velgere, vil kunne føle et særlig ansvar for å representere denne gruppen (Mansbridge 1999; Reingold 2000). For eksempel vil en kvinnelig politiker kunne oppleve et særlig ansvar for å representere kvinner, en ung politiker oppleve et særlig ansvar for å representere unge og så videre (Winsvold, Ødegård og Bergh 2018). Det å mene at man representerer bestemte sosiale grupper er imidlertid ikke forbeholdt dem som selv kommer fra denne gruppen eller deler kjennetegn med den. I praksis vil politikere kunne påberope seg å representere en hvilken som helst gruppe – for eksempel vil en mannlige politiker kunne uttrykke et særlig ansvar for å representere kvinner, og en eldre politiker vil kunne ta på seg ansvar for å representere unge (Saward 2010; Celis mfl. 2014). Politikere som er orientert mot bestemte grupper, omtales gjerne som «grupperepresentanter» – dette i motsetning til «allmennrepresentanter» som ikke er orientert mot en bestemt gruppe, men mot hele befolkningen (Andersen mfl. 2013, Pedersen 2014).

Mange studier har undersøkt hvilken effekt henholdsvis sosial bakgrunnsrepresentasjon og grupperepresentasjon har på innholdet i politikken. Man vet derfor en del om hvordan andelen kvinner i en folkevalgt forsamling påvirker dagsorden og stemmegivning, og under hvilke betingelser grupperepresentanter får igjennom sakene sine (High-Pippert og Comant 1998; Bratton og Ray 2002; Bryant, Hellwege og Marin 2019). Man vet mindre om hva det å oppleve seg som representant for en gruppe betyr for hvordan de folkevalgte vurderer sin egen politiske innflytelse. Blant de få som har studert sammenhengen mellom representasjonsorientering og opplevd innflytelse, er Pedersen (2014). I sin studie av danske kommunestyrepolitikere finner hun at de som mener at de representerer en bestemt gruppe eller interesse, opplever seg som mindre innflytelsesrike enn dem som oppgir å representere kommunen som helhet. Pedersen antar at politikere som oppfører seg i tråd med de kollektive forventningene til hvordan en politiker skal skjøtte vervet sitt, vil føle seg mer innflytelsesrike enn dem som bryter med disse forventningene. Når allmennrepresentantene vurderer sin egen innflytelse som høyere enn grupperepresentantene gjør, tolker hun dette som et tegn på at normen om å være allmennrepresentant og å representere «det felles beste» står sterkt i danske kommunestyre.

Med utgangspunkt i en spørreundersøkelse gjennomført blant norske kommunestyre-representanter i 2018, vil jeg i denne artikkelen undersøke kvinnelige og mannlige folkevalgtes representasjonsorientering og hva den betyr for deres opplevelse av å kunne påvirke politikktutviklingen i kommunen. Artikkelen bidrar til å utvide den teoretiske og empiriske forståelsen av sammenhengen mellom opplevd representasjon og opplevd innflytelse. For det første bidrar artikkelen til å nyansere begrepet «grupperepresentasjon». Jeg skiller mellom det å representere underrepresenterte grupper – kvinner, unge, eldre, innvandrere og de som faller utenfor i samfunnet – her kalt «grupper med få maktressurser»; og det å representere grupper med flere maktressurser, her kalt «interessegrupper». Jeg finner at det å mene at man representerer grupper med få maktressurser, gir økt opplevd innflytelse. For det andre bidrar artikkelen med innsikt i sammenhengen mellom kjønn, representasjonsorientering og innflytelse: Denne studien av norske kommunestyre-representanter viser at kvinnelige politikere i større grad enn mannlige oppgir at de føler ansvar for å representere grupper med få maktressurser. Videre viser studien at kvinnelige politikere har betydelig mindre kontakt med innbyggere i sitt politikerverke enn deres mannlige kollegaer har. Når det gjelder opplevelse av å kunne påvirke politikktutviklingen i kommunen er det imidlertid ingen vesentlige forskjeller mellom kvinnelige og mannlige representanter.

Representasjonsorientering og politisk innflytelse

Deskriptiv og substansiell representasjon – og representasjonserklæringer

Det har vært gjort mye forskning på sammenhengen mellom sosial bakgrunnsrepresentasjon og meningsrepresentasjon (Celis mfl. 2014; Dovi 2014), i det videre kalt deskriptiv representasjon og meningsrepresentasjon. Mens deskriptiv representasjon handler om hvor like representantene er dem de skal representere hva gjelder bakgrunnskjenntegn, handler meningsrepresentasjon om i hvilken grad representantene er opptatt av de samme sakene eller har de samme meningene, som dem de representerer (Pitkin 1967; Schwindt-Bayer og Mishler 2005). Når det gjelder kjønnsfordeling har folkevalgte forsamlinger tradisjonelt vært ikke-representative i deskriptiv forstand. Selv om norske kommunestyrer relativt sett har hatt ganske høy kvinnerepresentasjon (Aars og Christensen 2012), har kjønnsbalansen også her vært stabilt skjev gjennom de siste tiårene – vel å merke med en langsom utjevning over tid. I 1995 var for eksempel 33 prosent av alle kommunestyrepolitikere kvinner, i 2015 var andelen økt til 39 prosent, mens andelen kvinnelige ordførere steg fra 16 til 28 prosent i samme periode. Også unge, eldre og personer med innvandrerbakgrunn er samlet sett underrepresentert i norske kommunestyrer (ssb.no).

På systemnivå vektlegges deskriptiv representasjon ved at de norske politiske partiene, om enn i ulik grad, forsøker å sikre variasjon i bakgrunnen til representantene som nomineres til å stå på en valgliste: En viss andel av listekandidatene skal være kvinner, og særlig i partier til venstre og i midten av den ideologiske høyre-venstre-skalaen etterstrebes det variasjon i alder, etnisitet, bosted og yrkesbakgrunn (Ringkjøb og Aars 2010; Matland og Lilliefeldt 2014; Folkestad, Saglie og Seggaard 2017; Seggaard og Saglie 2019). Fra myndighetenes side vektlegges deskriptiv representasjon i kommunepolitikken ved at representasjonen overvåkes: Ved hvert valg registreres blant annet kjønnsfordeling, aldersfordeling og andelen med innvandrerbakgrunn både blant dem som stiller på liste og dem som ender med å bli valgt inn (ssb.no).

En grunnleggende antakelse har vært at deskriptiv representasjon fører til meningsrepresentasjon – når du representeres av noen som likner deg vil også dine prioriteringer og meninger bli representert (Pitkin 1967; Schwindt-Bayer og Mishler 2005). Dette fordi

de som tilhører en bestemt gruppe, for eksempel gruppen «kvinner», mer sannsynlig vil målbære kvinners erfaringer og fremme synspunkter og saker som er viktige for kvinner. De som er del av gruppen kvinner, vet hvordan det er å være kvinne og ser derfor saker fra et «kvinnelig» perspektiv (Phillips 1995; Mansbridge 1999). Deskriptiv representasjon antas videre å fremme meningsrepresentasjon også fordi det selv å være medlem av en bestemt gruppe gir moralsk styrke og troverdighet når man argumenterer for saker som er viktige for denne gruppen (Mansbridge 1999).

Empiriske studier har da også vist en slik sammenheng mellom deskriptiv representasjon og meningsrepresentasjon. Flere studier finner at kvinnelige politikere prioriterer politikk-områder som anses å ha særlige konsekvenser for kvinner og at kvinners tilstedeværelse kan føre til endringer i den politiske diskursen (Bratton 2002; Scwindt-Bayer og Mishler 2005; Celis mfl. 2008; Wängnerud 2009; Allern, Karlsen og Narud 2014). Samtidig finner for eksempel Weldon (2002) i sin komparative studie av ulike lands politikk mot vold mot kvinner, at organiserte kvinnebevegelser utenfor folkevalgte forsamlinger kan bidra mer effektivt til å sette kvinners perspektiv og interesser på dagsorden, enn kvinnelige representanters tilstedeværelse i folkevalgte forsamlinger gjør. At kvinner er representert i kommunestyret er med andre ord ingen garanti for at kvinners perspektiver eller behov blir prioritert.

Deskriptiv representasjon kan ha en funksjon selv om de «deskriptive» representantene ikke fokuserer spesielt på den gruppen de likner på. At en bestemt sosial gruppe er representert kan ha en symbolsk verdi, fordi det viser at denne gruppen regnes med og inkluderes som relevant aktør i samfunnsstyringen (Pitkin 1967; Mansbridge 1999). Videre kan tilstedeværelsen av en bestemt gruppe i folkevalgte forsamlinger gjøre at velgere fra samme gruppe i større grad deltar i valg fordi de lettere får tillit til representanter som deler deres bakgrunn (Bühlmann og Schädel 2012), eller at personer fra denne gruppen lar seg rekruttere inn i politikken fordi de ser at det er mulig (Winsvold mfl. 2018). Empirien på dette punktet er imidlertid ikke helt entydig. Mens en del studier finner at kvinnelige velgere som representeres av kvinner, skårer høyere på politisk effektivitet og kompetanse, finner andre studier at det ikke er noen klar sammenheng mellom tilstedeværelsen av kvinnelige representanter på den ene siden og kvinnelige velgeres politiske interesse eller deltakelse på den andre (Wolak 2019).

