

6

Att vara del av omvandlingen inom offentliga sektorn

LILLEMOR WESTERBERG

Abstract

Mot slutet av 1980-talet skedde stora förändringar inom den offentliga sektorn. Ett viktigt inslag var att lägga ekonomiskt ansvar på dem som utförde själva arbetsinsatsen. Reformen genomfördes med argument att den skulle leda till både effektivare verksamhet och större arbetsglädje. Man talade i vissa kommuner om att låta de anställda starta och driva eget både genom avknoppningar och genom avskiljbara resultatenheter. I kapitlet ges en beskrivning över utvecklingen inom barnomsorgen genom tillbakablickar i tre studier som tidsmässigt sträcker sig från 1987 till 1995. En av huvudfrågorna i kapitlet är om det ekonomiska språket – den tekniskt administrativa rationalitetens uppfattning om effektiva företag – får genomslag i barnomsorgen på bekostnad av barnomsorgens logik. Våren 2004 gjordes återbesök hos några av intervjupersonerna i de tidigare studierna, dels för att få svar på vad som hänt sedan dess, dels för att få svar på frågan om det ekonomiska språkets genomslagskraft. Frågan kan besvaras med både ja och nej. Det ekonomiska språket har utvecklat de tidigare kommunanställdas syn på sig själva och sin roll i verksamheten; de hittar smarta lösningar, tar bort onödiga uppgifter. Å andra sidan ändrar inte det ekonomiska språket omsorgens logik, rationaliseringarna innebär att personalen tänjer sig för att klara allt fler arbetsuppgifter.

Bakgrund och problemformulering

Strukturomvandling, nya organisationsformer och ändringar i huvudmannskap utgör en del av Sveriges utveckling de två senaste decennierna och kan också sägas vara anledning till några studier som jag genomfört från slutet av 1980-talet till och med mitten av 1990-talet. På 1980-talet expanderade den kommunala barnomsorgen och regeringen lovade daghemsplatser till alla barn som behövde barnomsorg (Prop. 1984/85:209). Kostnaderna för barnomsorgen sköt i höjden och bristen på utbildad personal var påtaglig. Lönerna var låga. I den offentliga debatten om kvinnors låga löner framhölls att de uppstår som effekt av ett offentligt arbetsgivarmonopol. En lösning som tycktes åtgärda problemen var att införa en form av resultatansvar på barnstugorna,¹ då kallat eget budgetansvar. Genom att överlämna det ekonomiska ansvaret för driften till barnstugan skulle den bli

¹ I studierna har begreppet barnstuga använts för att täcka in både daghems- och fritidsverksamhet. I dag används ordet förskola.

mer kostnadseffektiv (se även Noréns respektive Österbergs kapitel 3 och 7 i denna antologi). Överföringen av ansvar till barnstugorna drevs med löften om ökad motivation och arbetsglädje som förtecken (se t.ex. PUB 1986). Förändringsarbetet startade ofta med att några barnstugor fick bli pilotfall genom att själva ansvara för inköp, visst materialunderhåll, personalrekrytering m.m. Under försökstiden fick de kontinuerligt stöd av konsulter och kommunens administration. När formen för det nya ansvaret var prövad infördes det på alla barnstugor i kommunen. Man talade i vissa kommuner även om att låta barnstugepersonalen ”starta eget”. I den mån som barnstugorna fick bli en egen juridisk person var associationsformen som godtogs oftast den kooperativa, men företrädare för reformen föreslog att även aktiebolag kunde tänkas².

Fyra studier beskrivs här i kapitlet. De skildrar, var och en på sitt sätt, struktur-omvandlingen inom offentliga sektorn. Den första studien behandlar inledningsfasen, den andra omvandlingens effekter på kort sikt och den tredje studien knyter samman de båda tidigare studierna. Den fjärde är återbesök under våren 2004 hos några av deltagarna i de tidigare studierna. De har intervjuats om ”Vad hände sedan?”.

Kapitlet inleds med att de aktuella studierna beskrivs och analyseras med hjälp av den tredje studien. I den övergripande analysen syftar jag till att frilägga ett mönster av uppfattningar, som har påverkat och påverkar offentliga sektorns omvandling för kvinnor inom området välfärdstjänster. Inför den vidare läsningen skall framhållas att kapitlet inte innehåller någon väl avgränsad teori- eller metodgenomgång utan att teorierna dels används för att inspirera till tolkningar av materialet, dels för att understryka och argumentera för troligheten i en tolkning eller utsaga (jfr Forssell & Jansson 2000). Datainsamlingarna till de studier, som utgör empirin i detta kapitel, har fått kortfattade beskrivningar. De finns i sin helhet i de publikationer som studierna refererar till.

Genom att barnomsorgen står i fokus ger studierna bidrag till kunskap om strukturomvandlingens effekter för kvinnor inom denna verksamhet. Enligt bl.a. Haraway (1991) och Roberts (i Mackinnon 1998:9) måste man dock ha kunskap om samhället i stort för att förstå dess genusdiskurs. Syftet med kapitlet är att fånga spår av genusdiskursen genom att se närmare på sambandet mellan starta-eget-diskursen sedd som ett exempel på omvandlingens drivkrafter, omsorgens logik och dess utövare.

² DN debatt 1989-10-13.

Studierna

Eget budgetansvar i den kommunala barnomsorgen

Projektet³, eget budgetansvar i den kommunala barnomsorgen, påbörjades 1987 och ingick i ett program finansierat av Arbetsmiljöfonden, vilket innebar att projektet skulle drivas med hjälp av aktionsforskning, även kallad interaktiv forskning, och dialogkonferenser⁴. Deltagarna i en dialogkonferens skall utgöras av personer från alla aktörsgrupper, det vill säga i detta projekt var aktörsgrupperna föräldrar, barnskötare och ekonomipersonal, förskollärare, föreståndare, nyckeladministratörer, fackliga representanter, förvaltningschefer och politiker. På konferensen representerar de enbart sig själva och sina egna erfarenheter från verksamheten. Farhågorna om att t.ex. kokerskan eller barnskötaren skulle få munhäfta i ett grupparbete där förvaltningschefen var närvarande kom på skam⁵. Förutom att driva konferenser var forskarens uppgift att stödja personalens egna förslag till utvecklingsarbeten.

Undersökningen visade på stora skillnader i kommunernas styrning av barnstugorna. En del kunde ha detaljerade regler för inredning, inköp och en särskild administratör att vända sig till när ett problem dök upp. Andra kommuner tillämpade ekonomiskt ansvar i praktiken även om termen ”eget budgetansvar” blev bekant först i och med deltagande i projektet.

