

Litteraturgranskningar

INGRID PINCUS: *The Politics of Gender Equality Policy: a study of implementation and non-implementation in three Swedish municipalities*. Örebro Studies in Political Science 5, 2002.

Menns motstand mot likestilling – en realistisk tilnærming

Innledning

Hva er det med menn og likestilling? Hvorfor er det så vanskelig å omsette ord til handling, vedtak til praksis? Ingrid Pincus har studert mannlige ledere som likestillingsproblem over en årrekke. Med avhandlingen "The Politics of Gender Equality Policy" har hun løftet det likestillingspolitiske kunnskapsfeltet, og beredt grunnen for nye spørsmål om kjønn og endring, praktiske og vitenskapsteoretiske (Pincus 2002). Et omdreiningspunkt for min diskusjon av avhandlingen er dens lange tilblivelseshistorie. Mens arbeidet åpenbart har profitert på en relativt lang prosess i form av omfang, empirisk detaljrikdom og grundighet, har tiden tilsynelatende løpt fra det teoretiske perspektivet som framstår som påfallende umoderne. Selve tematikken beveger seg riktig nok rundt aktuelle og brennbare spørsmål i feministisk teori: Hvorfor har vi ikke – etter minst 30 år med systematisk politikkutvikling nasjonalt og internasjonalt – oppnådd likestilling? Hva er det med menn som gjør at kvinner ikke – på tross av vedvarende snakk om likestilling – er en legitim politisk kategori? Men analyse og begrepsbruk er fjernt fra dagens rådende diskursive tilnærming. Pincus har gått på tvers og videreutviklet et perspektiv på makt og politikk som var populært en gang på 1970-tallet:¹ Hun har finslepet "ikke-implementering" som analytisk redskap, og endt opp med et originalt og vellykket teoretisk grep på sin studie av

"the politics of the policy implementation process" (s. 61). Hennes posisjon utenfor dagens dominerende feministiske diskurs gjør at teksten paradoksalt nok framstår både som forfriskende ny og gammeldags på samme tid. På den ene siden revitaliseres en realistisk politikk- og maktforståelse. Interesser, strukturer og aktører er sentrale begrep, og teksten er fri for poststrukturalistiske termer som diskurs, identitet og subjektposisjon. På den andre siden står avhandlingens spørsmål i brennpunktet også for poststrukturalistisk teori: Hvordan utøves makt helt konkret? Hvordan er makt og motstand relatert til hverandre? Hvordan teoretisere menn som kategori uten å essensialisere? Pincus avhandling rommer et spenningsforhold knyttet til det empiriske materialet fordi empirien ble konstruert for å belyse andre spørsmål enn de avhandlingen reiser, uten at dette er tilstrekkelig medreflektert. Det er en styrke ved avhandlingen at den illustrerer hvilket potensial det er for kostnadseffektiv og fordypet kunnskaping i "gjennbruk" av empirisk materiale. Svakheten er at de resirkulerte dataene ikke er tolket med tilbørlig refleksiv årvåkenhet.

Pincus' avhandling utfyller både tradisjonelle studier av lederskap – som sjelden teoretiserer kjønn og mannlighet – og feministiske lederskapsstudier som i liten grad går konkret inn i implementeringsprosesser. Forskningsfeltet har vært styrt av oppdragsforskningens rammevilkår, og er derfor lite teoretisert. Desto viktigere er Pincus' bidrag til implementeringsteori og hennes friske bruk av et maktperspektiv fra den akademiske glemmeboka.

Likestilling – et tregt felt

Pincus' fokus er kommunenes iverksetting av nasjonale vedtak om likestilling. Hun løfter fram et lite utforsket felt når hun setter søkelyset på gapet mellom likestillingspolitikk på statlig

og kommunalt nivå. I den svenske staten er likestillingspolitikken satt grundig i system. Den er internasjonalt kjent for kjønnspolitiske ordninger som bidrar til delt foreldreskap, utstrakt lønnsarbeid og høy politisk deltakelse for begge kjønn. Pincus viser imidlertid at det går tregt i kommunesektoren. Her er det tungt å institusjonalisere likestilling som politikkområde: Det er vanskelig å etablere stillinger med ansvar for likestilling, opprette komiteer og utforme planer og retningslinjer for likestillingsarbeidet. Samtidig er kommunesektoren blitt stadig viktigere for å realisere statlige mål. Sektoren har vært gjenstand for en rekke reformer, men de har i liten grad bidratt til at statlige vedtak for å fremme likestilling iverksettes i det forutsatte omfang og tempo. Avhandlingens spørsmål er følgende: Hvorfor stopper implementeringsprosessen, og hvilken rolle spiller mannlige ledere? Målet er ”to investigate and analyze how men in positions of authority, already empirically identified as problematic in this respect, used power to prevent such implementation” (Pincus:29). Med sine mange nærgående beskrivelser av ulike former for motstand er avhandlingen interessant for enhver som er opptatt av endring. Spesielt nyttig kan den være for dem som arbeider praktisk med likestillingsspørsmål.

Tidsspennet for empirien strekker seg fra 1979 til sist på 1990-tallet, med hovedvekt på perioden 1989–1993. Da gjennomførte svenske styremakter et likestillingspolitisk pilotprosjekt i tre kommuner for å motvirke lokal passivitet og for å utvikle modeller som kunne inspirere det kommunale likestillingsarbeidet.² Pilotprosjektet er avhandlingens empiriske tyngdepunkt, og Pincus følger de tre kommunene tett fra de søker om status som pilotkommuner, via konkrete prosjekter til forsøket avsluttes. Verd i understreke i denne sammenheng er det at Pincus også var direkte involvert i pilotkommunene: Hun var engasjert for å evaluere prosjektet. Mandatet hennes var å se på effekten på lokalt lederskap: Hadde prosjektene ført til økt interesse og legitimitet for likestilling blant kommunale ledere? Evalueringen dokumenterte passivitet og manglende støtte fra menn i lederskapsposisjoner, og viste ingen indikasjoner på økt støtte fra mannlige ledere i løpet av perioden.

