

# Lokala utfall av den offentliga sektorns omvandling

LENA GONÄS, SUSANNE JOHANSSON & INGERT SVÄRD

## 1 Svensk arbetsmarknad i omvandling

Vad händer med kvinnors arbete när den offentliga sektorn omvandlas? I vårt forskningsprojekt om strukturomvandling inom offentlig sektor har vi ställt oss den frågan. Här kommer vi att diskutera vissa resultat från vårt arbete. Tidsperioden som studerats är i huvudsak 1990–1993 med undantag för viss statistik som sträcker sig till och med 1994.<sup>1</sup> Studien tillämpar ett samhällsgeografiskt perspektiv, vilket innebär att vi eftersträvat ett helhetsperspektiv där studieobjekten innefattar såväl det övergripande samhällssystemet som den enskilda människan. För att förstå samhällsutvecklingen menar vi att det är nödvändigt att länka de nationella förändringarna till de regionala och lokala nivåerna (jämför Berger, red., 1991). Fokus är riktat mot strukturomvandlingens effekter på kvinnors arbetsmarknad.

I början av 1990-talet inträffade stora omvälvningar på svensk arbetsmarknad. Arbetslösheten steg snabbt, från en och en halv procent 1990, till över åtta procent år 1995. Utvidgas arbetslöshetsdefinitionen till att omfatta dem som deltog i arbetsmarknadspolitiska stöd, dem som var deltidsarbetslösa eller dolt arbetslösa år 1995, ingår en femtedel av alla kvinnor och en sjättedel av alla män i vuxen ålder i denna grupp. (Gonäs & Spånt, 1996).

Männens sysselsättningsnivåer började att sjunka under 1990-talets första år vilket hade till följd att det mitt under den djupa lågkonjunkturen år 1993 uppstod en situation där sysselsättningstalen för kvinnor och män i olika åldersgrupper blev i det närmaste identiska. Kvinnornas sysselsättning var i krisens inledning förhållandevis

---

<sup>1</sup> Projektet har finansierats av Arbetsmiljöfonden, sedermera Rådet för arbetslivsforskning och påbörjades med en studie av nedläggningen av Skolöverstyrelsen och fyra länskolnämnder. Efter två år utvidgades projektet till att omfatta även omvandlingen inom kommuner och landsting. Se Gonäs, Johansson & Svärd *Vad händer med kvinnors arbete när den offentliga sektorn skär ned?* Arbetslivsinstitutet. Undersökningsrapport 1995: 22. Stockholm 1995.

stabil. Export- och byggnadsindustrin, med en hög andel manlig arbetskraft, berördes först av konjunkturnedgången. Samtidigt började den statliga sektorn att omorganisera och bolagisera stora delar av den affärsdrivande verksamheten, där en hög andel av de anställda var män. Järnväg, post och televerk var de verksamheter som främst berördes. Därefter följde nedgången i den privata tjänsteproduktionen som berörde både kvinnor och män. Uppsägningarna inom de s.k. välfärdssektorerna, undervisning, omsorg samt hälso- och sjukvård, har skett i olika omgångar från år 1990 och framåt och främst berört kvinnors sysselsättning.

Förklaringarna till skillnaderna på arbetsmarknadsförändringarna för kvinnor och män står till stor del att finna i existerande segregationsmönster på arbetsmarknaden. Segregationen i både dess horisontella och dess vertikala dimensioner påverkar dessa skillnader. Såväl svensk som internationell forskning har diskuterat orsakerna till de olikartade sysselsättningsmönstren som utvecklas för kvinnor och män över konjunkturcykeln (se t.ex. Borchorst, 1984; Rubery, red., 1988; Forsberg, 1989; Gonäs, 1989, 1992; Humphries & Rubery, red., 1995; Nyberg, 1995). Samtidigt är det viktigt att poängtera att de bakomliggande orsakerna till sysselsättningsförändringarna inom exportindustri och offentlig verksamhet är av olika karaktär. Omvandlingen inom den offentliga sektorn är en långsiktig och strukturell anpassning till starkt förändrade ekonomiska förutsättningar. Kraven på budgetsanering och en sänkning av de offentliga verksamheternas

andel av produktionsutrymmet ligger långsiktigt fastlagda i den ekonomiska politiken och inte minst genom medlemskapet i EU och strävandena att uppfylla konvergenskraven till EMU.

Under tidigare lågkonjunkturer och omvandlingsperioder har könssegregationen delvis tjänat som ett skydd för stora kvinnogrupper. Anita Nyberg påvisar detta i en uppsats rörande perioden 1987 till 1993 (Nyberg, 1995). Nybergs resultat pekar på en minskad segregation, dvs. jämnare fördelning av kvinnor och män inom olika sektorer och yrken. Kvinnors sysselsättning har blivit mer koncentrerad till traditionellt kvinnodominerade sektorer medan männens sysselsättning blivit mer utspridd över olika sektorer och yrken (se även Gonäs och Spånt, 1996). Yrkessgregationen förändras långsamt, sannolikt främst beroende på att männen ökar sina andelar inom traditionellt kvinnodominerade områden. Många kvinnor i stora kvinnodominerade yrkesområden i de offentliga verksamheternas bas kommer att förlora sina arbeten i ett läge där den ekonomiska politiken kräver fortsatta åtstramningar av de offentliga utgifterna. Samtidigt pekar arbetsmarknadsutvecklingen på att andra kvinnogrupper stärker sin konkurrensförmåga på arbetsmarknaden, genom

att unga högtbildade kvinnor bryter in i tidigare mansdominerade yrkesområde (se t.ex. Blomqvist, 1995). Utvecklingen rymmer flera motstridande utvecklingstendenser.

### *Syfte och frågeställningar*

I projektet har vi studerat effekter av omvandlingen inom offentlig sektor på kvinnors situation på arbetsmarknaden och mer specifikt inom ett urval lokala arbetsmarknader. Vi har behandlat organisationsförändringar inom utbildning, vård och omsorg. När det nu sker en samtidig förändring inom de mans- och kvinnodominerade sektorerna på arbetsmarknaden borde det finnas öppningar för ändrade könsrelationer. Hur pass "hållfast" är svenska kvinnors arbetsmarknadsförankring? Klarar de kvinnor som sägs upp att finna nya arbeten, och i så fall vilka? Går de vidare inom den offentliga sektorn, eller över till privat verksamhet, till arbetslöshet eller lämnar de arbetsmarknaden helt? Vilka effekter har decentraliseringen av beslutsfattandet på de lokala arbetsmarknadernas funktionssätt?

Det är dessa frågor vi kommer diskutera i denna uppsats. Med hjälp av kartserier och exempel från olika fallstudier kommer vi att visa hur den offentliga arbetsmarknaden ändrats i och med 1990-talets styr- och regelförändringar.

### *Offentliga sektorn i omvandling*

Tillgången på och omfattningen av välfärdstjänster varierar stort över landet (se vidare avsnitt 4). Det finns en parallell till den arbetsdelning som iakttagits inom industrin med arbeten med högre kvalifikationskrav i större städer och lägre kvalifikationskrav i de mer perifera delarna av riket. (Jfr. Gunnel Forsbergs artikel i denna antologi.) Efterfrågan på vård och omsorg påverkas av befolkningens storlek och sammansättning. På en ort med en hög andel äldre och/eller barn krävs det ett stort utbud av vård och omsorgstjänster. Lokalisering av offentlig tjänsteproduktion är dessutom avhängig politiska beslut, både på nationell och lokal nivå. Skatteinkomster, avgifter och statsbidrag är naturligtvis även de avgörande för den kommunala verksamheten.

I och med 1990-talets reformer och lagändringar har en rad förändringar genomförts i den offentliga sektorn. De mest genomgripande med relevans för denna studie är:

- övergång från regelstyrd till resultatorienterad verksamhet
- övergång från detaljreglerade till mer generella statsbidrag

- kommunerna har fått ansvar för allt fler verksamheter genom huvudmannaskapsförändringar, överflyttning och delegering av verksamheter från statlig till kommunal nivå
- lagen om offentlig upphandling innebär att kommunerna måste konkurrensutsätta minst 20 procent av verksamheten
- att det offentliga monopolet på vissa offentliga verksamheter har upphört och etableringsfrihet råder inom omsorg, vård och undervisning.
- lag- och regelförändringar i samband med EU-medlemskapet främst i den svenska statsförvaltningen

Därtill kommer de ekonomiska politiska besluten:

- ingen nominell ökning av statsbidragen till kommunerna under resten av 1990-talet samt
- ett tak för de kommunala utgiftsökningarna

Beslut om ett nytt statsbidragssystem fattades i juni 1992.

Systemet består av tre delar:

- en inkomstutjämnning där alla kommuner garanteras en minsta inkomstnivå, f.n. ca 126 procent av medelskattkraften i riket;
- ett strukturellt tillägg/avdrag med avseende på kostnader och behov;
- tillägg för befolkningsminskning.

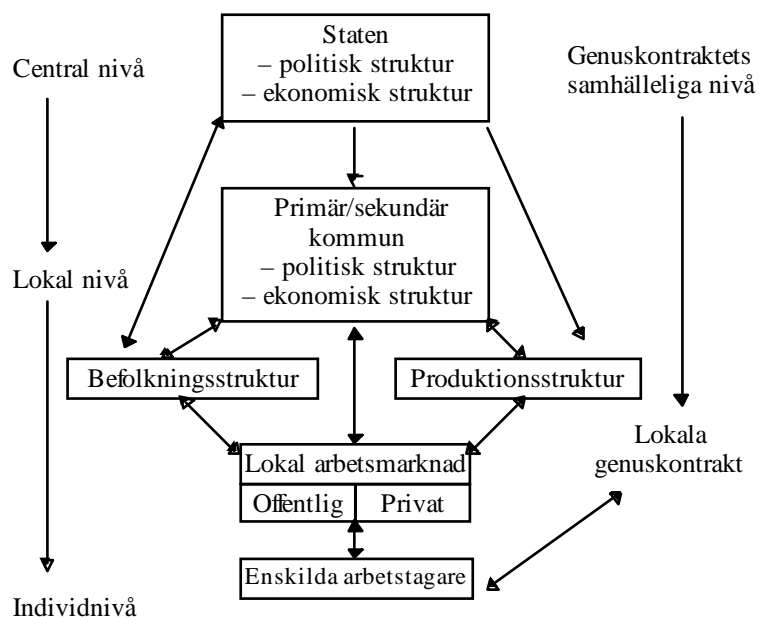
Den omfördelning som görs utifrån strukturellt betydande skillnader sker helt mellan kommunerna utan bidrag från staten – får en kommun mer får en annan mindre. De offentliga finanserna har hittills stärkts genom neddragningar av de offentliga utgifterna. Denna utveckling kommer att fortgå och innebär med stor sannolikhet ytterligare sysselsättningsminskning inom sektorn (se t.ex. SOU 1996:54).

Hur kommunerna väljer att anpassa verksamheten efter de nya villkoren påverkar naturligtvis efterfrågan på arbetskraft. Även om nedskärningarna inom offentlig sektor kan ses som ett generellt fenomen, där 90 procent av landets 284 kommuner hade en negativ sysselsättningsutveckling inom offentlig förvaltning åren 1990–1993, så varierar storleken och graden av förändring kraftigt från kommun till kommun. Detta påverkar naturligtvis tillgången på arbetstillfällen på de lokala arbetsmarknaderna och framförallt kvinnors möjligheter till förvärvsarbete.

## 2 Omvandling på olika geografiska nivåer

Med nedanstående figur som utgångspunkt kommer vi att sammanfatta studiens teoretiska referensram och diskutera effekter av strukturomvandlingen inom offentlig sektor på olika nivåer.

Figur 2.1 Analysmodell



### Den centrala nivån

Trots en ökad grad av decentralisering sätter staten upp ramar och mål för den kommunala verksamheten inte minst genom statsbidragen. Även den centralt beslutade arbetsmarknadspolitiken och de offentliga åtagandena vad gäller reproduktionssfären är av stor betydelse för hur offentliga sektorn fungerar som arbetsmarknad.

### Kommunal nivå – den primära och sekundära verksamhetens produktionsstruktur

Tanken på den svenska staten<sup>2</sup> som ensam producent av välfärdstjänster (omsorg, vård och undervisning) har alltmer ifrågasatts. Det offentliga monopolet är avskaffat och offentlig verksamhet konkurrensutsätts (utom det som rör myndighetsutövning och rikets säkerhet) (Ds 1992:108; SOU 1993:74). För att kommunernas och

<sup>2</sup>När "staten" används utan efterföljande sektor åsyftas staten på nationell nivå, ofta i betydelsen välfärdsstaten.

landstingens verksamheter ska kunna prövas i konkurrens krävs en organisationsförändring till mer marknadsanpassade förhållanden. Hur omfattande och genomgripande dessa organisationsförändringar kommer att bli avgörs i stor utsträckning av politiker i respektive kommun (Ds 1992: 108). Det generella statsbidraget till kommunerna leder till ett betydligt större beslutsutrymme för politiker på lokal och regional nivå, vilket i sin tur troligen leder till större lokala skillnader i omfattning och kvalitet på tjänsterna. Detta innebär att nya förutsättningar skapats för att forma lokalt anpassade lösningar för olika verksamheter. De lokala arbetsmarknaderna kommer därigenom att präglas av vilka produktionsformer kommunen/landstinget väljer samt valet av omfattning och kvalitet på dessa.

Enligt von Otter och Saltman finns fyra metoder för organisation av hälso- och sjukvårdsverksamhet (inklusive välfärdstjänster inom omsorg och undervisning). Dessa redovisas i figuren nedan.

Figur 2.2 Metoder för organisation av välfärdstjänster<sup>3</sup>

|                          |          |                             |  |
|--------------------------|----------|-----------------------------|--|
|                          |          | efterfrågan<br>(konsumtion) |  |
|                          |          | marknad                     | kontroll                                 |
| tillgång<br>(produktion) | marknad  | 1. marknaden                | 2. blandad marknad                       |
|                          | kontroll | 3. offentlig<br>konkurrens  | 4. parlamentarisk/<br>byråkratisk modell |

Organisationen av hälso- och sjukvården i Sverige, och även till stor del i Storbritannien, har tidigare byggt på en parlamentarisk/byråkratisk modell (box 4 i figuren) dvs. en starkt centralt styrd organisation där politikerna formulerade detaljerade mål och ekonomiska ramar för respektive verksamhet. Målen för verksamheterna var de primära, dvs. de ekonomiska ramarna styrdes i stor utsträckning av målen (von Otter, 1989 i red. Kronvall 1989; Johansson 1992). Det var en toppstyrd organisation, med stark hierarki, där ingen hänsyn togs till brukarnas eller personalens intresse och val. Utrymmet för egna lösningar på respektive klinik, daghem etc. var obefintligt (Saltman & von Otter, 1992).

<sup>3</sup> Figuren är hämtad ur boken "Valfrihet som styrmedel" av Saltman och von Otter, s. 73. Dock har vissa ändringar gjorts för att underlätta redovisningen.

En marknadsstyrd organisation av hälso- och sjukvård (box 1 i figuren) har ett mycket stort inslag av privata intressenter på marknaden för hälso- och sjukvård. Andelen statligt ägda och finansierade vårdinrättningar och sjukhus är få och staten har en mycket liten kontroll över hälso- och sjukvård i privat regi eftersom den är helt privat finansierad, ofta genom privata hälso- och sjukvårdsförsäkringar (Saltman & von Otter, 1990).

Offentlig konkurrens (box 3) innebär att det råder konkurrens mellan landstingets/kommunens olika producenter, dvs. daghem, kliniker, servicehus etc. Alla producenter finns inom kommuner eller landsting, men fungerar som små företag med budget- och verksamhetsansvar. Valfrihet för brukaren är det primära syftet med denna modell. Varje patient, elev, dagisbarn ska alltså själva få välja det sjukhus, den skola eller det daghem man vill bruka och utifrån det får enheterna sina ekonomiska ramar (Saltman & von Otter, 1990; 1992).

Det som skiljer blandad marknad (box 2) från offentlig konkurrens är att blandad marknad även anlitar privata serviceleverantörer och att upphandling av tjänster sker på en marknad där både offentliga producenter och privata konkurrerar om kontraktet. Modellen – blandad marknad – fokuserar på kostnaderna i första hand. Det är styrelsen som fattar besluten om vilka som ska utföra befintliga tjänster vilket leder till ett mindre brukarinflytande (Saltman & von Otter, 1992; 1990). I både blandad marknad och offentlig konkurrens sker en upphandling av tjänster i konkurrens. Kontrakt skrivs med de producenter som väljs ut av beställarna, där mål och ekonomiska ramar anges. Beställarna är i detta fall politiker och deras tjänstemän (se bl.a. SOU 1993:73; Balmér m.fl., 1992; Ds 1989:10).

Det är främst de två sist redovisade modellerna, blandad marknad och offentlig konkurrens, som varit förebild vid omorganisationen av kommunal/landstingsverksamhet i Sverige under de senaste åren. För att dessa modeller ska fungera krävs en omfattande decentralisering av beslutsfattandet och budgetansvaret, vilket genomförts de tio senaste åren. Idag har nästan alla landsting/kommuner infört någon form av resultatenheter eller prestationsbudget på t.ex. kliniknivå. Personalen har nu, anses det, större möjligheter att påverka sin arbetssituation och samtidigt blivit medveten om kostnader, vilket tros leda till att personalen blir försiktigare med de ekonomiska resurserna (se bl.a. Gonäs, Johansson & Svärd, 1995; Jönsson & Rehnberg 1992; Johansson, 1992; Brulin & Nilsson, 1994). Oberoende av vilken organisationsmodell kommunen/landstinget väljer att använda kommer den nya organisationen att påverka den lokala arbetsmarknaden på både lång och kort sikt. I den ena modellen, blandad marknad, finns utrymme för privata arbetsgivare, medan den

andra modellen, offentlig konkurrens, inte ger samma möjligheter. I båda fallen skrivs kontrakt med viss löptid och de kontraktsanställda kan vara säkra på sysselsättning bara så länge kontraktstiden löper, ofta ett eller två år.

### *Befolkningsstruktur*

Statsbidragen till kommunerna varierar som en följd av demografiska förhållanden. Befolkningens ålderssammansättning förklarar en stor del av de strukturella kostnadsskillnaderna mellan kommunerna. En hög andel unga respektive en hög andel äldre i befolkningen leder ofta till ett stort behov av välfärdstjänster. Behovet av barnomsorg beräknas på grundval av antal barn i kommunen och förvärvsfrekvens hos den vuxna befolkningen.

I äldreomsorgen vägs pensionärernas socioekonomiska status in såväl som merkostnader för långa resor för hemtjänsten i glesbygdsområden. Kostnader för individ- och familjeomsorg grundas på ”indirekta orsakssammanhang”, t.ex. andelen ensamstående kvinnor med barn. Grundskolans omkostnader bestäms bl.a. av andelen barn, omfattning på hemspråksundervisning, skolskjutskostnader osv.

### *Välfärdstjänsternas betydelse för den lokala arbetsmarknaden*

Den lokala arbetsmarknaden formas av faktorer som lokal näringslivsstruktur, arbetskraftssammansättning, kvinnlig förvärvsfrekvens, andel i offentlig sektor samt lokal arbetsmarknadspolitik. Den offentliga sektorn som arbetsmarknad påverkas bl.a. av förändringar i befolkningens sammansättning, förändringar i välfärds- och arbetsmarknadspolitik. När personalnedskärningar görs inom kommunal barnomsorg minskar efterfrågan på barnskötare om ingen alternativ omsorg till den kommunala finns på marknaden. Görs dessutom personalnedskärningar utan nämnvärd hänsyn till efterfrågestrukturen blir följderna kvalitetsförsämringar och försämrade arbetsförhållanden för den kvarvarande personalen. Tillgången på kvinnlig arbetskraft har hittills haft stor betydelse för omfattningen och kvalitet på dessa tjänster, en viktig förutsättning i det vi valt att kalla genuskontraktets samhälleliga nivå (se vidare avsnittet med denna rubrik, samt även Gunnel Forsbergs artikel).

### *Den enskilde arbetstagaren*

Att vara förankrad på arbetsmarknaden innebär att ha en säker position och att ha flera alternativ att välja mellan. När en man eller



en kvinna förlorar sitt arbete är det flera faktorer som spelar in för att han eller hon ska återfå förankringen på arbetsmarknaden. Den lokala arbetsmarknaden består av alla arbetsgivares efterfrågan på arbetskraft och alla arbetssökande lokalt. Den arbetssökandes bakgrund ifråga om utbildning, erfarenhet och yrkestillhörighet måste stämma överens med arbetsgivarens behov.

Vid en omstrukturering förändras ofta arbetsmarknaden så att en ny sorts kunskap och kompetens efterfrågas. Möjligheterna för den enskilde individen att klara sig igenom den omfattande strukturomvandling som sker inom den offentliga arbetsmarknaden idag är därför till stor del en fråga om huruvida arbetstagarens kunskap och kompetens är efterfrågad och överensstämmer med de nya organisationernas behov.

### *Genuskontraktets samhälleliga nivå*

Många internationella och svenska feministiska forskare har försökt peka på skillnader i förhållandet mellan män–välfärdsstaten och kvinnor–välfärdsstaten (Davies & Esseveld, 1991; Eduards, 1991; Gonäs, 1994, 1995; Hirdman, 1990, 1994; Lewis, 1993). När det talas om välfärdsstaten och välfärdsstatens kris i den offentliga och vetenskapliga debatten så sker det utifrån en rad alternativa utgångspunkter. Det finns de som utgår från att män och kvinnor har lika stor del av välfärden och på samma villkor. Andra påstår att kvinnor har gått från ett beroende av den enskilde mannen till ett beroende av staten, med den explicita meningen att kvinnor har ett större beroende av den offentliga sektorn än männen. Vidare anser en del forskare att i och med välfärdsstatens uppbyggnad blev en del av reproduktionsarbetet en offentlig angelägenhet och därmed har kvinnor haft större ”nytta” av välfärdsstaten, eftersom en del av detta arbete tidigare utfördes som obetalt arbete av kvinnorna i hemmen (Esping-Andersen, 1990; Rothstein, 1995; Duncan, 1990; Walby, 1990; Siim, 1991).

Både män och kvinnor är i större eller mindre utsträckning beroende av staten som en välfärdsproducent. Något annan utgångspunkt skulle vara felaktig. Men även på ett mycket övergripande plan finns det stora skillnader. En sådan skillnad är att kvinnor i Sverige även har staten som arbetsgivare i stor utsträckning. Omfattningen och inriktningen av statens åtagande när det gäller välfärdsrelaterade tjänster varierar mellan olika regioner, mellan olika tider och mellan olika politiska styren. Detta påverkar naturligtvis omfattningen och organiseringen av den offentliga sektorn som arbetsmarknad inom

välfärdssegmenten. (Jessop, 1994; Esping-Andersen, 1990; Gonäs, Johansson & Svärd, 1995).

Produktionen av välfärdstjänster måste ses ur två synvinklar. Å ena sidan handlar det om välfärdspolitiska ambitioner och fördelningspolitiska målsättningar, där olika befolkningsgruppers behov av vård, utbildning och omsorg ska tillgodoses, oavsett geografisk belägenhet. Å andra sidan är fortfarande dessa tjänster en förutsättning för att många kvinnor ska ställa sig ”till arbetsmarknadens förfogande”.

De välfärdspolitiska åtgärder som infördes under 1960- och 1970-talen bidrog å ena sidan till att underlätta kvinnors möjlighet till lönearbete men innebar å andra sidan tillskapandet av en speciell kvinnoarbetsmarknad med speciella regler och normer. Vi kan använda Sylvia Walbys terminologi och säga att kvinnors ökade förvärvsarbete skedde i enlighet med det offentliga patriarkatets strategi (Walby, 1990, s. 24). Denna strategi beskriver Walby som en process som särskiljer kvinnors och mäns arbetsuppgifter och yrkesområden och underordnar kvinnor. Särskiljandet som princip och värderingen av mäns arbete som överordnat kvinnors är även de bärande principerna enligt Carol Pateman (1988) och Yvonne Hirdman (1990).

Könsuppdelningen kan sägas återspegla den arbetsdelningen som rådde mellan kvinnor och män när reproduktionsarbetet på allvar började organiseras som lönearbete. Detta är naturligtvis ett påstående som kräver kvalificering. Industriomvandlingen har av många ekonomer och geografer betraktats som ett förlopp som går i vågor, där nya teknologiska landvinningar vid en viss tid leder till investeringar och ny arbetsorganisation som sedan dominerar under en tidsperiod (se t.ex. Massey, 1994). Lika väl kan vi anta att periodiskt åter-

kommande förändringar inom tjänstearbetet också sätter sina spår i lokaliseringsmönster, teknologi och i arbetets utförande.

Unga kvinnor kunde under expansionsperioden ta ett lönearbete efter att de avslutat sin skolgång. Även kvinnor med småbarn kunde finna arbetstider och göra kombinationer som gjorde det möjligt för dem att både lönearbeta och behålla ansvaret för barnens uppväxt. Den offentliga sektorn gav både dem som återvände till arbetslivet efter förvärvsavbrott och dem som ville undvika förvärvsavbrott möjlighet till lönearbete. Detta skedde ofta för båda grupperna genom yrkesbyte och genom deltidsarbete. Christina Axelsson visar i sin avhandling att det fanns ett klart samband mellan minskningen av antalet hemmafruar och ökningen av antalet gifta kvinnor anställda i offentlig sektor (Axelsson, 1992).

1960-talets värderingar och arbetsmarknadsbeteende präglade sannolikt mycket av utformningen av den kvinnodominerade arbetsmarknaden under ett par decennier. Hög sysselsättning, låg arbetslöshet och stigande efterfrågan på kvinnlig arbetskraft inom den offentliga sektorn karaktäriserade perioden. Jämlikhetsbegreppet präglade den politiska diskussionen. Frågan om ett patriarkalt förtryck i ny skepnad nådde aldrig fram i den allmänpolitiska debatten. Trots att kvinnornas dramatiskt ökade lönearbete var den största förändringen som skedde på arbetsmarknaden under denna period kom det ändå att betraktas som något som skedde vid sidan av det riktigt viktiga, nämligen avindustrialiseringen i och med övergången från industri- till tjänstesamhälle (Gonäs, Johansson & Svärd, 1995).

Det har gjorts många försök att karaktärisera olika välfärdsstater. En sådan indelning gör Esping-Andersen när han med utgångspunkt i bl.a. omfattning och inriktning på välfärdsåtagande delar in olika välfärdsregimer i tre olika modeller, den skandinaviska, den kontinentala och den liberala. Det är en grov indelning där naturligtvis inget land renodlat passar in helt i de respektive typologiseringarna. Sverige, liksom övriga nordiska länder, tillhör den socialdemokratiska eller skandinaviska välfärdsmodellen som bygger på tanken att fördela välfärden och utjämna skillnader mellan olika sociala gruppers tillgång till välfärdstjänster. Därför är de flesta välfärdstjänsterna offentligt organiserade och/eller finansierade. Att tillhandahålla välfärdstjänster såsom utbildning, barnomsorg och andra sociala program har enligt ”den svenska modellen” varit de främsta verktygen för att omfördela resurser och utjämna samhällets orättvisor. En annan utgångspunkt när systemet byggdes upp var tanken om den heltidsarbetande, fast anställda mannen med försörjningsansvar för familjen, där kvinnan möjligtvis bidrog till familjens ekonomi med deltidsarbete.

Den feministiska kritiken mot Esping-Andersen har stundtals varit hård (Borchorst, 1991; Lewis, 1993; Orloff, 1993; Sainsbury, red., 1994). Kritiken har i mycket koncentrerats på underlåtenheten att ta med det obetalda reproduktionsarbetet i analysen. Esping-Andersen kritiseras även för sitt begrepp ”decommodification”. Där utgår Esping-Andersen från att människor under industrialiseringen blev allt mer betraktade som handelsvaror som var tvungna att sälja sin arbetskraft på en marknad. En av faktorerna som Esping-Andersen väger in i sin typologisering av olika välfärdsstatsregimer är i vilken grad statens åtagande leder till ”decommodification” av arbetskraften. Eftersom statligt åtagande av välfärdstjänster i många fall har inneburit att kvinnors obetalda reproduktionsarbete blivit offentligt och avlönat arbete går det att säga att kvinnor har blivit alltmer

”commodifierade”. Denna utveckling kan inte heller betraktas som enbart negativ eftersom kvinnor därmed fått en större självständighet och en möjlighet till egen försörjning.

Med tanke på projektets frågeställning är dock Esping-Andersens sammankoppling av välfärdens organisering och arbetsmarknadens funktionssätt mycket intressant och ger en utgångspunkt för att studera mäns och kvinnors villkor på arbetsmarknaden.

Den decentraliseringen av välfärdsproduktionen som ägt rum under 1990-talet innebär att ansvaret för att uppfylla genuskontraktet flyttats från en samhällelig övergripande nivå, ner till den nivå där tjänsterna produceras. Det övergripande fördelningspolitiska kontraktet är brutet. Den differentiering som nu är möjlig att skönja ska ses mot bakgrunden av denna uppbyggnad på samhällelig nivå (Åström & Hirdman, red., 1992).

### *Lokala genuskontrakt*

Att använda sig av begreppet lokala genuskontrakt innebär att föra ner begreppet och analysera könsrelationer på en lokal nivå, på en specifik plats. Vår tolkning av lokala genuskontrakt är att det handlar om de ”officiella” villkor och avtal som finns mellan män och kvinnor som grupp i en viss kontext. Det rådande kontraktet på nationell nivå bestäms av faktorer som maktfördelning, ekonomiskt oberoende, inflytande i politiken, offentlig arbetsdelning mellan stat, hem och marknad. Dessa villkor kan på den lokala nivån mätas i exempelvis andel män och kvinnor i arbetskraften, mäns och kvinnors positioner på arbetsmarknaden, kommunalt ansvarstagande vad gäller barnomsorg och skola, andel kvinnor och män i politiskt beslutande församlingar men också i form av normer och värderingar av vad som är manliga och kvinnliga yrken på den ort som undersöks. Det handlar alltså inte om förhållanden mellan enskilda män och kvinnor utan om män och kvinnor som kollektiv som möts av olika möjligheter och begränsningar i den lokala miljön de lever i.

Det är av största vikt inte minst i omvandlingssituationer att lyfta fram de lokala specifika förhållanden där omvandlingen sker. Då framgår det även att kvinnor lever under olika förhållanden. Eller för att citera Pratt & Hansson:

You can speak of women as a group without submitting to the idea that it is nature that binds the category. This can be done if you don't do it on an abstract level but on a place-specific basis.  
(Hanson & Pratt, 1995)

Det går att tänka sig en rad scenarier som en följd av de genomgripande förändringar som pågår på den svenska arbetsmarknaden.

Förändringarna påverkar de lokala kontrakten på olika sätt beroende var omvandlingen äger rum.

### 3 Från regelstyrning till målstyrning

Syftet med detta avsnitt är att ge en översiktlig bild av de organisationsförändringar inom de statliga och primär- och landstingskommunala sektorerna under 1990-talet som påverkat den offentliga arbetsmarknaden. I avsnittet görs även en kort redovisning av sysselsättningsförändringarna på nationell nivå för respektive sektor under tidsperioden 1990–1994.

#### *Riktlinjer för statlig verksamhet*

De flesta förändringarna för statlig verksamhet de senaste åren har gått ut på att renodla den verksamhet den statliga sektorn bedriver så att den sker i myndighetsform. Följaktligen bör konkurrensutsatt verksamhet inte drivas av den statliga sektorn alls. Myndigheter bör inte ha bolag under sig och inte heller verka i stiftelseform mer än i undantagsfall. Dessa principiella regler fastslogs i 1992 års budgetproposition, men redan i kompletteringspropositionen 1990 står det uttalat att de affärsverk som arbetar på en konkurrensutsatt marknad ska bolagiseras och att dessa bolag kan komma att privatiseras efterhand. Ett stort antal affärsdrivande verk har således bolagiserats och/eller sålts.

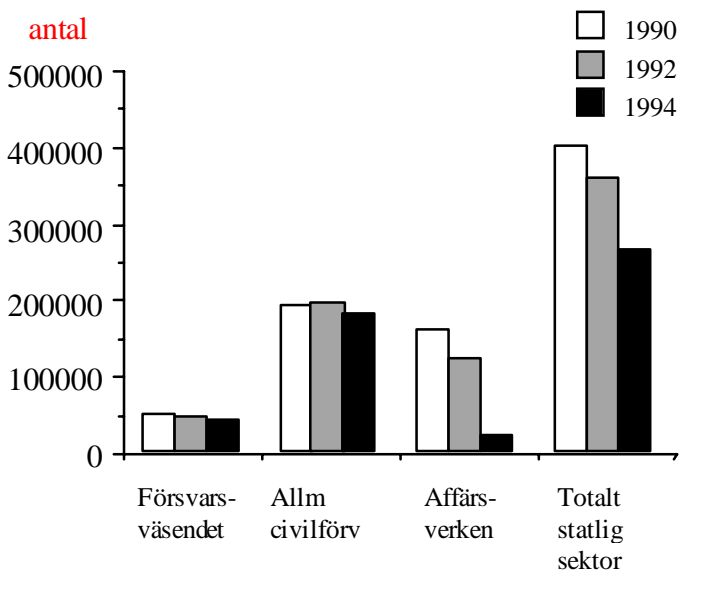
I de senaste årens budget- och kompletteringspropositioner framgår att omstruktureringarna inom statlig verksamhet kommer att fortsätta och att de riktlinjer som fastslogs i början av 1990-talet kvarstår. Resultatstyrningen kommer att ligga kvar liksom besparingskraven, som en följd av de dåliga offentliga finanserna. I den senaste kompletteringspropositionen (95/96) står det dock uttalat att den statliga sektorn har "tagit sin del" av besparingskraven. De besparings- och rationaliseringskrav som är beslutade ska dock genomföras, men därefter är det kommuner och landsting som får stå för de återstående offentliga besparingarna, enligt regeringen.