Den omtalade rädslan för siffror var överdriven. Även föreståndarna i detaljstyrda barnstugor förde ofta egna kassaböcker. Sparsamheten som ledstjärna var allmänt företrädd. Det fanns också exempel på entreprenörsanda, så hade t.ex. en anställd hyrt en solarieutrustning som hon i sin tur hyrde ut till sina arbetskamrater. Däremot förekom ”gnäll”, särskilt över idén om eget budgetansvar och över föräldrarna. Personalen ansåg att förslaget om eget budgetansvar kom från ”dem däruppe” och att föräldrarna behandlade de anställda som pigor – att de la de sig i deras arbete och att de inte tog ansvar för sina barns uppfostran.

När barnstugepersonalen fick bestämma över sin egen utveckling var relationerna till föräldrarna det angelägnaste området. Endast politiker och administratörer och i viss mån barnstugeföreståndare förde fram idén om eget budgetansvar.

Studien kooperativa barnstugor

I ett något senare skede av omvandlingen av offentliga sektorn valde allt fler kommuner att låta föräldrarna och/eller barnstugepersonalen omvandla ”sin” barnstuga till ett kooperativ. Nya barnstugor kunde redan från början öppnas som kooperativ med initiativ från föräldrar som behövde barnomsorg eller från personal som ville arbeta med alternativ pedagogik. Det finns också exempel på perso-

³ Se Westerberg 1992, *Föreställningar på arenan*.

⁴ Dialogkonferensernas idé och utformning samt vidare referenser beskrivs i Westerberg 1992.

⁵ Se t.ex. På Väg, en informationsskrift om LOM-programmet.

nal som i protest mot kommunens förslag på nedläggning startat kooperativ (Stryjan 1996).

I början av 1990-talet drev forskargruppen ”3:e sektorn” på företagsekonomiska institutionen i Stockholm ett forskningsprojekt om frågor kring de nya kooperativen som uppstått i kölvattnet av omvandlingen inom offentliga sektorn. Samtliga forskare i projektet gjorde enskilda rapporter baserade på det insamlade intervju- och enkätmaterial. Jag valde att göra en omläsning av enkäterna och därvid särskilt ta del av de *kommentarer* som personalen gjort i anslutning till frågornas fasta svarsmallar (Westerberg 1996). Mitt syfte var att fånga om personalen gav uttryck för samma avståndstagande mot ekonomiskt ansvar som kommit fram i den förra studien och om vad som uppfattas som kvinnliga värderingar⁶ kunde spåras i kommentarerna.

Enkätfrågan om barnstugornas målformulering hade väckt många irritation och flera hade påpekat att deras mål inte kunde beskrivas i sådana mätbara termer som efterfrågades. En annan fråga rörde eventuella kontrakt med kommunen. De allra flesta hade inte sådana kontrakt och några uttryckte förvåning över att de efterfrågades, de hade tillit till sin kommun.

Ett ”kvinnligt ledarskap” brukar anges som att det ligger mitt i organisationen, i stället för högre upp i hierarkin (se t.ex. Avotie 1990; Calás & Smircich 1993). Ledarskapet kommenterades i flera enkäter t.ex. med:

Jag har ingen chef. Föreningen är vår arbetsgivare och föreningen består av oss själva. Därmed driver vi tillsammans våra frågor (Westerberg 1996:31).

Några uttryckte sitt ogillande mot ordföranden eller föreståndaren genom att påpeka att de styrde auktoritärt. Det fanns också hänvisningar till de kooperativa stadgarna om en medlem, en röst. Kommentarer visar på avståndstagande mot det hierarkiska ledarskapet.

Under intervjuer på de föräldradrivna kooperativen gav personalen uttryck för att föräldrar förde över sina begrepp och föreställningsramar från privata näringslivet till kooperativet, men att de själva hade fria händer över pedagogiken. Studien visar att kooperatörerna kände stolthet över att kunna kombinera kooperativets överlevnad och att arbeta enligt sin pedagogiska ledstjärna. Särskilt gällde detta medlemmar i personalkooperativen.

Dubbla rationaliteter

I mitten av 1990-talet startade utredningen⁷ om fördelningen av ekonomisk makt och ekonomiska resurser mellan kvinnor och män. En av delrapporterna behandlade frågeställningar som rörde omvandlingen av offentliga sektorn och fick titeln

⁶ Se t.ex. Avotie 1990 för en genomgång av värderingar inom kvinnlig respektive manlig kultur.

⁸ Genom direktiv 1994:102 beslutades att kartlägga och analysera fördelningen av ekonomisk makt och ekonomiska resurser mellan kvinnor och män. Utredningen antog namnet Kvinno-
maktutredningen.

Om makt och kön i spåren av offentliga organisationers omvandling, SOU 1997:83. Frågeställningen var om kvinnor i och med omvandlingen fick makt *i, genom* eller *över* sin organisation. Mitt bidrag till denna delrapport heter ”Dubbla rationaliteter” och bygger på ovanstående två studier (Westerberg 1997).

I den första studien blev frågor om det ekonomiska språket och skillnader i produktionslogik mellan varuproduktion och omsorgsproduktion uppenbara för mig. Varuproduktionen styrs av en logik där tid är pengar, där produktionen kan rationaliseras med hjälp av tekniska/organisatoriska lösningar och där resultatet är synligt. Det är möjligt att sätta kvantifierbara mål för verksamheten och tillväxt är en viktig drivkraft. Varuproduktionens logik uttrycks i det ekonomiska språket. Barnstugans personal talade om att vara *lagom stor* i stället för att växa, omushållning i stället för intäkter och om att barn och personal skulle trivas. Föreståndare och personal var oroliga för att deras egentliga verksamhet skulle osynliggöras genom att det ekonomiska språket skulle komma att användas för att utvärdera barnstugans verksamhet.

I den andra studien var det ekonomiska ansvaret en realitet och en förutsättning för att barnstugan skulle kunna bedriva sin verksamhet. Ekonomiska frågeställningar hade fått en betydligt större plats i den vardagliga verksamheten. Barnstugepersonalen hade lärt sig att tala ”ekonomiska” – att med siffror beskriva sin verksamhet – och de hade lärt sig att förhandla och att vara strategiska. Svårigheter vid kontakter med banken framhölls och på en barnstuga hade man t.ex. anlitat en manlig kamrer för att få en talesman. Trots att personalen drev en affärsmässig verksamhet kunde den själv inte bestämma över intäkterna. Kommunerna kunde ha ett syskonrabattsystem som slog hårt på intäkterna om barnstugan hade flera syskonkullar. Sjunkande ersättningsnivå med stigande ålder på barnen kunde också vålla problem när många barn i gruppen blev äldre men fortfarande var kvar på barnstugan. Ibland kunde kommunerna mitt under pågående budgetår införa reducerad ersättning för barn som vistades på barnstugan på deltid. I några kommuner kunde det dröja flera månader innan definitivt besked om ersättning (budget) för det redan påbörjade verksamhetsåret lämnades.