Avhandlingen følger opp evalueringen ved å fokusere på hva mannlige ledere *gjør*, eller ikke gjør, for å fremme likestilling. Evalueringen var en kjønnsnøytral analyse av implementering, mens avhandlingens fokus er mannlige ledere. Den går tett inn på deres motstand mot likestilling, og politiserer ulikhet mellom kjønn: Likestillingspolitikk er en utfordring mot den mannlige orden (the male order), og implementering av denne politikken er et kjønnspolitisk problem. Mannlige ledere har i kraft av sine posisjoner ansvar for å implementere en politikk hvis formål er å redusere nettopp mannlig lederskap. Teoretiske spørsmål om menn som analytisk kategori og begrep tematiseres i forhold til dette konkrete paradokset. Pincus beskriver i detalj hvordan menn forvalter sitt lederansvar innenfor denne konteksten, og gjør dermed manglende endring mer begripelig. Opp mot et offisielt glansbilde av Sverige som verdensmester i likestilling stiller Pincus et bilde av vedvarende kjønnsforskjeller når det gjelder lønn, maktposisjoner, yrkeskarriere og arbeidsforhold. Selv om likestillingspolitikken generelt ser ut til å ha fått større allmenn og politisk legitimitet, møter den fortsatt betydelig motstand lokalt.

Iverksetting, makt og motstand

Hva slags analytisk grep er egnet for å studere lokale implementeringsprosesser? Pincus' arbeid føyer seg inn i en nytradisjonell trend der et empirisk tyngdepunkt har avløst mer ideologiske studier inspirert av New Public Management. Pincus er nytradisjonell også fordi hun løfter fram et analytisk skille mellom politikk og administrasjon, mellom beslutning og iverksetting. Hun betrakter offentlig administrasjon som et nøytralt redskap for å realisere demokratiske vedtak. Når likestillingspolitiske beslutninger ikke iverksettes er det derfor ikke bare et kjønnspolitisk problem, men også et grunnleggende demokratiproblem.

Det er generelt sparsomt med feministisk litteratur om implementering eller iverksetting, men Pincus påpeker interessante forskjeller mellom foreliggende nordiske og engelske studier: Nordisk forskning tar utgangspunkt i statlig likestillingspolitikk, og bruker kulturelle og institusjo-

nelle forklaringer for å forstå hvorfor mannlige ledere ikke følger opp likestillingspolitiske vedtak. Studiene etterlyser klarere og sterkere statlig styring. Engelsk forskning tar derimot utgangspunkt i lokale myndigheter, og forklarer endringsmotstand med menns privilegerte posisjoner. Den etterlyser mer mobilisering nedefra, lokal mobilisering. Både nordiske og engelske policyanalyser understreker imidlertid at passivitet og manglende støtte fra mannlige ledere er et hovedproblem. De påpeker også at implementering av likestillingspolitiske vedtak har særegne politiske kjennetegn knyttet til kjønnsdimensjonen (:50). Dokumentasjon av menn som problem, og påpeking av det spesielt politiske ved likestillingspolitikk – ‘the *political nature of gender equality policy*’ – er imidlertid ikke tilstrekkelig, i følge Pincus. Hun etterlyser “a sense of when attempts to implement gender equality policy at the local level are moving forward, standing still or moving backwards, and the role of leadership in these developments” (:65).

Hva er det teoretiske rammeverket i denne studien av menns rolle i likestillingspolitiske endringsforsøk? Pincus er opptatt av mannlige leders handlinger (ikke deres motiver), med fokus på det som skjer i etterkant av formelle politiske vedtak, “*what it is they do, or do not do, when it comes to implementing political decision-making concerning gender equality policy*” (:65). Med et institusjonelt og realistisk politikkbegrep retter hun søkelyset mot konflikter rundt fordeling av verdier, goder og privilegier. Et sentralt premiss er at politiske systemer aldri er nøytrale, men at de formes av personer, grupper og institusjoner som forsøker å påvirke fordelingssituasjonen. Institusjonalisering innebærer ordninger som støtter opp under verdier med makt,³ og politisk organisering innebærer alltid “skjeiving” eller partiskhet – forankret i strukturelle, ideologiske og prosedyremessige forhold. Formelle og uformelle spilleregler i et politisk system privilegerer enkelte aktører på bekostning av andre, og radikale endringsforslag støter alltid mot ordninger som virker til fordel for status quo. De som privilegeres av det rådende systemet har et institusjonelt forsprang i den politiske kampen, selv om de rent tallmessig kan være i mindretall.

Bachrach og Baratz hadde vist hvordan makt kan brukes for å bevare status quo ved hindre nye saker fra å komme på den politiske dagsorden (Bachrach og Baratz 1970). Systemets forsvarere setter opp barrierer i form av a) at de forholder seg helt passivt når det kommer krav om endring, b) at de undergraver legitimiteten til endringskrav og/eller til dem som fremmer slike krav; c) at de setter inn sanksjoner overfor dem som ønsker endring; d) og ved at de “parkerer” endringskrav i komiteer, utvalg og lignende, og dermed hindrer at de kommer på den politiske dagsorden.