Normativt sett kan en argumentere for at det i et samfunn med maktforskjeller vil være spesielt viktig å sikre representasjon av grupper som befinner seg lavt i makthierarkiet. Samtidig kan et sterkt fokus på deskriptiv representasjon også ha problematiske sider. For det første har det vært innvendt at deskriptiv representasjon sementerer og fremmer skiller mellom grupper og vektlegger forskjeller fremfor felles interesser (Mansbridge 1999). Ideen om deskriptiv representasjon forutsetter at en bestemt befolkningsgruppe, kvinner i vårt tilfelle, har en essensiell identitet og bare de som deler denne identiteten kan representere denne gruppen på en adekvat måte. Når man antar at et bestemt trekk ved individer, for eksempel kjønn, binder individer sammen og gir dem en felles interesse, kan det føre til at folk ser seg selv som medlemmer av en bestemt gruppe heller enn som medlemmer av et samfunn, hvilket kan hindre utviklingen av samfunnet som en integrert helhet (Mansbridge 1999). En slik holdning kan også føre til at folk mistror representanter som ikke er deskriptivt like dem selv, det kan underminere tilliten til folkevalgte i sin alminnelighet. Deskriptiv representasjon kan således hindre den politiske debatten fra å finne frem til felles løsninger, fordi representantene fokuserer på det som skiller grupper fra hverandre, på konflikt, fremfor på det folk har til felles.

For det andre er det ikke opplagt hvem som har rett til å representere en bestemt gruppe. «Kvinner» er en uensartet gruppe, det samme er «unge», «eldre», «innvandrere» eller folk

fra «bygda». Hvem som er best egnet til å representere en gruppe, vil avhenge av hvordan man definerer denne gruppen og hva man tenker at gruppen har til felles og som skiller den fra andre grupper. Historien viser at det ofte blir konflikt nettopp om hvordan grupper skal defineres og hvem som best kan representere dem (Philips 1995; Wängenrud 2009; Celis og Childs 2012; Kroeber 2018). Videre vil mange kvinner ikke ønske å bli identifisert med gruppen «kvinner», på samme måte som mange unge ønsker å bli sett på som noe annet enn unge, eller innvandrere som opptrer i offentligheten, vil forbeholde seg retten til å være mest opptatt av næringspolitikk eller kulturskoletilbud og ikke av innvanderes levekår (Bråten 2013; Nadim 2017).

Celis mfl. (2008, 2014) argumenterer for at fokus i forskningen bør skifte fra spørsmålet om hvorvidt kvinner representerer kvinner og om de gjør en forskjell, til spørsmålet om hvem som hevder at de representerer kvinner og hvordan kvinner i så fall blir representert. De viser til Saward's begrep «representative claims» (Saward 2006, 2010), som på norsk kan oversettes til «representasjonskrav» eller «representasjonserklæringer». Saward argumenterer for at hvem som helst i prinsippet kan påberope seg et representasjonskrav overfor en bestemt gruppe, hvilket for eksempel betyr at menn kan representere kvinner (Celis mfl. 2008; Bovenkamp og Vollard 2019). I en norsk kontekst vet vi at kvinnelige norske stortingsrepresentanter, sammenlignet med mannlige representanter, har en tendens til å legge mer vekt på saker de opplever som spesielt viktige for kvinner som sosial gruppe. Også en del menn opplever det imidlertid som spesielt viktig å representere saker som er viktige for kvinner (Allern mfl. 2014). Det forekommer, med andre ord, at representanter kommer med representasjonserklæringer rettet mot grupper de ikke selv er en del av. I denne artikkelen er hovedfokus på slik erklært representasjon – altså hvorvidt representanter oppgir et spesielt ansvar for å representere en bestemt gruppe. Når det gjelder representasjon av gruppen kvinner undersøker jeg sammenhengen mellom deskriptiv og erklært representasjon, altså i hvilken grad kvinnelige representanter erklærer at de representerer kvinner.

Representasjonsorientering – grupper med få maktressurser, interessegrupper eller alle?

Skillet mellom en grupperepresentant og en allmennrepresentant tar utgangspunkt i at det er mulig å skille mellom representanter som legger vekt på bestemte gruppers interesser, og de som først og fremst vektlegger å representere befolkningen som sådan. Andersen mfl (2013) og Pedersen (2014) har operasjonalisert skillet i det de kaller bruker-orientering («user orientation») og allmennforpliktete orientering («commitment to the public interest»). Brukerorienterte representanter – jeg kaller dem her gruppeorienterte – er opptatt av å representere interessene til bestemte grupper av innbyggere, mens allmennforpliktete representanter retter sin innsats mot hele samfunnet de er valgt til å representere. Jeg argumenter for at kategorien «grupperepresentant» dekker to nokså ulike representasjonsorienteringer, nemlig representasjon av grupper med henholdsvis få eller mange maktressurser. Dette skillet ble ikke gjort i Pedersens (2014) studie av danske lokalpolitikere. Her ble representantene bedt om å angi sine holdninger til grupperepresentasjon som prinsipp og hvorvidt de anså seg selv som grupperepresentanter på generelt grunnlag; de ble ikke bedt om å angi hvilke grupper de mente de representerte. I studien som presenteres i denne artikkelen, er det spurt spesifikt om hvilke befolkningsgrupper representantene opplever et spesielt ansvar for å representere. Dette gir anledning til å skille mellom ulike typer erklært grupperepresentasjon. Gruppene det spørres om er grupper hvis interesser står på den lokalpolitiske dagsorden i norske kommuner, og de kan grovt sett sorteres i to kategorier. Den ene kategorien består av grupper som tradisjonelt har vært, og ofte fremdeles er, underrepresen-

tert og som man har tenkt at trenger særskilt oppmerksomhet eller vern for at deres interesser skal bli ivaretatt (Winsvold mfl. 2014) – «kvinner», «unge», «eldre», «innvandrere» og «de som faller utenfor i samfunnet». For disse gruppene benytter jeg fellesbetegnelsen «grupper med få maktressurser». Det bør nevnes at oppmerksomheten i denne studien er rettet mot makt gjennom representativ tilstedeværelse i folkevalgte forsamlinger, hvor disse gruppene er underrepresentert. I andre sammenhenger kan gruppene kvinner, unge, eldre og innvandrere ha betydelige maktressurser. Den andre kategorien er det jeg har kalt «interessegrupper». Dette er grupper som kanskje kan oppleve seg som underrepresentert, men som gjerne har flere maktressurser og som holdes sammen av en felles og definert interesse, for eksempel at de har samme yrkesprofesjon eller bor i samme nabolag. I denne studien er det spurt om representasjon av de to interessegruppene «en bestemt yrkesgruppe eller næring» og «egen bygd, grend eller bydel».

Skillet mellom grupper med få maktressurser og interessegrupper, er ikke skarpt: Mange som mener de representerer interessegrupper, vil nok kunne hevde at dette er interesser som ikke er godt nok ivaretatt i norske kommunestyre.

Grupperepresentasjon er knyttet til ideen om deskriptiv representasjon på den måten at folkevalgte som sosialt likner en gruppe, ofte forventes å skulle representere denne gruppen spesielt (Mansbridge 1999). Eksplisitte representasjonsforventninger er gjerne rettet mot grupper som er i minoritet i den folkevalgte forsamlingen, slik som kvinner, unge og personer med minoritetsbakgrunn. De som oppleves å tilhøre majoriteten – i norske kommunestyre er dette hvite, middelaldrende menn – vil sjeldnere få krav om grupperepresentasjon rettet mot seg.

Sammenhengen mellom representasjonsorientering og opplevd innflytelse

Hvilken representasjonsorientering som oppfattes som normativt riktig, avhenger blant annet av hvilket grunnsyn en har på hva politikk er og på hvordan politikk bør utøves. Et hovedskille går mellom dem som legger til grunn at politikk er organisert interessekonflikt mellom grupper med ulike behov og ønsker (Mouffe 2000), og dem som mener at politikk handler om å diskutere seg frem til felles løsninger som alle kan enes om at er de beste for samfunnet som helhet (Habermas 1962, 1996).

