

# **Slutrapport**

## **Önskade och oönskade förändringar. Könsmakt och organisationsförändringar i svenska kommuner.**

**Forskningsprogrammet Ledarskap i kommuner.  
Svenska kommunförbundet**

**Gun Hedlund, fil dr**

**Ann-Sofie Lennqvist-Lindén, doktorand**

**Karin Perman, doktorand**

**Institutionen för samhällsvetenskap**

**Örebro universitet**

**2003-12-30**

## **Innehållsförteckning**

1. Inledning sid. 3
2. Forskningsinformation sid. 3
3. Projektets syfte och frågeställningar sid. 3
4. Management-filosofi, kön och ledarskap sid. 14
5. Maskulinitet och ledarskap sid. 16
6. Olikheter mellan kvinnor sid. 17
7. Empiriska resultat sid. 18
8. Målstyrning och effektivisering - 1990-talets förändringar sid. 20
9. Förändringarnas institutionalisering – 2000-talet sid. 23
10. Ekonomism sid. 25
11. Bolagisering sid. 25
12. Partnerskap sid. 26
13. Tystnadens kultur ett problem oberoende av organisation sid. 27
14. Att sitta i mellanposition - mellancheferna sid. 31
15. Konceptkonstruktörerna – en ny fas för konsulterna sid. 39
16. Spridningsprocessen av idéer – att utveckla chefer sid. 47
17. Slutsatser sid. 52
- Referenser sid. 56

## **1. Inledning**

Denna rapport består av teoretiska utgångspunkter samt en översiktlig redovisning av ett antal delundersökningar som gjorts. Empirin består av en sekundäranalys av en politikerenkät som gjorts vid Göteborgs universitet, två olika fallstudier i totalt fyra kommuner, en undersökning bland kommunala mellanchefer och en studie av nya synsätt hos trendskapande konsulter. Ett gemensamt tema är politik och förvaltning i förändring i svenska kommuner och dess återverkningar på kön och makt.

## **2. Forskningsinformation**

Information om preliminära resultat har lämnats till media bla Kommunaktuellt och Sveriges Radio. Under perioden 2001-2003 har ett 100-tal enhetschefer inom kommuner och landsting (huvudsakligen kvinnor, totalt 7 män) informerats om och fått möjligheter att kommentera projektet vid seminarier vid Örebro universitet. I december 2003 informerades JämO om projektets resultat vid en sammankomst mellan forskare och JämO.

## **3. Projektets syfte och teoretiska frågeställningar**

Syftet med detta projekt är att göra en undersökning som inriktar sig på relationen mellan kön, organisation och ledarskap i svenska kommuner där vi särskilt inriktar oss på könsrelaterade villkor och intressen bland politiker och tjänstemän. Ett centralt tema är den förändring som präglar dagens politiska och administrativa organisation och som inneburit ny ansvarsfördelning och nya roller för både politiker och

tjänstemän samtidigt som en ökning av kvinnor skett på förtroendeuppdrag och som chefer, främst i mellanposition. Teoretiskt kommer vi att anknyta till vår egen och annan pågående forskning inom Forskningsprogrammet *Kvinnor, män och politik i förändring* som leds av tf professor Anna G Jónasdóttir vid Örebro universitet. Begreppen kvinnors *intressen* och *könsbaserad auktoritet* utgör viktiga inslag i vårt tänkande om hur problemen kan ställas och studeras.<sup>1</sup>

Bakom våra problemställningar finns den utveckling inom kvinno- och genusforskningen som pågått sedan 1980-talet och som innebär en utvidgad och komplex användning av begreppet politik. Det innebär att det inbegriper fler områden än aktiviteter i det traditionella politiska systemet i snäv bemärkelse. Uttryck för makt i andra sociala sammanhang gör att vi kan tala om tre olika politiska sfärer som är distinkta men inte helt åtskilda, politik som styrning och ledarskap, politik i arbetslivet och politik i det personliga livet. De ”klassiska” definitionerna av politik som makt, styrning och auktoritet eller auktorativ fördelning av värden kan alltså användas i vidare sammanhang. Vi menar att ett sådant vidgat synsätt är väl lämpat för att problematisera grunderna och villkoren för kvinnors ledarskap. Det innebär exempelvis att det personliga samspelet mellan kvinnor och män inte är en ”privat” fråga utan i högsta grad en företeelse värd att utforska i kommunal politik och förvaltning.

Här är det relevant att relatera till den internationella vetenskapliga diskussion som förts om hur man kan se på frågan om kvinnors intressen. Argumentationen för kvinnors inträde i ledande positioner har allt sedan rösträttskampens dagar skiftat mellan olika grupperingar.

Det går att urskilja tre typiska argumentationslinjer i debatten:

1. Kvinnor har samma rättigheter som män att vara med i beslutsfattandet.

---

1. *Women and men, power and politics in flux. A reserach programme.* Örebro University 1999.

2. Kvinnor kan tillföra politik, kommunala verksamhet eller näringsliv något annorlunda och de kan på så sätt vara en resurs.
3. Kvinnor och män kan ha motstridiga intressen som ibland står i konflikt med varandra.<sup>2</sup>

I den svenska allmänna debatten har argument 1 och 2 varit vanliga och ofta accepterade av partier och organisationer. Argument 3 däremot är betydligt mer kontroversiellt och har förknippas med radikala kvinnogrupper som fört fram kvinnors krav med stark intensitet och där det finns en uppenbar risk för öppna könskonflikter. Något nytt inträdde därför med den statliga utredningen Varannan Damernas med syfte att kartlägga kvinnorepresentation i statliga styrelser och nämnder.<sup>3</sup>I denna utredning fastslogs att det var den tredje argumentationslinjen som låg till grund för utredningens förslag om kraftfulla insatser för att öka kvinnorepresentationen i icke-folkvalda organ. Uttrycket ”varannan damernas” kom sedan att leva vidare och spridas till nomineringsprocessen inför 1994 års val där den humoristiska anknytningen till tanken på danstillställningar gjorde att det framstod som mindre provocerande än ordet kvotering.

Går det då överhuvudtaget att tala om kvinnors intressen? Finns det något gemensamt som förenar kvinnor över parti-, klass- och etnicitets-gränser? Nej, svarar vissa forskare, det är en omöjlighet att finna den minsta gemensamma nämnaren. Andra menar att en sådan fråga som allmän rösträtt bör kunna betraktas som ett gemensamt kvinnointresse eller att frågor som rör barnafödandet med nödvändighet är ett principiellt kvinnointresse<sup>4</sup> Statsvetaren Anna G Jónasdóttir gör ett inlägg i den teoretiska debatten och föreslår en begreppsutredning. Genom att skilja på form och innehåll kan det vara möjligt att bringa reda i diskussionerna vad som är kvinnors

---

<sup>2</sup> Hernes, Helga (1982) *Staten- kvinner ingen adgang?*

<sup>3</sup> SOU 1987:19. *Varannan Damernas. Slutbetänkande från utredningen om kvinnorepresentation.*

<sup>4</sup> Drude Dahlerup (1984) "Overcoming the barriers. An approach to the study of how women's issues are kept from the agenda" I Judith Stiehm (ed) *Women's Views of the Political World of Men*. Se även Beatrice Halsaa (1987) "Har kvinnor gemensamma intressen?" i *Kvinnovetenskaplig tidskrift* nr 4 sid 42-56

intressen menar hon <sup>5</sup> Denna intressetori tar fasta på den latinska betydelsen av *interesse* vilket är *vara bland*. Att vara med och finnas på plats där beslut fattas, oavsett i vilka sammanhang, är ett uttryck för formen. Det räcker emellertid inte med att närvara. Att kunna utöva *kontrollerad närvaro* är ett gemensamt kvinnointresse och det innebär att kvinnorna själva avgör när och hur de väljer att agera som intressegrupp och vad som är "kvinnofrågor". Det innebär även att vara på plats och ha inflytande över själva betingelserna för val d v s vilka frågor som överhuvudtaget kommer upp på dagordningen eller som inte bör föras upp på dagordningen. <sup>6</sup> För forskaren däremot är det inte möjligt att teoretiskt bestämma innehållet i vilka sakfrågor som är kvinnors gemensamma intressen, det kan variera historiskt och i olika samhällstyper.

Detta synsätt betyder i praktiken att i många frågor kan kvinnor vara oense sinsemellan och i andra frågor samarbetar de utmärkt med män. Det väsentliga är att kvinnorna som kollektiv har makten att avgöra vilka allianser som utgör den lämpligaste strategin från fall till fall. "Kanske kan vi tala om en differentierad sammanhållning mellan kvinnor - en sammanhållning som bygger på medvetenheten om både gemensamma och olika intressen, en sammanhållning som utgör förutsättningen för att på kvinnors villkor också kunna samverka med männen"<sup>7</sup>

En viktig fråga gäller emellertid kvinnors möjlighet att utöva kontrollerad närvaro som individer eller kollektiv hävdar statsvetaren Maud Landby Eduards. Hon menar att som individer betraktas kvinnor allt oftare som en resurs, rentav en tillgång i ledande positioner. Som grupp(er) med uttalade kvinnointressen betraktas de däremot ofta som ett hot mot ordningen <sup>8</sup>

---

<sup>5</sup> Anna Jónasdóttir (1991) *Love Power and Political Interests*.

<sup>6</sup> Reproduktionsteknologi och donationsanmälningar är exempel på områden där människor ställs inför nya val som man pådyvlas av "utvecklingen".

<sup>7</sup> Jónasdóttir (1994:70) "Kärleksmakt och politiska intressen" i *Teorier om patriarkatet*, red Jónasdóttir.A och Björk.G.

<sup>8</sup> "Maud Landby Eduards (1995) sid. 163 "Politiken förkroppsligad" i *Politikens väsen-Idéer och institutioner i den moderna*

Vilka intressen är det då som kvinnor rent empiriskt prioriterat i sin roll som ledare i politiken och inom förvaltningen? Ett genomgripande mönster är kvinnors inriktning mot sociala- eller omsorgsfrågor. Detta har av vissa forskare betecknats som ett exempel på marginalisering eller stereotypisering, där kvinnor anses bli fastlåsta eller hänvisade till vissa områden. Andra forskare har menat att kvinnors positioner inom dessa områden är att betrakta som ett strategiskt självval eftersom den offentliga servicen både på nationell och lokal nivå har en avgörande betydelse för kvinnors konkreta livsvillkor. Dessutom är det inom dessa områden som kvinnliga chefer har en yrkesmässig kompetens att grunda sin auktoritet på.<sup>9</sup> Den av kvinnohistoriker ofta refererade teorin om ett genussystem har använts för att tolka uppdelningen av intresseområden mellan kvinnor och män som ett uttryck för segregering av könen.<sup>10</sup> Frågan tycks inte vara så enkel som ett antingen-eller, kvinnor i ledande positioner har haft ett starkt, självvalt intresse och engagemang i social service samtidigt som ett manligt tolkningsföreträde avgjort när och hur dessa frågor kommit upp på beslutsarenan.<sup>11</sup>

Ett sätt att gå vidare i teoridiskussion om integrationen av kvinnor som ledare och hur kvinnors verkliga maktutövning kan undersökas är, menar vi, är att utgå ifrån en distinktion mellan makt som inflytande och som auktoritativ makt.<sup>12</sup> Att kvinnliga ledare i politiken har haft, och har, makt i betydelsen inflytande på politikens innehåll tycks vara ett empiriskt faktum. Auktoritativ makt däremot inbegriper ett öppet erkännande av en legitim makt ”som kvinnor” d v s förhållanden där kvinnor i ledande position inte behöver ”tona ned” att de företräder kvinnors intressen utan

---

staten” red. Björn von Sydow m fl.

<sup>9</sup> Bergqvist (1994) *Mäns makt och kvinnors intressen*. samt Skeije, Hege (1992) *Den politiske betydningen av kjonn. En studie av norsk toppolitik*. Rapport nr 11. Oslo, Inst for samfunnsfag-

<sup>10</sup> Yvonne Hirdman (1990) "Genussystemet" sid. 95 i *Demokrati och makt i Sverige. Maktutredningens huvudrapport* SOU 1990:44

<sup>11</sup> Hedlund Gun (1996) *Det handlar om prioriteringar. Kvinnors villkor och intressen i lokal politik*. Se även Karlsson. Gunnel (1996) *Från broderskap till systerskap.*

<sup>12</sup> Anna G. Jónasdóttir (1986), *Kön makt politik i Feminism och marxism. En förälskelse med förhinder.*,

tvärtom öppet deklarerar och får respekt för detta. Denna auktoritet saknas idag, menar Jónasdóttir. Istället tvingas kvinnor att motivera sitt politiska deltagande med att de är ”nyttiga” för samhället. När det gäller kvinnor i ledande position inom förvaltningen har de rekryterats under en period av stora omvandlingar i den kommunala verksamheten och det har ofta funnits förhoppningar om att dessa ”nya chefer” ska vara mer flexibla, lyhörda och ha en närhet till personalen som underlättar svårbemästrade besparingskrav. Även här finns en ”nytto-aspekt” på det kvinnliga ledarskapet.<sup>13</sup>

Även andra forskare har intresserat sig för frågan om kvinnors auktoritet i ledande position. Den norska forskaren Skeije ifrågasätter Jónasdóttirs teori om att kvinnor saknar auktoritet som företrädare för kvinnors intressen och tycker sig med utgångspunkt i den tyske sociologen Webers idealtyper kunna se att kvinnor i norsk topp-politik har en viss auktoritet som kvinnor.<sup>14</sup> Denna auktoritet erövras bl a via att de tillför något ”nytt” till politiken vilket kan ses som en del av ”personlig auktoritet”. Det som Jónasdóttir betraktar som ett kvinnoproblem, nämligen att kvinnor måste rättfärdiga sitt deltagande med att deras kunskaper är ett komplement till männens och nyttiga för samhället, är en missuppfattning menar Skeije. I själva verket bygger även en manlig, personlig auktoritet på nödvändigheten av att rättfärdiga sin position med att man vill förändra och föra in nya mål. Den amerikanska forskaren Kathleen Jones däremot ifrågasätter den traditionella synen på vad auktoritet är och argumenterar för en annorlunda syn på begreppet som inbegriper en ”kvinnlighet” aspekt där medkänsla finns med på samma sätt som i föräldrarollen.

---

<sup>13</sup> Holmquist, Carin (1997) Den ömma bödeln. Kvinnliga ledare i åstramningstider i Sundin, Elisabeth (red) Om makt och kön i spåren av den offentliga sektornas omvandling, SOU 1997:83.

<sup>14</sup> Skeije (1994) "On authority: Weberian Ideal Types and Norwegian Politics" i *Politics- a Power Base for Women? Report from a conference in Örebro, Sweden, May 12-16 1993*.



Det är rimligt att föra in Eduards resonemang om skillnaden mellan kvinnors deltagande som individer och kollektiv i ledande positioner i denna teori-diskussion. Ett sätt att gå vidare i tänkandet om inflytande och auktoritet är att särskilja mellan *individuellt* och *kollektivt inflytande* respektive *individuell* och *kollektiv auktoritet* som kvinnor. Att kvinnor kan utöva en kontrollerad närvaro och även tillerkännas auktoritet som kvinnor framkommer en studie som behandlar lokala variationer i kommunal politik och förvaltning.<sup>15</sup> Denna auktoritet är emellertid individuell och kopplad till ett erkännande av ett mycket starkt ledarskap som i vissa delar kan ses som ett uttryck för ett traditionellt, manligt ledarskapsideal.