Ingrid Pincus’ analyse av likestillingspolitikens iverksetting følger tett på Bachrach og Baratz’ tilnærming, men med den forskjell at hun er opptatt av det som skjer *etter* at formelle vedtak er truffet. Pincus viser at problemet for svensk statlig likestillingspolitikk ikke først og fremst er knyttet til “ikke-beslutninger”. Politikkområdet er svært synlig, og forsøkes ikke unndratt politiske debatter. Likestillingspolitiske beslutninger har vært truffet på rekke og rad siden 1970-tallet, i forbindelse med etablering av nye lovvedtak og institusjoner. Hovedproblemet for dette politikfeltet er at demokratisk fattede beslutninger ikke blir implementert, spesielt på kommunenivået. Beslutninger settes ikke ut i livet, følges ikke opp gjennom konkrete tiltak. Det er dette Pincus skarpt sirkler inn: Hva er det som skjer når det ikke skjer noen implementering? Hun følger opp Bachrach og Baratz og skiller mellom to aktørgrupper som står mot hverandre i en kamp om oppfølging av politiske vedtak: De som ønsker endring og de som motsetter seg endring. Maktkampens utfall avgjøres av hvem som effektivt kan sette inn hvilke ressurser for å etablere eller bryte barrierer mot endring. Pincus følger denne maktkampen i en nitid studie av pilotkommunene gjennom flere år. Analysen hennes er spesielt fortjenestefull fordi den gir så *konkret* innblikk i prosessene: Hvem tar hvilke initiativ? Hvilke reaksjoner kommer fra hvem? Hvilke barrierer er virksomme og med hva slags resultat? Framstillingen av et omfattende empirisk materiale er strukturert rundt tre hovedspørsmål: a) Hvordan var ressursene i de tre pilotkommunene fordelt mellom de to aktørgruppene i forkant av prosjektets start i

1989? b) Hva slags samhandling var det mellom de to aktørgruppene i løpet av prosjektperioden? c) Hva slags makt, autoritet og innflytelse ble satt inn for å fremme eller hemme endring? Hun gir dynamiske beskrivelser av relasjonene mellom de som ønsket endring i kommunen og de som ville bevare situasjonen. Selv om materialet er overveldende er det nettopp de detaljerte, presise redegjørelser for ikke-implementeringens systematikk – for eksempel av politisk passivitet – som gjør inntrykk.

Pincus tar et sikkert grep om ikke-implementering som *politisk* fenomen, og øker innsikten i implementeringsfasens særegenheter, ikke minst dens demokratiske betydning: "Both the issue-formation and implementation processes are within the political system and in both areas power, authority, and influence are exercised by the groups and individuals within and outside the government" (:72). Utgangspunktet er som tidligere nevnt at autoritative, politiske flertallsbeslutninger i et demokrati skal følges lojalt opp av administrative organer. I strid med dette finner Pincus at politiske beslutninger på likestillingsfeltet ikke blir iverksatt av et lojalt kommunalt byråkrati, men at de blir gjenstand for ny politisering i administrasjonen. De *repolitiseres* i form av konflikter mellom ulike deler av det administrative systemet. De to aktørgrupper mobiliserer makt for å opprette nye barrierer eller vedlikeholde gamle – og politikken fortsetter.⁴ Generelt påviser Pincus hvordan ledelsen i pilotkommunene bruker makt for å stanse, hemme eller ødelegge (prevent, impede or obstruct) implementering og institusjonalisering. De bruker "ikke-implementering" som en metode, bevisst eller ubevisst. Ved å sette opp barrierer mot likestillingspolitiske endringsforslag bidrar de til å bevare den eksisterende fordeling av goder. Ikke-implementering er maktutøvelse for å hindre endring. Det innebærer obstruksjon av politiske vedtak i et demokratisk system, utøvd av de som har ansvar for å implementere vedtak. "... I view non-implementation as power exercised by those in privileged positions to prevent changes called for in government policy in organizations charged with their implementation." (:73). Pincus avhandling viser at aktørenes adgang og evne til å bruke makt, autoritet og inn-

flytelse er like avgjørende her som når politiske beslutninger treffes. Men i implementeringsfasen er sakene ikke lenger gjenstand for åpen debatt mellom velgerne, eller åpen konflikt mellom formelle politiske beslutningstakere. Dette er grunnlaget for Pincus' påstand om at systematisk mangelfull iverksetting av likestillingspolitiske vedtak er et system- eller demokrati-problem.

Pincus har en interessant teoretisk diskusjon av forholdet mellom beslutnings- og implementeringsfase, i forhold til rollene som henholdsvis change-seekers og status-quo-keepers. Bachrach og Baratz påviste hvordan organisasjoners mulighetsstruktur favoriserer status-quo-keepers i selve beslutningsfasen, men er de også privilegert i implementeringsfasen? Pincus slår fast at dette generelt er et mer åpent empirisk spørsmål. I denne fasen er de politiske vedtak fattet, slik at de endringsvillige og -motvillige gruppene står mer på lik linje i forhold til iverksetting. Når det gjelder likestillingsfeltet spesielt påpeker Pincus imidlertid at vi står overfor en spesiell mulighetsstruktur grunnet unike kjønnete kombinasjoner: Summen av politikkområdets kjønnethet og maktstrukturens kjønnethet favoriserer tendensielt status-quo-forkjemperne også i implementeringsfasen: Svensk likestillingspolitikk skal bidra til å endre maktforhold i kvinners favør, samtidig som det kommunale lederskap er sterkt mannsdominert. De fleste av dem som har ansvar for å iverksette politikken tilhører det kjønn som politikken er ment å 'gå ut over'. Med et realistisk politikkbegrep forklarer Pincus hvorfor change-keepers overveiende er menn, mens change-seekers overveiende er kvinner. Den særlige kjønningen av mulighetsstrukturen på politikkfeltet er sentral for å forstå ikke-implementering.

