

AMS-program för aktivering av kvinnors arbetskraft på 1960-talet

Johanna Overud

Inledning

1960-talets svenska arbetsmarknad karakteriserades av högkonjunktur och brist på arbetskraft. Det gjorde att arbetsmarknadens aktörer sökte tänkbara sätt att utöka arbetskraften. Siktet ställdes in på att aktivera grupper som hittills till stor del befunnit sig utanför arbetskraften. Det var de gifta hemarbetande kvinnorna, de partiellt arbetsföra samt gruppen äldre arbetskraft. AMS lanserade ett aktiveringsprogram 1961 för ”den medelålders och äldre arbetskraften och för den kvinnliga arbetskraften”. För kvinnors del innebar programmet en stor satsning på att yrkesutbilda och undanröja hinder att lönearbeta utanför hemmet. I den här artikeln studeras aktiveringsprogrammets väg från centrala AMS till Länsarbetsnämnden i Jämtlands län. Vad hände med programmets förverkligande i mötet med lokala och regionala förutsättningar?

En ny era

”Beräkningarna visar alltså att vi kan komma att stå inför ett betydelsefullt brott i utvecklingen, då det gäller tillgången på arbetskraft” (SOU 1965:9, 36f). De prognoser som drogs upp av 1960 års arbetsmarknadsutredning visade att detta genombrott i stort sett skulle komma att handla om ökningen av gifta kvinnor i arbetskraften under de närmaste åren. I AMS mätningar hade de gifta kvinnornas ökande förvärsarbete utgjort ett ”markant drag i utvecklingen” som kunnat iaktas under hela 1950-talet, framförallt under den senare delen.⁵

Daghemstillgången motsvarade inte alls den här utvecklingen och behovet av barnomsorg överträffade tillgången. I Familjeberedningens PM (1965) framkom att utbyggnaden av daghemmen hade gått väldigt trögt under 1950-talet. Hur den ekvationen gått ihop för alla de gifta kvinnor som ändå börjat förvärsarbete fanns det inget entydigt svar på. I arbetsmarknadsutredningens betänkande hade det konstaterats att:

Uppenbarligen måste detta ha skett med anlitande av andra former för barn tillsyn. (SOU 1965:9, 339)

Även om antalet daghemsplatser saktat ökade fanns det bara ca 14 000 daghemsplatser i hela landet år 1960 (Almgren 2006). Utbyggnadstakten ökades efter 1

⁵ AMS, vol. F III eb:26, sammanfattning av Familjeberedningens PM, 1966.

juli 1963 när statsbidragen för att starta och driva daghem höjdes.⁶ Samtidigt var det svårt att precisera det framtida behovet, om den här utvecklingen fortgick skulle det förmodligen vara realistiskt att räkna med en kombinerad effekt av kvinnors (med barn) ökade yrkesverksamhet och höga födelsetal. Det var mot bakgrund av den här situationen som AMS aktiveringsprogram för kvinnlig arbetskraft lanserades.

Det var vad man kan kalla förändringarnas tid. Åtminstone var det något som började märkas centralt i samhället. Inom vissa organisationer och grupper hade det länge arbetats för jämlikhet eller kvinnors likställighet med män, men nu började frågan komma upp på den politiska dagordningen. Det var en ideologisk förändring där arbetsmarknaden och arbetsmarknadspolitiken skulle spela en stor roll. Nog hade kvinnor alltid jobbat, särskilt hade ogifta kvinnor alltid behövt försörja sig genom arbete. Men nu ändrades själva normen för relationen mellan könen, ”nu skulle alla kvinnor arbeta utanför hemmet”, skriver Florin & Nilsson (2000). Trots det hade den stora intentionen med programmet inte ytterst med sådana visioner att göra. Det var högkonjunktur och brist på arbetskraft. Historien om denna arbetskraftsbrist, och varför förändringar sker vid vissa tidpunkter och inte vid andra, får en tydligare bakgrund om den börjar vid en tid när AMS ännu inte fanns, d.v.s. före 1948.

Under den tidigare delen av 1940-talet, de svenska beredskapsåren under andra världskriget, låg ansvaret för arbetsmarknadspolitiken hos AMS föregångare, Statens arbetsmarknadskommission (Overud 2005; Almgren 2006). Många av de arbetsmarknadspolitiska idéer som senare skulle karakterisera den Rehn-Meidnerska modellen tillämpades redan här (Rothstein 1986). Under dessa år gick den krigsviktiga industrin på högvarv samtidigt som en stor del av den manliga arbetskraften inkallades till militärtjänst. För att undvika att produktionen hämmades p.g.a. brist på arbetskraft drevs statliga kampanjer för att förmå både ogifta och gifta kvinnor att utbilda sig för att kunna verka som reservarbetskraft i den ditintills så gott som helt manligt dominerade metall- och verkstadsindustrin (Rylander 2000; Overud 2005). Här fanns alltså Möjligheten. Åtminstone var det en åsikt som florerade bland en del kvinnoorganisationer, d.v.s. möjligheten för kvinnor att visa vad man dög till och att komma ut på arbetsmarknaden. Att till och med gifta kvinnor efterfrågades på arbetsmarknaden var ingen självklarhet. Bara några år tidigare hade Sverige varit nära att införa förbud mot gifta kvinnors förvärvsarbete (Frangeur 1998; Neunsinger 2001).