I de fall barnstugorna var personalkooperativt drivna hade personalen, det vill säga kooperatorerna, fått större makt *i* verksamheten. De kan även ha fått viss makt *genom* organisationen, då de kände sig stolta över att ha startat i egen regi och fått barnstugan att överleva. Däremot upplevde de att en barnstuga inte tillerkänns lika hög status som andra typer av företag, vilket bland annat visades i kontakterna med bank och myndigheter. Ännu tydligare är avsaknaden av makt *över* barnstugan. Den blev villkorad av kommunens åtgärder. Maktlöshet, snarare än makt, präglade tillgången på resurser.

Summering

Gemensamma drag i studierna är att kvinnornas kunskap om sin verksamhet inte låtit sig förmedlas till aktörer inom administration eller näringsliv. När de uppmanats att ta ekonomiskt ansvar fick de kommunen både som "chef" och som kund, då kommunen satte ramarna för verksamheten och var den enda köparen. I de fall då kvinnorna hade uppmanats att starta eget möttes de av okunskap, som kan ta sitt uttryck i att deras affärsidéer bedöms som oattraktiva eller att de inte har företagande, vilket i sin tur leder till att de kan få svårt att få finansiering till sina affärsidéer.

Hur kan det komma sig att den kunskap och erfarenhet som kvinnorna i studierna besitter är okänd eller uppfattas som avvikande, annorlunda eller som felaktig? Hur ser rastret, föreställningarna, ut som kvinnorna och deras företagande jämförs med? Min utgångspunkt är att näringslivet, dess företag och utveckling utgör basen från vilken normen för jämförelser hämtas. Stöd för antagandet finns t.ex. hos Forssell & Jansson (2000) som skriver att omvandlingen av offentliga sektorn kan ses som en paradoxal reformation där marknaden och företagen direkt eller indirekt tjänat som förebilder och inspirationskällor. De kallar denna typ av förändringar för att offentliga sektorn företagiserats och marknadiserats. Kunskap om villkoren i de båda världarna och det samtidiga beroendet *och* oberoendet mellan dem ser jag som en viktig utgångspunkt för analys av frågeställningar om ändrade organisationsformer och anställningsvillkor.

Studierna i ett större sammanhang

Studierna om eget budgetansvar och kooperativa barnstugor har fångat en delmängd av omvandlingen av offentliga sektorn. Förespråkare för omvandlingen fanns i många läger, hos statliga och kommunala politiker som såg en kommande kostnadsexplosion, från ESO (Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi), från forskare som agerade för medborgarens större valfrihet (se t.ex. Saltman & von Otter 1987; von Otter 1987; Andersson 1988a, 1988b) och för ökad ekonomistyrning och konkurrens (Hopwood 1974; Hoskin & Macve 1986; Weinberg 1992; m.fl.) Forssell & Jansson (2000:78) hävdar att omvandlingen blev "ett batteri av företagiseringsförslag" och att marknaden som metafor genomsyrade tänkandet kring ekonomiskt ansvar, resultatenheter och konkurrens mellan enheterna. Det senare innebar enligt förespråkarna både en väg till pressade kostnader och ett sätt att öka arbetsglädjen, vilket den första studien ger belägg för. Forssell & Jansson tar upp att servicebegreppet, som fick ny aktualitet genom det då uppblående stora intresset för "service management" och "services marketing" som bl.a. resulterade i en stor mängd managementlitteratur. De tar vidare upp att viktiga företrädare för service management agerade som om de menade att även offentliga organisationer egentligen är serviceproducenter, varför även de behö-

ver kunskap om service management (t.ex. Grönroos & Monthelie 1983; Pihlgren 1985; Edvardsson & Gummesson 1988).

Genom att arbetsuppgifter, som tidigare utförts i hemmen och senare inom offentliga sektorn, exponerades på marknaden i och med monopolets upphävande öppnades dessa fält för företagandets diskurs, vilket bland annat innebar ändrade uppfattningar om verksamhetens villkor. Förespråkare för den nya ordningen hade tolkningsföreträdet (se t.ex. Hirdman 1990; Eduards 2002). Forssell & Janson (2000:146) hävdar att den struktur som styr företagandets villkor är den kokboks-kunskap (det klassiska synsättet) som är spridd framför allt bland:

akademiska ekonomer och av ekonomer och ekonomisk teori influerade aktörer såsom politiker sysselsatta med ekonomisk politik, ekonomijournalister, mäklare och andra verksamma på finansmarknader, ekonomer och utredare vid intresseorganisationer och s.k. ratinginstitut.

De tar vidare upp att:

Ju längre från dessa grupper vi kommer, desto sämre är kunskapen, övertygelsen och acceptansen och desto större är okunskapen, skepsisen och det direkta motståndet.

Något som personalen inom barnomsorgen i den första studien gav uttryck för. Värden som skattas högt på marknaden, t.ex. vinst, snabbhet, tillväxt (jfr Huggemark 1994), saknar relevans i en verksamhet som bygger på en annan logik. I barnomsorgen gäller tålmod framför snabbhet, en lagom kvot mellan personal och barn i stället för tillväxt, tydligare inriktning på långsiktiga mål, svårigheter att mäta verksamhetens resultat eftersom vinsten är en dålig måttstock. Att dessa värden är nästintill okända storheter i företagssammanhang förklaras av Whittington (2002:39). Han hävdar att ”det klassiska perspektivets rationalitet kan vara en social konstruktion, men det kan vara riskabelt att ignorera den” vilket han illustrerar genom att ta upp:

I en sådan kontext kan en företagsledare som öppet förkastar den klassiska formen av strategiskt tänkande riskera att förlora sin trovärdighet hos revisorer, kunder, finansiella marknadsaktörer och statliga tjänstemän.

Kvinnor vars affärsidéer ligger utanför huvudfåran kan alltså få problem med att få förtroende från marknadsaktörer, t.ex. att få banklån vilket noterats ovan. Haraway (1991:194 ff.) hävdar att:

Struggles over what will count as rational accounts of the world are struggles over *how* to see [kursivering i original, och vidare] ... where partiality and not universality is the condition of being heard to make rational knowledge claims. These are claims on people's lives; the view from a body, always a complex, contradictory, structuring and structured body, versus the view from above, from nowhere .../.