Det som bör betonas med anledning av 1990-talets intresse för kvinnors integrering i ledarskap och maktutövandet är att detta skett i en tid präglad av omfattande förändringar. Det handlar om dels stora politiska systemförändringarna och dels politikens strukturomvandling. Med systemförändringar avses till exempel förändringar både i internationella relationer mellan stater och systemförändringar inom en stat, t ex i relationen mellan stat-kommun. En viktig fråga är på vilket sätt och på vilka villkor kvinnor och män är delaktiga i förändringarna, t ex i fråga om vilka intressen som drivs och vilka som institutionaliseras. Det är rimligt att anta att systemförändringarna också leder till ändringar i hierarkiska nivåer, vilket i sin tur ger olika resultat för kvinnor och män.

När det gäller politikens och förvaltningens strukturomvandling kan en uppluckring och sammanblandning av olika institutionaliserade ansvars- och maktförhållanden iakttas. Frågan är vilka som blir t ex de statspolitiska, ekonomiska, familjära och - sist men inte minst - de könspolitiska implikationerna av denna uppluckrings- och sammanblandningsprocess.<sup>16</sup> Frågor av intresse ur ett könsperspektiv är till exempel: enligt vilka principer organiseras vilka verksamheter, vilka maktrelationer stärks eller

---

<sup>15</sup> Hedlund, Gun (1997 *ibid*) samt (1998) "Variationer i kvinnors politiska deltagande" kapitel i antologi, *Delad kommunal makt*, red. Ulrika Lorenzi.

<sup>16</sup> Jónasdóttir (1996), Genusperspektiv på statsvetenskap i *Genusperspektiv på forskningen* Ds 1996:26 s 96.

urholkas, vilka värden institutionaliseras, och i vilken uppsättning av sfärer/samhällssektorer sker det?<sup>17</sup>

Hur närmar vi oss den internationella forskningen om strukturförändringar som i sin tur påverkat ledarskapet? Här finns inom den internationella forskningen en rad begrepp: transformation, transition, change och flux. Medan transformation kan ses som en förändring på makro-nivå utan mål har transition en innebörd av det finns en målinriktning. Change är ett mer vagt begrepp medan flux kan anses fånga den mångfald av förändringar som pågår samtidigt och åt olika håll. Vi väljer att använda oss av begreppet flux som, även om det kan tyckas postmodernt i sin betoning på "diversity", ger oss möjlighet att analysera både negativa och positiva förändringar i könsmaktstrukturen när det gäller ledarskap.

Den diskussion som väckts av den engelska forskaren Ann Phillips berör särskilt vår användning av intressebegreppet, en användning som i ett internationellt sammanhang kan te sig synnerligen kontroversiellt.<sup>18</sup> Denna teori-diskussionen om relationen intresse och formell närvaro i ledande positioner kan sammanfattas med att det inte är självklart att kvinnors närvaro i beslutande positioner innebär att kvinnors erfarenheter eller intressen förs fram. Ras, etnicitet, generation och klass anses vara grundläggande skiljelinjer mellan kvinnor som betonas alltmer i internationell forskning. Problematiseringen har lett därefter att man kan ställa frågan : Är närvaro i ledande positioner egentligen ett kvinnointresse? Vi utgår emellertid från den faktiska situationen i Sverige, där en ökning har skett av kvinnors närvaro på ledande positioner både inom politik och förvaltning. Istället för att gå in i denna teordiskussion vill vi omformulera problemet till att gälla: *Faktisk närvaro på ledande positioner är inte tillräckligt för att tillvarata kvinnors erfarenheter och intressen.*

---

<sup>17</sup>ibid

<sup>18</sup> Ann Phillips (1995) *The Politics of Presence*.

Att forska utifrån ett köns- eller genusvetenskapligt perspektiv innebär att anknyta till det forskningsfält som ställer maktförhållandet mellan könen i fokus. Just inriktningen på relationer öppnar för studier av förändring samtidigt som reproduktionen av maktrelationer i nya former uppmärksammas. Vårt syfte kan preciseras som att vi intresserar oss av de dubbla aspekten av förändringarna, dels hur könsförhållandet påverkar ledarskapet i en tid av förändring och dels hur ledarskapet påverkar könsförhållandet. Med ledarskap avses här både det politiska och administrativa ledarskapet. Governance och kön

Termen ”governance” har blivit ett flitigt använt uttryck som syftar till att beskriva utvecklingstendenser i vårt moderna samhälle som karaktäriseras av nya villkor och metoder för politisk styrning och där organisationer, näringsliv och nätverk kommit att spela en mycket aktiv roll. Det råder delade meningar bland forskarna om var betoningen bör ligga och hur governance bör definieras. En genomgång av den internationella litteraturen visar emellertid två kännetecken: dels att vidlyftiga, normativa resonemang grundas på förhållandevis lite data och dels på avsaknaden av ett könsperspektiv i analyser av näringslivets roll och etableringen av nya nätverk. Partnerskap är en term som används för att beskriva hur gruppen aktörer ökar och där perspektivet på kommunens roll förändras från att vara en politisk och administrativ institution till att vara en kontaktlänk mot det omgivande samhället, näringsliv och organisationer. Detta skapar, enligt Elander, viktiga frågor om legitimitet.<sup>19</sup> Vi menar att man kan inta en både pessimistisk och optimistisk hållning från ett könsteoretiskt perspektiv. Partnerskapen kan dels ses som ett medel för ett mansdominerat näringsliv och mäktiga organisationer att gå förbi den politiska beslutsprocessen där kvinnor har en god representation i beslutsfattande positioner (i ett internationellt jämförande perspektiv). Processen omkring de regionala

---

<sup>19</sup> Elander, I. (1999) Partnerskap och demokrati: omaka par i nätverkspolitiken tid? s. 327-374 i Globalisering - Demokratiutredningens. Forskarvolym IX. SOU 1999..

tillväxtavtalen visar en dyster bild sett utifrån ett könsmaktperspektiv.<sup>20</sup> Det kan även ses som en ny väg för olika medborgargrupper och anställda där kvinnor är särskilt aktiva genom att skapa nätverk och påverka sin lokala situation. Elander lyfter fram Agenda 2000 som ett exempel på hur partnerskap kan utvecklas till ett brett deltagande också "underifrån" och som kan ses förenligt med en "frigörande" demokrati. Empiriska studier av Agenda 2000 visar att de bärande idéer som finns inom teorierna om governance/nätverk/partnerskap rimmar illa med faktiska händelseförlopp när könsrelationerna ställs i fokus.<sup>21</sup> Tanken om det jämlika nätverket där parterna möts i samverkan för att arbeta mot ett gemensamt mål stämmer inte överens med könsrelationer som i sig är hierarkiska. Det är således viktigt att påpeka att ett könsperspektiv ibland omkullkastar etablerade teorier och tolkningar av data.

Ovanstående problembild pekar på vikten av att utforska närvaro, rekrytering och formell roll i de nya nätverken där det finns en risk att kvinnor ställs utanför de egentliga beslutssammanhangen. Vi väljer här att använda oss av begreppet nätverk för att även kunna studera vissa sammanhang som är mindre formaliserade än de sk partnerskap som börjat etableras i Sverige särskilt inom utvecklingspolitik.<sup>22</sup> Kvinnor gynnas av öppen och formaliserad rekrytering till olika poster medan indirekt och dold rekrytering missgynnar kvinnor. Den könssegregerade arbetsdelningen inom förvaltning och politik har inneburit att ekonomi och näringslivsfrågor oftast varit en manlig domän. Denna tendens kvarstår samtidigt som enkönade grupper ter sig alltmer illegitima i vårt svenska samhälle.<sup>23</sup> Vi kan alltså anta att i vissa öppna, "synliga" nätverk vinner kvinnor tillträde och frågan blir då utifrån vilken

---

<sup>20</sup> se referenser i Hedlund, Gun och Perman, Karin (2000) *Önskade och oönskade förändringar. Könsmakt och organisationsförändringar i svenska kommuner*. Paper presenterad vid ECPR:s workshop Gender and local politics or governance, april Köpenhamn 2000.

<sup>21</sup> Hedlund (1996 *ibid*; 1997 *ibid*; 1998 *ibid*)

<sup>22</sup> Erik Westholm betraktar beteckningen partnerskap som en beskrivning av formaliserade verksamhetsformer i *Partnerskap- ett modeord eller ett nytt samhälle?*, Dalarnas forskningsråd 1999.

<sup>23</sup> Hedlund (1998)

auktoritetsgrund de har möjlighet att agera. Kvinnors särskilda erfarenheter sågs i den tidigare politikerrollen som något positivt. Detta var en del av kvinnornas auktoritet, de var ”experter” på exempelvis sociala områden. Formell maktposition var också mycket viktig för kvinnors auktoritet. I de nya nätverken och partnerskapen förväntas den förtroendevalda inte ha en överordnad roll, vara mer av generalist och inriktad på övergripande målformulering. Vad händer då med kvinnornas auktoritet och på vilka, eventuellt nya, grunder kan de representera kvinnors intressen?

Synen på nätverk, partnerskap och samverkan i praktiken tar udden av ett intressetänkande där kvinnor som kollektiv kan driva vissa frågor för att företräda specifika intressen som ibland går mot etablerade mansdominerade intressen. Samtidigt har vi empirisk kunskap om vikten av samverkan mellan kvinnliga politiker och kvinnliga tjänstemän som innebar ett nytänkande (den tidens nytänkande) under det första hälften av 1980-talet. Har den mer individuella generalisten och mål- och visionspolitikern svårare att företräda frågor av kollektivt intresse för kvinnor? En fallstudie från tre kommuner visar att det är starka kvinnligare ledare som beskrivs som representanter för en traditionell, ”patriarkal” pampliknande politikerroll som fått mycket gjort för att främja kvinnors intressen under 1990-talet. (se föregående not).

När det gäller tjänstemännen kan vi i vår hittillsvarande forskning och FOU-projekt se att det förekommer en utveckling även mot en inomkommunal ”governance” dvs en mängd samrådsgrupper, samverkansgrupper och projektgrupper tillsätts och arbetar under kortare eller längre tid. I våra data framkommer en tydligt förvirring bland många tjänstemän, särskilt bland kvinnliga tjänstemän på mellannivå. Förvirringen rör legitimitet, auktoritet och ansvarsfördelning och är en påtaglig del av den stress som många upplever. Mycket tid går åt till att samverka i grupper utan att man riktigt vet vilket mandat gruppen kvar, vilket i sin tur skapar problem med fackliga representanter och tvister om avsaknad av MBL-förhandlingar. Denna

förvirring påverkar ledarrollen, både i förhållande till verksamhet och förvaltningsledning.<sup>24</sup> Viktigt är att utforska hur bildas nätverk, på vems initiativ och hur går rekryteringen till? När inkluderas kvinnor och när blir de marginaliserade? Varför? Vilka är nätverkens funktion och i vilka sammanhang är nätverk en resurs för kvinnor, individuellt och kollektivt?<sup>25</sup>

Samverkan med näringslivet tycks fortfarande vara en manlig angelägenhet främst p g a männens exkludering av kvinnor. Varför och på vilket sätt männen definierar och håller vakt om näringslivsfrågor som en manlig angelägenhet är en viktig fråga att utforska i ett könsrelationellt sammanhang. Viktigt är också att försöka besvara om det ”frivilliga”, flexibla partnerskapet eller nätverket kan användas för att öka kvinnors inflytande på dessa och andra områden. Finns det ”osynliga” separata kvinnliga nätverk med kontakter på olika nivåer eller är det mer formaliserade organ med tydliga besluts- och ansvarsroller som garanterar kvinnorna en plats?

#### **4. Management-filosofi, kön och ledarskap**

I början av skedde det verkliga genombrottet för kvinnors politiska representation i svensk kommunalpolitik med i genomsnitt 29 procent kvinnliga fullmäktigeledamöter. En långsam ökning skedde fram till och med valperioden 1992-1994 med 34 procent kvinnliga fullmäktigeledamöter för att efter valet 1994 ta ett språng upp till den, sett ur internationellt perspektiv, mycket höga siffran 41 procent. Även i kommunstyrelserna har kvinnornas andel ökat markant under 1990-talet, från 24 procent 1992 till 32 procent 1995. Parallellt med denna utveckling har stora förändringar skett i landets kommuner, både på idéplanet och i praktiken, vad gäller politikerroll samt politisk och förvaltningsmässig organisation. Målstyrning, resultatenheter, kundorientering, beställar-utförarmodeller, bolagisering och ny ledarskapsfilosofi är några ingredienser i dessa förändringar. Ett inslag i denna trend

---

<sup>24</sup> se även kapitel 4 i Frankenhauser, Marianne (1993), *Kvinnligt, manligt, stressigt*, Bra Böcker.

<sup>25</sup> se även Bäck, Henry (2000) *Kommunpolitiker i den stora nyordningen tid*. Demokrati i förändring.

är synen på politik ”som affärsmannaskap, eller entreprenörskap, där politikern i sin roll som styrelseledamot eller VD förväntas ha förmåga att göra ”goda affärer” och fatta beslut på ekonomisk-rationella grunder”<sup>26</sup> Utvecklingen har gått snabbt, många forskare talar om en ”modevåg” som svept fram över landets kommuner under senare hälften av 1980-talet och 1990-talets början.<sup>27</sup> I två fallstudier har lokala variationer vad gäller kvinnors och mäns politiska och administrativa ledarskap studerats i tre kommuner, Gnosjö, Katrineholm och Örebro.<sup>28</sup> Resultaten tyder på stora variationer där olika rationalitetsformer möts eller kolliderar i synen på organiseringen av politik och förvaltning. Könshållandet samvarierar med politisk kultur och en mer eller mindre innovationsbenägen förvaltning. De manliga företagen som är många i Gnosjöes kommunalpolitik hyser ingen idealiserad tilltro till ”att göra om kommunen till ett företag” och man har gjort måttliga organisationsförändringar. I Katrineholm har en starkt kvinnodominerad politisk ledning ifrågsatt den nya kommunallagens intentioner om målstyrning och framhåller i en ”gammaldags” kommunalpolitikerrroll med insyn i implementeringen. I Örebro, den innovationsbenägna kommunen, förekommer en maktkamp mellan politik och förvaltning om hur mycket som ska ”återställas” efter ett borgerligt systemskifte i början av 1990-talet.

Bland tjänstemännen i de tre kommunerna fanns tydliga olikheter vad gällde ledarskapsideal och stil beroende på lokal förvaltnings- och politik-kultur. Dessa olikheter gällde även de kvinnliga tjänstemännen vilket innebar att i ”innovationskommunen” var de kvinnliga cheferna starkt drivande i sin syn på en näringslivsorienterad ledarskapsstil. Det tycktes emellertid innebära en risk för ”överanpassning” vilket medförde att deras auktoritet urholkades och de betraktades

---

<sup>26</sup> Blomquist (1994) sidan 91 i Jacobsson Bengt red. *Organisationsexperiment i kommuner och landsting*. Stockholm. Nerenius & Santérus Förlag.

<sup>27</sup> Jacobsson Bengt red.(1994) *Organisationsexperiment i kommuner och landsting*. Stockholm. Nerenius & Santérus Förlag. Stockholm.