Det er grunn til å tro at normene for representasjon vil kunne variere mellom og innad i land og over tid. I sin studie av danske kommunestyrerepresentanter viser Pedersen (2014) at de politikerne som ser på seg selv som grupperepresentanter, vurderer sin egen innflytelse som mindre enn såkalte allmennpolitikere gjør. I tillegg vurderer også andre politikere dem de oppfatter som gruppepolitikere, som mindre innflytelsesrike. Pedersen tolker dette funnet som at allmennpolitikere lever opp til den rådende normen i danske kommunestyre, som innebærer at lokalpolitikere skal tenke på hele kommunens beste. Politikere som er mer forpliktet på allmennhetens interesser, forventes altså å oppleve seg selv som mer innflytelsesrike, fordi deres målsetting samsvarer med målsettingen til kommunestyret som sådan (Moynihan og Pandey 2008; Pedersen 2014). I denne artikkelen undersøker jeg om erklært grupperepresentasjon rettet mot grupper med få maktressurser og grupperepresentasjon rettet mot interessegrupper, gir ulike vurderinger av opplevd innflytelse. Basert på Pedersen (2014) sine funn, forventer jeg at allmennrepresentanter vil føle seg mer innflytelsesrike enn dem som oppgir at de representerer bestemte grupper. Når det gjelder hvorvidt det å representere grupper med få maktressurser eller interessegrupper gir størst opplevd innflytelse, har jeg ingen bestemte forventninger. Dersom en følger resonnetet om at samsvar mellom egne normer og dominerende normer gir økt opplevd innflytelse (Moynihan og Pandey 2008), vil imidlertid en positiv sammenheng mellom representa-

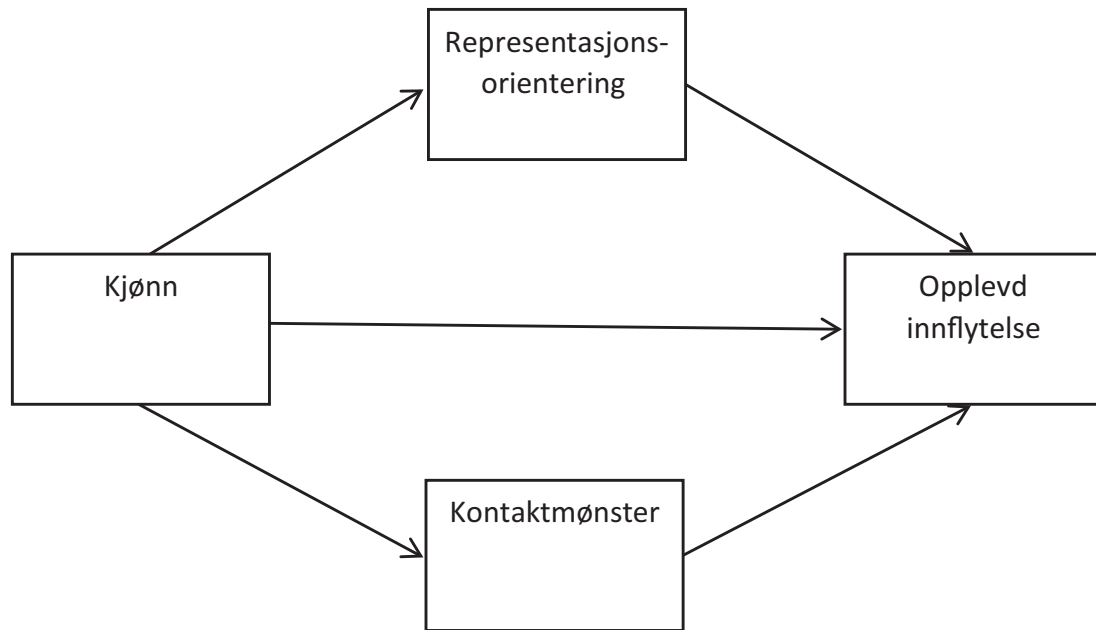
sjon av grupper med få maktressurser og opplevd innflytelse kunne tolkes som tegn på at det å representere slike grupper er en del av det dominerende normgrunnlaget i norske kommunestyre. Tilsvarende, dersom det å representere interessegrupper er assosiert med opplevd innflytelse, vil det være en indikasjon på at interesserepresentasjon er en del av det dominerende normgrunnlaget i norske kommunestyre.

Sammenhengen mellom representasjonsorientering og opplevd innflytelse vil kunne variere avhengig av om representasjonen er rent deskriptiv eller erklært – altså tilskrevet eller selvvalgt (Winsvold mfl. 2018). Forventninger om deskriptiv representasjon vil kunne oppleves som en tvangstrøye: Det er ikke gitt at kvinnelige representanter ønsker å representere kvinner spesielt, men det kan være de føler at det forventes av dem. Til dette kommer at deskriptiv representasjon stort sett er fremhevet som nødvendig for svake og marginale grupper, og det å være en deskriptiv representant kan oppleves som en utsatt og marginal rolle. Å bli betraktet som grupperepresentant og ikke allmennrepresentant kan videre være til hinder for avansement, da de som innehar lederposisjoner, forventes å representere alle (Bråten 2013). I mange partier blir kvinner eller andre underrepresenterte grupper nominert på sikre plasser for å sørge for balanse. For den enkelte representant kan det gi et svakt utgangspunkt å være nominert på bakgrunn av kjønn eller andre deskriptive kjennetegn – ved at slik representanter direkte eller indirekte blir anklaget for å ikke ha slåss seg frem på like betingelser som andre kandidater. I tillegg kommer problemet at deskriptive representanter kan bli symbolske alibier i politikken – partiene skyver dem foran seg for å vise at de tar hensyn til utsatte gruppers interesser (Childs and Krook 2008). Dette skaper et inntrykk av representativitet, som ikke nødvendigvis gjenspeiler seg i reell innflytelse eller reelle politiske omprioriteringer. Motsatt kan en tenke seg at det å være en erklært grupperepresentant kan oppleves som bemyndigende. Å representere en bestemt gruppe kan gi motivasjon, engasjement og et tydelig mandat; det kan gi selvtillit å ha en velgergruppe i ryggen, og det kan gi en tydelig retning til politiske prioriteringer.

Representasjonsorientering kan påvirke hvordan representantene utøver sitt virke. For eksempel kan en tenke seg at de som representerer en bestemt gruppe, vil ha hyppig kontakt med denne gruppen. På den bakgrunn forventer jeg at de som oppgir at de føler et spesielt ansvar for å representere bestemte grupper, vil ha mer kontakt med innbyggere i kommunen om politiske saker, enn de som ikke føler et slikt ansvar.

På lokalt nivå innebærer det å ha politisk innflytelse, å kunne bidra til å peke ut hvilken retning lokalsamfunnet skal utvikle seg i og se til at lokalsamfunnet utvikler seg i den utpekte retningen. For å få til dette må politikere ha innflytelse på den politiske dagsorden – de må være med og stille diagnose og definere hvilke problemer som skal løses gjennom politiske tiltak; de må være med å identifisere og peke ut relevante løsninger på de problemene de har definert; og de må mobilisere støtte både for egen problemdefinisjon og egne løsningsforslag. Jeg definerer opplevd politisk innflytelse som innflytelse over dagsorden, politikkutforming og mobilisering av støtte (Tucker 1995; Bentzen, Lo og Winsvold, til vurdering).

Antakelsene om mulige sammenhenger mellom kjønn, representasjonsorientering og opplevd innflytelse kan oppsummeres i Figur 1.



Figur 1. Sammenhengen mellom kjønn og opplevd innflytelse.

For å belyse hvordan kjønn og representasjonsorientering henger sammen med opplevd innflytelse, undersøker jeg følgende sammenhenger:

- Har kvinnelige og mannlige folkevalgte ulik representasjonsorientering?
- Har kvinnelige og mannlige folkevalgte ulikt kontaktmønster?
- Hvordan påvirker kjønn, representasjonsorientering og kontaktmønster opplevd innflytelse?

Spørsmålene vil bli besvart og drøftet gjennom analyser av data fra spørreundersøkelsen som beskrives i neste avsnitt.

Data og metode

For å belyse sammenhengen mellom kjønn, representasjonsorientering og opplevd politisk innflytelse, analyseres data fra en spørreundersøkelse blant norske kommunestyrerepresentanter utført høsten 2018. Undersøkelsen var nettbasert og gikk ut til samtlige norske kommunestyrerepresentanter med tilgjengelig e-postadresse, som utgjorde 9196 av totalt 10621 lokale folkevalgte. Etter tre påminnelser hadde 3387 svart, hvilket gir en svarprosent på 40,1 av dem som mottok undersøkelsen. Svarprosenten er noe lavere blant kvinner enn blant menn: Kvinner utgjør 39 prosent av alle kommunestyrepolitikere og 36 prosent av dem som har svart på undersøkelsen. Det er også noen skjevheter i utvalget når det gjelder parti og geografi: Partiene FrP og Høyre er litt underrepresentert, med henholdsvis 1,7 og 1,0 prosentpoeng. Representanter fra Oslo og Akershus er underrepresentert med 2,3 prosentpoeng, mens representanter fra Nord-Norge er overrepresentert med 2,9 prosentpoeng. Representanter med innvandrerbakgrunn er også underrepresentert i utvalget: 3 prosent av norske kommunestyrerepresentanter har innvandrerbakgrunn, mens bare 1,7 prosent av dem som besvarte spørreundersøkelsen, har innvandrerbakgrunn. Samlet sett gir skjevhetene i utvalget noen begrensninger for funnenes generaliserbarhet. Mulighetene for genera-

lisering er større i analyser der det er kontrollert for variablene utvalgsskjevhetene går langs. I de multivariate analysene er det kontrollert for kjønn, alder, innvandrerbakgrunn og parti. Det er ikke kontrollert for geografi, men for kommunestørrelse.