Status-quo-aktører er privilegerte gjennom sine institusjonelle posisjoner, men situasjonen er ikke låst. Både de endringsmotvillige og de endringsvillige kan trekke veksler på ulike maktkilder: De vil prøve å nyttiggjøre seg supranasjonale og nasjonale likestillingspolitiske beslutninger, og beslutninger truffet av arbeidslivets organisasjoner, dersom de ser seg tjent med dem. De vil etter beste evne trekke veksler på mer lokale forhold, for eksempel likestillingsbe-

slutninger som er truffet av statlige organer lokalisert i kommunen, eller den makt de har relatert til egne posisjoner lokalt. Dessuten kan de forsøke å spille på lokale nyhetsmedier for å fremme sine interesser. Implementering er en særegen, sammensatt og komplisert prosess som Pincus analytisk inndeler i tre: beslutningsfase, konkretiseringsfase og operasjonaliseringsfase. Dermed tydeliggjør hun at status quo aktører kan utøve obstruksjonsmakt flere steder i løpet av iverksettelsesprosessen.

Hva slags virkemidler kan status-quo-keepers sette inn for å hindre beslutninger? Pincus følger Bachrach og Baratz teoretiske maktbegrep, men "oversetter" det fra ikke-beslutninger til ikkeimplementering. Hun skiller følgelig mellom ideologiske og strukturelle barrierer mot endring: Ideologiske barrierer (maktmidler) består av verdier, holdninger og myter som har oppslutning i den dominerende gruppen og undertrykker verdier som grunnleggende går på tvers av disse. Strukturelle barrierer består av prosedyrer, vaner og institusjonelle mekanismer som hindrer uønskete saker i å komme på dagsorden. Dessuten understreker hun skillet mellom direkte og indirekte maktbruk for å hindre iverksettelse av statlige og kommunale vedtak om likestillingspolitikk: *Indirekte* maktbruk kan bestå i at ledere nekter å gi legitimitet til saksfeltet, at de ko-opterer saker eller gjør vedtak ineffektive (for eksempel ved passivitet). *Direkte* maktbruk kan rette seg mot change-seekers personlig ved at lederne diskrediterer deres faglige og/eller personlige kompetanse slik at endringsaktørenes personlige legitimitet og respekten for det arbeidet de gjør blir undergravet. Dermed svekkes muligheten for å få gjennomslag for endring, samtidig som endringsaktørenes personlige selvfølelse får skudd for baugen. Frykt for sanksjoner gjør at de i neste omgang blir mindre ivrige etter å fremme endringskrav og forslag.

De empiriske funnene i Pincus' studie er klare, og helt i tråd med tidligere forskning: Mannlige kommunale ledere utøver *indirekte* makt for å hindre iverksettelse av likestillingspolitiske vedtak ved å være passive og uengasjerte. Endringsvillige prosjektledere tar signalene: Lederne mangler interesse for likestilling eller er direkte uvillige til å gjennomføre vedtak på feltet. Le-

dernes indirekte maktbruk senker statusen til likestillingsfeltet som sådan, og den svekker statusen til de som er ansatt for å arbeide med likestillings spørsmål. Dessuten undergraver ledernes maktbruk deres profesjonelle selvfølelse. Pincus har flere eksempler på at mannlige ledere som forholder seg positivt til endringsinitiativ ved nærmere ettersyn viser seg ikke å være interessert i å fremme likestilling som sådan. De er positive bare fordi likestilling kan være et middel til å nå andre mål. Beslutninger som er truffet på et slikt grunnlag faller inn under det Pincus treffende rubiserer som "skinnbeslutninger". Motvillige ledere setter inn *aktiv maktbruk* når de endringsvillige aktørene ligger an til å få gjennomslag for sine tiltak. Maktbruken kan ta form av at forslag til iverksettelse blir kooptert: Ansvaret for iverksettelse flyttes fra de endringsinteresserte aktørene til personer eller enheter som ikke er interessert i endring. En annen effektiv måte å stoppe implementering er å la være å bevilge (tilstrekkelig) med ressurser, trekke ressurser tilbake, eller ansette folk uten erfaring eller kompetanse på feltet. Pincus' materiale rommer selvsagt også eksempler på *direkte* former for maktbruk for å hindre implementering: Endringsmotvillige ledere kan "stemple" endringsaktører gjennom nedsettende omtaler av enkeltpersoner, de kan bringe dem i vanry ved å karakteriserer innsatsen deres som dårlig, eller rett og slett trakassere endringsvillige aktører.

Pincus framstilling illustrerer implementering som en dynamisk prosess. Forholdet mellom aktørgruppene er i kontinuerlig bevegelse, preget av partenes tilgang til ressurser og evne til å sette dem effektivt inn for å etablere eller bryte barrierer. Gruppene har forskjellige forutsetninger i de tre pilotkommunene, og likestillingsprosessene forløper ulikt fra begynnelse til slutt. Unntak fra regelen om at mannlige ledere motsetter seg implementering forekommer. De mannlige politikere i materialet følger regelen, men det er to menn blant de administrative lederne som støtter endringsaktørene. Den ene ved genuin og eksplisitt oppslutning om deres arbeid, den andre ved å være en "god byråkrat" som lojalt følger opp politiske vedtak. Effekten av lederstøtte er tydelig i begge tilfelle.