<sup>28</sup> Hedlund, Gun (1997; 1998)

som alltför nitiska i sina ambitioner. De manliga cheferna drabbades inte av samma omdömen.

Delar av de snabba förändringarna i den kommunala verksamheten kan betraktas som en ”maskuliniseringsprocess” och förändrad könskodning av det kommunala ledarskapet. De rationalitetsformer som kvinnliga politiker, oberoende av parti, gjorde sig till förespråkare för i början av 1980-talet har nu fått träda tillbaka till förmån för en förändrad politikerroll. 29

## 5. Maskulinitet och ledarskap

Det har således skett förändringar när det gäller hur de nya moderna ledarskapsfilosofierna har påverkat könsrelationerna ute i kommunerna. En könskodning mot en maskulin norm kan spåras i rationalitetsformer och ideal. Det vi finner är många motstridiga tecken som förtjänar att utforskas närmare.

En maskulin norm utifrån en idealisering av näringslivets styrformer innebär att olika maskulina former existerar sida vid sida där risken att betecknas som ”bakåtsträvare” drabbar de män som är kritiska till vissa förändringar.<sup>30</sup> Här finns det anledning att anknyta till den framväxande mansforskningen som börjat utforska hur olika maskuliniteter formas och vilka typer som varit dominerande i olika sammanhang. En viktig poäng i denna forskning har varit betoningen av den maskulina hegemonin dvs den manlighetsnorm som kan skönjas i olika tider och sammanhang. Centralt har varit att problematisera hur den maskulina hegemonin fungerat som en strategi att underordna kvinnor och vissa män. I Connells bok *Masculinities*, idag en klassiker inom mansforskningen, är det främst relationen man-man som ventileras.<sup>31</sup> I senare forskning har även relationen man-kvinna betonats i teoretiserande och studier av hegemonisk maskulinitet, i vissa fall har emellertid Connells koppling till

---

<sup>29</sup> Hedlund, Gun (1996) *ibid.*

<sup>30</sup> se Forsell, A & Jansson (2000) *Idéer som fångslar. Recept för en offentlig reformation.*

<sup>31</sup> Connell, R.W. (1995) *Masculinities*, Cambridge: Polity Press.



strukturell och personlig manlig dominans över kvinnor kommit att försvinna helt. Olika grupper av män och deras maktlöshet förs fram vilket den svenska antologin *Rädd att falla*, utgör ett exempel på.<sup>32</sup> Vi vill här ansluta oss till det synsätt som framförs av Marie Nordberg:

”Jag vill här betona vikten av att varken ensidigt hamna i den tidiga feminismens syndabocksmentalitet eller ensidigt lyfta fram män som missförstådda offer. (...) Istället bör vi empiriskt och med hjälp av olika teorier undersöka hur makt, rädsla, könsordningar och andra sociala relationer kommer till uttryck i olika situationer, på olika platser och tider och då även fokusera variationer och nyanser”.<sup>33</sup>(s. 46-47)

## **6. Olikheter mellan kvinnor**

Vi finner i våra studier generationskillnader mellan kvinnliga politiker som troligtvis bygger på att man etablerat sin politiker-roll under helt olika faser för hur kvinnlig auktoritet kan byggas upp. Den ”urholkning” av politikerrollen som flera forskare varnat för tycks drabba yngre kvinnor som gärna vill identifiera sig med de nya idealen om ett starkt ledarskap men som har svårt att finna sin roll i förhållande till de ofta manliga chefstjänstemännen. De äldre kvinnliga politikerna kan i kraft av sin senioritet överföra sin ”gamla” expert-auktoritet till en ny politiker-roll.

Den ökade rekryteringen av kvinnliga ledare på mellancheftsnivå har av vissa forskare tolkats som att denna chefsroll helt enkelt inte lockar män, de samtida kraven på förnyelse och besparingar är alltför stora. Samtidigt uppfattas dessa ledare som ”lättstyrda och samarbetsvilliga” av manliga politiker. Dessa kvinnliga mellanchefer tycks känna sig maktlösa och hårt pressade av olika lojaliteter i organisationen och den nya ledarrollen de lärt sig ”på kurs” stämmer inte med deras ansvarskänsla för

---

<sup>32</sup> *Rädd att falla. Studier i manlighet.* (1998) red. Claes Ekenstam m fl. Stockholm: Gidlunds.

<sup>33</sup> citat sid 46-47 i ”Hegemonibegreppet och hegemonier inom masforskningsfältet” i *Hegemoni och mansforskning* . Arbetsrapport mars 2000, red. P. Folkesson, M. Nordberg och G. Smirthwaite. Jämställdhetscentrum, Karlstads universitet.

personal och verksamhet. En stark identifikation med näringslivsidealen finns främst bland *nyttillkomna* kvinnliga förvaltningschefer som tycks rekryteras utifrån likartade kriterier som manliga chefer. Även här kan vi skönja generationsskillnader och olikheter relaterade till nivå och funktion. Allt tyder på att det finns ingen enhetlig kvinnlig ledarskapsroll utan en mängd olika roller samtidigt som det finns ganska stereotypa föreställningar om hur en kvinnlig ledare bör vara.

Vi menar att det är viktigt att uppmärksamma också relationen mellan kvinnor och inte ensidigt fokusera på relationen kvinnor-män eller män-män.

## **7. Empiriska resultat**

Denna rapport bygger på data från flera olika delundersökningar med syfte att få en mångsidig bild av de förändringar som skett i de svenska kommunerna under 1990-talet och 2000-talets första år.

En sekundäranalys med särskild inriktning på kön och politik har gjorts av ett datamaterial som samlades in 1993 inom ramen för forskningsprogrammet Demokrati i förändring. Professor Henry Bäck ansvarade för en enkätundersökning till ett urval förtroendevalda i 28 kommuner. Kommunerna var utvalda på ett sådant sätt att man kan betrakta dem som ett slumpmässigt urval ur hela populationen svenska kommuner. Sammanlagt 6236 personer deltog i undersökning och för en närmare beskrivning av undersökningens uppläggning hänvisas till Bäck (1993; 2000). Våra kompletterande datakörningar har utförts med bistånd av forskare vid Förvaltningshögskolan i Göteborg.

En inventering av ledarskaps/chefsutbildning och ledarskaps/chefsrekrytering i de svenska kommunerna gjordes 2001. Bortfallet var alltför stort för att materialet ska ge en fullständig information om de satsningar som görs i svenska kommuner, totalt 119 kommuner besvarade enkäten. De kommuner som besvarat enkäten har dock fördelat

sig med en god representativitet, både mycket små, små, mellanstora och stora kommuner finns med i materialet. I anslutning till denna enkät intervjuades fyra konsulter, två män och två kvinnor under 2002 och 2003 om sin syn på konsulrollen, ledarskap, organisation och kön.

2000 genomfördes en enkätundersökning till två medelstora kommuner som valts ut för att de hade olika profiler i sina organisationsförändringar. Den ena kommunen, här kallad Bumstad, hade valt en beställar-uförar modell och den andra kommunen, här kallad Närstad hade valt en omfattande bolagisering av kommunal verksamhet. Enkäten sändes ut till både tjänstemän (förvaltningschefer och områdes/enhetschefer) och förtroendevalda, totalt 324 personer. Svarsfrekvensen var fullt tillfredställande och besvarades av 70 procent. I denna rapport redovisas endast data från politikerenkäten, tjänstemannastudien kommer att slutföras under våren 2004 då även vissa kompletterande intervjuer från de två kommunerna kommer att analyseras.

Två intervjuundersökningar som genomfördes under 2000 och 2001 i två ytterligare kommuner utgör ytterligare en datakälla. Dessa kommuner har valt en annan väg än de ovanstående i sina omorganisationer. Den ena, här kallad Västerköping, har under lång tid haft kommundelsnämnder och den andra, här kallad Österköping, hade valt smärre organisationsförändringar (nämndsammanslagningar) samt att starta ett demokratiprojekt. Västerköping är en kommun med en lång tradition av kvinnor i ledningen, både inom politik och förvaltning och kan betecknas som en ”kvinnovänlig” kommun. Österköping är en mer traditionell kommun där männen fortfarande har makten på de tunga posterna, både inom politik och förvaltning, men där en förändring tycks vara på gång. Intervjuerna genomfördes med både tjänstemän och förtroendevalda där olika nivåer i organisationen var representerade. Urvalskriterier var kön, sektor, parti och position i politik och förvaltning med ett större inslag av fritidspolitiker i Österköping. I Västerköping intervjuades ett 30-tal personer och i Österköping 18 personer.

## **8. Målstyrning och effektivisering - 1990-talets förändringar**

I den enkät som sändes ut till ett representativt urval svenska kommunpolitiker 1993 (se inledning) ställdes en rad frågor som berörde 1990-talets organisationsförändringar och som även var ett uttryck för nya idéer och en snabb spridning av inslag från New Public Management. Det kan därför vara av intresse att utröna om de svenska kommunpolitikernas inställning till de nya idéerna var något som särskilde kvinnor och män utifrån antagandet om att förändringarna kan tolkas som en ”maskuliniseringsprocess”.

Vid en analys av politikernas bakgrund, uppdrag och intresseområden har inte mycket förändrats sedan en studie av kommunalpolitiker gjordes i början av 1980-talet (Hedlund 1996). En tredjedel av presidieposterna innehades av kvinnor och bland kommunalråden var 26 procent kvinnor. De kvinnor som var aktiva var i allmänhet medelålders och detsamma gällde för männen. Ytterligare en faktor som var oförändrad var att kvinnorna huvudsakligen arbetade inom offentlig sektor medan hälften av männen arbetade inom privat sektor. När det gällde intressområden var kvinnorna oftare intresserade av sociala och kulturella än männen. På frågan om man ansåg sig representera någon speciell grupp i samhället svarade 60 procent av kvinnorna att de ansåg sig som kvinnornas företrädare. Naturligtvis svarade inga män att de företrädde män som grupp, i enligt med Eduards (2002) studie av kvinnors kollektiva handlande existerar inte män som grupp i tankevärlden. När det gäller en rad olika frågor som rörde de aktuella frågorna i början av 1990-talet kan vi se att politikerna var motsträviga till att anamma idén om en strikt uppdelning mellan politik och förvaltning. Både kvinnor och män var helt avvisande till påståendet om att politiker inte skulle läggs sig i detaljer i verksamhetens innehåll. Samtidigt visade man en medvetenhet om skillnaden mellan verksamhetsstyrning och detaljstyrning genom att 62 procent av männen och 67 procent av kvinnorna instämde helt i att politikerna skulle ägna sig åt övergripande prioriteringar och inte detaljstyrning.

Det motsägelsefulla i dessa svar kan tolkas som att politikerna ville behålla sin möjlighet att genom enstaka principbeslut vara med och påverka innehållet i kommunens verksamhet. Trots stora utbildningsinsatser om målstyrning, att kunna skilja på ”vad” och ”hur” frågor och liknande slagord där politikerna skulle läras att de gjorde fel och där många diskussioner ägnades åt att tala om vad politikern ”fick göra” och vad de inte fick göra fanns fortfarande en ovilja att acceptera en alltför strikt uppdelning i politik och förvaltning. (se även Montin 2002) Att prioriteringsfrågan ändå hade en tydlig könsdimension framkom i inställningen till påståendet att de kommunala nedskärningarna drabbade kvinnor hårdare än män. 52 procent bland kvinnorna och 25 procent bland männen instämde helt i detta påstående. I övrigt är kvinnorna och männen i stort sett överens när det gäller ett antal frågor om förhållandet mellan politik och förvaltning och de nya idéerna. Det finns dock en svag tendens till att kvinnorna är mer negativa till en starkare centralstyrning genom att stärka kommunstyrelsens roll eller att skapa en särskild ledningsgrupp i kommunen. När det gäller bolagisering av kommunens verksamhet och införande av konkurrens, liksom privat äldreomsorg är kvinnorna generellt något mer negativa än männen.

I ett särskilt batteri frågor ställdes frågor som rörde inställningen till kvinnors roll i politiken samt två radikala förslag om kvotering och kvinnoparti som ett sätt stärka kvinnors inflytande. Ett antal påståenden som pekade ut männen som grupp fanns också med nämligen ”personval gynnar främst män”, ”män har lättare än kvinnor att skaffa sig politiskt inflytande” och män lyssnar mer på andra män än på kvinnor”. Sjävklart var det stora skillnader i kvinnornas och männens inställning till dessa påståenden där det påstående där man var mest överens om handlade om att kvinnor har specifika erfarenheter att tillföra politiken. Vid en ingående analys av hur de kvinnliga politikerna ställer sig till de olika påståendena framkommer emellertid intressanta data (Gustafsson 1998)

Vid en regressionsanalys där de olika frågor sammanförs i olika dimensioner, en kallad komplementaritet, en annan könsmaktmedvetenhet och en tredje strategidimensionen visar det sig att ju högre upp i den politiska hierarkin vi rör oss desto ovilligare var kvinnorna att instämma i påståendena (Gustafsson 1998:17). Detta avviker från en fallstudie av en "kvinnovänlig" kommun med ett stor andel kvinnor i politiken där kvinnorna med tunga uppdrag visade sig vara mer könsmedvetna (Hedlund 1996). Kvinnorna med lägst utbildning är den grupp som är mest radikal när det gäller strategi (kvotering och kvinnoparti) medan de högskoleutbildade är mest medvetna om männens dominans i politiken. Detta kan tolkas i termer av vanmakt hos de lågutbildade kvinnorna, de ser ingen annan utväg för att bryta existerande mönster än att ta till mycket radikala åtgärder medan de högutbildade kvinnorna i högre grad har försökt ta plats, argumentera och ta sin plats i politiken och stött på ett manligt motstånd.

Partitillhörigheten är som vi kan vänta oss av stor betydelse, där i högre grad företrädare för vänster- och miljöpartiet som intar en radikal hållning vad gäller inställningen till strategi och mansdominans. Av särskilt intresse för denna studie är emellertid generationsskillnaderna, de yngre kvinnorna som nyligen tillträtt sin politiska uppdrag visade sig inte vara mindre könsmaktmedvetna än de äldre kvinnorna. Ett feministiskt tänkande var främmande för den unga generation kvinnliga politiker som skulle komma att vara verksamma i kommunalpolitiken under den senare hälften av 1990-talet. I en studie från 1980-talet visade sig en majoritet av de kvinnliga politikerna ha en insikt i mansdominansens uttrycksformer även om de uppvisade klara olikheter i sin kvinnopolitiska profil (Hedlund 1996).

## 9. Förändringarnas institutionalisering – 2000-talet

Hade det då skett några förändringar under en tioårsperiod i takt med att de nya organisationerna fått fäste ute i kommunerna och idealet om en tydligare uppdelning mellan politiker och tjänstemän verkat under ett antal år? I den enkät som gjordes till två olika kommuner inom ramen för detta projekt ställdes liknande frågor om kommunal organisation och kvinnors och mäns roll i politiken. Enkäten sändes ut till både politiker och tjänstemän. I denna rapport redovisas vissa data från politikerenkäten, övriga data kommer att presenteras i en kompletterande rapport i juni 2004.

Bumstad är en av de svenska kommuner som valt att införa en genomgripande beställar.-utförar organisation och som behållit denna organisation ända in på 2000-talet trots att många kommuner valt att överge eller modifiera denna modell (Montin 2002). Det är en mellanstor kommun, 50 000 innevånare och sedan lång tid har socialdemokraterna majoritet. De områden där BUM infördes var grundskola, förskola, äldreomsorg och kultur/fritid. Ett skäl som angavs för att införa denna organisation var förhoppningar om att kommuninnevånarna, trots minskade ekonomiska resurser, skulle få liknande service som tidigare erbjudits.

