



2010

þjóðarspeglinn

RANNSÓKNIR Í
FÉLAGSVÍSINDUM XI
Stjórmálafræðideild – Ritrýndar greinar

Erindi flutt á ráðstefnu í október 2010

Ritstjóri
Silja Bára Ómarsdóttir

Félagsvíssindastofnun Háskóla Íslands



HÁSKÓLI ÍSLANDS

RANNSÓKNIR Í
FÉLAGSVÍSINDUM XI

STJÓRNMÁLAFRÆÐIDEILD

RANNSÓKNIR Í FÉLAGSVÍSINDUM XI

STJÓRNMÁLAFRÆÐIDEILD

Erindi flutt á ráðstefnu í október 2010

Ritstjóri
Silja Bára Ómarsdóttir

Félagsvíssindastofnun Háskóla Íslands
Reykjavík 2010

© 2010 Höfundar
ISSN 1670-8725
ISBN 978-9935-424-00-6

Öll réttindi áskilin

Greinar í bók þessari má afrita í einu eintaki til einkanota, en efni þeirra er verndað af ákvæðum höfundalaga og með öllum réttindum áskildum.

Efnisyfirlit

Höfundalisti	II
Formáli	III
Guðný Gústafsdóttir , Sigríður Matthíasdóttir og Þorgerður Einarsdóttir	
<i>The development of Icelandic womanhood at the turn of two centuries:</i>	
<i>From motherly nature to sex appeal.....</i>	1
Gunnar Helgi Kristinsson	
<i>Samsteypustjórnir og sjálfsæði ráðherra</i>	10
Gyða Margrét Pétursdóttir	
<i>Homo economicus meets Homo holismus: Men and women discuss</i>	
<i>their salaries within different frames of reference.....</i>	22
Sjöfn Vilhelmsdóttir og Gunnar Helgi Kristinsson	
<i>Félagsauður: Skilgreining og mæling.....</i>	29
Þorgerður Þorvaldsdóttir	
<i>From gender equality to 'equality of all': Viewpoints from</i>	
<i>actors and subjects of equality work</i>	39

Höfundalisti

Guðný Gústafsdóttir, doktorsnemi í kynjafræðum við HÍ
Gunnar Helgi Kristinsson, prófessor við Stjórnmálafræðideild HÍ
Gyða Margrét Pétursdóttir, aðjúnt við Stjórnmálafræðideild HÍ
Sigríður Matthíasdóttir, sagnfræðingur D.Phil
Sjöfn Vilhelmsdóttir, doktorsnemi í Stjórnmálafræðideild við HÍ
Þorgerður Einarsdóttir, prófessor við Stjórnmálafræðideild HÍ
Þorgerður Þorvaldsdóttir, doktorsnemi í kynjafræðum við HÍ

Formáli

Þjóðarspegill, ráðstefna um rannsóknir í félagsvísdum, er nú haldinn í ellefta sinn og er í þessum bókum frá stjórnmálafræðideild að finna fimm ritrýndar greinar og þrettán ritstýrðar greinar á rannsóknasviðum deildarinnar, en þau eru stjórnmálafræði, opinber stjórnsýsla, kynjafræði og alþjóðastjórnmál. Þjóðarspeglinn bauð í ár í fyrsta sinn upp á ritrýni og nýttu nokkrir fræðimenn sér möguleika á að birta verk sín í þessum hluta. Enn fleiri birta greinar í ritstýrðum hluta, þar á meðal eru nokkrar greinar sem byggja á meistararitgerðum höfunda og doktorsverkefnum. Ég þakka höfundum gott samstarf og sérstakar þakkir fá allir ritrýnendurnir sem lögðu sitt af mörkum til að þetta yrði að veruleika, en tveir ónafngreindir ritrýnar fóru yfir hverja grein sem send var inn í ritrýndan hluta.

Eins og áður er markmið Þjóðarspeglisins að gefa félagsvísdafólkki tækifæri til að kynna rannsóknir sínar og skapa almenningu aðgang að þeim. Í ár eru greinarnar eingöngu gefnar út í rafrænu formi og verða aðgengilegar í Gegni og á Skemmunni, þar sem vonir standa til að þau nýtist almenningu enn betur en áður. Erindi voru valin á ráðstefnuna og til birttingar á grundvelli útdráttar, sem höfundar sendu inn.

Með nýju fyrirkomulagi er einnig tekin upp sú nýbreytni að tengja erindi saman þvert á deildir. Í stjórnmálafræðihluta ritsins er því að finna greinar sem voru kynntar í málstofum á ólíkum svíðum, eða í málstofum um öryggismál, stjórnmál og samfélag, kynjafræði, fötlunarfræði, heilsu, efnahagshrun og afleiðingar, umhverfi og auðlindir, fjölmíðlarannsóknir, og stjórnskipun Íslands. Höfundar eru m.a. starfsfólk og nemendur stjórnmálafræðideilda, og sérstaklega ánægjulegt er að doktorsnemar og prófessorar birta greinar saman um efni tengd rannsóknum doktorsnema.

Ráðstefna af þessu umfangi krefst mikillar undirbúningsvinnu. Félagsvísdastofnun Háskóla Íslands hafði veg og vanda af undirbúniningnum og á starfsfólk hennar heiður skilinn fyrir framlag sitt. Sigríður Kristín Hrafnkelsdóttir hafði umsjón með ritrýndum hluta verksins, Vala Jónsdóttir, Hólmfríður Arnalds, Harpa Lind Jónsdóttir, Hulda Sævarsdóttir, Hlín Kristbergsdóttir og Anna María Valdimarsdóttir sáu um yfirlestur heimilda. Umbrot var í höndum Sóleyjar Lúðvíksdóttur, Guðrúnar Jónsdóttur, Hólmfríðar Arnalds, og Olgu Árnadóttur. Sóley Lúðvíksdóttir, Vala Jónsdóttir, Katrín Ákadóttir, Linda Guðmundsdóttir, Ásta Björk Birgisdóttir og Gunnar Þór Jóhannesson sáu um aðra umsýslu og eru þeim öllum færðar þakkir fyrir skjót og örugg vinnubrögð og að svara öllum spurningum með bros á vör, sérstaklega á síðustu metrunum.

Reykjavík, í október 2010
Silja Bára Ómarsdóttir

The development of Icelandic womanhood at the turn of two centuries

From motherly nature to sex appeal

Guðný Gústafsdóttir
Sigríður Matthíasdóttir
Þorgerður Einarsdóttir

In this article the transfiguration of Icelandic womanhood at the turn of two centuries, 1900 and 2000, will be analysed and compared. Our aim is primarily to outline a theoretical framework for the discussion regarding the transition in female identities in these time periods. Both eras are characterised by related scenarios: Iceland's struggle for acceptance in the international community and the attempt to develop a national image. During the first period, the beginning of the 19th century, the stance concerned the country's independence and during the latter, the beginning of the 20th century, its position as a valid actor in international markets. In both cases ideological emphasis was put on male-biased characteristics tied to ancient times. The "genuine Icelanders" were descendants of the Vikings – the valiant conquerors. Simultaneously the women's movement reached some of its historical peaks and women's struggle brought forth significant changes in society at large. The achievements of the women's movement are obvious but the downsides are not as clear. The aim of this article is to explicate how dominant ideological upswings of each period affected the image and role of Icelandic women. Is womanhood shaped by repetitive themes of history or is womanhood an innovative phenomenon of each era? What role has feminism and women's political agency played in the construction of womanhood? The theoretical approach is based on the ideological connotation between nationalism and neoliberalism and the impact of the women's movement applying "gender" as the primary analytical tool.

Analytical tools

The term "gender" has been a central concept in feminist theories for the last 20 years and is basically defined as the socially constructed difference between men and women (Smith, 2005). Furthermore, the historian Joan W. Scott views the concept of gender as a constitutive element of the social relationships between men and women and the primary symbol of power relations. Gender is constantly constructed and reconstructed and is reflected within and from diverse social elements such as symbols and concepts, institutions and organisations. Gender shapes our subjective and objective identity that again shapes and reflects our society (Scott, 1996, 1999). For further elaboration of the dominant social structure that constructs gender within each period examined, the theories of Dorothy Smith (2005) will be used. According to Smith, the shape of gender is constructed according to the ruling interests of each social system, aiming for the economic and ideological upkeep of the power relations at the root of the system itself. Thus the womanhood of each period, women's gender, serves the defined interests of society (Smith, 2005).

Historical research has revealed that the culturally constructed ideas of man- and womanhood are to a high extent based on a dualistic notion of the sexes and their functions. Definitions of manhood have been shaped in opposition to being a woman. This foundational assumption of the gender system is reflected in the structure of the majority of the world's societies, assigning men social domination and consequently restricting women's access to power. Accordingly, the idea of the modern individual beholder of power has culturally been constructed as manly. This has been a theme of research conducted by numerous scholars who have written on how ideals, for example the need for freedom, autonomy and democracy, combined with rational nature and sense of equality, have in many ways been constructed in a hierarchic opposition to the female identity (Davidoff, 1998; Hagemann, 2000; Scott, 1996, 1999; Sigríður Matthíasdóttir, 2004; Yuval-Davis, 1997).

Two time periods

The two time periods studied in this article are of considerable symbolic and concrete relevance for the development of womanhood within the gendered substructure of Icelandic society. The time period from 1900 to 1930 is of extreme importance for nationalism and nation-building in Iceland and for the development of feminism. The period is characterised by important landmarks in the “struggle for independence” from Denmark, which finally concluded with the establishment of the Republic of Iceland in 1944. According to the definition of the period the freedom-fighters of Iceland were the true ancestors of the Vikings, brave and resolute, and needless to say: all men (Matthíasdóttir & Östman, 2003; Sigríður Matthíasdóttir, 2004). The period was also crucial for the achievement of women's rights. In 1907-9, the franchise in municipal elections was extended to married women and in 1908 a Women's Slate stood for election to the town council in Reykjavík. It won the highest share of all slates, almost 22%, and all four candidates were elected to a council of fifteen. Equal rights of men and women to education and professional appointments were granted by the Icelandic parliament, Althingi, in 1911 and in 1915 Icelandic women 40 years and older won the right to vote in parliamentary elections, the same year as Danish women.

The upswing for the women's rights movement was soon met with harsh reaction. Historians and political scientists have shown that there was a backlash in women's rights and women's participation already in 1911-1913, and more conspicuously in the late 1920s when the women's movement or women's slates finally retreated from the political arena, not to appear again until in the 1980s (Auður Styrkársdóttir, 1998; Kristín Ástgeirs dóttir, 2004; Sigríður Dúna Kristmundsdóttir, 1997; Sigríður Matthíasdóttir, 2006). It is also clear that women's hopes for political influence faded in this period. Women's lack of political representation manifested itself in the fact that from 1915-1971, only nine women in total were elected to parliament. Moreover, there were never more than three women sitting in the parliament at the same time and sometimes no woman was a Member of Parliament. Icelandic women seem to have been late in entering the public arena and the professions compared to other western countries and for example the first female lawyer graduated as late as in 1935 (Erla Hulda Halldórsdóttir & Guðrún Dís Jónatansdóttir, 1998).

This process was followed by an outspoken polarization between the Icelandic “political individual”¹ and the female subject. The nationalist “myth” promoted during

¹ The term “politic individual” is here used according to Scott's definition in: *Gender and the Politics of History*, 1999.

the first decades of the twentieth century was characterised by sharp divisions between the nationalistic, manly identity, or the identity of the “Icelandic individual” and the identity of women. Feminism furthermore fuelled the prevailing discussions on the nature and role of women in society. The debate became conspicuous in 1911-1912 when women acquired access to citizenship and exploded in the 1920s, leading to the retreat of the women’s rights movements.

Womanhood in the early twentieth century

The first decades of the twentieth century saw an increase in the discourse on the special “womanly nature” which to a great extent was a reaction against women’s political agency in the early Women’s Slates (1908-1926), their political and social rights in the period. The “nature” of women as defined in the cultural discourse was a motherly one and predestined women to be mothers and homemakers, first and foremost. This was clearly interconnected with the “housewife ideology” that was based on nationalism. The last decades of the 20th century and the beginning of the 21st have seen a development which suggests a notable similarity.

First, the struggle for women’s rights and second, the increased participation of women in the public sphere and political agency in terms of the Women’s Slates (1983-1999) provoked an opposition which emphasized and revitalized exaggerated gender relations.

The historical perspective on maternalism and the housewife ideology is well documented (Friedan, 1963; Hall, 1992; Kessler-Harris, 2007; Melby, 1999) and in Iceland this body of research is growing. The struggle for independence in Iceland had highly gendered connotations. Increased emphasis on the special feminine and motherly nature in the aftermath of industrialization was the nationalistic counterpart to the manly individual – the “genuine Icelander”. The national ideology defined the so-called Icelandic “nature” in such a way that the “Icelandic individual” appeared to have “natural qualifications” to found a modern nation-state. The reference to nature was also the main argument used in defining womanhood as motherhood during the same period. The development of the Icelandic nation was thus built on the traditional dualistic idea of the roles of the sexes with regard to nature as the ultimate rationalisation as per the theory of Scott (Sigríður Matthíasdóttir, 2004; Matthíasdóttir, 2007).

The contradiction between the idea of individualism and womanhood is, among other things, reflected in the discussion on merits and proficiency in relation to women in public life. It appears to be a repetitive pattern within this discourse that women, who are barely defined as individuals, can acquire a share in the individualistic concept by symbolically surmounting the feminine. A concrete example of the gendered issues of individualism is the “gender quota” debate that took place in both periods examined. These are themes that crystallize many of the most important topics within the cultural discourse on femininity, revealing mechanisms which have been most important for gender constructions since the beginning of the 20th century. Thus it serves as an example of the comparison of gendered themes relevant in our two time periods, but that comparison will be the backbone of our research.

In 1927 a bill was proposed by the first female Member of Parliament in Iceland, Ingibjörg H. Bjarnason. The bill contended that women should get a permanent seat in all official commissions. The discussions on the bill reveal most interesting ideas and attitudes towards women’s general proficiency and possibilities to take part in public life and the government of the nation. One example is an article published in the women’s magazine *Hlin*, where the implications of the proposed law were discussed. The article for example presented the view that the qualities necessary for

political engagement, like “intelligence and reason” were to a higher extent a male attribute, rather than female (Eyrún Ingadóttir, 2001; Kristín Ástgeirsdóttir, 2003). Women were furthermore placed in an ambiguous position. They might on one hand be able to develop those qualities and thus be able to take part in politics and public life. On the other hand it was highly doubted that this was the best contribution which women could offer to the nation, as it was stated that the home was the ultimate “kingdom in which most women will be queens”. The lesson seems to have been that although women might be able to develop themselves as political individuals, the qualities of such individuals were not really an integral part of womanhood. All endeavours on the part of women to develop themselves in this way were looked upon with suspicion (Sigurlaug Knudsen, 1927, pp. 124-127; see Sigríður Matthíassdóttir, 2004).

Womanhood in the late twentieth century

The analysis of womanhood in the early twentieth century provides a very interesting point for a comparison between the discourse on the same theme at the end of the 20th and beginning of the 21st century. The comparison furthermore reveals the historical and cultural coherence that womanhood is shaped within, from past to present. The special womanhood, or what is especially regarded to characterise women in the present, does however not consist of the special motherly nature, although the “motherly nature” certainly still exists as a defining factor. The type of womanhood which is highlighted nowadays is the female sex appeal. The last decades have seen a steadily growing emphasis on women’s sexuality and their sexual nature, which has become a principal defining factor of what it means to be a woman (Guðný Gústafsdóttir, 2009; Sigríður Matthíassdóttir, 2004; Þorgerður Einarsdóttir, 2002).

The emerging images in the latter half of the 1980s are related to the development in the early 20th century. The second time period starts in the mid 1980s, a decennium that marked a certain juncture in femininity discourse. The cultural differences between men and women were sharpened and exaggerated, the notion of women as first and foremost sexual beings entered mainstream thinking, and the image of the “sex bomb” reached new dimensions (Guðný Gústafsdóttir, 2009).

The background for this shift can be traced to the fall of communism in Eastern Europe 1989-1990 which created an ideological gap in Western countries. The gap created a fertile ground for neo-liberal ideology and individualism. In Iceland, the mid-1990s further marked the beginning of extensive trade liberalization, deregulation and privatization following the establishment of the European Economic Area. This watershed in European history intertwined with a backlash for the feminist movement. This was conspicuous in Iceland and may be compared to the backlash in the second and third decade of the 20th century. The “second wave movement”, the Red Stockings and the Women’s Slates, had already won great victories in Iceland. In 1987, the Women’s Slate made great inroads in elections to the Icelandic parliament, getting 10% of the votes and six seats for women in the parliament. Support for the Women’s Slate decreased successively the following years. In 1991 it got 8% of the votes, and ended in only 4.9% in 1995. In 1999 the Women’s Slate merged with the Social Democrats and in 2003 its direct influence could no longer be seen (Guðný Gústafsdóttir & Þorgerður Einarsdóttir, 2009; Kristín Jónsdóttir, 2007; Þorgerður Einarsdóttir & Lilja Hjartardóttir, 2009).

At the end of the 1980s and through the 1990s the weight of social power shifted from politics to a neo-capitalist free market in Iceland as in many other western countries (Guðmundur Jónsson, 2009; Stefán Ólafsson, 2008). The enhanced voice in parliament in Iceland subsequently became watered down, as stated above. At the

same time social structures of Iceland, including gender, were reconstructed according to new values (Scott, 1996, 1999). The players on the market and the holders of power remained men and the “political individual” became the “economic individual”. Women also received an updated function according to the new rules of the market. Instead of being mothers of the nation with circumstantial political influence, women now became redefined as subjects of the free and limitless market of neo-capitalism. Their functions, still first and foremost body-related, became those of glamorous sex objects (Guðný Gústafsdóttir, 2009).

This development is reflected in an interesting way within the history of Icelandic beauty contests in the 1980s and 1990s. Shortly after the rebellion of the Red Stocking Movement in the early 1970s, beauty contests in Iceland were disbanded for about a decade. The contest was re-established in 1982 and in 1985 Hófi (Hólmfríður Karlsdóttir) became the first Icelandic woman to win the title Miss World (Annadís Gréta Rúdolfsdóttir, 1998). Defined by the image, Miss World was the ambassadress of feminine purity. The image of Hófi fitted the description and thereto was intertwined with the pristine beauty of Icelandic nature. With her, the Icelandic beauty-myth reached a new level (Íris Ellenberger, 2007; Þorgerður Þorvaldsdóttir, 2001). Furthermore, the image of Hófi was linked to an ancient image of virgin motherhood. Her pure countenance combined with her professional and publicized affection for children resembled Holy Mother of Christian mankind and, a comparable icon of the 1980s, Lady Diana of Wales.

Only three years later, in 1988, another Icelandic woman won the Miss World contest. The victory of Linda Pé (Linda Pétursdóttir) established the myth of female Icelandic beauty. Throughout her reign Linda was assigned the same image as her predecessor, that of an Icelandic ambassadress of pure femininity. In the year of 1989, the contest undertook multiple changes including an image-shift. The former image of virgin beauty was replaced by the image of female sexuality. We suggest that the cause of the shift can be linked with the political and economic transformation that took place in the western world, setting out by the fall of the Berlin wall in autumn 1989, which lead to an increased marketisation of every niche of society, including female sexuality. In 1990 the magazine *Mannlíf* delineates a new and provoked image of Linda by number of photos described as: “Sex appeal, passion and play [...]” (Gunnar Gunnarsson, 1990, p. 74). The photos are intrusive and erotic with a clear connotation to another icon of the eighties: Madonna. The cultural definition of the Icelandic female beauty gained a new dimension by stressing sexual accessibility (Guðný Gústafsdóttir, 2009).