#### *Statliga nedskärningar*

Enligt statistiska centralbyråns årliga statistik över sysselsatta inom olika sektorer var cirka 401 000 sysselsatta inom statlig sektor 1990, 234 000 män och 166 000 kvinnor. Under åren 1990–1994 minskade antalet sysselsatta med nästan 135 000, en minskning med 34 procent. Förändringarna i sysselsättningen har inneburit att statliga sektorn sysselsatte cirka 266 000 personer 1994, cirka 152 000 män och cirka

114 000 kvinnor. Antalet kvinnor minskade med drygt 30 procent och männen med nära 35 procent.

Figur 3.1 Sysselsättningsförändringar inom statlig sektor 1990–94



Källa: Statistiska meddelanden, Statlig personal SCB 1990–1994.

Vid en uppdelning av den statliga verksamheten på affärsverk och övrig statlig sektor framgår att det är affärsverken som stått för den största sysselsättningsminskningen. Mellan åren 1993 och 1994 skedde en minskning med över 80 000 sysselsatta. Dessa förändringar kan till stor del förklaras av den omfattande bolagiseringen av statlig verksamhet de här åren. Några exempel är bolagiseringen av större delen av Vattenfall, Domänverket, delar av SJ och den slutliga bolagiseringen av Posten och Televerket åren 1993–1994. Det är främst Posten, Televerket och SJ som stått för sysselsättningsminskningarna (Statistiska meddelanden 1990–1994).

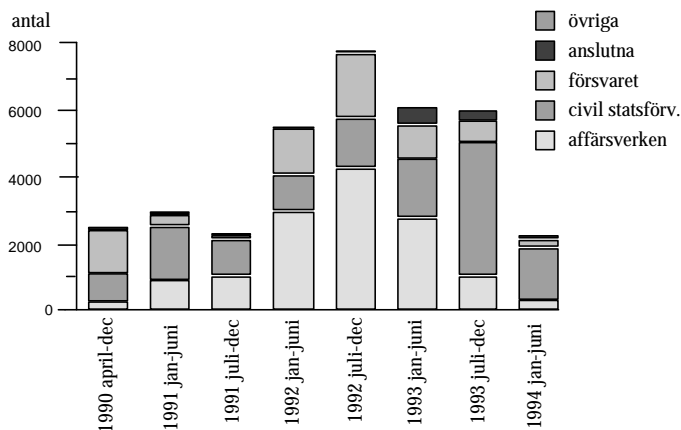
Antalet sysselsatta har minskat också av andra orsaker: På Skolöverstyrelsen och länskolnämnderna blev personer uppsagda som en följd av att verksamheten upphörde (se vidare avsnittet individuella mönster i omvandlingen). I andra fall beror minskningen på förändrat huvudmannaskap där personalen inte har blivit uppsagd men bytt

arbetsgivare och därför inte längre ingår i den statliga sysselsättningsstatistiken. Det är därför av stor vikt att undersöka antalet uppsagda inom staten de här åren. Ett sätt att göra detta på är att titta på antalet personer som anmälts som uppsagda till Trygghetsstiftelsen.<sup>4</sup>

#### Uppsägningar inom den statliga sektorn

Från den 1 april 1990 till den 30 juni 1994 anmälades drygt 35 000 personer som uppsagda till Trygghetsstiftelsen.<sup>5</sup> Diagrammet nedan visar fördelningen per halvår (den första stapeln omfattar tre kvartal) och sektorer. "Anslutna" avser till Trygghetsstiftelsen anslutna bolag m.m. som inte innefattas i det statliga avtalsområdet men har samma trygghetsavtal och i princip samma partsförhållande. Som exempel kan nämnas Riksdagen och Telia (som den 1 juli 1993 ombildades från affärsverket Televerket till ett av staten ägt aktiebolag). I "övriga" ingår framförallt uppsagda inom skolområdet innan detta kommunaliserades och försvann från avtalsområdet.

Figur 3.2 Antalet uppsagda i staten under perioden 1990–till juni 1994



Källa: Trygghetsstiftelsen

<sup>4</sup>Trygghetsstiftelsen bildades som en följd av det statliga trygghetsavtal som trädde i kraft 1990. Trygghetsstiftelsens målsättning är att så långt som möjligt förhindra att statsanställda blir arbetslösa till följd av arbetsbrist eller omlokalisering. Till Trygghetsstiftelsen rapporteras de som blir uppsagda och lyder under statlig eller statligt löner reglerad verksamhet.

<sup>5</sup> Uppgifterna är hämtade från rapporten *När statens kaka krymper, De anställdas situation vid Skolöverstyrelsen och länskolnämnderna före, under och efter avvecklingen* av Gonäs, Hallsten, Johansson & Thorsson, Institutet för arbetslivsforskning, Arbetsmiljöinstitutet och Trygghetsstiftelsen 1995.

Källa: Trygghetsstiftelsen

Som framgår av diagrammet ökade inströmningen kraftigt från 1992 och låg under åren 1992 och 1993 på ca 12 000–13 000 uppsagda per år. Diagrammet visar också att affärsverken under 1992 och första halvåret 1993 svarade för ungefär hälften av det totala antalet uppsägningar. Genomförandet av 1992 års försvarsbeslut med flera förbandsnedläggningar sätter också tydliga spår i diagrammet. Den kraftiga ökningen för civil statsförvaltning under andra halvåret 1993 hänger samman med att flera kraftiga omstruktureringar genomfördes då, bl.a. ombildningen av AMU-gruppen och Byggnadsstyrelsen till bolag.

Under första halvåret 1994 har som synes takten i inströmningen av uppsägningar minskat. Framförallt gäller detta affärsverken och de anslutna bolagiserade f.d. affärsverken (Posten och Telia). Detta innebär dock inte att övertalighetsproblemen skulle vara lösta. Tvärtom har dessa organisationer betydande övertalighet, men har sökt lösa problemet genom andra åtgärder än uppsägning.

### *Organisations- och sysselsättningsförändringar i kommunal sektor*

Vissa kommuner och landsting i Sverige har genomfört stora förändringar både vad gäller det ekonomiska styrsystemet och organisationen av verksamheten. I andra kommuner och landsting har omfattningen av organisationsförändringarna varit betydligt mindre. I de extrema fallen har kommunen gjort om sin organisation så radikalt att den fungerar som ett företag, där inget utrymme för budgetunderskott finns. En organisationsförändring som i stort sett skett i alla kommuner och landsting är att politikerna beslutar om målen och de ekonomiska ramarna för respektive verksamhet medan detaljplaneringen och hur pengarna ska fördelas i smått beslutas längst ut i organisationen, på resultatenheterna.<sup>6</sup>

En omdiskuterad organisationsförändring som har genomförts i många kommuner och landsting i Sverige är Beställar- och utförar-modellen (BUM). De centrala delarna i BUM är att ”*separera politik och produktion, skapa affärsmässighet och konkurrens*” (SOU 1993:73). Tyngdpunkten ligger på separationen mellan politik och produktion. Upphandlingen av kommunal verksamhet ska alltså ske

---

<sup>6</sup>En resultatenhet kan vara allt från ett dagis med nio anställda inklusive en föreståndare till en klinik med 250 anställda och en ekonomiskt ansvarig. Varje resultatenhet är en egen ekonomisk enhet som ska få budgeten att gå ihop i slutet av budgetåret. Om ett underskott finns förs detta över som en minuspost till följande år medan en vinst till stor del går tillbaka till den centrala förvaltningen i kommunen.

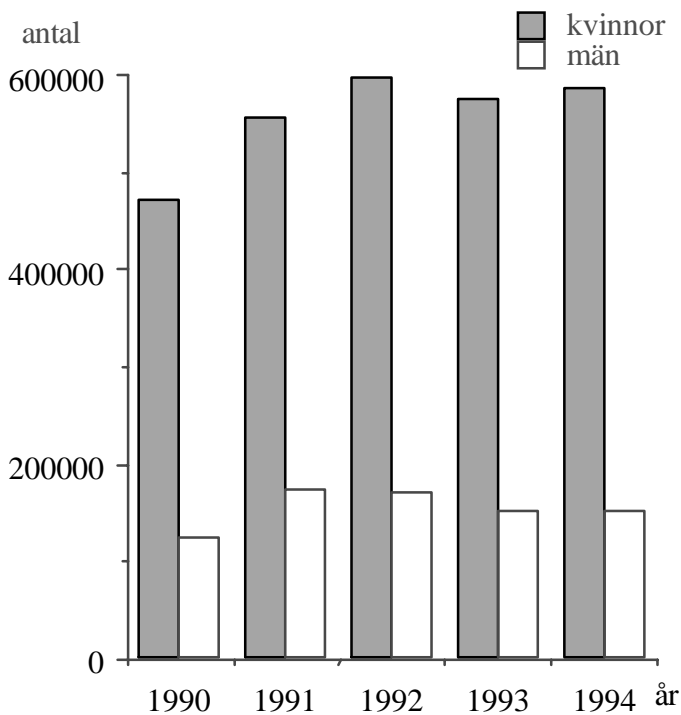


på en marknad där konkurrens råder. Offerter begärs in av de tänkta producenterna. Tjänstemännen väljer den som är mest lämpad för uppdraget och priset är därvid av stor betydelse.

### *De kommunala sektorernas personalförändringar*

Inom den primärkommunala sektorn har antalet anställda ökat från cirka 600 000 år 1990 till cirka 740 000 år 1994, en ökning med 23 procent. Detta beror i stor utsträckning på huvudmannaskapsförändringar. År 1991 gick skolverksamheten över från staten till kommunerna och lärarna blev kommunalt anställda. Antalet anställda inom den primärkommunala sektorn har ökat med cirka 131 000 personer, vilket motsvarar en ökning med 26 procent under perioden (se figur 3.3). Exkluderas effekterna av huvudmannaskapsförändringar skedde istället en minskning med 10 000 personer mellan 1990 och 1991.

Figur 3.3 Antalet anställda inom den primärkommunala sektorn uppdelat på kön under åren 1990–94



Källa: Kommunal personal 1990, 1991, 1992, 1993, 1994

Ett år senare, 1992, genomfördes Ädelreformen<sup>7</sup>, vilket innebar att cirka 66 000 anställda bytte arbetsgivare från landstingen till kommunerna. Inte heller i denna huvudmanaskapsförändring togs alla över, utan antalet anställda i kommunerna ökade endast med 33 000. Övertagandet av vård av äldre och handikappade ledde till att andelen kvinnor i den kommunala sektorn ökade, liksom antalet deltidsanställda kvinnor som nu blev fler än antalet heltidsanställda kvinnor. Denna trend har hållit i sig under de följande åren. Andelen män har legat mellan 20 och 23 procent under de studerade åren. Högst andel män var det år 1991 med 23 procent. Deltidsarbetande män har ökat under hela tidsperioden men ökningen har varit marginell de senaste åren.

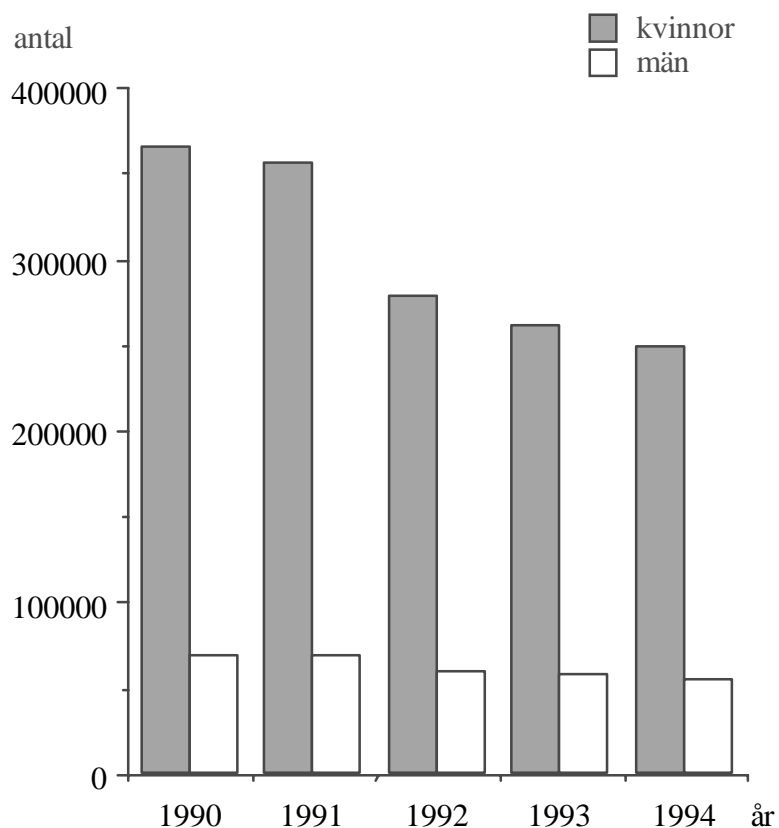
Antalet anställda inom landstinget har minskat med 161 000, 37 procent, under 1990–95 (se figur 6). År 1990 var cirka 430 000 sysselsatta och motsvarande siffra 1995 var 270 000. Antalet kvinnor har minskat mer än antalet män, och 1995 var andelen män två procent högre än 1990. Nedgången av antalet anställda inom landstingen beror inte bara på huvudmannaskapsförändringar utan också på att det har skett en medveten personalrationalisering.

Många landsting ägnar sig i allt mindre utsträckning åt omsorg, så har t.ex. eftervård vid operationer minskat, liksom eftervården vid förlossningar. Detta synliggörs i de förkortade vårdtiderna på sjukhusen. Den nya tekniken inom t.ex. kirurgin – tithålskirurgi – har även inneburit att ett mindre antal vårdplatser behövs och mindre vårdpersonal. Tekniken kräver inte någon längre eftervård och patienterna åker oftast hem samma dag som ingreppet skett. Samtidigt sker en kompetensförändring av personalen inom hälso- och sjukvården i landstingets regi. Sjukvårdsbiträden har rationaliserats bort och antalet undersköterskor har minskat markant, medan bristen på sjuksköterskor blir större i takt med den ökade efterfrågan på välutbildad personal. Sjukskötersketätheten är idag större än för tio år sedan och allt fler underskötersketjänster omvandlas till sjukskötersketjänster (Gonäs, Johansson & Svärd 1995).

---

<sup>7</sup> Ädelreformen innebar att kommunen tog över ansvaret för långvarig vård och service för de äldre och handikappade från landstinget.

Figur 3.4 Antalet anställda kvinnor respektive män i landstinget under åren 1990–94



Källa: Landstingsanställd personal 1990, 1991, 1992, 1993 1994, 1995.

Under den studerade perioden har antalet anställda totalt minskat i den landstings- och primärkommunala verksamheten. Om huvudmannaskapsförändringarna exkluderas rör det sig om en minskning med cirka 131 000 personer, 13 procent, under åren 1990–94. Andelen män har ökat från 18,2 procent 1990 till 22 procent 1994. Det är främst de lågutbildade, deltidsarbetande och visstidsanställda (även de tillsvidareanställda i denna grupp har minskat) kvinnorna som drabbats av sysselsättningsminskningarna. De flesta nedskärningarna har gjorts inom yrkesgrupperna städare, ekonomipersonal och vårdbiträden. I många fall, där männen har minskat, i antal har verksamheten lagts ut på entreprenad och många män har fått återanställning i dessa företag.

## 4 De offentliga tjänsternas geografi

I föregående avsnitt redovisades förändringarna på en nationell nivå. I följande avsnitt görs en beskrivning av den offentliga sektorns arbetsmarknad och dess förändringar 1990–93 med hjälp av ett antal kartor. Dessa visar på vilken betydelse sektorn har som arbetsmarknad i olika kommuner. För att förklara resultatet eller utfallet av en förändringsprocess är det nödvändigt att först fastställa och beskriva utgångsläget. Med andra ord: hur såg kvinnors och mäns positioner ut på de olika lokala arbetsmarknaderna i startläget, 1990? Andelen sysselsatta inom offentlig förvaltning 1990 låg i de flesta kommuner i intervallet 35–45 procent. Storleken på den offentliga sektorn varierar dock kraftigt över landet: från 64 procent (Boden) av de förvärvsarbete ner till 16 procent (Gnosjö).

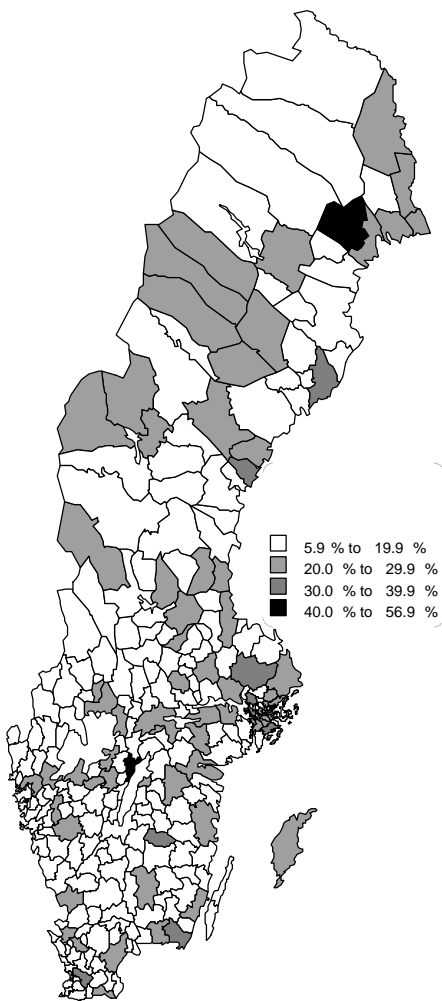
### *Kartbilder*

Offentlig förvaltning sysselsatte mellan 6 och 19 procent av männen år 1990 i landets olika kommuner. Den kommun som hade den högsta andelen sysselsatta män inom offentlig förvaltning var Karlsborgs kommun med 57 procent och den lägsta var Gnosjö där endast 6 procent av männen var offentliganställda.

De allra flesta kommuner hade över 50 procent av den kvinnliga arbetskraften inom offentlig förvaltning. Boden var den kommun som hade den högsta andelen sysselsatta kvinnor i förvaltningen, 78 procent. De kommuner som hade den lägsta andelen kvinnor låg mellan 29 och 50 procent och återfanns i södra Sverige.

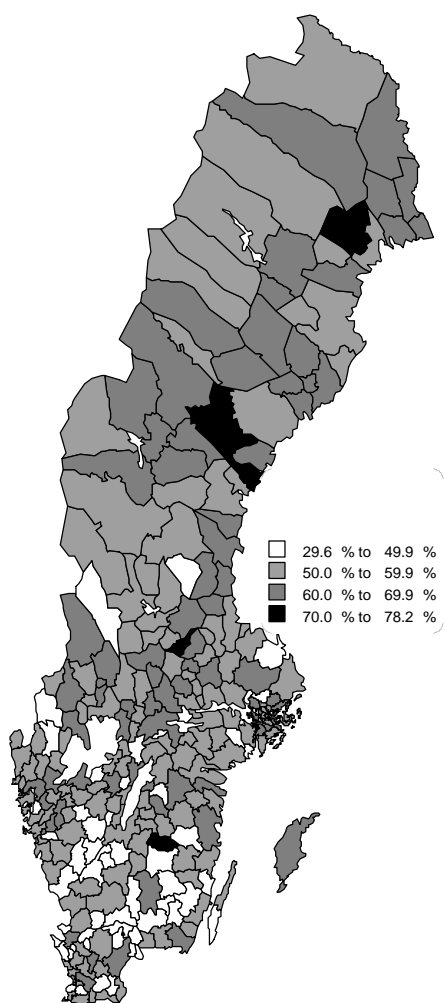
Karta 4.1a

Andelen sysselsatta män i offentlig förvaltning av den förvärvsarbetande befolkningen 1990



Källa: till samtliga kartor: RSDB 1990, SCB

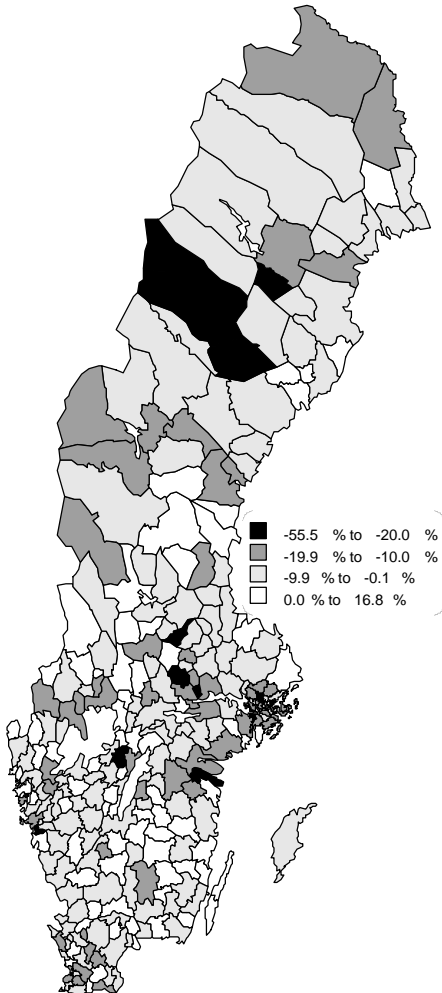
Karta 4.1b Andelen sysselsatta kvinnor i offentlig förvaltning av den förvärvsarbetande befolkningen 1990



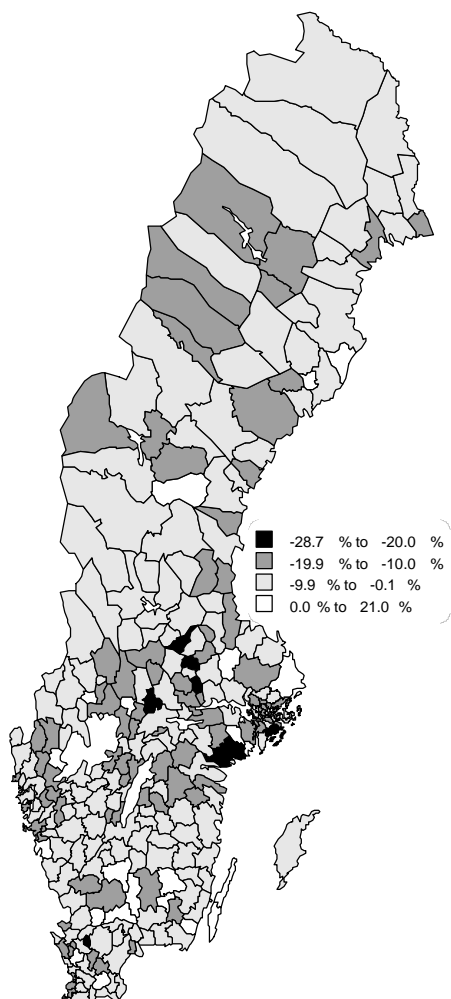
Mellan åren 1990 och 1993 har antalet sysselsatta inom offentlig förvaltning i Sverige minskat med cirka 152 000, eller 9 procent. Kvinnorna minskade med 112 000, cirka 10 procent, och minskningen för män var cirka 41 000, 9 procent, under samma period.

Karta 4.2a

Sysselsättningsutvecklingen för män i offentlig förvaltning åren 1990–1993



Karta 4.2b Sysselsättningsutvecklingen för kvinnor i offentlig förvaltning åren 1990–1993



Av Sveriges kommuner hade 90 procent negativ sysselsättningsutveckling i offentlig förvaltning mellan 1990 och 1993. Generellt ligger minskningen i de flesta kommuner i intervallet 0,1–10 procent för både kvinnor och män. Värt att notera är att männen har ökat sin andel sysselsatta i offentlig förvaltning i fler kommuner än kvinnorna har gjort. I projektet har vi valt att använda oss av Svenska kommunförbundets indelningar i olika kommuntyper<sup>8</sup> för att kunna urskilja

<sup>8</sup> Enligt denna indelning delas kommunerna upp i nio olika kommuntyper. Dessa är



några mönster i sysselsättningsförändringarna i offentlig förvaltning i respektive kommun. Samtliga storstäder (3 stycken) och större städer (25 stycken) har alla negativ sysselsättningsutveckling avseende offentlig förvaltning.

Nästa steg var att närmare studera tre extremt kvinnodominerade näringsgrenar inom offentlig förvaltning nämligen barnomsorg, äldreomsorg samt hälso- och sjukvård. Inom dessa grenar var andelen kvinnor 92, 94 respektive 84 procent 1990. Av Sveriges kommuner har 74 procent genomfört sysselsättningsminskningar inom barnomsorgen. I de flesta kommuner ligger den i intervallet 10–25 procent. Även inom hälso- och sjukvård har stora nedskärningar gjorts. I 90 procent av landets kommuner har sysselsättningsminskningar gjorts. De ligger i de flesta kommuner i intervallet 15–25 procent. Inom äldreomsorgen är det flera kommuner som ökat än minskat andelen sysselsatta under den studerade perioden; dock har flera kommuner gjort rejäla nedskärningar. Östhammars kommun står för den mest omfattande nedskärningen med 87,7 procent.

### *Lokala exempel på omvandling i kommunal sektor*

I våra lokala fallstudier har vi analyserat de förändrade förutsättningarna för produktionen av välfärdstjänster och därigenom även kvinnors förändrade sysselsättningsmöjligheter på olika lokala arbetsmarknader. Studier har gjorts av organisationsförändringar inom fem kommuner (Kristianstad, Göteborg, Örebro, Botkyrka och Umeå) och fyra landsting (Kristianstad, Örebro, Stockholms och Västerbottens landsting) och dess effekter på de lokala arbetsmarknaderna<sup>9</sup> (Gonäs, Johansson & Svärd, 1995). Vi redovisar här resultaten från två kommuner (Botkyrka och Umeå) och två landsting (Stockholm och Västerbotten). Här lyfter vi fram hur organisationsförändringarna i de olika kommunerna påverkat den offentliga arbetsmarknadens funktionssätt och arbetskraftens sammansättning.

Antalet anställda i offentlig förvaltning minskade i Botkyrka under 1990–1993 med 17 procent, vilket låg klart över riksgenomsnittet på 9 procent. I Umeå däremot har antalet anställda endast minskat med

---

storstad, större städer, mellanstora städer, glesbygdskommuner, landsbygdskommuner, industrikommuner, förortskommuner, övrig mindre kommun, övrig större kommun.

<sup>9</sup> I våra studier har vi låtit kommungränsen vara den geografiska avgränsningen för en lokal arbetsmarknad. Detta val motiveras utifrån flera faktorer. För det första: ett landsting kan innehålla flera olika kommuntyper med olika förutsättningar. Ett landsting utgör sällan en arbetsmarknad, speciellt inte i norra Sverige där ett landsting kan sträcka sig över vida geografiska områden.

5 procent. Skillnader i omfattningen av personalrationaliseringar är ett exempel på det ökade utrymmet för lokala variationer som uppstått som en effekt av den ändrade kompetensfördelningen mellan stat och kommun.

#### *Stockholms läns landsting*

##### *– omorganisation och sysselsättningsminskning*

Stockholms läns landsting började genomföra en av sina mest omfattande organisationsförändringar, den s.k. Stockholmsmodellen, år 1992. Den skulle vara fullt genomförd 1995. Den nya organisationen innebär ett nytt ekonomiskt styrsystem och även ett förändrat arbetssätt för den politiska ledningen av hälso- och sjukvården i landstinget. Modellen innebär ett helt nytt sätt att tänka i form av beställare och producenter–utförare. Motiven bakom införandet av modellen var många, som att vården inte levde upp till patienternas krav, att värdköerna var för långa, att samarbetet i vårdkedjan var bristfällig, samt att resurserna inte utnyttjades optimalt i det kärvare ekonomiska klimatet. Frågan är om inte landstingets allt sämre ekonomi var den främsta anledningen till reformen.

Stockholmsmodellen innebar att arbetsuppgifterna kom att omfördelas och ledningsansvaret att öka för de verksamhetsansvariga cheferna. Därigenom ställdes nya krav på personalen och i vissa fall krävdes vidareutbildning. Om effektivitetsvinster uppnåddes genom förändringarna ansåg politikerna att dessa borde komma personalen till del i form av något slags bonussystem. Eventuellt överskott, efter det att service- och kvalitetsmål uppnåtts, får enheten behålla och regler för resultatutjämning och resultatfördelning har upprättats.

Varje sjukvårdsområde får en summa pengar sig tillhanda, relaterat till ett befolkningsindex. Sjukhusen och vårdinrättningarna i respektive sjukvårdsområde fungerar som producenter–utförare och sjukvårdsområdets styrelse fungerar som beställare. Varje produktionsenhet är en resultatenheter med eget budgetansvar. Pengarna för prestation delas ut när den är utförd. Varje resultatenheter ska vara intäktsfinansierad. Det viktigaste med Stockholmsmodellen är att ett konkurrenstänkande finns, samt att arbetet sker under marknadsmässiga villkor. Politikernas roll är att ställa upp de kvalitativa och kvantitativa målen för den övergripande verksamheten i landstinget bl.a. sjukvårdsplan och budget. Tjänstemännen sköter detaljstyrningen och målen. Hälso- och sjukvårdsnämnden (HSN) har ansvaret för att deras mål uppfylls samt att HSN fungerar som en koncernstyrelse. Det är HSN som fördelar resurserna mellan sjukvårdsområdena samt ansvarar för personalpolitiken och finansieringen av de verksamheter som ej kan intäktsfinansieras. HSN ansvarar även för strukturomvändningar i form av beslut om start och nedläggning av kliniker.

I landstinget har antalet sysselsatta minskat med cirka 12 000 under åren 1990–1993 (exklusive huvudmannaskapsförändringar). Visstids- och timanställda har minskat drastiskt under perioden och även deltidsarbetande har minskat något. Detta berör främst kvinnorna i basen av verksamheten. Personalpolitiskt finns ett beslut att lägsta kompetens inom vården 1995 ska vara undersköterska och att alla landstingsanställda ska ha lägst gymnasiekompetens.

Allt mer av försörjningsverksamheten, kök, städning, vaktmästeri etc. läggs ut på entreprenad. Det är i dessa yrkesgrupper som de lågutbildade deltidsarbetande kvinnorna har funnits. Även lågutbildade män ingår i dessa yrkesgrupper, men männen har arbetat heltid i de flesta fall. När en entreprenör tar över verksamheter har den fram till 1995 kunnat ta med sig den personal som ansågs lämplig, alltså ”plockat russin ur kakan”. Detta har medfört att många inom försörjningsverksamheterna idag är arbetslösa. Detta går att jämföra med sjukvårdsbiträden som inte fick plats i kommunerna i samband med att Ädelreformen genomfördes.<sup>10</sup> (Jfr även med Härnstens artikel i antologin.)

Bolagiseringen av S:t Görans sjukhus och Sabbatsbergs sjukhus har lett till stora omflyttningar och osäkerhet för all personal i landstinget. Läkarna och sjuksköterskorna som inte kunde beredas plats i de nya bolagen har haft lätt att få nya anställningar inom landstinget. Däremot har undersköterskor, sjukvårdsbiträden och försörjningspersonal haft betydligt svårare. År 1993 sade landstinget upp 1 717 personer på grund av arbetsbrist. Det var 972 sjukvårdsbiträden och undersköterskor, 268 inom köks- och städpersonalen, 238 laboratorieassistenter. I den sista gruppen fick alla som ville återanställning kort tid efter uppsägningen.

I och med maktskiftet i landstinget 1994 till socialdemokratisk majoritet beslutades att anställningstrygghet skulle råda för de tillsvidareanställda till och med december 1998. Att de aktuella sparkraven inom Stockholms läns landsting på 3 miljarder kronor ska kunna ske genom naturlig avgång, är det få som tror kommer att vara möjligt (Gonäs, Johansson & Svärd, 1995).

---

<sup>10</sup> EU medlemskapet har bl. a. inneburit att en entreprenör som tar över en verksamhet även måste ta med sig all personal utan att göra undantag. Entreprenören kan sedan säga upp personal om han så tycker men ingen får bli kvar hos sin gamla arbetsgivare när en entreprenör tar över.

*Botkyrka kommun*<sup>11</sup>

Det har skett relativt genomgripande omorganisationer i Botkyrka under den undersökta tidsperioden. När den borgerliga koalitionen kom till makten 1991 infördes beställar–utförarorganisation (BUM) i de s.k. hårda verksamheterna. Året efter valet (1992) introducerades systemet även inom den mjuka sektorn, främst då inom barnomsorgen. Ett beställarkontor köpte barnomsorg av de olika barnstugorna. Även inom äldreomsorgen gjordes det försök med BUM genom att man satte pris och tidsmarginaler på utförda tjänster (exempelvis fick det ta tjugo minuter att duscha en äldre). Det är bara de hårda verksamheterna som har kvar BUM i dagsläget med undantag för vatten- och avloppsverksamheten, som kommunen har bedömt vara viktig att ha kvar inom den kommunala verksamheten.

Det går inte att säga att systemet funger(ade) helt enligt BUM eftersom det inte fanns några inslag av konkurrens från den privata sidan när det gäller de mjuka sektorerna. Modellen fungerade bara inom den egna förvaltningen. Kommunen har en hög andel unga och har därför satsat mycket resurser på barnomsorg och skola. Detta har medfört att det inte funnits något behov av att bygga upp kooperativ eller privata alternativ till den kommunala verksamheten. Den nya modellen var för tung att administrera eftersom det måste skrivas internfakturer mellan de olika enheterna om exempelvis ett område behövde ”köpa” en vikarie från ett annat område. Anledningen till att kommunen ändå har kvar beställare–utförareorganisation inom de hårda verksamheterna är lagen om offentlig upphandling som innebär att man måste ange starka skäl till att inte konkurrensutsätta verksamhet. Dessutom kostar det både tid och pengar att riva upp systemet.

Hur har då dessa omorganisationer påverkat kommunens behov av arbetskraft? Inom den primärkommunala sektorn minskade antalet sysselsatta med cirka 950 under tiden 1990–93, varav 740 var kvinnor. Personalminskningarna<sup>12</sup> har två bakomliggande orsaker: Kommunen var under några år närmast konkursmässig och hade ingen kreditvärdighet i banken. Neddragningarna inom den offentliga sektorn hade också inslag med rent ideologiska förtecken. I och med att vissa verksamheter gick över till privata alternativ så krymptes den kommunala personalen automatiskt.

Det största antalet övertaliga fanns inom yrkesgrupperna barnskötare, hemspråklärare, viss administrativ personal, städare, köks- och ekonomibiträden. Dessutom innehöll gruppen ett antal barnstu-

---

<sup>11</sup> Avsnittet om Botkyrka kommun bygger på intervjuer med bl.a. kommunfullmäktiges ordförande, personalchefen och ordförande i Svenska kommunalarbetsförbundet.