I Bumstad är andelen kvinnor i ledande positioner lägre än i Närstad, två kvinnor är oppositionsråd och ingen kvinna är kommunalråd. I övrigt låg andelen kvinnor på politiska uppdrag något över riksgenomsnittet (se Perman 2001). I Närstad finns en annan tradition av kvinnor på ledande poster, både som kommunalråd och oppositionsråd och som chefer i förvaltningen. Majoritetsförhållanden har inte varit lika stabila men vid undersökningstillfället hade kommunen ett socialdemokratiskt styre. Närstad har valt en annan modell för sina förändringar, mindre inslag av beställar-utförar modellen finns inom delar i förvaltningen men den speciella profilen utgörs av en omfattande bolagisering av kommunal verksamhet.

Att inställningen till olika organisationslösningar är nära förknippat med interna diskussioner, politiska ställningstaganden för och emot och kommunens identitet framgår av svaren i enkäten, I Bumstad anser en majoritet av politikerna att BUM är en bra modell medan andelen positiva är betydligt lägre i Närstad. De kvinnliga politikerna i Bumstad är emellertid inte lika positiva som männen, När det gäller olika påståenden om BUM:s lämplighet, effektivitet och administrativa tungroddhet är politikern i Bumstad mer kritiska. En majoritet anser att det är olämpligt för de mjuka områdena som skola, barnomsorg och socialtjänst att det ger upphov till alltför mycket administration och kvinnorna är något mer kritiska än männen. Att organisationsmodell påverkar politikernas upplevelse av inflytande framkommer i svaren på frågor om relationen till tjänstemännen. I Bumstad var det dubbelt så stor andel som ansåg att tjänstemännen var besvärade när politikerna ifrågsatte deras beslutsunderlag och närmare hälften ansåg att det var svårt som enskild ledamot att påverka politikens innehåll. I Bumstad var det en större andel manliga politiker som ansåg det fanns svårigheter i relation till chefstjänstemännen vilket kan förklaras med andelen män på ledande positioner var större än i Närstad. Inställningen till målstyrning är fortfarande en komplex fråga trots att man nu haft ett antal år på sig att prova sig fram. Det är bara 3 procent av kvinnorna och 2 procent bland männen som instämmer helt i att uppföljningen av den politiska målstyrningen fungerar bra, men 47 respektive 45 procent instämmer delvis. Här kan vi se att kvinnorna inte är mer missnöjda med målstyrning än männen. Däremot är det uppenbart att meningarna är delade, hälften av politikerna bland både kvinnor och män instämmer inte eller anser sig inte ha någon särskild åsikt. När det gäller påståendet att målstyrning faktiskt har medfört en tydligare ansvarsfördelning mellan politiker och tjänstemän är åsikterna fortfarande delade. Att det inte är helt fungerande arbetssätt framgår av att bara 7 procent bland både kvinnor och män instämmer helt i påståendet medan 48 procent i båda grupperna instämmer delvis. Bland de missnöjda är det en liten övervikt bland männen.



## **10. Ekonomism**

När det gäller den allmänna påståendet om att den nya ekonomistyrningen inneburit att man kunnat göra verkliga besparingar i kommunen instämde en majoritet i att det var så, i Bumstad ansåg man i högre grad att det lätt till verkliga besparingar. Men den modell man valt i kommunen gjorde att 79 procent av politikerna ansåg att ett ekonomiskt tänkande hade fått ett för stort inslag i det politiska arbetet medan 63 procent ansåg detsamma i Närstad.

En generell bild som framträder är att det finns åsiktsskillnader mellan kvinnor och män liksom mellan politiker i respektive kommun. Kvinnorna är i högre grad kritiska till att det blivit för mycket av effektivitet, maximal ekonomisk utdelning och ekonomisk kontroll i den kommunala verksamheten. En analys av inställningen till ”ekonomism” i den kommunala verksamheten har gjorts där ett additivt index med olika frågor kontrollerats mot variablerna kön och kommun. Det visar sig att det inte går att dra några säkra slutsatser om ett statistiskt samband mellan åsikter, kön och kommuntyp. Det går alltså inte att säga att kvinnorna i Bumstad generellt sett är mer kritiska till ”ekonomismen” än kvinnorna i Närstad (för närmare redovisning se Perman 2001:14-15). Det tycks istället som om andra faktorer än skillnader i organisation kan förklara olikheterna i kvinnors och mäns åsikter.

## **11. Bolagisering**

I Närstad är det bolagisering som svarat för de stora förändringarna under 1990-talet. Även i Bumstad fanns erfarenheter av kommunala bolag men inte i lika hög grad, därför ställdes samma frågor till de två kommunerna. I Närstad har politikerna en större tilltro till bolagsformen än i Bumstad, vilket återigen tyder på att inställningen till olika former är nära kopplad till identitet och en övertygelse om vad är bra. Det kan även tolkas som att politikerna genomgått en läroprocess och fått större erfarenhet och kännedom om hur bolagsformen kan utformas på ett sätt som ger möjlighet till styrning och kontroll. Att bolagsformen är en form som kan betecknas

som en ”maskulinisering” framkommer av enkätsvaren, männen är generellt mer positiva till olika fördelar med bolagsformen. 60 procent av politikerna instämmer i påståendet att arbetsformerna i det kommunala bolag man sitter med i präglas av en näringslivskultur som är typiskt manlig. Här är det stora skillnader på kvinnornas och männens svar, 30 procent av kvinnorna instämmer helt i detta påstående mot 12 procent av männen medan männen är mer benägna att instämma delvis (27 respektive 32 procent). När det gällde frågan om de som styrelseledamöter hade god insyn i vad som sker i bolagens verksamhet ansåg 49 procent av männen att det stämde helt medan bara 34 procent bland kvinnorna ansåg detsamma.

Att bolagsformen tenderar att skjuta undan politiken framkommer av att politiska konflikter är mycket ovanliga i styrelserna (74 procent instämmer helt eller delvis) och det är något vanligare att kvinnorna anser att svaga gruppers intressen riskerar att komma bort när verksamheten drivs via ett bolag (50 procent kvinnor och 42 procent män). Politikerna ansåg vidare att det fanns svårigheter att ta partipolitiskt grundade initiativ i bolagsstyrelserna och att det sällan uppstod partipolitiska konflikter. Att ett kommunalt bolag är något annat än ett privat bolag är man i stort sett överens om, en majoritet av både kvinnor och män anser att vinstkraven inte bör vara desamma på ett kommunalt bolag. Precis som vid en test av ”ekonomismen” gjordes ett bolagsindex av de olika frågor som ingick i enkäten och kontrollerades med variablerna kön och kommuntyp. Inte heller här fanns några säkra statistiska samband som gör att vi kan påstå att kvinnornas generella inställning till bolagisering beror på att de verkar i en kommun med en viss typ av organisationsförändringar.

## **12. Partnerskap**

En ny form av förändring inom kommunalpolitiken är den sk nätverkspolitiken eller governance (se inledning). En viktig fråga att ställa är vilka nätverk som tenderar att exkludera kvinnor och om den tydliga inriktningen mot att rekrytera eliter gör att nätverkspolitik kan ses som en annan form av ”maskuliniseringsprocess”. I enkäten

ställdes några frågor om nätverk, information och rekrytering. Det visar sig att dubbelt så stor andel män, 14 procent är kommunrepresentanter i formella partnerskap mot 7 procent kvinnor. Det beror inte på att kvinnorna saknar information om dessa partnerskap, en större andel kvinnor uppger att de fått sådan information. När det gäller innehållet i partnerskapet är det enbart män som ingår i de ”tunga” partnerskapet som rör regionalt samarbete, kommunförbund och kommunalt samarbete medan kvinnorna ingår i nätverk som rör sociala frågor. På den direkta frågan till de kvinnliga politikerna om de ingick i någon annan form av nätverk som inte bara kan räknas till de stora, tunga partnerskapen visade det sig att 47 procent av de kvinnliga politikerna faktiskt anger att de ingår i ett nätverk. Bland dem som ingår i ett nätverk är knappt hälften och drygt hälften av nätverken som är kvinnodominerade i Bumstad respektive Närstad. Hälften av nätverken i Bumstad är blandade och en tredjedel i Närstad. Nio procent ingår i mer informella nätverk som domineras av män. Att Närstads kvinnor i högre grad (57 procent) ingår i kvinnodominerade nätverk än Bumstads kvinnor (40 procent) kan beror på att kvinnorna av tradition har en starkare ställning i politiken i Närstad.

### **13. Tystnadens kultur ett problem oberoende av organisation**

I Österköping finns en hel del problem med den interna demokratin och en kritik har börjat framföras om att maktkoncentrationen helt enkelt är förödande för kommunens utveckling och framtid, särskilt när det gäller om man ska kunna rekrytera nya fritidspolitiker. I kommunen finns en ”stark man” i ledningen och han beskrivs som kompetent och driftig med ett stort nätverk både regionalt och centralt. Inom kommunen finns delade meningar om hur positivt det är med detta starka ledarskap, några menar att det är positivt och kommer kommunen till godo medan andra ser att i vissa ärenden kan både partiet och vissa tjänstemän bli överkörda. Kommunstyrelsen har en mycket stark roll, består av arvoderade politiker som också har uppdrag som ordförande i de olika nämnderna. Trots att en majoritet av ledamöterna i fullmäktige är kvinnor och en jämn könsfördelning i kommunstyrelsen upplevs kommunen som

mycket mansdominerad. Bland de tio förvaltningscheferna finns en kvinna och ordförande och vice ordförande posterna innehas av män. I intervjuerna framkommer flera beskrivningar av hur kvinnliga ledamöter måste vara bättre förberedda än män när de yttrar sig eller driver en fråga och hur det förekommer öppet raljerande eller åsidosättande av kvinnliga politiker, både från tjänstemanna- och politikerhåll. Ett särskilt nätverk bland kvinnliga politiker har nu bildats i en nämnd, nätverket är tvärpolitiskt och syftet är att skapa ett ömsesidigt stöd i politikerrollen.

När det gäller uppfattningen om kommunens organisation finns spridda uppfattningar om BUM-modellens förtjänster. Det råder en osäkerhet bland fritidspolitikerna om vad modellen egentligen går ut på och vad man "får lova" att göra och inte göra. Bland de mer insatta kritikerna menar man att modellen i sig är omöjlig, det går inte skilja på politik och förvaltning åt på detta sätt. Förespråkarna menar att det är lättare att sätta ramar och mål utan att fastna i detaljer och att den gjort det möjligt att ha en mer sektorsövergripande organisation. De menar även att modellen kanske inte är perfekt som den fungerar idag men den kan förbättras. Det är särskilt bland fritidspolitikerna som upplevelsen av att modellen inte är bra är stark. Den starkaste anhängaren av modellen är kommunens "starke man" som inte ser någon anledning till att överge den. När det gäller öppenhet och diskussionsklimat finns det en hel del att önska i kommunen, många berättar i intervjuerna att det finns en försiktighet att uttala sig kritiskt och att man lätt kan få uppleva negativa följdverkningar på olika sätt. I kommentarerna framkommer en genuin oro för att detta är förödande för kommunens utveckling, att organisationen förlorar på att man inte framför kritik när det är befogat. En viss rädsla för att öppet framföra sina synpunkter finns således både hos tjänstemän och hos fritidspolitikerna som kan känna sig mycket nedtryckta i debatter med heltidspolitikerna.

Ett tydligt resultat i intervjuundersökningen av Österköping är att organisation och makt är nära förenade där kvinnorna har lite att säga till om. Organisationsmodellen

är nära förknippad med ett fåtal ledande män och det är mycket svårt för kvinnliga fritidspolitiker som vill se en förändring att komma till tals. Den ”tystnadens kultur” som finns i kommunen gör att det även är svårt att skapa allianser med tjänstemän som kan stödja de kvinnliga politikernas åsikter om behovet av en ändring både vad gäller politisk kultur och organisation.

I Västerköping finns det en betydligt mer splittrad bild när det gäller makt, organisation och könsförhållandet. Kommuindelsnämndsorganisationen börjar upplevas som föråldrad av många inom den kommunala organisationen, både inom förvaltning och politik. Trots att det i intervjuerna egentligen framkommer ett starkt stöd för den organisation som nu ”satt sig” driver förnyarna på och påpekar att reformen urholkats, att styrningen inte fungerar som man tänkt sig och att det är dags att övergå till något annat. I denna kommun finns en mängd olika aktörer som drar delvis åt lite olika håll och kommunen kan beskrivas som en ”multiorganisation” där olika delar lever delvis sitt eget liv. Att kommundelsnämnderna, både när det gäller chefer och ordförande, börjar betraktas som lite väl starka i relation till kommunstyrelse framkommer i flera intervjuer där man beskriver en konflikt som uppstått i samband med ett förslag som i hög grad påverkar kommundelarnas verksamhet. Att kommundelarna på olika sätt förespråkas av kvinnor framkommer i intervjuer med både tjänstemän och politiker, man ser att den relativa närheten och kunskapen om verksamheten som finns i kommundelen gör att det blir betydligt mer lättarbetat. De kvinnliga enhetscheferna uppskattar denna närhet till både politiker och chefstjänstemän. I denna kommun finns det vissa generationsskillnader mellan kvinnliga politiker på nämndnivå, de unga politikerna visar sig både i språkbruk och tänkesätt ha anammat nya idéer om den aktive medborgaren, brukarstyrelser och säger sig i ett fall vara allergiskt emot ett ord som ”service”. Hon tycks mena att det står för en krävande kommuninnevånarroll där man bara vill ha en massa service utan att vara beredd att ta eget ansvar. Här finns det olika synsätt beroende på vilket perspektiv man har bland kvinnorna. För några chefer inom social- och äldreomsorg

är det inte lika självklart att förvänta sig aktivitet från anhöriga som under många år vårdat anhöriga och äntligen fått en plats i handikappboende eller äldreomsorg för den de vårdat. De menar att det närmast är cyniskt att förvänta sig att de med liv och lust ska ta del av den verksamhet som de äntligen känner att de kan förlita sig på ”sköts av kommunen”. Även när det gäller det som ofta kallas de ”skenande kostnaderna” för äldreomsorgen finns olikheter mellan de yngre kvinnliga nämndpolitikerna, kvinnliga politiker på central nivå å ena sidan och äldre, kvinnliga nämndpolitiker och enhetschefer å andra sidan. Det handlar om olika nivåer att närma sig problemen på där de senare på ett mycket konkret sätt redovisar vad det är som gör att kostnaderna inte låter sig styras, t ex att gruppen äldre som är döende ökat betydligt och att de behöver ha ett vak vid sin sida för att inte behöva dö ensamma när vakande anhöriga saknas.