By observing and comparing the double image of femininity illustrated and highlighted by the two Icelandic winners of the contest Miss World and pop culture, an age-old double bind of female identity seems to unveil itself. Female gender appears to be linked to either motherhood or sexual accessibility: counteracting each other but both reducing female gender to bodily functions and thus restricting the possibility of social agency. The double-bind image of womanhood also seems to produce a two-faced restriction in the political discourse. The above-mentioned debate on quotas, past and present, sheds light on this issue. Quotas are said to be degrading for women as they will be stigmatised for being favoured because of their sex and not rewarded for their merits and proficiency. The present discourse has remarkable similarities with the debate around Ingibjörg H. Bjarnason’s bill in 1927 (Anna Kristín Pálsdóttir, 2010; Björn Bjarnason, 2004; Eyrún Ingadóttir, 2001; Helga Guðrún Jónasdóttir, 2003; see also Þorgerður Einarsdóttir, 2005, 2007).

Another expression of this discourse today is when high achieving women distinguish themselves from femininity by claiming that their accomplishments are unrelated to their sex but earned solely on individualistic grounds. A theoretical exploration indicates that this is connected to the masculine underpinnings of the

notion of individualism and that heritage is reconstructed and kept alive in current discourses on gender and individualism (Gyða Margrét Pétursdóttir, 2010; Þorgerður Einarsdóttir, 2010). Thus, the definition of womanhood both grounds and justifies women's absence from social power.

On the spine of feminism

The standard assumption, revealing an interesting contradiction in the discourse of womanhood reflecting the symbolic dualism of the gender system, is the definition of feminists in an opposition to femininity. The women's movement has for instance been deployed as a symbol of the “unfeminine” in past and present. This article suggests that images of Icelandic womanhood in the two time periods examined were conducted by the ideological sways of each period according to the ruling interests. It furthermore argues that the fruit of feminist struggle was cut down by the following backlash. That implies that new images of womanhood would not have been possible without a basis in the feminist struggles which already have taken place. Thus the article argues, that the idea of motherhood at the beginning of the 20th century relied upon its opposite: the unwed and childless suffragette. In a similar manner, the sexually attractive, accessible and often provocative female of the early 21st century rests upon women's political agency, including the feminist fight for sexual freedom in the 1970s, and the fight against sexual exploitation and gender based violence after the 1980s. Both the traditional mother and the free female sexual “individual” claim true femininity to be theirs depicting feminism and feminists as the opposite.

Needless to say, women presenting themselves in opposition to the perception of the feminine are a threat to the very dualistic substance of the gender system. This can be connected to the writings of the main protagonist of the “first wave feminism” in Iceland, Bríet Bjarnhéðinsdóttir, who was preoccupied with the prejudices against women's rights as well as women's reluctance to relate to them. According to her, these were directly related to the “mockery and scolding” which the women's rights activists had suffered, a fact which seems to have formed a main hindrance against the ideology of feminism (Sigríður Matthíassdóttir, 2004. p. 272-3, as cited in *Krennablaðið* 9. Sept 1906, p. 67). In the last decades of the 20th century, “bad fashion sense and Birkenstocks” acquired a status as one of the main symbols of this discourse.

The repeated themes in the development of Icelandic womanhood expose the persistence of the gender system we live in. It seems that political and economic upheavals that loosen ideological trammels, for a moment indicate drastic changes but ultimately tighten the fundaments of the gendered power relations society is based on. The fights and achievements of the women's movement that temporarily demonstrate increased equality have fuelled a forceful reaction against feminism. Thus women's liberation is undermined on the very terrain of feminist claims for independence and freedom – on the spine of feminism.

Conclusion

The development of feminine identity in the two time periods defined has certain similarities as well as differences. The Zeitgeist of neo-liberalist capitalism of the last decades has in some way played a similar role as the nationalism of the third decade of the 20th century. Whereas the ideological justification of maternalism and the “housewife ideology” was to a great extent based on nationalism, the sexualisation of women and womanhood today, so conspicuous in the last years, has to a high degree been based on the neo-liberal ideology, which emphasizes the freedom of choice. The

marketised image of women, highlighting sexuality and accessibility in the name of free choice and individuality, has made its mark on the position and the identity of Icelandic women.

The gender scenario of our times has ideological links to the past. Iceland's businessmen have been accredited in the country with the winning nature of the Vikings for decades and Icelandic womanhood remained naturally tied to the opposite, a primarily bodily function now restricted to sexuality. The sexual exposure and accessibility of all women is the offspring of neo-capitalist theory, based on the idea of the free consumption of the individual. In the free market economy, each niche of society was redefined and utilized, including women's gender. In this definition, women's function was no longer restricted to the production or consumption of a product – women became a product. Women's gender became "see-through" in the literal sense of the word and thus exposed to the convenient definition of the ruling interests of the Icelandic society, aiming for economic and ideological upkeep of the gendered power relation (Guðný Gústafsdóttir, 2009; Scott, 1996, 1999; Smith, 2005). This is for example well illustrated in the description of the development of the beauty queen's image. The modern Icelandic womanhood is rationalized with women's free choice. The notion of modern individualism, however, is a foundational concept in neo-liberalism, and has a strong male bias (Scott, 1999; Smith, 2005; Þorgerður Einarsdóttir, 2010). Liberalism, revitalized upon the end of the cold war, strengthened the rationale for masculine ethos and values in political and economic life. Gender relations and identities are infused by societal processes at the same time as they reinforce the same. The manly notion of individualism, and the delusive conceptualization of unrestricted "freedom of choice", is vital in the current Zeitgeist. Cultural, western representations of the sexualized femininity and the woman who "freely chooses" to express her individuality through the "sex appeal discourse" must be conceptualized against this background.

References

- Anna Kristín Pálsdóttir. (2010, March 12). Þurfa fljóðin lagavernd til starfa? *Morgunblaðið*.
- Annadís Greta Rúdolfsdóttir. (1998). Ljóskudraumar. In Jón Proppé (Ed.), *Flögð og fögur skinn* (pp. 36-39). Reykjavík: art.is Books.
- Björn Bjarnason. (2004, August 15). Áfram jafnrétti – jákvæð mismunun – tilvistarkreppa kærunefndar. [Web log comment]. Retrieved from <http://www.bjorn.is/pistlar/2004/04/17/nr/2745>
- Davidoff, L. (1998). Adam spoke first and named the orders of the World: Masculine and feminine domains in history and sociology". In R. Shoemaker & M. Vincent (Eds.). *Gender and History in Western Europe* (pp. 85-104). London: Arnold.
- Erla Hulda Halldórsdóttir. (1997). Að vera sjálfstæð. Ímyndir, veruleiki og frelsishugmyndir kvenna á 19. öld. *Saga* 35, pp. 57–94.
- Erla Hulda Halldórsdóttir & Guðrún Dís Jónatansdóttir. (Eds.). (1998). *Ártöl og áfangar í sögu íslenskra kvenna*. Reykjavík: Kvennasögsafn.
- Eyrún Ingadóttir. (2001). Hugsjónir og veruleiki: Störf Ingibjargar H. Bjarnason á Alþingi 1922-1930. In Anna Agnarsdóttir, Erla Hulda Halldórsdóttir, Hallgerður Gísladóttir, Inga Huld Hákonardóttir, Sigríður Matthíasdóttir & Sigríður K. Þorgrímsdóttir (Eds.), *Kvennslólóðir: rit til heidurs Sigríði Th. Erlendsdóttur sagnfræðingi* (pp. 340-353). Reykjavík: Kvennasögsafn Íslands.
- Friedan, B. (1963). *The Feminine Mystique*. Harmondsworth: Penguin.
- Guðmundur Jónsson. (2009). Kreppur og kapitalismi. *Ritið, Timarit Hugrísindastofnunar*, 2-3, 35-56.
- Guðný Gústafsdóttir. (2009). *Vadmal og netsokkar. Kyngervi kvenna í hnattræddum heimi*. Reykjavík: Háskóli Íslands.
- Guðný Gústafsdóttir, & Þorgerður Einarsdóttir. (2009). Konur og kerfishrun: Ríkissósialismi Austur-Evrópu og Ísland frjálshyggjunnar. In Halldór Sig. Gudmundsson & Silja Bára Ómarsdóttir (Eds.), *Rannsóknir í Félagsvísindum X* (pp. 245-256). Reykjavík: Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands.
- Gunnar Gunnarsson. (1990, April). Linda Mannlíf, 3/7, pp. 74-98.
- Gyða Margrét Pétursdóttir. (2010). *Within the Aura of Gender Equality: Icelandic work cultures, gender relations and family*. Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Hagemann, K. (2000). A valorous volk family: The nation, the military, and the gender order in Prussia in the time of the anti-napoleonic wars, 1806-15. In I. Blom, K. Hagemann & C. Hall (Eds.), *Gendered Nations. Nationalisms and Gender Order in the Long Nineteenth Century* (pp. 179-205). Oxford: Berg.
- Hall, C. (1992). *White, Male and Middle-Class. Explorations in Feminism and History*. New York: Routledge.
- Helga Guðrún Jónasdóttir, (2003, April 30). Handstýrt réttlæti eða varanlegur árangur? *Morgunblaðið*, pp. 35.
- Íris Ellenberger. (2007). Hagsælda hrímhvíta móðir. *Hugsandi*. Retrieved December 18, 2008. from <http://hugsandi.is/?s=hags%C3%A6lda+hrimhv%C3%ADta>
- Kessler-Harris, A. (2007). *Gendering Labor History*. Urbana: University of Illinois Press.
- Kristín Ástgeirsdóttir. (2003). Málsvari kvenna eða “besta sverð íhaldsins”? Ingibjörg H. Bjarnason og íslensk kvennahreyfing 1915-1930. MA Thesis, University of Iceland.
- Kristín Ástgeirsdóttir. (2004). Fyrst kvenna á Alþingi. Gagnrýni á Ingibjörgu H. Bjarnason. In Irma Erlingsdóttir (Ed.), *Fléttur II. Kynjafræði – Kortlagningar* (pp. 171-189). Reykjavík: Rannsóknastofa í kvenna- og kynjafræðum.
- Kristín Jónsdóttir. (2007). *Hlustaðu á þína innri rödd. Kvennaframboð í Reykjavík og Kvennalisti 1982-1987*. Reykjavík: Sögufélag.

- Matthíasdóttir, S. (2006). Ligestillingen. In J. Lorentzen & C. Ekenstam (Eds.), *Män i Norden. Manlighet och modernitet 1790-1940* (pp. 229-258). Stockholm: Gidlunds.
- Matthíasdóttir, S. (2007). Nationalism, gender and the women's rights movement at the turn of the twentieth century. In H. Gustafsson, F. Persson, C. Thornbjer & A. Wallette. (Eds.) (pp. 119-131). *Den dubbbla blicken*. Lund: Sekel.
- Matthíasdóttir, S., & Östman A.-C. (2003). Möte mellan manligheter. Nationalism, bondeideal och (åter) skapandet av de övre skiktens manlighetsideal. In G. Fredriksson, I. Humlesjö, B. Jordansson & K. Norlander (Eds.), *Könsmaktens förvandlingar. En vänbok till Anita Göranson* (pp. 91-108). Gothenburg: Göteborgs Universitet.
- Melby, K. (1999). Husmorens epoke 1900-1950. In I. Blom & S. Søgner (Eds.), *Med kjønnsperspektiv på norsk historie. Fra vikingtid til 2000-årskeifet* (pp. 229-297). Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.
- Scott, J. W. (1996). Gender: A useful category of historical analysis. In J. W. Scott (Ed.). *Feminism & History* (pp. 152-180). Oxford: Oxford University Press.
- Scott, J. W. (1999). *Gender and the Politics of History*. In C. G. Heilbrun & N. K. Miller (Eds.). New York: Columbia University Press.
- Sigríður Dúna Kristmundsdóttir. (1997). *Doing and Becoming, Women's Movements and Women's Personhood in Iceland 1870-1990*. Reykjavík: Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands.
- Sigríður Matthíasdóttir. (2004). *Hinn sanni Íslendingur. Þjóðerni, kyngervi og vald á Íslandi 1900-1930*. Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Sigurlaug Knudsen. (1927). Afstaða kvenna til jafnréttismálanna. *Hlin*, 11, 119-127.
- Smith, D. E. (2005). *Institutional Ethnography, A Sociology for People*. Lanham: AltaMira Press.
- Stefán Ólafsson. (2008). Íslenska efnahagsundrið. Frá hagseld til frjálshyggju og fjármálahruns. *Stjórnmál og stjórnsýsla*, 4(2), 231-256.
- Styrkársdóttir, A. (1998). *From Feminism to Class Politics. The Rise and Decline of Women's Politics in Reykjavík, 1908–1922*. Umeå: Umeå University, Department of Political Science.
- Yuval-Davis, N. (1997). *Gender and Nation*. London: SAGE Publications.
- Þorgerður Einarsdóttir. (2002). Jafnrétti án femínisma, pólitík án fræða? In Guðni Elísson & Jón Ólafsson (Eds.), *Ritið, Tímarit Hugvísindastofnunar* (pp. 9-36). Reykjavík: Hugvísindastofnun Háskóla Íslands.
- Þorgerður Einarsdóttir. (2005, March 1). Ekki sem kona heldur á eigin verðleikum. *Morgunblaðið*, pp. 24.
- Þorgerður Einarsdóttir. (2007). Aumingjahálp eða afbygging á umframvaldi? Um sértækar aðgerðir, jákvæða mismunun og kvóta. In Gunnar Þór Jóhannesson (Ed.), *Rannsóknir í félagsvísindum VIII* (pp. 391-402). Reykjavík: Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands.
- Þorgerður Einarsdóttir. (2010). Kynjamyn dir og kyngervi nýfrjálshyggjunnar. In Kolbeinn Stefánsson (Ed.), *Eilífðarvélin. Uppgör við nýfrjálshyggjuna* (pp. 195-217). Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Þorgerður Einarsdóttir & Guðbjörg Lilja Hjartardóttir, (2009). Kynjaskekja í stjórnmálum. Breytingar og áhrifathættir. *Stjórnmál og stjórnsýsla*, 5(1), 5-25.
- Þorgerður Þorvaldsdóttir. (2001). Af fegurðardísum, ástandskonum og fjallkonum. Lesið í táknumyndir hins kvenlega í íslensku menningarumhverfi. In Anna Agnarsdóttir et al. (Eds.), *Kvennslóðir. Rit til heiðurs Sigríði Th. Erlendsdóttur sagnfræðingi* (pp. 493-506). Reykjavík: Kvennasögusafn Íslands.

Samsteypustjórnir og sjálfstæði ráðherra

Gunnar Helgi Kristinsson

Í þessari grein er fjallað um sjálfstæði ráðherra í norðanverðri Evrópu og aðferðir samsteypustjórna við að hafa taumhald á þeim. Fyrst er fjallað um kenningu Laver og Shepsle (1994, 1996) (hér eftir LS) þar sem gert er ráð fyrir að samsteypustjórnir hafi engar aðferðir til að stýra ráðherrum – hver og einn þeirra starfi eingöngu á vegum síns flokks. Gerð er grein fyrir fræðilegri gagnrýni á þessa kenningu. Þá er fjallað um þær aðferðir sem notaðar eru við að stýra samsteypustjórnunum í eldri lýðræðisríkjum Norður Evrópu, öðrum en Bretlandi, þar sem samsteypustjórnir eru sjaldgæfar. Viðfangsefnið er að kanna hversu vel kenningin um sjálfstæði ráðherra stenst dóum reynslunnar og um leið að skoða Ísland í alþjóðlegu samhengi hvað þetta varðar.

Sjálfstæði ráðherra

Kenning LS er hagræn kenning sem byggir á hliðstæðum forsendum og tittr er um slíkar kennningar, svo sem um skynsemi og egingirni gerenda. Gert er ráð fyrir að stjórnmálamenn stjórnist af vilja til áhrifa á stefnumótun og kenningin tekur til samsteypustjórna, þ.e. ríkisstjórna sem samanstanda af fleiri en einum flokki. Að því gefnu að flokksleg samsetning ríkisstjórna hafi áhrif á opinbera stefnumótun, eins og LS telja að rannsóknir sýni, vaknar spurningin hvernig það gerist. Þótt þingið hafi hið formlega löggjafarveld gera ýmsir þættir að verkum að átök framkvæmdarvalds og löggjafarvalds eru sjaldgæf. Þau verða helst ef flokksagi stjórnarflokka rofnar, sem er sjaldgæft, eða þær sem minnihlutastjórnir sitja að völdum. Í reynd eru það ríkisstjórnir sem ráða mestu um löggjafarmálefni og meginhluti löggjafarstarfsins er því unninn á vegum ríkisstjórna.

Vandi samsteypustjórna er að finna aðila sem þær geta treyst til að bera sameiginlega hagsmuni stjórnarinnar fyrir brjósti við stefnumótun. Þótt forsetisráðherrar hafi víða mikið formlegt stjórnskipulegt hlutverk vinnur hinn pólitíski veruleiki samsteypustjórna oft gegn áhrifum þeirra, því trúverðugleiki þeirra sem talsmanna sameiginlegra hagsmunu takmarkast af því að þeir tilheyra jafnan einum flokka ríkisstjórnarinnar. Pannig geta þeir t.d. yfirleitt ekki rekið og ráðið ráðherra annarra flokka að vild. Svipaður vandi snertir sameiginlega ákvarðanatöku í ríkisstjórn. Þótt hún sé talin óhjákvæmileg í viðsum mæli, t.d. ef mál snerta fleiri en eitt ráðuneyti, skapar atkvæðagreiðsla flókin vandamál, svo sem um atkvæðavægi og áhrif minnihlutaflokka. Við atkvæðagreiðslur gæti t.d. stærri flokkurinn í tveggja flokka stjórn ráðið öllum málum. Í reynd, segja LS, er sterkt tilhneiting til að ákveða mál samhljóða í samsteypustjórn eða með samstöðu þeirra flokka sem að henni standa.

Ráðherrar eru upptekið fólk og hafa að mati LS hvorki tíma né sérfræðilega ráðgjöf til að setja sig inn í málaflokka samráðherra sinna. Þeir freistast því til að leiða hjá sér önnur mállefni en þau sem þeir eru persónulega ábyrgir fyrir. Á þeim svíðum sem þeim hefur verið úthlutað hafa þeir hins vegar góðar forsendur til áhrifa. Þótt þeir geti að öðru jöfnu ekki farið gegn samþykktum ríkisstjórna hafa þeir í reynd dagskrárvall sem birtist í því að þeir hafa mikil áhrif hvað af þeirra mállefnavið kemur til umræðu í ríkisstjórn og – það sem meira er um vert – megináhrif, með aðstoð embættismanna sinna, á innihald þeirra tillagna sem teknar eru fyrir.

Þetta leiðir til þess, samkvæmt LS, að ráðherraraði (*ministerial government*) verður megin starfsaðferð ríkisstjórnna. Það þýdir að þeir flokkar sem fá úthlutað tilteknu ráðuneyti ráða að mestu stefnumótun á því sviði. Ráðherraraði vekur hins vegar spurningar um hvernig flokkar geti axlað þá samábyrgð ríkisstjórnna (*collective responsibility*), sem – eins og LS (1994, bls. 298) viðurkenna – er meginregla í flestum þingrædisríkjum. Samábyrgð felur í sér skyldu ríkisstjórnna til að standa saman um stefnu og stjórnsýslu ráðherra sinna og sameiginlega ábyrgð ráðherra á þeim. Spurningin er: Getur flokkur í samsteypustjórn tekið pólitíská ábyrgð á ráðherra samstarfsflokks í ríkisstjórn, jafnvel þótt hann hafi lítið um hana að segja? Lausn LS á þessu vandamáli felst í ráðuneytaskiptingunni. Við myndun samsteypustjórnna þekkja þátttakendur stefnumál hver annars. Við úthlutun ráðherrastóla milli flokka gera þeir ráð fyrir að ráðherra hvers flokks fylgi stefnu síns flokks. Úthlutun ráðherrastólanna jafngildir þannig sameiginlegum skilningi á því hvers konar stefnu ríkisstjórnin muni fylgja. Þar með skapast forsendur fyrir samábyrgð jafnvel þegar ákvárdanataka er að lithu leyti sameiginleg.