Invändningar mot marknadsiseringen av offentliga sektorn har inte saknats. T.ex. diskuterar von Otter (1987) personalens roll inom vård och omsorg och hävdar att den inte är tjänare eller upppassare, även om det ibland kan ingå i tjänsten att betjäna andra. Han ser personalens engagemang som överlägset teknisk utrustning eller väl utvecklad metodik. Ett annat exempel är en kommun som ville utsetta sin socialtjänst, skola, fritid och kultur för konkurrens genom intäktsfinansiering och bildande av resultatenheter (Forssell & Jansson 2000). Kommunen beskrev uppdraget till de berörda enheterna som att på avrop tillhandahålla efterfrågeanpassad kompetens och resurstöd i form av konsult- och servicetjänster. Språket som användes var det ekonomiska t.ex. ”effektiv ledning” och ”kostnadseffektivitet”, vilket preciserades till ”bättre organisation till lägre kostnader” (s. 48). Skolchefen argumenterade för att verksamhetens väsen var *utbildning och fostran*. Andra invändningar gällde förhållandet produktivitet och effektivitet, dvs. att ökad produktivitet (ökad servicegrad) inte är liktydigt med höjd effektivitet. Ett mål i omvandlingen blev därför att höja produktiviteten utan att ge avkall på verksamhetens kvalitet. Begreppet kvalitet fick en egen diskurs inom service management (se. t.ex. Gummesson 1988; Edvardsson & Thomasson 1989). För barnstugornas del användes kvoten mellan antalet barn och examinerade förskollärare på en barnstuga som ett kvalitetsmått.

Kvalitetsmått, ekonomistyrning och behovet av att kunna jämföra enheter med varandra kräver väl avgränsade enheter. Fokus kom därmed att flyttas *till* ”kontrollen och finansieringen” (Forssell & Jansson 2000:66) och produktionen kom i bakvatten. Personalens ”gnäll” som uppmärksammades vid början av min första studie kan förklaras med att de värden deras verksamhet representerar osynliggörs genom att det ekonomiska språket får företräde. På en konferens om eget budgetansvar uttryckte en hög kommundiensteman att förvaltningen i och med det decentraliserade budgetansvaret nöjde sig med att ta del av det ekonomiska resultatet, medan barnstugan svarade för kvaliteten (Westerberg 1992); ett tydligt sätt att osynliggöra barnstugans egentliga produktion – barnomsorg och förskola.

Organisationsformen för den väl avgränsade och avknoppade enheten var oftast den kooperativa. En nyckel till valet ges av bl.a. Civildepartementets skrifter som föregick omvandlingen – att särskild vikt låg vid att finna rättsliga former för en aktiv roll för *konsumenter* av den offentliga sektorns tjänster. Som framgår av ovan fick kvinnorna ansvaret att leverera offentliga tjänster enligt konsumenternas önskemål, men i omvandlingens diskurs presenterades reformen som en större frihet för kvinnorna att välja arbetsgivare eller att bli sin egen.

I studien om kooperativa barnstugor angavs många olika anledningar till att kooperativet bildades. Utgångspunkten var givetvis frikopplingen av barnstugorna från kommunen och ofta övertogs en barnstuga som drivits i kommunal regi, ibland med, ibland utan kommunens stöd. Andra startade utifrån en tydlig pedagogisk idé och några kooperativ startade i ett lokalt behov av barnomsorg

som kommunen ursprungligen negligerat (en parallell kan dras till mobiliseringsarbetet i Huså som beskrivs av Lorendahl i antologins kapitel 5). De senare visar överensstämmelse med den utveckling som kännetecknas av *organiskt* entreprenörskap, vilket byggs upp i socialt stödjande miljöer. Brulin hävdar (2002:73) ”Om människor tror att omgivningen kommer att fungera stödjande, kommer de att välja att utveckla verksamheter, skapa företag och låta dem växa”.

Brulin (2002) hävdar dock att möjligheterna att åstadkomma ett organiskt entreprenörskap försumrades vid omvandlingen av den offentliga sektorn då frikopplingen var villkorad på fler sätt än val av organisationsform – det ideologiska korståget kom att gälla avregleringar och marknadslösningar.

Kvinnor, arbetsmarknad och offentliga sektorn

Enligt Wikander (1999) innebar tiden runt förra sekelskiftet skiften i uppfattningar om manligt/kvinnligt. Kontrakt omförhandlades och skrevs om. Till stor del kan det förklaras med ett uppbrott från tidigare försörjningsformer – jordbruket och kvinnors och mäns roller där – till industrin. Det visade sig att industrin hade många regleringar – ibland kallade för skyddslagar för kvinnor, t.ex. hinder mot övertid och nattarbete – som i själva verket utgjorde hinder för kvinnors förvärvsarbete, då övertid och nattarbete var nödvändigt för att kunna arbeta i vissa industrier. Lägre lön var ett sätt att över huvud taget få avlönat arbete för kvinnor. Enligt Wikander berömde sig även statens företrädare av att anställa kvinnor då deras lägre löner var bra för skattebetalarna. Ohlander (2000) beskriver föreställningar om kvinnor och män i statens tjänst, t.ex. om uniformen vars funktion var att signalera (den civile) uniformbärandens betydelse i möten med allmänheten. När kvinnor senare blev anställda i sådana funktioner förändrades uniformens utseende. Åse (2000) har beskrivit vilka överväganden som togs under utvecklingsarbetet av en polisuniform för kvinnor.

Synen på kvinnor i offentliga sektorn präglades alltså av att de dels sågs som lönsamma på grund av sina lägre löner och dels av att de hade erfarenheter från hem och hushåll. Berg (2000) tar upp att under 1950-talet utvecklades den offentliga sektorn genom att huvudsakligen kvinnor anställdes inom de växande sektorerna vård och omsorg, och förklarar rekryteringen med att ”Kvinnorna förväntas ta ansvar för de vårdande funktionerna och mannen för de inkomstbringande” (SOU 1998:6 i Berg 2000:36).

Hur kvinnorna på arbetsmarknaden hanterar sin situation har beskrivits av bland annat Adkins (1992) som ger exempel på anställningsvillkor från en nöjespark som innebär ett outtalat, men dock tvång i att exponera sin kvinnlighet. Johansson (1997) har skrivit om sjukgymnasternas strategier för att få yrkesstatus. Avotie (1998) om skillnader mellan vad kvinnliga och manliga chefer ser som betydelsefulla faktorer i chefsrollen. Ferguson (1984) skriver om den byråkratiska organisationen som företrädesvis en manlig konstruktion, Lindgren

(1985) analyserar mekanismer som hjälper män att klättra inom den professionella byråkratin men inte kvinnor. Karlsson Stider (1999) har undersökt ett familjeföretag som ger söner tillträde men exkluderar döttrar. Hur kvinnor i manliga branscher ser på sin karriär har Wahl (1992) behandlat och Williams (1989) har jämfört kvinnors och mäns karriärer i manliga respektive kvinnliga yrken. I båda fallen bedömdes kvinnorna oförmånligare än männen. En stor mängd litteratur ger goda råd till kvinnor om hur de skall lyckas i karriären, t.ex. Dahlbom-Hall (2000 och tidigare) som utgår från existerande förhållanden på företag och organisationer och ger förslag på strategier för att leda personal av lika eller motsatt kön. Fagenson (1993) behandlar kvinnor i ledande positioner och Moore (2000) förmedlar i likhet med Dahlbom-Hall goda råd om hur kvinnor skall agera för att bli framgångsrika på arbetsmarknaden. Alvesson (1997:172) konstaterar att komplexa mönster existerar ”i vilka flera män än kvinnor har något lättare att få uppmuntran och hjälp”.