I efterhand kan man konstatera att beredskapsåren i Sverige inte blev det faktiska tillfälle då kvinnor i större skala lämnade hemmen och började lönearbeta. De flesta som hade möjlighet utförde frivilliguppgifter av allehanda slag, de stickade och sydde för beredskapsmännen, de deltog i insamlingar av bristmaterial eller ställde upp i luftskyddet. Jobben som reservarbetskraft för inkallade män i industrin hade fördelen att de var betydligt mer välbetalda än vad kvinnojobb i regel var. Men problemet var att de var tillfälliga, trots att de krävde flera månaders utbildningstid. Det fanns en överenskommelse mellan facket och arbetsgivarna om att det skulle fungera så. De män som lämnade sina arbeten för

⁶ Ibid.

att göra beredskapstjänst skulle ha sina jobb tillbaka efter kriget, ville facket försäkra sig om. Annars fanns risken att arbetsgivarna skulle komma att vilja behålla kvinnor som arbetskraft, billigare som de ju var. De större kvinnoorganisationerna var införstådda med den här uppgörelsen, åtminstone vad gällde överenskommelsen om att inte ställa till bråk om dessa arbeten. Beredskapsåren var samförståndets tid där de flesta organisationer drog sig för att driva särintressen. Samtidigt ville flera av kvinnoorganisationerna sprida ett budskap till Sveriges kvinnor om att det här var en chans till större deltagande i samhälls- och arbetslivet.

Men det fanns alltså en inbyggd förförståelse i själva anropet till kvinnor om dessa industrijobb, och den förförståelsen var att när kriget var slut då skulle allt återgå till det normala igen. För många kvinnor blev det inte aktuellt att svara upp mot det här anropet. De flesta hade även ansvaret för skötseln av hem och familj, vilket innebar en dubbel börda för en förvärvsarbetande kvinna. Mycket av motståndet låg också i samhällsinstitutionerna och den rådande genusordningen. Samhället var ännu inte utformat för att underlätta för gifta kvinnor att ta arbete utanför hemmet. Det fanns ingen utbyggd barnomsorg och gifta kvinnor sambeskattades fortfarande med sina män, vilket reducerade förtjänsten av ett lönearbete. Normen om en manlig familjeförsörjare och en kvinnlig hemmafru var fortfarande bestående.

Efter andra världskriget skedde aldrig någon avmattning i den svenska industrin, och efterfrågan på arbetskraft fortsatte öka. En tilltagande flyktning- och arbetskraftsinvandring kunde börja fylla luckor på arbetsmarknaden (Olsson 1995). Men i den arbetskraftsbrist som skulle bli alltmer aktuell under decennierna efter andra världskriget fanns anledningar att göra nya satsningar mot målet att också få ut fler kvinnor på arbetsmarknaden.

Kvinnors arbetsmarknad vid 1960-talets ingång

Som redan nämnts hade gifta kvinnor redan under 1950-talet börjat förvärvsarbeta i allt högre grad. I 1950-talets långtidsutredningar betonades att de gifta kvinnorna borde främjas till yrkesarbete, samtidigt som man fortsatte beakta arbetskraftsinvandringen som tillskott. Ökade möjligheter till deltidsarbete, fortsatt rationalisering av hushållsarbetet och att man borde göra en översyn av sambeskattningsreglerna var åtgärder för kvinnor som i olika grad diskuterades. (Olofsson 2000).

I september 1960 tillsattes en utredning för att göra en översyn av arbetsmarknadspolitiken. Själva startskottet till denna 1960-års arbetsmarknadsutredning var en tendens till ökad arbetslöshet under 1950-talets slut, men utredningens uppdrag gällde framförallt viljan att effektivisera arbetsmarknadspolitiken på lång sikt. I stort sett hade arbetsmarknaden under de senaste tjugo åren präglats av stor efterfrågan på arbetskraft, under vissa perioder hade t.o.m. längre tillstånd av full sysselsättning rått. Det rådande konjunkturläget blev snarast en avspark för att ytterligare utreda tankar som länge funnits med om rörlighetsstimulering av arbetskraften och hur sådana arbetsmarknadspolitiska åtgärder ”snabbare skall kunna anpassas efter skiftande konjunkturer” (SOU 1965:9,15). Rörlighet och anpassningsbarhet hade länge varit nyckelord inom arbetsmarknadspolitiken, ord

som fortfarande rymde mycket av utvecklingsarbete, står det i direktiven. Det 1960-tal som nu låg framför arbetsmarknadspolitikens fötter skulle enligt prognoserna innebära nya arbetskraftskategorier i arbete. Bland annat skulle de yngsta och äldsta åldersgrupperna på arbetsmarknaden växa sig större. Men det skulle också innebära kvinnors ökade utträde på arbetsmarknaden, liksom yrkesgruppen tjänstemän.