Líkan LS er athyglisverð tilraun til fræðilegs skilnings á starfsháttum samsteypustjórnna í þingrædisríkjum. Líkanið má meta annars vegar með hliðsjón af forsendum þess og þeim röklegu ályktunum sem af þeim eru dregnar og hins vegar skýringargildi þess við reynsluathuganir. Ýmsar athugasemdir hafa verið gerðar við bæði ofangreind atriði og er farið yfir þær hér á eftir (Dunleavy with Bastow, 2001; Müller og Strøm, 2008; Thies 2001).

Í fyrsta lagi er ekki ljóst af hverju samstarfsflokkar í samsteypustjórn ættu að líta svo á að einu valkostirnir séu þeir að velja stefnu eins þeirra, frekar en að leita málamiðlana. Mörg málasvið eru þess eðlis að fýsilegt gæti verið að leita málamiðlana milli flokka frekar en að skipta yfírráðasviðum milli þeirra, en líkan LS gerir ráð fyrir að flokkar telji slíkt ástæðulaust.

Í öðru lagi virðist vafasamt að draga megi jafn skýr skil á milli málasviða eins og gert er. Líkanið gerir ráð fyrir að málasvið skarist lítið og málamiðlanir milli málasviða komi ekki við sögu, þótt LS viðurkenni að vísu að í reynd komi slíkt stundum fyrir (1994, bls. 299). En almennt líta þeir frambjá því sem Dunleavy (with Bastow, 2001, bls. 2) bendir á að ætti að vera grundvallarspurning rannsóknna á samsteypustjórnnum: „Við hvaða aðstæður geta samsteypustjórnir náð árangri í að samhæfa stjórn ríkisins frekar en að mynda ósamhangandi blöndu úr stefnu ólíkra flokka?“.

Í þriðja lagi er óljóst af hverju ráðherrar ættu að geta verið fullkomnir fulltrúar flokka (án umtalsverðra umboðsvandamála) en ekki ríkisstjórnar og ekki annars konar hagmuna. Ef það sem skapar ráðherrum sjálfstæði gagnvart samráðherrum sínum, s.s. betri tími til að sinna sínu sviði og aðgangur að sérfræðiráðgjöf, virkar í ríkisstjórn ætti það ekki síður að gilda gagnvart eigin flokksmönnum. Ráðherrar ættu þar með að hafa talsverð færi á að þjóna eigin hagsmunum, t.d. með því taka alltaf vinsalustu ákvárdanir eða þjóna fjrásterkum hagsmunum, eða framkvæma einfaldlega það sem embættismenn ráðleggja sem gæti dregið úr áhettu ráðherranna og sparað vinnu.

Í fjórða lagi benda reynsluathuganir ekki til að samsteypustjórnir byggi á ráðherraraði í þeim mæli sem kenning LS gerir ráð fyrir (Dunleavy, 2001, bls. 3; sjá einnig Müller og Strøm, 2008, bls. 162). Samsteypustjórnir nýta margvíslegar aðferðir til að hemja ráðherra og tryggja að samábyrgð ríkisstjórnna sé ekki orðin tóm, þar á meðal umfjöllun ríkisstjórnarfunda um stefnumálefni, sérstakt stjórnunarhlutverk forsætisráðherra, stjórnarsáttmála, ráðherranefndir, aðstoðarráðherra og eftirlit utanaðkomandi aðila s.s. þingflokkar.

Ríkisstjórnir og samábyrgð

Í sumum tilvikum taka ríkisstjórnir ákvarðanir með þeim hætti að mál eru afgreidd við ríkisstjórnarborðið, annað hvort í formlegri atkvæðagreiðslu eða með þeim hætti að samstaða, oftast túlkud af forsetisráðherra, næst án atkvæðagreiðslu. Hægt er að fela ríkisstjórn með stjórnarskrá eða lögum að útkljá tiltekin málefni með þessum hætti en ríkisstjórn gæti einnig tekið það upp hjá sjálfrí sér. Í Svíþjóð og Finnlandi gegna ríkisstjórnarfundir meginhlutverki í formlegri ákvarðanatöku ríkisstjórn og hið sama á að mörgu leyti við um Írland. Í Svíþjóð tekur ríkisstjórn gjarnan um 20.000 ákvarðanir á ári, samanborið við nokkur hundruð ákvarðanir einstakra ráðherra (Larsson, 1994, 173). Ríkisstjórnarfundir gegna einnig nokkru formlegu hlutverki í Hollandi, Noregi og Þýskalandi, þótt bæði völd einstakra ráðherra og forsetisráðherra (í Þýskalandi) setji þeim takmörk. Stefnumótun, lagafrumvörp, alþjóðasamvinna, fjárlát, stöðuveitingar, alþjóðasamskipti og fleira er meðal þeirra atriða sem gjarnan koma til kasta ríkisstjórn í þessum löndum. Í Danmörku er hin stjórnskipulega umgjörð lík þeirri íslensku og ríkisstjórnarfundir gegna litlu formlegu hlutverki. Meðal málefna sem ráðherrarfundir afgreiða eru stjórnarfrumvörp og undirbúningur undir aðrar afgreiðslur þingsins, skýrslur ráðherra, svör ráðherra við fyrirspurnum, skipun ráðherranefnda, skipun æðstu embættismanna, s.s. ráðuneytisstjóra, forstöðumanna og stjórna, mikilvæg alþjóðamál og önnur mikilvæg opinber málefni (Knudsen, 2000, bls. 66).

Tafla 1. Formlegt hlutverk ríkisstjórnarfunda í ákvarðanatöku ríkisstjórnna

Mikið hlutverk	Miðlungs hlutverk	Litið hlutverk
Finnland	Holland	Danmörk
Írland	Noregur	Ísland
Svíþjóð	Þýskaland	

Einkum byggt á Eriksen, 2003.

Mest hlutverk hafa ríkisstjórnarfundir þar sem ríkisstjórnin er að miklu leyti fjölskipað stjórnvald, eins og í Finnlandi, Írlandi og Svíþjóð. Mun minna hlutverki gegna þeir í Danmörku og á Íslandi, þar sem samstarfið í ríkisstjórn tekur aðrar myndir. Ísland er hér sett í flokk með Danmörku, en ríkisstjórnarfundir hafa þó hugsanlega minna hlutverk á Íslandi.

Mikilvægt er að gera greinarmun á sameiginlegri ákvarðanatöku og samábyrgð ríkisstjórnna. Kenningin um samábyrgð ríkisstjórnna felur ekki nauðsynlega í sér að ákvarðanataka í ríkisstjórn sé sameiginleg eða að ríkisstjórn virki eins og fjölskipað stjórnvald, þ.e. nefnd sem tekur ákvarðanir með atkvæðagreiðslu. Reglan um samábyrgð ríkisstjórnna er meðal grundvallarreglna þingræðisins. Hana má rekja aftur móturnartíma þingræðis í Bretlandi þegar konungur var enn áhrifamikill um stjórnarathfnir og hafði það fyrir reglu að hitta suma af ráðherrum sínum í tilteknu herbergi (*the closet*) hvern fyrir sig, en ráðherrar komu sér saman um þá stefnu sem þeir myndu ráðleggja honum að fylgja. Eina leiðin til að tryggja að það sé raunverulegur pólitískur meiri hluti fyrir þeim hlutum sem ráðherrar hyggjast standa fyrir er að ríkisstjórnin í heild þekki til þeirra og sé tilbúin til að bera á þeim ábyrgð. Af samábyrgð ríkisstjórnna leiðir að einstakir ráðherrar tjá sig ekki gegn stefnu ríkisstjórnna, greiða ekki atkvæði gegn henni á þingi, litíð er á allar gjörðir ráðherra sem gjörð ríkisstjórnar í heild og að fyrverandi ráðherrar brjóti ekki trúnað um málefni ríkisstjórnna (Gay og Powell, 2004).¹ Útfærsla reglunnar er skýrari í Bretlandi en víða annars staðar og um þær

¹ Í gr. 2.3 í ráðherrareglum Bretlands segir: „The internal process through which a decision has been made, or the level of Committee by which it was taken, should not be disclosed. Decisions reached by the Cabinet or Ministerial Committees are binding on all members of the Government. They are,

kröfur sem gerðar eru til ráðherra er fjallað í sérstökum reglubálki (Cabinet office, 2007) sem setur sjálfstæði ráðherra miklar skorður. Kröfunni um samstöðu ráðherra út á við er hins vegar mismunandi stíft fylgt fram. Í sérfræðingakönnun sem Laver og Hunt (1992) framkvæmdu í upphafi tíunda áratugarins var spurt hversu algengt væri að ráðherrar opinberuðu ágreining í ríkisstjórn. Niðurstöðurnar er að finna í töflu 2.

Tafla 2. Hversu algengt er að ráðherrar opinberi ágreining í ríkisstjórn? (1 = sjaldan, 9 = oft)

Land	Meðaltal	Staðalfrávik	Fj. svarenda
Ísland	6,40	0,55	5
Finnland	4,93	1,98	14
Pýskaland	4,00	2,11	19
Danmörk	3,80	2,10	10
Írland	3,03	1,38	36
Noregur	2,71	1,10	19
Holland	2,70	1,83	16
Svíþjóð	2,11	0,58	19

Reglunni um samábyrgð ráðherra er, samkvæmt þessu, misvel fylgt eftir. Svíþjóð, Holland og Noregur eru ríkin þar sem virkni reglunnar er hvað mest. Opinber ágreiningur ráðherra er hins vegar mun algengari á Íslandi en í öðrum ríkjum – eina ríkið sem kemst í námunda við Ísland samkvæmt töflu 2 er Finnland, þar sem samheldni í ríkisstjórnnum var lengi lítil.² Lítid hlutverk forsætisráðherra átti þar hlut að máli, samkvæmt Nousiainen (2000):

Áratugum saman var agi í samsteypustjórnnum líttill og ómógulegt að framfylgja honum gagnvart ráðherrahópum og þingflokkum ríkisstjórnna. Innri ágreiningur, sem var oft leystur með formlegri atkvæðagreiðslu í ríkisstjórninni, var sýnilegur öllum almenningi. Þetta ýtti undir tilhneigingu þingmanna til að víkja frá línunni. Fyrsta á áttunda áratugnum, þegar staða forsætisráðherra styrktist, byrjuðu forsætisráðherrar að vinna að samvirki og innri samstöðu í ríkisstjórninni (bls. 281).

Frá 1983 hefur verið gerð krafa um fulla einingu út á við í Finnlandi eins og meginreglan er í þingræðisríkjum.

Annars staðar virðist skýr krafa gerð til ráðherra um hollstu við stefnu ríkisstjórnar út á við, jafnvel þótt þeir geti í mörgum tilvikum bókað mótmæli í ríkisstjórninni sjálfri. Á Íslandi virðist hins vegar algengt að ráðherrar deili opinberlega um stjórnarmálefni og einungis í undantekningartilvikum, eins og í tilvikum Björns Jónssonar 1974 og Ögmundar Jónassonar 2009, hefur slíkt kallað á afsögn þeirra. Ekkert dæmi virðist um það í Norður-Evrópu að sameiginleg ákvarðanataka ríkisstjórnna eða samábyrgð ríkisstjórnarflokka gegni jafn litlu hlutverki eins og á Íslandi.

however, normally announced and explained as the decision of the Minister concerned. On occasions it may be desirable to emphasise the importance of a decision by stating specially that it is the decision of Her Majesty's Government. This, however, is the exception rather than the rule. “

² Visst áhyggjuefni er hve fáir svarendur eru um Ísland, en á móti er staðalfrávikið er lágt.

Völd forsætisráðherra og stigveldi ráðherra

Hefðir eru mismunandi varðandi völd forsætisráðherra. Forsætisráðherrar í eins flokks stjórnnum eru að öðru jöfnu valdameiri en forsætisráðherrar í samsteypustjórnnum, en margir þættir geta haft áhrif á völd þeirra. Aukið hlutverk forsætisráðherra í samsteypustjórnum á undanförnum árum hefur meðal annars leitt af þátttöku í Evrópusamstarfi, auknu vægi þeirra sem fjölmíðlapersona og vaxandi vanda við samhæfingu í ríkisstjórnnum. Í ýmsum þingræðisrikjum er talað um „forsetavæðingu“ (*presidentialization*) forsætisráðherraembætta (sjá Poguntke og Webb, 2005) sem lýsir sér í að forsætisráðherrar hafa meiri völd bæði í eigin flokki og í forystu framkvæmdarvaldsins auk þess sem mikilvægi þeirra í kosningum hefur aukist.

Engu að síður eru ýmsar hindranir í vegi forsetavæðingar í samsteypustjórnnum. Samstarfsflokkar í ríkisstjórn keppa reglulega í kosningum og geta ekki fyllilega treyst forsætisráðherra úr öðrum flokki til að gæta sinna hagsmuna. Þótt forsætisráðherra útnefni oft formlega ráðherra samstarfsflokkanna í ríkisstjórn hafa flokkarnir sjálfir í reynd mest um það að segja hverjir ráðherrar þeirra eru. Í Finnlandi ráða flokkarnir vali á ráðherrum sínum einir, en það skiptir minna máli en annars staðar vegna þess hve sameiginleg ákvarðanataka er stór hluti af starfsháttum ríkisstjórnna (Nousiainen 2000, bls. 282). Annars staðar er engu að síður viðurkennt að samráð skuli haft um val á ráðherrum og þekkt dæmi um að samstarfsflokkar geti hafnað tilteknunum ráðherrum. Á Íslandi eru þó engin ótvírað dæmi um slíkt þekkt.³

Völd forsætisráðherra samkvæmt Bergman, Müller, Strøm, og Blomgren (2003) byggjast í mismunandi ríkum mæli á þáttum eins og áhrifum þeirra á val og brottrekstur ráðherra, valdi til að úthluta verkefnum, boðvaldi gagnvart einstökum ráðherrum, dagskrávaldi í ríkisstjórn og aðgengi að eigin starfsliði, pólitískt ráðnu eða faglegu. Ýmsar tilraunir hafa verið gerðar til að meta völd forsætisráðherra. Í töflu 3 getur að líta fjórar tilraunir í þá veru, en auk þess er meðaltal aðferðanna fjögurra reiknað. Í fyrsta lagi er birt sérfræðingakönnun Warwick og Druckman (2001) þar sem forsætisráðherrum eru gefin stig út frá því að völd meðal ráðherra séu 1. Í öðru lagi kvarði King (1994) sem byggir á mati á áhrifum forsætisráðherra á sínu málasviði út frá fyrirliggjandi heimildum. Í þriðja lagi kvarði O’Malley (2007), sem byggir á sérfræðingakönnun á valdi forsætisráðherra til að ákveða stefnu (1-9). Í fjórða lagi kvarði Bergman o.fl. (2003, bls. 190) sem metur áhrif forsætisráðherra út frá stjórnskipulegum þáttum (mest 15). Loks er meðaltal reiknað, byggt á vörpun hinna kvarðanna á kvarða sem gengur frá 1 upp í 15.

Tafla 3. Völd forsætisráðherra í Norður Evrópu.

Land	Warwick og Druckman)	Kvarði King	O’Malley	Bergman o.fl.	Meðaltal
Pýskaland	2,12	Mikil	6,29	15	13,3
Írland	2,30	Mikil	6,08	8	10,9
Danmörk	2,31	Miðlungs	5,77	6	9,4
Svíþjóð	2,19	Miðlungs	6,01	6	9,3
Finnland	2,53	Lítill*	5,76	5	7,7
Noregur	2,00	Lítill	5,72	5	6,9
Holland	2,02	Lítill	6,09	4	6,8
Ísland	2,11	Lítill*	3,75	4	5,9

*Útlegging O’Malleyss á kvarða King

³ Lengi hefur þó verið deilt um þátt Alþýðufloksins í því að Framsóknarforinginn Jónas frá Hriflu varð ekki ráðherra 1934. Jón Ormur Halldórsson (1985) kallar það „kennisetningu“ í flokkakerfinu að flokkar láti ekki aðra hafa áhrif á val sitt á ráðherrum (216).

Að sjálfsögðu hafa einstakir forsætisráðherrar mismikil völd en athyglisvert er að í þessum ólíku mælingum er Ísland jafnan í neðri kantinum eða neðst. Meðaltalið er hæst fyrir Þýskaland (13,3), því næst koma Írland, Danmörk og Svíþjóð á svipuðu róli (10,9, 9,4 og 9,3), Finnland þar á eftir (7,7) og þá Noregur og Holland (6,9 og 6,8). Minnst völd, samkvæmt meðaltalinu, hefur íslenski forsætisráðherrann (5,9). Þetta breytir ekki því að völd og ábyrgð forsætisráðherra á Íslandi eru í vaxandi mæli deiluefni. Rannsóknarnefnd Alþingis (2010) túlkari hlutverk forsætisráðherra með þeim hætti að fyrrum forsætisráðherra hafi í reynd borið ábyrgð sem hann sjálfur taldi sig ekki hafa. Meirihluti Alþingis virðist hafa tekið undir það sjónarmið þegar hann ákvað í september 2010 að kæra Geir H. Haarde fyrir embættisrekstur sinn í aðdraganda hrunsins. Niðurstaða þess máls hlýtur að snúast að nokkru leyti um stjórnskipulega stöðu forsætisráðherra.

Valdamiklir forsætisráðherrar eru hins vegar ekki eina lausnin á þeim vanda að skapa ríkisstjórnum forystu. Í mörgum tilvikum starfa innan ríkisstjórna forystuhópar ráðherra þar sem saman koma til dæmis forystumenn þeirra flokka sem að stjórn standa eða ráðherrar sem bera ábyrgð á málasviði sem gengur þvert á ráðuneyti (t.d. fjármálaráðherrar). Slíkt fyrirkomulag, sem kallast stigveldi í ríkisstjórnum, gengur út frá að ráðherrar hafi mismunandi völd og ábyrgð, en óljós munur getur verið á slíku fyrirkomulagi og formlegri stjórnarforystu og ráðherranefndum, sem fjallað er um hér á eftir.

Einföld vísbending um stigveldi í ríkisstjórnum er e.t.v. hversu algengt er að stokkað sé upp í ríkisstjórnum. Bent hefur verið að uppstokkun í ríkisstjórnum er mikilvæg aðferð pólitískra leiðtoga til að halda ráðherrum á tánum, með því að draga úr starfsöryggi þeirra og halda hótun um lækkun í tign eða jafnvel missi ráðherrastóls stöðugt á lofti (Indridason og Kam, 2008). Í könnun Laver og Hunt (1992) var spurt hversu algeng uppstokkun í ríkisstjórnum væri á kvarðanum 1 (sjaldgæf) til 9 (algeng). Niðurstaðan var að uppstokkun væri algengust í Svíþjóð (5,1) af þeim ríkjum sem hér eru til skoðunar, næst í Danmörku (5,0), þá Noregi (4,5), Þýskalandi (4,1) og Finnlandi (3,9) og Hollandi (3,9). Lang sjaldgæfust var uppstokkun á Íslandi (2,4). Þetta kann þó að hafa breyst í vissum mæli frá því könnunin var gerð í upphafí tíunda áratugarins.

Stjórnarsáttmáli

Stjórnarsáttmálar eru hér einu nafni nefndar samstarfsyfirlýsingar og samningar sem þátttakendur í samsteypustjórnum gera með sér, oftast við upphaf samstarfsins. Stjórnarsáttmálar fjalla einkum um sameiginleg stefnumál ríkisstjórna, en geta þó komið inn á önnur efni, svo sem ráðuneytaskiptingu, starfsaðferðir og fleira (Strøm og Müller, 2008).