Menns bruk av makt for å hindre endring fører tilbake til et grunnleggende tema i feministisk teori om kjønns betydning. Er implementeringsaktivitet kjønn på teoretisk betydningsfullt vis? Pincus svarer tentativt med å gi kjønn prioritet framfor de fire øvrige argumentasjonslinjene hun prøver ut for å forklare menns motstand: Hun spør om det spenningsfylte forholdet mellom statlig styring og lokalt selvstyre påvirker motstanden mot å iverksette statlig likestillingspolitikk i kommunene. Svaret er nei. Hun diskuterer rimeligheten i å forstå likestillingspolitikk som symbolpolitikk snarere enn som realpolitikk. Igjen er svaret nei. Hun spør om det ville spilt noen rolle om arbeidsmarkedets organer har vært sterkere inne i prosessen, men avviser dette som lite sannsynlig. Heller ikke innføring av 'new public management' er avgjørende. Dermed gjenstår den femte argumentasjonslinjen: Betydningen av kjønn spiller en rolle for implementering av likestilling. Menn løftes fram som sentral teoretisk kategori. Pincus gir ingen entydige svar på "menn som problem", men hennes realistiske tilnærming synliggjør menns ansvar. Hun "henger bjella på katten", og gir stoff til ettertanke.

Refleksivitet og relevans

I min opposisjon poengterte jeg fravær av eksplisitt vitenskapsteoretiske og epistemologiske resonnementer. I feministisk vitenskapsteori har relasjon og samhörighet mellom forskersubjekt og forskerobjekt vært gjenstand for mye oppmerksomhet, og forholdet mellom nærhet og distanse er en utfordring også for Pincus. Hennes originale "resirkulering av data" fra evalueringsarbeidet har på den ene siden gitt henne verdifulle innsikter, men har på den andre siden også medført problemer knyttet til forskerrolle og forskningsprosess som ikke er innreflektert. Jeg savner for eksempel en diskusjon av forskningsdesignet i forhold til avhandlingens spørsmål om hva mannlige ledere gjør eller ikke gjør fordi jeg mistenker at det, utilsiktet, kan ha bidratt til å reproducere mannlige lederes motstand mot likestilling. Som feminist har Pincus hatt endringsambisjoner, og hun involverte seg i praksisfeltet som diskusjonspart for pilotkom-

munenes prosjektledere sist på 1980-tallet. Men leseren får lite innblikk i hvordan hennes posisjon som feminist og politisk realist påvirket arbeidet med å evaluere pilotkommunene. Vi vet imidlertid at hun som diskusjonspart for de kvinnelige prosjektlederne bevisst og aktivt påvirket deres virkelighetsforståelse, mens hun ikke hadde et tilsvarende opplegg for mannlige ledere. Vi vet også at hun lot være å bruke gruppeintervju vis a vis de mannlige kommunale lederne selv om hun benyttet seg av denne metode med stort utbytte i forhold til prosjektlederne. "Å posisjonere seg" skriver Mulinari "er ikke å konstatere de maktforskjeller som ofte skiller oss fra våre informanter. Det er å teoretisk forstå hvordan disse ulike erfaringene skaper kontekster for hva som kommer til å bli sagt, hva som kommer til å bli problematisert, og hva som kommer til å forbli usagt" (Mulinari i Rönnblom 2002:62). Pincus reflekterer ikke over muligheten for at hennes asymmetriske relasjoner til forskerobjektene, de mannlige kommunale ledere og kvinnelige prosjektledere, preger konstruksjon av empiri. Som leser undrer jeg meg over hva Pincus' posisjon som feminist kan ha betydd for maktforholdet mellom forskersubjekt og informanter, gitt at det her handler om et likestillingsprosjekt med mannlige ledere og kvinnelige underordnede. En forskningspraksis som synes gjennomsyret av nærhet til de kvinnelige prosjektlederne kan ha svekket Pincus' kritiske distanse til empirien. Det kunne vært diskutert, selv om hun understreker at det ikke er menns motiv hun er opptatt av, bare effekten av deres (ikke)handlinger. Handlingsdata har hun i rikt monn, i form av observasjoner, dokumenter osv. Men handlinger inngår i kontekster, i dette tilfellet et pilotprosjekt iverksatt for å finne gode modeller, og øke lederens interesse for likestilling. Pincus forteller at hun avgrenset rollen som discussant fra en mer kvasiterapeutisk rolle, og at hun la vekt på å endre prosjektledernes analyser "from an individual problem level to a more organizational/structural problem level. The aim of the discussants functions was, in my interpretation, to increase the three project leaders' understanding of and insight into the nature of the work they were engaged in and the organizational and individual responses that this

could generate” (:36). Dermed ser det ut til mannlige ledere ble posisjonert som kunnskapsobjekter, mens kvinnelige prosjektledere ble posisjonert både som kunnskapssubjekter og –objekter, for så vidt i tråd med 80-tallets kvinneorienterte feministiske likestillingsdiskurs. Poenget i denne sammenhengen er at pilotprosjektets innramming i 1980-tallets likestillingsdiskurs ga det et noe tvetydig preg: På den ene siden var prosjektet tuftet på forventet motstand fra mannlige ledere (qua sitt kjønn ville de tape på likestilling), og på den andre siden en forventning om medvirkning fra mannlige ledere (qua ledere hadde de ansvar for å følge opp vedtak). Det springende punkt for avhandlingen er om og i tilfelle hvilke handlingskonsekvenser det har hatt for mannlige ledere at selve det opprinnelige designet involvert kvinnelige aktører i en dynamisk endringsprosess men ekskluderte mannlige ledere.