<sup>12</sup> Minskningarna har skett främst genom garantipensioner, vikariat som löpt ut, men även reella uppsägningar.

gechefer, assistenter och hemtjänstpersonal samt en del personal från kultur- och fritidsverksamheten. Risk för övertalighet bedöms fortfarande finnas inom städsidan, gamla gatusidan, och bland fastighets-skötare, telefonister och ekonomiassistenter. Många av de här grupperna finns inom beställare–utförarsystemen och har därmed alltid uppsägningsrisken hängande över sig.

Den offentliga arbetsmarknadens funktionssätt har ändrats på många vis genom de senaste årens omorganiseringar och rationaliseringar. Konkurrensutsättningen har lett till en försämring av arbetsvillkoren både för dem som är kvar i de kommunala bolagen och dem som fått anställning i de privata alternativen när det gäller de hårda verksamheterna. Inom den tekniska sektorn har kommunen konkurrerat med privata alternativ och gör så fortfarande. När kommunen lägger ett bud måste man räkna kostnader för året-runt-anställda och även för chefer på olika nivåer i verksamheten. I vissa fall har kommunens bolag konkurrerats ut av privata intressenter. Detta förfarande innebär naturligtvis en osäkerhet hos personalen oavsett om de är anställda av kommunen, ett intrabolag eller ett rent privat bolag eftersom de bara vet att de har arbete så länge kontraktet löper.

För de anställda inom de ”mjuka” sektorerna har inte de privata alternativen funnits med som en hotbild. Dock har mångas anställningsvillkor försämrats. Flera av de barnskötare som blev uppsagda är tillbaka i kommunen men nu på tillfälliga kontrakt. Antalet tillfälligt anställda har ökat markant. Barnskötarna är även den grupp som i störst utsträckning fortfarande går arbetslös. (Se även Westerbergs artikel i antologin.)

Bland Svenska kommunalarbetsförbundets medlemmar i Botkyrka har arbetslösheten ökat med över 100 procent under 1990-talet. De grupper som först blev drabbade av arbetslöshet var männen inom de hårda sektorerna. Dessa grupper har dock i mycket hög utsträckning kunnat beredas arbete som fastighetsskötare eller parkarbetare inom den privata sektorn. Barnskötarkåren är en av de grupper där det inte verkar ske någon förbättring. Även om det inte finns en uttalat policy i kommunen, vilket det gör i många andra kommuner, så är trenden att det är förskollärare och fritidspedagoger som kommer att efterfrågas inom barnomsorgen i framtiden. Det är följaktligen främst kvinnor som drabbats av arbetslöshet i samband med omorganiseringarna och rationaliseringarna i Botkyrka.

Några ytterligare personalnedskärningar är inte planerade av den anledningen att kommunledningen inte anser att det är möjligt. Personalen inom de olika förvaltningarna bedöms ha en sådan arbetspress på sig att ytterligare nedskärningar skulle påverka kvalitén negativt. Kommunen har tvärtom ett behov av att öka

personaltätheten och ser en möjlighet att göra det genom de regeringsförslag som ligger om att ta in arbetslösa över 55 år i kommunal verksamhet som kvalitetshöjare. Kommunen vill även se över möjligheten att omvandla social-bidrag till aktivitetsbidrag, dvs. att arbetslösa kan arbeta i kommunal verksamhet med bibehållen a-kassa.

#### *Västerbottens läns landsting – ständiga organisationsförändringar*

Redan 1986 infördes en form av resultatredovisning inom landstinget för varje s.k. basenhet. Målet var att decentralisera beslut och göra varje basenhet ansvarig för sin egen ekonomi och administration. Politikerna skulle ägna sig åt övergripande frågor och tjänstemännen verkställa. Organisationen fungerade inte som förväntat och år 1991 förstärktes målstyrningen ytterligare och ett nytt ekonomisystem infördes. Varje sjukvårdsnämnd (tre stycken) ska nu beställa sjukvård och tandvård inom sitt geografiska område. Det sker ingen insamling av offerter utan tjänstemännen informerar sig om vilken vård invånarna vill ha och utifrån det göra sina beställningar. Regionsjukhuset i Umeå införde prestationsbudget istället för resultatenheter, vilket innebär att varje enhet, klinik etc., får betalt efter utförd prestation.

Det pågår ständiga organisationsförändringar för att effektivisera och minska kostnaderna i landstinget. Detta ska ske genom ytterligare decentralisering av beslutsfattandet till enheterna. Målet är att öka effektiviteten, produktiviteten och kvaliteten på vården. Valfrihet finns för invånarna vid val av läkare och sjukhus (här finns möjlighet att välja bland alla sjukhus i Jämtlands, Västernorrlands och Norrbottens läns landsting förutom det egna). Det geografiska avståndet mellan sjukhusen och läkarna och den låga befolkningstätheten i landstinget leder till att ingen omfattande konkurrens kan skapas. Receptet för att effektivisera, höja kvaliteten, valfriheten och tillgängligheten på vård har visat sig vara samarbete mellan olika läkare, sjukhus och nämnder i länet.

Antalet anställda i landstinget har minskat med cirka 400 personer (exklusive huvudmannaskapsförändringar). Andelen kvinnor har minskat några procentenheter. Få uppsägningar har gjorts, eftersom det har räckt med den naturliga avgången. Liksom i övriga landsting i studien är det främst yrkesgrupper i basverksamheten som drabbats av personalrationaliseringar. De största minskningarna har skett i grupperna sjukvårdsbiträden, undersköterskor och försörjningspersonal.

Även inom detta landsting är det ett personalpolitiskt mål att höja kompetensen hos personalen så att undersköterskenivån ska vara lägsta kompetens inom sjukvården. I övriga yrkesgrupper ska personalen ha lägst gymnasieutbildning. Detta innebär att alla biträdes-

grupper kommer att försvinna inom landstinget om ett par år. Den nya tekniken i sjukvården kräver allt fler läkare och sjuksköterskor med specialutbildning och antalet anställda inom dessa yrkesgrupper kommer att öka i framtiden. Den kortare vårdtiden som beror på den nya tekniken innebär att allt mindre omsorgspersonal behövs, vilket främst drabbar undersköterskor och vårdbiträden. Även antalet administratörer har minskat markant under de senaste åren till följd av datorisering och en policy att minska byråkratin inom sjukvården. Regionsjukhuset i Umeå har stått för den största delen av personalrationaliseringarna i länet. Inom yrkesgrupperna som omfattar en hög andel lågutbildade deltidsarbetande kvinnor har landstinget generellt minskat antalet, dock inte i lika stor omfattning som på Regionsjukhuset. Antalet visstids- och timanställda ska även i framtiden minskas för att i så stor utsträckning som möjligt undvika uppsägningar av tillsvidareanställda (Gonäs, Johansson & Svärd, 1995).

#### *Umeå kommun – marginella förändringar*

Umeå kommun har infört BUM inom de hårda verksamheterna. Offerter krävs in och kontrakt skrivs men ingen speciell beställarenhet finns. Syftet med BUM var att uppfylla kravet på att 20 procent av verksamheten måste ha provats i konkurrens innan 1995. Detta har inte lyckats främst beroende på lågkonjunkturen. En upphandling av 25 procent av tjänsterna har skett inom den hårda verksamheten de senaste 10 åren och en utökning är inte att vänta. Inom de mjuka verksamheterna infördes resultatenheter 1988, ett steg mot mindre centralstyrning. Kommunfullmäktige och socialnämnden ställer upp mål och ekonomiska ramar för verksamheten och resultatenheter. Försök med konkurrens har gjorts inom de mjuka verksamheten i form av bidrag till personal som vill starta kooperativ eller dylikt. Dessa lades ner då intresset var mycket svalt från personalens sida och idag finns endast ett fåtal alternativ till den kommunala verksamheten.

Under perioden 1990–1993 minskade antalet anställda med ca 250 personer genom naturlig avgång. Personalrationaliseringarna har varit mest omfattande inom yrkesgrupperna kökspersonal, vaktmästare, lärare, teknisk personal och anläggningspersonal. I övriga grupper har en ökning skett, till viss del beroende på huvudmannaskapsförändringarna. De mansdominerade yrkesgrupperna inom teknik och anläggning minskade i och med lågkonjunkturen inom byggbranschen. Men det var även ett resultat av en effektivisering och rationalisering av verksamheten. Kökspersonalen består i stor utsträckning av kvinnor, där har ny teknik och rationaliseringskrav lett till personalminskningar. Vaktmästarna, de flesta män, har minskat i

samma takt som antalet kommunala fastigheter har minskat. Genom sammanslagningar av enheter inom skola och barnomsorg behövs idag färre föreståndare vilket främst drabbat lärare.

Om ytterligare besparingar måste ske kommer undervisningen och omsorgen inte att kunna behålla sin nuvarande kvalitet, vilket varit möjligt hittills trots nedskärningar. Rationaliseringen av administrativ personal var så omfattande under tio år att kommunen måste göra nyanställningar 1994. Uppsägningar ska undvikas och personalbehovet i äldreomsorgen är så stort att de som blir övertaliga i andra verksamheter förhoppningsvis kan få en ny arbetsplats där. Behovet räknas vara ca 100 nyanställningar per år 1994–1997 (Gonäs, Johansson & Svärd, 1995).

## 5 Effekter av omvandlingen för den enskilde arbetstagaren

I detta avsnitt redovisar vi resultat från två studier av omstruktureringen inom offentlig sektor och dess konsekvenser för den enskilde arbetstagaren. Det är dels vår undersökning av nedläggningen av Skolöverstyrelsen och länskolnämnderna dels en studie av konsekvenserna av personalnedskärningar inom barnomsorgen i Uppsala kommun (Gonäs, Hallsten, Johansson, Thorsson, 1994; Svärd, 1994). Här diskuterar vi arbetsmarknadsrörligheten för kvinnor och män tillhörande olika yrkesgrupper och tjänstenivåer.<sup>13</sup> Vi har ställt oss frågan hur pass ”hållfast” svenska kvinnors arbetsmarknadsförankring är. Klarar de kvinnor som sägs upp att finna nya arbeten, stannar de inom offentlig sektor eller går de över till nya sektorer och yrkesområden?

### *Fallet Skolöverstyrelsen och Länskolnämnderna*

Den 19 september 1990 meddelade dåvarande skolminister Göran Persson att Skolöverstyrelsen (SÖ) och länskolnämnderna (Ln) skulle avvecklas och ersättas av en ny, mycket mindre myndighet Skolverket. Beslutet att lägga ner SÖ och Ln, som en följd av att den

---

<sup>13</sup> Undersökningen av nedläggningen av Skolöverstyrelsen och länskolnämnderna utfördes hos de anställda från Skolöverstyrelsen och de fyra länskolnämnderna i Västerbotten, Örebro, Kristianstad och Göteborgs och Bohus län, drygt 400 personer, som fått svara på frågor via enkäter, intervjuer och telefonkontakter. Uppgifterna om neddragningarna inom Uppsala barnomsorg bygger på en enkät som skickades ut 1992 till 100 av de 152 (23 förskollärare och 128 barnskötare) som blev uppsagda inom barnomsorgen. Enkäten berörde tiden första juni 1992, uppsägnings tillfället, till och med november samma år. En uppföljningsenkät skickades sedermera ut till dem som svarade på första enkäten i december 1993 och gällde tidsperioden december 1992 till och med november 1994.



svenska skoladministrationen ändrades från en regelstyrd till en målstyrd verksamhet, var inget isolerat beslut. Det kan ses som startskottet till den decentralisering och avreglering inom den statliga sektorn, som pågått under hela 1990-talet. Omkring 700 personer sades upp och ingen garanterades återanställning i den nya organisationen utom en grupp handikappkonsulenter som fick anställning på det nybildade Statens institut för handikappfrågor (SIH).

Både vid SÖ och Ln hade många anställda kvalificerade utbildningar och lång erfarenhet inom sina arbetsområden. De dominerande yrkesgrupperna vid SÖ var byråassistenter, byråsekreterare, byrådirektörer, avdelningsdirektörer och experter för olika skolområden. Vid Ln fanns skolinspektörer, biträdande skolinspektörer, avdelningsdirektörer, konsulenter och en stor andel administratörer på olika nivåer. Flera befann sig på en högre tjänstenivå. Könnssegregeringen var tydlig på både SÖ och Ln. Skolinspektör var ett manligt dominerat yrke, konsulenter och kontorspersonal på olika nivåer var kvinno-dominerade yrken med viss integration åt båda hållen. Det fanns kvinnliga skolinspektörer, det fanns manliga konsulenter. Kvinnorna var indelade i två grupper. I den ena gruppen ingick de som hade positioner i nivå med männen, antingen som avdelningsdirektörer, byrådirektörer, skolinspektörer eller som konsulenter. Den lägre tjänstenivån var däremot helt kvinnodominerad, liksom mellantjänstnivån.<sup>14</sup> Som framgår av beskrivningen ovan var organisationerna tydligt hierarkiska, det fanns både välutbildade tjänstemän och en stor andel administrativ personal. De hade olika förutsättningar när det gällde att söka nya arbeten. För vissa grupper från Sö och Ln var den nya organisationen en möjlighet. Skolverket hade en ”platt” struktur med en förhållandevis liten centralenhet i Stockholm och ett mindre antal regionkontor och undervisningsråd spridda över landet. Administrationen var kraftigt nedbantad och undervisningsråden kunde klara de flesta administrativa uppgifterna själva. Det var följaktligen få personer från de lägre tjänstenivåerna som var aktuella för en tjänst i den nya organisationen.

### *Länsskolnämnderna*

I undersökningsgruppen går skolinspektörerna tre vägar. Det är ungefär en tredjedel som går över till den nya organisationen som undervisningsråd, ungefär lika många som stannar inom skolvärlden

---

<sup>14</sup> I studien använder vi oss av en socioekonomiska indelningen (SEI) av förvärvsarbete befolkning enligt folk- och bostadsräkningen 1990. De grupper som främst användes här är lägre tjänstemän, tjänstemän på mellannivå, högre tjänstemän/ledande befattningar, egna företagare.

som skolledare, experter eller konsulenter och resten avgår med pension.

Handikappkonsulenterna fick en garanterad anställning vid Statens institut för handikappfrågor. Det var cirka 12 procent av männen och 28 procent av kvinnorna som arbetade som konsulenter, totalt 24 procent av undersökningsgruppen.

Drygt hälften av kvinnorna från Ln arbetade med administrativa uppgifter. Av den administrativa personalen är det 52 procent som har fått ett nytt fast arbete, 21 procent har ett tillfälligt arbete, 12 procent har valt pensionsersättning (det kan ju i sig vara ett uttryck för svårigheter att ta sig tillbaka på arbetsmarknaden) och 15 procent är helt arbetslösa. Av dem som har fått en ny fast eller tillfällig tjänst finns det en tydlig tendens att det nya arbetet innebär en lägre tjänstebefattning. Byrådirektörerna arbetar som byråsekreterare eller som assistenter. Byråsekreterarna har fått arbete som assistenter eller kontorister och assistenter i sin tur fått andra assistentarbeten. Bland assistenterna finner vi majoriteten av dem som var helt arbetslösa.

Tabell 5.1 Den procentuella andelen kvinnor som återfått förankring på arbetsmarknaden, antingen i form av ett fast arbete eller eget företag ett år efter nedläggningen, fördelade på socioekonomisk tillhörighet.

| Länsskolnämnd | Lägre tjänst | Mellan tjänst | Högre tjänst |
|---------------|--------------|---------------|--------------|
| Västerbotten  | 34           | 100           | 78           |
| Örebro        | 40           | 50            | 88           |
| Göteborg      | 44           | 75            | 100          |
| Kristianstad  | 0            | 100           | 100          |

Källa: Sö/Ln-enkäten.

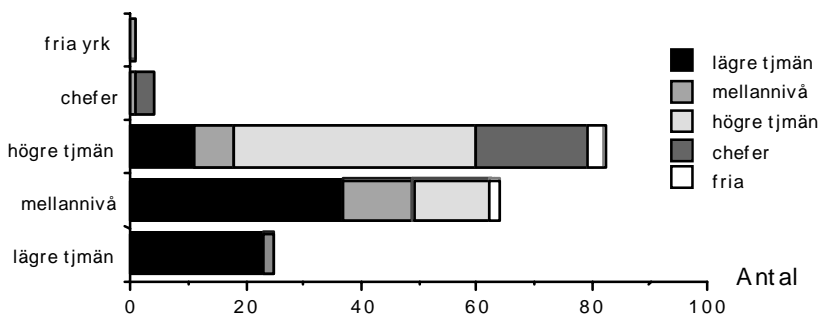
### En ökad differentiering

En av våra hypoteser var att vi skulle se ett differentierat mönster bland framförallt kvinnorna. Detta skulle vara orsakat av att kvinnorna i de administrativa yrkena förväntades möta en minskad efterfrågan på den öppna arbetsmarknaden, och därmed bli tvingade att gå ner i krav på det nya jobbet, för att få ett arbete överhuvudtaget. Av tabellen 5.1 framgår det tydligt att den gamla positionen inom organisationen hade betydelse på så sätt, att det var kvinnorna från högre tjänstenivå inom länsskolnämnderna som i störst utsträckning fick nytt arbete. Då bör noteras att det är där vi återfinner de konsulenter som automatiskt fick ny anställning i den nya organisa-

tionen (SIH). Även om de anställda från SÖ inkluderats pekar resultaten på ett differentierat mönster.

Två relativt jämnstora grupper, högre tjänstemän bland kvinnor och män, genomgick i stort sett en likartad utveckling. Omkring en femtedel av dessa grupper fick nya arbeten som innebar ett byte nedåt i socioekonomiskt hänseende. Vi jämför här de arbeten de hade när de sades upp från den gamla organisationen (1990) med de arbeten som de hade i december 1992. Undantagen utgjorde männen från Ln. De hade i det närmaste helt stannat kvar på samma nivå, således på den högre tjänstemannanivån. Däremot framträder ett mycket tydligt mönster när det gäller kvinnorna på mellannivå (se figur 5.1). Här finner vi att över hälften av de kvinnor som fått ett nytt arbete gått ned i kvalifikationsnivå. Det gällde för både SÖ och läns skolnämnderna. Kvinnorna från den lägsta nivån hade förblivit inom sina respektive områden. Nedanstående figur illustrerar dessa mönster. Här ingår samtliga typer av anställningar, således även nya tillfälliga anställningar.

Figur 5.1 Socioekonomisk tillhörighet för kvinnor vid SÖ och läns skolnämnderna i den anställning de lämnade och i den de hade den sista december 1992.



Källa: SÖ/Ln enkäten.

De högre tjänstemännen är de som gjort anställningsbyten som inneburit en uppåtgående rörelse i socioekonomiskt hänseende. Det gällde i lika stor utsträckning för kvinnor som män. Vi finner således här visst stöd för vår hypotes att omställningen inneburit en differentiering i socioekonomiskt hänseende. De högre tjänstemannagrupperna har lyckats att finna likartade eller bättre arbeten. Mellannivån, till allra största delen bestående av kvinnor har gått en tydlig försämring till mötes när det gällt kvalifikationsnivå.

En av frågorna vi ställde oss i studien var om könssegregationen i organisationen hade någon betydelse för individernas möjligheter att få ett nytt arbete. Svaret måste bli ett ja om man beaktar det faktum att vissa yrken och befattningar var helt dominerade av ett kön och att dessa yrken och befattningar hade olika möjligheter på arbetsmarknaden. De med högre befattningar och längre utbildningar efterfrågades både av den nya organisationen och skolvärlden i övrigt. De från den lägre administrativa tjänstenivån mötte dagens minskande marknad för kontorister och sekreterare.

### *Uppsala kommuns barnomsorg – ett sorgebarn?*

I fallet Uppsala kommun kan orsakerna till uppsägningarna finnas inom flera olika områden. En mer generell förändring var övergången från detaljreglerade till mer generella statsbidrag för kommunal verksamhet: Uppsala kommun kunde nu omfördela pengar och välja vilka områden som skulle prioriteras. De minskade statsbidragen till kommunerna och andra ekonomiska faktorer, såsom en betydande upplåning under 1980-talet, lade grunden till den dåliga kommunala ekonomin, liksom det minskade skatteunderlaget i och med stigande arbetslöshet. Ekonomin var dock inte den enda orsaken till uppsägningarna och nedskärningarna i verksamheten. I den borgerliga koalitionen fanns även en vilja att minska den kommunala verksamheten för att ge en större möjlighet för privata alternativ att etablera sig på ”marknaden”. Ett ökat antal aktörer på marknaden ansågs leda till billigare omsorg på sikt. En större frihet vid val av omsorg, utbildning och vård för kommunens invånare ansågs även vara av stor vikt för Uppsalas invånare.

De uppsagda som ingick i undersökningen fick vid olika tidsperioder svara på frågor om hur, var och i vilken utsträckning de fått ett nytt arbete under tidsperioden från uppsägningstillfället 1992 till och med november 1993. Under denna period hade alla, utom de föräldralediga (åtta procent), haft arbete under en längre eller kortare period. I november 1993 hade 27 procent fått en ny tillsvidare anställning, 49 procent en tillfällig anställning, 6 procent var arbetslösa och 10 procent studerade. Majoriteten av dem som arbetade gjorde det inom någon form av välfärdsproduktion i kommun eller landsting. Detta är inte förvånande med tanke på att Uppsala kommun har en mycket ensidig arbetsmarknad. Omkring 50 procent av arbetstillfällena finns inom den offentliga förvaltningen och för kvinnorna utgör den 60 procent av arbetstillfällena. De privata alternativen inom vård, omsorg och undervisning var få i Uppsala och den alternativa arbetsmarknaden för de uppsagda från den kommu-

nala omsorgen var därigenom begränsad. De alternativ som fanns var olika kooperativ, men efterfrågan på arbetskraft därifrån var liten.

### *Gemensamma drag*

En likhet mellan Uppsalastudien och SÖ/Ln-studien är att de högskoleutbildade från en högre tjänstebefattning klarat omställningen bra och i stor utsträckning fått ett nytt fast eller tillfälligt arbete. Däremot hade de lågutbildade från de lägre tjänstebefattningarna haft svårare att återfå en fast förankring på arbetsmarknaden. Det var dock ett fåtal som var arbetslösa i de båda fallen, sannolikt beroende på att dessa studier utfördes innan de stora nedskärningarna i de offentliga verksamheterna tog sin början. En tydlig parallell mellan de båda studierna är att de med nytt arbete främst återanställts i offentlig verksamhet och ofta var kvar inom sina respektive yrkesområden, dock till priset av lägre socioekonomisk status.

## 6 Effekter av omvandlingen

Folk sliter ju ut sig man jobbar för mycket, inom barnomsorgen är det jättetungt och man känner sig utarbetad. Ökat antal barn per anställd det är ju fruktansvärt i många fall. Jag tänker på min egen förvaltning, det finns en del som jobbar, jobbar, jobbar, dom blir ju utbrända för att man inte anställer fler, istället för att ta in vikarier så delar man upp jobben, och till sist är dom jätte-trötta och får ont både här och där och så blir dom sjuka och sedan när dom blir sjuka så är dom inte sjuka utan då tar dom semester istället. Och så går det massor av människor arbetslösa och det är ju klart att man kan byta ut personalen i halvtid då så att säga när dom har blivit utbrända men då har ju den andra hälften varit hemma i tio år och tappat kompetens. (Intervju med f.d. jämställdhetsombudsmannen (kvinnan) i Botkyrka kommun)

Som framgår av inledningen till detta kapitel tillhör en femtedel av alla kvinnor och en sjättedel av alla män grupper som antingen är helt arbetslösa, deltar i arbetsmarknadspolitiska stöd, är deltidsarbetslösa eller dolt arbetslösa dvs står utanför den ordinarie arbetsmarknaden.

Frågan vi ställde oss i början var vad som händer med kvinnors arbete när den offentliga sektorn omvandlas enligt de riktlinjer som råder idag. Det spontana svaret måste bli att kvinnors arbete försvinner. Men även om det är ett sanningsenligt och välgrundat svar kräver den komplexa problembild som arbetsmarknaden utgör i dag ett mer differentierat svar. Den omvandling av offentliga sektorn som vi sett under de senaste åren har förändrat den offentliga arbetsmark-

nadens funktionssätt på en rad olika sätt och fått en rad olika effekter för olika grupper. Det finns med andra ord inget enkelt och entydigt svar.

I kapitlet har vi strävat efter att ge en så mångfasetterad bild av omvandlingen som möjligt, inte minst ur ett geografiskt perspektiv. Med våra fallstudier har vi visat att det har stor betydelse var omvandlingen ”äger rum”. Vi har även poängterat betydelsen av den enskilda individens olika förutsättningar i en omvandlings- eller avvecklingssituation, beroende på kön, utbildning, yrke och position i organisationen. Låt oss ändå först peka på några generella drag i omvandlingen.

### *Organisationsförändring och kompetensutveckling*

Gemensamt för så gott som alla kommuner är att personalminskningar har följt i spåren av organisationsförändringarna, vilket inte är förvånande när ett av målen med förändringarna är just att samordna och effektivisera verksamheterna så att mindre personaltäthet krävs.

Generellt för de organisationsförändringar som skett i landets kommuner/landsting är en ökad efterfrågan på högre kompetens. Många politiker och tjänstemän anser att det går att bevara kvaliteten på välfärdstjänster trots mindre personal, bara den som är kvar har hög utbildning. De högre kompetenskraven har lett till att vissa yrkesgrupper inte längre efterfrågas på arbetsmarknaden: hit hör t.ex. sjukvårdsbiträden som inte finns inom landstinget längre. I Kristianstads kommun är målet att alla som arbetar inom barnomsorgen ska ha lägst förskoleutbildning, alltså inga barnskötare inom barnomsorgen. (Gonäs, Johansson & Svärd 1995).

### *Ökad arbetsbelastning*

Effektiviseringen och kravet på besparingar, som kanske varit den största bidragande orsaken till organisationsförändringarna, har lett till att högre krav ställs på att personalen kan arbeta 100 procent hela arbetstiden. Här finns inget utrymme för personer med lättare arbets-skada, personer som ofta är sjukskrivna eller hemma med sjukt barn. Det är främst personer som arbetat inom försörjningsverksamheten i kommunerna/landstingen som drabbats av de tuffaste effektiviseringarna och personalrationaliseringarna. Städare och kökspersonal är den grupp som främst drabbats av konkurrensutsättning och privatisering. Det är även i dessa grupper vi hittar en stor andel kvinnor och dessutom personer med arbetsskador och invandrarbakgrund. När verksamheten lades ut på entreprenad hände det ofta att den nya

arbetsgivaren ”plockade russen ur kakan”<sup>15</sup>. De anställda med hög frånvaro hade inget att hämta hos den nya arbetsgivaren.<sup>16</sup>

### *Konkurrens och marknadsgenomslog*

Den offentliga arbetsmarknadens funktionssätt har ändrats på många sätt i och med de senaste årens rationaliseringar. Konkurrensutsättningen har lett till en försämring av arbetsvillkoren både för dem som är kvar i de kommunala bolagen och dem som fått anställning i de privata alternativen när det gäller de hårda verksamheterna. Inom den tekniska sektorn har vissa kommuner konkurrerat med privata alternativ och gör så fortfarande. Kommunerna har haft svårt att konkurrera ut vissa bolag som ibland drivs av en å två personer som kan anställa tillfällig billig arbetskraft. När kommunen lägger ett bud måste de räkna kostnader för året-runt-anställda och chefer på olika nivåer i verksamheten. I vissa fall har kommunens bolag konkurrerats ut av privata intressenter. Detta förfarande innebär naturligtvis en osäkerhet hos personalen som bara vet att det har arbete så länge kontraktet löper. Nästa anbudsomgång kan innebära att de förlorar sina arbeten.

### *Ändrade segregationsmönster*

I och med den pågående omvandlingen på 1990-talet har kvinnornas sysselsättning blivit allt mer koncentrerad till tjänstearbetet och icke minst till den offentliga sektorn. Männens sysselsättningsmönster har utvecklats i en annan riktning, nämligen mot en ökad spridning över sektorerna, främst till finansiella tjänster men även offentlig verksamhet. På aggregerad nivå finner vi således att kvinnors och mäns sysselsättning utvecklats i olika riktningar, kvinnornas mot ökad koncentration och männen mot ökad spridning över sektorerna (Gonäs & Spånt, 1996). Men ser vi närmare på vad som sker på arbetsplatserna, vilket vi kan göra genom våra fallstudier, finner vi en ökad variation och differentiering. Fallet SÖ och länsskolnämnderna pekade på de högutbildade kvinnornas möjligheter att behålla sina positioner och i vissa fall stärka dem, medan den administrativa personalen och kontoristerna mötte stora problem.

---

<sup>15</sup> Sedan EU-medlemskapet 1995 måste en entreprenör som tar över verksamheten även ta med all personal, vilket inte betyder att alla kommer att beredas arbete hos den nya arbetsgivaren utan här kan uppsägningar ske.

<sup>16</sup> Intervju med Inga Holmberg, Nordvästra sjukvårdsområdet, Stockholms läns landsting 7/1-95,

Slutsatsen blir att det som vi idag kan se som minskad segregation på nationell nivå beror inte främst på ändrade yrkesval bland kvinnor och män, utan på de strukturella förändringarna av arbetsmarknaden. En ytterligare krympning av kvinnoyrkena inom offentlig sektor och en ökad spridning av männen över sektorerna kan således leda till en minskad segregation på arbetsmarknaden som helhet men samtidigt innebär dessa faktorer en starkare koncentration av kvinnorna till vissa sektorer på arbetsmarknaden, vilket knappast långsiktigt kan stärka deras positioner.

### *Geografiska skillnader*

I de kommuner och landsting som här behandlats återfinns tydliga skillnader i valet av organisation av produktionen av välfärdstjänster. Stockholms läns landsting har genomfört beställar–utförarmodellen (BUM), den s.k. Stockholmsmodellen, vilket innebär främst offentlig konkurrens mellan olika resultatenheter i landstinget. Västerbottens läns landsting har varit betydligt restriktivare i sin organisationsförändring. Olika geografiska områden inom länet har dock genomfört olika organisationsförändringar. Regionssjukhuset i Umeå har infört prestationsbudget samt upphandling mellan de olika enheterna på sjukhuset. Utanför regionssjukhuset har däremot stora delar av den traditionella organisationen behållits men resultatenheter har införts. Möjligheterna till konkurrens är mycket små på landsbygden och i glesbygden i Västerbottens län, och organisationen av hälso- och sjukvård har fått lov att ta hänsyn till det. Dessutom har inte det politiska målet varit att främst konkurrensutsätta verksamheten utan att på andra sätt spara på resurser. I båda landstingen har det gjorts personalnedskärningar men de har varit betydligt mer omfattande i Stockholm där 25 procent av de anställda mist sin sysselsättning under åren 1990 till 1993; motsvarande siffra för Västerbotten är 13 procent.

Umeå kommun tillhör de kommuner i landet som genomfört små och få organisationsförändringar. Resultatenheter har genomförts, men de försök som gjorts att konkurrensutsätta verksamhet har misslyckats och det finns ingen politisk vilja att försöka igen. I Botkyrka däremot infördes BUM inom såväl de hårda som de mjuka verksamheterna. Systemet övergavs efter några år när de gäller de mjuka verksamheterna medan de hårda fortfarande utsätts för konkurrens av privata alternativ. De anställda vet bara att de har arbete så länge kontrakten gäller.

I Umeå kommun har det skett en marginell ökning av personalen, medan Botkyrka kommun har gjort kraftiga personalminskningar.



Med de förändringar som pågår idag med decentralisering av välfärdstjänsternas organisering och prioritering ner till kommunnivå så kommer det bli en allt större skillnad mellan olika medborgares tillgång till välfärdstjänster och även stora skillnader i producentledet. De förändrade spelreglerna tar sig olika uttryck, beroende på de lokalt specifika förhållande som råder där förvandlingen sker. I vissa kommuner blir det bara en krusning på ytan och i andra är det fråga om genomgående förändringar i den kommunala verksamheten. De fallstudier som redovisats i detta kapitel är i mångt och mycket att betrakta som en pilotstudie. Orsakerna till kommunernas skilda utvecklingar kräver djupare analyser av den lokala kontexten och dess betydelse för det lokala utfallet av omstruktureringen av den offentliga sektorn.

### *Förändringar i genuskontraktet*

Genuskontraktet påverkas av hur fördelningen av reproduktionen ser ut mellan stat, marknad och familj. Den lokala politiken – organisering av vård och omsorg, har en stor betydelse för kvinnornas valmöjligheter i arbetslivet likväl som för deras arbetslivssituation. Nu ändras detta samband på olika nivåer i och med de senaste förändringarna, både vad det gäller utformning av socialpolitiken och organiseringen av offentlig tjänsteproduktion. Det har skett en gradvis försämring av olika socialpolitiska stöd (bl.a. sänks ersättningen vid sjuk- föräldra- och arbetslöshetsförsäkring). Samtidigt försvinner tusentals arbetstillfällen inom den offentliga sektorn. Därmed försvinner två viktiga grundpelare som gjort att kvinnor i Sverige har uppnått ett relativt stort mått av ekonomiskt oberoende. Genuskontraktet är brutet – vad som kommer därefter är svårt att sia om i dagsläget.