Tilgangur stjórnarsáttmála er að vinna gegn því sjálfstæði einstakra flokka og ráðherra þeirra sem kenning LS geri ráð fyrir. Þótt þeir séu ekki lagalega bindandi líta samstarfsflokkar í ríkisstjórnum jafnan svo á að þeir séu pólitískt bindandi og að veruleg frávik frá þeim kalli á sérstakar viðræður stjórnarflokka eða jafnvel nýjar stjórnar-myndunarviðræður. Almennt virðist nokkuð rík tilhneicing til að framkvæma fyrirheit stjórnarsáttmála (sjá Indridason og Kristinsson 2010; Moury, 2009). Þótt orðalag stjórnarsáttmála sé iðulega frekar almenns eðlis má líta á orðafjölda þeirra sem vísbendingu um hversu ítarlegir þeir séu.

Tafla 4. Meðal orðafjöldi í stjórnarsáttmálum 1980-1997

Land	Orðafjöldi	Tilvik	Staðalfrávik
Holland	22067	6	8402
Noregur	20791	4	10427
Írland	9913	6	5243
Þýskaland	8069	7	6241
Danmörk	4296	4	899
Svíþjóð	3300	2	2687
Ísland	2636	7	1399
Finnland	2437	8	1155

(Müller og Strøm, 2000; Indridason, 2005)

Almennt hefur tíðni og lengd stjórnarsáttmála farið mjög vaxandi undanfarna áratugi og bendir það til að aukin áhersla sé lögð á hið sameiginlega vald ríkisstjórnar og getu þeirra til að binda hendor ráðherra. Mjög er breytilegt milli landa hversu ítarlegir þeir eru. Stjórnarsáttmálar eru að sjálfsögðu ekki skrifðir þar sem eins flokks stjórnir sitja. Nokkuð sterkt tölfræðileg tilhneiging í alþjóðlegu samhengi er til lengri stjórnarsáttmála þar sem staða forsætisráðherra er veik en þar sem forsætisráðherrar hafa sterka stöðu (Indridason og Kristinsson, 2010). Ísland virðist hins vegar vera undantekning frá þessu, með stutta stjórnarsáttmála og forsætisráðherra sem formlega gegna litlu hlutverki.

Fyrsti málefnasamningur samsteyþustjórnar á Íslandi var gerður 1934 og eftir það virðast flestar þeirra hafa gert einhvers konar samning í upphafi og forsætisráðherra kynnt opinberlega. Vissa tilhneigingu mátti greina til ítarlegri stjórnarsáttmála frá sjöunda og fram á níunda áratuginn, en frá þeim tíunda og fram að hruni snerist þessi þróun við. Af ríkjum Norður-Evrópu er Ísland það sem hefur að meðaltali stystu stjórnarsáttmálana á níunda og tíunda áratugnum, ef undan er skilið Finnland. Stjórnskipulag Finnlands var hins vegar, og er e.t.v. enn að nokkru leyti, frábrugðið því sem ríkir í mörgum öðrum þingræðisríkjum vegna mikilla valda forsetans og reglna sem fram til 1992 hvöttu til myndunar stórra ríkisstjórnar.⁴ Nousiainen (2000) telur að það megi í rauninni draga í efa hvort hægt sé að tala um stjórnarsáttmála í Finnlandi, svo losaralegir séu þeir (bls. 278). Þeir eru hins vegar álíka langir og íslenskir stjórnarsáttmálar á viðkomandi tímabili.

Verkefnaskrá minnihlutastjórnarinnar sem tók við á Íslandi við nokkuð sérstakar aðstæður í febrúar 2009 var stutt, enda um bráðabirgðastjórn að ræða. Athyglisvert er hins vegar að ríkisstjórn Samfylkingar og Vinstrí grænna sem tók við eftir kosningar vorið 2009 lagði úr hlaði með stjórnarsáttmála sem var 7.012 orð, eða liðlega tveimur og hálfum sinnum lengri en meðal sáttmálar á Íslandi áratugina á undan. Gera má ráð fyrir að það endurspegli nýjar hugmyndir um hvernig staðið skuli að verki í ríkisstjórn, þótt ekkert sé haegt að fullyrða um langtíma áhrif þeirra.

Ráðherranefndir

Í flestum ríkjum starfa ráðherranefndir í ríkisstjórn og í sumum tilvikum einnig sérstök stjórnarforysta (*inner cabinet*) sem samanstandur af leiðtogum stjórnarinnar.⁵ Tilgangur ráðherranefnda er að veita forystu og samhæfingu í störfum ríkisstjórn. Oft gegna

⁴ Fram til 1992 gat þriðjungur þings krafist frestunar á gildistöku löggjafar, sjá Nousiainen (2000), bls. 269.

⁵ Mismunur stjórnarforystu og ráðherranefndar er að stjórnarforysta er oftast ekki bundin við tiltekinn málaflokk og hefur innanbordi helstu leiðtoga ríkisstjórnarflokkanna á meðan ráðherranefndir eru afmarkaðar við tiltekin málefnaði og hafa fleiri innanbordi en leiðtoga stjórnarflokkanna. Önnur samstarfsform þekkjast einnig, þar sem þingflokkusformenn eða aðrir forystumenn fyrir utan ráðherra koma við sögu. Sjá nánar Andeweg og Timmermans (2008), 271-273.

leiðtogað stjórnarflokkanna meginhlutverki í slíkum nefndum og í Þýskalandi á t.d. kanslari eða varakanslari alltaf sæti í ráðherranefndum. Hins vegar fer mikilvægasta samráðið ekki alltaf fram í formlegum nefndum og í Finnlandi og Hollandi hefur t.d. í reynd starfað stjórnarforysta frá því í upphafi áttunda áratugarins utan við hið formlega skipulag (Nousiainen, 2000, bls. 281; Timmermans og Andeweg 2000, bls. 383). Í Noregi hafa einnig flestar stjórnir notað stjórnarforystu frá svipuðum tíma (Narud og Strøm, 2000, bls. 179). Í Danmörku starfa að jafnaði um 20 ráðherranefndir og í reynd hefur ein þeirra gegnt hlutverki stjórnarforystu, þó ekki sé það alltaf sú sama (Knudsen, 2000, bls. 74). Almennt hafa ráðherranefndir í Danmörku og annars staðar þau áhrif að takmarka sjálfstæði ráðherra og ýta undir stigveldi innan stjórnarinnar.

Á Íslandi virðist ekki mikil hefð fyrir notkun ráðherranefnda. Ráðheranefnd um ríkisfjármál hefur þó starfað a.m.k. frá því á tíunda áratugnum og þá var einnig sett á fót ráðherranefnd um einkavæðingu. Árið 2010 eru starfandi fjórar ráðherranefndir og sitja forystumenn stjórnarflokkanna í þeim öllum. Premur þeirra var komið á fót árið 2009. Hluti af samráði í ríkisstjórn er hins vegar óformlegs eðlis. Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að reglubundið samráð hafi verið meðal forystufólks í fyrrí ríkisstjórnunum en óljóst er þó hversu langt aftur sú hefð nær (Rannsóknarnefnd Alþingis, 2010).

Aðstoðarráðherrar

Thies (2001) bendir á að auk ráðherranefnda gegni sameiginleg lögsaga (*overlapping jurisdictions*) og aðstoðarráðherrar (*junior ministers*) mikilvægu hlutverki við eftirlit innan samsteypustjórna til varnar mögulegum undanbrögðum ráðherra gagnvart samstarfsflokkum. Oft er litið á starf aðstoðarráðherra sem tækifæri fyrir yngri stjórmálamenn til að kynnast gangverki stjórnkerfisins, en hins vegar deila þeir ekki völdum með ráðherra og taka að öðru jöfnu ekki þátt í fundum ríkisstjórnar (Thies, 2001, bls. 587). Í mörgum tilvikum starfa fleiri en einn aðstoðarráðherrar á sviði ráðuneytis og hafa umsjón með tilteknunum undirflokkum á málasviði þess. Hluti af starfi þeirra getur verið að aðstoða ráðherra, en í því samhengi sem hér er fjallað um skiptir meira máli að oft hafa þeir það hlutverk að hafa gætur á ráðherra fyrir hönd eigin flokks eða samstarfsflokkja í ríkisstjórn. Í Þýskalandi, Írlandi og Hollandi er algengt að aðstoðarráðherrar séu valdir af samstarfsflokkum í ríkisstjórn en í Svíþjóð og Noregi er algengara að ráðherrar eða flokkar þeirra velji aðstoðarráðherra, þótt hitt þekkist einnig (Verzichelli, 2008, bls. 261). Í Finnlandi eru ekki aðstoðarráðherrar, en hins vegar er algengt að tveir ráðherrar – hvor úr sínum flokki – stýri málaflokkum mikilvægustu ráðuneytanna og gegni þannig hliðstæðu hlutverki og aðstoðarráðherrar annars staðar. Einungis í Danmörku og á Íslandi er hvorki að finna aðstoðarráðherra né eftirlit sem byggir á að fleiri en einn ráðherra sinni ráðuneyti (Müller og Strøm, 2000; Thies, 2001). Í Danmörku er hins vegar talið að forsætisráðherra hafi vissa eftirlitsskyldu með öðrum ráðherrum (Christensen, 1997) en óvist er hvort slík regla gildir á Íslandi. Hugmyndir voru uppi á Íslandi 1983 um embætti „ráðherraritara“ (sbr. Ásmundur Helgason, 2004, bls. 143-5) en störf þeirra virðast meira hafa verið hugsuð til að styðja við ráðherra en sem þáttur í innra eftirliti eða samhæfingu ríkisstjórna.

Eftirlit annarra

Augljóst er að minnihlutar þinga gegna mikilvægu eftirlitshlutverki með framkvæmdarvaldinu í þingræðisríkjum. Úrræði meirihlutans sjálfis til eftirlits eru minna rannsókuð, eins og Martin og Vanberg (2005) benda á. Þingflokkar stjórnna og fastanefndir þinga

geta þó gegnt vissu aðhaldshlutverki í þeim skilningi að stefnumótun ríkisstjórnar í löggjafarmálefnum þarf stuðning í þingflokkum hennar og nefndum á þinginu. Á Íslandi er það t.d. starfsregla ríkisstjórnar að stjórnarfrumvörp þurfi að öðru jöfnu samþykki þingflokkra ríkisstjórnar áður en þau eru lögð fram. Á sama hátt stýra fastanefndir þingsins því hvort stjórnarfrumvörp komast í gegnum þingið, því án umsagnar þeirra er ekki hægt að afgreiða þau. Hvað síðarnefnda atriðið varðar greinir reyndar Ísland sig frá hinum Norðurlöndunum, samkvæmt Hagevi (2000), sem veitir ríkisstjórnarmeirihlutanum aukið dagskrárvall í þinginu.

Áhrif þinga takmarkast annars vegar af meirihlutaræði og hins vegar flokksaga (Martin og Vanberg, 2005). Þar sem saman fer sterkt meirihlutaræði og flokksagi er ekki líklegt að þing gegni öflugu aðhaldshlutverki. Þar sem minnihlutastjórnir sitja, minnihluti þings hefur öflug úrræði til aðhalds, og/eða flokksagi er veikur má vænta sterkari þinga.

Nota má tíðni minnihlutastjórnar sem einfalda vísbendingu um hversu sterkt meirihlutaræði er þar sem samsteyþustjórnir eru algengar. Þetta er gert í töflu 5.

Tafla 5. Hlutfall minnihlutastjórnar í Norður Evrópuríkjum 1945-2003

Land	% minnihlutastjórnir	Fjöldi stjórna alls
Danmörk	87,0	31
Svíþjóð	69,2	28
Noregur	68,9	19
Írland	31,8	22
Finnland	27,5	40
Ísland	12,0	25
Þýskaland	4,3	26
Holland	0	23

Gallagher, Laver og Mair (2006), 401.

Svo sem sjá má skera Skandinavíulöndin þrjú sig úr hvað tíðni minnihlutastjórnar varðar (á bilinu 70-87% ríkisstjórnar). Af hinum ríkjum fjórum eru minnihlutastjórnir algengastar á Írlandi og Finnlandi, en sjaldgæfar í hinum ríkjum þremur, auk þess sem þær fáu minnihlutastjórnir sem setið hafa á Íslandi hafa setið í skamman tíma. Meirihlutastjórnir gefa ríkisstjórnnum færi á að stjórnna störfum þinga í ríkum mæli, að því gefnu að flokksagi sé sterkur í þingflokkum.

Tafla 6. Samheldni þingflokkra í atkvæðagreiðslum

Land	Vísitala Rice
Írland	100,0
Danmörk	99,9
Holland	99,0
Noregur	97,5
Ísland	96,9
Svíþjóð	96,6
Þýskaland	96,3
Finnland	88,6

Jensen 2000; Depauw og Martin, 2009; Heidar, 2006.

Algengasta aðferðin við að reikna samheldni í þingflokkum er vísitala Rice, sem fæst með því að draga hlutfall sem kýs öðru vísi en meirihlutinn í hverjum flokki frá prósentuhlutdeild meirihlutans. 100% samheldni gefur þannig 100 en klofningur í jafn stóra hluta 0. Eins og sjá má er samheldni í stjórmálflokkum mikil í öllum þingræðisríkjum Norður-Evrópu og Ísland þar ekki undan skilið. Minnst er samheldnin í Finnlandi, af ástæðum sem kunna að hafa með stjórnskipulega sérstöðu þess, þ.e. forsetaþingræði, og kosningakerfi (persónukjör) að gera. Athyglisvert er hins vegar að

á Írlandi er fullkomín samheldni þingflokkka þrátt fyrir að vægi persónukjörs í kosningum sé tiltöluleg mikið.

Mikið vægi meirihlutastjórna og sterkur flokksagi í þingflokkum á Íslandi gerir að verkum að draga má í efa að ráðherrar búi við sterkt aðhald frá þingflokkum samstarfsflokka sinna umfram það sem þeir gera í ríkisstjórn. Þótt frá því séu undantekningar (sjá Gunnar Helga Kristinsson, 2004) má gera ráð fyrir að frumvörp sem ráðherrar hafa komið sér saman um fari í gegnum þingflokkana og nefndir geri ekki miklar breytingar á frumvörpum öðruvísí en í samvinnu við ráðherra.

Niðurstaða

Ísland er það ríki í Norður Evrópu sem kemst næst því að líkjast kenningu LS um ráðherraræði. Ríkisstjórnir nýta mun minna sameiginlega ákvarðanatöku en í nágrennslöndunum og samábyrgð ríkisstjórnar er ekki jafn sterk stjórnskipunarvenja og annars staðar. Embætti forsætisráðherra er valdaminna, hvað sem líður völdum einstakra stjórnmalamanna, og stjórnarsáttmálar styttri (fyrir utan Finnland). Ráðherra-nefndir hafa verið minna notaðar en í öðrum ríkjum. Aðhald í gegnum aðstoðaráðherra úr samstarfsflokki er óþekkt fyrirbæri sem og að tveir ráðherrar úr ólíkum flokkum stýri saman ráðuneyti – eina ríkið sem á þetta sameiginlegt með Íslandi er Danmörk. Ekki er ástæða til að ætla að ráðherrar búi við öflugra aðhald frá þingmönnum samstarfsflokkanna á Alþingi en gengur og gerist í öðrum þingræðisríkjum.

Þótt Ísland sé það ríki Norður Evrópu sem kemst næst líkani LS um ráðherraræði er ekki ljóst hvort ráðherrar eru jafn auðsveipir sínum eigin flokkum og kenningin gengur út frá. Það kallar á frekari rannsóknir. Nokkuð virðist í öllu falli vanta upp að flokkarnir hafi með þeim það kerfisbundna eftirlit sem kenning LS gerir ráð fyrir.

Niðurstaða þessarar rannsóknar bendir til að það geti verið frjótt viðfangsefni að skoða hvernig skýra megi sérstöðu Íslands í alþjóðlegu samhengi. Jafnframt er það bæði fræðilega áhugavert og hagnýtt viðfangsefni að skoða betur hvaða afleiðingar það hefur fyrir stjórnun opinbera geirans hér á landi að samhæfing í ríkisstjórn gegni jafn veigalitlu hlutverki og gögnin virðast benda til.

Heimildir

- Andeweg, R. og Timmermans, A. (2008). Conflict management in coalition government. Í K. Strøm, W. Müller, og T. Bergman (ritstjórar) *Cabinets and Coalition Bargaining* (bls. 269-300). Oxford: Oxford University Press.
- Ásmundur Helgason 2004. Nýskipan stjórnarráðsins 1970. Í Sumarliði Ísleifsson (ritstjóri) *Stjórnarráð Íslands 1965-2004 I* (bls. 85-158). Reykjavík: Sögufélag.
- Bergman, T., Müller, W., Strøm, K. og Blomgren, M. (2003). Democratic delegation and accountability: Cross-national patterns. Í K. Strøm, W. Müller og T. Bergman, (ritstjórar) *Delegation and accountability in parliamentary democracies* (bls. 109-220). Oxford: Oxford University Press.
- Cabinet office. (2007). *Ministerial Code*. Sótt 6. júlí 2010 af http://www.cabinet-office.gov.uk/media/cabinetoffice/propriety_and_ethics/assets/ministerial_code_current.pdf
- Christensen, J. P. (1997). *Ministeransvar*. Kaupmannahöfn: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Depauw, S. og Martin, S. (2009). Legislative party discipline and cohesion in comparative perspective. Í D. Giannetti og K. Benoit (ritstjórar), *Intra-Party Politics and Coalition Governments in Parliamentary Democracies* (bls. 103-120). London: Routledge.
- Druckman, J. N. og Warwick, P. V. (2005). The missing piece: Measuring portfolio salience in Western European parliamentary democracies. *European Journal of Political Research*, 44, 17-42.
- Dunleavy, P. with Bastow, S. (2001). Modelling coalitions that cannot coalesce: A critique of the Laver-Shepsle approach. *West European Politics*, 24(1), 1-26.
- Eriksen, S. (2003). *I Kongens navn*. Oslo: Statskonsult.
- Gallagher, M., Laver, M. og Mair, P. (2006). *Representative government in modern Europe*. Boston: McGraw Hill.
- Gay, O. og Powell, T. (2004). *The collective responsibility of Ministers – an outline of the issues*. (Rannsóknarskýrsla númer 04/82). London: House of Commons Library.
- Gunnar Helgi Kristinsson. (2004). Þáttur stjórnarráðsins í laga- og reglugerðingu. Í Sumarliði Ísleifsson (ritstjóri), *Stjórnarráð Íslands 1964-2004 I* (bls. 327-356). Reykjavík: Sögufélag.
- Hagevi, M. (2000). Nordic light on committee assignments. Í P. Esaiasson og K. Heidar (ritstjórar), *Beyond Westminster and Congress: The Nordic experience* (bls. 237-280). Columbus: Ohio State University Press.
- Heidar, K. (2006). Parliamentary party group unity: Does the electoral system matter? *Acta Politica*, 41, 249-268.
- Indridason, I. (2005). A theory of coalitions and clientelism: Coalition politics in Iceland 1945-2000. *European Journal of Political Research* 44, 439-464.
- Indridason, I. og Kam, C. (2008). Cabinet reshuffles and ministerial drift. *British Journal of Political Science*, 38, 621-656.
- Indridason, I. og Kristinsson, G. H. (2010). *Making words count. The role of coalition agreements in cabinet management*. Óbirt handrit.
- Jensen, T. (2000). Party cohesion. Í P. Esaiasson og K. Heidar (ritstjórar), *Beyond Westminster and Congress: The Nordic experience* (bls. 210-237). Columbus: Ohio State University Press.
- Jón Ormur Halldórsson. (1985). *Löglegt en síðlaust. Stjórnmálasaga Vilmundar Gylfasonar*. Reykjavík: Bókhlaðan.
- King, A. (1994). Chief executives in Western Europe. Í I. Budge og D. McKay (ritstjórar), *Developing Democracy* (bls. 150-163). London: Sage.
- Knudsen, T. (2000). *Regering og embedsmand*. Århus: Systime.
- Laver, M. og Hunt, B. (1992). *Policy and party competition*. New York: Routledge.
- Laver, M. og Shepsle, K. (1994). *Cabinet ministers and parliamentary government*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Laver, M. og Shepsle, K. (1996). *Making and breaking governments: Cabinets and legislatures in parliamentary democracies*. New York: Cambridge University Press.
- Larsson, T. (1994). Cabinet ministers and parliamentary government in Sweden. Í M. Laver, og K. Shepsle (ritstjórar), *Cabinet ministers and parliamentary government* (bls. 169-186). Cambridge: Cambridge University Press.
- Martin, L. og Vanberg, G. (2005). Coalition Policymaking and Legislative Review. *American Political Science Review*, 99, bls. 93-106.
- Moury, C. (2009). Coalition government and party mandate. *Sociologia, problemas e práticas*, 59, bls. 125-156.
- Müller, W. og Strøm, K. (ritstjórar) (2000). *Coalition governments in Western Europe* (Oxford: Oxford University Press).
- Müller, W. og Strøm, K. (2008). Coalition Agreements and cabinet governance. Í K. Strøm, W. Müller og T. Bergman (ritstjórar), *Cabinets and Coalition Bargaining* (bls. 159-200). Oxford: Oxford University Press.
- Naarud, H. og Strøm, K. 2000. Norway: A fragile coalition order. Í W. Müller og K. Strøm, K. (ritstjórar), *Coalition governments in Western Europe* (bls. 158-191). Oxford: Oxford University Press.
- Nousiainen, J. 1994. Finland: ministerial autonomy, constitutional collectivism, and party oligarchy. Í M. Laver og K. Shepsle (ritstjórar), *Cabinet ministers and parliamentary government* (bls. 88-105) Cambridge: Cambridge University Press.
- Nousiainen, J. (2000). Finland: The consolidation of parliamentary governance. Í W. Müller og K. Strøm (ritstjórar), *Coalition governments in Western Europe* (bls. 264-299). Oxford: Oxford University Press.
- O'Malley, E. 2007. The power of prime ministers: Results of an expert survey. *International Political Science Review*, 28, 7-27.
- Poguntke, T. og Webb, P. (2005). *The presidentialization of politics* Oxford: Oxford University Press.
- Rannsóknarnefnd Alþingis. (2010). Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir. Reykjavík: Rannsóknarnefnd Alþingis.
- Strøm, K. 1994. The political role of Norwegian cabinet ministers. Í M. Laver og K. Shepsle (ritstjórar), *Cabinet ministers and parliamentary government* (bls. 35-55). Cambridge: Cambridge University Press.
- Thies, M. (2001). Keeping tabs on partners: The Logic of delegation in coalition governments. *American Journal of Political Science*, 45, 580-598.
- Timmermans, A. og Andeweg, R. (2008). The Netherlands: Still the politics of accommodation? Í W. Müller og K. Strøm (ritstjórar), *Coalition Governments in Western Europe* (bls. 356-398). Oxford: Oxford University Press.
- Verzichelli, L. (2008). Portfolio allocation. Í K. Strøm, W. Müller og T. Bergman (ritstjórar), *Cabinets and Coalition Bargaining* (bls. 237-267). Oxford: Oxford University Press.
- Warwick, P. og Druckman, J. (2001). Portfolio salience and the proportionality of payoffs in coalition governments. *British Journal of Political Science*, 38, 627-649.