Idealet om samhörighet – at forskeren skal sette seg i informantens sted og vise respekt – har stått sentralt i feministisk forskning fordi kvinnelige forskerobjekt historisk har vært marginalisert, som prosjektlederne i Pincus' materiale. Men hvordan skal idealet om samhörighet håndteres når kvinneforskere oppsøker menn med makt? Skal forskeren fortsatt tilstrebe gjensidighet, og gjøre seg ”sårbar” også overfor privilegerte forskerobjekter? Kunne de mannlige forskerobjektene oppleve samme gjensidighet som de kvinnelige i denne forskningsprosessen, eller hadde mannlige ledere dårligere vilkår enn prosjektlederne til å oppleve samspill, se nye muligheter og få andre forståelser? Vi har sett at prosjektlederne i pilotkommunene ble posisjonert som endringsagenter, at statlige myndigheter betraktet deres posisjon som sårbar, og at de fikk bistand av en ’discussant’. Tanken var at prosjektlederne ville ha nytte av hjelp til å flytte sin forståelse og fokus bort fra personlige forhold og over til mer strukturelle og institusjonelle. De mannlige kommunale ledere, ansvarlige for implementering av pilotprosjektet, var posisjonert som status quo tilhengere. Forventning om motstand fra menn lå innebygd i pilotprosjektet som sådan, og denne forventningen har trolig preget prosjektledernes arbeid og dermed konklusjonen for de mannlige ledere. Ville mannlige

ledere handlet annerledes dersom Pincus hadde gitt dem hjelp til å endre forståelse underveis? Hadde ikke de også behov for veiledning i forhold til sin leder- og kjønnsforståelse? Hva betydde forskerens ulike relasjoner til de kvinnelige og mannlige forskningsobjektene, og hvilket medansvar hadde Pincus for de kunnskapsforståelser prosjektet skapte? Et gruppeintervju med mannlige ledere kunne gjort en forskjell fordi det er en samtalesituasjon der deltakerne *sammen* forhandler fram en eller flere felles meninger. Gruppeintervjuet er en mer deltakerstyrt metode og kunne skapt et rom for samhandling mellom mannlige ledere. Det kunne åpnet for færre ”politisk korrekte” svar fordi deltakerne bekrefter, supplerer og utfordrer hverandres erfaringer og meninger ut fra spørsmål de selv finner relevante (Guldvik 2002). Pincus skriver at gruppeintervju med prosjektlederne ”provided occasions for mutual acknowledgement and support, which the project leaders for the most part did not find at their places of work. For the project leaders the group-interviews and the discussant-interviews, served as a learning process as well as some kind of a consciousness raising process. Although used rather sparingly in both the dissertation and the evaluation reports they provided a rather thorough foundation upon which other data sources were analyzed and evaluated” (Pincus: 36). Hvis gruppeintervju hadde hatt en tilsvarende bevisstgjørende effekt på mannlige ledere ville de ikke da også handlet annerledes?

Teoretisere menn – men ikke essensialisere

Pincus skifter teoretisk perspektiv når hun går fra spørsmålet om hvorfor implementering av likestillingspolitikk lokalt stopper til spørsmålet om hvordan vi kan forstå menn som analytisk kategori. Menn som kategori tematiseres i avhandlingens avsluttende kapittel, men ligger som en vibrerende undertone gjennom hele teksten. Det liberale aktørorienterte maktbegrepet kommer til kort når Pincus retter interessen mot kjønn som struktur og hierarkisk relasjon. Forståelsen av menns motstand, og utforming av veier videre i den likestillingspolitiske kratt-

skogen, fordrer et begrep som går ut over det liberale. Forholdet mellom kjønn som struktur og essens er en utfordring i feministisk teori. Hvordan griper vi stabile mønstre uten å miste dynamikken i kjønnsrelasjonene? Pincus foreslår et realistisk begrep der menn tas teoretisk alvorlig som aktiv part i produksjon og reproduksjon av patriarkatet, men jeg savner en mer utdypet diskusjon av dette. Pincus leter – i likhet med mange andre – etter forståelser som kan gripe kjønn som sosial struktur uten å redusere menn til en enhetlig kategori. Hun har noen interessante ansatser, men det er minst to spørsmål fra det empiriske materialet som roper på videre analyse av menns interesser ut fra en realistisk forståelse av kjønn. Det ene dreier seg om de ”alternative mennene”, mannlige ledere som stiller seg på likestillingspolitikkens side. Her må Pincus gå ut over sin selvpålagte begrensning mot å se på menns motiver, for nå er det ikke nok å synliggjøre menns strukturelle posisjoner i en kjønnspolitisk relasjon. Jeg foreslår en nylesning av Steven Lukes klassiske *Power. A Radical View* (1974) som helt eksplisitt tematiserer forholdet mellom struktur og essens. Lukes skille mellom strukturell *determinering* og strukturell *disposisjon* kan anvendes på Pincus mannlige ledere: Menn kan være strukturelt disponert for ikke-implementering av likestillingspolitiske beslutninger som et forsvar for egne interesser og posisjoner i den rådende kjønnsstruktur. Men de er ikke determinert til å motsette seg likestillingspolitiske reformer, og derfor kan enkelte menn handle slik at de undergraver sin posisjon i den etablerte kjønnsstrukturen. Hvorfor noen velger å posisjonere seg slik er ikke Lukes tema. Men hans fokus på kollektive aktører er viktig: Det å lokalisere makt hos kollektive aktører er å plassere ansvar for konsekvenser av handling eller manglende handling. Å tilskrive makt, som Pincus gjør, til en gruppe mannlige ledere, er også å tilskrive dem ansvar. Å synliggjøre menn er å ansvarliggjøre dem. En bra ambisjon.