Vidare fortsätter den s.k. yrkesintensiteten bland kvinnorna att stiga, och härigenom kan ett ökat tillskott av kvinnlig arbetskraft – i stor utsträckning deltidsarbetande – påräknas. Ett för sysselsättningsutvecklingen utmärkande drag är vidare tjänstemannagruppernas starka tillväxt. Kvinnornas, tjänstemännens, ungdomarnas och de äldres speciella arbetsmarknadsproblem kommer följaktligen att få en allt större betydelse under de närmaste åren. Det är givet, att dessa förhållanden påverkar arbetsmarknadspolitikens utformning och att de i viss mån kan komma att prägla utredningsarbetet. (SOU 1965:9, 16f)

Den iakttagelsen hade redan gjorts i tidigare utredningar och var dessutom en redan synlig förändring.

Rörlighetens fram- och baksida

I oktober 1961 hade AMS-chefen Bertil Olssons föreslagna riktlinjer för arbetsmarknadspolitikerna under vinterhalvåret 1961–62 godkänts och skickats ut till samtliga länsarbetsnämnder och vidare ut till samtliga kontor och ordsombud ute i landet. Arbetsmarknadsrådet för den aktuella perioden pekade mot bibehållen hög efterfrågan på arbetskraft och låg arbetslöshet. Förslaget nummer ett var rörligheten. Det handlade om att kunna göra geografiska arbetskraftsflyttningar från arbetslöshetsorter till efterfrågeorter. Ett led i detta var att koordinera bostads- och arbetsmarknadspolitikerna, vilket innebar att främja bostadsbyggandet på expanderande orter och ”hjälpa” folk att lämna arbetslöshetsorter genom att underlätta för dem att sälja sina hem. På efterfrågeorterna löstes det akuta boendet genom, i vissa fall, boende i AMS:s ”trailers”.⁷ I övrigt handlade det om att påskynda alla utbildnings-, fortbildnings- och omskolningsprogram samt att snabbt arbetsplacera alla flyktingar som anlände till Sverige. Aktivitetsprogrammen för handikappad arbetskraft, äldre arbetskraft och gifta kvinnor måste fullföljas och påskyndas så långt det bara var möjligt inom ramen för arbetsförmedlingens resurser.⁸

1960 års arbetsmarknadsutredning kom med sitt betänkande efter drygt fyra år (SOU 1965:9). Utredningen genomfördes i en tid av goda konjunktioner och sysselsättningen hade sedan 1940-talet varit hög. Men om arbetsmarknadspolitikerna skulle gynna en god ekonomisk utveckling måste ”arbetskraftens geografiska och yrkesmässiga omställning på olika sätt underlättas” (SOU 1965:9, 24). Rör-

⁷ Lan Z, vol. B III:3, Förslag till riktlinjer för arbetsmarknadspolitikerna, 1961–1962.

⁸ Ibid.

ligheten hade bidragit till sysselsättningens höga nivå och som ett dokument över tidens tänkande kring rörlighetens högt värderade betydelse beskriver utredaren i positiva ordalag flykten från landsbygden som ett uttryck för den moderna tiden.

Befolkningens spontana flyttning från glesbygder och småorter med vikande efterfrågan på arbetskraft till expanderande tätorter med hög och differentierad efterfrågan har underlättat anpassningen och därmed gynnsamt påverkat sysselsättningsnivån (SOU 1965:9, 20).

Denna utsaga lät annorlunda för den som såg detta som ett problem. 1960-talets framtidsvision präglades fortfarande starkt av det moderna tänkandets rationella synsätt där effektiviseringssträvandena fortfarande saknade eller hade endast ett fåtal motröster på den politiska arenan. Landsbygden hade länge setts som omodern i det rationella samhällsbyggandet och flyttlassens tid kunde därför betraktas som "ett naturligt utslag av tidens gång" (Hansen 1998). I sent industrialiserade landsändar som Jämtland var det på 1950-talet fortfarande 43 procent av länets invånare som försörjde sig på jord- och skogsbruk, mot riksgenomsnittets 20 procent (Rolén & Trostemo 1995). Med låg industrialiseringsnivå, få tätorter och många invånare med försörjning från jord- och skogsbruk drabbades Jämtlands län negativt av dessa flyttströmmar, som var en följd av jord- och skogsbrukets mekanisering. Mellan åren 1950 och 1970 sjönk invånarantalet med 14 procent, från 152 710 till 131 410 (Rolén & Trostemo 1995).

I Rothstein (1986) finner man ett yttrande från SAF:s chefsekonom K-O Faxén 1960, som är en reaktion på AMS flyttpolitik. Det "naturliga" i att flytta de arbetslösa såg han som ett fenomen som närmast börjat gå in i det allmänna medvetandet hos folk.

Det är, höll jag på att säga, nästan kriminellt att inte vara rörlig. Det har blivit så självklart att vi inte reflekterar över hur pass märkligt det egentligen är.