Ett genomgående drag i de empiriska studierna som refererats ovan är att kvinnornas uppfattning om och erfarenheter av sin verksamhet stannade hos kvinnorna, vilket inte är en unik företeelse. Eduards (2002) beskriver några fall där kvinnorna gjort sig hörda och att det inte accepterats. I ett av fallen anklagades kvinnorna för att inte följa den demokratiska spelordningen och att agera olagligt. Eduards konstaterar att kvinnorna försökt att få gehör för sitt budskap genom de traditionella kanalerna, men inte nått fram. Eftersom kvinnorna bedömt att deras manliga partikolleger blivit motpart på grund av att de inte förstått deras budskap hade kvinnorna måst tillgripa oparlamentariska åtgärder som att samarbeta över partigränserna⁸. Eduards beskriver några uppmärksammade fall medan Wikander (1999) tar upp att kvinnor aldrig ifrågasatt själva organiseringen, utan fogligt anpassat sig till rådande strukturer när de agerat för att få försörjning och möjligheter att kunna påverka genom att få rösträtt. Behovet av att kunna försörja sig kan ses mot det förhållande att i slutet av 1800-talet blev talet om kvinnans moderlighet och plats i familjen en tydlig ideologi, så tydlig att den bidrog till att kvinnor helst inte skulle arbeta. De skulle bli försörjda av mannen och om de ändå arbetade så skulle de vara dåligt avlönade och inte konkurrera med makens förvärvsarbete. Hon tar vidare upp (s. 18) att kvinnor ”får vara beredda att bryta upp från sitt lönearbete, förändra det, arbeta under nya villkor, med nya uppgifter, allt eftersom de haft relationer eller inte med män i privatlivet”.

Kvinnor får vara beredda på förändringar inte bara beroende på deras relationer med män i privatlivet utan också på deras ställning på arbetsmarknaden. Enligt Hollway (1996 i Abrahamsson 2003) förväntas inte kvinnor känna sig hotade av organisationsförändringar, något som däremot män förväntas bli. Männen ges därför mer tid och möts med större respekt vid genomförandet av en organisa-

⁸ Ett färskt exempel är DN Debatt den 23 april 2004 där riksdagskvinnor från flera partier gemensamt anklagar finansminister Bo Ringholm för att använda härskartekniker.

tionsförändring. Av samma anledning startar, enligt Abrahamsson, gärna arbetsgivaren ett större förändringsarbete på arbetsplatser med många kvinnor. I hennes studie på företag i IT-branschen försökte företagen även att implementera radikala och utmanande förändringsmetoder. Denna förmodan om kvinnors anpassningsförmåga till (drastiska) förändringar i IT-branschen, som uppfattas som en manlig domän (se t.ex. Sundin 1993; Gunnarsson 2003), verkar gälla för barnomsorgen. Där kom förändringarna i ett tidigt skede av offentliga sektorns omvandling och de var både radikala och drastiska. Uppluckringen av arbetsgivarmonopolet öppnade i en del kommuner möjligheter till att bli sin egen, men den innebar samtidigt att anställningstryggheten försvann. I stället för att vara anställd fick kvinnorna nu ansvaret för och arbetet med att prissätta och offerera sina tjänster till kommunens beställare, och att konkurrera med andra barnstugor för att få föräldrar att välja just deras barnstuga. Förändringen innebar att de fick både företagandets utsatthet och ett kommunalt tak som maximerade intäkterna.

Vad hände sedan?

Det har nu gått mer än ett decennium sedan omvandlingen av den offentliga sektorn började och jag var intresserad av att ta reda på om mina intervjupersoners förväntningar i samband med omvandlingen hade infriats och hur de nu uppfattade villkoren kring sin verksamhet. Våren 2004 kontaktade jag några av de barnstugor som deltagit i de tidigare studierna och berättade om mitt önskemål att få intervjua någon som varit med sedan dess. Jag hade endast möjlighet att besöka och intervjua barnstugor i Stockholmsregionen vilket begränsade urvalet. Efter visst sökande fick jag kontakt med sex kvinnor som deltagit i den första eller andra studien. Jag bad kvinnorna berätta om sina erfarenheter och upplevelser om vad som hänt efter undersökningen som de deltagit i. Min avsikt var att de skulle tala utifrån vad de själva ansåg vara viktigt, men hade några frågor i beredskap om samtalet skulle avstanna. Intervjupersonerna var intresserade av att reflektera över sina dåvarande förväntningar och utvecklingen inom barnomsorgen. Intervjuerna tog 1,5–2 timmar i anspråk och spelades in på band.

Trots att jag fick arbeta utifrån mottot att en kontakt var bättre än ingen och fick nöja mig med fem intervjutillfällen ger de sammantaget en bred skildring av omvandlingen av offentliga sektorn. Jag har därför valt att inledningsvis återge intervjupersonernas berättelser i förkortat och redigerat skick. Jag har bemödat mig om att vaska fram huvudinnehållet genom att slopa upprepningar etc. Vidare har berättelserna anonymiserats. Anledningen är att intervjupersonerna fritt skulle kunna berätta om sina upplevelser av omvandlingen.

Fall 1 – Kvar inom kommunens barnomsorg

Från slutet av 1980-talet och fram till år 1992 betydde omvandlingen att barnstugan fick ett utvidgat ekonomiskt ansvar och möjlighet att disponera ett eventuellt överskott på verksamheten för utveckling, däremot inte till att höja lönerna. Efter några goda år med bl.a. utvecklingsresor till Finland och Danmark började besparingarna. År 1991 hade barnstugan fem avdelningar med 3,75 personal per 17 barn och 2 heltidstjänster som pool (resurs). Sedan dess har kommunen etappvis skurit i barnstugans resurser, först togs ena poolen bort, sedan ändrades begreppet stora/små barn till barnplats. Det tidigare taket på 80 barn blev 100 platser, vilket kunde innebära upp mot 120 barn. Det utökade barnantalet innebar en kraftig ökning av antalet föräldrakontakter samtidigt som personalen minskade till 2,75 mot tidigare 3,75. År 1991 hade barnstugan två personer som städade och två heltider i köket. År 1999 var städresursen totalt 30 timmar per vecka och köket hade minskat till en heltid.