Når det gjelder alder, er opplysningene om dette mangelfulle. Spørreundersøkelsen ble gjennomført på web, og respondentene ble bedt om å angi fødselsår ved hjelp av en nedtrekksmeny. Det kan se ut som om en del respondenter ikke har oppfattet at de var bedt om dette. Bare drøye 70 prosent av respondentene har angitt fødselsår. Fordi alder er en sentral kontrollvariabel i spørsmålet om representasjon og innflytelse, har jeg valgt å inkludere alder i de multivariate analysene. Det betyr at det effektive utvalget i disse analysene er lavere enn utvalget der bare frekvensfordelinger eller bivariate sammenhenger presenteres. De multivariate analysene er gjort også uten alder, for å se om effektene blir påvirket av utvalgsstørrelsen. Kontrollanalysene viser at det er noen forskjeller i størrelsen på koeffisientene, men hovedtendensene i materialet er de samme, og effektene av de variablene som er sentrale i analysen, endrer seg ikke i vesentlig grad.

En annen begrensning ved studien er at den gir data fra bare ett tidspunkt. I analysen forutsetter jeg at årsakssammenhengen går i en bestemt retning, slik som illustrert i Figur 1. I realiteten vil det selvfølgelig kunne være slik at påvirkningen går motsatt vei eller begge veier samtidig. For eksempel vil en kunne tenke seg at opplevelse av innflytelse vil kunne påvirke hvor mye kontakt en har eller oppgir å ha med innbyggere. For å kunne si noe sikkert om årsaksretning kreves det data fra minst to tidspunkter.

Undersøkelsen var beregnet til å skulle ta omtrent 15 minutter å besvare. Respondentene besvarte først en del bakgrunnsspørsmål, deriblant spørsmål om kjønn, alder og politisk lederposisjon. De ble deretter spurt om opplevd politisk innflytelse, og om kontakt med ulike aktørgrupper. Spørsmålene om representasjonsorientering kom helt til slutt i undersøkelsen.

Spørsmålene som målte opplevd innflytelse, ble presentert som påstander, og respondentene ble bedt om å vurdere hvor enig eller uenig de var på en 5-punkt skala fra helt enig til helt uenig. Spørsmålene om hvor ofte de hadde kontakt med ulike grupper om kommunalpolitiske saker hadde svarkategoriene daglig, ukentlig, månedlig, sjeldnere og aldri. Spørsmålene om representasjonsorientering var ja/nei-spørsmål. Respondentene ble forelagt en liste med åtte forskjellige grupper av innbyggere og deretter bedt om å krysse av for hvorvidt de opplevde et spesielt ansvar for å representere en eller flere av disse gruppene. Et niende alternativ var å krysse av for at man ikke følte noe ansvar for å representere noen gruppe spesielt.

I de multivariate analysene er det kontrollert for alder, lederposisjon, innvandrerbakgrunn og kommunestørrelse. Dette er forhold det er rimelig å tro vil påvirke både representasjonsorientering, kontakt og opplevd innflytelse. Lederposisjon er målt ved to dummyvariabler: ordfører og formannskapsmedlem. Innvandrerbakgrunn er en dummyvariabel der de som selv er født i eller har foreldre fra land utenfor Vest-Europa, USA og Oceania, regnes som å ha innvandrerbakgrunn.

Analyse

Har kvinnelige og mannlige folkevalgte ulik representasjonsorientering?

Tidligere forskning finner altså en tendens til at kvinner opplever et spesielt ansvar for å representere kvinner mens menn til sammenligning i mindre grad føler et slikt ansvar, og slik er det også blant norske kommunestyrerepresentanter: Mens 28 prosent av de kvinnelige representantene oppgir at de opplever et spesielt ansvar for å representere kvinner, oppgir

bare 5 prosent av mennene at de føler ansvar for å representere kvinner. Når det gjelder kvinner ser det med andre ord ut som om erklært representativitet i noen grad er knyttet til deskriptiv representativitet. Tendensen til å mene at man representerer kvinner er imidlertid også tydelig ideologisk betinget. Tabell 1 viser at en større andel i partiene på venstre-siden samt i partiene Venstre og MDG, oppgir at de føler ansvar for å representere kvinner.

Tabell 1. Kvinnelige og mannlige representanter som opplever et spesielt ansvar for å representere kvinner. Prosent.

Parti	Kvinnelige representanter	Mannlige representanter	Totalt	N
Rødt	43	27	31	29
SV	54	16	35	139
AP	31	6	16	1026
MDG	36	15	22	73
Senterpartiet	25	4	12	546
KrF	17	2	7	207
Venstre	39	3	15	180
Høyre	22	2	8	558
FrP	21	3	7	219
Andre	14	10	11	225
Alle	28	5	13	3202

Hvilke andre faktorer disponerer folkevalgte for slik selverklært kvinnerepresentasjon? I tabell 2 vises resultatene fra en logistisk regresjon der erklært kvinnerepresentasjon er avhengig variabel. En Odds ratio på over 1 indikerer en økt sannsynlighet for å mene at man representerer kvinner, en ratio på under 1 indikerer en redusert sannsynlighet.

Tabell 2. Logistisk regresjon. Opplever et særlig ansvar for å representere kvinner. Odds ratio oppgitt. Pseudo R²=0,18.

	Odds Ratio
Kjønn	6.64***
Alder	.98***
Innvandrerbakgrunn	3.57***
Ordfører	1.39
Formannskapsmedlem	1.39**
Valgperioder	.91*
Rødt	3.86**
SV	2.98***
SP	.73
Venstre	.87
MDG	1.19
KrF	.38***
Høyre	.45***
FrP	.56*
Andre	.73
AP (referanse)	—
Konstant	.01***
Kommunestørrelse	1.17***
N	2529

* signifikant på 0,1-nivå, ** signifikant på 0,05-nivå, *** signifikant på 0,01-nivå

Analysen bekrefter at både kjønn og parti har betydning for tendensen til å mene at man har et ansvar for å representere kvinner: Kvinnelige folkevalgte har betydelig større sannsynlighet for å si at de har et ansvar for å representere kvinner enn mannlige har, også når det kontrolleres for parti, alder, innvandrerbakgrunn, posisjon og erfaring. Arbeiderpartiet er brukt som referansegruppe i analysen, og sammenliknet med representanter fra Arbeiderpartiet, har representanter fra Rødt og SV en høyere sannsynlighet, og representanter fra KrF, Høyre og FrP en lavere sannsynlighet for å oppleve et særlig ansvar for å representere kvinner. Alder har en negativ effekt, hvilket betyr at yngre representanter har lavere sannsynlighet for å oppgi at de mener at de har et ansvar for å representere kvinner. Dersom dette er en generasjonseffekt, kan vi forvente at andelen folkevalgte som opplever et spesielt ansvar for å representere kvinner, vil falle. Det kan imidlertid også tenkes at yngre representanter i økende grad vil oppleve ansvar for å representere kvinner når de kommer i livsfaser der kjønnsforskjeller blir aktualisert på nye måter. Det er også verdt å merke seg at tendensen til å føle et spesielt ansvar for å representere kvinner er større i store enn i små kommuner.

De folkevalgte ble i undersøkelsen også spurt om hvorvidt de opplevde et særlig ansvar for å representere andre grupper av innbyggere. Prosentandelen kvinnelige og mannlige kommunestyrerepresentanter som opplever et slikt særlig ansvar, er oppgitt i tabell 3.

Tabell 3. «Opplever du som folkevalgt et særlig ansvar for å representere ...». Prosent.