Men på den nationella nivån var detta med att förbättra rörligheten inte en tillräcklig insats för den framtida arbetsmarknaden. Arbetskraften måste också ökas, och det skulle bli en allt viktigare uppgift för arbetsförmedlingen i framtiden. Alltmer skulle de kommande åren handla om att "infoga hemarbetande kvinnor som önskar förvärvsarbete, samt partiellt arbetsföra och äldre arbetskraft" (SOU 1965:9, 55). I den utredningen påpekades dock att den här uppgiften inte skulle ske utan problem. Delvis hade problemen att göra med bristande resurser, men det hängde också ihop med "fördomar av olika slag", både hos arbetsgivare och arbetstagare (ibid.). Redan LO:s kvinnolönekommitté (som hade tillsatts 1943) befarade en nedgång i antalet förvärvsarbetande kvinnor under 1950-talets andra hälft, om inga insatser gjordes (se Qvist 1974; Hirdman 1998; Waldemarson 1998). Därför hade utredarna (bl.a. var LO-ekonomen Gösta Rehn utredningens sekreterare) då föreslagit en rad åtgärder som skulle underlätta för den kvinnliga arbetskraften. Utvidgad barnomsorg, möjligheter till deltidsarbete, åtgärder för att riva ner fördomar om manligt och kvinnligt var några av kommitténs förslag (Olofsson 2000). Yvonne Hirdman visar att Gösta Rehn hade en klar

uppfattning om var problemet med kvinnolönerna låg, nämligen i att arbetet och arbetsmarknaden var ordnad för män och att om ”arbetet istället ordnades så att det passade för kvinnor skulle det måhända kunna bli lika ’olämpligt’ för män” (Hirdman 1998, 27). Ändå mynnade både han och utredningen ut i att vägen mot rättvisa, jämlikhet och likalön måste fortsätta innebära en särskiljning av kvinnor och män ur lönesynpunkt och en värdering av kvinnor som den ”sämre” arbetskraften (Ibid. 1998, 26ff).

”En avsevärd ’reserv’ av kvinnlig arbetskraft”

Många av dessa förehavanden låg till grund när AMS år 1961 tog beslut om att anta ett aktiveringsprogram för kvinnor. Det formulerades till en början som ett program ”dels beträffande den medelålders och äldre arbetskraften, dels beträffande den kvinnliga arbetskraften”, men så småningom kom det, enligt Florin & Nilsson, att handla mest om ”kvinnor”. Inom AMS skapades också en särskild avdelning för arbetet med detta program, den s.k. ”Detaljen för aktivering av vissa arbetskraftsresurser och förmedling av vårdpersonal”. Den leddes av Ingeborg Jönsson, som beskrivs som en särdeles driftig person i sitt arbete med aktivering av kvinnors arbetskraft. Hon byggde upp ”Detaljen” till en avdelning med flera ”könsrollsmedvetna” tjänstemän (Florin & Nilsson 2000).

Det var fortfarande i ganska begränsad utsträckning som man hos statliga tjänstepersoner kunde finna denna kompetens om kön vid 1960-talets början. Men vad betydde jämställdhetsideologins förankring ute på länsarbetsnämnderna för implementeringen av programmet?

I februari 1961 anlände aktivitetsprogrammet till Länsarbetsnämnden i Jämtlands län (Lan Z). Det följdes av en bilaga med instruktioner om hur Lan borde sprida den allmänna innebörden i detta bland medarbetarna, hur de skulle arbeta med programinnehållet i sin verksamhet och hur målen skulle uppnås. Det angavs att någon tjänsteman med överblick över verksamheten borde ges ansvaret för programmets förverkligande. Rapport om hur implementeringsarbetet fortskred skulle avges till AMS var tredje månad.⁹ Det tog sin utgångspunkt i följande förhållande:

Av AMS vidtagna labour force undersökningar visar att i labour force finns en betydande mängd kvinnliga ej förvärvsarbetande arbetssökande, som skulle åtaga sig förvärvsarbete, om lämpligt sådant kunde erbjudas. Deras antal har vid olika undersökningar uppgått till flera tiotusental under det arbetsförmedlingarna samtidigt haft endast några tusental arbetslösa arbetssökande kvinnor. Man kan också tolka det så att i labour force finns en avsevärd ”reserv” av kvinnlig arbetskraft, som nu icke har arbets-

⁹ Lan Z, vol. E I a:7, AMS cirkulärmeddelande nr A 2/61, ”Aktivitetsprogram för den medelålders och äldre arbetskraften och för den kvinnliga arbetskraften”. (Cirkulär från AMS till samtliga länsarbetsnämnder).

förmedlingskontakt, och som skulle kunna placeras i förvärsarbete efter vidtagande av vissa arbetsmarknadspolitiska åtgärder.¹⁰