Villkoren för föreståndarskapet ändrades, från heltid på en barnstuga till att ansvara för ytterligare en barnstuga samt tio dagbarnvårdare, dvs. ytterligare 11 arbetsplatser. Under 1990-talet minskade också kommunens service, vilket innebar att fler rapporteringsuppgifter lades på barnstugorna, t.ex. att lägga in löner för all personal inklusive tjänstledighet och semester. Uppgifterna kunde endast läggas in i systemet vid några få tillfällen per månad. Vidare drogs placeringsassistenterna in så att föreståndarna själva fick ställa barn i kön, placera barn från kön och ha kontakt med presumtiva föräldrar. Även löneförhandlingar lades ut, vilket innebar löne- och medarbetarsamtal med cirka 60 personer. Ändringarna handlade hela tiden om att omvandla tjänster och placera om personal och därmed bröts fungerande arbetsgrupper upp.

Även före det utvidgade budgetansvar, som introducerades i slutet av 1980-talet, hade föreståndaren kontroll på sin likviditetsbudget.

Vi delade upp årsbudgeten i 12 delar och fick bra service från kommunens ekonomikontor. Sedan [efter förändringarna] var det vi som fick serva ekonomikontoret. I dag lägger alla ned vansinnigt med tid på att serva vårt ekonomikontor.

Under tiden utvecklades verksamheten pedagogiskt så gott det gick med hjälp av utvecklingssamtal med personalen och genom att arbeta fram och följa en arbetsplan. Tidigare hade kommunen ett antal att-satser som stipulerade vad personalen förväntades göra med barnen. Nu finns inga mål förutom att personalen skall göra en handlingsplan för varje barn:

Men, man hinner inte med 60 barn utan man måste koncentrera sig, men på vad? Hur skall personalen kunna föra vidare goda exempel på delaktighet och inflytande när den själv inte är jämlik hemma eller på jobbet?

Fall 2 – Fristående konsult

Intervjupersonen har arbetat som förskollärare inom den kommunala barnomsorgen i många år, både på daghem och som kvalitetsutvecklare för kommunala barnstugor. I samband med omvandlingen slutade hon sin kommunala anställning för att arbeta på uppdrag för barnstugor som drivs i privat regi.

Hon hade haft stora förväntningar på det pedagogiska innehållet inför frikopplingen från den kommunala barnomsorgen. Hon gav ett exempel. Ett rum fyllt med klossar som en grupp barn disponerar under flera veckor. Man följer upp barnens arbete genom att fara ut och titta och ta bilder på intressanta byggnader och pratar efteråt tillsammans om vad man har sett. Barnen uppmuntras göra ritningar och att fundera på hur de skall kunna åstadkomma något liknande med klossarna. När barnen är färdiga så visas byggnationen upp för de andra barnen och sedan måste klossarna rivas och läggas tillbaka innan nästa grupp kommer in. Så gör man på ställen där man arbetar medvetet, där man möter barnen med respekt och visar att de vuxna har en medveten linje i sitt pedagogiska förhållnings-sätt, som drar barnen med sig för att låta dem uppleva det här fantastiska. Pedagogiken utvecklades dock inte på det sätt hon hade hoppats.

Ännu en anledning till att hon ställt sig positiv till privatisering var förväntningar på att barnstugorna skulle anställa fler utbildade och att de skulle få större frihet. Men sedan visade det sig att det blev väldigt mycket ekonomi och administration, byråkratiskt krångel i stället för att komma förbi byråkratin och platta till organisationerna. Hennes förväntan på att makten skulle flyttas till dem som var i verksamheten infriades inte.

Hon anser att barnomsorg inte kan bedrivas med dessa svårigheter – pengar och ekonomi, att inte ha råd att anställa behörig personal. Systemet med barnomsorgstaxor har heller inte bidragit till att det man strävade efter har uppnåtts. Det har blivit tyngre att arbeta på förskolan – att vara fast i schemalagt arbete inom sjukvård, äldre- och barnomsorg är ett slitsamt tungt arbete med hög sjukfrånvaro, och dessutom kan barnstugor nu ”plocka in [anställa] folk” som inte riktigt klarat skolsystemet. Det schemalagda arbetet ger föga utrymme för personlig utveckling eller till att se samhället i stort. Även om man har en talang som man kan odla, är frågan om man orkar göra det år efter år – och vad det ger tillbaka på lång sikt. Kanske borde man få gå ut ibland och göra andra saker och komma tillbaka med en annan kompetens.

Det känns inte bra, men barnen har det rätt så bra – men hur mäter man det här?

På frågorna om skillnader mellan kommunala och privata barnstugor berättade hon att arbetet i kommunal regi var som att arbeta i ett stort maskineri, men det gav henne personligen större frihet. Det privata hade en annan inriktning, det märktes bland annat genom att reglerna bestämdes av föreståndaren ensam. Föreståndaren hade så mycket omkring sig att få ordning på, så hon hade väldigt litet

tid för att ta reda på vad de andra [personalen] egentligen ville. För dem som arbetar med barnen blev förändringarna till följd av de nya styrsystemen få.

Fall 3 – Biträdande rektor och föreståndare för två kommunala barnstugor samt förskollärare på avdelning

Samtalet startade med en budgetdiskussion. Barnstugan tillhörde dem som haft långtgående ekonomiskt ansvar redan före budgetreformen, men då spelade själva budgetuppföljningen och resultatet ingen större roll. Föreståndarna blev uppkallade till förvaltningen och fick förklara sig, men inget hände. Alla visste vilka som dragit över, ibland i flera år, och det kändes orättvist eftersom en del kunde ta in vikarier och övrig personal och därigenom få en lättare arbetssituation än de som försökte hålla budgeten. På det viset är det bättre nu. Om ett underskott uppstår kan det rulla över till nästa år, men drivkraften ligger inte i budgeten eller en strävan efter att gå med *vinst*. När barnstugan började med eget budgetansvar fick den stora överskott, men nu är det mycket tightare. Målet är att planera smart så att pengarna räcker till det nödvändiga och till det man vill.

Barngrupperna måste vara ganska stora för att budgeten skall kunna hållas. Besparingarna har lett till att personalen har utvecklats, hittat smartare lösningar och är mer medvetna. Det kanske har blivit mer ensamarbete, att man delar upp barnen i mindre grupper, men det blir också en högre kvalitet, man är med barnen hela tiden. Antalet barn kan vara mindre viktigt än vilka barn som ingår i gruppen.