	Kvinnelige representanter	Mannlige representanter	Totalt
Kvinner***	28	5	13
Unge***	45	37	40
Eldre***	35	30	32
Innvandrere***	22	15	18
De som faller utenfor i samfunnet***	48	42	44
Egen bygd/grend/bydel	21	19	20
En bestemt yrkesgruppe eller næring**	11	9	10
Andre grupper som ikke er nevnt	9	9	9
Føler ikke ansvar for å representere noen gruppe spesielt ***	26	37	33
N	1113	2026	3139

Forskjellen er signifikant på minst 0,05-nivå, * på minst 0,01-nivå

Tabell 3 viser at relativt sett flere kvinnelige enn mannlige representanter opplever et særlig ansvar for å representere alle grupper det er spurt om, med unntak av kategorien «andre grupper». Tilsvarende er det betydelig høyere andel menn enn kvinner som oppgir at de ikke føler ansvar for å representere noen gruppe spesielt – det er disse jeg omtaler som «allmennrepresentanter». Når det gjelder ansvar for å representere egen bygd og yrkesgruppe eller næring, altså det vi har kategorisert som interessegrupperepresentasjon, så er kvinner og menn mer på likt nivå, forskjellen mellom dem er bare signifikant for «bestemt yrkesgruppe eller næring». Det undersøkelsen også viser er at kvinnelige kommunestyrerepresentanter føler ansvar for å representere flere grupper enn mannlige kommunestyrerepresentanter gjør: I gjennomsnitt oppgir kvinnelige representanter at de kjenner et særskilt ansvar for 2,2 grupper, mens gjennomsnittet for mannlige representanter er 1,7.

Det er altså tydelige kjønnsforskjeller i representasjonsorientering: Kvinnelige kommunestyrerepresentanter opplever i større grad enn mannlige representanter et ansvar for å representere bestemte grupper, og særlig opplever de et større ansvar for å representere grupper

med få maktressurser. Spørsmålet er om den forskjellen vi ser kan tilskrives kjønn eller om den skyldes at kvinnelige og mannlige representanter fordeler seg ulikt på andre variabler. For eksempel kan en tenke seg at det er flere kvinner i partier som ideologisk er orientert mot bestemte grupper eller at det å kjenne et ansvar for å representere bestemte grupper er knyttet til hvilken posisjon en har i kommunestyret, og at kvinnelige og mannlige representanter har ulike posisjoner.

For å forstå hva de tilsynelatende kjønnsforskjellene skyldes, har jeg undersøkt om effekten av kjønn består når en kontrollerer for andre variabler som kan ha betydning for politikernes representasjonsorientering: partitilhørighet, posisjon i kommunestyret, innvandrerbakgrunn, antall perioder representanten har sittet i kommunestyret og kommunestørrelse. Jeg forventer at det vil være en effekt av å tilhøre politiske partier som har en klar grupperepresentasjonsprofil. Videre forventer jeg at de med overordnede verv – ordførere og formannskapsmedlemmer – vil ha en tendens til å rapportere at de ikke føler ansvar for å representere noen gruppe spesielt, fordi det ligger i rolleforventningene til toppsjiktet i lokalpolitikken at disse politikerne skal ha et spesielt ansvar for «helheten» (Winsvold og Bentzen, under arbeid). Å ha sittet i flere valgperioder er et uttrykk for erfaring. Jeg forventer derfor at de som har sittet lenge, har høstet erfaring med ulike områder av kommunepolitikken og derfor er mer tilbøyelige til å føle et ansvar for helheten, på bekostning av bestemte grupper.

Analysen gjennomføres separat for representasjon av grupper med få maktressurser, interessegrupper og allmennrepresentasjon. Representasjon av grupper med få maktressurser er en additiv indeks som inkluderer respondentenes svar på hvorvidt de føler et spesielt ansvar for å representere kvinner, unge, eldre, innvandrere og de som faller utenfor i samfunnet. Indeksen går fra 0 (de som ikke føler ansvar for å representere noen av disse gruppene) til 5 (de som føler ansvar for å representere alle disse gruppene). Representasjon av interessegrupper består av en additiv indeks med to variabler: hvorvidt respondentene føler et spesielt ansvar for å representere egen bygd, grend eller bydel og hvorvidt de føler ansvar for å representere en bestemt næring eller yrkesgruppe. Denne indeksen går fra 0 til 2. Variabelen «allmennrepresentant» har to verdier, 0 og 1. Arbeiderpartiet er referansegruppe. Effekten av å tilhøre et bestemt parti må derfor tolkes relativt til effektene av å tilhøre Arbeiderpartiet. En Odds ratio på over 1 indikerer at det å tilhøre et bestemt parti gir større sannsynlighet for en bestemt representasjonsorientering, sammenliknet med en representant fra Arbeiderpartiet. En Odds ratio på under 1 indikerer en redusert sannsynlighet.

Tabell 4. Ordnet logistisk regresjon. Representasjonsorientering. Odds ratio oppgitt. N = 2530.

	Grupper med få maktressurser	Interessegrupper	Allmenn-representasjon
	Odds Ratio	Odds Ratio	Odds Ratio
Kjønn	1.72***	1.03	.66***
Alder	.99	.99	1.01
Innvandrerbakgrunn	2.07**	.77	.75
Ordfører	1.59***	.29***	1.61***
Formannskap	1.05	.74***	1.12
Valgperioder	.94**	.84***	1.10***
Rødt	5.21***	.48	0.00
SV	2.57***	.48**	.48***
SP	.56***	2.46***	1.63***
Venstre	.78	.82	1.74***
MDG	.90	.61	1.82**
KrF	1.50***	1.16	.57***
Høyre	.44***	.93	2.45***
FrP	.96	1.19	1.07
Andre	.66***	1.99***	1.12
AP (ref.)	—	—	—
Kommunestørrelse	1.06	1.05	.92**
Pseudo R ²	0,03	0,05	0,06

** signifikant på 0,05-nivå, *** signifikant på 0,01-nivå

Analysen viser at det å være kvinne har en selvstendig positiv effekt på tendensen til å mene man har et ansvar for å representere grupper med få maktressurser og en selvstendig negativ effekt på tendensen til å mene at man ikke representerer noen bestemte grupper (allmenn-representasjon), også når det kontrolleres for andre forhold som kan antas å være av betydning. Kjønn har derimot ingen effekt på tendensen til å mene man har et ansvar for å representere interessegrupper.

Posisjon, målt som ordførerverv, har ikke helt den forventede effekten. Det å være ordfører gir som antatt svekket tilbøyelighet til å mene man har ansvar for å representere interessegrupper og økt tilbøyelighet til allmennrepresentasjon, men det gir også økt tilbøyelighet til å mene man har ansvar for å representere grupper med få maktressurser. Erfaring, målt som valgperioder, gir som forventet en lavere sannsynlighet for å mene man har et ansvar for å representere bestemte grupper og en høyere sannsynlighet for allmennrepresentasjon.

Hvilket parti de folkevalgte representerer har omtrent de forventede effektene på representasjonsorienteringer. Sammenliknet med Arbeiderpartiet har partier lenger til venstre, pluss KrF, en økt sannsynlighet for å oppgi at de har et ansvar for å representere svake grupper, mens særlig representanter for Senterpartiet oppgir at de har et ansvar for å representere interessegrupper. Det er verdt å merke seg at tendensen for folkevalgte til allmennrepresentasjon er høyere i små enn i store kommuner.

Har kvinnelige og mannlige folkevalgte ulikt kontaktmønster?

For å finne ut om kvinner og menn utøver rollen som folkevalgt på ulike måter, er forskjeller i kontaktmønster undersøkt. I spørreundersøkelsen ble det spurt om hvor ofte representantene hadde kontakt med henholdsvis politikere fra eget parti, fra andre partier, med administrasjonen i kommunen og med innbyggere. I tabell 5 er andelen kvinnelige og mannlige representanter som oppgir å ha hyppig kontakt med ulike aktørgrupper om kommunalpolitiske spørsmål, oppgitt.

Tabell 5. Daglig eller ukentlig kontakt med ulike grupper. Prosentandel.

	Kvinner	Menn
Politikere fra eget parti***	75	82
Innbyggere***	58	71
Politikere fra andre partier***	38	45
Administrasjonen i kommunen***	30	38

***Forskjellen i prosentandel kvinner og menn er signifikant på minst 0,01-nivå.

Som vi ser oppgir mannlige representanter gjennomgående å ha mer kontakt med alle aktørgruppene det er spurt om, og forskjellen er spesielt stor når det gjelder kontakt med innbyggere. Det er ingen åpenbar forklaring på disse forskjellene, og de var ikke forventet. Vi kan ikke utelukke at menn rapporterer annerledes enn kvinner, for eksempel at menn systematisk overdriver eller kvinner systematisk underdriver kontakt. Forskjellene er imidlertid så store at det er rimelig å tro at de avspeiler faktisk kontaktmønster. Gitt at kvinnelige og mannlige representanter også skiller seg fra hverandre når det gjelder hvem de opplever et spesielt ansvar for å representere, er det nærliggende å undersøke om kontaktmønster og representasjonsorientering har noen sammenheng. Spesielt relevant for representasjonsorientering er kontakt med innbyggere. Jeg antar at det å være orientert mot en bestemt gruppe er assosiert med hyppig kontakt. For å undersøke om forskjellen i kontaktmønster mellom kvinnelige og mannlige folkevalgte har å gjøre med representasjonsorientering, kontrollerer jeg for andre faktorer som kan tenkes å påvirke kontakt. Igjen er posisjon viktig: Ordførere er i de fleste kommuner den eneste heltidspolitikerer som kan vie all sin tid til å være politiker. Det er rimelig å anta at ordførere har mer kontakt med innbyggere enn andre politikere har. I noen grad gjelder samme resonnerment for formannskapsmedlemmer, som er forventet å bruke mer tid på politisk arbeid og har flere forpliktelser enn andre politikere.