De främsta åtgärderna för att komma åt denna ”reserv” skulle innebära utbildning, omskolning och fortbildning. Det hade AMS redan ägnat sig åt, men nu skulle insatserna kraftigt utökas. Ekonomiska resurser var inget problem. Det skulle ske genom medvetet arbete, där fokus låg på att faktiskt förändra den könsuppdelade arbetsmarknaden. Därför gällde det att utbilda kvinnor till yrken som tidigare setts som exklusivt manliga. Även i yrkesvägledningen skulle man sträva efter en ”utjämning i kvinnliga och manliga yrken”. För arbetet med denna utjämning hade flera ambitiösa planer lagts upp. Först kartlägga yrken där kvinnor sällan förekom. Sedan göra intervjuer med kvinnor som arbetade i manliga yrken för att få veta mer om deras erfarenheter och även om vilken inställning deras manliga kolleger hade. Det skulle också göras industrifysiologiska undersökningar för att utreda hur det egentligen låg till med uppdelningen i ”manligt” och ”kvinntligt” arbete. Dessutom skulle AMS producera informationsmaterial kring denna fråga. Deltidsarbetet skulle utredas ytterligare, något som bl.a. LO:s kvinnorråd hade varnat för eftersom de såg en risk i att deltiden skulle bli något som enbart kvinnor tillämpade och att kvinnor därmed skulle ses som en ”annorlunda arbetskraft” (Waldemarson 2000). Men för AMS var det möjligheten att få ut så många som möjligt i arbete som stod i centrum, inte vad som skulle förknippas med kvinnor som samhällsgrupp. Det var ändå ett omfattande program som lagts upp. Den enda punkt som fylldes med ett något mer traditionellt innehåll var punkt 5, som behandlade vårdområdet. Här såg man ett kommande stort arbetskraftsbehov, som man även i fortsättningen fick räkna med att fylla med kvinnor.

Länsarbetsdirektören vid Lan Z gav ansvaret åt en av 1:e inspektörerna att sätta in ”erforderliga åtgärder” för att förverkliga programmet.¹¹ Tre månader senare lämnade tjänstemannen sin första avrapportering från Lan i Jämtlands län. Den rapporten handlade nästan enbart om åtgärder för äldre manlig arbetskraft inom länet, och vilka möjligheter eller svårigheter som var förknippade med det arbetet. Längst ner i rapporten fanns den enda punkt som rörde kvinnlig arbetskraft.

Beträffande aktivitetsprogrammet för den kvinnliga arbetskraften [...] har punkt 5 beaktats. En särskild omskolningskurs finns för vårdområden i anslutning till skola för husmoderskurser, vilken skola byggts såsom statskommunalt beredskapsarbete. I punkt 6 omnämnda deltidsarbetet har utnyttjats så långt sig göra låter.¹²

Det var ett litet utrymme som ägnades åt kvinnors aktivering och även i denna lilla redogörelse inflikades rapport om beredskapsåtgärder för manlig arbetskraft.

10 Lan Z, vol. E I a:7, Bilaga 2 till cirkulärmeddelande nr A 2/1961.

11 Lan Z, vol. A I:6, protokoll den 13 februari 1961.

12 Lan Z, vol. E I a:7, yttrande till AMS ang. ”Aktivitetsprogram för den medelålders och äldre arbetskraften och för den kvinnliga arbetskraften”, 5 april 1961.

Hela resten av rapporten ägnades åt att beskriva arbetsmarknaden för den äldre manliga arbetskraften. AMS avsikt med gruppen ”äldre arbetskraft” var att den skulle omfatta både män och kvinnor, något som Lan Z valde att behandla som enbart gällande män. Programmet hade alltså två målgrupper, ”äldre arbetskraft” och ”kvinnligen arbetskraft” vilket också gav den behandlande instansen större möjlighet att lämna den ena därefter och i huvudsak arbeta med den andra. I en bilaga hade två åtgärdsprogram presenterats, ett för vardera gruppen. All eventuell problematik kring äldre kvinnlig arbetskraft behandlades, tillsammans med alla andra kategorier av kvinnor i aktivitetsprogrammet för den ”kvinnligen arbetskraften”. Det var tvärtom hur arbetet med de två målgrupperna utvecklades hos AMS som nämnts ovan. Där var det den äldre arbetskraften som snart hamnade i skymundan. (Hos AMS centralt arbetade man utifrån både män och kvinnor och det fanns skrivningar som gällde den äldre kvinnliga arbetskraften likväl.) Den enda punkt som Lan Z tog fasta på var just punkt 5, som var den mest traditionella och minst förändringskrävande i aktivitetsprogrammet.

En intervju med ett par av de tjänstemän som minns den tiden vid Lan Z berättar att den dåvarande länsarbetsdirektören i Jämtlands län inte var så intresserad av ”det där”, d.v.s. att aktivera kvinnlig arbetskraft. Han ville inte ”snacka om fruntimmer, utan var mer intresserad av att få ut beredskapsarbetare”. (Intervju, f.d. Lan Z tjm.)

En av tjänstemännen, som arbetade en hel del med frågor rörande kvinnors arbetskraft, berättar att när hon började arbeta vid Lan Z i början av 1970-talet var det som att komma ”tillbaks till 50-talet, värderingsmässigt” (Intervju, f.d. Lan Z tjm). Enligt henne var det först sedan ”lagstiftningen” kom som det gick att börja arbeta framgångsrikare med dessa frågor. Lagstiftningen var i det här fallet Lagen om jämställdhet i arbetslivet som kom 1979, den första jämställdhetslagen. Med lagen i ryggen var det lättare att hantera motståndet, då var det mera ”en order”, menar hon.