I kommunens finns också ett antal ”utvecklare” som är både kvinnor och män. Dessa tjänstemän har ingen fast förankring som chefer eller direkt koppling till en viss förvaltning utan tycks ”flyta omkring” i olika projekt. Deras språkbruk är mycket speciellt och tyder på en stark gemensam identitet när det gäller nya idéer i organisationsutveckling. Inom olika områden tillsätts olika grupper för vissa ändamål och enhetscheferna kallas att ingå i dessa grupper, mandat och syfte med dessa grupper tycks ibland vara oklara men utvecklarna uttrycker en stark entusiasm inför sitt arbete. I sina synsätt på målstyrning har politikerna en klart pragmatisk syn och det är helt klart att man tillämpar det nya synsättet att mycket kan lösas genom gott samarbete och god kommunikation. De tvekar inte att gå in och styra när de anser att det är befogat. På kommundelsnämnsnivå tycks detta synsätt fungera utan större problem, både chefer och politiker vittnar om att man har ett gott och prestigelöst samarbete där man lärt sig att hantera hur olika frågor bör behandlas och att samtal där osäkerhet råder. På central nivå ser det annorlunda ut, där finns en irritation över att Västerköpings starke man, kommunstyrelsens ordförande, plötsligt kan gå in och ”rycka i ” det som anses vara en förvaltningsfråga.

När det gäller ekonomi så anger både enhetschefer, kommundelschefer och ordförande att oerhört mycket arbete ägnas åt ekonomi, utbildning i ekonomi och att förstå ekonomin. Det tar mycket kraft i verksamheten eftersom det råder olika ekonomisystem, olika principer för redovisning och trots ambitioner har man fortfarande inte fått en ordentlig samordning när det gäller ekonomiska rutiner. Även i denna kommun har man problem med ”tystnadens kultur” och att detta inte behöver vara något som förstärks av manliga ledare är uppenbart. I denna kommun finns ”starka ledare” som är kvinnor och som på olika sätt visar sitt missnöje med avvikande åsikter. De tjänstemän som vågat leva upp till en självständig roll som förvaltningschef har ett ansvarsområde som är tydligt reglerat i lag och där chefsrollen är förknippad med en expert- och professionsroll. Men det kostar på en del civilkurage och i kommentarerna nämns att den aktuella chefen kan bli ”väldigt arg” när man visar sig ha alltför självständiga åsikter. För de tjänstemän som befinner sig mer i de ”inre cirkelarna” är de svårare att upprätthålla en autonomi, av intervjusvaren framkommer att det finns en hel del brister i öppenheten i samtalsklimatet och det gäller både män och kvinnor.

#### **14. Att sitta i mellanposition - mellancheferna**

Mellancheferna är en ny stor grupp som rekryterats under 1990-talet i samband med de stora omorganisationerna i svenska kommuner. Det har inneburit att könsfördelningen bland kommunala chefer förändrats väsentligt och att en stor grupp kvinnor nu fått möjlighet att ta steget in i en ledarskapsposition. Ofta är dessa kvinnor internt rekryterade från verksamheten vilket kan innebära både en fördel och en nackdel i det nya arbetet. I en studie av mellanchefernas situation valde vi att använda oss av två metoder. Under två veckors tid fick ett 20-tal chefer (mellanchefer och första linjens) inom äldreomsorg och socialtjänst föra detaljerade dagböcker över sin tidsanvändning. Majoriten var kvinnor och endast tre män ingick i gruppen.

Dessutom deltog de i temagrupperdiskussioner som bandades men där vi som forskare inte var närvarande. De var ombedda att samtala omkring vissa givna temata såsom stress, relation till överordnade och underordnade samt förhållandet till de förtroendevalda.

En analys av dagböckerna visar att en mycket stor del av arbetstiden användes till att närvara vid olika möten. Tillfälliga arbetsgrupper, utvecklingsgrupper, samverkansgrupper, nämndsammanträden och liknande tog upp huvudparten av deras tid. I sina skriftliga kommentarer återkom synpunkten att dessa möten upplevdes som att de tog alltför mycket tid för det som man egentligen önskade att prioritera, nämligen möten med och ledning av den egna personalen och tid till själva kärnverksamheten. Den ständiga frånvaron och missnöjet från personalen med en ofta frånvarande chef upplevdes som en klar belastning. Helt uppenbart var att de flesta kände en vanmakt över att inte ha kontroll över sin egen tid och att man ofta fick ta till övertidsarbete för att klara de administrativa uppgifter som behövde utföras. I gruppamtalen framkom funderingar om alla dessa möten verkligen var nödvändiga och ett skäl till att man ifrågasatte denna mötesverksamhet var oklarheten om vad som var mötenas karaktär. Vilken befogenhet och mandat hade man att fatta vissa beslut på möten av samrådskaraktär, ibland kunde överenskommelser rivas upp av överordnade chefer, mycket tid kunde gå åt till planering som sedan inte var möjligt att verkställa.

Oförmågan att ha kontroll över sin egen tid sågs som ett individuellt problem och egentligen som ett tecken på att man inte klarade av att prioritera och styra sin tid på det sätt som man lärt sig ”på kurs”. Det innebar också att det inte fanns så stora möjligheter att söka stöd i omgivningen eftersom man ogärna ville erkänna ett misslyckande som ledare. I gruppamtalen framkom lite olika förhållningsätt till detta dilemma. Vissa deltagare framhärddade i att det gällde att lära sig att sätta gränser och att helt enkelt gå hem när klockan var fem. Här uppstod en livlig diskussion om vad



man då gör med arbetsuppgifter som är ojorda och som helt enkelt måste utföras där några deltagare menade att man inte kan strunta i att sköta sitt arbete även om det innebär mycket övertid.

I gruppsamtalen framkommer att de flesta har en ambition att strukturera sin arbetstid och frilägga vissa tider för administrativt arbete. Ett stort problem är då att det inom både äldreomsorgen och socialtjänsten ibland uppstår akuta situationer som behöver lösas och där man upplever att det finns en borte gräns för hur mycket ansvar man kan och bör lägga över på personalen som söker stöd i sitt arbete. Anhöriga som upplever att en situation är besvärlig har rätt till ett gott bemötande och vissa frågor är det helt enkelt enhetschefens sak att ta ställning till. Människor som känner oro kan ha svårt att vänta ett antal dagar på att få besked. Något som återkommer både i de skriftliga och muntliga kommentarerna är det dåliga samvetet gentemot personalen, särskilt inom äldreomsorgen. Den återkommande frånvaron för att delta i olika möten gör att man är väl medveten om att personalen inte är helt nöjd med det som upplevs som en osynlig chef och som en kompenstationstillåter man sig att bli avbruten. Detta kan ses även som en strategi att bevara goda relationer och att man försöker leva upp till kravet på att ge feedback, bekräftelse och ett personligt bemötanden, något som den mer relationsorienterade kvinnliga personalen önskar sig. I en mängd studier som behandlar kön och arbetsliv framkommer att relationer på kvinnodominerade arbetsplatser utformas på ett annat sätt än på mansdominerade arbetsplatser och detta behov av en viss närhet från personalens sida är ett dilemma för cheferna (Lindgren 1992, Åberg 2001 ) Återigen behöver detta behov inte tolkas som ett tecken på osjälvständighet eller oförmåga att ta på sig delegerat ansvar utan det är helt enkelt olika sätt för samhandling och samspel som utgör en del av arbetsplatsens ”kitt”.

**”Många samtal per telefon svårt att kunna göra något helt då man hela tiden blir avbruten av telefon eller personal som tittar in för att fråga något. Känner att jag haft för lite tid till personalen den senaste tiden /.../ känns som att man aldrig gör något på djupet utan att man**

**får göra snabba lösningar för att hinna och orka. Detta leder till att man i slutändan får mera arbete.”**

Men det kan även vara en fråga om att ansvar som borde ligga någon annanstans hamnar på chefens bord men där situationen är svår att reda ut. Känslan av att inte ha kontroll över sin egen tid blir då stark.

**”Detta borde någon annan göra, hopplös förmiddag, fick bara gå från det ena till det andra. Är min tid andras egendom?”**

Förmågan att delegera arbetsuppgifter är något som betonas på många ledarskapsutbildningar och där kvinnors oförmåga att göra detta framstår som ett problem och brist i ledarskapet. I gruppsamtalen framkommer att deltagarna är medvetena om att det ibland existerar olika förhållningsätt och beteenden bland kvinnor och män. Utifrån en norm om det effektiva ledarskapet är det kvinnorna som gör fel när de tar på sig för mycket uppgifter. De faller enligt detta synsätt in i en traditionell mammaroll och tar på sig mer ansvar än de borde göra istället för att låta sin personal utvecklas och ta ett större ansvar. Ett utdrag ur gruppsamtalen visar att man är inte helt omedveten om detta dilemma.

**A: Det här med delegering tänker jag på.....är vi sämre på det än män....**

**B: Vi tar väl på oss mer uppgifter, ja men det fixar vi...det ordnar jag.....**

**C: Ja det tycker jag**

**D: Alldeles för mycket**

Av ovanstående kommentarer kan vi utläsa att jämförelsen är med det manliga ledarskapet och att det är det manliga som är normen. Ingen av deltagarna skulle kunna tänka sig att vända på problemet och fråga sig om män är duktigare på att

smita ifrån sina arbetsuppgifter eller låta någon underordnad utföra det som man borde ta ansvar för själv. Vi kan även i ovanstående samtal utläsa att det finns en viss självironi omkring tendensen att vilja ställa upp i tid och otid ”det fixar jag, det ordnar jag”. Alltså finns det en tydlig känsla av att det man gör är fel och att det borde se annorlunda ut. Inom norsk kvinnoforskning infördes redan i slutet av 1970-talet begreppen ansvarsrationalitet och omsorgsrationalitet för att beskriva kvinnors agerande inom både äldreomsorg och industriarbete där de avvek från den manliga normen genom att ”göra mer” än de behövde (se Hedlund 1996). Denna form av rationalitet har sin grund i kvinnors underordning där omsorgen om andra människors väl och ve går före den egna. Det paradoxala är att för verksamheten eller organisationen var denna rationalitet viktig, äldreomsorgspersonal som gjorde ”lite extra” förhindrade senilitet och depressioner hos de äldre och kvinnor i industrin var inblandade i färre olyckor och hade mindre slitage på verktyg och maskiner än män vilket minskade kostnaderna för företaget och samhället. Bakom självironin i ”det fixar vi, det ordnar jag” finns således frågor som både berör kvinnors underordning i betydelsen en ovilja att ställa krav, att ta plats och begära men också en insikt i att uppgifterna måste utföras av någon och jag tar ett ansvar för att det blir gjort. Att se på denna ansvarsrationalitet som något annat än enbart irrationellt beteende menar vi är en viktig fråga att belysa. De uppgifter det handlar om kan inte förbli utförda i arbeten som handlar om vård och omsorg om kvaliteten ska bestå, frågan blir då vem som ska utföra dem. En liknelse kan göras med ansvarsfördelningen i många parförhållanden, om en man väljer att vara frånvarande och försumma sina barn är kvinnan nödd och tvungen att ta ett större ansvar för barnen och detta beslut kan rimligen inte anses vara klandervärt. (Vi bortser här från frågan om vem som har ansvar för att förändra mannens beteende, han själv eller hustrun).

För mellancheferna är det alltså inte bara en fråga om oförmåga att släppa ifrån sig ansvar, deras problem är att de vill ha en känsla av att de överlämnar ansvar till någon

som har förmåga att klara uppgiften. Ansvarsrationaliten gör att de ogärna ”delegerar i blindo” oavsett vad de lärt sig om delegation på ledarskapsutbildningar.

**Ibland känner jag att jag har ingen att delegera till ...vem skulle det vara... Sen tycker jag det är rätt så stort omkring en...Känner jag att ska jag delegera till den personen...herre gud....**

**B: De går ju redan på knäna... och har jättemycket jobb att göra  
/.../**

**B: Har du nån gång ställt den motfrågan....till vem ska jag delegera**

**A: Det är självklart...det är till**

**C: Vårdpersonal**

**A: Omvårdnadspersonal.... dom ska ju töjas hur mycket som helst...kan man ju känna ibland**

I det här samtalet kan vi se att mellancheferna inte nöjer sig med att vara självvironiska eller att lägga skuld på sig själva, de ser att det är inte bara en fråga om det individuella ledarskapet utan också en fråga om strukturella förhållanden som är svåra att råda över. Personalbrist, nedskärningar av resurser och utökade arbetsuppgifter gör att man upplever att verksamheten närmar sig en smärtgräns. I formuleringen ”har du någon gång ställt den motfrågan?” kan vi se en antydning till att inte acceptera det tolkningsföreträde som säger att kvinnliga chefer har en alltför stor arbetsbörda för att de organiserar sitt arbete på fel sätt. Frågan blir då om det är möjligt att föra in detta motstånd i den kommunala organisationen?

Det framkommer både i gruppsamtalen och de skriftliga kommentarerna till dagböckerna en uppgivenhet inför att företräda ”en annan värld”. Det är en värd som består av omsorg om människor, erfarenhet och kunskap som bygger på kontinuitet och varaktiga relationer både inom personal-gruppen och mellan personal och boende/patienter/klienter. Det handlar om en kompetens som inte lever upp till alla slagord om förnyelse och förändring på ett yttre plan som är väl synligt för den

oinvigde. I det "lilla" sker emellertid hela tiden processer och förnyelse och en ständig utveckling där flexibiliteten är stor. I Davies (1996) studie av kompetens och arbete inom barnomsorgen undersöks i detalj hur personalens professionalitet är omfattande men också hur svårt det är få gehör för dess behov av kontinuitet och stabilitet som en förutsättning för att det ständiga erfarenhetsutbytet (som är en viktig del av kompetensutvecklingen) ska kunna fortgå. När vi kallar citatet "har du själv nån gång ställt den motfrågan.. till vem ska jag delegera" som ett uttryck för motstånd är det hänvisning till Maud Eduards bok "Förbjuden handling" där hon analyserar kvinnors motstånd mot manlig överordning. Hon menar att det är viktigt att fånga kvinnors handlandenär de tar sig rätten att formulera vad som är själva problemet.

Det är uppenbart att mellancheferna känner sig utsatta i mötet med överordnade chefer och politiker. Deras auktoritet är inte självklar och det tycks bero på att de i kombinationen att vara kvinna med fel språkbruk helt enkelt inte blir lyssnade på. De ger uttryck för att män med större förkärlek använder det språk som blivit "modernt" i svenska kommuner under 90-talet men att det också finns en naturlig auktoriet och självklarhet i männens agerande som blir svår att bemöta när man själv inte talar "i siffror".

**A. Det är pojkarnas värld och sen är det männens värld och så här är det säger dom. Men en kvinnlig ledare måste mera beskriva vad hon menar, hur hon tolkar det ifrågasätts på ett annat sätt, hon måste ta plats, man måste kvantifiera på nåt vis för att bli hörd. Våra verksamheter är väldigt mycket social omsorgsverksamhet där det inte går att visa .mått på relationsarbete till exempel. Jag har funderat kring det där. att det är så likt vardagslivet mycket av det vi gör i våra verksamheter att det blir kvinnodominans och jag kan känna att man i de här större mötena där alla är representerade, där både män och kvinnor är med att det är svårt att nå fram då.**

Att det finns ett motstånd bland de kvinnliga mellancheferna mot att acceptera den "företagisering" av svenska kommuner som många forskare, särskilt i företagsekonomi varnat för, framkommer i gruppsamtalen. De använder ett språkbruk som "ekonomism" och "tolkningsföreträde" och här finns inga tecken på att de anlägger en individperspektiv, ingen av dem talar i termer av att de saknar kunskap i ekonomi eller beklagar att de inte kan föredra sina ärenden på rätt sätt. Istället uttrycks en ilska över att inte bli tagna på allvar, att deras kunskaper ses som ett "privat engagemang" istället för en fråga om professionella bedömningar och konflikter om prioriteringar. Ilskan beror delvis på att manliga kolleger inte möter samma ifrågasättande vilket de manliga deltagarna i gruppsamtalen instämmer i.