Tabell 6. Lineær regresjon. Kontakt med innbyggere. N = 2523.

	Beta
Kjønn	-.22***
Alder	.00
Grupper med få maktressurser	.045***
Interessegrupper	.01
Allmennrepresentasjon	.00
Ordfører	.60***
Formannskap	.17***
Valgperioder	.03**
Kommunestørrelse	.00
Konstant	-2.00
R ²	0,06

** signifikant på 0,05-nivå, *** signifikant på 0,01-nivå

Tabell 6 viser at kontrollert for andre forhold, har kjønn en selvstendig effekt på representantenes kontaktmønster: Kvinnelige representanter har signifikant lavere sannsynlighet for å ha hyppig kontakt med innbyggere enn det mannlige representanter har, også når vi har kontrollert for posisjon, erfaring og representasjonsorientering. Interessant nok er det også slik at det å være orientert mot grupper med få maktressurser øker sannsynligheten for at man har mye kontakt med innbyggere, mens det å være orientert mot interessegrupper ikke

har noen signifikant effekt. For en hypotetisk og gjennomsnittlig kvinnelig representant vil altså hennes representasjonsorientering dytte henne i retning av hyppig kontakt, mens andre sider ved det å være kvinnelig representant trekker i retning av lav kontakthypighet. Hva disse andre sidene kan være, kan ikke denne undersøkelsen svare på, men en mulighet er at kvinnelige representanters livssituasjon utenfor politikken avviker fra mannlige representanters livssituasjon. For eksempel kan en tenke seg at kvinnelige representanter har mindre tid å avsette til innbyggerkontakt i politisk øyemed. Det som ikke overraskende betyr aller mest for kontakt med innbyggere er imidlertid posisjon, og særlig er effekten av å være ordfører sterk.

Hvordan påvirker kjønn, representasjonsorientering og kontaktmønster, opplevd innflytelse?

I undersøkelsen er det spurt om opplevd innflytelse når det gjelder de tre hovedfunksjonene til folkevalgte: innflytelse over dagsorden, over hvilke politiske løsninger som velges og evnen til å mobilisere støtte for egne forslag i egen partigruppe og i lokalsamfunnet. Tabell 7 viser gjennomsnittsskåren for opplevd innflytelse blant kvinnelige og mannlige folkevalgte, på en skala fra 1 til 5.

Tabell 7. Hvordan er sammenhengen mellom representasjonsorientering, kontakt og politisk lederskap? Opplevelse av politisk lederskap. Gjennomsnitt.

	Kvinnelige representanter	Mannlige representanter
Som folkevalgt bidrar jeg til å sette dagsorden her i kommunen	3,90	3,92
Som folkevalgt bidrar jeg til å finne løsninger på problemer kommunen står overfor	4,13	4,12
Som folkevalgt er det lett for meg å mobilisere støtte i partigruppen (**)	4,12	4,19
Som folkevalgt er det lett for meg å mobilisere støtte i lokalsamfunnet (**)	3,61	3,69

** forskjell signifikant på 0,05-nivå

Det er svært små forskjeller mellom kvinnelige og mannlige representanters opplevelse av innflytelse: Litt flere menn enn kvinner synes det er lett å mobilisere støtte i partigruppen og i lokalsamfunnet, men ellers opplever kvinnelige og mannlige representanter at de har samme innflytelse.

Som vi husker skiller kvinnelige og mannlige representanter seg fra hverandre når det gjelder representasjonsorientering og kontaktmønster. Neste spørsmål er derfor om disse to forholdene har betydning for opplevelsen av innflytelse? For å undersøke dette kombineres de ulike områdene det er spurt om innflytelse over i en innflytelsesindeks, og de kontrollerte effektene av kjønn, representasjonsorientering og kontaktmønster beregnes. Resultatene vises i tabell 8.

Tabell 8. Lineær regresjon. Opplevd innflytelse. Beta-koeffisienter oppgitt.

	Beta
Kvinne	-.02
Alder	-.01
Innvandrerbakgrunn	-.02
Orienterert mot grupper med få maktressurser	.08***
Orienterert mot interessegrupper	.02
Allmenorientert	.03
Ordfører	.22***
Formannskap	.12***
Valgperioder	.07***
Kontakt med innbyggere	.11***
Kommunestørrelse	.03
R ²	0,09

** signifikant på 0,05-nivå, *** signifikant på 0,01-nivå

Som vi ser av tabell 8, har kjønn ingen direkte effekt på opplevd innflytelse. Det kan likevel se ut som om kjønn har indirekte effekt på opplevd innflytelse gjennom to ulike mekanismer. Regresjonsanalysen i tabell 8 viser at det å være orientert mot svake grupper, slik tabell 3 og 4 viste at kvinner er, gir økt opplevd innflytelse. Innbyggerkontakt virker i samme retning, og denne effekten er sterkere: Det å ha hyppig kontakt med innbyggere fører til betydelig økt sannsynlighet for at kommunestyremedlemmer kjenner at de har innflytelse. Som tabell 5 og 6 viste, har mannlige representanter mer kontakt med innbyggere enn kvinnelige representanter har. Analysen indikerer altså at selv om kjønn som sådan ikke har noen effekt på opplevd innflytelse, så har det å være kvinnelig representant en indirekte positiv effekt på opplevd innflytelse, via orienteringen mot grupper med få maktressurser. I motsatt retning går en indirekte effekt av kjønn via kontakt: Innbyggerkontakt har en positiv effekt på opplevd innflytelse, og kvinner har mindre kontakt med ulike aktørgrupper enn menn har. Det å være kvinnelig representant har dermed en indirekte negativ effekt på opplevd innflytelse, via kontakt. Gitt det vi vet om kjønnsfordelingen av ordførerverv, har det å være kvinne også en negativ effekt på opplevd innflytelse via posisjon. Det å være ordfører gir høy opplevelse av innflytelse, og kvinner er underrepresentert i denne posten. I sum, kan det se ut som, blir dette et nullsumspill som gjør at kvinnelige og mannlige politikere totalt sett opplever å ha omtrent lik innflytelse. Sider ved det å være henholdsvis kvinnelig og mannlig representant, kan likevel sies å påvirke opplevd innflytelse i ulike retninger.

Oppsummering og diskusjon

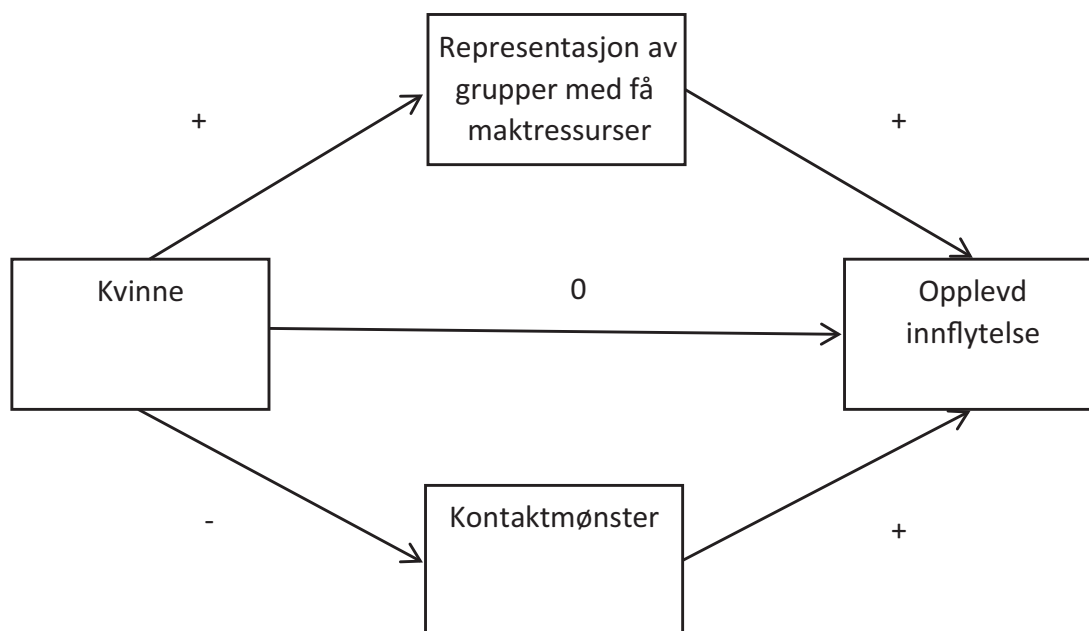
Samlet sett viser undersøkelsen blant norske kommunestyrerepresentanter at det er forskjeller i hvordan kvinnelige og mannlige representanter opplever og utøver vervet sitt. For det første opplever flere kvinnelige enn mannlige politikere et særlig ansvar for å representere bestemte grupper. En større andel av de kvinnelige representantene føler ansvar for å representere grupper som tradisjonelt har vært underrepresentert: kvinner, unge, eldre, innvandrere og de som faller utenfor i samfunnet. Tendensen til grupperepresentasjon er imidlertid uttalt både blant kvinnelige og mannlige folkevalgte. Tre fjerdedeler av de kvinnelige representantene og to tredjedeler av de mannlige oppgir at de føler et særlig ansvar for å representere minst én gruppe, og en betydelig andel kjenner et ansvar ovenfor flere grupper.