Att lyckas med införandet av offentlig politik

Det är många faktorer som spelar roll för att genomförandet av offentlig politik skall lyckas. En sådan är personalens resurser för att arbeta med det aktuella programmet. Det har talats om AMV som en organisation med en framgångsrik implementeringsstruktur, mycket på grund av att en gemensam ideologi förankrades i allt och alla inom verket. AMV rekryterade oftast folk från arbetsmarknadens organisationer (mest och närmast till hands låg LO-folk). När satsningarna på en aktiv arbetsmarknadspolitik tog vid ingick även undervisning i den Rehn-Meidnerska modellen (Rothstein 1986, 148f). Rothstein nämner att AMV:s generaldirektör Bertil Olsson (generaldirektör under åren 1957–72) föreläste på varje aspirantkurs 1948–74, av två skäl: ”Dels vikten av att föra ut och förankra den ideologiska grunden till den förda arbetsmarknadspolitiken, dels ville han lära känna så många som möjligt av de nyrekryterade, bl.a. för att ha underlag för kommande befordringar.” Sammankomster med länsarbetsdirektörerna hölls fyra gånger per år där man diskuterade och enades om policyfrågor. Denna Bertil Olsson-skolning bekräftas av intervjuer med tjänstemän vid Lan Z. Det var Bertil

Olsson som hälsade dem välkomna på aspirantkursen. ”Han kände alla” (Inter-
vju, Lan Z tjm).

Det omvittnat välfungerande uppifrån-och-ned perspektivet inom AMV som organisation gynnade implementeringen av den aktiva arbetsmarknadspolitiken (Rothstein 1986, 209).

Att förankra ”könsrollsmedvetenheten” från avdelningen ”Detaljen” ut i verket och ut ur verket, var en process som låg i tiden. Tjänstemännen på ”Detaljen” reste runt och agiterade för kvinnors deltagande i arbetslivet. Ingegerd Jönsson hade många resdagar på ett år, både inom och utom landet. Hon besökte stora, traditionellt manliga industriarbetsplatser, som t.ex. Volvo, SKF, Avesta Jernverk etc. för att informera och motivera till att fler kvinnor anställdes. Kunska-
perna spreds vidare ut till regionerna och det arbetet underlättades sedermera när särskilda aktiveringsinspektörer började anställas 1966 (Lindvert 2002, 139).

Det går inte att skapa en fullständig bild av de lokala tjänstemännens hantering av frågan om aktiveringsprogrammet i denna inledande fas 1961. Däremot kan man genom kombinationen av olika källor peka på tendenser. Protokoll, korrespondens och intervjuer (de ansvariga tjänstemännen finns dock inte till hands längre) ger en viss bild av Lan:s hantering av frågan. Det handlar främst om vilken bedömning som, i första hand ansvariga AMS- och Lan-tjänstemän på olika nivåer, gjorde av både vad som var möjligt och vad som var önskvärt att uppnå i frågan om den kvinnliga arbetskraften. Men förutom aktörernas vilja i frågan, vilka övriga faktorer satte gränser för aktivitetsprogrammets implementering vid Lan Z? Det jämtländska näringslivets grundläggande struktur var den första faktor som nämndes. Låg industrialiseringsgrad med skogsbruk och jordbruk som de dominerande näringarna och det lågt differentierade näringslivet ledde till en stor utflyttning. Både män och kvinnor efterfrågades genom stora annonser i länspressen till industriarbete i södra och mellersta Sverige. Gjuteriarbetare, plåtslagare, järnverksarbetare, maskinarbetare, svetsare och sömmerskor söktes till städer som Eskilstuna, Göteborg, Borås och en rad andra industristäder. Strikt uppdelade efter en traditionell genusordning var det underförstått vilka annonser som efterfrågade män och vilka som kom ifråga för kvinnor.¹³

Mindre och mellanstora industriföretag startades upp även i Jämtland, med efterfrågan på både kvinnor och män. Sömnads- och konfektionsbranschen efterfrågade både manlig och kvinnlig arbetskraft. När en filialfabrik till AB Svenska Warner inom konfektionsbranschen startade på Frösön under 1960-talet efterfrågades män och kvinnor i åldern 18-25 år till sömnadsarbete. Arbetet tycktes synnerligen traditionellt ”kvinnligt”. Det gällde sömnad av damunderkläder (korsetter och bh). Med lite god vilja kanske denna platsannons kunde ses som ett uttryck för ett nytt och mer jämställt tänkande kring kön och görande. Samtidigt var den ett tydligt exempel på hur könsskillnad öppet markerades genom lönen. Timlönen för nyanställda män låg ett antal öre över timlönen för nyanställda kvinnor i samma ålder. Här levde de särskilda mans- och kvinnolönerna fortfarande kvar. Den genussegregerade arbetsmarknaden tog sig många uttryck. Problemet blev inte synligt förrän kvinnor skulle anställas på tidigare helt manliga

¹³ Se exempelvis AMS, Cirkulär A 8/1960.

jobb och då kunde arbetsplatsernas utformning bli ett konkret problem. På AMS direkta uppmaning drevs Lan Z till att kontrollera och rapportera om möjligheterna "att rekrytera såväl kvinnliga som manliga deltagare till omskolningskurser med avseende på lokalernas utformning och utrustning".