**"Män har en förmåga att tolka olika saker väldigt snabbt och sen föra ut det och det ifrågasätts inte lika mycket som om en kvinna gör ett tolkningsföreträde. Det är ekonomismen som har det, alltså det är det manliga sättet att se på verksamheterna. Det kvantifierbara som har tolkningsföreträde tycker jag när det handlar om prioriteringar till exempel".**

**"Det där kan man mycket väl känna på nämndmöten. Man blir inte trodd på nåt sätt även om man har mer kunskap än vad lekmannen som sitter i nämnden har, men det bottnar sig i ekonomisk styrning och där kommer det väl från privata delen som de har tagit över mycket tycker jag inom det offentliga".**

**"Men det går inte att kvantifiera, du kan inte beskriva i ekonomiska termer vad en relation kostar alltså. En tillitsfull relation som kan bygga vidare i ett framgångsrikt rehabiliteringsarbete som vi gör i hemtjänsten. Allt det här går inte att beskriva och det går inte att kostnadssätta heller. Det gör faktiskt inte det och då är det inte värt nåt va. För jag får ingen budget för det. Och det här med rehabiliterin och förebyggande, du kan ju aldrig säga hur det skulle ha blivit om du inte hade gjort det".**

Kostnaderna för äldreomsorgen är ett stort bekymmer för många kommuner och oron för hur man ska klara budgeten gör att ett språkbruk breder ut sig om de "skenade

kostnaderna” och ”åldringsexplosion”. De kvinnliga mellancheferna ser inget ohämmat resursslöseri i sin verksamhet, tvärtom har de ansträngt sig för att hålla kostnaderna nere och de tar inte på sig skuld känslor för de ökade kostnaderna trots att härskartekniken ”skuld och skam” (se Hedlund 1996) riktas mot äldreomsorgen och dess kvinnliga chefer generellt. I en skriftlig kommentar i sin dagbok skriver en av cheferna efter ett sammanträde:

**”Eftersnacket obehagligt. Känner mig kränkt å personalens vägnar. Vilket språk skulle ge framgång?” (om nästa sammanträde) ”Ingen verklighetsanknytning, bara babbel. Borde lyssna på oss som faktiskt jobbar med detta.”**

Det är inte bara i relation till överordnade och politiker som mellancheferna ser att det råder olika villkor för kvinnor och män. Det gäller också i relationen till de underordnade, vårdpersonalen. En illustration till detta är personalens olika beteende gentemot två chefer som arbetar på samma arbetsplats och har tjänsterum bredvid varandra. Det beskrivs i gruppsamtalen och det framkommer att det ser olika ut vid besöken i de två tjänsterummen. Den kvinnliga chefen får ta emot personalen när de har privata problem, de går inte alls till den manlige chefen med såna frågor. Återigen står den kvinnlige chefen i ett dilemma, att lyssna och att ge råd och stöd kan förebygga ohälsa och sjukskrivning samtidigt som det tar tid från hennes ”egentliga arbetsuppgifter”. I samtalet sägs inget om att mannen avlastar henne som kompensation för den tid som hon ger till personalen utan händelserna kan tolkas som att personalen ”stör” henne på ett annat sätt och att hon låter sig störas medan han klarar att hålla en sund distans. Återigen är det en manlig norm som råder, ingen tycks ha i åtanke att formulera situationen så att han försummat att bygga upp ett förtroende hos personalen som gör att de känner att de vågar komma med sina svårigheter även till honom.

## **15. Konceptkonstruktörerna – en ny fas för konsulterna**

Att konsulter fått en alltmer framträdande roll i skapandet av nya idéer om organisation i offentlig förvaltning har påpekats av flera forskare (Lindgren 1999, Montin 2002, Røvik 2000). Betecknande för utvecklingen är den snabba spridningen av olika ”recept”, dess relativt korta varaktighet, bristen på dokumenterade resultat, global spridning och en koppling till en ny våg av individualism under 1980-talet. För att ett organisationsrecept ska nå en framgång och stor spridning är det vissa kriterier som bör vara uppfyllda. Det bör associeras till framgång och effektivitet, ha en social auktoritet via en koppling till framgångsrika personer eller organisationer, och representera en ständig förnyelse och förändring som en rörelse mot ständigt högre utvecklingsnivåer. Vissa forskare betonar ett rationellt-instrumentellt perspektiv där gemensamma, sammanbindande idéer är att organisationens legitimitet grundas på dess förmåga att vara effektiva i sina beslut liksom produktion av varor eller tjänster. Andra forskare framhåller istället att nya organisationsidéer bör ses som meningsbärande symboler där egentligen socialt konstruerade normer för ”bra” organisering uppfattas som yttre, objektiva och givna villkor (Røvik 2000 s 30-35). I sin studie av moderna organisationsidéer finner Røvik (ibid) att det existerar en rad framgångsmyter som vilar mer på prat och anekdoter om framgång än på dokumenterad utvärdering. De koncept som sprids framställs som nyskapelser och uppfinningar som utförts av starka individer. Konceptentreprenörerna är inte företagsledare som prövat och felat sig fram till insikter i den egna verksamheten eller forskare som har utvecklat konceptet på vetenskaplig grund. De består istället av konsulter, rådgivare när det gäller organisation och ledarskap med bred erfarenhet från konsultuppdrag och en ovanligt väl utvecklad förmåga att uttrycka sig i skrift. Ofta signaleras en anknytning till forskning genom akademiska titlar och till universitet där de fått sin skolning, det Røvik (2000) kallar vetenskapliggörande, som en viktig förutsättning för auktoritet. På så sätt kombineras två auktoritetsroller, forskarens och praktikerns d v s en rådgivare som har praktiskt erfarenhet bakom sina råd. (Røvik 2000 s 73).



De fyra konsulter som intervjuats i denna studie uppvisar alla de kännetecken som beskrivs av Røvik (2000) i hans beskrivning av konceptentreprenörerna. De har alla en anknytning till forskarvärlden, i två fall doktorsexamen, ett fall forskarutbildning och i det fjärde fallet samarbete med forskare på fältet. De har alla en lång erfarenhet som konsulter vilket utgör en viktig grund för deras auktoritet. De fyra konsulterna har lite olika profil i den meningen att de två kvinnorna har en dokumenterad erfarenhet av arbete med kvinnor och ledarskap, i det ena fallet även som ansvarig för ett större projekt i syfte att integrera ett genusperspektiv i organisationens olika verksamhetsgrenar. De har även lite olika profil när det gäller hur de argumenterar för sina ståndpunkter, tre av konsulterna är mycket generella i sina utsagor medan den tredje tar en klar och tydlig utgångspunkt i hänvisningar till lagstiftning, riksdags- och regeringsbeslut och existerande regelverk på området. De tre förstnämnda konsulterna är helt uppenbart trendkänsliga och väl medvetena om vad som börjar vara passé liksom behovet av förnyelse inom sitt område. De hänvisar i sitt språkbruk till logiker, framgångsfaktorer, managerna, värdestyrning, förändringsprocess, omvärldsanalys.

De tre trendkänsliga konsulterna erkänner gärna att de genomgått en läroprocess och numera omprövat den alltför överdrivna idealiseringen av näringslivet som inspiratör för den offentliga sektor. För två av dem tycks det vara viktigt att markera att man nu bytt ståndpunkt och gjort nya upptäckter, att visa att man ”hänger med” i den kritik som riktats mot New Public Management trenden i svenska kommuner. De betonar alla att offentlig verksamhet aldrig kan jämföras med det privata näringslivet och två av dem har också börjat ompröva den strikta betoningen på en renodling av politikernas och tjänstemännens roller. Två av konsulterna ger uttryck för en viss cynism i sina kommentarer över gjorda erfarenheter, misstag eller kännedom om vissa ”gurus” som visat sig vara riktiga bluffmakare.

**”Ja, så var det målstyrning, sen blev ju coaching väldigt populärt under en period och sen var det den där galningen NN som var populär och det visade sig att han hade bluffat, hans excellenta företag hade havererat i stort sett allihop. Då säger NN att glöm allt jag har sagt, lyssna på det här istället. Ja, säger alla (skratt) och alla går i flock och det är svårt att veta om man är offentlig eller privat chef, alla går ju i flocken. Det är ingen skillnad på kvinnor och män. Du ska platsa i gänget, du ska ha sjysta snacket och har du inte det så är du inte up.-to-date. Taggad heter det idag, då är du inte taggad.”**

Det finns en klar medvetenhet om det som Røvik (2000) kallar spridningen av organisationsrecept och att man också som konsult är tvungen att anpassa sig till de senaste trenderna för att få några nya uppdrag.

**”Det är tidsandan som bestämmer, vad som är inne, alla chefer leker samma lek. Alla organisationsmänniskor alltså, de som kan styra genom att de beställer utbildning, man märker på snacket att de köper liksom hela tiden det allra senaste”.**

Men konsulterna är också med och påverkar utvecklingen genom att introducera nya tänkesätt, ibland i samspel med beställaren och ibland genom att ”smyga in” inslag som man anser vara viktiga nyheter oberoende av om beställaren uttryckligen önskat detta. I intervjuerna framkommer vissa olikheter i de fyra konsulternas inställning till uppdragsgivare och nya idéer. En av dem utför fortfarande uppdrag i enlighet med 90-talets diskurs om målstyrning, beställar-utförar modell och renodling av politiker och tjänstemanna roll, en trend som som även haft kopplingar till den strikta ekonomistyrning som präglat svenska kommuner. Att ”ekonomismen” och den starka managementvågen börjar bli omodern på 2000-talet är emellertid helt uppenbart enligt konsulternas omdöme.

**”Svenska kommuner har ju den hårdaste ekonomistyrningen i Europa och det har ju inte gjort att ekonom blivit bättre under 90-talet. Kommunernas ekonomiska kris löser man inte via en sån styrning , det handlar ju om stora strukturproblem. Nej, en övertro på ekonomiska styrmodeller är ingen lösning”.**

**”Den perioden är nog över nu ja, därför att man pratar nu om anorektiska organisationer, så man börjar inse att det här har sitt pris och sen har man ju åldringsvården att tänka på”.**

**”Alltså en ny insikt om att det gäller speciella förutsättningar för den offentliga verksamheten, den bedrivs utifrån de behov som finns hos folket och dess mandat är också given från folket. Därför så tror jag, inte bara tror, jag vet, att man har blivit mer försiktig med att använda generaliserande begrepp som kund på allt möjligt. Ibland är det ju klockrent att det handlar om kund men numer är vi väldigt försiktiga med att applicera det begreppet på medborgare och väljare”.**

**”När vi behandlar ledarskap i politiskt styrda organisationer så märker vi ju den frustration som finns ute i landets kommuner över vad ska man säga, den lite militaristiska målstyrningen, när den blir nästan extrem. Det har ju framförallt skapat en väldigt stark frustration hos väldigt många förtroendevalda. Det ligger väl i själen nästan va att få ökat utrymme hos professionen och så har det blivit förvirring i det politiska systemet”.**

Att den senaste vågen inom ledarskapsutvecklingen som betonar kommunikation och process i upplevelsebaserade utbildningar kan gynna rekryteringen av kvinnliga chefer är konsulterna överens om. De anser att deras kurser fungerar väl, i ett fall behandlas frågan om kvinnligt och manligt ledarskap explicit och i två fall behandlas det mer indirekt.

**”Vårt program betonar ju det vi kallar det personliga ledarskapet och dess betydelse, dess allt större betydelse för det kommunala ledarskapet, det må gälla politik eller förvaltning. Det vi undan för undan ser i programmet är att de här kvaliteterna som erfordras dom finns representerade hos kvinnliga ledare i högre grad än hos manliga ledare och det i sig tycker jag har lett till åtminstone små stänk av ökad självkänsla och lite rakare ryggare hos kvinnor som deltagit och faktiskt också hos de kvinnliga politiker som besökt oss. Så där kanske vi ändå bidrar i nåt litet hörn till att stärka kvinnors ledarskap. Det är inte mycket av fajt på våra kurser utan lärande och reflekterande och det kan nog stärka deltagarna och därigenom deras medarbetare”.**

Det råder hos de tre ”trendkänsliga” konsulterna en viss försiktighet inför att peka ut mäns beteende som ett problem. Maud Eduards (2001) finner i boken Förbjuden handling att det fortfarande är tabu att peka ut män som grupp och att den norm som råder i politik och arbetsliv förordar harmoni mellan könen vilket gör det svårt att peka ut dominansrelationer eller orättvisor. På de upplevelsebaserade utbildningarna är det viktigt att behålla en förtrolig och positiv stämning och vissa ämnen behandlas därför med försiktighet. De tre konsulterna ser inga särskilt i relationen mellan kvinnliga och manliga chefer i förvaltningen eller topp-politiker utan anser hur relationer utformas är individuellt och att de problem som lyfts fram på kurserna är allmängiltiga för chefer i allmänhet. När de resonerar är det i termer av skillnader vilket kan tolkas som att kvinnorna inte avviker från en manlig norm. Det förklaras med att chefer och ledande politiker formas och stöps i samma slev.

**”Nej, faktiskt inte på ett dominerande sätt. Systemen formar kommunchefer och förvaltningschefer, precis som kommunalråd och nämndordföränderoller formar kvinnorna och männen så pass att jag kan inte se någon särskild skillnad”.**

**”Jag har inte tänkt så mycket på det, mer än att det blir bättre grupprocesser när det är fifty-fifty. Då blir det klart bäst alltså. Utan det här är starka och duktiga och verbala människor, det är i stort sett alla i hela gruppen”.**

Lite längre fram i intervjuerna kommer spridda, spontana reflektioner om svårigheter att bryta ett dominerande mönster. De svårigheter eller konflikter som kommer fram under utbildningarna betraktas och behandlas främst som en fråga om kommunikation.

**”Jag har ju stött på att kvinnliga chefer haft svårt med manliga politiker, det har jag gjort. Jag kan väl passa på och säga då att jag ser, alltså då med manliga förvalningschefer, manliga kommunchefer och kvinnliga kommunalråd ännu större svårigheter. Där ser jag att man har svårt att nå varandra. Det är ju svårare att styra för dem, det är ju i och med att det är svårt att hitta varandra så går man förbi varandra eller man kommunicerar förbi varandra”.**

**”Egentligen finns det inga svårigheter som inte går att lösa med bättre kommunikation, nej, jag ser inte att det finns någon bortre gräns för vad man kan lösa med god kommunikation”.**

För den fjärde konsulten råder det däremot ingen tveksamhet om hur förhållandet mellan kvinnor och män och ledarskap kan angripas. Det handlar om att ha en analys som kartlägger maktförhållanden, utbilda männen i vad som enligt svensk lagstiftning och statsmakternas intentioner är deras skyldighet vad gäller jämställdhet i förvaltningen och att träna kvinnor i strategiskt handlande som inbegriper konsten att skapa allianser.