## Litteratur- och källförteckning

### *Intervjuer:*

- Arne Arnesson, Kommunfullmäktiges ordförande i Botkyrka
- Marissa Navarette, Svenska kommunalarbetarförbundets ordförande i Botkyrka
- Thonny Bergqvist, näringslivschef i Botkyrka

### *Statistik:*

- Arbetskraftsundersökningarna (AKU) 1989–95*
- Landstingsförbundet. (1990, 1991, 1992, 1993, 1994, 1995)
- Landstingsanställd personal*, Stockholm

*Löner och sysselsättning inom offentliga sektorn,  
Del 1 Statsanställda 1990–1992*

*Regionalstatistiska databasen (ÅRSYSS) 1990–1994*

*Statistiska särtryck Statligt anställda 1993–1994*, Stockholm

Svenska Kommunförbundet. (1990, 1991, 1992, 1993, 1994)

*Kommunal personal*, Stockholm

- Acker, J. m.fl. (1992) *Kvinnor och mäns liv och arbete*, Stockholm: SNS-förlag
- Axelsson, Ch. (1992) *Hemmafrun som försvann. Övergången till lönearbete bland gifta kvinnor i Sverige 1968–1981*. Stockholm: Institutet för social forskning avhandlingsserie nr 21. Stockholms universitet
- Balmér, P. (1992) *Kommunal service i nya former*, Arlöv: Almqvist&Wiksell
- Berger, S. (Red.) (1991) "Samhällets geografi." Uppsala: *Nordisk samhällsgeografisk tidskrift*, 1991
- Borchost, A. & Siim B. (1984) *Kvinder i velfærdsstaten: mellem moderskab og lønearbejde gemen 100 år*. Aalborg: Aalborg Universitetsforlag
- Borchorst, A. (1991) *Europeisk integration, kønsarbejdsdeling och likestillingspolitik*. Stencil. Institute of Political Science, Denmark: University of Aarhus
- Bruhin, G. & Nilsson, T. (1994) *Arbetsutveckling och förbättrad produktivitet*. Stockholm: Arbetslivsfonden
- Davies, K. & Esseveld, J. (1990) "Spänningar i välfärdsstaten—exemplet tidsbegränsad anställning." *Kvinnovetenskaplig tidskrift*, 1990, nr 2 Temanummer *Välfärd och ofärd*
- Ds: Departementserien 1989:10, *Beställare—utförare—ett alternativ till entreprenad i kommuner*. Stockholm: Allmänna förlaget
- Ds: Departementserien 1992:108. *Alternativa verksamhetsformer inom vård och omsorg*, Stockholm: Allmänna förlaget
- Esping-Andersen, G. (1991) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press
- Forsberg, G. (1989) *Industriomvandling och könsstruktur—Fallstudier på fyra lokala arbetsmarknader*. Uppsala: Geografiska regionstudier nr 20
- Gonäs, L. (1989) *En fråga om kön: kvinnor och män i strukturomvandlingens spår*. Stockholm: Arbetslivscentrum
- Gonäs, L. (1991) *Industriomvandling i välfärdsstaten*. Stockholm: Arbetslivscentrum
- Gonäs, L. & Viklund, B. (Red.) (1992) *Det nya arbetslivet*. Stockholm: Arbetslivscentrum
- Gonäs, L. (1994) *The transformation of the welfare state and its labour markets: on gender segregation and new patterns*. Stockholm: Institutet för Arbetslivsforskning
- Gonäs, L., Johansson, S. & Svärd, I. (1995) *Vad händer med kvinnors arbete när den offentliga sektorn skärs ned?* Undersökningsrapport 1995:22, Stockholm: Arbetslivsinstitutet
- Gonäs, L., Hallsten, L., Johansson, S. & Thorsson, L-I. (1995) *När statens kaka krymper. De anställdas situation vid Skolöverstyrelsen och länskolnämnderna före, under och efter avvecklingen*. Stockholm: Trygghetsstiftelsen

- Gonäs, L. & Spånt, A. (1996) *Trends and prospects for women's employment in the 1990s*. Submitted to the European Commission Network of Experts on the Situations of Women in the Labour Market. Stockholm
- Hansson, S. & Pratt G. (1995) *Gender, work and space*. London: Routledge
- Hirdman, Y. (1990) "Genussystemet" *Maktutredningen. Demokrati och makt i Sverige, SOU 1990:44*. Stockholm: Allmänna förlaget
- Hirdman, Y. & Åström, G. (Red.) (1992) *Kontrakt i kris: om kvinnans plats i välfärdsstaten*. Stockholm: Carlsson
- Hirdman, Y. (1994) "Genusanalys av välfärdsstaten: en utmaning av dikotomierna." Stockholm: *Arbetslivsinstitutet, Särtryck, 1994, nr 5*
- Humphries, J. (1988) "Women's employment in restructuring America.: the changing experience of women in three recessions". i *Women and recession*. Rubery J. (ed). London: Routledge & Kegan Paul
- Jessop, B. (1994) "The transition to post-Fordism and the Schumpeterian workfare state." i *Towards a post-fordist welfare state?* London: Routledge
- Johansson, A. (1992) "Makt och ansvar i formellt decentraliserade organisationer" i *Forskning om offentlig framtid*. Stockholm
- Jönsson B. & Rehnberg C. (1992) "Ekonomisk styrning av icke-vinstdrivande sjukvårdsorganisationer." i *Forskning om offentlig sektor*. Stockholm
- Landby E. M. (1990) "Att studera och värdera välfärd" *Kvinnovetenskaplig tidskrift, 1990, nr 2, Temanummer Välfärd och ofärd*
- Lewis, J. (1993) "Women, work and family policies in Europe." i *Women and Social Policies in Europe*. Lewis J. (red). London: Edward Elgar
- Liljeström R. & Dahlström E. (1981) *Arbetarkvinnor i hem- arbets- och samhällsliv*. Stockholm: Tiden
- Massey, D. (1984) *Spatial divisions of labour– Social structures and the Geography of production*. London: Macmillan
- Massey, D. (1994) *Space, place and gender*. Oxford: Polity Press
- Nyberg, A. (1995) *Konjunkturer och jämställdhet*. Arbetsnotat nr 135, Linköpings universitet, Ekonomiska institutionen
- von Otter, C. (1989) "Effektivitet skapas av människor. i *Alternativ regi och effektivitet i offentlig verksamhet*. Kronvall K. (red). Stockholm
- Orloff A. S. (1993) "Gender and the Social Rights of Citizenship: The Comparative Analysis of Gender Relations and Welfare States." *American Sociological Review, 1993, No. 58*
- Pateman, C. (1988) *The sexual contract*. Stanford: Stanford University Press
- Rothstein, B. (1994) *Vad bör staten göra? Om välfärdsstatens moraliska och politiska logik*. Stockholm: SNS Förlag,
- Rubery, J. (Red.) (1988) *Women and recession*, London: Routledge
- Rubery, J. (1995) "Wage determination and sex segregation in employment in the European Community" i *Network of Experts on the Situation of Women in the Labour Market*. Rubery J. & Fagan C. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities
- Sainsbury D. (Red.) (1994) *Gendering Welfare States*. London: Sage

- Saltman, R. & von Otter, C. (1990) *Valfrihet som styrmedel – Fem artiklar om den offentliga sektorns möjligheter*, Stockholm: Brevskolan
- Saltman, R. & von Otter, C. (1992) *Planned markets and public competition – Strategic reform in northern European health system*. St Edmundsbury Press
- SOU 1993:56 *Hälften vore nog : om kvinnor och män på 90-talets arbetsmarknad : slutbetänkande* av Utredningen om kvinnors arbetsmarknad. Stockholm: Fritzes förlag
- SOU 1993:73. *Radikala organisationsförändringar i kommuner och landsting*. Stockholm: Allmänna förlaget
- SOU 1993:74. *Kvalitetsmätning i kommunal verksamhet*. Stockholm: Allmänna förlaget
- SOU 1996:54. *Kooperativa möjligheter i storstadsområden*. Stockholm: Fritzes förlag
- Walby, S. (1986) *Patriarchy at work*, Oxford
- Walby, S. (1990) *Theorizing patriarchy*, Oxford
- Women and Geography Study Group of the IBH. (1984) *Geography and gender – An introduction to feminist geography*. London: Hutchinson
- Whelehan, I. (1995) *Modern feminist thought – from the second wave to 'post-feminism'*. Edinburgh University Press Ltd

# Den ömma bödeln

## Kvinnliga ledare i åtstramningstider

CARIN HOLMQUIST

### 1 Kvinnliga ledare i offentlig förvaltning

Utgångspunkten för detta kapitel är erfarenheter från kurser för kvinnor som arbetade i ledande befattningar, dvs. som chefer, i Norr- och Västerbotten under 1990-talets första år. Totalt deltog 120 kvinnliga ledare, varav merparten arbetade i den offentliga sektorn. Samtliga var ledare<sup>1</sup>, men deras uppgifter skiljde sig åt. En del arbetade som daghemsföreståndare, andra var VD. De flesta hade begränsad erfarenhet av sitt chefsjobb. Detta fenomen, med ett stort antal kvinnor som nyligen blivit ledare i offentlig förvaltning, är inte specifikt för just dessa län (Lindvert, 1997).

Samtliga deltagare, dvs. kvinnliga ledare från såväl offentlig som privat sektor, använde sin egen erfarenhet som bas för arbetet under kursen. Gemensamt för ledare i båda sektorerna var problem som hade att göra med att bli respekterade, att kunna delegera samt att förena arbete och familjeliv. Dessa frågor var lätta att diskutera i hela gruppen eftersom de flesta kunde identifiera sig med situationer som att sekreteraren inte accepterar en kvinnlig chef eller att maken kräver fortsatt markservice.

Däremot visade det sig att de offentliganställda kvinnorna dessutom hade en helt separat historia att berätta. Som en röd tråd genom deras beskrivningar av sitt arbete löpte en paradoxal situation – med minskad resurstilldelning och samtidig utökning av ansvarsområde. Genom sammanslagningar av verksamheter minskar antalet chefer, varför befordringar till utökade uppgifter var vanliga i gruppen (de som inte befordrats hade ofta förlorat sina chefsuppgifter och fanns därför inte bland kursdeltagarna). Ett typiskt exempel är den dagisföreståndarinna som befordras till ansvarig för kommunens barnomsorg. Arbetet innebär att hon ska spara in och dra ned. När hon nått

---

<sup>1</sup>Begreppet ledare används i denna framställning för att beteckna rollen hos de aktuella kvinnorna. Distinktion görs ibland mellan begreppen ledare och chef, i den bemärkelsen att chefer är formellt utsedda och ledare är ett vidare begrepp. Fallen visar kvinnor som har ett vitt ledningsansvar, med budget- och personalansvar.

och jämnt hunnit komma igång med detta ges hon ett utvidgat uppdrag. Hon blir ansvarig för de hopslagna områdena barnomsorg och skola – med ett nytt och högre sparbetning. Samtidigt åligger det henne att integrera de två helt olikartade organisationskulturer som råder inom dessa två verksamhetsområden.

Denna situation är paradoxal: ledarna ges mandat för ett utökat område (genom sammanslagningar) och den viktigaste uppgiften blir att dra ned i det område som man precis blivit ledare för. Det som förvånade mig var att de flesta kvinnor i denna utifrån sett helt omöjliga situation internaliserade problemen. Med internalisering avser jag här att man väljer att tillskriva sig själv ansvaret för att lösa uppgiften. Istället för att ifrågasätta nedskärningarna eller ifrågasätta målen arbetade man för att fylla alla oförenliga mål. Ett alternativt sätt att beskriva förhållningssättet är att i Hirschmans (1972) termer säga att kvinnorna ”valde lojalitet” istället för protest eller sorti<sup>2</sup>. Ett exempel på denna mentalitet är de kvinnliga tandvårdsklinikchefer som på min fråga om hur stor del av arbetstiden de lägger på administration/ledarskap svarade: ”det gör vi på kvällar och helger – eftersom vi är så produktiva som tandläkare måste vi stå heltid på kliniken för att hålla upp intäkterna – administration kommer utöver normal arbetstid”.

Syftet med min artikel är för det första att belysa hur kvinnliga ledare i offentlig förvaltning hanterar den ovan diskuterade paradoxen: utökat område/minskade resurser. Ett annat syfte är att analysera vilken funktion kvinnliga ledare fyller i denna situation (där den konventionella bilden av ledarskap som en manligt definierad och expansiv funktion inte fungerar). Det tredje syftet är att i makttermer analysera det kvinnliga ledarskapets funktion i neddragningstider. Här avses funktionen såväl för individen, för organisationen som för samhället i stort.

## 2 Illustrationer – fyra fall

För att illustrera situationen har jag valt att beskriva några fall där ovannämnda situation är tydlig. Fallen är bearbetade så att ingen enskild kvinna ska kunna identifieras. Det första fallet är det som jag anser mest tydligt visar mekanismerna. Efter den mer ingående beskrivningen av ett fall ger jag också några mer kortfattade exempel

---

<sup>2</sup>Sorti förekommer visserligen, t.ex. i avhopp för att starta eget. En öppen fråga är huruvida män i samma situation också internaliserar problematiken. Det finns tecken som tyder på att det inte är lika vanligt utan att man istället väljer sorti och/eller protest, t.ex. genom öppna protester (se även avsnittet Makten urholkas ...).

på dilemmat nytt ledarskap – nedskärningar som kommer från andra verksamheter. Det bör påpekas att fallen belyser de kvinnliga ledarnas situation som de beskriver den. Även om också ett stort antal andra kvinnor, i samma situation, beskriver samma situation är det inte en objektiv beskrivning i strikt mening.

### *Fall 1*

#### *Administratör inom den krympande barnverksamheten*

Elsa hade i många år arbetat inom barnomsorgen. Hon är förskollärare sedan drygt 20 år. För 10 år sedan blev hon föreståndare för det dagis där hon tidigare arbetat. När hon fick erbjudandet för några år sedan att bli ansvarig för barnomsorgen i distriktet blev hon både stolt (över att bli vald bland ett tiotal sökande) och lite orolig – det var ansvarsfullt. Hennes familjesituation med fyra barn och en make som vant sig vid att hon skötte hemmet gjorde inte heller att det nya arbetsansvaret var helt lätt att kombinera med privatlivet.

Hon började sitt arbete, men blev snart varse att det krävde mer än hon trott. Till de arbetsuppgifter som hon förväntat sig kom ett mycket tungt sparbeting. I hennes kommundistrikt fanns det när hon började tre daghem med tre avdelningar vardera samt ett 20-tal dagbarnvårdare. De ökade budgetkraven gjorde att Elsa under en period av drygt ett år måste dra ned kostnaderna med 10 %. Detta upplevde hon som svårt, hon fick magbesvär och bar ständigt arbetet med sig. Det värsta var att hon såg att omsorgen blev sämre, med mindre personal. Elsa tog dessutom mycket illa vid sig av att tvingas säga upp människor, vilket hon var tvungen att göra. I många fall var det personer som hon var personligen bekant med. Därför lade hon ner stor energi på att underlätta omställningen för alla inblandade, hon gick t.ex. in själv som extrapersonal på en avdelning där en anställd sagts upp. Många gånger kände hon sig mycket otillräcklig och önskade att hon haft tid att gå på kurser och utbildning så att hon kunnat klara uppgiften bättre. Trots allt och efter mycket pusslande lyckades Elsa få verksamheten att fungera hyfsat – dock långt ifrån perfekt – med sina egna mått mätt.

Då kom nästa stora förändring – antalet distrikt skulle minskas. Alla distriktsansvariga var plötsligt i den situationen att jobben skulle utannonseras. Elsa fick liksom flera av sina kollegor stressrelaterade åkommor. Mitt under annonseringen av områdeschefstjänsterna utannonserades även platsen som chef för hela barnomsorgen i kommunen. Denna tjänst sökte Elsa efter stor vanda eftersom hon var tveksam till om hon skulle klara av uppgiften. Elsa fick posten som chef för hela barnomsorgen, dock med endast fyra områdeschefer under sig (när hon själv var distriktschef var antalet områden åtta).

Det nya jobbet innebar större ansvar och Elsa upplevde ansvaret som tungt, även om hon också tyckte att det var stimulerande. Elsa fick återigen ett kraftigt sparbetning – nu på 8 %. Det visade sig vara oerhört svårt att klara detta, eftersom hela verksamheten varit utsatt för stora nedskärningar under flera år. Elsa försökte minska sin egen administration, t.ex. upphävde hon beslutet att hon och hennes kansli skulle ha datorer. Hon konstruerade också ett schema för att kunna utnyttja vikarier inom barnomsorgen maximalt och därigenom spara pengar. Återigen lyckades Elsa genomföra sitt sparbetning, men till priset att ge avkall på sina egna värderingar om vad en bra omsorg är.

Det gick ett år och så var det dags för nästa omorganisation. Nu skulle barnomsorgen slås ihop med skolan (som inom parentes sagt genomfört samma hopslagningar och neddragningar). De båda chefsjobben, Elsas och skolchefens, slogs ihop till en tjänst som utannonserades. Elsa och skolchefen sökte båda det nya jobbet. Hon började fundera på den utslagning som hon varit del av. Förut hade hon blivit chef i konkurrens med andra. Kanske var det hennes tur att bli utkonkurrerad? Tillsättningen visade att det var det inte – Elsa fick jobbet och blev lycklig över det. Den här gången var hon lite mer härdad när ett sparbetning på modesta 5 % dök upp. Detta skulle hon nog klara. Hon satte igång med seminarier för samtliga anställda och upptäckte då att konflikterna var stora. Skolans och barnomsorgens personal talade helt olika språk, och Elsa hade svårt att bli respekterad av skolpersonalen eftersom de tyckte att ”hon bara var en barnsköterska”. Situationen liknade i mycket ett rent ställningskrig, där skolans personal ansåg att de, och bara de, hade den pedagogiska kompetensen och där barnomsorgens personal ansåg att de, och bara de, var kompetenta för sociala och omsorgsrelaterade sidor av verksamheten. Elsa hade att hantera två grupper. När hon försökte ena lägren uppfattades det mestadels av barnomsorgspersonalen som att hon sålde ut sin egen grupp och av skolans personal som att hon enbart prioriterade barnomsorgen.

Trycket på Elsa var hårt. Eftersom hon ansåg att det borde gå att förena verksamheterna och dessutom misstänkte att hennes begränsade kompetens förvärrade situationen, ansträngde hon sig för att skapa möjligheter att nå enighet och prestera en god gemensam omsorg. Den ekonomiska situationen gjorde naturligtvis uppgiften svår. Alla idéer om att ta in extern hjälp eller att samla personalen för större interna överläggningar utsattes för hård budgetprövning. Den viktigaste metoden för Elsa var att tala med personalen: inte bara chefer utan även personal på daghem, dagbarnvårdare, lärare och annan skolpersonal. Tidsåtgången för detta var stor, dels eftersom hon vinnlade sig om att verkligen ta sig tid med dem hon talade med,



dels eftersom kommunen geografiskt omfattar ett stort område och dels för att hon också ansträngde sig för att möta hela personalen (efter att ha talat med ett tiotal lärare på en skola fick hon veta att några av de övriga var missnöjda med att hon inte talat med dem, därför åkte hon tillbaka och talade med samtliga). Samtidigt med detta projekt skulle Elsa sköta själva arbetet.

Sammantaget arbetade hon extremt mycket under några månader, och försökte pussla för att kunna nyttja tiden väl. Familjen klagade, men var i stort sett hjälpsamma och stöttade henne de få timmar de kunde träffas. Därefter kallade Elsa till ett stort personalmöte där hon presenterade sina erfarenheter och också visade det förslag till intern arbetsorganisation (grupper sammansatta av de olika kategorierna) som hon utarbetat. Mottagandet blev bättre än hon väntat, även om den gamla misstänksamheten kunde anas. Elsa tog en hel helg ledigt med familjen och på måndagen tog hon sig också tid för ett besök på vårdcentralen. Magbesvären var värre än vanligt och dessutom hade hon svårt att sova ordentligt.

## *Fall 2*

### *Administratör inom den krympande tandvården*

Birgitta är tandläkare. Hon hade arbetat på samma tandvårdsklinik i en liten ort sedan 15 år. Enheten hade dragits ned, från 6 tandläkare som mest. Kliniken hade tre heltidstjänster förutom tandsköterskor och administrativ personal. Förutom Birgitta bestod tandläkarteamet av en som var nyutexaminerad och en som skulle gå i pension om två år, vilket kan vara förklaringen till att Birgittas nettointäkter utgjorde mer än hälften av klinikens. För några år sedan (då kliniken bestod av 4,5 tjänster) blev Birgitta klinikföreståndare. Det innebar att hon hade det övergripande chefsansvaret för kliniken, som t.ex. personalfrågor, ekonomi och kontakter med tandvårdsförvaltningen och landstinget i övrigt.

Birgitta såg klinikchefsuppgiften som en utmaning och en nystart i arbetet. Det var tufft i början eftersom kliniken skulle minska sin omfattning, men Birgitta hade vuxna barn och kunde därför helhjärtat engagera sig i planeringen och genomförandet av förändringen. Med den nuvarande dimensioneringen upplevde Birgitta att det största problemet var att motivera klinikens fortsatta existens i tider av neddragningar. Kliniken var nu så liten att ytterligare neddragningar lika gärna kunde innebära nedläggning av enheten. Lösningen var enligt Birgitta att motivera kliniken genom att visa ett gott resultat, dvs. att kliniken var lönsam. Ett problem i detta sammanhang var produktiviteten bland tandläkarna på kliniken. Birgitta stod med sina intäkter för en oproportionerligt stor andel av intäkterna. Därför valde

Birgitta att arbeta minst fulltid som tandläkare, för att kompensera för lägre produktivitet hos de andra (Birgitta påpekade att de båda var fullgoda kollegor med goda patientkontakter, hon skulle absolut inte vilja byta ut dem).

Situationen gjorde att Birgitta i huvudsak skötte sin klinikchefs-syssla på tider utanför den ordinarie arbetstiden. Hon utnyttjade sina luncher och kaffepauser till kontakter med personalen och externt. Administrationen skötte hon på kvällar och helger. Eftersom kliniken var relativt liten uppskattade Birgitta att hon ”bara” lade ner ca tio timmar i veckan. Eftersom klinikens policy var att datorn inte skulle tas hem till de anställda ville inte Birgitta göra undantag för sig själv utan hon åkte till arbetet. Det var dock inte dessa uppgifter och hur/när de skulle utföras som Birgitta oroade sig mest för. Istället var det ansvaret för klinikens överlevnad som var tyngst, och hon bekymrade sig mycket över att hon de sista månaderna sett en förhoppningsvis tillfällig nedgång i sin produktivitet som tandläkare.

### *Fall 3*

#### *Administratör inom den krympande fritid/kulturverksamheten*

Marianne hade arbetat sedan ett decennium med kulturfrågor. För några år sedan blev hon kulturchef i en glesbygdskommun. Budgetläget hade inte varit gott. Marianne, som kom från en större stad, började sitt arbete med höga ambitioner. Hon mötte direkt ett hårt motstånd, vilket förvånade henne eftersom kommunens image verkade vara positiv till ett levande kulturklimat. Hela verksamheten, vare sig det gällde satsningar på teaterengagemang, ungdomsverksamhet eller kulturminnesfrågor, var ifrågasatt. Framförallt märktes motståndet i budgetsammanhang, där det var kompakt mot Mariannes försök att formulera långsiktiga mål och strategier för en kulturellt levande glesbygd. Verksamheten utsattes för nedskärningar i alla budgetomgångar. Det tog bara drygt ett år innan Marianne blev sjukskrivnen, på grund av huvudvärk, magont och yrsel. Efter sjukskrivningen gick hon in för sina uppgifter. Hon engagerade sig kraftigt i en satsning på folkmusik. Som tidigare mötte hon ett motstånd inom kommunen, men hon lyckades med hjälp av aktivt arbete för sponsring få ihop pengar till sitt evenemang. Under denna tid gjorde hon inte annat än arbetade. Marianne gjorde gärna det eftersom hon tyckte att kommunen var i så stort behov av aktiviteter. Folkmusiksatsningen blev välbesökt, framförallt lockade den ungdomarna i kommunen. Däremot blev den en ekonomisk belastning för Marianne, som fick pruta på andra verksamheter.

Ganska snart efter detta evenemang kom beskedet om en stor omorganisation i kommunen. Kulturförvaltningen skulle slås ihop

med fritidsförvaltningen. Mariannes och fritidschefens arbete slogs ihop och utannonserades. Marianne var rädd att förlora jobbet – med den krympande ekonomin kände hon inte att det var säkert att hon skulle få vara kvar. Magen gjorde sig påmind. Dagen efter det att Marianne lämnat in sin ansökan till det nya jobbet var hon tvungen att sjukskriva sig.

Arbetet som chef för såväl kultur- som fritidsförvaltningen tillföll så småningom Marianne. Hennes ambitioner var nu begränsade till att ”kunna göra åtminstone något”. Det nya området, fritid, hade hon ingen tidigare erfarenhet av. Hon ville använda ungdomsverksamheten som brygga mellan verksamheterna. Det visade sig finnas två olika mentaliteter inom områdena – såväl som i synen på dem. Inom fritidssektorn betraktades kulturförvaltningen som ”onödig överklass-sysselsättning”, inom kultursektorn betraktades fritidsförvaltningen mest som en fråga om fotboll och arenor. Marianne försökte få de två sidorna att förstå varandra och uppmuntrade till samarbete. Samtidigt med hopslagningen minskade anslaget totalt med 16 % vilket ledde till missnöje och misstänksamhet hos de anställda. Marianne arbetade med att hitta organisatoriska lösningar som skulle förena de två sektorerna och samtidigt spara pengar. Hon startade t.ex. ett projekt med ungdomsteaterverksamhet som integrerades med programmet för fritidssektorn. Hon experimenterade också med andra former för att få ungdomar inom idrott och kulturverksamhet att mötas.

Även om en del satsningar fungerade så upplevde Marianne ett stort motstånd mot alla nya former, från politiker i ledande position och ofta också från föräldrar och andra kommuninnevånare. De ekonomiska ramarna blev allt trängre, och Marianne var tvungen att skära hårt. Eftersom intresset för klassisk musik var lågt, lade hon ned denna satsning – vilket kändes som ett personligt misslyckande. Ofta låg Marianne vaken och funderade på vad hon gjort för fel och vad hon istället skulle kunna göra för att få gehör för sina idéer. Hon kände hon sig otillräcklig i ekonomiska frågor. Stressen tog återigen ut sin tribut och när Marianne sjukskrev sig, ledde hennes funderingar till att hon sade upp sig och flyttade från orten.

#### *Fall 4*

##### *Administratör inom den krympande sjukvården*

Anna är en välutbildad sjuksköterska med lång erfarenhet. Sedan lång tid var hon ansvarig för en akutavdelning. Hon trivdes med sitt arbete, gillade vårdarbetet och att vara ledare och chef. Anna tyckte sig ha stor rutin vad gäller organisation och ledning av anställda. Hon hade inte heller haft särskilt svårt att kombinera familjen (make och två små barn) med arbetet.

Anna tyckte att 90-talets nedskärningar av vården hade skapat bekymmer för henne i arbetet. Krympningarna av budgeten motsvarades inte av samtidiga sänkningar av ambitionsnivån. Samma arbete skulle genomföras till samma kvalitet men till lägre kostnad. Anna såg en direkt relation mellan personalkostnad och kvalitet i vården. Även om Anna inledningsvis tyckte att det fanns visst utrymme för nedskärningar, var hon negativ till att detta gjordes utan urskillning. För att kompensera personalbortfallet arbetade Anna mycket med att utveckla rutiner där personalen utnyttjades maximalt. Akuten hade en speciell karaktär med mycket varierande belastning. Anna gjorde en egen studie av variationen i arbetsbelastning och byggde in dessa erfarenheter i sin nya organisation. Hon ansträngde sig också för att skapa en hög arbetsmotivation – det menade hon kan kompensera ett tyngre schema. Anna klarade av denna neddragning utan större svårighet, hon arbetade en hel del övertid och planerade hemma. Det som oroade henne var när patienter blev lidande av neddragningen – t.ex. när människor med smärtor fick vänta längre än tidigare på att få hjälp.

Nyligen omorganiserades dessutom sjukvården, ambulansverksamheten och akuten skulle föras ihop. Plötsligt fick Anna en helt ny personalkategori i sitt team, män som framförallt identifierade sig med tekniken. Hennes försök att utnyttja ambulanspersonalens väntetid genom att tilldela dem arbete på akuten mottogs inte väl av denna personal. Även vårdpersonalen var lite skeptisk mot de unga männen som nu var deras kollegor. Anna ordnade en fest för alla, vilket lättade upp klimatet men den grundläggande klyftan mellan grupperna finns kvar. Eftersom nedskärningarna fortsatte ställdes Anna inför dilemmat att hon hade personal (från ambulanssidan) som skulle kunna användas men p.g.a. de helt olika kulturerna var det en tung uppgift att genomföra. Denna uppgift tog upp stor del av Annas tid, även om hon med sin positiva och energiska läggning också såg det som en utmaning.

### *Sammanfattning*

Dessa bilder ur verkligheten kan mångfaldigas. Många kvinnliga chefer känner igen sig i beskrivningarna. De problem som Elsa, Birgitta, Marianne och Anna har finns inom alla delar av den offentliga sektorn, framförallt i de som identifieras med ”mjuka vården” som vård, omsorg och service. Ett gemensamt drag i fallen är att ledarens roll under senare tid har varit att dra ner på kostnaderna, dvs. krympa verksamheten, men att samtidigt upprätthålla kvalitén (Gonäs m.fl., 1997). Samtliga kvinnor i fallen tar ett stort personligt

ansvar för detta (egentligen sympatiserar de inte med tanken att goda prestationer kan utföras med lägre resursinsats). Det verkar t.o.m. som att ju bättre de lyckas (t.ex. Elsa i rollen som ansvarig för ett distrikt) desto större är chansen att de får till uppgift att genomföra ännu större besparingar. Ytterligare en observation är att många av kvinnorna är nya i sitt ledarskap. Det verkar modernt med kvinnliga ledare – i offentlig sektor åtminstone.

Resten av denna artikel ägnas åt analys av vilka de krafter är som leder till detta mönster. Speciellt vill jag diskutera vilken roll genus (se avsnitt 3.3) spelar i den situation och till det förhållningssätt som jag här har beskrivit. Först diskuterar jag det kvinnliga ledarskapet, synen på detta och varför det verkar så populärt just nu – mycket mer populärt i offentlig sektor än i den privata. Därefter går jag över till att diskutera ledarskapets negativa sida, dvs. att vara den som har mest ansvar men ganska få befogenheter. Slutligen analyserar jag den ovan beskrivna situationen utifrån ett maktperspektiv. Det kvinnliga ledarskapet blir som jag ser det inte en källa till makt, vare sig för kvinnorna själva eller för kvinnokollektivet, utan snarare en källa till vanmakt i maktens förklädnad.

### 3 Bilden av ledarskap – är den kvinnliga ledaren en anomali?

Ledarskap är av tradition ett centralt begrepp inom forskning kring organisation. Även i praktiken har alltid stort intresse ägnats åt ledarskapets funktion. Det finns härvidlag ingen skillnad mellan offentliga och privata organisationer. Man kan t.o.m. med visst fog hävda att de tidigaste och fortfarande mycket inflytelserika författarna, som Weber (1978) och Fayol (1949) utgår från det vi idag skulle definiera som offentlig sektor<sup>3</sup>. En mycket stor del av den tidigaste organisations- och ledarskapslitteraturen ägnade sig åt den växande byråkratins organisatoriska problem. Förebilderna för att organisera stora verksamheter var två: kyrkan och militären. Det som kännetecknade dessa organisationer var dels den tydliga auktoritetsordningen, dels den totala avsaknaden av kvinnor. Även om världen idag ser helt annorlunda ut än när dessa teorier skrevs, kan vi fortfarande se spår av dessa tidiga bidrag, t.ex. i talet om strategier och operativ ledning, i talet om att erövra marknader och i talet om att vinna över konkurrenterna (Rumelt et al., 1994; Porter, 1985).

---

<sup>3</sup>Machiavelli (1513, första gången tryckt 1532, utgiven på svenska 1988) är ett ännu tidigare och fortfarande använt exempel om ledarskap och makt i den politiska sfären.

Den bild av ledarskapet som växte fram var Generalen, av enhetsbefälet och av tydliga och väl avskilda nivåer i organisationen. Organisationen av "fälttåg" krävde att varje man visste sin plats och inte ifrågasatte den. Mest extrem är kanske Taylor (1913) som tidigt inriktade sina studier på privata företag i syfte att få ut maximalt av "maskinen Människan". Under mitten av vårt århundrade fick erfarenheter av ledarskap av stora privata företag inflytande på synen på ledarskapet. (Jämför med Ulla Johanssons bidrag i denna antologi.) Barnards (1938) beskrivning av ledarens funktioner är en klassiker. Synen på ledarskapet förändrades inte i och med att fokus försköts till privata organisationer. Däremot fick successivt en idé fotfäste; att ledarskap och organisation behövde andra ingredienser än enbart att organisera enligt de tidigare principerna. Skälet till detta var att industrialiseringen nått dithän att produktivitetsökningar genom ytterligare mekaniseringar var svårt. Arbetarnas motivation som källa till produktivitetshöjningar kom i fokus. Mest berömda är Hawthorne-studierna. Till den tidigare synen på ledaren som en General fogades nu medvetenhet om att människor inte bara är maskiner utan de måste uppmuntras för att fungera väl.

Ledaren var fortfarande en Han, det var så uppenbart att det inte ens behövde sägas<sup>4</sup>. Även om samhället förändrades, framför allt efter andra världskriget, mot en större andel kvinnor på den offentliga arenan var ledarskapet en entydigt manlig sfär. De förändringar som kommit att förskjuta synen på ledarskapet har att göra med att inriktningen i organisationer har förskjutits från produktion till marknad.

Därigenom fick Generalen i sitt fälttåg, förutom att försöka hålla sina mannar motiverade, även försöka etablera något mindre krigiska relationer till sin organisations omvärld. Vi ser detta i teorier om system och om nätverk (Lawrence & Lorsch, 1967; Axelsson & Easton, 1992). Från 1970-talet är denna bild av det komplexa ledarskapet regel snarare än undantag (Carlson, 1968; Mintzberg, 1980; Schein, 1992).