Homo economicus meets Homo holismus

Men and women discuss their salaries within different frames of reference

Gyða Margrét Pétursdóttir

The article explores how women and men discuss their wages in a society with a 'gender pay gap'. The gender pay gap is defined as the average wage differential between men and women (salary divided by working hours) (Þorgerður Einarsdóttir & Kristjana Stella Blöndal, 2004). When comparing Iceland to the other Nordic countries, the gender pay gap is highest in Iceland (Lilja Mósesdóttir et al., 2006). A study conducted in 1994 and again in 2006 shows that the difference in men's and women's salaries has remained stable. Women received 16% less than men in 1994 and 15.7% less in 2006 when occupational status, age, period of employment and working hours have been accounted for. The variables listed are referred to as adjusted variables of difference (Guðbjörg Andrea Jónsdóttir et al., 2006). These findings are confirmed by research conducted in 2008 (Einar Mar Þórðarson, Heiður Hrund Jónsdóttir, Fanney Þórssdóttir, Ásdís A. Arnalds & Friðrik H. Jónsson, 2008). A similar study conducted for the Union of Civil Servants in 2008 shows that the difference in men's and women's wages has increased by 3.6% from the previous year (from 14.7% to 18.3%) (Guðbjörg Andrea Jónsdóttir et al., 2008). Þorgerður Einarsdóttir and Kristjana Stella Blöndal (2004) argue that the adjusted variables of difference accounted for in the different studies are a gender-political issue. Some adjusted variables of difference hide the gendered composition of the labour market, for example the gender segregation of the labour market, both horizontal and vertical, and women's domestic and child care responsibilities.

A study conducted by a research team at the University of Reykjavík found that both men and women, who participated in the study, have lower expectations when it comes to deciding on a salary for women than for men. The participants were asked how much they would pay: a female manager and a male manager, and a female salesperson and a male salesperson. On all accounts the men were expected to get paid more and settle for more than women by both male and female participants in the research. The authors conclude that societal expectations and gendered attitudes play a large part when trying to explain the unexplained difference (i.e. what is left unexplained when adjusted variables of difference have been accounted for) in men's and women's wages (Þorlákur Karlsson, Margrét Jónsdóttir & Hólmfríður Vilhjálmsdóttir, 2007). Societal expectations and gendered attitudes concerning different pay for men and women are the main focus of my analysis.

In the Act on the equal status and equal rights of women and men (no. 10/2008), article 19, section III states: "Workers shall at all times, upon their choice, be permitted to disclose their wage terms." Interestingly the wage disclosure is framed as an individual right, i.e. "choice". Unions and union representatives were not given any leverage in the legislation. If workers (women) are supposed to know and utilize their rights it is not enough for them to be able to discuss their salaries with a third party. A third party (man) might not want to discuss his salary. Therefore women are left on their own and possibly in the dark when negotiating their salaries with their employers.

In other words the responsibility is placed with individuals. The legislator might have been infused by neo-liberal ideology and had in mind freely choosing individuals.

Connell's (1987; Connell & Messerschmidt, 2005) concept of 'hegemonic masculinity' describes what Acker (2006) conceptualizes as the "culturally authoritative masculinity" (p. 30). Hegemonic masculinity is based on the existence of women and marginalized groups of men. There is, however, "no femininity that is hegemonic in the sense that the dominant form of masculinity is hegemonic among men" (Connell, 1987, p. 183). Connell thus speaks of 'emphasized femininity'. Compliance is an important aspect of the concept of emphasized femininity. Women to a certain degree comply; this compliance is maintained and promoted at the cultural and ideological level, through mass media and marketing, affecting interpersonal relationships between men and women (Connell, 1987). Connell's concepts are employed in the analysis.

Data and method

The present findings are based on a total of 48 qualitative interviews conducted with 24 men and 24 women, with children from two months to 18 years. The interviewees work in three different spheres of the labour market. They are employers and employees in software firms; for the City of Reykjavík; and in fast food restaurants and mini-markets. The interviews were in most cases carried out in the interviewee's workplace and the managers in each workplace, who were also interviewed, put me in contact with possible interviewees. The data were collected between January 2005 and February 2006. The data collection is part of a larger research project on work cultures, gender relations and family responsibility (Gyða Margrét Pétursdóttir, 2009).

Most of the interviews lasted over an hour. They were digitally recorded and transcribed verbatim. The data were read and coded for reoccurring themes or discursive strands. The data were then read again to recheck reoccurring themes and to validate their weight in the analysis. Discourse analysis was used in the investigation. Discourse analysis is used to explore the underlying meaning of certain words and statements and how they reflect a particular system of knowledge or ideas. According to Gill (2000), language has a formative power. We are, as individuals, shaped by existing discourses at the same time as we take part in their shaping and reproduction.

The next section discusses men's and women's wages. The men and women were asked if they felt they were getting paid according to their work effort. The aim was not to document each person's earnings, but how they felt about their earnings and what they refer to when discussing their respective earnings: are they satisfied, dissatisfied and what are the frames of reference? The data were collected at the height of the economic boom. The results have to be read in light of that fact. Data collected today, with unemployment at 7.7% for men and 7.3% for women (Vinnumálstofnun, 2010) would probably yield different results.

Men measuring up to Homo Economicus

Commonly the male interviewees neither questioned their position in the home nor in the labour market. What came across in the interviews was that they saw themselves primarily as breadwinners, reflected in their long working hours and their degree of participation in child care and domestic labour, which is less than their spouses. Most of the men voiced their dissatisfaction with their earnings. It appeared that they were comparing themselves to what may be a 'yardstick,' so to speak, of gender norms and expectations. These expectations inhibited expressions of satisfaction with wage levels,

because satisfaction would imply that one is not ambitious, and if one is not ambitious then one is not a proper ‘man’ or ‘breadwinner’. A common pattern among the men interviewed is that they felt they had to justify their salaries and why they were not seeking a higher salary. Hermann said:

I mean naturally everyone wants to have a higher salary, you see, that's just intrinsic, you see, you can always spend more, you know, that's not a problem. But you also have to, I mean there are certain aspects that, I mean, the higher you go on the pay scale then there are certain aspects that go along with it, you know, and usually that consists mostly of a trade-off in family life, therefore you have to choose and reject a bit in that respect, you know, you can't have both, you know, if you want to receive a million a month, you know, then you have just sold your soul to the company store, that's just, you know. I have seen men who were at the airport, going on a three week vacation with their families when they receive a call and they have to go to work, and you can't say no because you have sold yourself... and if you want to put such a high price tag on yourself then there are other aspects that go along with it ... Yes, I mean, I think that in many respects, yes, yes of course you want to receive a little bit bigger salary but you also have to look at the whole structure, you see, naturally I know the pay structure of the company, you know and that may make me able to see other aspects, which others don't see... yes, yes, I think that it is merely okay.

Hermann symbolises very well the rationale behind the men’s pay discussion. They are measuring themselves against against Homo Economicus, the economic being whose only rationale is money. He has to justify to himself, and to the researcher, why he is not aiming for the million a month salary, as in his mind that would mean a trade off in family life, i.e. he would presumably not be able to go on a three week vacation abroad with his family. By not being able to go on a three week vacation abroad with his family he has ‘sold his soul to the company store’. Hermann thus maintains a certain sense of autonomy by framing the issue in this manner: million a month vs. three weeks abroad.

The men placed a large emphasis on ‘work experience’, and most placed a larger emphasis on experience than on education, despite some holding degrees in various fields. When addressing the gender pay gap in public debates, women have been encouraged to seek education, reasoning that by educating themselves they will not be discriminated against pay wise in the workplace. Men have not been so encouraged, in public debates, to seek an education to the same extent. Education has therefore become a women’s issue in some ways and is reflected in their greater numbers at university. Some men tend to stay clear of issues framed as women’s issues; therefore they place a greater emphasis on experience. Gústaf, a man in his late twenties with a university degree, said:

I've been working, I think I have about seven years of experience... what I gain from all this work, naturally that's just human interaction and to deal with the problems because the problems are always of similar nature, doesn't matter if you're shovelling dirt or not ... I mean it is something that you can't learn at the University ... You learn about interest rates (raises his voice) and book-keeping and management and those are the matters that you can pinpoint... When I started studying at the University I meet a lot of people who had just graduated college and they just didn't have a clue and to this day I can't understand how some of them got through University, and I even have a lesser understanding about how they can get and hold jobs ... based on three years of University education then naturally you should be able to settle for 250 thousand but naturally then you don't have work experience (raises his voice) you get it? And that is what matters, I mean people who see my CV they think that I either

worked for half an hour at each place or that I am much older but that's not the case.

Gústaf has little respect for his classmates. He places education and experience at opposite ends and seems to think that the two normally do not go together, as he sees himself as the exception. Therefore he expects to get paid more than people with the same education. His work experience is at different branches but he is convinced that all work is about human interaction and the type that can only be learnt through work. Gústaf's main drive is money, he said: "*I have a certain amount in mind and I won't be happy until I've got what I want ... To be content I'm aiming at a certain amount pay wise, no matter how or where I do it.*" But he doesn't seem to be enjoying the ride, i.e. the work. He is caught up in competition and conflict with his co-workers and supervisors. In summation, some men felt they had to justify their salaries and why they not aiming for a higher salary. Others are caught up in competition. All measure themselves against Homo economicus.

Women settling with reference to Homo Holismus

Overall, the women were satisfied with, or accepted, their salaries. As an indication of this, the women often used a number of discursive tools and strategies, as expressed in the words of Bryndís:

I just simply have a good salary and we're well off ... One might be more conscious because my parents were blue collar workers and we didn't have a lot of money but there was never any shortage and we never had to hear that money was short but you knew that there wasn't money for some nonsense ... I think that is a very wholesome upbringing and that is something I am conscious about concerning my own kids ... You try to be appropriately conservative and try to make them responsible.

Bryndís uses the economic conditions she grew up with as a frame of reference, more precisely her parent's working class position. The men compare themselves to other (hypothetical) men, i.e. Homo Economicus while Bryndís uses as a frame of reference a situation in the past, her upbringing. By doing so she is also consciously setting up an example for her children, as she wants them to grow up with the same frame of reference. To be content with what they have and not to expect that everything can be bought. She is teaching them to be financially responsible. Therefore, a difference is found in how women on the one hand and men on the other hand discuss their salaries, and also a difference between how women working for the City of Reykjavík and the women working in software firms discussed their salaries. Women working for the City of Reykjavík were more open to discuss their salaries than women working in the software firms. They know that their salaries are decided on by certain criteria that are transparent and open for discussion with others. The women working in the software firms found it more difficult to discuss their salaries, some hedged and what might trigger that response is the fact that they have signed an agreement stating that they will not discuss their salaries with a third party (at the time of interviewing Act on the equal status and equal rights of women and men (no. 10/2008) had not been amended, people discussing their salaries with a third party were not protected by the law). Their salaries are not determined by clear, open to all, standards as within the City of Reykjavík.

Selma, who works in a software firm, has the same level of education as her partner, and they also do similar work. She has studied wage surveys conducted by her trade union, and she knows exactly what her partner earns and where he stands

compared to others in a similar position: “*Looking at his period of employment, position within the company and size of company then he is right on average.*” I asked her about her own standing, after she had elaborated on her partner’s standing, and she said: “*Ah, I didn’t really look into it, I don’t quite know where I stand.*” Selma’s explanation is hardly plausible considering how extensively she is able to outline her partner’s position. Answering with an “ah” might indicate that one does not want to discuss the subject, that the subject is burdensome, even boring. In the Icelandic context it is a known discursive technique to answer with an “ah” if a child is asking a question you do not have the answer to (“why is the sky blue?”). Instead of revealing your lack of knowledge you tell the child: “Ah, go and play.” Selma is knowledgeable on the subject but does not want to discuss it. The women working for the software firms were not very willing to discuss their salaries in relation to others in similar positions as they were afraid that the comparison would be disadvantageous and would possibly reveal some sorts of inequality.

Research on violence has illustrated that in order to survive in an abusive environment it is necessary to not perceive of oneself as a victim, but as someone who is in charge of the situation. Being a victim in an abusive environment weakens one’s survival skills. But once people are in a non-abusive environment they have a chance to look at their position in retrospect and see that they were in fact victimised (see for example Minde, 2007, and in an interview with Aslaksen, 2007). To be paid less than someone doing the same kind of work is a humiliating experience, possibly abusive and certainly illegal. Most people do not want to see themselves humiliated or be forced to face their humiliation, especially not when they’re in the humiliating or abusive setting. Discussing your salary with someone you suspect is getting paid more than you might place you into such a setting, the comparison is therefore avoided. Eyrún started her career as a systems analyst at a male dominated company:

I was the only girl at my former workplace and I think that they had this woman, this attitude, they felt I didn’t need to be paid more ... It’s an old well-established computer company, they paid, pay rather poorly and they’ve gotten a bit old, the men in charge. The company wasn’t doing too well at the time so they just kept my wages at a minimum.

Eyrún starts out by talking about gender based discrimination then switches her reasoning and mentions the financial state of the company, explaining why her wages were kept “at a minimum.” This suggests she feels ill at ease discussing the gender based discrimination she experienced. For some time now Eyrún has been working for a female dominated company; she believes she is not being discriminated against there and is therefore in a position to talk about her experience at her former place of work. The distance from the abusive and humiliating setting gives her social space to look at her experience in retrospect. However she is quick to excuse the behaviour of her former employers by referring to their old age. Eyrún is aware that she was being discriminated against but still had to battle with her conscience when offered another job as she explains, with a hint of sarcasm:

I naturally started working there when I hadn’t finished my studies, and in order to gain some experience, and I thought naturally that I would get paid more after I finished my studies but that never happened; they raised my pay a bit but not as I expected ... I got paid 170 thousand a month but I was not about to go elsewhere ... It was a friend of mine, who previously worked here and they were recruiting ... She naturally called me and wanted me to apply and I was very hesitant, even if I was giving myself away, for all that I was very hesitant if I should leave them, if I could betray them like this, leave them.

She justifies to herself and the researcher why she settled for the salary in the beginning, she wanted “*to gain some experience*” – a similar discourse was found among the men, some settled for what they considered a low salary in order to gain a certain experience. Not expressed in the interviews with the men are the pangs of conscience she feels about leaving an unequal workplace: to “betray them”. What Eyrún is describing is in fact a variation of the ‘Stockholm Syndrome’; she describes her support for her former employers (abusers) reasons and behaviours (Carver, 2009). In summation, having a clear open to all standards helps women to accept their salaries while secrecy leaves women on their own when it comes to salaries and acceptance.

Concluding remarks

Different discourses that women and men use or draw from to talk about their salaries have been discussed in the article. Men and women are not primarily Homo Economicus – rational economic beings. Gendered social life is more complex. Issues like power and lack of power play a large role. Interestingly the pay system inherent in capitalism seems to be taken as a given regarding the economic nature of people, i.e. people will work for the person who pays the highest salary. Men seem more exposed to the capitalist discourse of Homo Economicus than women; men measure themselves against Homo Economicus and have to justify to themselves why they are not in fact incarnations of Homo Economicus. Homo Economicus, intertwined with hegemonic masculinity in this historical and social context, is always present, demanding to be measured up against and calling for justifications from the men. For women the situation is somewhat different; they get paid less than the men and use other frames of reference. Men measuring up to Homo Economicus and women settling for what they have are empirical examples of Connell’s (1987; Connell & Messerschmidt, 2005) concepts. Hegemonic masculinity means that at the top of the social hierarchy there are a few (ideal) men which all other men are supposed to measure up to. These men become the frame of reference. Women, however, because of their limited social power do not have such a frame of reference to measure up to, i.e. other women, they therefore comply to societies standards that value women less than men.

The gender pay gap is one of the most discussed equality issues in Iceland, maybe because it is easy to measure. It is nevertheless a contested issue. Some say that it’s up to women to rise up and demand a higher pay, focusing on women more than the structural barriers. The data suggest that structural barriers play a larger role. Women working for the City of Reykjavík were more at ease discussing their salaries than the women working in the software firms. Women working for the City of Reykjavík have fairly easy access to all of the necessary information while the women working in the software firms do not have the same access. You cannot know what you are up against if you are kept in the dark; one may suspect, but evidence is not easily attainable. Given the circumstances, the most rational thing to do is to settle for what you have. But the suspicion lingers, creating the discourses women draw from and their reluctance to discuss their salaries in relation to others (men) in the same position.