**”Ett problem är ju att kvinnor som känner sig nedtryckta ofta är mycket arga och de blir känslolösa och det vänds emot dem. Det är viktigt att de får redskap hur de ska hantera sina känslor, att de får bekräftelse på att det de utsatts för är något som existerar i vårt samhälle. Jag försöker stötta dem i att bli mer strategiska, att påverka där det går att påverka och gå förbi bromsklossarna. Så visst är det ibland en fråga om kommunikation”.**

För denna konsult är stämningen inte alltid harmonisk i de blandade grupperna och hon utsätts ibland för provokationer och påhopp från uppretade män och ibland från vissa kvinnor.

**”Jag har tränat mig i att hantera det klokt. Det är ju inte mina personliga åsikter jag framför, jämställdhet är ju något som arbetsgivare är ålagda att arbeta med precis som miljöfrågor och annat. Men ibland får jag gå gym efteråt för att få utlopp för ilskan”.**

Ett individperspektiv råder också i de kursavsnitt som behandlar hemförhållanden på kurserna. Det betonas att en god ledare bör utveckla en förmåga att också styra över sitt privatliv och det synsättet utgör en del av kursens uppläggning. Här är det naturligt att kvinnors och mäns olika villkor kommer in och det är konsulterna väl medvetna om. Synsättet innebär att ledaren/chefen bättre kan hjälpa personalen att finna en balans i livet mellan hem och arbete om man själv genomgått en personlig utveckling där en bättre balans skapats. Det språkbruk som används är könsneutralt även om den ökade ohälsan bland kvinnliga personal finns som en antydd bakgrund.

**”Och du måste lära känna dig själv innan du lär känna andra. Det är viktigt att hjälpa våra medarbetare och ska du leda andra måste du leda ditt eget liv och då kommer ju könsskillnaderna in för ofta är det ju så att kvinnor har vid sidan av sitt arbete andra åtaganden i traditionella könsroller som gör att den här balansen är svår att uppnå för dem”.**

En av konsulterna gör sin egen tolkning av individperspektivet till att det är orealistiskt att förvänta sig att en majoritet av de anställda ska minska sina åtaganden utanför arbetet för att orka med ett krävande vårdarbete. Han tycks mena att olikheter i livsstil inte bara behöver ses som en fråga om föråldrade könsroller utan att det också kan vara ett val som delvis grundas på klasstillhörighet. En sådan analys görs av Lindgren (1992) i en studie av vårdpersonal där hon finner att den s k medarbetarkulturen är en medelklasskultur som bygger på att förverkligande i arbetslivet prioriteras.

**”Om jag jobbar på ett vårdhem och så måste jag köpa hela paketet av nya idéer, annars är jag inte utvecklingsbar. Jag kanske vill ägna min kreativa kraft åt andra saker, åt stickning, min motorcykel eller mina barnbarn. Det här pratas det mycket om på chefskurserna, vad man ska göra med dem som inte vill (gnälligt tonfall). Ja, men varför ska dom vilja. Det är ingen naturlag som säger att alla ska älska sitt arbete så mycket att all kreativitet måste ligga där. Jag säger till cheferna att de måste vara realistiska, sen brukar vi tala om olika livsfaser och att tänka i olikheter bland personalen”.**

Trots att svaren på de direkta frågorna om chefsutbildningarna i allmänhet är könsneutrala och att man betonar att det generellt inte finns något särskilt att kommentera när det gäller förhållandet kvinnor och män uppstår olika reflektioner om en maskulin norm. Det gäller dels benägenheten att ta till sig de nya ledarskapsutbildningarna som betonar personlig utveckling, process och kommunikation istället för 90-talets styrmodeller och dels viljan att på ett ärligt sätt diskutera balansen mellan arbete och hem.

**”Även om vi inte har det som en särskild rubrik så stimulerar vi dem ju att tänka på kvinnliga och manligt ledarskap när de jobbar i grupperna. Vi har ändrat i kursen nu så vi tar upp det redan i början när man behandlar det personliga ledarskapet, vilken utveckling vill man ha. Om jag gör en väldigt grov sammanfattning utav dom resonemangen så handlar**

**det för manliga förvaltnings- och kommunchefer mer om att göra handlingsplaner. Det är ett rakt sätt, det ska sättas upp agendor och göras handlingsplaner. Medan de kvinnliga deltagarna i högre grad pratar om att förändra sitt förhållningssätt och kanske dom lyssnar bättre och så är vi tillbaka till de manliga och kvinnliga mönstrena va?"**

**"Man kanske inte sviker sina kompisar som har nån som sköter marktjänsten helt och hållet hemma. Det är inte så ofta som nån man tar taktpinnen på kursen och säger att så här har jag det hemma eller så här ser min balans ut och min frus balans ser ut så här. Jag har inte tänkt på det viset förut. Jag ska tänka på det för det är ju generationsskillnader mellan männen".**

I ett annat fall görs reflektionen att det är ett "naturligt urval" bland de manliga kursdeltagarna. Och här är det uppenbart att en modern man lever inte kvar i ett gammaldags strukturtänkande där man tror sig ha kontroll över utvecklingen.

**"Jag tror att det är en viss selektion till vår kurser, dom som kommer tror jag är relativt moderna män. De som är väldigt fokuserade på struktur, de kommer inte. De tror att det är struktur och kategorisering som gäller och det är ju det som är problemet vid ett förändringsarbete, det blir inte som man tänkt sig. Dom finns överallt i kommunerna, de kallas ju också starka chefer och då får man ju strukturfascisterna som man säger i managementsvängen".**

Ett återkommande tema i intervjuerna är ordet förändring och utveckling, det talas knappast om behovet av stabilitet och kontinuitet i den kommunala verksamheten. Den moderna ledaren lever i en föränderlig omvärld och behöver lära sig att leva med detta och hantera det på ett moget och klokt sätt. Återigen uppstår spontanta reflektioner om vad man mött i arbetet som konsult. En reflektion handlar om vad som utmärker sjukvårdens organisation, nämligen kontinuitet inom kvinnodominerade professioner.

**"Sjukvården var ju först med mycket kvinnliga chefer, kvinnliga klinikchefer och allt möjligt. Det är en väldigt kvinnodominerad organisation, mycket kvinnligt tänkande överhuvudtaget,**



även om det är många män i ledningen så är det mycket kvinnliga tankemönster om man säger så. Där är man väldigt duktig på att ta hand om kompetens, jag vet ju inte om det har ett samband med att det är så mycket kvinnor. De är så otroligt duktiga på att föra kunskap från en generation till en annan, alltså det är man utomordentligt skicklig på och samtidigt har man varit duktig på att ta tillvara kvinnor och kanske har det att göra med att man ser kompetensen och inte vad som finns i brallorna”.

En annan reflektion gäller att allt som kallas utveckling och förändring inte nödvändigtvis blir bättre sett ur ett könsperspektiv.

”Ja, nu har vi ju det här med regionförstoring. Jag har påpekat på mina utbildningar till manliga chefer att det finns något som heter befolkningstillväxt och inte bara ekonomisk tillväxt. Jag har bett dem att fundera över vem som ska ta hand om barnen om kommunens alla innevånare ska pendla till jobbet 10-15 mil. Kvinnorna kanske avstår från att skaffa barn under såna förhållanden. En av dem blev illröd i ansiktet av ilska”.

## **16. Spridningsprocessen av idéer – att utveckla chefer**

Att ledarskapsfrågor är ett centralt inslag i de svenska kommunernas utvecklingsarbete framgår av svaren i kommunenkäten. 119 kommuner besvarade enkäten vilket innebär ett alltför stort bortfall för att vi med bestämdhet ska kunna generalisera om förhållandena i landets alla kommuner. En analys av de kommuner som svarat visar emellertid att det blivit en slumpmässig fördelning av både små, mellanstora och stora kommuner vilket gör att vi kan få en bild av vad som pågick i kommunerna 2001 med olikartade förutsättningar vad gäller ekonomi, antal anställda, organisation och politisk majoritet.

Endast tre kommuner har svarat att man inte ordnar någon form av ledarskapsutbildning eller har några aktiviteter som rör chefsutveckling. Det är tre små kommuner, en i norra Sverige, en i mellansverige och en i södra Sverige. Några kommentarer anges inte i enkäten. En majoritet av kommunerna anlitar i någon form

externa konsulter för utbildning av sina chefer och det är vanligast att man anordnar utbildning för förvaltningschefer. I följande tabell framgår hur fördelningen ser ut.

*Tabell 1: Olika typer av utbildningar*

Intern utbildning förvaltningschefer	38
Extern utbildning förvaltningschefer	79
Intern utbildning områdeschefer	43
Extern utbildning områdeschefer	<u>66</u>
N= 226	

Att antalet utbildningar i tabellen överstiger det antal kommuner som besvarat enkäten beror på att vissa kommuner kombinerat både extern och intern utbildning, det är då vanligt att man anlitar externa konsulter för förvaltningscheferna och intern utbildning för områdescheferna. Det som är ett nytt inslag i vissa utbildningar och som kommit att öka i omfattning sedan enkäten sändes ut är betoningen på ledarskap i politiskt styrda organisationer. Det kan ses som ett avsteg från den starka betoningen av vikten av att rensodla politiker och tjänstemannarollen som utgjorde ett inslag i New Public Management vågen under 1980- och 90-talen. Den grupp som 2001 ännu inte omfattades av ledarskapsutbildningarna var de förtroendevalda, endast ett fåtal kommuner anger att man ordnar utbildningar för sina politiker. Detta förhållande har också förändrats och allt fler utbildningar bl a kommunförbundets regi riktar sig särskilt till de förtroendevalda.

På frågan om vad utbildningarna i första hand var inriktade emot var det vanligaste svaret ledarskap i allmän bemärkelse. Det handlar då om en stärkt ledarroll via personlig utveckling, kunskap om processer och tekniker att hantera olika situationer t ex friställning av personal, svåra samtal, konflikthantering, medarbetarsamtal och

samspelet på arbetsplatsen. Betydelsen av att kunna hantera relationer och att kunna kommunicera står i centrum. Det är uppenbart att en förändring skett från ”det starka ledarskapet” till det ”tydliga ledarskapet” där stor tonvikt läggs på chefen/ledaren som person. I intervjun med de fyra konsulterna ställdes en fråga om vad som menas med tydlighet i det tydliga ledarskapet och de svar som gavs var att det handlade om konsten att kommunicera rakt och tydligt och att vara medveten om de olika rollerna på arbetsplatsen.

Trots att målstyrningen kritiserats hårt som styrmetod inom offentlig verksamhet av forskare från olika discipliner är det något som de flesta kommuner praktiserar i någon form (Montin 2002:104). Forskning om hur nya idéer institutionaliseras ute i den praktiska verksamheten visar dock på att det ”översätts” och omformuleras till att passa den egna lokala situationen och att någon ”egentligt, riktig” målstyrningsmodell inte existerar (Rövik 2000). Att målstyrningsmodellen inte spelat ut sin roll framkommer emellertid av enkäten, 10 kommuner har målstyrning som ett centralt inslag i sina utbildningar. Arbetsmiljö och arbetsrätt är något vanligare än utbildning i ekonomi medan kvalitetsutveckling är något som endast tre kommuner satsar på. Inom forskningen talas det nu om en ”tredje våg” av New Public Management där effektivitet och ”marknadisering” ersatts av satsningar på utvecklingspotential, kvalitet och kundperspektiv (Ferlie et al 1996, Montin 2001). Inom de svenska landstingen har satsningen på kvalitetsutveckling varit omfattande medan de svenska kommunerna fortfarande förhöll sig mer avvaktande när denna enkät sändes ut. Att kvalitetsstyrningsmodeller ännu inte fått ett så kraftigt genomslag kan kanske ses som en ”trötthet” efter ett par årtionden av ständigt nya idéer och där reformivern tycks ha ersatts av en viss försiktighet (Montin 2002:120). Det är även möjligt att de ännu icke fullständigt kartlagda konsekvenserna för de anställda gjort att TQM (Total Quality Management) är något som endast en av de 119 kommunerna satsat på. Fem kommuner anger att man satsat på utbildningar som berör ledarskap och demokrati och Montin (2002:120) ställer frågan om vi kan skönja ett nytt

trendbrott i förvaltningspolitiken och den reella utvecklingen eftersom demokrati,, brukarinflytande och identitet blivit viktiga slagord under senare år.

Vilka är det då som former det nya, kommunikativa ledarskapet och hur sprids idéerna inom kommunerna och mellan kommunerna? Av enkäten framgår att i de mellanstora och stora kommunerna finns en viktig grupp som har till uppgift att följa vad som händer och att ständigt hålla sig a jour med vilka ”recept” som är aktuella och de spelar en viktig roll som förmedlare av nyheter. De har ofta titeln personalutvecklare eller ledarskapsutvecklare med anknytning till personalavdelningen eller kommunledningen. I de mindre kommunerna är det ofta personalchefen, stads- eller kommundirektören som är ansvarig för ledarskapsutbildningarna. I flera av de kommuner med en egen stab av utvecklare förekommer mycket ambitiösa ledarskapsprogram där man också samverkar med andra kommuner t ex Nätverk för resultatenhetschefer och Ledarskapsakademin där fem innovationsbenägna kommuner i mellansverige ingår. Flera av dessa kommuner har också utmärkt sig genom att införa omfattande organisationsförändringar med tydliga hänvisningar till den första och andra vågens New Public Management (Bäck 2000). Av programmen för förvaltningschefer under perioden 2001/2002 framgår att en ny betoning görs på det kommunala ledarskapet som något specifikt och formuleringen ”ledarskap i en politiskt styrd organisation” återkommer.

Betecknande är att ord som effektivitet, rationalisering och styrmodell ersatts av beslutsprocess, utveckling och reflektion. Att förvaltningschefer eller toppchefer och enhetschefer/områdeschefer får olika utbildningar anges särskilt i de mellanstora och större kommunerna medan de mindre kommunerna i allmänhet inte specificerar att man satsat på olika utbildningar.

UGL är det vanligaste programmet bland de externa utbildningarna, det är en utbildning som utvecklats inom både det amerikanska och svenska försvaret och

inriktar sig på s k situationsanspassat ledarskap. I ett program från en konsult beskrivs UGL som en metod att stärka en grupps utveckling mot enhet och effektivitet där kunskap om gruppens olika faser kan ge ledaren tekniker/metoder att agera på olika sätt i olika stadier för att snabbare få gruppen att nå uppsatta mål, samhörighet och effektivitet. (BRAN personalutveckling Ledarskap & Personlig utveckling för kvinnor). En viktig, men ännu obesvarad fråga, är hur en utbildning med ursprung i det mansdominerade försvaret "översätts" och tillämpas av huvudsakligen kvinnliga enhetschefer inom vård och omsorg. I övrigt framkommer att ledarskapsutbildning är en brokig marknad där ett stort antal olika konsultföretag anlitas och där kommunerna tycks förlita sig på tips och personlig kännedom om vissa konsulter utifrån en bedömning av lokala behov.

Ett strategiskt rekryteringsprogram är ovanligt bland de aktuella kommunerna, bara 25 av de 119 kommunerna anger att de har utformat ett sådant program. De 25 kommuner som har ett sådant program anger särskilt att de aktivt uppmuntrar personal till att delta i ledarskapsutbildningar, att man ordnar med mentorer och allmän orientering. "Nyfiken på chefs- och ledarrollen i Örebro kommun" kallas en orienteringskurs för anställda som med sin titel anger att det inte är förpliktande att söka ett chefsjobb utan tillåtet "att lite försiktigt" orientera sig om vad chefs- och ledarrollen innebär.