Under senare tid har Generalen blivit kulturell. Inte så att han går på teatern, utan i den meningen att han i sina fälttåg numera har att ta hänsyn till medarbetarnas motivation, till relationer med omgivningen och dessutom till att hans organisation bör ha en kultur, dvs. gemensamma värderingar och normer, som är bra för målen (Deal & Kennedy, 1985). I detta praktiska arbete har han idag mindre direkt

---

<sup>4</sup>Fortfarande är våra stereotyper starka, så t.ex. fick Nutek/ALMI frågor om varför de bara skrivit om kvinnor i Låneboken. Fakta var att texten i boken riktade sig till företagare i allmänhet, men eftersom de tecknade illustrationerna visade en hel del kvinnor så "lästes" det som att budskapet riktade sig enbart till kvinnliga företagare.

stöd från forskningen, eftersom den idag snarare arbetar på ett djupare, mer hermeneutiskt, plan där frågor om mening och alternativa tolkningar är centralare än att ge normativa förslag till praktikens män. Den institutionella teorin, som i hög utsträckning tagit över systemteorins roll som dominerande fält inom organisationsforskningen, har ett fokus där ledarskapets funktion är mindre intressant i sig. Idag tvingas Generalen förskjuta intresset alltmer från konventionell produktion till produktion av tjänster (Grönroos, 1992). Än så länge har dock detta synsätt fått ganska liten genomslagskraft, såväl i ledarskapets teori som i dess praktik. I dagsläget kan vi konstatera att Generalen lever kvar som ledarideal. Det är fortfarande en manligt definierad värld, där begrepp som initiativ, styrka och karisma är centrala och där bilden av verkligheten är att det gäller att exploatera och avancera för att nå maximal tillväxt och avkastning.

Den här skissade utvecklingen av synen på ledarskap är naturligtvis rapsodisk och kunde ha beskrivits betydligt mer ingående. Man kan t.ex. över tiden skönja en pendling mellan en ledarsyn som fokuserar uppgiften och en som fokuserar människor (Sköldberg, 1984). Naturligtvis finns det också andra trender, t.ex. att den ovan beskrivna utvecklingen från fokus på militär och andra byråkratier till fokus på stora företag kompletteras med trenden att tankar från företag direkt anammas i den offentliga förvaltningen (köpsäljssystem, marknadstänkande, ledarskapsstil) (Arvidsson & Lind, 1992).

### *Ledarskap i offentlig förvaltning*

Under 1980-talet kom den offentliga förvaltningen att till mycket stor del ta över värderingar som formulerats i företagsammanhang. Denna trend är fortfarande tydlig (Hasselbladh, 1994). Dessa värderingar överfördes framförallt på ledningsnivåerna, medan värderingarna ute på basplanet fortfarande styrs av en annan rationalitet. (Liljeström, 1981). Se också Lillemor Westerbergs bidrag i denna antologi. Hasselbladh (1994) visar i ett intressant exempel på denna diskrepans: när tandvårdspersonal uppmanas att se den som ska ha tandvård som kund och inte som patient uppstår en diskussion bland denna personal. Resultatet blir att de kan acceptera att se personen som kund tills han/hon sitter i behandlingsstolen och från det att han/ hon reser sig från den. Däremot vidhåller de att han/hon är patient under själva behandlingen – då utrymmet för att vara kund i konventionell bemärkelse är litet. Detta exempel belyser i sin enkelhet en problematik som har med uppifrån dikterade värderings-

förändringar att göra – frågan är vem som tjänar på att den som ska ha tandvård betraktas som kund i stället för som patient.

Den rådande kraftiga lågkonjunkturen har förstärkt ”ekonomiseringen”<sup>5</sup> av den offentliga sektorn. Ledorden är idag effektivitet och lönsamhet snarare än likabehandling och starkt samhälle (Johansson, 1997; Westerberg, 1997). Med en vokabulär hämtad från Generalens tid ska den offentliga sektorns ledare anträda fälttåget mot den Ofantliga sektorn. Den lede fi är inte här den hårda marknaden utan den onödigt stora egna organisationen. Detta kräver sin man, så ledarna inom offentlig sektor har en viktig uppgift. Även om det finns beskrivningar av heroiska ledare i dåliga tider (Iacocca, 1985) så är det inte Generalens rätta element att vara kontraktiv snarare än expansiv, vilket gör att ledning under kris och neddragning är mindre attraktivt och att det finns mindre kunskap om detta (Bohman & Johansson Lindfors, 1995).

En svår situation uppstår alltså i den offentliga sektorn. Den traditionella ledarrollen, som omhuldat ideal som god tillgänglighet av offentlig service och likabehandling, är svår att förena med rollen som den som ska avveckla verksamhet. Dessutom är deras värderingar inte förenliga med den nya ideologin om att sektorn är ofantlig snarare än offentlig. De ledare som omfattar den nya strikt (företags)ekonomiska värdestrukturen, omfattar även Generalsidealet och väjer därför för den mindre glamourösa kontraktionsrollen.

Vad ska man då göra för att få omställningen till stånd? Ledarskapets funktion inom den offentliga sektorn är vare sig som förr, dvs. en positiv tjänstemannafunktion i det allmännas tjänst, eller som i företagsvärlden, dvs. en effektiv, framåtriktad och tillväxtorienterad funktion. I dagens situation är ledarskapets funktion istället snarare att likna vid exekutorns – ledaren ska trimma den ofantliga sektorn till ett mindre störande element i vårt samhälle. Så vem vill och kan utföra denna uppgift som uppenbarligen är så politiskt väsentlig?

### *Kvinnors ledarskap*

Lyckligtvis finns det en parallell förändring i samhället som kan användas för att lösa denna svåra situation. Kvinnors inträde på arbetsmarknaden, som tog riktig fart på 1960-talet, har åtföljts av en hög andel välutbildade kvinnor i arbetskraften. Idag är kvinnorna i majoritet i den offentliga sektorn, dit de flesta söker sig för att arbeta i vård-, omsorgs- och servicerelaterade funktioner. Kvinnorna har också en hög andel av många högskoleutbildningar, naturligtvis inom

---

<sup>5</sup>Eller som Brunsson (1992) kallar det: ”företagisering”



de nämnda områdena men också inom ekonomi, juridik och andra samhällsvetenskapliga områden. Dessa utvecklingstendenser medför att det såväl inom den offentliga sektorn som utanför den finns en kader av potentiellt tänkbara kvinnor som skulle kunna ta över ledningsfunktionen.

Förekomsten av kvinnliga ledare är fortfarande liten. Debatten om kvinnors andel av ledarskapspositioner är relativt ny, men det är ändå enkelt att se att andelen kvinnor i såväl VD- som styrelsepositioner i de stora företagen är låg. Vi ser en ökad andel kvinnor på mellan-chefsnivå, men utvecklingen är långsam inom det privata näringslivet – i början på 1990-talet hade endast 1 av de 500 största svenska företagen kvinnlig VD (Boter & Holmquist, 1996). Även i småföretagen är kvinnornas andel låg, endast ca 10 % av företagsledarna i tillverkande företag är kvinnor (Boter & Holmquist, 1994). Däremot verkar det som att hindren (psykologiska och/eller institutionella) är mindre för kvinnor som vill bli ledare i offentlig verksamhet. Under senare år har andelen kvinnliga chefer i den offentliga sektorn ökat markant – parallellt med nedskärningarna.

Men hur ska då den kvinnliga ledaren förhålla sig i denna, oftast nya, situation? Som nämnts, finns det knappast identifikationsmöjligheter för henne i den traditionella Generalsrollen. Manliga ledare identifierar inte heller kvinnor med traditionella ledaregenskaper (SOU 1994:3). Naturligtvis finns det kvinnor som enkelt kan anpassa sig till (eller kanske t.o.m. redan vara disponerade för) denna manligt definierade roll. Men för det mesta talar kvinnor som är ledare ett annat språk (Spender, 1980; Lakoff, 1975) och redovisar andra värderingar (Roos, 1992). Detta medför ett väl dokumenterat dilemma för kvinnliga ledare, där de finner sig vara i ett ingen-mans-land (eller mer korrekt ingen-kvinnas-land, se t.ex. Kerfoot & Knights, 1993). I andra sammanhang har jag belyst den skillnad som finns mellan kvinnligt och manligt definierade områden (Sundin & Holmquist, 1989; Holmquist, 1995). Denna skillnad mellan områden i (eller sektorer av) samhället kan t.o.m. hävdas spela en avgörande roll (Billing & Alvesson, 1994).

### *Ledarskap och kvinnor – en fråga om genus*

Merparten av ledarskaps- och organisationsteorierna behandlar, som framställningen ovan visade, inte ledarskap i offentlig sektor, ledarskap i mellanchefspositioner eller ledarskap utfört av kvinnor. Avsaknaden av perspektiv som inkluderar genus (här definierat som socialt kön, se nedan) har kritiserats kraftigt under senare tid (Calás & Smircich, 1986; Mills, 1988; Wilson, 1996; Calás & Smircich,

1996). Även om andelen studier där kvinnor ses som en del av organisationen ännu är låg, finns det dock tidiga exempel på sådana som t.ex. Moss Kanters (1977) klassiska beskrivning av hur män och kvinnor förhåller sig till varandra i organisationer. Men fortfarande är teoretiska studier av ledarskap (och organisationer) till stor del ett ingen-kvinnas-land, liksom ledarskapets praktik<sup>6</sup>

För att kunna förstå kvinnors (och mäns) förhållningssätt i organisationer och annorstädes måste begreppen täcka in könsaspekter. Inom feministisk litteratur har man sedan länge använt begreppet *genus* istället för *kön* (*gender* istället för *sex* på engelska). Motiven var att komma ifrån biologiseringen av kvinnor och att påtala att *kön* framförallt är socialt. Med detta menas att det biologiska könet utgör grunden för en systematisk särbehandling, så att barn med biologiskt kvinnligt kön över tiden socialiseras in (Chodorow, 1995) och behandlas annorlunda än barn med biologiskt manligt kön. Därigenom uppstår det sociala könet – *genus* (Scott, 1988).

Den feministiska forskningen är livaktig och spänner över många discipliner. Därför är det inte konstigt att begreppet *genus* över tiden kommit att användas på ett mångfacetterat sätt (Ferguson, 1988; Alcoff, 1988; Nelson, 1992; Nicholson, 1994). En viktig del i att använda *genus* som begrepp är att det är ett relationellt begrepp. Det sociala könet existerar inte som en absolut storhet, utan får sin mening först i relation till det andra könet. Detta innebär också att *genus* förändras över tiden, det som är manligt kan bli kvinnligt och tvärtom. En implicit förutsättning i litteraturen är, enligt min mening, att allt/alla tillskrivs *genus*

*Genus* som ett relationellt begrepp kan användas för att analysera sammanhang där *kön* (biologiskt och/eller socialt) är aktuella. Framför allt har *genus* använts för att förstå hur kvinnor och män förhåller sig till varandra i det offentliga såväl som i det privata livet. Studier har visat att *genus* fungerar som en sorteringsmekanism i många sammanhang (Acker, 1991). Detta har av Hirdman (1988) beskrivits som ett *genussystem*. *Genussystemet* består av två sammansatta delar. Den första delen är att *genus* fungerar som en sorteringsmekanism där allt definieras som endera manligt eller kvinnligt. Sorteringen gäller allt ifrån känslor till yrkesområden och sektorer i samhället. Allt är könat och strikt indelat i manligt och kvinnligt – även om indelningen kan förändras över tiden så är gränsen mellan manligt och kvinnligt alltid tydlig (Sundin, 1993). Detta blir särskilt uppenbart i reaktionerna på att individ(er) går utanför gränsen för den

---

<sup>6</sup>Situationen är dock i förändring, det teoretiska området kanske närmar sig ett enstaka-kvinna-land.

tilldelade rollen, t.ex. när kvinnor blir ledare. När det gäller hur kvinnor och män ses som yrkesmänniskor är det klart att kvinnligt (och kvinnor) associeras med omsorg och manligt (och män) med prestation (Sargent, 1983). Jämför med Westerbergs begreppsgenombång i denna antologi. Ledarskap är manligt definierat och i analogi med detta betonas prestation snarare än relationer och omsorg (att vara förskollärare och ansvara för 14 barn ses inte som ledarskap).

Den andra, och sammanhängande, delen av genussystemet är att genus också fungerar som en hierarkiseringsprincip. Genus rangordnar. Även rangordningen gäller, liksom sorteringsmekanismen, allt ifrån känslor till yrkesområden och sektorer i samhället. Uppdelningen i manligt och kvinnligt används för att positionera i hierarkin. Det som definieras som kvinnligt ses som lägre i hierarkin: omsorg underställs prestation, känslor underställs förnuft etc. Genussystemet innebär att makten tillskrivs det manligt definierade (Eduards, 1992). Genom den dubbla funktionen hos genussystemet säkerställs ordningen mellan könen, en ordning som inte bara kan kritiseras för sina effekter på relationerna mellan kvinnor och män utan också för att den teoretiskt blandar ihop just separering och hierarkisering (Nelson, 1992).

Kvinnor som är ledare är något av en anomali, vilket jag antydde redan i huvudrubriken på detta avsnitt. Ledarskap är som framgått av beskrivningen av Generalen starkt associerat med egenskaper som karakteriseras som manliga. Att vara ledare är att vara genusbestämd som manlig. Kvinnor som biologiska varelser associeras mycket starkt med kvinnligt genus. Det är till och med så att kvinnokroppen nästan automatiskt ger en genusbestämning som kvinnlig. Detta syns tydligt i uttryck som kvinnligt ledarskap eller kvinnligt företagande där det enda som motiverar ordet kvinnligt är det biologiska könet. Prefixet manligt behövs inte före ledarskap eller företagande – det är underförstått att det är det normala. Avvikelsen kvinnligt måste dock markeras.

Kvinnors ledarskap är dubbelt genusbestämt, dels som kvinnligt eftersom det är en biologisk kvinna och dels som manligt eftersom ledarskapsfunktionens genus är manligt. Denna dubbla genusbestämning gör att kvinnorna har att möta dubbla uppsättningar attityder. Dels ska de motsvara bilden av kvinnligt, dels ska de utöva den manligt bestämda funktionen ledarskap. Som ledare verkar det som att det är graden av uppgiftsorientering (som hänger ihop med bestämningen av ledarskap) som avgör hur effektiva såväl manliga som kvinnliga ledare anses vara (Hawkins, 1995).

Den forskning och de studier som finns kring kvinnor som ledare är, liksom studierna av kvinnor som företagare (se NUTEK 1995),

inte speciellt integrerade i kunskapen om ledarskap som sådant. Det kvinnliga ledarskapet och den kvinnliga ledaren ses som en kategori för sig – något som ska specialbehandlas. Liksom i feministiska och andra studier kring kvinnor på den offentliga arenan, dvs. utanför familjen, kan vi se två generella perspektiv (Klinger, 1993). Det ena perspektivet är att kvinnor och män som ledare kännetecknas av likhet (Fagenson, 1993; Donnell & Hall, 1980; Hawkins, 1995). Med detta perspektiv kommer utvecklingen successivt att medföra fler kvinnliga ledare som också fungerar väl enligt samma system som männen. De hinder som detta perspektiv tar upp är framförallt kvinnornas egna ambitioner, även om yttre hinder också beaktas. Som skäl för avsaknaden av kvinnliga ledare anförs ofta att kvinnor har psykologiska spärrar för ledarskap – s.k. inre hinder (Asplund, 1988). Det andra perspektivet är att kvinnor och män som ledare kännetecknas av särart. Detta perspektiv hävdar att kvinnor står för en genuint annorlunda ledarskapsstil. Hindren karakteriseras här framför allt som yttre, t.ex. institutionella (Højgaard, 1990). Det finns naturligtvis även studier av kvinnligt ledarskap som tar ett bredare perspektiv, där genus finns med i analysen på ett genomgripande sätt (Due Billing & Alvesson, 1994; Wahl, 1995).

När kvinnliga ledare studeras, vare sig studierna utgår från särart eller likhet, behandlas oftast ledarskapet ur individuell synvinkel. Det är den enskilda kvinnan som analyseras och diskuteras (Vinnicombe & Colwill, 1995). Ett vanligt område att diskutera är de problem som uppstår när ledaren är kvinna. Detta ser vi t.ex. i debatten om inre och yttre hinder. Vem har sett en debatt om inre hinder för manliga ledare? När skillnader mellan kvinnliga och manliga ledare diskuteras så är det framförallt skillnader i förhållningssätt till arbetet som betonas (Hennig & Jardim, 1978; Goffee & Scase, 1985).

Däremot finns det förhållandevis få studier som ser till (den kvinnliga) ledarens funktion och beskriver skillnader/likheter mellan kvinnor och män därvidlag. Även om kvinnor generellt sett sägs vara mer socialt inriktade (Gilligan, 1985; Gibson, 1995) finns det få beskrivningar av hur denna inriktning skulle yttra sig i praktiskt ledningsarbete. Mintzberg (1980) till exempel beskriver ledaren genom att fokusera funktionen. Man kan konstatera att när män är ledare är det funktionen som står i centrum för forskningsintresset (vad han gör) medan det är personen (hur hon är) som står i centrum när kvinnor är ledare (Mintzberg, 1983; Sargent, 1983).

## Sammanfattning

Som framgått har den kvinnliga ledaren mycket olikartade förväntningar på sig när hon ska utföra sitt arbete. Dels finns bilden av Generalen som ett basmönster – den manliga ikonen, dels finns den kvinnliga ikonen – bilden av den ömma modern/system – som ett dispatrat men samtidigt uppträdande mönster. Det finns naturligtvis vissa basstrategier, t.ex. att som amazonen fylla den manliga ikonen eller att välja att fylla den kvinnliga ikonen, dvs. en slags Florence Nightingale. Kombinationen, att samtidigt vara prestationsinriktad och social, är svår (Hood & Koberg, 1994; Sargent, 1983). Dilemmat gäller alla kvinnliga ledare som oavsett de vill det eller ej tillskrivs kvinnliga värden och oavsett de vill det eller ej måste fylla den manligt definierade ledarrollen. Till skillnad från sina manliga kollegor blir de kvinnliga ledarna värderade efter två, till stor del oförenliga, måttskalor samtidigt.

I en situation där Generalsrollen är mindre klar, i kontraktiva snarare än expansiva sammanhang, blir dilemmat ännu tydligare. I tider av kris är den kvinnliga ikonen mycket användbar, dess funktion av att lindra, lugna och trösta är som gjord för denna situation. Kuratorsfunktionen är central i en organisation i kris. Däremot är den manliga ikonen, Generalen, mer svårpassad i krislägen utan större hopp om snabb vändning av situationen. Hela ledarfilosofin är uppbyggd för positiv utveckling och en långvarig kontraktionssituation blir mycket svårhanterad. Med andra ord är det lättare att anpassa den kvinnliga ikonen än ett expansivt manligt ledarideal till en kontraktion. Detta kan vara en (o)medveten anledning till att kvinnliga ledare uppmärksammas i krissituationer.

## 4 Ledarskapets onda sida – ansvar för nedskärningar

Vår syn på ledarskapet är format av den framåtriktade, positiva bilden. En god ledare är den som för verksamheten framåt, ser till att segrar blir vunna och att manskapet är motiverat. Trots alla mer eller mindre glorifierande bilder av goda ledare, kan man hävda att ledarskap i tider av expansion och tillväxt är en relativt enkel uppgift – den ökande kakan ger möjlighet att genomföra många målsättningar utan större krav på prioriteringar. I starka faser av marknadsetablering är tillväxten mer eller mindre självgående och ledarens roll blir mer att övervaka skeendet.

Den negativa sidan av ledarskapet, den där radarparsbegreppen ansvar–befogenheter kantrar över mot ansvarssidan, är mindre enkel.

Vid kontraktion av verksamheten krävs det såväl mod som omdöme när ledaren ska ta ansvar för vilka delar som ska skäras bort. Avvägningen mellan kort och lång sikt är inte minst svår. Ansvar för att vrida situationen till en mer positiv trend ligger också på ledaren. Ledaren som person blir också naturligt mer ifrågasatt i dessa negativa lägen, där situationen kan beskrivas som en negativ spiral ju längre situationen pågår.

Det är detta läge som ledare i den offentliga sektorn sedan flera år befinner sig i. För en mycket stor del av verksamheten, framförallt den som inriktas mot vård och omsorg, är situationen sådan att många ledare tvingas skära bort en stor del av verksamheten. Framtiden ser inte annorlunda ut, så vi befinner oss i detta avseende mitt i ett tydligt utvecklingsförlopp. Till skillnad från sina ledarkollegor i den privata företagsvärlden har ledare i den offentliga verksamheten små möjligheter påverka sin uppgift – för de offentliganställda ledarna inom vård och omsorg sätts målen eller uppgifterna av politikerna.

De stora förändringarna inom offentlig sektor beskrivs retoriskt inte som nedskärningar, utan snarare som omorganisation. Målen är oförändrade sägs det, vad gäller t.ex. skola, barnomsorg, kultur, äldreomsorg, fritidsförvaltning och sjukvård. Däremot ses de medel och den organisation som funnits/finns som inadekvata. Retoriken omfattar tankar om privatisering av omsorg, tankar om ökat anhöriginflytande samt om företagisering av sektorn. Att många privata daghem inte går ihop, att ökat anhöriginflytande i äldreomsorgen i praktiken innebär att anhöriga (läs kvinnor) får ta obetalt ansvar för hemvård och att många kommunala företag i praktiken är monopol är aspekter som sällan ges utrymme i debatten.

Nedskärningarna framställs från politiskt håll som enbart nödvändiga effektiviseringar medan de från de anställda och från ”kunderna” ses som allvarliga hot mot verksamhetens övergripande mål. I detta läge har ledaren av offentlig verksamhet att utföra sin uppgift – att med bibehållen nivå i målen krympa verksamheten utan att det märks. Delvis maskeras också nedskärningarna genom att verksamheter slås ihop, dvs. verksamheter krymps men slås samtidigt ihop, varför varje enskild förvaltning kan förbli ganska stor.

## 5 Kvinnlighet och kontraktion som del av ledarskap

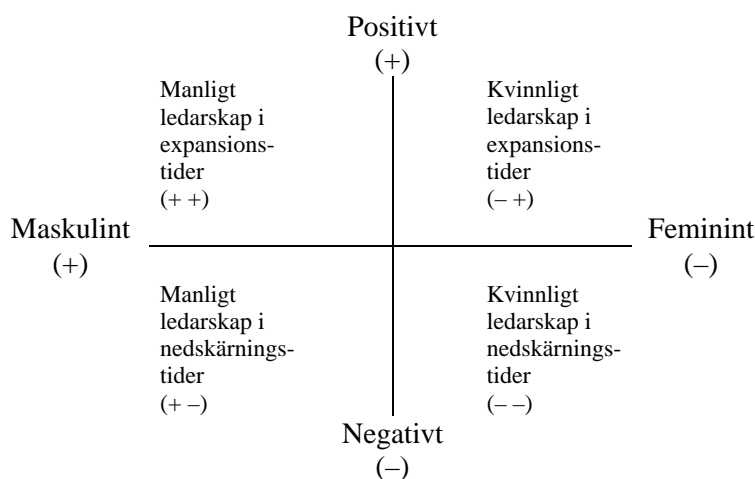
I föregående avsnitt har jag pekat på två förhållanden. För det första är ledarskap traditionellt genusbestämt som manligt, vilket gör att kvinnligt ledarskap är en anomali. Hierarkiseringen av genus innebär också att kvinnligt ledarskap inte bara är en anomali utan också är underordnat manligt ledarskap – det är ”det främmande” och

negativa. För det andra är ledarskap lika traditionellt associerat med expansion (som ses som positivt) medan ledarskap under kontraktion är negativt, möjligtvis kan ledarskap under kontraktion ses som heroiskt under en kortare tid men normen om expansion är tydlig.

Som synes är ledarskap förknippat med manligt och med expansion. Det som är kvinnligt är inte förknippat med ledarskap eller expansion. Det vore fel, enligt min mening, att helt associera kvinnligt med kontraktion – snarare är det reproduktion som förknippas med kvinnligt (medan produktion är manligt genusbestämt). Med detta resonemang vill jag betona att jag inte tar ställning till om kontraktion, i motsats till expansion, är genusbestämt som kvinnligt eller manligt, även om nedskärningar torde innefatta mer av reproduktion än av produktion.

För att sammanfatta det kan Nelsons uppställning (1992) användas. Hon, liksom Hirdman (1988) och andra, pekar på genussystemets dubbla roll som särskiljande och hierarkiserande. Från detta resonemang utvecklar Nelson en modell som kan tillämpas för att beskriva den situation jag diskuterar, kvinnligt ledarskap i nedskärningstider:

Figur 1. *Kvinnligt ledarskap i nedskärningstider i Nelsons (1992:142) genus/värdekompass*



Modellen ovan sammanfattar den teoretiska diskussionen. Det manliga ledarskapet i expansionstider ställs diametralt mot det kvinnliga ledarskapet i nedskärningstider. Eftersom genus är en så stark kategoriseringsgrund är det sannolikt så att manligt ledarskap har högre hierarkisk rang, även när detta ledarskap utförs i nedskär-

ningstider. Med andra ord har en manlig ledare i nedskärningstider högre rang än kvinnliga ledare i expansionstider.

De fall jag presenterat befann sig samtliga i den ”dubbla negati-  
onens” ruta, de var kvinnor och de arbetade i organisationer som  
utsatts för kraftiga nedskärningar.

Frågan är hur någon, frivilligt, kan ta på sig att leda en verksamhet  
som krymps årligen men som samtidigt ska utföra samma uppgifter.  
Det är i detta sammanhang det är intressant att se den ökning av  
kvinnliga ledare som finns inom den offentliga sektorn. Att ledarska-  
pet blir mer ”kvinnligt” i termer av antal kvinnor kan t.ex. betyda att  
ledarskap, i offentlig sektor, går mot en förändring av genusbestäm-  
ning – från manligt till kvinnligt. Om det är så kan det få olika  
effekter. Från andra sammanhang är det väl känt att arbetsmarknaden  
är tudelad och att kvinnors områden har lägre status (och lägre lön).  
Genus är starkt kopplat till makt och det är kanske t.o.m. så att där  
kvinnor går in går makten ut och där makten går ut ges kvinnor  
tillträde. Nyckeln till att denna förändring kan uppträda är kontraktio-  
nen av verksamheten som i sig ger mindre makt i det ledarskap som  
utövas, makt i termer av befogenheter och resurser.

Vad är det som händer när man tillsätter en kvinna som ledare i en  
organisation där nedskärningar är aktuella? Dels följer bilden av det  
kvinnliga med in i ledarskapsfunktionen, förväntningarna på en  
kvinna som ledare är annorlunda, t.ex. mer empati och förståelse  
(SOU 1994:3). Dels skapar det en större kulturell gemenskap när de  
flesta anställda är kvinnor – ledaren är ”en av oss” (Bloor & Dawson,  
1994). Den kvinnliga ledaren ska också hantera den överordnade  
nivån, som domineras av helt andra värden. Den som är oerfaren i sitt  
ledarskap har mycket små möjligheter att verbalt eller praktiskt  
påverka kraven. Hennes roll blir i mångt och mycket att medla mellan  
de överordnade kraven (som hon oftast lojalt följer även om hon inte  
sympatiserar med dem) och de krav som hon uppfattar från de  
anställda och från den praktiska verksamheten.

Detta skulle kunna beskrivas som det vanmäktiga ledarskapet, där  
kvinnornas uppgift är att utföra det omöjliga. Jag vill dock gå längre  
och istället beskriva dessa kvinnors funktion som: den ömma bödelns.  
Deras uppgift är att samtidigt agera ut kvinnliga värden som  
förståelse, empati och omsorg – den ömma modern som ledare – men  
samtidigt ska de skära ned verksamheten – den grymme bödeln.  
Kanske det till och med är så att en medkännande ledare medverkar  
till att eventuella protester tystas i sin linda – de anställda ser ju att  
ledaren gör så gott hon kan.



## 6 Kvinnliga ledares makt blir vanmakt

Låt oss återvända till våra fyra kvinnor från verkligheten. Samtliga blev mycket glada över att få ansvaret att vara ledare. I deras ögon var det fortfarande ett uttryck för att de blev delaktiga i ett större sammanhang, med större ansvar och befogenheter för ett område som de gillade att arbeta i. Visst kan vi se vissa skillnader, av individuell och organisatorisk art, mellan fallen, men likheterna är stora. Samtliga befann sig i det dilemma som jag beskrivit mer teoretiskt i föregående avsnitt – de hade ansvar för att verksamheten skulle drivas med samma mål som tidigare, i en sammanslagen organisation, men de hade också ansvar för att dra ned på kostnaderna, dvs. göra nedskärningar. Samtliga kände de ett stort ansvar för verksamheten och för de anställda.

### *Individuella strategier – internalisering av problem och professionell dubbelbindning*

Den gemensamma strategin för att hantera situationen kan beskrivas som internalisering. Med detta menar jag att kvinnorna tog på sig ansvaret även på ett personligt plan, problemet eller dilemmat blev deras privata minst lika mycket som det var den offentliga verksamhetens<sup>7</sup>. Hur kvinnorna sedan klarade av denna internalisering varierar, från Anna som var en robust personlighet över Birgitta och Elsa som klarade av det hyfsat till Marianne som faktiskt blev sjuk av att arbeta under dessa förhållanden.

Internaliseringen fungerar också som en process där kvinnorna inte bara tog till sig problemen utan också lade hela ansvaret på sig själva. De arbetade extra, de utarbetade mer eller mindre sofistikerade organisationslösningar, de försökte vara lyhörda mot personalen och, inte minst, de kände sig trots detta otillräckliga. Detta förhållningssätt hade dubbla effekter, dels tog kvinnorna på sig hela ansvaret istället för att delegera och/eller hänskjuta uppåt och dels blev deras förhållningssätt såväl nedåt i organisationen som uppåt ganska

---

<sup>7</sup>Bland kvinnorna i de sex ledarskapskurser jag drev var detta ett mycket vanligt förhållningssätt. Deltagarna skulle göra ett projektarbete om ett problem de hade som ledare. Exempel på de första formuleringarna är: mitt problem är att kommunen har så dålig ekonomi, alternativt; mitt problem är att det föds så få barn i kommunen. Genom att spetsa till uttalandena gick det oftast att få dessa kvinnor att inse att de som individer knappast kunde lösa vare sig en ansträngd kommunekonomi eller själv föda de barn som behövdes för ett underlag för barnomsorg/skola – de tog alltså på sig för stort ansvar över saker de rimligtvis endast kunde påverka marginellt.

passivt. De ställde inte stora krav vare sig på sina chefer eller på sina anställda. Istället försökte de klara av allt själva<sup>8</sup>.

Samtidigt fanns det mer eller mindre vaga signaler om missnöje såväl uppifrån som nedifrån, det tydligaste exemplet var Marianne som överhuvudtaget inte kände sig accepterad av sina kollegor och överordnade, något som hon tillskrev sin egen oförmåga att klara av situationen. Missnöjet från personalen försökte Elsa lösa dels genom att tala med alla, dels genom att visa att hon ansträngde sig mer än de flesta – istället för att ta en alternativ strategi och placera missnöjet med neddragningarna där besluten om dessa hade fattats – på politisk nivå.

I samtliga fall hade kvinnorna en egen bakgrund inom det område de satts att förvalta, alla utom Marianne till och med inom just den organisation de ledde. Detta skapade en speciell situation, där de anställda och ledaren var del av samma professionella kultur (Van Maanen & Barley, 1984; Bloor & Dawson, 1994). De upplevdes av de anställda mer eller mindre som en i gruppen – Marianne stod dock lite utanför under hela sin tid som ledare – de identifierade sig också i hög utsträckning med de anställda och ansträngde sig för att se organisationen ur denna synvinkel. Troligtvis fungerade detta som en ”stötdämpare” för kritik från underställda. Genom att Elsa var en gammal kollega och eftersom hon arbetade hårt, blev det svårt att öppet kritisera henne för situationen – det var ju uppenbart att det inte var hon som gjort fel. På detta sätt kan existensen av en ledare som identifieras med den ”professionella” kulturen inom organisationen verka passiviserande för eventuell kritik.

### *Makt och vanmakt*

Traditionellt förknippas ledarskap med makt. Den som får ansvar och befogenheter att leda en verksamhet har makt att styra denna verksamhet. Detta gäller även mellanchefer och förmän, om än på lägre nivå. Makten är organisatoriskt baserad, chefskap ger en formell möjlighet att ”få någon att göra det han/hon inte annars skulle ha gjort” (Dahl, 1957). Den organisatoriska ledarskapsrollen innefattar normalt också en ekonomisk makt, som t.ex. befogenheter att kontrollera utgifter och påverka budgetens utformning samt ofta också ett inflytande på de ekonomiska utbyten som de anställda får,

---

<sup>8</sup>Vilket i sig är ett mönster som var vanligt bland de 120 kursdeltagarna, dvs. att kvinnor lever i föreställningen att alla problem kommer att lösas om de bara är duktigare. Sannolikt är det tvärtom – som när en kvinna söker acceptans av ledningen genom att bli ännu mer effektiv och kompetent och det står klart att hon är oaccepterad och illa tåld av ledningen just på grund av sin kompetens.

som löner och övriga förmåner. Den som har makten över ekonomiska flöden har också ett stort inflytande över verksamhetens allmänna inriktning.

Det finns många olika sätt att se på vad som ger makt (Dahl, 1957; Bachrach & Baratz, 1970; Lukes, 1974), se t.ex. Petersson (1987) eller Clegg (1989) för mer översiktliga beskrivningar. Ett genomgående drag i dessa beskrivningar är, trots de många skiljaktiga meningar som finns, att makt inte är en statisk storhet utan att makt är ett relationellt och föränderligt fenomen. Jag har nämnt organisatorisk position och ekonomiska befogenheter. Ett alternativt sätt att se på vad som ger makt är att den som behärskar strategiska osäkerheter får makt (Crozier, 1964). Ett enkelt exempel är den makt som följer med viss professionalism, t.ex. är privatmänniskan helt i händerna på juridisk eller medicinsk expertis i sakfrågor. Den strategiska osäkerheten i de fall jag här har beskrivit, dvs. inom den offentliga sektorn med sina neddragningar, gällde framförallt framtiden för verksamheten. Framförallt är det efterfrågan på tjänster samt möjligheterna att ge ett utbud av dessa tjänster som är centrala. Ingen av de kvinnor som jag beskrivit såg ljus på framtiden, istället funderade de mycket över hur framtiden skulle bli för verksamheten. De beskrev sig mindre som styrande av utvecklingen utan mer som redskap i försöken att jämka ihop höga anspråk med krympande resurser. Efterfrågan har fått en underordnad roll i politiska sammanhang. Behovet av omsorg och service underordnas budgetprocessens krav på nedskärningar, vilket radikalt förflyttar makten från verksamheten, där efterfrågan är en daglig realitet, till den politiska nivån.