So what is to be done in the matter? Men are in a privileged position in the labour market; they are likely to get paid more than women in the same position just because they are men. What would happen if men faced this privileged position and showed women their pay checks? In 2008, a revised Act on the equal status and equal rights of women and men (no. 10) was passed; in the law the right of every individual to reveal their pay to a third party is stated. I encourage men to start discussing their pay with their female colleagues.

References

- Acker, J. (2006). *Class questions: Feminist answers*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers Inc.
- Act on the equal status and equal rights of women and men no. 10/2008*.
- Aslaksen, E. (2007). En myte at samekvinnen er likestilt. Retrieved September 29, 2010, from http://www.nrk.no/kanal/nrk_sami_radio/1.2500671
- Carver, J. M. (2009). Love and Stockholm syndrome: the mystery of loving an abuser. *Mental Health Matters*. Retrieved September 29, 2010, from http://www.mental-health-matters.com/articles/article_test.php?artID=469&page=0
- Connell, R. W. (1987). *Gender and power: Society, the person and sexual politics*. Stanford: Stanford University Press.
- Connell, R. W., & Messerschmidt, J. W. (2005). Hegemonic masculinity: rethinking the concept. *Gender & Society*, 19(6), 829-859.
- Einar Mar Þórðarson, Heiður Hrund Jónsdóttir, Fanney Þórssdóttir, Ásdís A. Arnalds & Friðrik H. Jónsson (2008). *Kynbundinn launamunur á íslenskum vinnumarkaði*. Reykjavík: Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands.
- Gill, R. (2000). Discourse analysis. In M. W. Bauer & G. Gaskell (Eds.), *Qualitative researching with text, image and sound: A practical handbook* (pp. 172-190). London: Sage Publications.
- Guðbjörg Andrea Jónsdóttir et al. (2006). *Launamyndun og kynbundinn launamunur: Skýrsla unnin fyrir Félagsmálaráðuneytið*. Reykjavík: Félagsmálaráðuneytið and Capacent Gallup.
- Guðbjörg Andrea Jónsdóttir et al. (2008). *SFR: Launakönnun SFR*. Reykjavík: Capacent Gallup.
- Gyða Margrét Pétursdóttir. (2009). *Within the aura of gender equality: Icelandic work cultures, gender relations and family responsibility. A holistic approach*. Unpublished PhD thesis. University of Iceland, Department of Political Science.
- Lilja Mósesdóttir et al. (2006). *Evaluating equal pay in the Nordic countries: Final report of the project På sporet av likelön - Evaluating equal Pay – Mælistíkur á launajafnrétti*. Reykjavík: [Útgefanda ekki getið].
- Minde, G. T. (2007). Eldre samekvinners liv og helse og kollektivets helbredende kraft. *Nyhetsbrer: Senter for aldersforskning i Tromsø*, 2, 1-2.
- Vinnumálastofnun. (2010). *Stáða á vinnumarkaði: Júní 2010*. Reykjavík: Vinnumálastofnun.
- Þorgerður Einarsdóttir & Kristjana Stella Blöndal (2004). Kynbundinn launamunur: Umraðan um skýrðan og óútskýrðan launamun kynja í gagnrýnu ljósi. In Irma Erlingsdóttir (Ed.), *Fléttur II: Kynjafraði - kortlagningar* (pp. 247-271). Reykjavík: Centre for Women's and Gender Studies.
- Þorlákur Karlsson, Margrét Jónsdóttir, & Hólmfríður Vilhjálmsdóttir (2007). *Kvennanafn lækkar launin: Tilraun á mögulegum skýringum á óútskýrðum launamuni karla og krenna*. Reykjavík: Háskólinn í Reykjavík.

Félagsauður

Skilgreining og mæling

Sjöfn Vilhelmsdóttir
Gunnar Helgi Kristinsson

Robert Putnam gaf út rit sitt „Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy“ árið 1993. Síðan þá hefur hugtakið félagsauður unnið sér sess í ólíkum greinum félagsvísinda sem eitt af lykilhugtökum fræðanna. Áður höfðu að vísu félagsfræðingurinn James Coleman (1988) og franski heimspekingurinn Pierre Bourdieu (1986) unnið með svipaðar hugmyndir. Rætur umræðunnar hafa jafnvel verið raktar aftur til athugasemda franska stjórnspekins Alexis de Tocqueville (2003 [1835/40]) um lýðræði í Ameríku. Skilgreining, aðgerðabinding og mæling hugtaksins félagsauður er þrátt fyrir þetta óútkljáð efni, sem óneitanlega hefur staðið rannsóknum fyrir þrifum. Tilgangur þessarar greinar er að kanna leiðir til að skilgreina og mæla félagsauð og varpa ljósi á efnið með gögnum úr íslenskri rannsókn.

Skilgreining

Hlutverk skilgreiningar er að skera úr um hvort fyrirbæri sem er til umfjöllunar tilheyri ákvæðnum flokki fyrirbæra, sem síðan má stundum flokka nánar niður í undirflokkum. En skilgreiningar einar sér bæta engu við þekkingu okkar á heiminum (Popper, 1972, bls. 20-21). Mælikvarðinn á gagnsemi skilgreininga ræðst af því hversu vel þær reynast við að þróa kenningar og reynsluþekkingu.

Nákvæm aðgerðabundin skilgreining á félagsauði finnst ekki. Aðgerðabundin skilgreining (*operational definition*), eins og Hempel (1965, bls. 141) bendir á, greinir fyrirbærið sem er til skoðunar með einfaldri aðgerð frá öðrum fyrirbaerum. Slík skilgreining hentar rannsakendum, en ekki er sjálfgefið að skilgreining sem verður til við fræðilega þróun kenningar sé nothæf við rannsóknaraðstæður (Nagel, 1961, bls. 98). Sum hugtök byggja á flóknari hugtakaramma en svo að einföld aðgerðabinding sé möguleg. Hluti merkingar þeirra ræðst af tengslum við önnur hugtök sem líka geta verið óræð í þeim skilningi að nákvæm aðgerðabundin skilgreining er ekki þekkt.

Skilgreining hugtaksins félagsauður byggir á tvenns konar hefðum. Í annarri hefðinni er litið á félagsauð sem menningarlegt fyrirbæri, sem er miðlað með svipuðum aðferðum og öðrum slíkum fyrirbaerum í gegnum gildi og norm. Í hinni hefðinni er litið á félagsauð sem félagsgerðar (*structural*) fyrirbæri þar sem félagsleg tengsl og félagsnet veita einstaklingum og hópum aðgengi að björgum (*resources*).

Félagsauður sem menning

Félagsauður er samkvæmt ýmsum höfundum aðallega menningarlegt fyrirbæri. Menning, í félagsfræðilegum skilningi, samanstendur af „þeim gildum sem meðlimir félagshóps aðhyllast, normunum sem þeir fylgja og þeim efnislegu gaðum sem þeir framleiða“ (Giddens, 1989, bls. 31). Þannig skilgreinir Putnam (1993) félagsauð sem „þætti félagsskipunar, svo sem traust, norm og félagsnet, sem geta bætt skilvirkni samfélags með því að stuðla að samhæfðum athöfnum“ (bls. 167). Myndin sem

Putnam dregur upp er þannig af menningarlegu fyrirbæri (gildi, norm, félagsnet) sem skýri athafnir fólks (stúldi að samvinnu) og hafi í gegnum það bætandi áhrif á skilvirkni samfélags. Inglehart (1997) nálgast einnig félagsauð með menningarlegri skilgreiningu. Félagsauður samkvæmt honum er „menning byggð á trausti og umburðarlyndi, þar sem viðtæk net sjálfsboðastarfs og -tengsla (*voluntary associations*) myndast“ (bls. 188). Fukuyama (1995) telur að félagsauð megi skilgreina sem „tilvist ákveðinna óformlegra gilda eða norma sem deilt er af meðlimum hóps og gerir samvinnu milli þeirra mögulega“ (bls. 27).

Samkenni menningarlegra skilgreininga á félagsauði er að a) viss gildi skýra b) getu til sameiginlegra athafna sem c) leiðir oft til meiri skilvirkni þeirrar félagsheildar sem um ræðir. Rík tilhneiting er meðal þeirra sem aðhyllast menningarlegar skilgreiningar til að gera afleiðingar félagsauðs (t.d. samvinnu eða sjálfsboðastarf) að hluta skilgreiningarinnar. Þetta einfaldar ekki rannsóknir því erfitt verður að greina á milli fyrirbærисins sjálfss og hugsanlegra afleiðinga þess í reynsluathugunum. Augljóst er þó af skrifum um efnið að gildið alhæft traust (*generalized trust*) er kjarnahugtak menningarlegrar skilgreiningar félagsauðs. Traust, samkvæmt menningarlegum kenningum, gerir fólk kleift að vinna saman þrátt fyrir þau vandamál samvinnu sem eru vel þekkt úr kenningum leikjafræðinga, svo sem um valþróng fanganna (*prisoners dilemma*). Félagslegt eða alhæft traust byggir á þeirri væntingu að traust geti náð til fleiri en þeirra sem eiga bein samskipti á reglulegum grundvelli og geti mótað samskipti fjarlægari einstaklinga eða jafnvel þeirra sem eru alveg ókunnugir (t.d. Fukuyama, 1995; Putnam, 1993).

Á sama hátt er normið um gagnkvæmni samskiptareglu sem gengur út frá að til lengri tíma geti einstaklingar gert ráð fyrir að framlag þeirra til félagsheildarinnar skili sér, jafnvel þótt ekki sé fullkomin samhverfa milli framlags og umbunar einstaklings á hverjum tíma eða milli hverra tveggja einstaklinga sem eiga samskipti. Sé gagnkvæmni almenn regla leiðir hún til þess að einstaklingar upplifa traust ekki sem óskynsamlegan kost eða skaðlegan fyrir sig. Þannig mynda traust og gagnkvæmi grunnþættina í skilgreiningu á félagsauð sem menningarlegu fyrirbæri.

Félagsauður sem félagsleg tengsl

James Coleman (1988) nálgast hugtakið félagsauður með eilítið öðrum hætti en Putnam (1993). Coleman skilgreinir félagsauð þannig að hann samanstandi af eðli tengslu milli fólks (eða skipulagsheilda) en leiði ekki beinlínis af eiginleikum þeirra einstaklinga sem mynda tengslin. Félagsauður er þannig auðlind eða bjargir sem einstaklingar geta nýtt sér og er sameign þeirra félagslegu neta sem þeir tilheyra. Félagsauður er ekki menningarlegt fyrirbæri í þróngum skilningi, þ.e. byggir ekki á gildum og normum, heldur frekar bjargir sem einstaklingar geta virkjað í þeim félagslegu netum sem þeir tilheyra sér og sínum áhugamálum til framdráttar.

Coleman (1988) gerir tilraun til að þróa skilning á félagsauðshugtakinu sem er hvorki háð miðlun í gegnum félagsmótun (eins og e.t.v. má sakta menningarlegar kenningar um) né hagrænni skynsemi, sem tekur þróntg einstaklingsbundið sjónarhorn á samskipti. Coleman leitar í smiðju til Granovetters (1985) sem leggur áherslu á mikilvægi félagsbeðs (*embeddedness*) tengsla og samskiptaneta við þróun trausts og væntinga um hvernig normum verði fylgt (Coleman 1988, bls. 97). Félagsauðurinn felst, í þessum skilningi, í tengslum. Þau eru auðlind sem einstaklingar geta virkjað vegna aðildar sinnar að félagsnetum, en undirgangast um leið hið óformlega eftirlit þeirra og viðurlög ef normum er ekki fylgt. Félagsauður getur verið mismikill í einstökum félagsnetum, eftir því hvers eðlis þau eru og áhrif þeirra á traust og gagnkvæmni þar af leiðandi einnig mismunandi mikil.

Nálgun Colemans (1988) er skyld kenningum um félagsnet (*social network theory*) (Granovetter, 1982). Grunnurinn er a) einkenni félagslegs skipulags (félagsnets) sem leiðir í sumum tilvikum af sér b) viðhorf og reglur sem c) einstaklingar geta virkjað við að leysa úr vanda sameiginlegra athafna (*collective action problem*). Rannsóknarverkefnið, samkvæmt þessu, er að komast að því í hvers konar félagsnetum traust og gagnkvæmni verði til þar sem óháða breytan er gerð félagsnetsins fremur en þau gildi og norm sem einstaklingurinn kemur upphaflega með inn í netið. Höfundar eins og Bourdieu (1996) og Ostrom og Ahn (2003) standa að mörgu leyti nær nálgun Colemans en Putnams (sjá t.d. Siisiänen, 2000).

Samanburður skilgreininga

Viss vandi við samanburð felst í því að höfundar hafa tilhneigingu til að fjalla um félagsauð eins og inntak bæði menningarlegra og (félagslegra)tengsla skilgreininga sé hið sama. Þetta á ekki síst við um Putnam sjálfan, sem notar mikinn fjölda vísbendinga um tilvist eða þróun félagsauðs (Putnam, 2000). Það gæti hins vegar verið í þágu reynsluathugana að halda þessum skilgreiningum meira aðgreindum. Sjá yfirlit um samanburð á skilgreiningunum í töflu eitt.

Tafla 1. Samanburður menningar- og tengsla-skilgreininga

	Rætur félagsauðs	Birtingarmynd félagsauðs hjá einstaklingum	Afleiðing félagsauðs fyrir félagsnet	Félagslegar afleiðingar
Menningarleg skilgreining	Einkum félagsmótun	Samborgaralegar dyggðir sem byggja á trausti	Dregur úr vanda sameiginlegra aðgerða og félagslegum freistivanda	Meiri starfshæfni samfélaga
Tengsla-skilgreining	Reglur og norm félagsneta	Aðild að netum sem ráða yfir björgum	Dregur úr vanda sameiginlegra aðgerða og félagslegum freistivanda	Jákvæðar eða neikvæðar eftir eðli neta (bridging vs bonding)

Segja má að samkvæmt menningarlegri skilgreiningu sé félagsauður samfélags eins konar summa þess sem Putnam og félagar kalla „samborgaralegar dyggðir“ (*civic virtues*) sem ganga m.a. út á traust, heiðarleika og löghlýðni (Putnam, 1993, bls. 111). Slíkar dyggðir eru hin einstaklingsbundna birtingarmynd félagsauðs og leiða til betri árangurs samfélaga á hinum ýmsu sviðum, allt frá viðskiptum, stjórnámum og opinberri stjórnsýslu til heilbrigðis og hamingju. Samkvæmt tengsla-skilgreiningunni er félagsauðurinn hins vegar ekki bara jákvætt fyrribær. Þar sem tekst að leysa vanda sameiginlegra aðgerða getur niðurstaðan bæði orðið jákvæð á svipaðan hátt og Putnam gerir ráð fyrir, en einnig neikvæð í þeim skilningi að hún ýti undir skipulagða glæpastarfsemi og spillingu (sjá t.d. Portes, 1998; Rose, 1999). Ýmsir höfundar (sjá t.d. Woolcock og Narayan, 2000) greina á milli brúandi og bindandi félagsauðs í þessu samhengi, þar sem brúandi félagsauður greiðir fyrir samskiptum út fyrir þróngan hóp ættingja og vina, en bindandi félagsauður örvar samskipti innan slíks hóps en ekki út fyrir hann.

Mæling menningarlegs félagsauðs

Það er ekki svo að mælingar á félagsauði skiptist í two flokka samkvæmt kenningarlegri skilgreiningu á hugtakinu, þótt slíkt væri e.t.v. rökrétt. Erfiðleikar við aðgerðabindingu hugaksins hafa hins vegar leitt af sér mikla fjölbreytni í mælingum. Þar sem félagsauður verður til í „ósýnilegum“ samskiptum fólks og félagslegum tengslum er ekki hægt að mæla hann beint heldur þurfa mælingar að styðjast við staðgengla. Staðgenglar eru „breytur sem auðvelt er að vinna með því það er annað hvort þegar búið að mæla þær eða það er auðvelt að mæla þær“ (Paldam, 2000, bls. 631). Rannsóknir á félagsauð styðjast mjög oft við tölfræðileg gögn sem hefur verið safnað í öðrum tilgangi en að mæla félagsauð. Þar sem erfðalega hefur gengið að þróa aðferð sem nær að mæla alla þætti félagsauðs, samkvæmt kenningalegri skilgreiningu, hefur tilhneigingin verið að nota auðmælanlega staðgengla (Sabatini, 2009).

Styrkur hinnar menningarlegu nálgunar er að samkvæmt henni blasir tiltölulega beint við að nota viðhorfakannanir til mælinga, en þær eru vel þekkt og þróað mælitæki í félagsvísindum. Vinsældir kenningu Putnams má e.t.v. að einhverju leyti rekja til þess að hann útfærði hugmyndir Coleman með mælitækjum sem hentuðu þessum skilningi vel. Rannsóknir Putnams og þeirra sem vinna í svipuðum anda styðjast mikil við stöðluð tölfræðigögn sem bjóða upp á tiltölulega einfalda aðferð til að gera samburð á félagsauði milli samfélagshópa og/eða milli landa, auk þess að meta þróun hans yfir lengri tíma (sjá t.d. Knack og Keefer, 1997; van Deth, 2003).

Vandinn er hins vegar sa að í framkvæmd hefur verið tilhneiting til að fara nokkuð frjálslega með staðgengla við mælingar. Meðal staðgengla sem notaðir hafa verið til mælinga á menningar-félagsauði má nefna þátttöku, aðild að samtökum, lýðræðisleg viðhorf, umburðarlyndi og samkennd meðal fólks. Samkvæmt menningarlegri skilgreiningu ættu slík fyrirbæri hins vegar að vera afleiðingar samborgaralegra dyggða og félagsauðs fremur en hluti skilgreiningar eða mælingar. Rétt eins og jákvæð einkenni eru notuð sem dæmi um félagsauð eru glæpatíðni og spilling notuð sem vísbendingar um veikan félagsauð eða skort á honum (van Deth, 2003). Með því að gera afleiðingar félagsauðs hluta af mælingu á fyrirbærinu sjálfu er hætt við að tilgátuprófun verði marklaus.

Viss rök eru þannig fyrir því að einblína á traust sem kjarna félagsauðshugtaks sem byggir á menningarlegri skilgreiningu. Almennt er traust ein mest notaða aðferðin við að mæla félagsauð (Fidrmuc og Gérxhani, 2008; sjá einnig Knack og Keefer, 1997; Whiteley, 2000). Mælingin leitast við að meta alhæft traust meðal einstaklinga.¹ Oftar en ekki er stuðst við upplýsingar úr alþjóðlegum gagnasöfnum eins og *World Values Survey* og *European Social Survey*. Aðgengi að stöðluðum alþjóðlegum tölfræðigögnum um traust útskýrir vinsældir þess sem mælingar. Að nota traust í mælingum býður upp á tiltölulega einfalda aðferð til að gera samburð á félagsauði milli samfélagshópa og/eða milli landa, auk þess að meta þróun hans yfir lengri tíma. Það sem þessi mæliaðferð hefur helst verið gagnrýnd fyrir er að hún gefur sér að hægt er að yfirfæra uppsafnaðar upplýsingar um einstaklinga yfir á samfélagið í heild (sjá t.d. Paxton, 1999; van Deth, 2003). Einningi hefur verið bent á að það að nota alþjóðlega staðlaða spurningu um traust kunni að vera full einföld aðferð því hún nái hvorki til hinna mörgu vídda félagsauðs né mismunandi félagslegs og menningarlegs samhengis hans (Newton, 2001; Stone, 2001).

¹ Stundum er traust á stofnunum einnig notað sem vísbending um félagsauð, en það er að mörgu leyti vafasamt vegna þess að árangur stofnanna er háður margvíslegum þáttum sem eru ótengdir félagsauði í þessum skilningi.