57 kommuner anger att de anlitar externa rekryteringsföretag för att anställa chefer, oftast förvaltningschefer och kommunchefer. De vanligast anlidade företagen är Mercuri Urval och Dufwa Ledarskap, i övrigt anges ett 30-tal olika konsulter. Det innebär att externa agenter har en betydande roll i formandet av ledarskapet i många svenska kommuner. Vilka synsätt och eventuella trender hos konsulterna som styr urvalet och påverkar utformningen av kommunernas kravspecifikation är ännu inte utforskat inom detta projekt men att det kan ha stor betydelse för att åstadkomma en

förändring mot en ökad rekrytering av kvinnor till chefspositioner framgår en följande kommentar från en intervjuad konsult.

**”De kloka konsulterna använder sig av rekryteringskonsulter på ett klokt sätt. Jag är lite part i målet, delvis jobbar vi med sånt också. Men rannsakar jag mina tidigare rekryteringsuppdrag så kan jag nog finna ett manligt ideal för att hjälpa kunderna att få kravspecifikation upprättad och annat. Jag tror att man ska prova med kvotering alltså, jag tror att man ska göra det för att bryta vallar under en tidsbegränsad period. Visst finns de kompetenta kvinnorna idag. Även om det skulle bli ett ramaskri förstås och det skulle nog bli kämpigt för dom kvinnor som kom in den vägen men kör man på ett tillräckligt kraftfullt sätt och koncentrerar det under en tidsperiod så tror jag att det är vad som krävs”.**

## **17. Slutsatser**

När det gäller frågorna om kvinnors auktoritet och på vilket sätt de kan utöva en individuell eller kollektiv auktoritet som företrädare för kvinnors intressen blir svaret att bilden är mycket splittrad. Ett oroväckande tecken är den ”tystnadens kultur” som tycktes finnas i två kommuner där grundvalarna för denna rädsla var en starkt centraliserad och ibland auktoritär makt både inom politik och förvaltning. Denna makt utövades både av manliga och kvinnliga aktörer där det fanns inslag av den idealisering av 90-talets ”starka ledare” som de intervjuade konsulterna ironiserade över. Ytterst handlar frågan om kvinnors auktoritet om demokrati och i kommuner med ett demokratunderskott är möjligheterna att företräda kvinnors intressen små. Splittringen mellan kvinnor förefaller att vara större än vid en studie av förhållandena i början av 1980-talet, en tidsanda som talar om individualisering, ständig förnyelse och förändring gör att frågor som kan kallas kvinnofrågor eller jämställdhetsfrågor ter sig hopplöst föråldrade och kan inte anses stå för ”något nytt”. Den relativa sammanhållning som kunde skönjas mellan central tjänstemän och politiker i 80-tals studien (Hedlund 1996) finns det fortfarande exempel på i samarbetet mellan vissa förvaltningschefer och ansvariga politiker. Samtidigt finns en betydande åtskillnad

mellan kvinnliga personal- och kvalitetsutvecklarna och de kvinnliga enhetscheferna, de representerar olika världar där enhetscheferna tycker sig möta ”prat, prat...” För de kvinnliga enhetscheferna är det en stor press att utsättas för härskartekniken ”skuld och skam” när man talar om att man måste finna ut vem som har tillåtit att ”de skenande kostnadsökningarna”. För dem är verkligheten konkret när det gäller andelen äldre med utökade behov av vård. I sina resonemang om hur de ska organisera sitt arbete framkommer att deras brist på närvaro i verksamheten gör att det är svårt att överblicka vem man skulle kunna delegera till, de känner helt enkelt inte sin personal och upplever att de anställda ”redan går på knäna”.

Ett resultat är att enhetscheferna har ett alltför stort ansvar i bemärkelsen chefsansvar för stora personalgrupper och mycket arbete med ekonomi och administration. De har svårt att reglera sin arbetstid trots möjligheter till flexibel arbetstid och känner inte att de har kontroll över sin situation. De visar en viss misstro till olika lösningar som pekar ut det individuella ledarskapet som en huvudsaklig lösning och resonerar mer i struktur- och prioriteringstermer.

Olika maskulinitetsformer existerar sida vid sida i de kommunala organisationerna. En form är ”kommunalpampens” med starka kommunstyrelseordförande som håller en stark hand över både politiker och tjänstemän och som inte tvekar att gripa in i olika ärenden, oberoende av vilken organisationsmodell man anammat och i vilken grad man bekänner sig till doktrinen om en uppdelning mellan politik och förvaltning. En annan form är de ekonomiansvariga som har ett tolkningsföreträde när det gäller hur budget ska utformas, hur redovisningar ska göras och hur man diskuterar prioriteringar. En tredje form är männens starkare identifikation med bolagsformen som något positivt i kommunal verksamhet där ett manligt näringslivsideal uppenbart tjänar som inspiration. Intressant att notera är att konsulterna tycker sig se skillnader på olika typer av manliga chefer och de menar att 90-talets managementföreträdare ogärna söker sig till de nya chefsutbildningarna som

betonar personlig utveckling, process och kommunikation. Konsulterna är snabba med att döma ut det som inte längre överensstämmer med den senaste trenden, ibland kan riktigt föraktfulla uttryck användas vilket även Røvik (2000) noterar i sin studie. Det innebär att ord som ”prostatagänget” och ”strukturfascister” används om de manliga managementföreträdare som inte hänger med i svängarna. Det innebär att vi kan skönja en vag omsvängning mot en annorlunda maskulinitetsform som det ideala samtidigt som det ute i verklighetens kommuner blir en kamp om vilken manlig hegemoni som bör råda.

I en del fall har både kvinnliga och manliga ekonomiansvariga på nämndnivå bemödat sig om att upprätta en dialog, ge information och försöka få förståelse för det ekonomiska tänkandet hos politikerna. Det har gett många kvinnor bättre redskap att yttra sig men fortfarande ger ekonomistyrningen upphov till mycket förvirring och frustration, är ofta oklar och ändras över tid. Det svåraste är att både nämndordförande och enhetschefer anser att det är svårt att ”översätta” sociala behov till kostnadskalkyler, ofta beror det på att det de ser som långsiktiga investeringar tolkas som kortsiktiga kostnader. Nya ord introduceras för att minska spänningarna mellan företrädare för olika sektorer, ordet nedskärningar har ersatts med ordet ”kostnadsminskningar”.

När det gäller nätverk, samverkan och partnerskap kan vi se att de existerar olika former sida vid sida. Dels finns spontant uppkomna nätverk som fyller en reell funktion för stöd och samverkan mellan kvinnliga politiker och tjänstemän inom det sociala området där många kvinnor deltar. Dels finns konstruerad samverkan och nätverk som skapas av ”utvecklarna” och där det många gånger blir en utökad stress att delta eftersom man är tvingas delta i väldigt många möten och förhindras att leda verksamheten. På den direkt frågan till kvinnliga politiker om de ingår i nätverk som inte räknas till de mäktiga partnerskapet visar det sig att det finns en rik flora av nätverk som troligtvis är delvis osynliga. När det gäller formella partnerskap är det i



två studerade kommuner enbart män som ingår i frågor som gäller regioner, tillväxt och näringslivsfrågor. Trots detta uppger kvinnorna att de fått information om dessa partnerskap och känner till dem. Det är alltså inte okunskap som gör att kvinnorna inte väljs in.

## Referenser

- Bergqvist, Christina (1994) *Mäns makt och kvinnors intressen*. Stockholm: Almqvist & Wiksell International.
- Blomquist (1994) i Jacobsson Bengt red. *Organisationsexperiment i kommuner och landsting*. Stockholm. Nerenius & Santéus Förlag.
- Bäck, Henry (2000) *Kommunpolitiker i den stora nyordningen tid*. Demokrati i förändring. Stockholm:Liber.
- Connell, R.W. (1995) *Masculinities*, Cambridge: Polity Press.
- Dahlerup, Drude (1984) "Overcoming the barriers. An approach to the study of how women's issues are kept from the agenda" I Judith Stiehm (ed) *Women's Views of the Political World of Men*. Dobbs Ferry, New York. Transnational Publishers.
- Davies, Karen (1992) *Önsknings och realiteter. Om flexibilitet, tyst kunskap och omsorgsrationalitet i barnsomsorgen*. Stockholm: Carlssons.
- Eduards, Maud Landby (1995) sid. 163 "Politiken förkroppsligad" i *Politikens väsen-Idéer och institutioner i den moderna staten*" red. Björn von Sydow, Gunnar Wallin, Björn Wittrock, Tidens förlag.
- Eduards, Maud (2001) *Förbjuden handling*. Stockholm:Liberförlag.
- Ekenstam, Claes m fl, red. (1998) *Rädd att falla. Studier i manlighet*. Stockholm: Gidlunds.

- Elander, I. (1999) Partnerskap och demokrati: omaka par i nätverkspolitiken tid? s. 327-374 i Globalisering - Demokratiutredningens Forskarvolym IX. SOU 1999. Stockholm: Fritzes.
- Eriksson, Ulla (2000) Det manngranna sällskapet. Om konstruktionen av kön i företag. Doktorsavhandling, Handelshögskolan i Göteborg.
- Folkhälsorapport 1997 SoS.rapport 1997:18, Socialstyrelsen*
- Forskningsrådsnämndens skrift *Jäktad, pressad – utbränd.*
- Forsell, A & Jansson (2000) *Idéer som fångslar. Recept för en offentlig reformation.* Malmö: Liber Ekonomi.
- Gustafsson, Anette (1998) *Vem tycker vad i jämställdhetsfrågan? En studie av kommunalpolitikerns syn på kvinnors och mäns villkor i samhället.* Uppsats inom ramen för forskarutbildningen i kvantitativa metoder. Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet.
- Frankenhauser, Marianne (1993), *Kvinnligt, manligt, stressigt*, Bra Böcker.
- 
- Halsaa, Beatrice (1987) "Har kvinnor gemensamma intressen?" i *Kvinnovetenskaplig tidskrift* nr 4 sid 42-56
- Hedlund, Gun (1996) "*Det handlar om prioriteringar*". *Kvinnors villkor och intressen i lokal politik*". Örebro Studies 14, Högskolan i Örebro.
- Hedlund Gun (1997) "Kön, makt, ekonomi och organisation". Kapitel i antologi redaktör Anna G Jónasdóttir, *Styrssystem och jämställdhet* SOU 1997:114.
- Hedlund, Gun (1998) "Variationer i kvinnors politiska deltagande". Kapitel i antologin *Delad kommunal makt* utgiven av Svenska kommunförbundet, Kommentus förlag.
- Hedlund, Gun och Perman, Karin (2000) *Önskade och oönskade förändringar. Köns makt och organisationsförändringar i svenska kommuner.* Paper presenterad vid ECPR:s workshop
- Gender and local politics or governance, april Köpenhamn 2000.
- Hernes, Helga (1982) *Staten- kvinner ingen adgang?* Oslo: Universitetsforlaget.
- Hirdman, Yvonne (1990) "Genussystemet" sid. 95 i *Demokrati och makt i Sverige. Maktutredningens huvudrapport* SOU 1990:44
- Holmquist, Carin (1997) Den ömma bödeln. Kvinnliga ledare i åstramningstider i Sundin, Elisabeth (red) *Om makt och kön i spåren av den offentliga sektornas omvandling*, SOU 1997:83.
- Jónasdóttir, Anna (1986), *Kön makt politik i Feminism och marxism. En förälskelse med förhinder*,

Arbetarkultur, Stockholm, s 163.

Jónasdóttir, Anna (1991) *Love Power and Political Interests*. Örebro Studies 7.

Jónasdóttir (1994:70) "Kärleksmakt och politiska intressen" i *Teorier om patriarkatet*, red Jónasdóttir.A och Björk.G. Kvinnovetenskapligt Forums skriftserie nr 2, Högskolan i Örebro.

Jónasdóttir, Anna (1996), Genusperspektiv på statsvetenskap i *Genusperspektiv på forskningen* Ds 1996:26 s 96.

Karlsson, Gunnel (1996) *Från broderskap till systerskap*. Arkiv förlag.

*Kommunala förnyelseproblem* (1996) Red. Stig Montin. Bilaga 1 till slutbetänkande av Kommunala förnyelsekommittén SOU 1996:169.

*Kommunalt förtroendevalda 1995. Del 1. Fördelning på nämnder, andel kvinnor, ålder. parti mm.* (1996) Stockholm: Svenska Kommunförbundet

Lindgren, Gerd (1999), *Klass, kön och kirurgi- relationer bland vårdpersonal i organisationsförändringarnas spår*. Malmö: Liber AB.

Montin, Stig & Olsson, Jan (1994:2) *Demokrati och legitimitet i landstingen. Slutrapport från projektet Politikerrollen i landstingen*. Novemus, Högskolan i Örebro. Rapport 1994:2. 1990:4.

Montin, Stig (2002) *Moderna kommuner*. Stockholm: Liberförlag.

Nordberg, Marie (2000) "Hegemonibegreppet och hegemonier inom masforskningsfältet" i *Hegemoni och masforskning*. Arbetsrapport mars 2000, red. P. Folkesson, M. Nordberg och G. Smirthwaite. Jämställdhetscentrum, Karlstads universitet

Perman, Karin (2001) *Organisation, ekonomi och kön i svenska kommuner*. Rapport. Institutionen för samhällsvetenskap, Örebro universitet.

Philips, Ann (1995) *The Politics of Presence*. Polity Press: Oxford.

Rövik, Kjell Arne (2000) *Moderna organisationer*. Stockholm:Liberförlag

Sahlin-Andersson, Kerstin (1994) "Varför låter sig organisationer omvandlas?" *Organisationsexperiment i kommuner och landsting*. Stockholm. Nerenius & Santéus Förlag.

Skeije, Hege (1992) *Den politiske betydningen av kjønn. En studie av norsk toppolitik*. Rapport nr 11. Oslo, Inst for samfunnsfag.

Skeije (1994) "On authority: Weberian Ideal Types and Norwegian Politics" i *Politics- a Power Base*

*for Women?* Örebro Women`s Studies no 3.

Schéele, Annika von (1985a) *Sagt och gjort - från beslut till resultat i kommunal planering* Örebro. Byggnadsfunktionslära, Kungliga Tekniska Högskolan.

Schéele, Annika von (1985b) *Nya daghem i gamla grannskap. Mål, plan och verklighet*.

*Barnsomsorgsutbyggnaden i Örebro efter 1975.* Byggforskningsrådet. Rapport R 70:1985.

*Stress, ledarstil och arbetsklimat: en studie av kvinnliga och manliga chefer och deras medarbetare inom Arbetsmarknasverket.* (1999) Stockholm, FA-rådet, Rådet för arbetslivsforskning.

*Folkhälsorapport*

1997 SoS rapport 1997:18, Socialstyrelsen

SOU 1987:19. *Varannan Damernas. Slutbetänkande från utredningen om kvinnorepresentation.*

Wahl, Anna (1996) "Företagslednings som konstruktion av manlighet". *Kvinnovetenskaplig tidskrift* nr 1, 1966.

Westholm, Erik (1999) *Partnerskap- ett modeord eller ett nytt samhälle?*, Dalarnas forskningsråd 1999.

*Women and men, power and politics in flux. A reserach programme.* Center of Women´s Studies, Örebro University 1999.

Åberg, Berit (2001) *Samarbete på könsblandade arbetsplatser.* Örebro Studies Sociology 1.