For det andre har kvinnelige representanter betydelig mindre kontakt med kommunens

innbyggere enn deres mannlige kollegaer har, og de har mindre kontakt med andre folkevalgte og med kommuneadministrasjonen. Analysen viser imidlertid at de som er orientert mot grupper med få maktressurser – og her er kvinner overrepresentert – har større sannsynlighet for å ha et aktivt kontaktmønster enn de som er orientert mot interessegrupper eller som ikke mener at de representerer noen bestemt gruppe.

For det tredje viser undersøkelsen at kvinnelige og mannlige kommunestyrerepresentanter opplever seg som omtrent like innflytelsesrike. Mannlige representanter oppgir at det er litt lettere å mobilisere støtte sammenlignet med kvinnelige representanter, men menn og kvinner i norske kommunestyre mener at de i like stor grad bidrar til å sette dagsorden og til å utvikle politiske løsninger. Når vi ser på opplevd politisk innflytelse samlet sett, har kjønn ingen betydning for opplevelsen av å kunne påvirke. Det som derimot har betydning, er representasjonsorientering og kontaktmønster. Folkevalgte som opplever et særlig ansvar for å representere grupper med få maktressurser, føler seg mer innflytelsesrike enn folkevalgte som ikke føler et slikt ansvar, og de som har hyppig kontakt med innbyggere om lokalpolitiske spørsmål, føler seg mer innflytelsesrike enn dem som sjelden har slik kontakt.

Selv om kjønn ikke direkte har betydning for opplevelsen av innflytelse, så kan det likevel se ut som om kjønn har indirekte betydning gjennom de to variablene representasjonsorientering og kontakt. Kvinnelige kommunestyrerepresentanter er i større grad enn mannlige orientert mot grupper med få maktressurser, og denne representasjonsorienteringen har dermed en positiv effekt på innflytelse blant kvinnelige representanter. Effekten av kontakt er negativ for kvinner: Kvinnelige kommunestyrerepresentanter har i mindre grad enn sine mannlige kolleger hyppig kontakt med innbyggere, og det å være kvinnelig representant har dermed en negativ indirekte effekt, via kontaktmønster, på opplevd innflytelse blant kvinnelige representanter. Sammenhengene er illustrert i Figur 2:



Figur 2. Sammenhengen mellom kjønn og opplevd innflytelse blant norske kommunestyrerepresentanter

Videre viser analysen at skillet mellom gruppepolitikere og allmennpolitikere ikke er knyttet til politikernes representasjonsorientering på den måten som Pedersen (2014) fant at de var i Danmark. Mens både teori og tidligere empiri predikerer at de som mener de har et ansvar for å representere grupper, føler seg mindre innflytelsesrike, viser denne studien at de som representerer grupper med få maktressurser, tvert imot føler seg mer innflytelsesrike både sammenlignet med dem som mener de har et ansvar for å representere interessegrupper og dem som mener de har et ansvar for å representere «helheten». I tillegg er det slik at tendensen til å si at man representerer grupper med få maktressurser er høyere i det politiske toppsjiktet enn blant øvrige politikere. Det å representere grupper med få maktressurser går altså sammen med det å føle seg – og antakelig å være – innflytelsesrik. Ordførere, som er de politikerne som man kunne tenke seg at var mest opptatt av å representere alle og ikke favorisere noen grupper, har en større tendens enn øvrige kommunestyremedlemmer til å oppgi at de føler et bestemt ansvar for å representere grupper med få maktressurser. Å representere interessegrupper har derimot omtrent den forventede effekten: Tendensen til å si at man har et ansvar for å representere interessegrupper er betydelig lavere blant toppolitikere, og denne representasjonsorienteringen har ingen effekt på opplevd innflytelse.

Studien indikerer dermed at den dominerende normative forventningen til hva det vil si å være politiker inkluderer elementet «ta vare på grupper med få maktressurser». Det å ta vare på dem som er svakere, ser med andre ord ut til å være en del av politikernes normative marsjordre, og de som følger denne ordren opplever seg som mer innflytelsesrike enn dem som ikke gjør det. Jeg tolker dette som at det å representere svake grupper gir berettigelse: De som taler grupper med få maktressurser sin sak, handler i tråd med de dominerende forventningene som finnes til folkevalgtrollen, og det å handle i tråd med dominerende forventninger, gir økt opplevd innflytelse. Funnet kan også tolkes som at det å representere grupper med få maktressurser er en del av det normative grunnlaget for hva det vil si å være en «allmennrepresentant» – å ta seg særskilt av svake grupper er et element i, eller en betingelse for, det å ta vare på helheten og det felles beste.

I forlengelsen av dette indikerer studien at det teoretiske skillet mellom «grupperepresentant» og «allmennrepresentant» må nyanseres på den måten at kategorien «grupperepresentant» bør splittes i to – de som representerer «grupper med få maktressurser» og de som representerer «interessegrupper». Først og fremst bør disse to orienteringene ses på som selvstendige fordi de har ulikt normativt og ideologisk grunnlag. Det å representere interessegrupper kan knyttes til en forståelse av politikk som interessekonflikt. Befolkningsgruppers ulike livsbetingelser- og erfaringer vil gjøre at grupper har ulike preferanser, og politikk er en måte å fatte beslutninger på i et landskap av motstridende interesser. Det å representere underrepresenterte grupper eller grupper med få maktressurser kan normativt ses på som et aspekt ved en mer helhetsorientert representantrolle. Representanter med en slik orientering anerkjenner at det finnes maktforskjeller og interessekonflikter i samfunnet, men ser på det som en del av representantrollen å avveie og jevne ut slike forskjeller for derigjennom å kunne ta vare på helheten. Dersom en ser på politikk som å ta vare på hele samfunnet, innebærer det at alle bør være representert, og det vil være spesielt viktig å ytre seg på vegne av dem som ikke selv har en tydelig stemme. Et ytterligere argument for å skille mellom de to representasjonsorienteringene er at de empirisk ser ut til å ha ulik effekt på både kontaktmønster og opplevd innflytelse.

Konklusjon

Studien av norske lokalpolitikere viser at det er forskjeller i representasjonsorientering blant kvinnelige og mannlige folkevalgte. Kvinnelige kommunestyrerepresentanter mener i større grad enn mannlige at de har et ansvar for å representere grupper som er underrepresentert i folkevalgte forsamlinger, grupper med få maktressurser. Dette funnet gir et inntak til å reflektere rundt hva det vil si å være kvinnelig, i kontrast til mannlig, folkevalgt, og under hvilke betingelser de utøver vervet sitt. At kvinner og menn velger ulik representasjonsorientering kan tolkes som et tegn på at de har forskjellige interesser, gitt forskjellige livserfaringer utenfor politikken. Sånn sett kan erklært representasjon henge sammen med deskriptiv representasjon. Det kan også være at det å tilhøre en gruppe med færre maktressurser, for eksempel gruppen kvinner, gjør det lettere å leve seg inn i hvordan det er å være del av en annen gruppe med få maktressurser, hvilket kan motivere til å erklære seg som representant for andre slike grupper. Forskjeller i erklært representasjonsorientering kan imidlertid også bety at rollen som grupprepresentant og spesielt som «de svakes forsvarer» er lettere tilgjengelig for kvinner. Det kan tenkes at når kvinner går inn i politikken, så pekes det på denne plassen, det er den som er ledig, og som kvinner i størst grad er forventet å ta. Å ta den rollen en er forventet å ta, kan gi økt opplevd innflytelse, men det kan også bidra til å reprodusere skjevheter i måten man er kvinne og mann på, i politikken. Dersom for eksempel det ikke å representere noen spesielt, altså å være allmennpolitiker, ikke er forventet av kvinner, så kan det være vanskelig å ta rollen som allmennpolitiker.