Det utvidgade budgetansvaret innebär att föreståndaren gör upp en budget för perioden, rapporterar utfall en gång i månaden och förklarar eventuella förändringar i utfallet mot budgeten. Kontakterna med kommunens administration sker oftast via e-post. Det är otroligt viktigt att hålla budgeten eftersom det påverkar lönesättningen. Man kan dock komma in i en ond cirkel. För några år sedan hade några slutat och en var långtidssjukskriven. Det blev många nya människor och man kan inte ha ny personal och invänjningar [barn som ska skolas in] samtidigt. Avsaknad av barn minskar intäkterna och dubbla löner ökar utgifterna.

Det är svårt att tänka i pengar, men man har lärt sig att göra det.

Det har hänt väldigt mycket på de här åren, t.ex. konkurrens om platserna. Förr blev barnstugan tilldelad barn och då var man inte rädd för att ett barn skulle sluta. Nu är ryktet viktigare än läget. Föräldrar som skall välja förskola tittar runt på fyra, fem ställen innan de bestämmer sig och de som är om sig och kring sig säger naturligtvis upp platserna i juni om barnet börjar skolan till hösten.

Den stora förändringen är en omorganisation för att spara pengar. Barnstugan slogs ihop med en annan och med en mellanstadieskola. På barnstugorna arbetar drygt 30 personer och på skolan cirka 40 lärare. Både föreståndaren och rektorn måste vara insatta i båda verksamheterna eftersom de skall kunna rycka in för

varandra. På min fråga om ett ledarskap uppdelat på tre arbetsplatser gör arbets-situationen splittrad kom svaret direkt:

Jo! – det tycker jag ju, man förstår ju inte hur man *kan*, det är helt klart en annan arbetssituation. Jag tycker fortfarande att det är kul och att det fungerar men det är otroligt splittrande, det är det.

Frågan följdes upp – hon har fått stöd och hjälp av kommunen och hon har fått kurser, men mycket får de arbeta med själva. Avdelningarna har fått fler barn, en av barnstugorna har byggts ut med en avdelning, vilket innebär fler anställda och att underlaget för budgetbeloppet minskas – dvs. de måste ha fler barn för att få samma summa som tidigare. Omorganisationen har också medfört att övrig personal nu får hålla i möten, skriva protokoll, ringa samtal och annat som man inte kan göra när man är i barngrupp. Det och det högre barnantalet medför att det kan vara svårt att hinna med. Att vara effektiv, vad betyder det för dem idag? Svaret kom direkt:

Att göra saker på ett smartare sätt – att det handlar om prioritering oavsett om det gäller administrativa frågor eller arbete med barnen, att ta bort de där onödiga sakerna.

Följt av en reflektion om att så hade de nog inte svarat tidigare. Det kändes effektivt att de kunde ta till vara på förmågor hos ung personal, även om de inte var utbildade inom omsorg. De ansåg också att styrsättet hade blivit mer professionellt.

Jag frågade om det hade blivit någon skillnad om barnstugan hade slagit sig fri och t.ex. blivit aktiebolag? Ett tag fanns långt framskridna planer på att gå ihop med två andra förskolor och bilda ett aktiebolag. De andra två genomförde ombildningen och det har gått mycket bra för dem. Ägarna jobbar otroligt mycket, men har förmodligen en bra lön, medan personalen sannolikt hade lägre löner än på deras kommunala motsvarighet. Själva ville de inte privatisera sin barnstuga vid det tillfället, eftersom föreståndaren kände att hon då inte kunde satsa fullt ut. Det skulle bli väldigt mycket ekonomi som styrde och ett otroligt jobb för chefen. I dag är reflektionen att det kanske hade varit bra att starta eget, ”jag tror inte att det hade varit så stor skillnad egentligen”. Personalen diskuterade också att bilda ett personalkooperativ, men enades om att de ville visa att en kommunal förskola också kan ge service. Vill man tjäna pengar så skall man kunna göra något helt annat.

Även om vi måste gå runt är det tryggt att veta att vi kan betala ut löner till personalen.

Fall 4 – Aktiebolaget

Aktiebolaget består av två förskolor och en friskola för lågstadiet. Skolan finns för att företaget skall kunna fortsätta med sin pedagogik, det vill säga de tar in

skolan i förskolan – tvärtemot vad tidigare försök att integrera skola med förskola handlat om.

VD:n var en av de första att inom den kommunala barnomsorgen pröva på eget budgetansvar. Det väckte protester bland andra föreståndare som anade att ansvaret på sikt skulle leda till försämringar inom barnomsorgen. Det ekonomiska ansvaret gav mersmak och hon såg sig om efter möjligheter att bli sin egen, men Lex Pysslingen dämpade försöken. I början av 1990-talet gick politikerna ut med utbildning om att driva eget. Hon gick utbildningen, uppmuntrades att knoppa av och startade eget aktiebolag, ett av de första i Sverige. För att få startkapital vände hon sig till förskolans lokala bankkontor som dock inte hade minsta intresse av hennes idé. Hon vände sig då till sitt eget bankkontor, men eftersom hon inte var en känd kund fick hon inte heller där något lån. Kommunens revisor rekommenderade då sin egen bankkontakt och där fick hon gehör för sin affärsidé. Företaget finansieras genom att varje barn representerar x antal kronor i intäkt för företaget. Beloppet beror på ett antal faktorer som deltidsbarn och syskon samt vilken ålder barnen har. Men, man vet ungefär. Intäkterna skall täcka driftskostnader och löner till mer än 30 personer.

Det ekonomiska språket, eller snarare den ekonomiska situationen handlar om att kunna se fördelarna med kombinationen förskola – skola. Det blir inte krångligt och märkvärdigt att börja skolan och alla i personalen korsbefruktar varandra hela tiden. Personalen är kostnadsmedveten och vet att ytterligare ett barn ökar intäkterna. Aktiebolaget har en liten styrelse och personalen inbjuds till styrelsemötena för att berätta om verksamheten.

Företaget finns på olika adresser och nu pågår ett samtal om vad som behövs för att svetsa ihop alla anställda, barn, elever, personal och föräldrar. På min fråga om en kooperativ barnstuga redan från början har en gemensam grund blev svaret att personalen på de föräldradrivna kooperativen har föräldrarna både som kunder och arbetsgivare och att hon känner till några som inte klarar av att jobba under de förutsättningarna. För att minska kostnaderna arbetar hon nu 75 procent i barngrupp och övriga 25 procent ”försöker jag vara någon form av VD eller spindel eller vad jag nu är för någonting”. VD har en yngre kvinna som sköter alla blanketter som skall fyllas i när man skriver in och ut barn. Sedan maxtaxan kom sköter kommunen föräldraavgifterna och kontrollerar barnens närvaro, men VD förhandlar med facket och ombesörjer även andra förhandlingar.