De kvinnliga ledarna talade inte heller om makten att forma framtiden, de tog utvecklingen mer eller mindre som given. Den kritik de verbaliserade gällde framförallt att utvecklingen gick så snabbt, och inte minst att de såg kritiskt på sin egen förmåga att fullfölja de uppgifter de hade. Däremot kunde de inte längre använda argument som hade med efterfrågan och kvalitet att göra – kunskapen om och närheten till medborgare och/eller vård- och omsorgstagare var inte längre faktorer som gav makt i organisationen. Med Croziers (1964) resonemang hävdar jag att den egentliga makten i de organisationer som de kvinnliga ledarna fanns i låg på politisk nivå i kommunerna respektive landstingen. En viktig maktbas utgör de politiska organisationer från vilka politiskt aktiva rekryteras till ansvariga positioner i kommuner och landsting. Detta är dock inget som kvinnorna berörde, även om de gång på gång kom tillbaka till dilemmat höga ambitioner och krympande resursram. Dessa oförenliga mål och medel baserades på politiska beslut (Petersson, 1991) – det är där makten låg att

endera sänka ambitionerna eller öka resurserna. Den reella makten låg alltså utanför dessa kvinnliga ledares domäner (Hirdman, 1988).

Den makt som tillkom Elsa och de andra var makten att lojalt genomföra de åtgärder som skulle skapa minsta möjliga diskrepans mellan oförändrat höga ambitioner och krympande resurser. Makten över att definiera verksamheten och dess mål och medel, helt eller delvis, försköts till den politiska sfären. Det som fanns kvar var makten att, genom allsköns innovativa och kreativa lösningar, söka uppfylla samma mål som tidigare inom de krympta budgetramarna. Tyvärr var balansen mellan givna mål och givna resurser också sådan att resurserna utgjorde begränsningen – det var ramen inom vilken givna mål skulle nås.

Traditionellt följer makt med de befogenheter som en ledare har. Eftersom makt inte är statiskt utan formas och omformas i relationer kan den förändras när situationen förändras. I den offentliga sektorn kan vi generellt se en förskjutning av makten uppåt i sektorn, samt en förskjutning från organisationerna i sektorn till den politiska nivån. Denna förskjutning har med de politiska målen att göra, de mål som förändrat verksamheten till en fråga att krympa budgeten. Resursbegränsningen är en central källa till minskad makt för de kommunala och statliga förvaltningarna.

Makt är, som påpekats, en viktig hierarkiseringsprincip. Manligt är förknippat med överordning, och därmed makt. Kvinnligt är förknippat med underordning. När kvinnor blir ledare kommer detta i vårt genusbestämda system att vara förknippat med minskad makt för den ledarposition de innehar. Denna maktförskjutning, som sker inom ledarpositionen, är inte kopplad till individen utan till hur genus strukturerar samhället. Med detta följer att maktförskjutningen i detta avseende är ”osynlig”, det väcker inte starka reaktioner ens hos kvinnorna själva. I de fall som beskrivits upplevde kvinnorna sig arbeta i motvind (framförallt Marianne). Ingen av dem kopplade denna upplevelse till annat än nedskärningarna – och sin egen upplevda oförmåga att samarbeta eller klara av uppgifterna.

Denna dubbla förskjutning av makt, dels genom förändrade maktrelationer på grund av nedskärningar, dels på grund av att kvinnlighet (genom fysiska kvinnor) förändrar maktrelationerna för ledarpositionerna, vill jag benämna vanmakt. Begreppet är starkt men fångar den situation som kvinnorna befann sig i, där makten i deras ledarskap urholkades från två håll – utan att de såg möjligheter att förhindra detta.

### *Makten urholkas på alla nivåer*

Sammantaget verkar det som att den makt som normalt följer med ett organisatoriskt ledarskap blir till vanmakt i kvinnornas händer, beroende dels på avsaknaden av ekonomiska möjligheter i den krympande ekonomin, dels på att kvinnlighet (genom fysiska kvinnor) introduceras i ledarskapet vilket ger mindre makt (Sundin, 1995; Hirdman, 1988). Med de förväntningar som finns på kvinnlighet, framförallt i nedskärningstider där den reproducerande funktionen och relativt passiva överlevnadsideal är viktiga, kommer de kvinnliga ledarna snabbt in i ett mönster där de söker anpassa verksamheten till minsta möjliga skada för anställda och s.k. kunder – dvs. de traditionellt omsorgsrelaterade förväntningarna på kvinnor blommar upp. De kvinnliga ledarna får, som sina fysiskt arbetande medsystrar, ofta agera städgummor och klara upp en besvärlig situation. Den politiska nivåns villkor utgör ramen och de anställdas och verksamhetens mål samt resurser är arbetsredskapen.

Detta mönster av makt som blir vanmakt i de kvinnliga ledarnas händer är en effekt av "the gendered nature of work relationships" (Gherardi, 1995:97). Vi kan se det på alla beskrivningsnivåer, från samhällsnivå till den individuella nivån. Om vi börjar med den individuella nivån så finner vi att de fyra beskrivna kvinnorna, liksom många andra kvinnor, i och för sig blivit ledare men att det individuella ledarskapet blir urholkat. Jämfört med att vara chef för barnomsorgen under det expansiva 1960-talet är innehållet i ledarskapet under 1990-talet helt förändrat. Den minskade resursbasen medför att makten minskar. En fråga som faller utanför ramen för denna artikel är hur sambandet, ökande andel kvinnor i ledarpositioner – mindre makt för ledarna, ser ut. De fyra kvinnor jag beskrivit talade inte ens om bristande makt, de försökte bara klara situationen genom att satsa all sin tid och allt sitt engagemang. De beskrev sin situation som given och försökte bara förändra inom sitt mandat – genom omstruktureringar och innovativa idéer snarare än genom att t.ex. utmana den politiska makten. Varför är det ingen som t.ex. tydliggjorde situationen genom att lägga ner barnomsorgen helt och hållet eller bara erbjuda 4 timmars tillsyn/dag? Eller genom att protestera – som en rad manliga chefsläkare gjorde hösten 1996 (DN 18 okt, AB 21 okt, SvD 22 okt)? Svaret är den internalisering som kvinnorna gjort, de identifierade sig med problemen och med målen till den grad att de blev passiviserade gentemot makten på den politiska nivån. På individnivå blir det alltså uppenbart att den formella makten blir

vanmakt i kvinnors händer i den budgetsituation som råder (med oförändrade mål).

Organisatoriskt var de fyra kvinnorna delar av krympande och sammanslagna verksamheter. Den organisatoriska basen blev alltmer försvagad, budgetbasen minskade liksom antalet anställda. De sektorer vi här talar om är till stor del uppbyggda kring värden som förknippas med kvinnligt, som vård och omsorg, samt en samarbetstradition (Chatman & Barsade, 1995; Sahlin-Andersson, 1994). Många av de anställda är kvinnor, som sköterskor, lärare och barnavårdare. Dessa kvinnodominerade kollektiv har som anställda fått mindre makt att genomdriva sina intressen och mål, på grund av det rådande budgetläget. I denna situation får de en ledare som är kvinna och oftast dessutom kommer ur kollektivet. Detta förhållande, en samhörighet och förståelse mellan ledaren och kollektivet (Van Maanen & Barley, 1984), förstärker den kvinnliga ledarens vanmakt. Kollektivets protester binds delvis genom samhörigheten med den kvinnliga ledaren, liksom hon binds av sin lojalitet mot kollektivet. Den makt som organisationen ger i en god ekonomisk situation blir alltså också en vanmakt vid nedskärningar, förstärkt av den dubbelbindning som finns mellan den kvinnliga ledaren och hennes underställda. För makten, dvs. den politiska nivån, fungerar den kvinnliga ledaren som en avlastare av protester – för mig framstår detta som en följd av den sortering och hierarkisering som genussystemet innebär (Acker, 1991; Kvande & Rasmussen, 1992). Eftersom det kvinnliga är underordnat blir de kvinnliga ledarnas strategier, som jag benämnt internalisering och dubbelbindning, en förstärkning av denna underordning.

På samhällsnivån kan vi se samma mekanismer fast i något anorlunda form. Den rådande ekonomiska krisen är det främsta argumentet för att skära ned den offentliga sektorn. Nedskärningarna och utflyttandet av funktioner är stora, enligt Gonäs m.fl. (1997) har 131.000 jobb försvunnit i de kommunala sektorerna mellan 1990 och 1994. Det är framförallt lågutbildade, visstids- och deltidsanställda som fått gå, yrkesmässigt är det i stor utsträckning vårdbiträden, städare och ekonomipersonal som berörts. Ekonomin är motivet för att nedrusta den offentliga sektorns omsorgsverksamhet<sup>9</sup>. Återigen ser vi att makten förflyttas från de kvinnliga områdena, som istället

---

<sup>9</sup>Ett tydligt uttryck för att argumenten för att nedrusta omsorgen är ideologiska snarare än strikt ekonomiska är t.ex. att andra skattesubventionerade verksamheter, som tjänstebilssystemet, inte utsätts för neddragning – tvärtom, med de nya bestämmelserna kommer subventionerna till bilföretagens fromma att öka.

kommer att kännetecknas av vanmakt. De enskilda kvinnorna i sektorn, ledare och anställda, gör stora insatser för att upprätthålla verksamheten med de lägre resurserna – och de internaliserar ofta problemen.

Det jag vill betona med ovanstående resonemang är att genus, som sorterings- och hierarkiseringsmekanism, fungerar extra tydligt i tider av neddragningar. De kvinnligt definierade delarna av den offentliga sektorn ifrågasätts tydligare än andra delar, och tillsättandet av kvinnliga ledare är snarare ett uttryck för kvinnlig vanmakt än för nya maktpositioner. Även om det inte är medvetet, så torde tillsättningen av kvinnliga ledare i dessa situationer omedvetet vara ett mycket tydligt uttryck för den manliga makten och den kvinnliga vanmakten.

## Sammanfattande diskussion

Först en not om vad jag inte har diskuterat här, men som jag fått kommentarer om. Det är framförallt två frågor som jag inte har behandlat. Den ena är om resonemanget är giltigt i privat sektor. Även om det finns kvinnliga ledare i privat sektor så är de få jämfört med i offentlig sektor. Den andra skillnaden är marknadskopplingen, d.v.s. företagssektorn är hänvisad till marknaden och efterfrågan, medan den offentliga sektorn är politiskt styrd och efterfrågan kan negligeras – eller uppmärksammas. Styrkan i genus som sorteringsmekanism är stor i båda sektorerna, men den offentliga sektorn innehåller mer av kvinnligt definierade områden. Med utgångspunkt från min figur 1 vill jag hävda att mekanismerna är desamma men att styrkan i dem kan variera beroende på graden av politisk styrning och på hur kvinnligt könad verksamheten är.

Den andra frågan jag inte berört är om resonemanget även gäller män. Jag har tidigare (Holmquist, 1995) argumenterat för att kvinnor och män anpassar sig till den verksamhet de arbetar i, d.v.s. om en kvinna arbetar i en mansdominerad bransch tenderar hon att agera som männen i denna bransch och vice versa. När det gäller män som arbetar i samma positioner och i samma områden som de här diskuterade kvinnorna menar jag att nedskärningarna gör deras verklighet ganska likartad, men att det finns skillnader. En sådan skillnad är de förväntningar som ställs på en kvinna respektive en man. Den kvinnliga ledaren får ta rollen av den ömma modern vilket sällan tillskrivs en manlig ledare. Dessutom verkar det som att män är mindre villiga att välja lojalitet som strategi. Jag har pekat på exempel där män väljer protest eller sorti. Sammantaget är skillnaden mellan män och kvinnor som ledare i offentlig sektor i nedskärnings-

tider att genus formar olika förväntningar på dem och ger dem olika värde.

Slutligen ska jag sammanfatta denna artikel. Jag har diskuterat hur genus och budgetneddragningar påverkar hur kvinnliga ledare i offentlig förvaltning hanterar ökning av ansvarsområde med samtidig neddragning av budget. Jag har dels syftat till att belysa hur kvinnliga ledare i offentlig förvaltning hanterar denna paradox. Det har jag gjort genom att illustrera verkligheten med fyra fall. Dessutom har jag kopplat den konventionella bilden av ledarskapet till genus och till nedskärningar och visat att kombinationen kvinna och kontraktion ger ett ledarskap som kan beskrivas som en dubbel negation i termer av makt. Ledarskap är genusbestämt som manligt och ses dessutom som en expansiv funktion. Mot detta har jag ställt det kvinnliga ledarskapet samt ledarskap i nedskärning. Genus handlar om makt och även budgeten är en maktaspekt. Med detta som grund har jag analyserat situationen med hjälp av maktbegreppet. Det kvinnliga ledarskapet blir inte en källa till makt, vare sig för kvinnorna själva eller för kvinnokollektivet, utan snarare en källa till vanmakt i maktens förklädnad.

Jag har också haft som syfte att analysera vilken funktion kvinnliga ledare fyller i den situation som här beskrivits. Här har jag pekat på den dubbla maktminskningen i ledarskapet, genom nedskärning och genom genus (i form av det lägre rangordnade kvinnliga). Detta leder till att den politiska nivån får ökad makt (genom att budgeten snarare än efterfrågan dominerar som norm). Kvinnliga ledares strategier kan i detta läge beskrivas som internalisering och dubbelbindning (se avsnittet Individuella strategier ...). Dessa strategier leder till lojalitet mot systemet, inte till protester eller sorti. Därigenom fungerar kvinnorna som en stötdämpare i omvandlingen av den offentliga sektorn. Strategierna leder till vanmakt på alla nivåer, från den samhällseliga där det kvinnliga underordnas än tydligare, till organisationsnivån där dubbelbindningen skapar en lojalitet inom kvinnokollektivet och till individnivån där den enskilda kvinnliga ledaren internaliserar problemen istället för att protestera.

Till sist vill jag betona att den beskrivning och analys jag här har gjort inte lägger någon som helst skuld på de kvinnliga ledare som beskrivits. Deras upplevelser och deras handlingar är helt adekvata, givet hur vårt samhälle förhåller sig till genus. Att de är delar av ett system där de kan beskrivas som vanmäktiga är helt och hållet en fråga om maktens mekanismer.



## Litteraturförteckning

- Acker, J. (1991) "Hierarchies, jobs, bodies: a theory of gendered organizations" i Lorber, J. & Farrell, S. A. (ed) *The social construction of gender* Sage: Newbury Park
- Alcoff, L. (1988) "Cultural feminism versus post-structuralism: the identity crisis in feminist theory" *Signs: Journal of Women in Culture and Society*, vol. 13: pp.405–436
- Arvidsson, G. & Lind, R. (red) (1992) *Ledning av företag och förvaltningar*. SNS Förlag: Kristianstad
- Asplund, G. (1988) *Women managers: Changing organizational cultures*. Wiley: Chichester
- Axelsson, B. & Easton, G. (ed) (1992) *Industrial networks – A new view of reality*. Routledge: London
- Bachrach, P. & Baratz, M. (1970) *Power and poverty: Theory and practice*. MacMillan: London
- Barnard, C. I. (1938) *The functions of the executive*. Cambridge Mass
- Billing, Y. D. & Alvesson, M. (1994) *Gender, managers and organizations*. de Gruyter: Berlin
- Bloor, G. & Dawson, P. (1994) "Understanding professional culture in organizational context" *Organization Studies*, vol. 15, pp.275–295
- Bohman, H. & Johansson Lindfors, M-B. (1995) *Den strategiska ledningens dualismer*. Arbetsrapport. Företagsekonomi, Umeå Universitet
- Boter, H. & Holmquist, C. (1994) *Internationalization of small and medium-sized industries in manufacturing 1991–1994*. Interstratos Sweden 4. Umeå
- Boter, H. & Holmquist, C. (1996) "Swedish management style: European or american heritage?" i Jönsson, S. (ed) *Perspectives of Scandinavian management*. BAS: Kungälv
- Brunsson, N. (1992) "Politisering och företagisering – om institutionell förankring och förvirring i organisationernas värld" i Arvidsson G & Lind R (red) (se ovan)
- Calás, M. B. & Smircich, L. (1992) "Re-writing gender into organizational theorizing: Directions from feminist perspectives" i Reed, M. & Hughes, M. (ed) *Rethinking organization: New directions in organization theory and analysis*. Sage: London
- Calás, M. B. & Smircich, L. (1996) "From 'The woman's' point of view: Feminist approaches to organization studies" i Clegg, S. R., Hardy, C. & Nord, W. R. (ed) *Handbook of organization studies*. Sage: London
- Carlson, S. (1964) *Företagsledare i arbete: en undersökning av företagsledares arbetsbörda och arbetsmetoder*. Prisma: Stockholm
- Chatman, J. A. & Barsade, S. G. (1995) "Personality, organizational culture, and cooperation: Evidence from a business simulation" *Administrative Science Quarterly*, vol. 40, pp.423–443
- Chodorow, N. J. (1995) "Gender as a personal and cultural construction" *Signs: Journal of Women in Culture and Society*, vol. 20, pp.516–544
- Clegg, S. R. (1989) *Frameworks of power*. Sage: London

- Crozier, M. (1964) *The bureaucratic phenomenon*. Phoenix Books: Chicago
- Dahl, R. A. (1957) "The concept of power" *s*, vol. 2, pp.201–215
- Deal, T. E. & Kennedy, A. A. (1985) *Företagskulturer*. Sv Dagbladet: Stockholm
- Donnell, S. & Hall, J. (1980) "Men and women as managers: A significant case of no significant differences" i Shtogren, J. A. *Models for management: The structure of competence*. Teleometrics Intl: Woodland, Texas
- Eduards, M. L. (1992) "Den feministiska utmaningen: kvinnors kollektiva handlande" i Åström, G. & Hirdman, Y. *Kontrakt i kris. Om kvinnors plats i välfärdsstaten*. Carlssons: Helsingborg
- Fagenson, E. A. (1993) "Personal value systems of men and women entrepreneurs versus managers" *Journal of Business Venturing*, vol. 8, pp.409–430
- Fayol, H. (1949) *General and industrial management*. Pitman: London
- Ferguson, K. E. (1988) "Subject-centredness in feminist discourse" i Jones, K.B. & Jónasdóttir, A. G. (ed) *The political interests of gender. Developing theory and research with a feminist face*. Sage. London
- Gherardi, S. (1995) *Gender, symbolism and organizational cultures*. Sage: London
- Gibson, C. B. (1995) "An investigation of gender differences in leadership across four countries" *Journal of International Business Studies*, vol. 26, pp.255–279
- Gilligan, C. (1985) *Med kvinnors röst*. Prisma: Stockholm
- Goffee, R. & Scase, R. (1985) *Women in charge. The experiences of female entrepreneurs*. George Allen & Unwin: London
- Gonäs, L., Johansson, S. & Svärd, I. (1997) "Lokala utfall av den offentliga sektorns omvandling" *Artikel i denna antologi*
- Grönroos, C. (1992) *Service management: Ledning, strategi och marknadsföring i servicekonkurrens*. ISL: Göteborg
- Hasselbladh, H. (1994) *Lokala byråkratiseringsprocesser – institutioner, tolkning och handling*. Diss: Uppsala
- Hawkins, K. W. (1995) "Effects of Gender and Communication Content on Leadership Emergence in Small Task-Oriented Groups" *Small Group Research*, vol. 26, pp.234–249
- Hennig, M. & Jardim, A. (1978) *The managerial woman*. Marion Boyars: London
- Hirdman, Y. (1988) *Genussystemet: teoretiska funderingar kring kvinnors sociala underordning*. Maktutredningen (rapp 23): Uppsala
- Hirschman, A. O. (1972) *Sorti eller protest. En fråga om lojaliteter*. Raben & Sjögren: Uddevalla
- Holmquist, C. (1995) "Den kvinnliga företagaren. Kvinna och/eller företagare?" i *NUTEK Serie B 1995:3*
- Hood, J. N. & Koberg, C. S. (1994) "Patterns of differential assimilation and acculturation for women in business organizations" *Human Relations*, vol. 47, pp.159–181
- Højgaard, L. (1990) *Vil kvinder lede? Et spørgsmål om fornyelse*. Sats og tryk: Viborg
- Iacocca, L. (1985) *Iacocca: en självbiografi*. Sv dagbladet: Stockholm
- Johansson, U. (1997) "Den offentliga sektorns paradoxala maskuliniseringstenden- ser" *Artikel i denna antologi*

- Kanter, R. M. (1977) *Men and Women of the Corporation*. Basic Books: New York
- Kerfoot, D. & Knights, D. (1993) "Management, masculinity and manipulation: from paternalism to corporate strategy in financial services in Britain" *Journal of Management Studies*, vol. 30, pp.659–676
- Klinger, C. (1993) "Likhhet eller särart? Feministiska frigörelsestrategier déjà-vu" *Häftet för kritiska studier*, vol. 26, pp.37–57
- Kvande, E. & Rasmussen, B. (1992) *Nye kvinneliv – Kvinner i menns organisasjoner*. Ad Notam: Gyldendal
- Lakoff, R. (1975) *Language and woman's place*. Harper & Row: New York
- Lawrence, P. R. & Lorsch, J. W. (1967) *Organization and environment: managing differentiation and integration*. Boston Mass
- Liljeström, R. (1981) *Arbetarkvinnor i hem- arbets- och samhällsliv*. Tiden: Stockholm
- Lindvert, J. (1997) "Förändrad skolorganisation – makt och möjligheter" *Artikel i denna antologi*
- Lukes, S. (1974) *Power: a radical view*. MacMillan: Basingstoke
- Machiavelli, N. (1988) *Fursten*. Natur & Kultur: Stockholm (utgiven första gången 1532, *Il Principe*)
- Mills, A. J. (1988) "Organization, gender and culture" *Organization Studies*, vol. 9, pp.351–369
- Mintzberg, H. (1980) *The nature of managerial work*. Prentice-Hall: Englewood Cliffs NJ
- Mintzberg, H. (1983) *Structures in fives: Designing effective organization*. Prentice-Hall: Englewood Cliffs NJ
- Nelson, J. A. (1992) "Thinking about gender" *Hypatia*, vol. 7, pp.138–154
- Nicholson, L. (1994) "Interpreting gender" *Signs: Journal of Women in Culture and Society*, vol. 20, pp.79–105
- NUTEK (1995) *Pengarna och livet – perspektiv på kvinnors företagande*. Serie B 1995:3 Nutek: Stockholm
- Petersson, O. (1991) *Makt: en sammanfattning av maktutredningen*. Allmänna Förlaget: Stockholm
- Petersson, O. (1987) *Maktbegreppet*. Carlsson: Stockholm
- Porter, M. E. (1985) *Competitive advantage: Creating and sustaining superior performance*. Free Press: New York
- Roos, B. (1992) *Liv och ledarskap. Det kvinnliga perspektivet*. Sv Dagbladet: Borås
- Rumelt, R. P., Schendel, D. E. & Teese, D. J. (1994) *Fundamental issues in strategy: a research agenda*. Harvard Business School Press: Boston Mass
- Sahlin-Andersson, K. (1994) "Group identities as the building blocks of organizations. A story about nurses' daily work" *Scandinavian Journal of Management*, vol. 10, pp.131–145
- Sargent, A. G. (1983) *Den hårdmjuke chefen – förenar traditionellt manliga och kvinnliga egenskaper*. Liber: Stockholm
- Schein, E. H. (1992) *Organizational culture and leadership*. Jossey-Bass: San Francisco

- Scott, J. W. (1988) *Gender and the politics of history*. Columbia University Press: New York
- Sköldberg, K. (1984) *Ledarskapets fyrklöver*. FE-publikationer 1984:64 Företags-ekonomiska institutionen, Umeå universitet
- SOU 1994:3 *Mäns föreställningar om kvinnor och chefskap*. Fritzes: Stockholm
- Spender, D. (1980) *Man made language*. Routledge & Kegan Paul: London
- Sundin, E. & Holmquist, C. (1989) *Kvinnor som företagare. Osynlighet, mångfald och anpassning*. Liber: Malmö
- Sundin, E. (1995) *Teknik och organisation i teori och praktik*. Nerenius & Santérus: Lund
- Sundin, E. (1993) *Ny teknik i gamla strukturer*. Nerenius & Santérus: Göteborg
- Taylor, F. W. (1913) *The principles of scientific management*. Harper & Brothers: New York
- Van Maanen, J. & Barley, S. R. (1984) "Occupational communities: culture and control in organizations" *Research in Organizational Behavior*, vol. 6, pp.287–365
- Vinnicombe, S. & Colwill, N. L. (1995) *The essence of women in management*. Prentice Hall: Padstow (Cornwall)
- Wahl, A. (1995) "Företagsledning som konstruktion av manlighet" *Kvinnovetenskaplig tidskrift*, vol. 16, pp.15–29
- Weber, M. (1978) *Den protestantiska etiken och kapitalismens anda*. Argos: Lund
- Wilson, F. (1996) "Research note: Organizational theory: blind and deaf to gender" *Organization Studies*, vol. 17, pp.825–842
- Westerberg, L. (1997) "Dubbla rationaliteter – en diskussion kring två studier om barnstugor med resultatansvar" *Artikel i denna antologi*

# Förändrad skolorganisation

## – makt och möjligheter

JESSICA LINDVERT

### 1 Inledning

Sverige är känt för att vara ett av de mest jämställda länderna i världen. Mindre känt är att vår arbetsmarknad i likhet med de flesta andra industriländers också är mycket könssegregerad (SOU 1993:7, s. 87; Ds 1989:44, s. 120). År 1990 arbetade endast nio procent av löntagarna i Sverige i yrken med jämn könsfördelning.<sup>1</sup> Detta behöver i sig inte vara negativt ur jämställdhetsynpunkt, men effekter av samhälleliga förändringar blir särskilt tydliga då de ofta slår olika hårt inom olika yrkesområden. Kvinnoyrken ställs mot mansyrken. Kvinnodominerade områden som vård, utbildning, socialarbete och service är dessutom i hög grad behäftade med sämre villkor ifråga om exempelvis lön och arbetstider (SOU 1996:56, s. 196).

Sedan kvinnornas intåg på arbetsmarknaden i slutet av 1960-talet har en majoritet av den kvinnliga arbetskraften arbetat inom den offentliga sektorn där byråkratiska värden stått i centrum (SOU 1996:56, s. 13). Lönen samt arbetets innehåll har varit knutna till tjänsten, vilket innebär att individuell lönesättning och flexibla arbetsuppgifter varit ett undantag.

Den offentliga sektorn har under de senaste åren genomgått strukturella förändringar i form av effektivisering och omorganisering. I utredningen *Hälften vore nog – om kvinnor och män på 90-talets arbetsmarknad* (1996) betonas att de förändringar som skett inom den offentliga sektorn inte med nödvändighet behövt innebära försämringar för jämställdheten. Utredningen framhåller att något entydigt svar inte kan ges på frågan om de strukturella förändringarnas effekter (SOU 1996:56, s. 197f). Vad vi emellertid vet är att ett antal arbetsuppgifter som traditionellt uppfattats som ”kvinnliga” gått förlorade vid den pågående effektiviseringen.

I så gott som samtliga konjunkturberäkningar inför återstoden av 1990-talet väntas sysselsättningsgraden inom den offentliga sektorn

---

<sup>1</sup> Med jämn könsfördelning åsyftas att andelen kvinnor och män är 40–60 procent eller jämnare.

minska.<sup>2</sup> Vad vi dessvärre vet mindre om är vilka effekter de förändrade *organisationsformerna* haft. Omorganisering i sig är ju inget negativt. I den nämnda utredningen påpekas dock vikten av att ålderdomliga strukturer som gör den svenske mannen till den "normalaste människan" inte förs över till moderna organisationer. Utredningen förespråkar en

förnyad kompetensutveckling och arbetsorganisation som utgår från båda könsens förutsättningar och villkor (SOU 1996:56, s. 197).

Avsikten med detta kapitel är att söka en vidgad förståelse av *en* aspekt av den offentliga sektorns förändring ur ett genusperspektiv; själva organisationsformen. Den organisation som är i fokus är skolan. Skolan har under de senaste åren genomgått omfattande organisatoriska förändringar. Med några få nyckelord kan förändringen beskrivas som en övergång från central regelorienterad byråkratisk styrning till decentraliserad flexibel målstyrning med inslag av marknadslösningar i form av valfrihet och konkurrens. Vad som gör skolan, och i synnerhet högstadiet, särskilt intressant att studera ur ett genusperspektiv är dess jämna könsfördelning.<sup>3</sup> Bland högstadielärarna har könsfördelningen under flera decennier varit jämn.

Den fråga som kapitlet kretsar kring är vilka effekter de organisatoriska förändringarna (med fokus på ledarskapet) haft på högstadiet, en arbetsplats där "kvinnlig" och "manlig" organisationskultur sedan tidigare torde ha tillåtits att utvecklas i samklang. Hjälper eller stjälper en förändring av organisationsformen från byråkrati till mer nätverksliknande organisationsformer jämställdhetsutvecklingen inom organisationen?

## 2 Högstadiets organisatoriska förändring

"Att skapa Europas bästa skola" är en uttalad svensk målsättning. Skolans framtida position i samhället är dock långtifrån självklar. Det finns rön som pekar på att skolans allmänna status i samhället sjunkit, samtidigt som det finns en stark tendens att alltmer betona utbildningsväsendets centrala roll i samhället, inte minst för demokratins

---

<sup>2</sup> Konjunkturinstitutet, AMS, Kommunförbundet, Landstingsförbundet, Trygghetsstiftelsen (SOU 1996:56 s 206).

<sup>3</sup>Jag påstår här inte att en organisation med jämn könsfördelning med nödvändighet är mer jämställd än andra organisationer (jfr prop 1987/88:105 s 3; Neramo 1994:178). Jämställdhet inom arbetslivet *behöver* inte implicera att lika många kvinnor som män bör bli sopåkare eller att lika många män som kvinnor bör bli bibliotekarier. Det brännande är som jag ser det att traditionellt kvinnliga arbetsområden uppvärderas, så att den samlade arbetskraften inte flyr dessa yrken på grund av mindre gynnsamma arbetsvillkor.

styrka och ekonomins tillväxt. Trots en förväntat minskad sysselsättningsgrad inom den offentliga sektorn förutser Statistiska centralbyrån en särskilt stor efterfrågan just inom grundskole- och gymnasielärarkyrket fram till år 2010 (SOU 1996:56, s. 204ff).

Den förändring som den svenska grundskolan genomgått under de senaste femton åren beskrivs av Bert Stålhammar med följande ord:

En förändringsprocess från centralstyrning mot ökad decentralisering inom skolområdet gjorde sig också starkt gällande från slutet av 1970-talet och under hela 1980-talet. Främst märktes detta i att statsbidragen kom att bli mer schabloniserade då allt fler beslut om medlens användning och fördelning fördes över till kommunerna från de statliga organen. Processen fortsatte med att också det formella arbetsgivaransvaret för all skolans personal fördes över till kommunerna. Den 1 juli 1991 upphörde länskolnämnderna och Skolöverstyrelsen. Istället inrättades det nya Skolverket med sin fältorganisation / ... / Den nya kommunala friheten har således medfört att det tidigare ytterst enhetliga svenska skolsystemet brutits upp. Varje kommun har numera rätt att organisera sin skolverksamhet efter de förutsättningar och med hänsyn till de möjligheter som den enskilda kommunen kan erbjuda. (Stålhammar 1993:3f)

Huvudmannaskapet för skolverksamheten har alltså stegvis övergått från staten till kommunerna. Kommunerna bestämmer hur skolans organisation skall se ut: antalet skolor, vilken personal som skall finnas, lokalanvändning med mera. Den statliga styrningen finns dock kvar genom att riksdag och regering upprättar nationella måldokument. I skollagen finns exempelvis bestämmelser för de grundläggande krav som ställs på kommunerna, t.ex. skolplikt och rätten till utbildning (*Utbildningsstatistisk årsbok* 1995; Stålhammar 1993:3f).

Den nya organisationsstrukturen kännetecknas av två parallella system, dels det statliga systemet vars uppgift inte längre är att detaljstyra utan snarare att övergripande utvärdera och utveckla verksamheten, dels det kommunala systemet som via kommunernas skolförvaltningar har till uppgift att producera god utbildning (Ankarstrand & Duvemyr 1994:15).

På den direkta verksamhetsnivån kan tre förändringsprocesser utskiljas. För det första finns en stark tendens att decentralisera skolledningen så att varje skola och skolenhet får var sin chef. En andra tendens är att grundskolans och gymnasieskolans verksamheter alltmer utvecklas i olika riktningar. En tredje tendens är att andra kommunala verksamheter som fritidsverksamheter och barnomsorg börjar att integreras med grundskolan (Stålhammar, 1993:3f).

På respektive rektorsområde inom grundskolan har förändringarna tagit sig uttryck i att de tidigare tydliga stadieindelningarna har börjat att luckras upp. Nya tjänster har kompletterat eller ersatt tidigare befattningar som studierektorer, tillsynslärare och föreståndare. Istället finns inom skolorna nu biträdande skolledare, byråassistenter eller samordnare, helt beroende på vad man väljer att benämna funktionen (Arvidsson, 1996). Lönesättningen är individuell och differentierad, skolornas egna ekonomiska ansvar har ökat, elevvården och föräldrakontakten givits större utrymme, och lärarna arbetar i större omfattning i lag, i arbetsenheter. Vidare är idag samarbetet mellan lärare och skolledare närmare och mindre hierarkiskt, nätverkstänkandet kan alltså sägas ha ökat inom grundskoleorganisationen. Med andra ord, skolans organisationsform har förändrats och skolledarskapet ställts inför nya utmaningar.

### 3 Med en feministisk utgångspunkt

Förändringen av skolans organisatoriska struktur har med största sannolikhet haft betydelse i flera avseenden. Syftet med analysen begränsas till att avse omorganisationens effekter ur ett genusperspektiv. Med ett genusperspektiv åsyftas här inte enbart studiet av män och kvinnor som fysiska objekt utan även de relationer och processer i det kulturella sammanhang där förståelsen av kön skapas.<sup>4</sup>

Studien tar sin utgångspunkt i att samhällets normer är patriarkala, att män dikterat villkoren, och att manliga värderingar ofta oreflekterat likställs med "sanningen". Den rådande samhällsordningen upprätthålls genom mäns makt över kvinnor, samt genom en särskiljning av den offentliga och den privata sfären. Med denna ansats framhålls vikten av att kvinnor och män ges lika villkor på individnivå, men även att de samhälleliga normerna i sig måste förändras till att bygga på vad som brukar benämnas som traditionellt manliga och traditionellt kvinnliga värderingar och erfarenheter.