Samtliga kurslokaler avsedda för utbildning i de "manliga" yrkena äro utformade med hänsyn endast till manligt klientel. Hittills har inga kvinnliga elever anmält sig till kurser i "manliga" yrken. Därest kvinnor skulle ansöka om utbildning i sådana yrken, torde de dock i flertalet fall kunna beredas plats i kurserna efter vissa mindre omändringar i de nuvarande lokalerna.¹⁴

Tidigare forskning visar att svårigheten att kombinera förvärvsarbete med familjeliv förstärkts av lokala faktorer – hur arbetsmarknaden ser ut, näringslivsstruktur etc. Det har gjort att den genussegregerade arbetsmarknaden slagit än hårdare mot kvinnor i glesbygd. Det beror delvis på att kvinnors delarbetsmarknad i glesbygdsområden är snäv och erbjuder sämre utvecklingsmöjligheter, eftersom den mest rymmer yrken på samma nivå (Wide 1999, 32). Sådana faktorer bidrar till en fördröjd effekt av jämställdhetsåtgärder på regional och lokal nivå.

AMS aktivitetsprogram drevs vidare och antalet kvinnor som påbörjade utbildningar inom programmet ökade år från år. År 1965 började 14 000 kvinnor i Sverige en utbildning, vilket var 2 000 fler än under 1964. Flertalet av dessa började utbildningar inom vård- och kontorsyrken, men även ett ökat intresse för industriarbete kunde märkas. Arbetskraftsbristen i sig drev också fram en positivare inställning till kvinnoarbetskraften från arbetsgivarhåll. (AMS, A-byrån, verksamheten 1965). I de regelbundna arbetskraftsundersökningarna (AKU) kunde AMS år 1971 redovisa att den senaste 12-månadersperioden hade antalet personer i arbetskraften ökat med 30 000. "Ökningen faller så gott som helt på gifta kvinnor. Dessa svarar för 29 000 av de 30 000."¹⁵

Den antalsmässiga rekryteringen av kvinnor till arbetsmarknaden var en framgång. Men kvinnorna integrerades inte. Kvinnor fanns oftare än män i lågkvalificerade och lågavlönade rutinarbeten. Medelinkomsten för en heltidsarbetande kvinna var betydligt lägre än den för en heltidsarbetande man, vilket gjorde att låglönetagaren oftast var en kvinna. I en skrift som AMS gav ut Kvinnorna och arbetsmarknaden – fördomar, fakta, framtid (1969) sattes denna obalans i fokus. Här tog man fasta på bl.a. en undersökning som gjorts bland tjänstemän på Folk-sam och som visade att kvinnor fanns i typiska kvinnoyrken (sekreterare, maskinskrivare, kontorsbiträden etc.) och var klart underrepresenterade på ledande tjänster. De var oftare missnöjda med sina befordringsmöjligheter.

¹⁴ Lan Z, E I a:7, yttrande till AMS, 24 augusti 1961.

¹⁵ Lan Z, vol. B III:4, "Arbetsmarknadsläget och arbetsmarknadsutsikterna", Föredragning 8 oktober 1971.

Det visade sig också att 95 procent av männen och 72 procent av kvinnorna ville bli befordrade. 84 procent av männen men bara 47 procent av kvinnorna trodde att de skulle kunna bli det.¹⁶

AMS syfte var bland annat att slå hål på några myter och generaliserande uppfattningar om kvinnor och arbete, som att ”kvinnor är inte så intresserade av arbetet”, ”kvinnor har hög frånvaro”, ”det är bra att det finns en reserv att ta till när det är tillfällig brist på arbetskraft”, ”vill kvinnorna arbeta skall de hålla sig till yrken som de är lämpade för t.ex. arbete inom sjukvården”.¹⁷ Dessa påståenden kunde alltså avfärdas som förlegade redan då, men tittar man på senare tiders satsningar på kvinnors företagande finner man att samma typ av myter förekommit och förekommer där.¹⁸

Här samlade AMS starka jämställdhetsargument på samhällets alla områden, som talade för gifta kvinnors arbete utanför hemmet. ”Vad skulle hända om alla kvinnor förvärvsarbetade på samma villkor som männen?” Det samhällsekonomiska svaret var att nationalinkomsten skulle öka, och inte med ”ett par tre procent”, utan med hela femtio procent. Om man talade med optimisten, den radikale Per Holmberg, låginkomstutredningens sekreterare, vill säga. Men även den mer pessimistiska bedömningen på trettiofem procent, var revolutionerande, och torde ha varit ett tillfredsställande svar på påståenden om att det inte skulle vara samhällsekonomiskt lönsamt att gifta kvinnor skulle förvärvsarbeta.¹⁹