Í sveitastjórnarkönnun² 2009 var alhæft traust í íslensku samfélagi mælt með því að leggja fyrir spurninguna: „Hvort finnst þér nær sanni að segja að flestum megi treysta, eða að aldrei megi vera of varkár í samskiptum við aðra?“ Um er að ræða alþjóðlega staðlaða spurningu sem hefur verið mikil notuð í spurningakönnunum *World Values Survey*. Niðurstöður mælingarinnar má sjá í töflu tvö.

Tafla 2. Mæling á alhæfðu trausti

Hvort finnst þér nær sanni að segja að flestum megi treysta, eða að aldrei megi vera of varkár í samskiptum við aðra?

Svör	Hlutfall	Gilt hlutfall
Flestum má treysta	27,8%	30,1%
Aldrei of varkár	64,4%	69,9%
Veit ekki	4,9%	-
Neitar að svara	2,9%	-
Samtals	100%	100%

Alhæft traust einkennir innan við þriðjung svarenda á Íslandi samkvæmt þessum gögnum, en fæstir svarendur virðast eiga erfitt með að svara spurningunni.

Mæling tengsla-félagsauðs

Mæling tengsla-félagsauðs er að ýmsu leyti vandasamari. Samkvæmt henni væri eðlilegt að líta framhjá viðhorfum og gildum við mælingu fyrirbærinsins sjálfs og einblína í staðinn á greiningu félagslegra tengsla og félagsnetsa. Í félagsfræði hafa verið þróaðar aðferðir til að greina félagsnet (*social network analysis*) (sjá t.d. Wasserman og Faust, 2009). Slíkar aðferðir félagsnetagreiningar henta vel við rannsóknir á félagsauð því með þeim er hægt að greina stærð, staðsetningu og þéttleika félagslegu netanna og meta styrkleika og tíðni samskipta innan þeirra (Stone, 2001).

Slíkar aðferðir lofa góðu en eru ekki jafn þróaðar eins og venjulegar úrtakskannanir. Þannig getur verið erfitt að álykta um alhæfingargildi og ýmis atriði sem varða eðli þeirra samskipta sem eiga sér stað í félagsnetum með aðferðum rannsókna á þeim. Stöðluð kort eru sjaldnast til af félagsnetum og oft þarf að nota snjóboltaúrtök eða hliðstæðar aðferðir til að finna aðila að netum. Þó er engin vissa fyrir því að góð mynd náist af netinu. Þar að auki getur gagnaöflun verið dýr og erfid í framkvæmd.

Þegar þéttleiki félagsnetsa er notaður sem staðgengill fyrir félagsauð miðast mælingin við að kortleggja umfang og meta tíðni félagslegra tengsla milli einstaklinga og hópa. Félagsleg tengsl geta bædi verið formleg eða óformleg þar sem þau formlegu eru tengsl sem einstaklingar mynda þegar þeir taka þátt í opinberum viðburðum eða félagastarfi meðan þau óformlegu eru tengslin sem einstaklingar mynda innan fjölskyldunnar, í vinahópum og á vinnustöðum. Paxton (1999) telur einnig æskilegt að kortleggja sérstaklega tengingar milli neta og milli einstaklinga í ólíkum netum því þesskonar kross-skurðartengingar myndi félagsauð sem hefur mestan ávinning fyrir samfélagið. Vandamálið við þessa mælingu er að upplýsingar um þéttleiki félagsnetsa segir hvorki til um það hvort einstaklingar og hópar hafi aðgang að björgum í gegnum félagsnet sín, né hvers konar björgum (sjá t.d. Finsveen og Van Oorschot, 2008). Enn

² Spurningakönnun með 6900 manna slembiúrtaki úr þjóðskrá; einstaklingar 18 ára og eldri af öllu landinu. Svörunin í könnuninni var 57%. Rannsóknin miðar að því að skoða 22 stærstu sveitarfélögum á Íslandi þar sem tæp 90 prósent þjóðarinnar býr. Úrtakið var lagiskipt með því að velja 300 manns til þátttöku úr hverju sveitarfélagi og síðan var tekið 300 manna útak fyrir íbúa utan sveitarfélaganna 22 (restin af landinu, um 10% þjóðarinnar). Við úrvinnslu gagna vöru svörin vigtuð miðað við íbúafjölda hvers sveitafélags. Könnunin var hluti af rannsóknarverkefni um íbúalýðraði undir stjórn Gunnars Helga Kristinssonar.

fremur gerir mæling um þéttleika félagsneta ekki greinarmun á eiginleikum félagsneta eða starfsemi félagasamtaka. Eins og Portes (1998), Paxton (1999), og Arneil (2006) hafa bent á er ekki sjálfgefið að félagsauðurinn sem verður til í félagsnetum leiði af sér gæði sem eru öllu samfélagini til framdráttar. Eitt skýrast dæmið um möguleg neikvæð áhrif félagsneta á samfélagið eru mafíuhópar, en mjög þétt félagsnet er einkennandi fyrir slíka hópa.

Vegna takmarkana félagsneta-greiningar er freistandi að leita staðgengla frekar en að greina netin sjálf nákvæmalega. Mæling getur byggt á því að spyrja einstaklinga um tíðni samskipta við ættingja, vini og nágranna sem og þáttöku þeirra og virkni í félagasamtökum. Auk þess eru félagaskrár samtaka oft notaðar til að meta formleg félagsleg tengsl og umfang félagaþáttöku.

Í sveitarstjórnarkönnumuninni 2009 var tíðni tengsla við ættingja, vini, nágranna og vinnufélaga mæld (dæmi um óformleg félagsleg tengsl) auk þess sem spurt var um þáttöku í starfi félagasamtaka (dæmi um formleg félagsleg tengsl). Niðurstöður mælinganna má sjá í töflum þrjú og fjögur.

Tafla 3: Tíðni óformlegra félagslegra tengsla

Hversu oft heimsækir þú eða talar við: ættingja, vini, næstu nágranna og vinnufélaga?

Tíðni: Tengsl:	Nær daglega	Einu sinni í viku	Nokkrum sinnum í mán.	Nokkrum Sinnum á ári	Einu sinni á ári eða sjaldnar	Samtals
Ættingjar	29,1%	40,2%	23,5%	5,8%	1,4%	100,0%
Vinir	26,4%	40,0%	26,0%	6,7%	0,9%	100,0%
Nágrannar	14,8%	27,4%	25,2%	13,6%	19,0%	100,0%
Vinnufélagar	21,0%	12,1%	20,4%	21,3%	25,2%	100,0%

Mælingin sýnir að Íslendingar eru í mestum tengslum við nánustu ættingja og vini sína en tíðni samskipta við nágranna og vinnufélaga er mun minni.

Tafla 4: Tíðni formlegra félagslegra tengsla (þátttaka í félagasamtökum)

Ertu virkur meðlimur, óvirkur meðlimur eða ekki meðlimur í félagasamtökum?

Tegund þáttöku	Hlutfall
Virkur meðlimur	63,8%
Óvirkur meðlimur	22,8%
Ekki meðlimur	14,1%
Samtals	100,0%

Tíðni formlegra samskipta mælt sem þátttaka í starfi félagasamtaka sýnir að um 86% svarenda segjast vera skrádir í félagasamtökum og að tæp 64% teljast vera virkir meðlimir, þ.e. hafa mætt á a.m.k. einn félagsfund á síðustu 12 mánuðum.

Samanburður mælinga

Sé það rétt, sem hér hefur verið haldið fram, að um sé að ræða tvö félagsauðshugtök, annars vegar menningarlegt og hins vegar tengslalegt, vaknar spurningin um hvers eðlis sambandið á milli þeirra sé. Ef veik tengsl eru milli menningarlegs-félagsauðs og tengsla-félagsauðs getur það stafað af tvennu. Annars vegar að raunverulega séu þetta lítið tengd fyrirbæri og hins vegar að mælingin á tengsla-félagsauði feli mismunandi eiginleika neta. Mögulegt er að alhæft traust tengist bara brúandi félagsauð en ekki bindandi félagsauð.

Ef sterkt samband er á milli menningarlegs- og tengsla-félagsauðs getur það stafað af ýmsu. Hugsanlegt er að það gæti veikt röksemdafærslu okkar fyrir því að um tvö aðskilin hugtök sé að ræða. Sennilegra er að það bendi til þess að um orsakasamband geti verið að ræða milli þessara tveggja fyrirbæra, eða að bæði stýrist af óþekktri þriðju breytu. Sú takmarkaða rannsókn sem hér er framkvæmd gefur ekki tilefni til að álykta um stefnu orsakasambands, ef um slíkt er að ræða. Það má bæði hugsa sér að alhæft traust skýri félagslega virkni, þá í samræmi við menningarlegan skilning á félagsauði, en einnig að jákvæð reynsla af félagslegrí virkni skýri alhæft traust, sem gæti samrýmt hvorri kenningunni sem er.

Til að mæla tengslin milli hugtakanna tveggja þurfti að aðlaga breyturnar um félagsleg tengsl svo haegt væri að meta fylgnina milli menningarlegs- og tengsla-félagsauðs. Breytan um tíðni tengsla við ættingja fékk heitið *þétt félagsleg tengsl*. Breyturnar um tíðni tengsla við vini, nágranna og vinnufélaga voru sameinaðar í eina breytu sem fékk heitið *laus félagsleg tengsl*. Þessar tvær breytur mæla sem fyrr tíðni óformlegra félagslegra tengsla. Breytunni þátttaka í félagasamtökum var umbreytt í tvær breytur sem fengu heitið *formleg þátttaka*, þar sem greint er á milli einstaklinga sem eru skráðir og ekki skráðir meðlimir í félagasamtökum, og *virk þátttaka* þar sem greint er á milli einstaklinga sem er, annars vegar, virkir í starfi félagasamtaka og, hins vegar, einstaklinga sem eru skráðir meðlimir en ekki virkir og þeir sem eru ekki skráðir. Þátttöku-breyturnar mæla sem fyrr tíðni formlegra félagslegra tengsla. Að lokum var búin til ein samsett breyta fyrir allar tengslabreyturnar sem fékk heitið *þéttleiki félagslegra tengsla*. Í töflu fimm má sjá niðurstöður mælingar um fylgni milli félagslegra tengsla og trausts.

Tafla 5. Fylgni milli félagslegra tengsla og trausts

Fylgni (β) alhæft trausts við:	Þétt félagsl. tengsl	Laus félagsl. tengsl	Formleg þátttaka	Virk þátttaka	Þéttleiki (samsett breyta)
	0,042*	0,023	0,108**	0,081**	0,098**
<i>N</i>	3594	3358	2807	2807	2648

*marktaekt miðað við 0,05 (tvíhliða)

**marktaekt miðað við 0,01 (tvíhliða)

Niðurstaða mælingarinnar er sú að lítil fylgni er á milli félagsauðs eins og hann er mældur samkvæmt menningarlegum skilgreiningum og tengslalegum skilgreiningum. Fylgni trausts við þétt félagstengsl og laus félagstengsl er mjög lítil. Það mætti að vísu skýra með tilvísun til þess að þessar mælingar á félagslegum tengslum tækju fyrst og fremst til þess sem kenningar um félagsauð kalla bindandi félagsauð. Samkvæmt því ætti hins vegar sambandið við formlega þátttöku að vera mun hærra og auk þess ætti virk þátttaka að hafa meiri tengsl við traust en formleg – en sú er ekki raunin. Stefna sambandsins er að vísu í rétta átt og styrkur eilítið meiri en milli trausts og þétttra og lausra félagstengsla, en tengslin eru of veik til haegt sé að verja þann skilning að traust og formleg eða virk þátttaka mæli eitt og sama fyrirbærið. Þótt sambandið sé

Félagsauður

tölfraeðilega marktækt skýrist það meira af miklum fjölda svarenda en styrk sambandsins.

Niðurstaða þessarar frumathugunar á tengslum menningarlegs og tengslalegs skilnings á félagsauði bendir til þess að frijótt rannsóknarefni geti verið að bera saman þessar tvær kenningar og skýringargildi þeirra fyrir þau félagslegu og pólitísku fyrirbæri sem kenningar um félagsauð hafa glímt við.

Heimildir

- Arneil, B. (2006). *Diverse Communities: The Problem with Social Capital*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bourdieu, P. (1986). The Forms of Capital. Í J. Richardson (ritstjóri), *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education* (bls. 241-258). Santa Barbara: Greenwood Press.
- Coleman, J. (1988). Social capital in the creation of human capital. *American Journal of Sociology*, 94, 94-120.
- Fukuyama, F. (1995). *Trust: The Social Virtues & the Creation of Prosperity*. New York: The Free Press.
- Fidrmuc, J. og Gérxhani, K. (2008). Mind the gap! Social capital, east and west. *Journal of Comparative Economics*, 36, 264-286.
- Finsveen, E. og van Oorschot, W. (2008). Access to resources in networks: A theoretical and empirical critique of networks as a proxy for social capital. *Acta Sociologica*, 51 (4), 293-307.
- Giddens, A. (1989). *Sociology* (2. útgáfa). Cambridge: Polity Press.
- Granovetter, M. S. (1982). The strength of weak ties: A network theory revisited. Í P. V. Marsden og N. Lin (ritstjórar), *Social Structure and Network Analysis* (bls. 105-130). Beverly Hills: Sage.
- Granovetter, M. S. 1985. Economic action, social structure and embeddedness *American Journal of Sociology*, 91, 481-510.
- Hempel, C. (1965). *Aspects of Scientific Explanation*. New York: The Free Press.
- Inglehart, R. (1997). *Modernization and Postmodernization: Cultural, Economic, and Political Change in 43 Societies*. Princeton: Princeton University Press.
- Knack, S. og Keefer, P. (1997). Does social capital have an Economic Payoff? A cross-country investigation. *The Quarterly Journal of Economics*, 112(4), 1251-1288.
- Nagel, E. (1961). *The Structure of Science*. London: Routledge.
- Newton, K. (2001). Trust, social capital, civil society, and democracy. *International Political Science Review*, 22(2), 201-214.
- Ostrom, E. og Ahn, T. K. (2003). *Foundations of Social Capital*. Aldershot: Edward Elgar Pub.
- Paldam, M. (2000). Social capital: One or many definition and measurement. *Journal of Economic Surveys*, 14(5), 629-653.
- Paxton, P. (1999). Is social capital declining in the United States? A multiple indicator assessment. *The American Journal of Sociology*, 105(1), 88-127.
- Popper, K. (1972). *Conjectures and Refutations* (4. útgáfa). London: Routledge.
- Portes, A. (1998). Social capital: Its origins and applications in modern sociology. *Annual Review of Sociology*, 24, 1-24.
- Putnam, R. (1993). *Making democracy work*. Princeton: Princeton University Press.
- Putnam, R. (2000). *Bowling alone*. New York: Simon & Schuster.
- Rose, R. (1999). Getting things done in an anti-modern society: Social capital Networks in Russia. Í P. Dasgupta og I. Seregedin (ritstjórar), *Social Capital: A Multifaceted Perspective* (bls. 147-171). Washington: World Bank.
- Sabatini, F. (2009). Social capital as social networks: A new framework for measurement and an empirical analysis of its determinants and consequences. *The Journal of Socio-Economics*, 38, 429-442.
- Siiäinen, M. (2000). *Two concepts of Social Capital: Bourdieu vs. Putnam*. Paper presented at ISTR Fourth International Conference, The Third Sector: For What and for Whom?". Trinity College, Dublin, Ireland, July 5-8, 2000 <http://www.istr.org/conferences/dublin/workingpapers/siiainen.pdf>
- Stone, W. (2001, febrúar). *Measuring social capital: Towards theoretically informed measurement framework for researching social capital in family and community life*. (Rannsóknarskýrsla Nr. 24). Melbourne: Australian Institute of Family Studies.
- Tocqueville, A. de. (2003 [1835-40]). *Democracy in America*. London: Penguin.

- van Deth, J. W. (2003). Measuring social capital: orthodoxies and counting controversies. *International Journal of Social Research Methodology*, 6(1), 79-92.
- Wasserman, S. og Faust, K. (2009) *Social Network Analysis: methods and applications*. New York: Cambridge University Press.
- Whiteley, P. F. (2000). Economic Growth and Social Capital. *Political Studies*, 48, 443-466.
- Woolcock, M. og Narayan, D. (2000). Social capital: implications for development theory, research, and policy. *The World Bank Research Observer*, 15(2), 225-249.

From gender equality to ‘equality of all’

Viewpoints from actors and subjects of equality work

Þorgerður Þorvaldsdóttir

The expansion of equality work, from a strict focus on gender equality to broader notions of ‘diversity’, ‘anti-discrimination’ or ‘human rights’ has created tensions and mixed feelings. This paper explores the pros and cons of such transformations, as well as ideas, practical or hypothetical, on how to proceed. The theoretical groundwork are feminist theories of intersectionality which explore how various social categories like race, ethnicity, nationality, class, disability, gender, age, sexuality, and correlated systems of oppression, intersect and in the words of Lykke (2005)¹ “intra-act” and mutually construct one another (Crenshaw, 1989, 1995; Verloo, 2006; Yuval-Davis, 2006, Þorgerður Þorvaldsdóttir, 2007). Moreover, Crenshaw’s (1995) notion of ‘political intersectionality’, which refers to the issue of conflicting and contradictory goals in equality work and Hancock’s (2007) threefold typology of a ‘unitary approach’, a ‘multiple approach’ and an ‘intersectional approach’ for studies of inequalities and how they are dealt with at the policy level turned out to be central for my analysis.

The focus is on equality discourses in Iceland. Therefore it is helpful to recall that two equality structures are in place. At the state level the equality machinery is still holding on to a unitary approach, i.e. a strict focus on gender equality, as was reconfirmed with The Act on the Equal Status and Equal Rights of Women and Men No. 10/2008 but the Center for Gender Equality is responsible for its administration. Several municipalities and some public institutions, however, have adopted ‘multiple approaches’ on the ground of the equality principle of The Constitution of the Republic of Iceland No. 33/1944 cf. Constitutional Act No. 97/1995, Article 65. A notable example thereof is the City of Reykjavik’s Human Rights Policy from 2006, but it provides an extensive, open ended list of categories on which discrimination is prohibited. To what extent ‘an intersectional approach’ has been applied within the Icelandic equality landscape, however, remains an open question.

In what follows some of the main arguments both for and against expansion as they were expressed in my data will be outlined. The first statement, “gender equality will be set aside” sums up the concern of many that if equality work is to be expanded, gender equality issues will be put on the back burner. This line of argument was contradicted by practical examples which revealed that an expanded equality policy had actually triggered new empathy and concerns. Related is the next line of reasoning, ‘the percentage argument’, which is founded on the firm belief of many that women are not a minority group, and ‘size matters’. The third section explores whether a focus on anti-discrimination signals a move from pro-active to re-active measures. To conclude I will try to visualize what the future holds for equality work by learning from past and present examples from home and abroad.

¹ Lykke (2005) draws upon the feminist physicist and philosopher Karen Barad (2003:815) when she emphasizes the importance of looking at how different sociocultural categories, ‘intra-act’, as opposed to ‘inter-act’, in order to see how social intertwining shapes the lives of individuals and groups.

Research data and methods

The paper draws upon three sources of research data. The groundwork are official equal opportunity documents, or ‘authoritative texts’ (Ferree, 2009), i.e. equality; acts, policies, plans, brochures, web-sides, speeches and reports, which both shape and portray the equality landscape under study. The second source of data is academic work, mostly writings of feminist scholars in the field of gender and equality studies. Those texts helped to initiate new questions and either confirm or contradict my own findings. More importantly they served as a window to the wider world, but the Icelandic discussions about expansion are just a fraction of a larger Western discourse that is not constrained by geographical boundaries.