Vi vet ikke noe om hvordan forskjellene i representasjonsorientering har vært tidligere. Kjønnbalansen i norske kommunestyrer har langsomt bedret seg, også for den høyeste posisjonen, ordførervervet. Det kan tenkes at representasjonsorienteringen også jevner seg ut, i takt med kjønnsfordelingen. Dersom, slik denne studien kan tolkes, det å ta særskilt vare på grupper med få maktressurser er en del av det normative grunnlaget for hva det vil si å være lokalpolitiker, vil en kunne forvente at mannlige politikere i økende grad vil nærme seg sine kvinnelige kollegaer når det gjelder representasjonsorientering, men utviklingen kan også gå motsatt vei. Mer balansert representasjon vil kunne gi som resultat mindre opplevd behov for å ta vare på særskilte gruppers interesser.

Artikkelen er skrevet som en del av prosjektet «Political leadership in local councils», finansiert av Norges forskningsråds program for demokratisk og effektiv styring, planlegging og forvaltning (DEMOS).

Litteratur

- Aars, Jacob og Dag Arne Christensen 2012. *Utstillingsvindu for kvinner i lokalpolitikken – sluttrapport*. Uni Rokkansenteret. Rapport 2 – 2012.
- Allern, Elin Haugsgjerd, Rune Karlsen og Hanne Marthe Narud 2014. «Stortingets sosiale sammensetning». I: Hanne Marthe Narud, Knut Heidar og Tore Grønlie (red): *Stortingets historie 1964-2014*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Andersen, Lotte Bøgh mfl. 2013. «Public Values and Public Service Motivation: Conceptual and Empirical Relationships», *American Review of Public Administration* 43 (3):292-311. DOI: <https://doi.org/10.117/0275074012440031>
- Bentzen, Tina, Christian Lo og Marte Winsvold (til vurdering). «Strengthening Local Political Leadership through Institutional Design: How and Why».

- Bovenkamp Hester M. van de og Hans Vollaard 2019. «Strengthening the local representative system: the importance of electoral and non-electoral representation», *Local Government Studies* 45 (2):196-218. DOI: <https://doi.org/10.1080/03003930.2018.1548351>
- Bratton, Kathleen A. og Leonard P. Ray 2002. «Descriptive Representation, Policy Outcomes, and Municipal Day-Care Coverage in Norway», *American Journal of Political Science* 46 (2):428-437. DOI: <https://doi.org/10.2307/3088386>
- Bryant, Lisa A. og Julia Marin Hellwege 2019. «Working Mothers Represent: How Children Affect the Legislative Agenda of Women in Congress», *American Politics Research* 47 (3):447-470. DOI: <https://doi.org/10.1177/1532673X18808037>
- Bråten, Beret. 2013. *Folkestyrets innvandrere. Integrering i norske partier*. Doktoravhandling. Institutt for statsvitenskap. Det samfunnsvitenskapelige fakultet. Universitetet i Oslo.
- Bühlmann, Marc og Lisa Schädel 2012. «Representation matters: The impact of descriptive women's representation on the political involvement of women», *Representation* 48 (1):101-114. DOI: <https://doi.org/10.1080/00344893.2012.653246>
- Celis, Karen, Sarah Childs, Johanna Kantola og Mona Lena Krook 2008. «Rethinking women's substantive representation», *Journal of Representative Democracy* 44 (2):99-110. DOI: <https://doi.org/10.1080/00344890802079573>
- Celis, Karen og Sara Childs 2012. «The substantive representation of women: what to do with conservative claims?», *Political Studies* 60 (1):213-25. DOI: <https://doi.org/10.1080/00344890802079573>
- Celis, Karen, Sarah Childs, Johanna Kantola og Mona Lena Krook 2014. «Constituting Women's Interests through Representative Claims», *Politics & Gender* 10 (2):149-174. DOI: <https://doi.org/10.1017/S1743923X14000026>
- Childs, Sara og Mona Lena Krook 2008. «Critical Mass Theory and Women's Political Representation», *Political studies* 56 (3):725-736. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2007.00712.x>
- Dovi, Suzanne 2014. «Political representation». I: Edward N. Zalta (red.) *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*. <https://plato.stanford.edu/entries/political-representation/> (Lastet ned 05.06.2019)
- Folkestad, Bjarte, Jo Saglie og Signe Bock Seggaard 2017. «Hva fremmer en likestilt lokalpolitikk?», *Tidsskrift for samfunnsforskning* 58 (1):84-104.
- Habermas, Jürgen 1962. *Strukturwandel der Öffentlichkeit: Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft*, Darmstadt: Luchterhand.
- Habermas, Jürgen 1996. *Between Facts and Norms*, Cambridge: Polity Press.
- High-Pippert, Angela og John Comer 1998. «Female empowerment: The influence of women representing women», *Women and Politics* 19:53-66.
- Kroeber, Corinna 2018. «How to measure the substantive representation of traditionally excluded groups in comparative research: a literature review and new data», *Representation* 54 (3):241-259. DOI: <https://doi.org/10.1080/00344893.2018.1504112>
- Mansbridge, Jane 1999. «Should blacks represent blacks and women represent women? A contingent 'yes'», *The Journal of Politics* 61:628-57. DOI: <https://doi.org/10.2307/2647821>
- Matland, Richard E. og Emelie Lilliefeldt 2014. «The Effect of Preferential Voting on Women's Representation». I: Maria Escobar-Lemmon og Michelle M. Taylor-Robinson (red.), *Representation and Women's Interests*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Moynihan, Donald P. og Sanjay K. Pandey 2008. «The Ties that Bind: Social Networks, Person-Organization Value Fit, and Turnover Intention», *Journal of Public Administration, Research and Theory*, 18:205-27. DOI: <https://doi.org/10.1093/jopart/mum013>
- Mouffe, Chantal 2000. *The Democratic Paradox*. New York, NY: Verso.

- Nadim, Marjan 2017. «Ascribed representation: Ethnic and religious minorities in the mediated public sphere». I: Arnfinn Haagenes Midtbøen; Kari Steen-Johnsen & Kjersti Thorbjørnsrud (red.). *Boundary Struggles: Contestations of Free Speech in the Norwegian Public Sphere*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Pedersen, Lene Holm 2014. «Committed to the public interest? Motivation and behavioural outcomes among local councillors», *Public Administration* 92 (4):886-901. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2012.02107.x>
- Phillips, Anne 1995. *The Politics of Presence*. Oxford: Clarendon Press.
- Pitkin, Hanna 1967. *The concept of representation*. Los Angeles: University of Press.
- Reingold, Beth 2000. *Representing Women: Sex, Gender and Legislative Behavior in Arizona and California*. Chapel Hill, NC: University of North Carolina Press.
- Ringkjøb, Hans-Erik og Jacob Aars 2010. *Nominering og konstituering i norske kommunar*. Uni Rokkansenteret. Notat 13-2010.
- Saward, Michael 2006. «Representation». I: Dobson, Andrew og Eckersley, Robyn (red). *Political Theory and the Ecological Challenge*. Cambridge, UK: Cambridge University Press. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511617805>
- Saward, Michael 2010. *The Representative Claim*. Oxford: Oxford University Press. DOI: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199579389.001.0001>
- Segaard, Signe Bock og Jo Saglie 2019. «Lav kvinnerepresentasjon som demokratisk problem. Lokale partilags arbeid med kjønnsbalanse på valglistene», *Tidsskrift for kjønnsforskning* 3 (43): 141.
- Schwindt-Bayer, Leslie og William Mishler 2005. «An Integrated Model of Women's Representation», *The Journal of Politics* 67 (2):407-428. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-2508.2005.00323.x>
- Tucker, Robert C. 1995. *Politics as leadership*. Columbia and London: University of Missouri Press.
- Wängerud, Lena 2009. «Women in Parliaments: Descriptive and Substantive Representation», *Annual Review of Political Science* 12:51-69. DOI: <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.11.053106.123839>
- Weldon, Laurel 2002. «Beyond Bodies: Institutional Sources of Representation for Women in Democratic Policymaking», *The Journal of Politics* 64 (4):1153-1174.
- Winsvold, Marte; Nørve, Siri; Stokstad, Sigrid & Vestby, Guri-Mette 2014. *Råd, regler og representasjon. Eldre og mennesker med nedsatt funksjonsevne*. NIBR-rapport.
- Winsvold, Marte; Ødegård, Guro og Bergh, Johannes 2018. «Young councillors — influential politicians or youth alibi? », *Representation* 53 (3-4):297-311. DOI: <https://doi.org/10.1080/00344893.2018.1434232>
- Winsvold, Marte og Tina Bentzen (under arbeid). «Konfliktparadokset: Om balansen mellom konflikt og konsensus i norske og danske kommunestyre». Bokkapittel til antologi om politisk lederskap, publiseres i 2020.
- Wolak, Jennifer 2019. «Descriptive Representation and the Political Engagement of Women», *Politics & Gender* 3:1-24. DOI: <https://doi.org/10.1017/S1743923X18000910>