Sammanfattning

Formuleringen av 1961 års aktiveringsprogram för kvinnors arbetskraft inom AMS var ambitiös och målmedveten. Tidigare forskning har visat att den ideologiska uppslutningen på alla nivåer inom AMV kring den aktiva arbetsmarknadspolitikerna resulterat i en lyckad implementeringsstruktur. Det fanns en stark avdelning på AMS som arbetade med program som syftade till att minska skillnader mellan kvinnor och män på arbetsmarknaden. Men vid Länsarbetsnämnden i Jämtlands län fanns, vid den tidpunkten, inte samma ideologiska uppslutning och kompetens för att implementeringsarbetet skulle bli framgångsrikt. Kompetensnivån rörande jämställdhet skulle komma att höjas stegvis, eftersom den ”könsrollsmedvetna” personalen på avdelningen ”Detaljen” hade som ambition att sprida sitt aktiveringsarbete inom verket, till medarbetarna ute i regionerna. År 1966 tillsattes också särskilda aktiveringsinspektörer vid länsarbetsnämnderna (Lindvert 2002, 139f).

Det bristande intresset för jämställdhetsfrågor hos de ansvariga på Lan Z in-
nebar att en annan prioritering gjordes vid implementeringen på regional nivå. Den effekt som avsetts i den centrala utformningen av programmet fördröjdes alltså. Upplevelsen hos de lokala tjänstemän som intervjuats här och som arbeta-

¹⁶ *Kvinnorna och arbetsmarknaden* 1969, s. 18.

¹⁷ *Ibid*, s. 18ff.

¹⁸ Se SOU 2005:66, s. 219. Exempel på sådana myter är att ”kvinnor är inte intresserade av att deras företag skall växa”, ”kvinnor vågar inte satsa” osv. Se också Sätre & Tyrkkö i artikeln ”Kvinnors företagande – politiska satsningar och lokala erfarenheter” i denna rapport.

¹⁹ *Kvinnorna och arbetsmarknaden* 1969, s. 26.

de med arbetsförmedling och yrkesvägledning av kvinnor var att det var först när lagstiftningen kom 1979 (d.v.s. lagen om jämställdhet i arbetslivet) som de ”med lagen i ryggen” och på ett mer tillfredsställande sätt kunde anvisa kvinnor till tidigare manliga yrkesområden. 1972 tillsattes Delegationen för jämställdhet mellan kvinnor och män. Den förespråkade riktade satsningar på arbetsmarknadsutbildningar för kvinnor, men bara för en övergångsperiod. Här märktes att en tydlig uppmärksamhet riktades mot problemen med den typen av satsningar och att faran låg i en fastlåsning och förstärkning av könsidentiteter istället för att uppnå jämställdhet.

Som summa av åtgärderna kan man säga att det var under den här perioden som den svenska arbetsmarknaden upplevde ”en revolution på svenska” (Leijon 1968; Hirdman 1998, 3; Florin & Nilsson 2000). Revolutionen låg i kvinnors antalsmässigt stora inträde på arbetsmarknaden.

Utifrån den aktiva arbetsmarknadspolitikens ideal var det bland annat ur rörlighetsaspekten som kvinnorna fortsatte att vara ett problem och en ”särskildhet”. Kvinnor var alltför bundna till hemorten. De ville ha ett arbete, men bodde inte där jobben fanns. Barnomsorgen släpade efter och kunde inte möta de stora behoven. 1974 antogs i riksdagen ett program för utbyggnad av daghem och förskolor. Effekterna av det beslutet blev att hemmafrun, som varit en sådan dominerande företeelse under tidigare årtionden, vid slutet av 1970-talet och början av 1980-talet nästan försvunnit (Acker 1992).

Arbetsmarknaden dominerades av en manlig norm, och kvinnors blotta närvaro gav upphov till en språklig manifestering av avvikelse, med vägledning av Waldemarsons (2000) former av benämning. I benämningen ”kvinnlighet” fanns en underordnande kraft och en markering om oförenlighet med både tjänstemännens yrkesroll och en arbetaridentitet. Även mytbildningen och påståenden om kvinnors bristande skötsamhet eller arbetsmarknadsintresse kunde ha en utestängande effekt, som AMS ville motverka. Det förelåg en avsevärd skillnad mellan AMS centralt producerade, integrerande jämställdhetsretorik, och den regionala och lokala tjänstemannapraktiken vid 1960-talets början. Men den ideologiproduktion till jämställdhetens fördel, i vilken AMS hade en viktig roll, framstår tydligt vid en tillbakablick. En medvetenhet om särskiljandets problematik handlade här om att inte bara synliggöra och problematisera kvinnor utan också fokusera på män och hur deras villkor måste förändras.²⁰

En avgörande och på lång sikt hållbar förbättring i kvinnornas status kan inte ernås bara genom speciella åtgärder, som inriktas enbart på kvinnor. Lika nödvändigt är det att undanröja de betingelser, som medverkar till att tilldela männen vissa privilegier, skyldigheter eller rättigheter.²¹

²⁰ *Kvinnorna och arbetsmarknaden* 1969, s. 22ff.

²¹ *Ibid*, s. 63.