En återkommande uppfattning hos feministiska organisationsteoretiker är att den byråkratiska<sup>5</sup> organisationsstrukturen är mer kvinnoförtryckande än andra. Typiskt kvinnliga värderingar och erfarenheter passar inte in i byråkratiska strukturer, utan bidrar till kvinnors

---

<sup>4</sup> Det finns inom den feministiska diskursen en omfattande diskussion om distinktionen mellan genus och kön (för inblick i diskussionen se Hallberg 1992; Järvinen 1996). Jag nöjer mig med att betona att jag här inte ställer kön och genus i motsats till varandra.

<sup>5</sup> Med byråkrati avses här en hierarkisk uppbyggnad, med väl definierade och från varandra avgränsade arbetsuppgifter där ansvar och position är knutna till position i hierarkin, kontroll och styrning uppifrån samt fasta regelsystem (Blomqvist 1994:39).



underordning (Ferguson, 1984; Blomqvist, 1994:38f). Inom den byråkratiska regelstyrda organisationstypen framhålls mäns "naturliga" ledarförmåga och tas för given, vilket innebär att kvinnor inte ges någon chans att visa sin kompetens (Davis, 1990:70). Snarare framhålls inom denna inriktning av organisationsforskningen nätverksbaserade och decentraliserade organisationsformer som mer positiva ur ett genusperspektiv.

Elin Kvande och Bente Rasmussen belyser i *Nye kvinneliv. Kvinner i menns organisasjoner* (1990) kvinnliga och manliga civilingenjörers utvecklingsmöjligheter inom olika arbetsorganisationer. Författarparet gör en åtskillnad mellan statiska företag (traditionell organisation med statisk, hierarkisk struktur) och dynamiska företag (organisationer i förändring, företag som är flexibla, anpassade efter marknadens och teknologins förändringar). Deras huvudresultat är att mansdominansen reproduceras i statiska, hierarkiska organisationer medan nätverksbaserade, dynamiska organisationer möjliggör att mansdominansen bryts (Kvande & Rasmussen 1990).

Vidare framhåller Henriette Christrup (1993) att inom den nätverksliknande organisationsformen *adhocratin* ses kvinnliga egenskaper som en tillgång och inte, som i den byråkratiska organisationsformen, som ett hinder. Den adhocratiska organisationsformen kännetecknas av en flexibilitet i och med en fortgående etablering av nya självstyrande grupper. Karaktäristiskt är vidare att de som utför arbetet i hög grad har del av makten att påverka arbetets innehåll, i arbetsdelningen och i koordineringen. Christrup hävdar att den adhocratiska organisationsformen under senare tid gjort allt större landvinningar på bekostnad av den byråkratiska. Hon framhåller fruktbarheten i dynamiken mellan traditionellt manliga och traditionellt kvinnliga funktioner, och i att kombinera den traditionellt tekniskt-rationella organisationsformen med den relationsinriktade. De människor som klarar sig bäst i en adhocratisk organisation är de som förenar något från det traditionellt kvinnliga eller omsorgsrationella med aspekter av det traditionellt manliga eller tekniskt-rationella, menar Christrup (Christrup 1993; Flensted-Jensen 1995:58ff).

Stöd för att kombinera det traditionellt manliga och traditionellt kvinnliga ges även i Martha Blomqvists avhandling *Könshierarkier i gungning* (1994). I studien av data-, reklam- och marknadsundersökningsföretag förklarar Blomqvist att den tekniskt-ekonomiska rationaliteten inte är tillräcklig. I denna typ av företag är det extra viktigt att de anställda har förståelse för kunden och anpassar sig till kundens behov. I en relationsorienterad organisation är målen ekonomiska, medan dess medel är relationella. Blomqvist finner dock inget direkt

samband mellan relationsekonomisk rationalitet och fysiskt kön. Den relationsekonomiska rationaliteten är snarare något som såväl män som kvinnor *skapar* inom organisationen (Blomqvist, 1994:161f).

I de ovan refererade undersökningarna finns sammanfattningsvis en gemensam föreställning om att nätverksbaserade, dynamiska, decentraliserade, relationsorienterade eller adhocratiska organisationsformer synliggör traditionellt kvinnlig förmåga, medan statiska och hierarkiska strukturer reproducerar den manliga maktdominansen. Vidare görs en poäng av skillnaden mellan traditionellt manliga och traditionellt kvinnliga erfarenheter och värderingar. Det kanske mest kända arbetet inom detta forskningsområde är Carol Gilligans *In a Different Voice* (1982). Gilligan påvisar olikheter i moraliska resonemang och menar att den moraluppfattning som länge ansetts som "neutral" måste omvärderas. Den "neutrala" moralformen struktureras av typiskt manliga normer och värderingar och utgår från idéer om rättvisa och rättigheter. Andra värden som omsorg och skyldigheter ligger istället till grund för traditionellt kvinnliga normer och värderingar, menar Gilligan. Vidare tar den "manliga" rättvisemoralen sin utgångspunkt i generella moraliska rättvisepprinciper medan den "kvinnliga" omsorgsmoralen tar sin utgångspunkt i det speciella fallets villkor (Gilligan, 1982; Tronto, 1993; Noddings, 1984; Holm 1993).<sup>6</sup> Gilligans målsättning med sin forskning är inte att cementera könsstereotyper utan att påvisa att det finns en *annan* sorts moral som inte ansetts lika högtstående. Trots uppdelningen i traditionellt manliga och traditionellt kvinnliga förhållningssätt och erfarenheter bör alltså dessa inte förstås som en hänvisning till det fysiska könet. Titeln på Gilligans bok är inte "In a Womans Voice" utan *In a Different Voice*.

Genus bör alltså utifrån detta resonemang ses som något som arbetstagarna själva utvecklar, något som kan finnas i olika blandformer, och något som inte "är" utan "skapas" i tid och rum. (Se Scott, 1988; Hagemann, 1994:27; Wahl, 1996:15; Flensted-Jensen, 1995; Højgaard, 1995; Holmquist, 1995; för en mer generell diskussion se Giddens, 1984). Idag avstår många könsteoretiker helt enkelt att ta ställning i frågan huruvida om män och kvinnor i grunden är lika eller olika. Det ses som en omöjlig väg för att komma vidare. Deborah Rhode förklarar:

... women are always already the same and different: the same in their humanity, different in anatomy. Whichever category we pri-

---

<sup>6</sup> Gilligan har kritiserats för att vara essentialist, dvs. att hon hävdar att omsorgsetiken skulle vara något specifikt kvinnligt. En sådan ståndpunkt avvisar hon tydligt i senare verk. Gilligan framhåller då att hon inte uttalar sig om huruvida dessa moraluppfattningar har sitt ursprung i natur eller kultur (Gilligan, 1993:209).

vilege in our legal discourse, the other will always be waiting to disrupt it. (Rhode, 1992:154).

Diskussionen av ”manligt” och ”kvinnligt” förhållningssätt inom organisationen har här i den teoretiska diskussionen givits ett förhållandevis stort utrymme. Den kommer även vara en del i den kommande analysen. Återigen poängteras att analysnivån inte syftar till att skilja fysiska män och kvinnor åt. Män kan ha ett ”kvinnligt” förhållningssätt och vice versa. Syftet är att bredda förståelsen av mäns och kvinnors villkor inom organisationer, och på så sätt ifrågasätta gängse normer.

#### 4 Processer på olika nivåer

Vilka effekter har då de organisatoriska förändringarna, med fokus på ledarskapet, haft på högstadiet? Med hänsyn till den tidigare forskning som presenterats här kan en förändring från byråkrati till nätverksstruktur förväntas vara gynnsam ur ett genusperspektiv. Men är det så enkelt?

Organisationsteoretikern Joan Acker menar att det krävs ett studium på *flera* nivåer för att förstå genusprocesserna. Genus blir då inte så starkt kopplat till konkreta grupper av kvinnor och män, utan problematiserar *femininitet* och *maskulinitet* inom organisationsstrukturer. Med begreppet genusprocesser betonar Acker att genus är något som skapas av individen och kollektivet och som etableras i deltagandet i arbetsorganisationer och andra sociala relationer (Acker, 1990, s. 146; se även Wahl, 1996; Flensted-Jensen, 1995; Kvande, 1995). Genusprocesserna, menar Acker, kan urskiljas på fyra analysnivåer inom organisationer; könsdifferentiering, symboler, interaktionsmönster och identitet (Acker, 1992:251ff).

Upplägget för min analys är inspirerat av Ackers indelning och struktureras utifrån samhällsnivå, organisationsnivå och individnivå. Det övergripande analysområdet har sin tyngdpunkt i tillgänglig statistik och lägger tonvikt vid könsmaktsförhållanden på en strukturell nivå. Här läggs fokus på förhållanden som påverkar mäns och kvinnors möjligheter att överhuvudtaget vara verksamma i organisationen. De indikatorer som används är löneskillnader mellan män och kvinnor, könsfördelningen inom organisationen samt möjligheten att kombinera familj och arbete. På en andra nivå analyseras skolledarnas syn på manligt och kvinnligt inom högstadieorganisationen, och relationer mellan kvinnor och män inom organisationen. Här tas utgångspunkten i Gilligans och de ovan refererade organisationsforskarnas diskussion om ”manligt” och ”kvinnligt”. En tredje nivå belyser skolledarnas identitet. Här läggs tonvikten vid individernas

egen förståelse av sin plats i organisationen, dvs. skollärans uppfattning av sig själva som skollära, om deras förebilder, och om uppfattningen av könsstrukturer.

Vilka slutsatser *skulle* man då kunna dra av denna studie? Har avbyråkratiseringen haft de effekter ur ett genusperspektiv som i så positiva ordalag presenteras i de feministiska teorierna ovan? Genom att studera skollärans könsfördelning, löner, möjlighet att förena familj och arbete, könsstereotypa uppfattningar, samt den egna förståelsen av förändringens effekter ur ett genusperspektiv ges riktmärken för slutsatsdragning. Tre förenklade bilder av de förändrade organisations- och styrformernas effekter kan målas upp för den fortsatta analysen. En första bild förklarar att de förändrade organisations- och styrformerna betytt lite, eller ingenting alls ur ett genusperspektiv och att eventuella förändringar inte kan knytas till de förändrade organisationsformerna. En andra bild förklarar att de förändrade organisations- och styrformerna medfört negativa effekter, medan en tredje bild förklarar att de förändrade organisations- och styrformerna haft positiva effekter sett ur ett genusperspektiv. Dessa bilder återkommer i resultatdiskussionen.

De källor som studien grundas på är dels statistik från SCB, Lärarförbundet och Skolverket, dels långa intervjuer med skollära. Intervjuundersökningen inleddes med ett antal telefonintervjuer (20 st) med skollära på högstadiet inom Göteborgs kommun. I dessa intervjuer diskuterades de organisatoriska förändringarnas betydelse för arbetstider, arbetsintensitet och privatliv för att bilda en uppfattning om hur förändringarna uppfattades.

Urvalet till telefonintervjuerna gjordes med avsikt att få så stor spridning som möjligt. Såväl kvinnor som män, yngre och äldre skollära, medelklass- och arbetarklassområden fanns representerade.<sup>7</sup> De flesta skollära var gifta/sambo och hade två eller tre barn som redan flyttat hemifrån. De tjugo telefonintervjuerna mynnade ut i att åtta respondenter åter kontaktades två månader senare.

De långa intervjuerna genomfördes med åtta skollära, både kvinnliga och manliga.<sup>8</sup> Av de skollära som valdes ut för de långa intervjuerna hade alla utom en varit skollära både före och efter

---

<sup>7</sup> Telefonintervjuerna genomfördes v 24-26 1996.

<sup>8</sup> De långa intervjuerna genomfördes v. 31-33 1996. Intervjuerna varade från 45 minuter till 1 timma och 15 minuter. Några statistiska generaliseringar kan inte göras utifrån intervjuaterialet. Det intressanta är inte huruvida sju av åtta skollära har samma uppfattning, och en åttonde har en motsatt åsikt. Inte heller om hälften av kvinnorna tycker en viss sak men ingen av männen. Det centrala är snarare att presentera förekomsten av de föreställningar som finns hos skollära (jfr McCracken 1988).

förändringen.<sup>9</sup> De var alla före detta lärare. De yngsta skolledarna var i fyrtiårsåldern och de äldsta i sextioårsåldern. En klar socioekonomisk spridning mellan skolornas upptagningsområden kvarstod även vid de långa intervjuerna. Undersökningen avgränsas till att ge en bild endast av *skolledares* förståelse av de organisatoriska förändringarna. Det ges alltså ingen inblick i lärares eller elevers uppfattningar. De följande fem avsnitten är strukturerade utifrån de tre analysnivåerna. I avsnitt 5, 6 och 7 diskuteras effekterna på samhällsnivå, i avsnitt 8 förhållandena inom organisationen, och i avsnitt 9 skolledarnas egna identitet. Avsnitt 10 och 11 syftar till att knyta ihop diskussionen.

## 5 Könsfördelning

Såsom inledningsvis framhålls är högstadiet en intressant organisation i det att könsfördelningen inom organisationen är mycket jämn. Högstadiet är unikt inom skolvärlden då ungefär lika många kvinnor som män arbetat där under flera decennier. På låg- och mellanstadiet dominerar andelen kvinnor, på gymnasiet och universitet andelen män.<sup>10</sup> Tabell 5.1 visar andelen kvinnliga lärare mellan 1985 och 1995:

Tabell 5.1 Andel kvinnliga lärare inom grundskola och gymnasium 1985–1995 (procent).

| Nivå          | 1984/85 | 1987/88 | 1994/95 |
|---------------|---------|---------|---------|
| Lågstadiet    | 99      | 99      | 98      |
| Mellanstadiet | 64      | 65      | 69      |
| Högstadiet    | 47      | 50      | 52      |
| Gymnasiet     | 44      | 44      | 47      |

Källa: SCB-statistik samt *Utbildningsstatistisk årsbok* 1986, 1988, 1992, 1995.

Vidare har andelen kvinnliga skolledare inom grundskolan ökat explosionsartat sedan de organisatoriska förändringarna ägt rum.

<sup>9</sup> I det avseendet att jag med hjälp av intervjuer studerar förändringarnas betydelse har studien sina begränsningar. I den bästa av alla världar hade skolledarna intervjuats även innan förändringarna ägde rum. Så är nu inte fallet. Jag får alltså nöja mig med att återge hur de nu erinrar sig sina tidigare upplevelser.

<sup>10</sup> På senare år har könsfördelningen blivit betydligt jämnare även på gymnasiet. Frågan om skolan i sin helhet håller på att förändras till en kvinnoorganisation belyses närmare i avsnitt 11.

Läsåret 1979/80 var endast 15 procent av alla skolledare kvinnor. Idag är siffran hela 53 procent (läsåret 1995/96).<sup>11</sup>

Tabell 5.2 Andel kvinnliga skolledare inom grundskolan 1979–1995 (procent).

| År      | Andel kvinnliga skolledare inom grundskolan |
|---------|---|
| 1979/80 | 15  |
| 1980/81 | 17  |
| 1983/84 | 18  |
| 1985/86 | 18  |
| 1986/87 | 21  |
| 1989/90 | 21  |
| 1993/94 | 47  |
| 1995/96 | 53  |

Källa: *Utbildningsstatistisk årsbok* 1980, 1982, 1986, 1988, 1992, 1995 ; Statistiska meddelanden *Lärare 1993/94*; utdrag ur SCBs utbildningsstatistik.

Det totala antalet skolledare har ökat väsentligt under det senaste decenniet. Ökningen beror dels på att de som tidigare betecknades som föreståndare inom förskola och fritidshem nu ingår i skolledarkategorin, och till viss del i att rektorsområdena i och med omorganisationen blivit mindre, vilket i sin tur lett till ett ökat antal skolledare på låg- och mellanstadiet. Bland skolledartjänsterna har yrkeskategorin biträdande skolledare tillkommit, andelen skolledare fördubblats, medan studierektorerna i det närmaste försvunnit (SCB-statistik 1996). En del av den totala ökningen av andelen kvinnliga skolledare kan förklaras av att de som tillträtt de nya skolledartjänsterna för låg- och mellanstadium och förskola i hög grad är kvinnor.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> Sett ur ett internationellt perspektiv är det överhuvudtaget mycket ovanligt med kvinnliga skolledare (Davis 1990:62). Den situation som just nu är vid handen i den svenska högstadiorganisationen, med lika andel kvinnliga och manliga lärare i kombination med lika andel kvinnliga och manliga skolledare saknar alltså motstycke i andra delar av världen.

<sup>12</sup> Exempelvis består den f. d. föreståndargruppen av 84 procent kvinnor (Arvidsson m.fl., 1994 bilaga 2). Kön fördelningen är betydligt jämnare i de traditionella skolledarfunktionerna (Arvidsson m.fl. 1994:1).

Om man delar upp statistiken på olika skolledarfunktioner inom grundskolan 1995 (rektor, biträdande rektor och studierektor) framgår att andelen kvinnor är störst bland biträdande rektorer (60 procent), något mindre bland rektorer (53 procent), och minst bland studierektorer (41 procent) (SCB-statistik 1996). Även på gymnasiet har andelen kvinnor vuxit, men inte i samma omfattning. Läsåret 1989/90 var andelen kvinnliga skolledare på gymnasiet 31 procent, vilket läsåret 1993/94 hade ökat till, i sammanhanget, blygsamma 35 procent (*Utbildningsstatistisk årsbok* 1992; Statistiska meddelanden *Lärare 1993/94*).<sup>13</sup> Uppdelat på gymnasiets olika ledarkategorier (studierektorer, rektorer och biträdande rektorer), framkommer att könsfördelningen 1993/94 var betydligt jämnare bland gymnasiets biträdande rektorer (48 procent) och studierektorer (39 procent) än bland rektorerna (27 procent) (Statistiska meddelanden *Lärare 1993/94*). Även här tenderar alltså utvecklingen, om än något långsammare, att gå mot en större andel kvinnor i ledarposition.

Vid en närmare betraktelse framgår att den ökade andelen kvinnliga skolledare inom grundskolan inte medfört att antalet manliga skolledare minskat (Arvidsson m.fl. 1992). Det är istället det totala antalet skolledare som ökat.<sup>14</sup>

Statistiken visar vidare på ett mönster av att kvinnliga skolledare fortfarande befinner sig på nivåer med lägre status. I intervjuerna framkommer att skolledaryrket på de lägre nivåerna fortfarande anses ha lägre status än skolledaryrket på högre nivåer. För den nya typen av förskoleledare finns redan ett nedsättande uttryck; "blöjrektor". Uttrycket används inte av respondenterna själva, men flera talar om det som ett vedertaget begrepp. En uppfattning är att det är svårt för skolledare med förskolebakgrund att ansvara för äldre barn. Respondenterna är dock noga med att poängtera att de ser positivt på föreståndarnas integration i yrkesgruppen. De menar att dessa har mycket att bidra med i sitt pedagogiska tänkande, och att dessa tids nog kommer att kunna axla ett större ansvar. Här kan urskiljas en dynamik mellan professions- och statusresonemang. En central tanke inom professionsteorin bekräftas; en ledare bör själv ha samma bakgrund som sina medarbetare för att nå legitimitet. Samtidigt finns i intervjuerna ett statustänkande som yttrar sig i en oro över att föreståndare från förskolan inte skulle klara av att vara ledare på låg-, mellan- eller högstadiet. Farhågorna över det motsatta, att en f.d. högstadierektor inte skulle förstå sig på förskolan är dock inte iögonfallande. En annan tolkning är att maskuliniteten fortfarande

<sup>13</sup> Med reservation för att statistiken inte är lika aktuell.

<sup>14</sup> Det totala antalet skolledare var år 1985 2942. År 1995 hade siffran stigit till 3366 (SCB-statistik 1996).

ges företräde och det som är mest feminint ges ett lägre värde (se även Holmquists respektive Westerbergs och Ulla Johanssons artiklar i antologin).

Sammanfattningsvis har de förändrade organisations- och styrformerna medfört en ökad andel kvinnliga skolledare. Av statistiken går dock inte att utläsa hur stor del av ökningen som kan förklaras av nyinrättade tjänster, förändringar i yrkesklassificeringen (från föreståndare till skolledare), eller helt enkelt av ett förändrat organisationsklimat.<sup>15</sup> Alla dessa faktorer kan hur som helst ses som delar av den förändrade organisationsformen. I detta avsnitt har konstaterats att de nyinrättade tjänsterna och förändringarna i yrkesklassificeringen haft gynnsamma effekter på könsfördelningen. Frågan om den förändrade organisationsformens effekter på organisationsklimatet sett ur ett genusperspektiv kommer att belysas närmare i avsnitt 8 och 9.

## 6 Löner

Det förändrade lönesystemet inom skolan är en del av omställningen av skolorganisationen. Lönesystemet inom stat och kommun var tidigare knutet till tjänsten och arbetets innehåll snarare än till den enskilde tjänstemannen och det sätt på vilket han/hon utför sina arbetsuppgifter. Denna princip härrör dels från den byråkratiska idealtypens krav på formell kompetens, och dels från den fackliga rörelsens krav på solidaritetsprinciper vid lönesättning och löneförhandlingar (Montin, 1990:253–254; Söderlind & Petersson, 1988). Sedan 1986 förs en ny lönepolitik där en individuell lönesättning tillämpas. Stig Montin skriver (1990, s.254) om effekterna:

Lönegrader och tjänsteklasser ersätts med individuell och löpande lönebildning. Individuell betygssättning av anställda blir allt vanligare varvid de fackliga organisationerna får en ny roll / ... / Införandet av denna nya lönepolitik innebär i praktiken att vissa värden får stå tillbaka för andra: byråkrati- och solidaritetsvärden ersätts med flexibilitets- och effektivitetsvärden.

För vilka yrkeskategorier (uppdelat på kön) har då de organisatoriska förändringarna lönemässigt varit gynnsammast? I tabell 6.1 visas löneutvecklingen i procent mellan 1991 och 1994 för olika yrkeskategorier inom skolan (det är här inte möjligt att skilja skolledare på gymnasiet och grundskolan åt). Av tabellen framgår att de biträdande skolledarna (båda kön), de manliga rektorerna samt de manliga adjunkterna haft en gynnsammare löneutveckling än andra grupper

---

<sup>15</sup> Jämförelser över tid försvåras dock eftersom en ny yrkesklassificering införts.



under dessa år. Tabell 6.1 visar vidare att skillnaderna i löneyft under åren 1991 och 1994 mellan män och kvinnor i de redovisade kategorierna är störst för rektorer (6,5 procentenheter) och adjunkter (4,3 procentenheter).

Tabell 6.1 Löneutveckling 1991–1994 uppdelad på kön (procent).  
Genomsnittlig månadslön 1994 inom parentes.

| Yrkesbeteckning                   | Män<br>Genomsnittsökning<br>% samt (kr) | Kvinnor<br>Genomsnittsökning<br>% samt (kr) | Procentdifferens<br>(m-k) |
|-----------------------------------|---|---|---------------------------|
| Rektor                            | 19,4 (24 391)                           | 12,9 (22 780)                               | 6,5                       |
| Studie-/bitr. rekt. <sup>16</sup> | 18,7 (21 975)                           | 19,5 (20 968)                               | -0,8                      |
| Adjunkt gr.sk./gymn.              | 16,6 (18 696)                           | 12,3 (17 967)                               | 4,3                       |
| Mellanstadielärare                | 10,4 (16 972)                           | 10,1 (16 439)                               | 0,3                       |
| Lågstadielärare                   | 11,3 (14 979)                           | 10,0 (16 824)                               | 1,3                       |

Kommentar: Vad gäller differensen mellan män och kvinnor anges ett positivt värde då männens löner har ökat mer än kvinnornas.

Källa: Egna beräkningar utifrån *Löner för Sveriges olika yrkesgrupper* 1992/93, 1995/96.

Av Lärarförbundets rapport *Den kommunala lönesättningen av skolledare* (1995) framgår att skolledare vid högstadiet i de flesta fall har högre lön än skolledare vid lägre stadium. Det finns dessutom ett mönster som påvisar att en bakgrund från förskola/fritidshem ger en lägre lön än bakgrund från grundskolan (Spånt, 1995:3–4). Undersökningen visar vidare att skillnaderna i lön mellan könen kvarstår då man kontrollerar för faktorer som tidigare befattning och ålder. Det finns alltså inom skolledaryrket 1994 ett samband mellan lön och kön. Männens lön är i genomsnitt tre procent högre för rektorer och fyra procent högre för biträdande rektorer (Spånt, 1995:3–4). Här bör dock tilläggas att antal år inom skolledaryrket inte tagits i beaktande. Det kan ju vara så att männen tillträtt skolledaryrket vid en i genomsnitt yngre ålder än kvinnorna.<sup>17</sup> Detta torde dock inte ha

<sup>16</sup> Mellan åren 1991 och 1994 försvann yrkesbeteckningen studierektor i det närmaste och ersattes med biträdande rektor, därför jämförs här studierektorer 1991 med biträdande rektorer 1994.

<sup>17</sup> Av tabell 11.1 framgår att av alla kvinnliga rektorer 1993/94 var 61 % under 50 år medan andelen manliga rektorer under 50 år endast var 44 %. Bland de kvinnliga biträdande rektorerna var 75 % under 50 år medan 70 % av männen var under 50 år.

någon större effekt på själva löneökningen mellan 1991 och 1994 (se tabell 6.1).

Den sammantagna uppfattningen av de siffror som trots allt finns att tillgå är att den individuella lönesättningens effekter knappast kan tolkas som positiva ur ett könsmaktsperspektiv. Bilden är snarare den att kvinnliga skolledare förlorat på en individuell lönesättning.

## 7 Arbetsliv och privatliv

Den ökade arbetsbelastningen och de flexibla arbetstiderna innebär att skolledarna nu arbetar mer än tidigare. Alla de intervjuade skolledarna förklarar sig arbeta mer än heltid. De har, i motsats till lärarna, inte någon längre sommarledighet. De upplever dock att de organisatoriska förändringarna gjort att dagarna kan spenderas friare. I huvudsak menar de dock att den nya flexibiliteten innebär, som en skolledare uttrycker det, att ”man kommer tidigare och går senare”. Många tycker att privatlivet allt mer kommit i andra hand. De flesta har emellertid barn som är utflugna, och menar att med dagens arbetsbörda skulle det vara omöjligt att vara småbarnsförälder. Vid telefonintervjuerna säger en skolledare: ”Jag samlar barnen hos fotografen. Det är det bästa knepet. Annars skulle jag aldrig hinna se dem.”

Att både kvinnor och män skall ha möjlighet att stanna hemma med barn ses som en självklarhet hos respondenterna. Skolledarna ikläder sig emellertid traditionella könsroller på så sätt att de diskuterar svårigheten med att vara hemma på skilda sätt. Männens fokuserar på sin roll som skolledare och menar att man måste ha ett ”150-procentigt engagemang”, och att det därför kan innebära problem att vara föräldraledig. Kvinnorna lägger i högre grad vikt vid sin roll som förälder; att barnen blir lidande eftersom de inte kan uppfylla sina åtaganden som föräldrar. Yrket kräver ett starkt engagemang, och kan ibland ta flera veckovällar i anspråk. Arbetsdagen kan heller inte avslutas vid en exakt tidpunkt.

Kan de organisatoriska förändringarna då tolkas som positiva ur ett genusperspektiv vad beträffar arbetsvillkoren? Knappast. En parallell till utvecklingen beträffande skolledarnas möjlighet att kombinera yrke och privatliv kan hämtas ur sagan om Askungen. Först ville Askungen gå på bal, men tilläts inte. När prinsen senare utfärdade påbudet om att *alla* ogifta kvinnor skulle närvara, försvårade hennes rika styvsystrar detta genom att överbelamra henne med arbete, och genom att inte låna ut skor och halsband. Askungens formella rättigheter var uppfyllda men hon saknade de nödvändiga

resurserna (materiella rättigheter). På motsvarande sätt har synen på föräldraledighet blivit mer positiv. Trots detta har inga åtgärder vidtagits för att öka möjligheterna att kombinera skolledarskapet med småbarn. Tvärtom har möjligheterna snarast försämrats.

Den sammantagna bilden är att de organisatoriska förändringarna med avseende på arbetsvillkoren knappast kan tolkas som gynnsamma för skolledares möjligheter att förena yrkes- och familjeliv (många kvällar i veckan är uppbokade). Men inte heller kan man säga att det blivit mycket sämre än tidigare (arbetstiderna har blivit mer flexibla). På samma sätt som inom andra chefsyrken är yrket fortfarande förenat med stora svårigheter att kombinera med familjelivet. Som en skolledare sa: ”Skolledare har helt enkelt inte småbarn.”

## 8 Organisationskultur

På nästa analysnivå, organisationsnivån, studeras hur skolledarna ser på manligt och kvinnligt, och relationen till lärare och till andra skolledare.

Högstadiorganisationens könsneutralitet framhålls i intervjuerna. Skolledarna är överhuvudtaget mycket ovilliga att göra uppdelningar av kvinnligt och manligt. De förklarar att de ideala ledarna för en kunskapsorganisation som skolan är ”manliga kvinnor” eller ”kvinnliga män”. En skolledare säger: ”Män som blir rektorer är intresserade av människor. Kvinnor som blir rektorer är intresserade av att vara med och bestämma.” Det finns en samstämmighet hos respondenterna om att man måste besitta både typiskt manliga och typiskt kvinnliga egenskaper. Detta uttrycks med att en skolledare bör vara: ”lyhörd och drivande”, ”administrativ och målorienterad”, ”pedagogisk och administrativ”.

Trots att respondenterna i inledningsskedet av intervjuerna betonar könsneutraliteten i skolledarskapet, så utvecklar de under samtalets gång utförliga resonemang som behandlar manlighet och kvinnlighet inom organisationen. De är noga med att förklara att skillnaderna är större mellan individerna än mellan grupper av män och kvinnor ”... men om man skall tala om könsskillnader så finns det vissa mönster.”

Blandningen av det manliga och kvinnliga symbolspråket inom organisationen är uppenbar. En manlig skolledare säger att ledarskapet i det militära inte är så olikt skolledarskapet, och att organisationen lika gärna kunnat heta AB Raka Rör i det att den inte skiljer sig från vilket annat företag som helst. Det är samma grundregler om ansvar som gäller för personal, mål och vinst, förklarar han. En kvinnlig skolledare talar istället i bilder av en ledare som ”rätt-

fångarens flöjt”, som lockar med sig andra mot sin vision, och samtidigt är att lita på. Såväl manliga som kvinnliga skolledare uttrycker behovet av lärare och skolledare som faders- och modersgestalter. Några menar att skolledarskapet är ett unikt ledarskap som inte kan jämföras med andra.

Det symbolspråk som kommer till uttryck i intervjuerna kan ställas mot den allmänt förekommande bilden av att organisationskulturer präglas av manligt symbolspråk. Joan Acker skriver (1992, s. 253) exempelvis:

The organization itself is often defined through metaphors of masculinity of a certain sort. Today, organizations are lean, mean, aggressive, goal oriented, efficient and competitive but rarely empathetic, supportive, kind, and caring.

Visserligen talar de manliga respondenterna i högre grad i företagstermer, och de kvinnliga i omsorgstermer. Dock framhålls och synliggörs såväl positiva ”kvinnlige” som positiva ”manlige” ledaregenskaper både av kvinnlige och manlige skolledare, vilket talar emot Ackers resultat.

Vidare är högstadiet av idag en arbetsplats där könsskämten, enligt respondenterna, inte är påtaglige. Det är möjligt att föra tillbaka detta på att de traditionelle kvinno- och mansrollerna (kvinna–lärarinna, man–rektor) håller på att suddas ut, i och med den jämna könsfördelningen bland arbetstagare och arbetsledare, och att det då inte ligger lika nära till hands att skapa karikatyrer.

Generelle uppfattningar om manligt och kvinnligt ledarskap finns dock i andra avseenden hos respondenterna. De menar exempelvis att kvinnlige skolledare har lättare än de manlige för att överarbeta (jfr Holmquist kapitel i denna antologi). Respondenterna förklarar att män som är överbelastade mer obekymrat säger ”det skiter jag i”, medan kvinnorna är mer plikttrogna, ambitiösa och samvetsgranna. Respondenterna menar dessutom att män är duktigare på att ”smygändra”. När resurserna inte räcker till är män mer kreativa och bygger upp alternativa fungerande organisationsstrukturer. Kvinnor, menar de, sliter istället ut sig medan män inte ”skärrar upp sig” på samma sätt.

Vad som i övrigt skiljer traditionellt manligt och kvinnligt ledarskap åt, är att män ser mer prestige i saker. Män kan, som en kvinnlig skolledare uttrycker det:

med en hög timpeng sitta och debattera om vem som skall stå för utgiften ifråga. Trots att denna utgift i det långa loppet är billigare än dessa högvärlödade mäns timlöner.

Skolledarna framhåller vidare att män har svårare att tala om för andra när de själva inte behärskar en situation.

En manlig skolledare menar att vad som å andra sidan är typiskt för kvinnligt ledarskap är att kvinnor:

diskuterar frågor längre ur alla möjliga synvinklar, att de involverar många människor vilket ibland kan bli tidsödande.

Han förklarar att män oftare istället säger ”nu gör vi så här”, att män ger order. Män tar beslut även om inte ”alla fattar vad det handlar om”. En kvinnlig skolledare fyller i resonemanget med att män inom organisationen har lättare att infoga sig i hierarkiska strukturer. Hon menar att kvinnor är noggrannare med att förankra beslut. Manliga ledare ”kör på” utan att på samma sätt ha förankrat beslutet hos medarbetarna. En manlig respondent säger att kvinnor är bättre ledare än män, att kvinnor har större bredd i sin kompetens och betonar ”det där med att lyssna”, tålmod och att känna av stämningar. Kvandes och Rasmussens resultat bekräftas alltså i skolledarna upplevelser av att typiskt manliga egenskaper passar bättre in i hierarkiska strukturer, medan typiskt kvinnliga egenskaper lyfts fram i relation till dynamiska strukturer.