For det andre gjelder spørsmålet den gjennomgående kløften mellom ord og gjerning: Mannlige ledere snakker konsekvent for likestilling, men handler for det meste *imot*. Hvordan skal vi forstå dette, dersom vi ikke avfeier

spørsmålet med at menn lyver om sine interesser? Pincus svarer etter mitt skjønn ikke tilfredsstillende på dette, og jeg tror det henger sammen med at hun ikke diskuterer kjønn på ulike nivåer. Når hun mangler gode analytiske grep for å håndtere kjønn som mening kan det være fordi hun insisterer på å avgrense de empiriske problemstillingene til ”menns handlinger”. Lukes bok kan være nyttig også i her fordi han var opptatt av underordnede gruppers problemer med å erkjenne egne interesser. Et sted siterer han Gramsci som har følgende tankevekker omkring gapet mellom språk og praksis. ”Når det er diskrepans mellom ord og gjerning har en gruppe overtatt et begrep som ikke er deres eget, men som er lånt fra en annen gruppe – og bekrefter dette begrepet verbalt” (Gramsci i Lukes 1974). Vi må snu sitatet på hodet fordi vi er opptatt av gapet mellom ord og gjerning i en overordnet gruppe, og sitatet forstyrrer det tradisjonelle feministiske bildet av menns motstand mot likestilling. Det er ikke det at menn snakker usant, men at menn har overtatt et likestillingsbegrep som ikke er deres eget. Innenfor en poststrukturalistisk tradisjon ville vi si at den hegemoniske likestillingsdiskursen er produsert av kvinner, og at kvinner har makten over definisjonene på feltet (Øvrelid 1998). Pincus er inne på dette når hun skriver at svensk likestillingspolitikk er drevet fram av kvinner for å endre maktrelasjoner og ressursfordeling til fordel for kvinner. Men hun har ikke vært opptatt av å håndtere diskursive posisjoner. Ut fra hennes realistiske perspektiv kunne hun poengtert at når mannlige ledere i praksis motsier likestillingsdiskursen indikerer det betydningen av å vektlegge det sosiale: Strukturelt kjønn synes her å ha forrang framfor symbolsk kjønn på handlingsnivået. Vi kunne også si at motsetningen mellom mening og praksis nok en gang illustrerer behovet for å analysere kjønn empirisk på flere nivåer. I avhandlingen har Pincus gjort en god jobb med å forstå kjønnete aktører i en kjønnet struktur, men hun har bare fragmentariske ansatser til å forstå forholdet mellom kjønn på de ulike nivåer. Det er antakeligvis nødvendig dersom hensikten er å endre praksisfeltet – som nettopp var et utgangspunkt for Pincus arbeid. I et endringsperspektiv er det ikke tilstrekkelig å se likestilling som ute-

lukkende en interessekonflikt, og som et felt som kan endres via rasjonelle virkemidler alene. Endringsaktører må også forholde seg til kjønn som symbol og identitet. Det gjør mannsforskeren Bob Pease når han diskuterer menns svar på feministiske endringskrav med utgangspunkt i menns egne interesser (Pease 2002). Han skiller som Lukes mellom menn som kategori ("i seg") og kollektiv ("for seg"), og er opptatt av grunnlaget for å skape en alternativ ikke-patriarkalsk diskurs om menns interesser. Hovedsaken er, sier Pease, at slike interesser må være forankret i menns egne erfaringer. Han har positiv erfaring med to strategier, den ene for å styrke menns empati (få dem til å ta ansvar for endring og forstå kvinners lidelser), den andre for å reformulere menns egen smerte, for eksempel gjennom minnesarbeid.

Pincus har i en note posisjonert seg som politisk realist, men hun har ikke gått inn i vitenskapsteoretiske dilemmaer. Jeg tror hun kunne vunnet på å gå mer inn i den vitenskapsteoretiske debatten om realisme og poststrukturalisme. Leseren må selv lete mellom linjene i diskusjonen av menn som problem for å se poenget med feministisk realisme i maktanalyser sammenlignet med poststrukturalisme. Pincus påpeker imidlertid at flere trekk ved realismen er beslektet med poststrukturalismen. Poenget er først og fremst at begge har utviklet seg i opposisjon til empirisisme men at de stiller forskjellige spørsmål. For eksempel betrakter begge aktør og struktur som sammenvevde: Sosial praksis kan ikke forstås uavhengig av normer og sosial kontekst og makt er derfor noe som gjennomtrenger og forstyrrer grensene mellom aktør og struktur. Men der realismen er interessert i å dekke relativt varige maktstrukturer er poststrukturalismen snarere opptatt av hvordan makt produserer virkelighet (Isaac 1987). Realismen er opptatt av interesser i et kontekstuellt og relasjonelt perspektiv, mens poststrukturalismen har forlatt interessebegrepet og konsentrerer seg om identitet og subjektivitet. Når Pincus tar utgangspunkt er et realistisk politikkbegrep spør hun: Hvem får hva og hvordan? Hun ser politikk som interessekonflikt mellom aktører som står i relativt varige relasjoner til hverandre – i dette tilfelle kvinner og menn. Hva gjør mannlige ledere når likestil-