The third set of data are 27 open interviews with three overlapping groups of people that map out the knowledge and concerns of both ‘agents’ and ‘subjects’ of equality work. The groups are: “Equality workers”, members of feminist movements, and spokespersons for various minority groups, i.e. immigrants, people with disability, LGBT people, and the elderly. The first group which I have labeled ‘equality workers’, needs further clarification. I chose that label because it enabled me to include, without making any distinction, those who work on gender equality and equality for all, also phrased as diversity, anti-discrimination or human rights work. Some of them worked full time or part time, on promoting gender equality and/or human rights, for the state run Centre for Gender Equality, for the large municipalities or for social movements. Others acted as paid or unpaid delegates in various equality committees; within public or private institutes and companies, as representatives of political parties at the municipalities, or as equality commissioners within the ministries. This turned out to be the largest group of interviewees.

Since the Icelandic equality domain is a small world I have chosen complete anonymity rather than pseudonym when I refer to my interviewees. What I do state however, is their social position at the time and the year of the interview. The time factor is important because my interviews were conducted over a period of six years (2004-2010) during which the equality landscape at home and abroad has undergone some drastic changes. So, while all of my interviewees responded to semi fixed questions about the expansion of equality work they had different premises. Those who were interviewed early on were merely responding to the idea of expansion, which was still at a hypothetical level as it had not yet been implemented in Iceland while those who were interviewed later on had the advantage of remarking on policies that already existed and they had experienced, either first hand as equality workers or as subjects of equality work.

“Gender equality will be set aside”

If we yield our equality matters of men and women into a larger machinery, then it only means, based on our long experience; less money, less attention, less resources, less end result.

(A women’s movement representative, 2007)

One of the most commonly expressed concerns in the expansion discourse, is that there is still too much left to do in terms of gender equality together with the fear that if equality work will be expanded gender equality, more precisely women’s issues, will be set aside, as something already over and done with. These concerns, which are far from being uniquely Icelandic (see Freidenvall, 2009; Woodward, 2008) were coupled with “the fear that the recognition of multiple inequalities will generate a ‘hierarchy of oppression’ in which different groups will fight over scarce recourses and institutional

access” (Squires, 2007, pp. 160). These beliefs, grounded in practical concerns, highlight an emerging “political competition” (Verloo, 2006) or hierarchization of inequalities, vividly phrased by Martinez as ‘Oppression Olympics’ (Ferree, 2009, p. 86, as cited in Martinez, 1993).

Many of the equality workers and women’s movements representatives that were interviewed from 2004-2010 firmly opted for a ‘unitary approach’ with gender as a primary category. They feared that if already limited funding and human resources devoted to equality work were to be split up among various minority strands, little progress would be made at any level. Moreover some maintained that the different inequality structures were so differently situated in terms of legal, political and social standing that to combine them all under one policy or institution alongside gender equality would do more harm than good for all.

These arguments clashed with the view that all inequality structures “are in fact rather similar” which was expressed by a few of my interviewees. Hence, a spokesperson for a minority group, interviewed in 2007, was very pleased with the changes that had occurred in Reykjavik and stressed the resemblance rather than the dissimilarity of the different equality claims. “These are naturally the same thoughts, regarding equality of men and women, and then equality of the disabled … of LGBT people, regarding ethnicity and so on.” What here is being emphasized is “the assumed similarity of inequality” (Verloo, 2006, p. 214) but the awareness of specificity and the need to acknowledge “different kinds of differences” (Yuval-Davis, 2006) appears to be missing.

Another line of reasoning which has often been used to legitimize the claim that all equality work should be a single entity’s responsibility is that it would guarantee that all the knowledge and experience acquired during 35 years of official gender equality work could be applied to other inequality strands as well. Some of the interviewees questioned the legitimacy of this argument and claimed that knowledge of gender equality was only transferable to a limited extent. Others feared that the imbalance in terms of existing knowledge and expertise between the different inequality structures would create multi-layered problems. Such concerns were expressed by an equality worker who delivered a comprehensive expert opinion when the equality act was under revision in 2006.

The status of all groups requires special knowledge. There is substantially more knowledge regarding gender equality than there is for minority groups. Hence, the danger is that it is not in the advantage of minority groups to merge with gender equality issues, which build on a long experience, concern everyone, and relate to big social movements, i.e. women’s movements. Homosexuals have for an example complained about the “intrusion” of gender equality in the general equality discourse. Others have worried that gender equality will be set aside and special knowledge in the field will not be applied. Still others have pointed out that totally unrelated issues are being mixed up, even though all have to do with human rights and equality of all citizens in society.

(Kristín Ástgeirsdóttir, 2006, p. 4, my translation)

Similarly, a former equality worker and a women’s movement representative, who was interviewed in 2008, pointed out that while a wealth of knowledge existed in terms of gender equality that was not the case with minority groups, i.e. on issues of ethnicity/race, sexuality, disability and age. Therefore she claimed it was necessary to build up sufficient knowledge within all fields before mixing all together, otherwise the other inequality issues would be set aside as too overwhelming, too many and too complicated. She concluded:

The reason that expansion is not such a good idea now is mainly twofold. First, in terms of gender equality, there is simply too much work still to be done there,

and we need to focus on that. And secondly, in terms of the other minority groups, there we haven't come far enough, so we should concentrate on gathering and creating new knowledge, and work efficiently within each subject category, and be willing to spend considerably on that in each case.

As an alternative she stated:

It might be beneficial if these different experts would work in more collaboration than they have previously done, in order to learn from one another, but that doesn't mean that they all have to work under one directive.

What she is proposing is a multiple approach where each equality strand is worked on separately, in order to develop proficiency and knowledge within each field. On that premise there is a ground for some kind of collaboration or teamwork where the different experts would join forces when needed. A women's movement representative had a similar vision in 2007.

In the ideal circumstances there would be a specific person who would be responsible for the work on gender equality, and then others would deal with the other groups in question. That is, a team of experts, that could work together and would be attentive to the needs of all the groups.

A pre-condition though is to guarantee that each subject field has secure funding and a legal and administrative setting in order to produce knowledge and efficiency. Unfortunately, that is not the case in Iceland today. The legal scholar Oddný Mjöll Arnardóttir (2009) thus pointed out, that when we reach outside the realm of gender equality, the legal protection is both fractured and weak. She insisted that in terms of non-discrimination laws Iceland is lagging far behind European countries it generally compares itself to. As for improvements she claimed that there were two equally valuable options – a comprehensive discrimination act – like the Swedish model (Diskrimineringslag (2008, p. 567), or several special acts that are tailored to serve the particular needs of each minority position in question. According to her, the current situation, however, is simply intolerable.

Women are not a minority group or the 'percentage' argument

Women are not a minority group. The equality discourse is not about the special needs of women, but that they should have the same opportunities as men. We should not define equality issues as "women's problems" and women as one of those 'trouble groups'.

(A women's movement representative, 2007)

The statement; 'women are not a minority group', became almost like a mantra that was stated over and over again, in my interviews and whenever I engaged in formal or informal conversations about my research topic. Consequently, people would argue that the equality discourse should not be about women's special needs, as if women were the problem in equality work, but about structural inequalities that women face in society, despite the fact that they constitute half of the population. To underscore these arguments the issue of percentages was oftentimes brought up, or the simple fact that "size matters" in equality work. A women's movement representative, interviewed in 2007, thus claimed that it mattered; "whether you are taking about half of society, or a group that approximately counts for 10%."

When a woman who had been active in the women's movement and/or been an equality worker at various sites for about thirty years, was asked to compare the current emphasis on diversity and the legendary attempts of women's movements in

the ‘70s and ‘80s to include the needs of all women across lines of class, education or age (both race and sexuality were non-issues in Iceland at the time) she stated:

It is no longer about reaching all women or all men, but about dividing us all up in groups and then say; we need to attend to this group and this group and this group, and then we need to attend to women. As if they are a minority group. And then men, we can no longer forget men.

Nevertheless, she was conscious of the fact that new emphases on diversity had come about because of drastic societal changes where differences in terms of nationality/ethnicity, sexuality, able-bodiness and religion have finally come to be a part of everyday life in Iceland. As an alternative she highlighted the need to recognize the intra-group differences among women and among men, instead of treating them like homogeneous groups:

We always have to look at things in context. While we are working on gender equality we also have to work on equal status of people of different races, or different social status, or different ability – physically and mentally. ... It is important that we don't mix it together. And that we don't say ... here is gender equality, and then it is equality between native Icelanders and immigrants, and here is equality between disabled and able-bodies, and so on. That is because women and men belong to all of these groups; gender is the common denominator. They are not just one group, but part of them all. I think that is important.

Contrary to fears about gender equality being set aside were harsh accusations which stated that feminists had monopolized the equality concept. A counter argument, which highlighted the principle of social justice over the claim that ‘size mattered’ was made by a spokesman from Samtökin ’78 The National Organization of Lesbians and Gay People in Iceland in 2007. He was highly skeptical about the development in equality work, and the ways in which the notion of equality had been monopolized for gender equality.

Equality is supposed to deal with equality of citizens. ... Therefore we can not establish one special court [Complaints Committee on Gender Equality]... then we need to establish another court for people of color, and another for different religions. ... I admit that [women] are a much larger group, but we cannot build justice on the impudence of the majority. Justice is not necessarily that the majority rules.

Conflicting nature of equality work

It is crystal clear that this approach is all about attending to different needs; of people of foreign background, of people with disability, it is about paying attention to their special needs, make it possible for them to have the same opportunities as others, and therefore it is of a slightly different nature than traditional gender equality work.

(An equality worker and a women's movement representative, 2007)

A fundamental issue which was brought up over and over again had to do with the very definition of equality work and what it should entail. At this point it is helpful to recall the three stages that gender equality work has gone through over the past 35 years or so, namely; equal treatment, positive action and gender mainstreaming. An equality worker, who was interviewed in 2004, thus agreed with the principle that equality work should be expanded to include minority groups, but she nevertheless expressed some doubts on how that could be worked out in practice. To make her

point she outlined two conflicting approaches, which from her viewpoint could not be compromised. On one hand she pinpointed the “expansion of the equality concept.” This approach focused on the beneficiaries of equality work, that is, which categories should fall under the rubric of equality work, but it can be summed up with the question “the equality of whom?” The alternative approach, which she had been emphasizing in her own work, can be phrased as “a broader vision of equality” since it referred to the diverse sectors of society that equality work should be affecting, which really is gender mainstreaming in practice. Here the focus was clearly on gender equality so instead of asking “equality of whom?” the question could be reformulated into “how far, deep and wide into various sector of society should equality work reach?” The former approach, commonly triggers re-active measures, while the latter, approach is more likely to prompt pro-active measures in equality work (Freidenvall, 2009). My interviewee doubted that the two approaches could be combined successfully. A similar dilemma concerning whether to focus on the subjects or objects of equality work, and what that would entail, was raised by Squires (2008) in relation to a recent UK transformation from a separate strand approach to a multiple approach with the creation of the Equality and Human Rights Commission in 2007 (Squires, 2008, pp. 53). The different nature of gender mainstreaming work and anti-discrimination approaches was also addressed by Woodward (2008), who is a Belgian scholar.

A focus on antidiscrimination does not necessarily attack the structures and values that underlie discriminatory behavior. A policy may be non-discriminatory, but this does not mean it will actively promote gender or any other equality. Gender mainstreaming in that respect is the stronger approach and is based on transforming collective relations rather than individual grievances.

(Woodward, 2008, p. 298)

At the EU level gender advocates like the European Women’s Lobby have expressed concerns that an exclusive anti-discrimination approach is taking EU’s equality work away from a more holistic or structural approach to fighting gender inequality. They worry that;

emphasis on anti-discrimination brings with it the risk of regressing to a mere equal opportunities approach that places the emphasis on the individual, neglects more structural strategies such as positive action and mainstreaming and gives insufficient tools to promote equality.

(Lombardo & Verloo, 2009, p. 489-490)

An Icelandic women’s movement representative, who was interviewed in 2007, also distinguished between traditional gender equality work, which is about societal transformations, and expanded versions which merely aim to “remove the thresholds.”

Visualizing the future

The problem of how to do the work should not hinder that it will be done. That is just something that needs to be solved. ... First we need to set the goals and then figure out how to reach them.

(A spokesman for a minority group, 2007)

I want to end this discussion on the status of equality work in Iceland with some thoughts on viable solutions for the future, based on local and international experiences. In terms of practical evaluations two equality workers from the city of

Reykjavík, where all equality work has been combined under a single policy and one administrative setting gave unexpected but positive feedback. They stressed the fact that gender equality was still the ruling factor, since the policy emphasized the need to pay attention to how the status of men and women within various minority strands might be different. An intersectional understanding was also presented as it acknowledged the need to recognize that many of the city inhabitants “belong to more than one of the groups it covers” (Reykjavíkurborg, 2006). This understanding was further highlighted in a brochure published in 2009 where the human rights policy was outlined in simple terms with practical examples. There the metaphor of gender equality as a red thread played a central role, both visually and verbally (Reykjavíkurborg, 2009).

The interviewees agreed that as a result of the expansion equality work had somehow been revitalized. The former one, interviewed in 2009, stated: “I believe that in reality you can get a sharper focus on gender equality by expanding the policy this way, because you receive more goodwill when you have taken more subject matters on board.” The latter, interviewed in 2010, also had a positive story to tell:

People find it exciting and can identify with various things that are stated there. For me that is a source of joy. I somehow felt that everyone was getting really tired of gender equality issues. It was as if a metal door was slamming, the moment gender equality was mentioned. But I feel that has changed with this mainstreaming emphasis and by intertwining everything.

In response to questions of whether or not, and then how, the state should follow the initiatives of the municipalities and expand the existing equality act and institutions, my interviewees expressed conflicting views. An equality worker and a feminist activist, who was interviewed in 2007 acknowledged her mixed feelings and the fear of going too far, too fast.

I find it really exciting to put it all together, but I am still scared stiff. And I am frightened of so many things. I believe this is totally the right approach, but I don’t know if society and the subject groups are mature enough to do this now.

This shouldn’t turn into some kind of hype, ‘oh, lets all do it’ without really knowing what it is that we are doing. We have authorized the policy, but we have not implemented it yet … I want be sure that we can go back, if this does not work out, if it turns out to be just a trend.

But when is society or the groups in question in fact ready, and how can we tell when that time has come? Should we just patiently wait for that to happen, or is it more efficient to initiate changes, and thereby force society and all the actors involved to simply move forward and adjust to the new system. When responding to the same question an equality worker who was interviewed in 2010, stated more boldly:

If we had all the time in the world, then I would say, let’s wait and see how this works out here and now. But then again we never have all the time in the world, so I do think it is right to just have the guts to change things. …

The alternative is to make specific laws about this and that group, but then you are somehow working with many acts and thereby you somehow lose the synchronization of it all. I somehow don’t think that is a wise move either. So yes, I do think that the state government should take the route, but then I am not entirely convinced. … I don’t think there is any one right thing to do.

An in-between alternative, which was in fact proposed by some of my interviewees, was the idea of several separate equality acts, but one administrative setting with a

team of experts that would cooperate and join forces when needed. It corresponds to the Norwegian model which came into force in 2006 with an Equality and Anti-discrimination Ombud that enforces four different acts, (LOV 2005-06-10 No. 40). In Iceland the expansion discourse is awaiting at the threshold in the form of two European directives. Those are the Race Equality Directive (2000/43/EC) which implements the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin and the Employment Framework Directive (2000/78/EC), which implements the principle of equal treatment in employment and training only, irrespective of religion or belief, sexual orientation, age, and disability (see Lombardo and Verloo, 2009, p. 480). A governmental committee that was appointed to decide how to initiate the directives suggested, along the lines of the Norwegian model, that a special employee, in charge of those issues should be stationed at the Center for Gender Equality. Moreover, it proposed that all the inequality grounds listed in the two directives should enjoy the same level of protection (Félags- og tryggingamálaráðuneyti, 2008). In September 2010, however, these propositions had not yet been implemented, and consequently, the two directives were still absent from the Icelandic legislation.

References

- Act on equal status and equal rights of women and men No. 10/2008.*
- Reykjavíkurborg. (2006). *The city of Reykjavik's human rights policy*. Retrieved July 30, 2006, from http://www.reykjavik.is/DesktopDefault.aspx/tabcid-1122/1712_read-2428
- Crenshaw, K. (1989). Demarginalizing the intersection of race and sex: A black feminist critique of antidiscrimination doctrine, feminist theory and antiracist politics. *University of Chicago Legal Forum*, 139-167.
- Crenshaw, K. (1995). Mapping the margins: Intersectionality, identity politics, and violence against women of color. In K. Crenshaw, N. Gotanda, G. Peller & K. Thomas (Eds.), *Critical race theory. The key writings that formed the movement* (pp. 357-383). New York: The New Press.
- Diskrimineringslag*. (2008:567). Retrieved September 20, 2010, from <http://www.do.se/sv/Om-DO/Lagtexter/Diskrimineringslagen/>
- Ferree, M. M. (2009). Inequality, intersectionality and the politics of discourse. Framing feminist alliances. In E. Lombardo, P. Meier & M. Verloo (Eds.), *The discursive politics of gender equality: Stretching, bending, and policy-making* (pp. 86-104). New York: Routledge.
- Freidenvall, L. (2009). *Institutionalising intersectionality in Sweden - from pro-active to re-active measures?* Paper presented at the ECPR Joint sessions of Workshops in Lisbon.
- Hancock, A.-M. (2007). When multiplication doesn't equal quick addition: Examining intersectionality as a research paradigm. *Perspectives on Politics*, 5(1), 63-79.
- Kristín Ástgeirsdóttir. (2006). *Endurskoðun jafnréttislaga 2006*. Unpublished statement sent to the Equality laws revision committee on 13. September 2006. Félagsmálaráðuneytið. Do. 022-11
- Lombardo, E., & Verloo, M. (2009). Institutionalizing intersectionality in the European Union? *International Feminist Journal of Politics*, 11(4), 478-495.
- Lov om Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda (diskrimineringsombudsloven)*. LOV 2005-06-10 No. 40. Retrieved September 20, 2010, from <http://www.lovdata.no/cgi-wift/ldeles?doc=/all/nl-20050610-040.html>
- Lykke, N. (2005). Nya perspektiv på intersektionalitet. Problem och möjligheter. *Kvinnoretskapslig tidskrift*, 2-3, 7-17.
- Reykjavíkurborg. (2009). *Mannréttindastefna Reykjavíkurborgar*. Reykjavík: Höfundur.
- Oddný Mjöll Arnardóttir. (2009). *Löggjöf gegn mismunun - mögulegar umbætur*. Paper presented at the Conference on Laws on Discrimination in Iceland.
- Félags- og tryggingamálaráðuneyti. (2008). *Skyrsla starfshóps um tilskipanir Evrópusambandsins um bann við mismunun*. (2008). Retrieved September 23, 2010, from http://www.felagsmalaraduneyti.is/media/acrobatskjol/Skyrsla_Tilskipanir_Evropusambandsins_-_bann_vid_mismunun.pdf
- Squires, J. (2007). *The new politics of gender equality*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Squires, J. (2008). Intersecting Inequalities: Reflecting on the Subjects and Objects of Equality. *The Political Quarterly*, 79(1), 53-61.
- Stjórnarskrá Íslands* nr. 33/1944 [The Constitution of the Republic of Iceland No. 33/1944.
- Stjórnskipunarlög* nr. 97/1995 [Constitutional Act No. 97/1995].
- Verloo, M. (2006). Multiple Inequalities, Intersectionality and the European Union. *European Journal of Women's Studies*, 13(3), 211-228.
- Woodward, A. E. (2008). Too late for gender mainstreaming? Taking stock in Brussels. *Journal of European Social Policy*, 18(3), 289-302.
- Yuval-Davis, N. (2006). Intersectionality and Feminist Politics. *European Journal of Women's Studies*, 13(3), 193-209.

Þorgerður Þorvaldsdóttir. (2007). Jafnrétti fyrir alla. In Gunnar Þór Jóhannesson (Ed.), *Rannsóknir í félagsvísindum VIII* (pp. 403-414). Reykjavík: Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands.