Skolledarna upplever att de idag har en närmare relation till lärarna. En skolledare säger:

Gamla tiders rektorer kunde renodla arbetsuppgifterna på ett helt annat sätt. Rektorsjobbet handlade då mer om en envägskommunikation, från skolledare till personal. Det var också ett större avstånd tidigare.

Eftersom lärargrupperna under en enskild skolledare minskat i storlek i och med omorganiseringen finns idag större möjligheter att få en inblick i deras arbete. Ledarna betonar också att de är mer noga med att inte ”kontrollera” sina medarbetare. En manlig rektor säger:

Det är svårt att styra lärare, de uppträder ju själva som chefer. De kommer in till mig och förklarar hur det skall vara.

En av de kvinnliga skolledarna ser överhuvudtaget ingen skillnad mellan sina relationer till manliga respektive kvinnliga lärare. En annan säger att hon tycker att de manliga lärarna är mer ”besatta” av sitt ämne än vad de kvinnliga lärarna är, att kvinnorna i sin yrkesroll istället betonar både omvårdnad och ämnet i sak. Hos de övriga skolledarna finns en benägenhet att framhålla fördelen att arbeta med manliga lärare. En kvinnlig ledare betonar att hon med sin egen raket redan då hon var lärare passade bättre in i den manliga lärargemenskapen. En annan kvinnlig rektor förklarar att hon har svårast att arbeta med kvinnor i sin egen ålder. De som hon i stället

tycker det funkar bäst att arbeta med är män i trettiofem- till fyrtioårsåldern. De andra lärarna på skolan, förklarar hon, använder lite skämtsamt beteckningen ”rektorspojkar” om dessa män. Men hon ser inte att detta är illa menat, utan som en del i jargongen. Klart är ändå att denna relation till viss del bryter med det konventionella mönstret i organisationen.

En annan skolledare menar att män har ett lättare förhållningssätt, att humorn är viktigare, att det är mer ”raka rör”. Hon menar att kvinnliga lärare låser sig i högre grad, är nervigare och oftare har taggarna utåt. En manlig skolledare uttrycker det med att det mer är ”rätt upp och ner med män”. Att kvinnliga lärare har svårare att vara lojala mot kvinnliga ledare tror han beror på att kvinnor betonar ”gruppen” i högre grad än vad män gör och att ”ingen kvinna skall vara förmer än någon annan”. En rektor beskriver skillnaden med att ”kvinnor slåss mot varandra medan män istället klättrar på varandra”.

När det gäller att ta emot kritik menar respondenterna återigen att skillnaderna mellan lärarna som individer är större än skillnaderna mellan könen. De könsmonster som framhålls är att män i högre grad tenderar att distansera sig själva från kritiken i det att de som en manlig skolledare uttrycker det:

– förstår vad kritiken gäller, medan kvinnor ser det mer som att det är hemskt att över huvud taget bli kritiserade.

En annan respondent säger:

Kvinnor blir ledsna av kritik, män blir förbannade. Det finns en tydlig könsskillnad. Det tar längre tid för kvinnorna att komma över det.

Både manliga och kvinnliga skolledare säger sig framföra kritik på olika sätt till män och kvinnor inom organisationen. De säger sig vara mer hänsynsfulla och ömsinta mot kvinnorna. En kvinnlig rektor säger:

Jag tänker efter två gånger innan jag tillrättavisar en kvinna. Ibland så får man vara så försiktig att man knappt inte kan framföra kritiken. Med män kan man vara direkt på sak. Ta till exempel om nån inte är ute och vaktar så kan jag lättare gå fram till en kille och säga ”Du är inte ute och vaktar. Ditt namn är på vaktshemat.” Och så går dom och så är det inte mer med det. Han tänker mer ”går det att slippa så går det”. Medan jag till en kvinna skulle säga ”du ... har du glömt kanske att du skulle ...”, för om man skulle vara rakare skulle kvinnorna tänka ”förstår hon inte att jag faktiskt skulle gått ut om jag bara hade kommit ihåg det”. Det är mer trixande på något sätt.

En man säger:

En stor del av lärarna är kvinnor. Dessa har lättare att acceptera manliga än kvinnliga chefer. Det är mer legitimt att vara chef och karl. Det är lättare att få respekt och kunna skälla.

En kvinnlig skolledare tycker att det är svårare att ge män kritik då hon känner att de kanske hellre skulle tagit kritik från en manlig rektor. En annan kvinnlig skolledare säger:

Kvinnor är mer villiga att ha överseende med en dålig manlig rektor än med en dålig kvinnlig. Kvinnor dömer kvinnor hårdare. Det är en jättestor skillnad.

Vad gäller relationen till andra skolledare är de kvinnliga respondenterna noga med att framhålla att de känner sig uppskattade. Denna iakttagelse stämmer väl överens med de manliga skolledarnas uppfattning och syn på kvinnliga skolledare. Även om de manliga skolledarna förklarat det vara enklare att arbeta med män i ett hierarkiskt sammanhang, lägger de istället en betoning på hur bra det fungerar att arbeta med kvinnor på samma nivå. Skolledarna menar att kvinnor i högre grad förstår sig på att bedriva ett delat ledarskap. En manlig skolledare som framhåller fördelarna med att arbeta med kvinnor på ledningsnivå säger att han känner sig uppskattad, men att han även kan bli avspisad med tomma argument som ”... så säger du som är man men jag som är kvinna tycker något helt annat”. De kvinnliga skolledarna nämner inte huruvida det skulle vara bättre eller sämre att arbeta med manliga eller kvinnliga skolledare. Detta skulle ju kunna tolkas i ljuset av att kvinnorna är de som är nytillskottet inom yrket, ”det annorlunda”, och att de ser det som normalt att arbeta med manliga skolledare.

Vilka effekter har då de organisatoriska förändringarna haft på denna nivå? Det finns tydliga uppfattningar om vad som är ”typiskt manligt” och ”typiskt kvinnligt” inom organisationen. Med största sannolikhet har dessa uppfattningar även funnits innan förändringen ägde rum. Vad som dock kan tolkas som en jämställdhetsutveckling inom organisationskulturen är att det nu också finns en uppfattning om vad goda ”kvinnliga” ledaregenskaper innebär. Typiskt kvinnliga egenskaper har alltså uppvärderats. En rimlig tolkning är att den nya organisationsformen medverkat till att dessa blivit mer efterfrågade. Ett traditionellt könsmaktsförhållande finns dock i synen på lärarna, i det att respondenterna fortfarande tenderar att uppleva relationen till kvinnliga lärare som mer problematisk än relationen till manliga lärare. Detta indikerar att det välkända uttrycket ”män väljer män” fortfarande äger giltighet, med det nedslående tillägget att kvinnor inte på samma sätt verkar välja kvinnor. De kvinnor som trots allt nått

ledarposition har sannolikt kunnat ta till sig och följa de ”manliga” spelreglerna. De intervjuade kvinnorna förklarade sig, till exempel, redan tidigt ha känt sig hemma i manliga miljöer. Vad gäller de horisontella relationerna, skolledarna emellan, tyder resultatet mer entydigt på att de organisatoriska förändringarna haft gynnsamma effekter ur ett genusperspektiv.

## 9 Identitet

Skolledarna säger sig känna sig mer till rätta i ledarrollen än tidigare. De förklarar att de nu arbetar för någonting de själva tror på. Tidigare gällde det ofta att förmedla beslut från högre instanser som de själva inte varit delaktiga i. Beträffande organisationens ideologi framhålls att högstadiet är en organisation som sysslar med inläring och att detta är ett alldeles speciellt område, där lyssnande och inkännande är en förutsättning. Här kan alltså Blomqvists studie som betonar vikten av relationsorientering inom kunskapsorganisationer få stöd. Skolororganisationen kan alltså ses som en relationsorienterad organisation. Blomqvist menar att det i denna typ av organisationer är viktigt att ha förståelse för kunderna och anpassa sig efter deras behov. Kunderna motsvaras här av eleverna. Att organisationen är anpassad efter elevernas behov avspeglar sig i så enkla saker som att flera av intervjuerna avbröts då elever ringde eller knackade på. Skolledarna välkomnade och tog sig tid för elevernas ärenden. De betonade också denna ”närhetspolicy” genom uttalanden som: ”barn tar tid och man måste ha barnen med sig. Det inte går att styra över deras huvuden.” Eller som en rektor sa: ”Jag vill att Kalles föräldrar skall kunna känna att de kan ringa till mig och berätta att han glömt sin klocka i gymnastiken.”

I intervjuerna betonas att den nya organisationsformen gjort att särskilt de kvinnliga skolledarna känner sig mer hemma i sin roll som skolledare. De har överhuvudtaget inga traditionella byråkratiska rektorer som förebilder. Föreställningar om gamla tiders rektorer används som skräckexempel. En kvinnlig skolledare ansåg rektor-sjobbet ”som ett av de tråkigaste jobben man kunde tänka sig” när hon själv gick i skolan. En annan kvinna förklarar att hon som skräckexempel hade: ”den skällande rektorn, den som man hotade med när man var lärare.”

Flera skolledare tror att synen på rektorsrollen förändrats eftersom fler kvinnor kommit in i yrket. En viss försiktighet bör dock vidtas vad gäller förklaringen till den förändrade rektorsrollen. Dels har organisationsformen förändrats, dels har antalet kvinnliga ledare ökat. Vilket som skall tillmätas störst betydelse vad gäller den förändrade



rektorsrollen är här vanskligt att säga. Sannolikt har båda faktorerna spelat in.

Respondenterna är noga med att betona någon slags allmänmänskliga värden i presentationen av sig själva. Anmärkningsvärt är att alla skolledarna, då frågan ställs på sin spets, har någon slags uppfattning om vad som skiljer kvinnor och män åt inom organisationen, samtidigt som de avvisar tanken om sig själva som del i detta genusmönster.

Både männen och kvinnorna uttrycker en positiv självbild. De är stolta över sig själva, sina skolor och sin personal. De manliga respondenterna tillträdde sina skolledartjänster i yngre ålder än sina kvinnliga kollegor. En man berättar att det bara tog honom ett halvår på ett vikariat innan han blev övertalad av en äldre rektor att söka sig till en skolledartjänst. Han tror själv inte att han skulle blivit uppmärksammas så tidigt om han hade varit kvinna.<sup>18</sup> De manliga rektorerna talar i högre grad om rektorsskapet som en personlig utmaning, medan kvinnorna förklarar att de tagit jobbet efter lång tids övertalning och mer sällan drivits av ett genuint intresse för yrket. Flera av de kvinnliga skolledarna poängterar att de fortfarande saknar sina lärarjobb, och att det var på grund av att de inte ville släppa lärarjobbet som de tvekade att ta rektorsjobbet. Några av dem undervisar dock fortfarande. En av de kvinnliga skolledarna förklarar att hon tog rektorsjobbet då hon efter ihärdiga försök förstod att det inte gick att förändra underifrån. Skolledarna tror också att kvinnliga skolledare har ett tuffare första år som skolledare; att de måste övertyga mer än männen för att få lärarnas förtroende.

I intervjuerna betonas att den förändrade organisationsstrukturen lett till att allting blivit mycket osäkrare. En manlig skolledare säger: "Innan handlade det mest om att kunna läsa regelboken." Grupp-samarbetet anses nu vara viktigare än tidigare. Beslut tas i större omfattning i samråd. Skolledaryrket har utvecklats till ett yrke där man måste kunna tåla en hög grad av osäkerhet. En manlig respondent säger: "Det som är viktigt idag är att klara avsaknaden av besked, avsaknaden av allting. Att kunna leva i en ovisshet om att det kan komma ett besked fram igenom." Både manliga och kvinnliga skolledare talar dock om en ny sorts meningsfullhet i yrket. Ansvar, menar man, är idag mycket större. En kvinna säger: "Innan kunde man bli studierektor för att man inte fungerade i lärarrollen. Nu ställs högre krav. Det är större konkurrens." De intervjuade kvinnorna känner sig alltså mer hemma i den nya ledarskapsrollen. Den för-

---

<sup>18</sup> Om detta är ett generellt mönster, torde antalet år inom yrket vara centralt i jämförelsen av mäns och kvinnors löner (jfr Spånt 1995).

ändrade organisationsformen har emellertid inte medfört att männen känner sig mer främmande i organisationen. Även männen trivs bättre i den nya ledarskapsrollen.

Den sammantagna bilden på den organisatoriska nivå är att de förändrade organisations- och styrformerna, sett ur ett genusperspektiv, har haft positiva effekter för skolledarnas självbild och förståelse av tillhörighet i organisationen.

## 10 Förändrad organisationsform – fördel kvinnor?

Vilka samlade effekter ur ett genusperspektiv har då de förändrade styr- och organisationsformerna haft hittills? Ingen av de bilder som i avsnitt 4 målades upp kan sägas ge en bra avspeglning av utvecklingen. De måste nyanseras. En rimlig slutsats är dock att de förändrade organisationsformerna haft effekter i de i studien undersökta avseendena.

På den första analysnivån, skolorganisationens struktur, framkommer motstridiga resultat. Kvinnliga skolledare verkar ha förlorat gentemot manliga skolledare på den individuella lönesättningen, samtidigt som de organisatoriska förändringarna medfört en jämnare könsfördelning. Vad beträffar arbetsvillkoren verkar den förändrade organisationsformen emellertid inte ha haft så stora effekter på möjligheten att förena yrket med familjeliv.

Förändringarna på den andra nivån, traditionellt manliga och kvinnliga förhållningssätt, bör ses i ljuset av de positiva förändringarna i könsfördelningen på den övergripande nivån. Denna höga andel kvinnliga ledare inom en arbetsorganisation är unik. Anna Wahl skriver exempelvis: ”Ingen vet vad som skulle hända med betydligt fler kvinnor i ledande positioner. Skulle ledarskapet förändras? Skulle ingenting hända? Frågorna får förbli obesvarade, då empiri saknas.”(Wahl 1996:26). Här finns emellertid empiri, om än i litet format. Det är på denna nivå möjligt att argumentera för att den ökade andelen kvinnliga ledare tillsammans med nedmonteringen av den byråkratiska strukturen i sin tur verkar för en skiftning mot en förändrad, mer jämställd, organisationskultur inom högstadiet. Den ökade andelen kvinnliga ledare har medfört att traditionellt kvinnlig kompetens uppmärksammas i högre grad, och tillmätts en ökad betydelse. Fortfarande verkar det dock vara så att det är just de kvinnor som även kan identifiera de manliga normerna som nått ledarpositionerna. Men både män och kvinnor säger sig märka hur även detta håller på att förändras. Initiativ tas idag till nya former för skolledarskap som inte skulle varit tänkbara för tjugo år sedan.

Att det ökade antalet kvinnor förändrat organisationskulturen bekräftas i statsvetaren Ingrid Pincus forskning. En manlig förvaltningschef säger i hennes undersökning följande om sina erfarenheter av det ökade antalet kvinnliga skolledare:

Det märks att det tillför. Vet inte om det har med person eller kön att göra, men det har betytt mycket. Man (kvinnorna) tar uppgiften som skolledare lite mer på allvar än de manliga skolledarna. Låt mig förklara mig – det tillförs en pedagogisk kompetens. Tidigare var det mycket mera organisationsdiskussioner. Nu blir det en mera innehållslig diskussion – vad är det för innehåll vi skall ha i skolan – istället för hur vi ritar fyrkanter och fyller i namn. Diskussion om innehåll är ju mycket viktigare ... Vi måste ju vara överens om idén, vad det är vi vill åstadkomma innan vi sätter oss och organiserar. (Pincus 1995:11).

Den tredje analysnivån rör skolledarnas identitet. Både män och kvinnor förklarade sig känna sig hemma i den nya rektorsrollen, trots att den bygger på en hög grad av osäkerhet från dag till dag. Skolledarna har kommit närmare såväl lärarna som eleverna. Kvinnorna betonade dock att deras val att bli skolledare föregåtts av övertalningar i olika former, medan männen i högre grad såg skolledaryrket som en personlig utmaning. Den samlade bilden är även på denna nivå positiv. De organisatoriska förändringarna har inneburit att avståndet mellan skolledare och lärare och skolledare och elever minskat. Idag ser skolledarna en ny yrkesidentitet födas, en identitet som inte längre förknippas med en skällande man med stängd dörr.

En förhoppning, som kan knytas till dessa resultat, är att de kvinnor och män som är med och skapar det nya skolledarskapet skall komma att bli förebilder hos framtida generationers skolledare där sådana koder som signalerar mannen som ”den normalaste skolledaren” skall komma att bli överflödiga. Christrups (1993) beskrivning av den adhocratiska organisationsformen har tydliga beröringspunkter på den organisatoriska nivån och individnivån. Intervjuerna bekräftar bilden av att kvinnorna i högre grad känner sig hemma i en adhocratisk organisation än i en regelstyrd hierarkisk organisation, och att kvinnlig förmåga och kvinnligt ledarskap här uppmuntras i högre grad.

## 11 Och framtiden ...

Hur kan då den framtida fördelningen mellan män och kvinnor på högstadiet komma att se ut? Respondenterna är ense om att det vid nyrekryteringar av lärare är svårt att hitta lika bra män som kvinnor bland de sökande. Kvinnorna är ofta överkvalificerade. En manlig

skolledare menar att männen ofta är ”mesar”. En respondent säger: ”De tjejer som tidigare utbildade sig till lärare var i stor omfattning Flitiga Lisor, jätteambitiösa men som formats efter den traditionella lärarinnerollen. Idag möter vi även den ’självständiga tjejen’, som tar för sig på ett helt annat sätt. Rekryteringsbasen har ändrats en hel del.” Dessa uttalanden tyder på en förändrad attityd till manliga respektive kvinnliga lärare. Mönstret ”män väljer män” verkar här vara mindre påfallande.

Genom att åldersfördelningen inom olika yrkesgrupper närmare studeras (uppdelat på kön) kan den framtida könsfördelningen skymtas (givet att dessa stannar inom skolans ramar och att personalvolymen består). Skillnaderna mellan mäns och kvinnors åldersmönster i skolvärlden är överlag små.

I tabellen nedan redovisas skolledarkategorierna samt de yrkesgrupper inom grundskolan som 1993/94 bestod av fler än 10 000 individer. Tabell 11.1 visar att det finns en feminiseringstrend bland skolledarna eftersom de kvinnliga skolledarna är yngre än de manliga. Tendensen är tydligast bland rektorerna. Av de kvinnliga rektorerna är 61 procent under 50 år medan motsvarande siffra för manliga rektorer är 44 procent. Här skiljer det alltså hela 17 procentenheter. Åldersmönstret mellan könen är jämnare i de två ”tungta” lärargrupperna på högstadiet, lärare i praktisk/estetiska ämnen och adjunkt/ämneslärare. Bland adjunkterna är en något större andel (5 procentenheter) av alla kvinnor under 50 år än bland motsvarande grupp män. Bland lärare i praktisk-estetiska ämnen är mönstret det rakt motsatta, 5 procentenheter fler män är under 50 år.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Kategorierna låg- och mellanstadielärare är mindre aktuella vad gäller högstadiets utveckling, och kommenteras därför inte.

Tabell 11.1 Ålders- och könsfördelning inom olika yrkeskategorier  
läsåret 1993/1994 (procent).

| Yrkes-<br>kategori         | Kön | -29 | 30–<br>39 | 40–<br>49 | 50–<br>59 | 60– | S:a<br>(%) | Medel<br>ålder | Andel<br>under<br>50 år | Andel<br>kv. |
|----------------------------|-----|-----|-----------|-----------|-----------|-----|------------|----------------|-------------------------|--------------|
| Rektor<br>grundskola       | m   | 0   | 6         | 38        | 41        | 15  | 100        | 51             | 44                      | 46           |
|                            | kv  | 0   | 9         | 52        | 34        | 6   | 101        | 48             | 61                      |              |
| Studierektor<br>grundskola | m   | 0   | 9         | 43        | 36        | 12  | 100        | 49             | 52                      | 43           |
|                            | kv  | -   | 10        | 47        | 36        | 7   | 100        | 49             | 57                      |              |
| Bitr. skolled.<br>(gr.sk)  | m   | -   | 13        | 57        | 21        | 9   | 100        | 47             | 70                      | 57           |
|                            | kv  | 1   | 12        | 62        | 24        | 2   | 101        | 46             | 75                      |              |
| Adjunkt/<br>ämneslärare    | m   | 4   | 17        | 35        | 34        | 10  | 100        | 47             | 56                      | 54           |
|                            | kv  | 6   | 17        | 38        | 33        | 7   | 101        | 47             | 61                      |              |
| Lär. prakt-<br>estet ämnen | m   | 10  | 26        | 36        | 22        | 5   | 99         | 43             | 72                      | 52           |
|                            | kv  | 10  | 24        | 33        | 28        | 4   | 99         | 44             | 67                      |              |
| Mellanstad.<br>lärare      | m   | 4   | 20        | 47        | 21        | 8   | 100        | 45             | 71                      | 69           |
|                            | kv  | 7   | 19        | 48        | 19        | 6   | 99         | 44             | 74                      |              |
| Lägstadie-<br>lärare       | m   | 14  | 36        | 45        | 4         | 0   | 99         | 39             | 95                      | 98           |
|                            | kv  | 5   | 14        | 47        | 28        | 6   | 100        | 46             | 66                      |              |

Källa: Statistiska meddelanden *Lärare 1993/94*.

Den framtida högstadielärarkårens utseende skulle dessutom kunna skyntas genom att könsfördelningen bland dem som nu utbildar sig till lärare studeras. Andelen kvinnor var 73 procent bland dem som påbörjade 4–9-läroutbildningen läsåret 1989/90. Denna andel hade 1994/95 gradvis sjunkit till 63 procent. De som påbörjade utbildningen 1994/95 har ännu inte (1997) avslutat utbildningen och trenden pekar alltså mot att andelen kvinnor bland de utexaminerade 4–9-lärarna kan förväntas sjunka under de närmaste åren (givet att avhoppet inte är större i någotdera könet). I statistiken av de utexaminerade 4–9-lärarna visas att andelen kvinnor nådde en kulmen läsåret 1991/92 med 73 procent. Läsåret 1994/95 hade andelen sjunkit till 67 procent. I ljuset av att andelen kvinnor bland nybörjarna under läsåret 1994/95 var ännu lägre (63 procent) kan den sjunkande trenden, sedan kulmen 1991/92, förväntas fortsätta.<sup>20</sup>

Den samlade bilden inför de närmaste åren är att det inte finns något som tyder på att andelen kvinnor bland dem som nu utexamineras från 4–9-läroutbildningen ökar, eller att lärarna i de yngre

<sup>20</sup> Siffrorna gäller dem som utbildar sig för att kunna arbeta på såväl högstadiet som mellanstadiet. Här är det alltså själva förändringen och inte den faktiska könsfördelningen bland lärarstudenter som är intressant. Se Utbildningsstatistisk årsbok 1992, 1995, Statistiska meddelanden Universitet och högskolor: Nybörjare, registrerade och examinerade 1994/95; Statistiska meddelanden Högskolan: Grundutbildning, registrerade höstterminerna 1989–91.

ålderskohorterna på högstadiet kommer att bestå av en större andel kvinnor än tidigare. Detta trots att en ökad andel av dem som befinner sig i ledarfunktioner är kvinnor.

Likväl finns hos skolledarna en gemensam uppfattning om att skolan håller på att bli en kvinnoorganisation. Statistiken och intervjuerna bär alltså i detta avseende på motsägelsefulla resultat. De flesta skolledare framhåller till exempel sambandet mellan kvinno-dominans och låg lön. De är rädda för att männen skall försvinna från yrket. En kvinnlig respondent drar paralleller till det tidigare mansdominerade kontoristyrket vars status sjönk när männen försvann (jfr Wahl 1996). Trots dessa farhågor är skolledarna över lag ovilliga till att inkvotera män. En kvinna säger: "Har jag duktigare kvinnor måste jag ju så klart välja dem." I synnerhet framhåller de manliga skolledarna att det är tragiskt att skolan håller på att förändras till en kvinnoorganisation. De ser sin yrkesstolthet naggas i kanten. Kvinnorna å andra sidan betonar att de som kvinnor själva måste kämpa för sina löner. De menar att statusen kan behållas genom att inte acceptera lägre löner. De manliga ledarna verkar inte se detta som någon kamp de själva kan vara aktiva i, utan snarare som "kvinnornas kamp". En kvinna har dock en mer hoppfull syn. Hon menar att läraryrkets status kommer att öka, i och med att fler och fler människor kommer att överge högstatusjobb för att finna en meningsfullhet i sitt yrkesliv, och att läraryrket då ligger nära till hands.

Det torde hur som helst vara svårt att skymta *skolledarnas* framtida villkor utifrån den förväntade könsfördelningen bland lärarna. Studiens resultat, med utgångspunkt i de olika analysnivåerna om hur kvinnor och män fungerar i det nya ledarskapet, torde ge bättre indikationer.

På den organisatoriska nivån och individnivån är resultatet förhållandevis samstämmigt. De nya organisationsformerna har på dessa nivåer haft övervägande gynnsamma effekter ur ett genusperspektiv. Kvinnorna känner sig idag mer hemma i det nya skolledarskapet, och en fortsatt stor andel kvinnliga skolledare borde alltså utifrån dessa resultat vara att vänta. Såväl manliga som kvinnliga skolledare menar att kvinnorna står sig bra i den hårdnande konkurrensen.

Men, såsom Acker betonar och som också är uppenbart i sammanhanget, är det viktigt att beakta genusprocesserna på *flera* analytiska nivåer. Resultatet på samhällsnivån pekar på att möjligheten för kvinnor att överhuvudtaget vara verksamma inom högstadieorganisationen *inte har förbättrats* i jämförelse med männen vad gäller t.ex. löner, och möjligheterna att förena yrket med familjeliv. Resultatet är nedslående, men vad som kan ses som en framtida möjlighet är att det här i studien kan urskiljas en dynamik mellan genusprocesserna på de

olika nivåerna. Det mönster som framträder är att förändringar på en analysnivå får genomslag på en annan som i sin tur ger återverkningar på en första nivå; en kraftig ökning av kvinnliga ledare påverkar själva organisationskulturen mot att ”kvinnlig” kompetens efterfrågas vilket i sin tur öppnar vägen för fler kvinnliga ledare. Den förändring av själva organisationsformen som varit i fokus i studien har visats utgöra en gynnsam förutsättning för en mer jämställd arbetsorganisation. Men den torde inte ensamt kunna förklara den positiva utveckling som skett inom organisationen. Dynamiken mellan de olika genusprocesserna måste även beaktas.

En fråga för framtiden är då vilken betydelse den förändrade skolledaridentiteten och organisationskulturen kan tänkas få för arbetstagarnas mer grundläggande livsvillkor vad gäller t.ex. lönen och möjligheten att förena arbetsliv med familjeliv. Kan de ”kvinnliga” värden som vunnit mark *inom* organisationen få till stånd en förändring mot ökad jämställdhet även i dessa avseenden?

En kvinnlig skolledare påtalar kvinnornas egen handfallenhet vad gäller löner och arbetsvillkor. Hon säger:

Det är en väldigt svag kvinnorörelse inom det här jobbet. Vi har ju inga kvinnliga nätverk. Vi är inte vaksamma på vad som händer. Våra fackliga ombud och våra fackliga representanter är ju män. Detta är ju ingenting som är sakernas tillstånd. Vi kan ju inte sitta och konstatera att det är på detta sättet. Och sen så tycka – herregud vad är det som händer? Vi styr ju egentligen vår egen utveckling. Och gör vi inte det så styr ju någon annan den.

Citatet är en träffande beskrivning av vad som kan skymtas som det mest överhängande hindret för kvinnliga skolledarna på högstadiet. För att kvinnor skall få större makt inom arbetslivet torde det inte vara tillräckligt att en stor del av arbetsstyrkan och cheferna består av kvinnor. Att ge individer som utgår från ett genusperspektiv mandat att vara med och definiera kompetens, samt bestämma över arbets- och lönevillkor borde vara ett nästkommande steg i jämställdhetsarbetet. För att återknyta till den indelningsvis refererade utredningen torde detta vara ett led i en ”förnyad kompetensutveckling och arbetsorganisation som utgår från båda könen förutsättningar och villkor”.

## Litteratur- och källförteckning

### Intervjuer:

- Arvidsson, Bo Lärarförbundet. Telefonintervju 11 april 1996
- Göransson, Inge Statistiska centralbyrån. Telefonintervju 1 mars 1996
- Acker, Joan (1990) "Hierarchies, jobs, Bodies: A Theory of Gendered Organizations" i *Gender & Society* vol 4 nr 2
- Acker, Joan (1992) "Gendering organizational theory" i A Mills & P Tancred (red) *Gendering organizational analysis*. New York: SAGE
- Ankarstrand, Helen och Katarina Duvemyr (1994) *Nya styrformer i skolan*. Handelshögskolan i Stockholm (stencil)
- Arvidsson, Bo, Martin Bäckman och Jan Forsell (1994) *Enkät om skolledarlöner*. (rapport) Lärarförbundet
- Beskrivande data om skolverksamheten. 1994. Skolverkets rapport nr 52
- Blomqvist, Martha (1994) *Könshierarkier i gungning. Kvinnor i kunskapsföretag*. Uppsala: Almqvist & Wiksell
- Christrup, Henriette (1993) *Konflikt og kærlighed i adhocratiet*. København: Samfundslitteratur
- Davis, Lynn (1990) *Equity and Efficiency? School Management in International Context*. London: The Falmer Press
- Ds 1989:44 Arbetsmarknad och arbetsmarknadspolitik 1988 – ökade krav på omställning? Stockholm: Allmänna förlaget
- Ferguson, Kathy (1984) *The feminist case against bureaucracy*. Philadelphia: Temple University press
- Flensted-Jensen, Elisabeth (1995) "Den lille havfrue og prinsens rige – at tale om køn i organisationsudvikling" i *Køn og kultur i organisationer*. (red Flensted-Jensen m fl) Odense: Odense universitetsforlag
- Giddens, Anthony (1984) *The Constitution of Society*. Cambridge: Cambridge University Press
- Gilligan, Carol (1982) *In a Different Voice. Psychological Theory and Women's Development*. Cambridge: Harvard University Press
- Gilligan, Carol (1993) "Reply to Critics" i *An Ethic of Care. Feminist and Interdisciplinary perspectives* (red M J Larrabee). New York: Routledge
- Hagemann, Gro (1994) "Postmodernismen en användbar men opålitlig bundsförvant" i *Kvinnovetenskaplig tidskrift* nr 3 1994
- Hallberg, Margareta (1992) *Kunskap och kön. En studie av feministisk vetenskapsteori*. Göteborg: Daidalos
- Holm, Ulla (1993) *Modrande & praxis. En feministfilosofisk undersökning*. Göteborg: Daidalos
- Holmquist, Carin (1995) "Den kvinnliga företagaren – Kvinna och/eller företagare?" i *Pengarna och livet. Perspektiv på kvinnors företagande*. Stockholm: NUTEK
- Højgaard, Lis (1995) "Når vi praktiserer køn i organisationer" i *Køn og kultur i organisationer*. Red. Flensted-Jensen m fl. Odense: Odense universitetsforlag



- Järvinen, Margaretha (1996) "Makt eller vanmakt?" i *Kvinnovetenskaplig tidskrift* årg 17 nr 1
- Kvande, Elin och Bente Rasmussen (1990) *Nye kvimmeliv. Kvinner i menns organisasjoner*. Oslo: Ad Notam
- Kvande, Elin (1995) "Forståelse av kjønn og organisasjon" i *Sosiologisk tidskrift* s. 285–300
- Löner för Sveriges olika yrkesgrupper* (årsbok) 1992/93, 1995/96 Höör: Borkon
- McCracken, Grant (1988) *The long interview*. London: SAGE
- Montin, Stig (1990): "Den kommunala multiorganisationen" i *Statsvetenskaplig tidskrift* vol 93 nr 4
- Nermo, Magnus (1994) "Den ofullbordade jämställdheten" i *Vardagens villkor. Levnadsförhållanden i Sverige under tre decennier*. Red. J Fritzell & O Lundberg. Stockholm: Brombergs
- Noddings, Nel (1984) *Caring: a feminine approach to ethics and moral education*. Berkeley: University of California Press
- Pincus, Ingrid (1995) Mellan insikt och handling. Jämställdheten, männen och ambivalensen i den kommunala organisationen. Örebro: Kvinnovetenskapligt forum
- Prop 1987/88:105 Om jämställdhetspolitiken inför 90-talet*. Riksdagen
- Rhode, Deborah L (1992) "The politics of paradigms: Gender difference and gender disadvantage" i *Beyond equality and difference: Citizenship, feminist politics and female subjectivity*. red. G Bock, S James. London: Routledge
- SCB (1992) "Högskolan: Grundutbildning, registrerade höstterminerna 1989–91" Statistiska meddelanden
- SCB (1995) "Lärare 1993/94" Statistiska meddelanden
- SCB (1996) "Universitet och högskolor: Nybörjare, registrerade och examinerade 1994/1995" Statistiska meddelanden
- SCB (1996) Utdrag ur skolstatistik från 1985 och 1995. Stencil
- Scott, Joan (1988) *Gender and the Politics of History*. New York: Columbia University Press
- SOU 1993:7 Löneskillnader och lönediskriminering. Om kvinnor och män på arbetsmarknaden*. Stockholm: Allmänna förlaget
- SOU 1996:56 Hälften vore nog – om kvinnor och män på 90-talets arbetsmarknad*. Stockholm: Fritzes
- Spånt, Anna (1995) *Den kommunala lönesättningen av skollära* (rapport). Lärarförbundet Personalpolitiska avdelningen
- Stålhammar, Bert (1993) "Förord" i *Skollära i en föränderlig omvärld*. Red. Bert Stålhammar. Göteborg: Förlagshuset Gothia
- Söderlind, Donald och Olof Petersson (1986) *Svensk förvaltningspolitik*. Uppsala: Diskurs
- Tronto, Joan C (1993) *Moral Boundaries. A Political Argument for an Ethic of Care*. New York: Routledge
- Utbildningsstatistisk årsbok* 1980, 1982, 1986, 1988, 1992, 1995
- Wahl, Anna (1996) "Företagsledning som konstruktion av manlighet" i *Kvinnovetenskaplig tidskrift* årg 17 nr 1