lingspolitikk skal implementeres? Hvilke maktstrukturer og maktrelasjoner settes i sving? Pincus empiriske analyse illustrerer fruktbarheten i et realistisk perspektiv. Men vi kan selvsagt spørre om hun ville fått andre og eventuelt bedre kunnskaper om hva mannlige ledere gjør dersom hun for eksempel hadde trukket inn Foucault. Med Foucault som basis ville Pincus' utvidet spørsmålene sine til "hvordan produserer makt likestillingspolitikk?", og "hvordan produserer makt mannlige lederes motstand mot implementering?" Foucault var opptatt av hvordan tingenes orden har kommet til å framstå som normal, av hvordan makt konstituerer den sosiale virkeligheten. Men Foucault var også inntil opptatt av maktens mekanismer, og gjennomførte nitide og detaljerte studier av nettopp maktutøvelse som Pincus kunne dra nytte av i forhold til hennes spørsmål om menn som teoretisk relevant kategori. Jeg tror en mer genealogisk tilnærming ville kunne gi mye innsikt. Ikke for å avvise menn som handlende aktører, men for også å kunne se på menns motstand som produkt av en diskurs. For noe av dilemmaet er at menns motstand mot å bli tematisert som kjønn er normal, mens kvinners insistering på at menn ikke er det universelle framstår som avvik – samtidig som den hegemoniske likestillingsdiskursen gjør det umulig for menn å være i mot. Men forskningsarbeider må avgrenses. De verken kan eller skal dekke alt. For avhandlingens hovedformål – å forstå hvem som gjorde hva med hvilke virkemidler i kommunal likestillingspolitikk – synes jeg Pincus har gjort et fruktbart og tilstrekkelig grep i sitt valg av Bachrach og Baratz.

Beatrice Halsaa

Noter

1. Bachrach og Baratz:
2. Umeå, Södertälje og Bengtsfors, i avhandlingene de omdøpt til Easttown, Westtown og Northtown.
3. Schattschneider 1960.
4. Pincus 2002: 72, Bachrach og Baratz 1970:61.

Referanser

- Bachrach og Baratz: *Power and poverty: theory and practice*. New York, Oxford University Press. 1970
- Guldvik, Ingrid: Troverdighet på prøve. *Tidskrift for samfunnsforskning* nr. 1 2002
- Jeffrey C. Isaac. After Empiricism: The Realist Alternative. In: *Idioms of Inquiry. Critique and Renewal in Political Science*, edited by Terence Ball, New York: State University of New York Press, 1987
- Lukes, Steven: *Power. A Radical View*, London: Macmillan, 1974.
- Pease, Bob: (Re)Constructing Men's Interests, i *Men and Masculinities* (2), 2002.
- Rönblom, Malin: *Eit eget rum? Kvinnors organiserande möter etablerad politik*. Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet. 1-314, 2002. PhD.
- Øvrelid, Bjarne: Kvinne- og kjønnsforskning som mobiliseringsretorikk. *Nytt norsk tidsskrift* 15(4):318-330, 1998.

BJÖRN JOHNSON: *Policyspridning som översättning. Den politiska översättningen av metadonbehandling och husläkare i Sverige*. Lunds universitet: Lund Political studies 130, 2003. Department of Political Science.

I mitten av 1980-talet började den ursprungligen amerikanska organisations sociologiska skolbildning som brukar kallas *nyinstitutionalismen inom organisationsanalysen* anammas av svenska akademiker. Det var företagsekonomer som först tog till sig det nyinstitutionella perspektivet, och idag är detta mycket inflytelserikt inom ämnet. Längre var de svenska företagsekonomerna ensamma om den nyinstitutionella forskningsinriktningen. Först under de sista åren av 1990-talet började skolbildningen sprida sig till andra akademiska discipliner i Sverige, framförallt till sociologi och socialt arbete. Nyligen har nyinstitutionalismen också börjat vinna insteg inom svensk statsvetenskap.

Björn Johnson tillhör de statsvetare som är tidigt ute i detta avseende. Hans doktorsavhandling utgör ett försök att utveckla den nyinstitutionella teoribildningen och tillämpa denna på statsvetenskapliga forskningsproblem. Hans forskningsintresse är influerat av den svenska

företagsekonomiska nyinstitutionella forskningens huvudfåra, där man i första hand studerar idéspridning. Närmare bestämt är det *politicspridning* som utgör Johnsons studieobjekt. Avhandlingen utgör ett försök att bygga upp ett analytiskt ramverk med vars hjälp man kan utföra en speciell typ av analys av spridning av policies. Analysen ifråga utgår från att denna spridning ska betraktas som *översättning*. Det är just översättningsperspektivet som anknyter till det nyinstitutionella perspektivet.

Avhandlingen är en monografi, bestående av tio kapitel. Den är indelad i tre delar, som följs av två bilagor. I del I (kapitel 1) ges en mycket kortfattad introduktion till vad avhandlingen handlar om, men främst görs här ett slags "förundersökning" där författaren jämför två olika perspektiv på spridning, i syfte att plädera för det perspektiv han själv tänker utgå från. I del II (kapitel 2–5) redogörs för den teoretiska ramen för avhandlingen. Eftersom författarens huvudsakliga syfte är just teoretiskt kan man se dessa kapitel som avhandlingens "tyngdpunkt". Del III (kapitel 6–10) utgör avhandlingens empiriska del. Här presenteras två fallstudier, den ena (som gäller metadonbehandling av heroinmissbrukare) mer ingående, och den andra (där olika försök att införa husläkare reformer studeras) något mer översiktligt och kortfattat. Denna del avslutas sedan med att författaren, i kapitel 10, reflekterar över vad man har lärt sig av analysen av fallstudierna, med hjälp av det teoretiska ramverk som byggts upp i avhandlingen. Efter själva huvudtexten följer två bilagor. I bilaga 1 redogörs för de metateoretiska utgångspunkterna för avhandlingen. Bilaga 2 utgörs av ett register över de personer som spelar framträdande roller i de två fallstudierna.

Eftersom avhandlingen väsentligen är teoretisk till sin karaktär kommer denna recension att inriktas mer på teorin än på den empiriska analysen av fallstudierna. Närmare bestämt är Björn Johnsons huvudsakliga syfte att utveckla ett *ramverk* för att studera politisk översättning. Termen "ramverk" betecknar, menar författaren, den mest generella operativa teorinivån. Här tillhandahålls grundläggande begrepp som hjälper oss att "identifiera olika element och relationer mellan dessa element i en studerad verk-