På frågan om betydelsen av effektivitet då och nu, svarar hon – att bemanning och barn är så välorganiserat som möjligt, att företaget går runt, men att det också handlar om att göra ett bra jobb, att vara kompetent och ha kunskap.

Man springer inte fortare men arbetar mera medvetet. Inom kommunala barnomsorgen kanske man skulle säga – stora barngrupper och att de är för stora nu.

Den största förändringen mot tidigare är farhågan över att inte ha pengar som räcker till löner och skatter vid tillfälligt intäktsbortfall, dvs. ansvaret för personals väl och ve.

Fall 5 – Kooperativet

Daghemmet byggdes samtidigt med övrig bebyggelse inom området och planerades från början att vara föräldrakooperativt. Vissa administrativa tjänster köper barnstugan. Styrelsen för kooperativet består av föräldrar med föreståndaren som adjungerad ledamot. Föreståndaren har en budget för driften och medverkar vid budgetframställande för hela barnstugan, men föräldrarna har ansvaret för ekonomin. Det finns en buffert som gör att de skulle kunna klara ett par, tre månader. Föräldrarna har barndagar (jourdagar) och ställer upp vid utbildningsdagar och vid sjukdom. I förväg får de veta vilka dagar de har jour. Händer inget på de reserverade dagarna, behöver de inte ta nya jourdagar. Föräldrarna ingår i olika grupper – t.ex. i styrelsen eller festkommittén eller i en grupp som utvecklar verksamheten.

Under tidens gång har styrelsen delegerat ut mycket till föreståndaren, t.ex. att anställa personal, ansvara för pedagogiken, ha utvecklingssamtal med personalen samt ge information. Barnstugan har gott rykte och många söker sig dit. Tidigare kostade det mer på föräldrakooperativet än på de kommunala barnstugorna, men i och med maxtaxan kostar det lika mycket. Föreståndaren upplever att engagemanget hos föräldrarna har minskat och arbetar just nu med att förmedla känslan av ”vår barnstuga, våra lokaler och vikten av att barnen mår bra”. Efter maxtaxans införande har kommunen tagit över föräldraavgifterna, och kontrollen över hur många timmar barnen är på barnstugan har ökat. Anledningen till förändringen sades vara för att hjälpa förskolorna, men det är troligen en besparingsåtgärd. För att klara sig tar barnstugan in fler barn och minskar på antalet personaltimmar.

Föreståndaren har arbetat inom barnomsorgen sedan början av 1970-talet och har varit föreståndare på kommunala och kooperativa förskolor. Hon sökte sig till föräldrakooperativet och visade tydligt hur hon ville arbeta. ”Men, att arbeta som föreståndare på ett föräldrakooperativ är som att spela på Lotto”, styrelsemedlemmarna byts ut allteftersom barnen lämnar förskolan för att börja skolan. Hennes första ordförande var otroligt bra och gav stöd. Ordföranden bör ha kompetens inom personalfrågor och kunna arbeta utåt, måste kunna inge förtroende hos de anställda och kunna ekonomi. Nu skall ordförandeposten bytas igen och det är oklart vem den nye blir.

Tankar kring effektivitet och produktivitet handlade om att produktivitet är något mätbart, vilket är svårt inom barnstugan. Det ekonomiska tänkandet har kommit in alltmer. Det är bra att ha en uppfattning om det ekonomiska läget då

ekonomin styr väldigt mycket, även om den inte skulle behöva det. Nu ser ekonomin ut som den gör, man får det sämre och sämre.

Vi har inte mer än två armar och ögon och även om du är välutbildad kan du inte ta mer än ett barn i taget. Vi strävar efter att bli effektiva och kunna göra massor av saker samtidigt, men samtidigt skall inte barnstugan ha en stressad miljö. Vi måste ta tid och se varje enskilt barn och gruppen. Förr när vi hade samling med få barn kunde en dialog uppstå, men nu får till och med de minsta lära sig att räcka upp handen. Långa arbetsdagar för 1,5-åringarna, från sju på morgonen till halv sex på kvällen.

En större förändring än omvandlingen av offentliga sektorn är enligt föreståndaren att familjerna var mindre materialistiska tidigare, nu jobbar man till och med på helgerna i stället för att bara *vara*. Personal som söker till förskolorna är inte folk som är ute för att tjäna pengar. Lönen drar inte, det är kul att jobba med barn men gränsen går vid ett visst antal personal per antal barn.

Vi är snart där och då vill jag inte vara med!

Summering

Vad har hänt sedan de förra studierna? Det måste framhållas att summeringen bygger på de ovanstående fem fallen från Stockholmsregionen och mer skall ses som förslag på områden, som en större undersökning skulle kunna inriktas mot, än hävda att resultaten kan generaliseras att gälla för alla barnstugor i Sverige. I studier som bygger på ett antal fall får räckvidden av resultaten avgöras av hur läsaren tar ställning till rimligheten i beskrivningarna (se t.ex. Merriam 1994). Vad läsaren bör hålla i minnet är att det endast är personer med föreståndar-erfarenhet som är intervjuade. De har deltagit i de två tidigare studierna och har arbetat under lång tid inom barnomsorgen, en del började redan på 1970-talet. De har arbetat i ett flertal funktioner och har god kunskap om utvecklingen.

Begreppet förskola används nu allmänt i stället för daghem eller barnstuga, och föreståndartiteln har oftast bytts ut mot förskolechef. I kapitlet används dock de tidigare begreppen. De nya begreppen indikerar pedagogikens betydelse och det utökade innehållet i föreståndarrollen.

Oavsett om intervjupersonerna stannat kvar inom den kommunala barnomsorgen eller inte har de blivit "företagare" med ansvar för att få ekonomin att gå ihop. Grunderna för beräkning av budgeten har gradvis minskat under åren. Kvoten barn/personal har ökat, dvs. färre vuxna än tidigare anses behövas i barngrupperna och barngrupperna har blivit större genom att begreppet barnplatser har ersatt det fysiska barnet. En plats kan alltså betyda två barn på deltid. Resurserna för kringpersonal, kokerskor och städ, har skurits ned och administrativa uppgifter har lagts över på barnstugorna. Föreståndarna har ansvar för rekrytering av personal och att löpande ha kontakt med de anställda, hålla utvecklingsamtal,

sköta löneberäkningar, ha kontakt med presumtiva föräldrar m.m. I Fall 4 och 5, aktiebolaget och kooperativet, har kommunen tagit tillbaka en del av det tidigare överlämnade ansvaret, nämligen föräldraavgifterna och ökad kontroll över barnens närvarotider.

Föreståndarna har fått ansvar för att skapa intäkter eftersom budgeten till största delen baseras på antalet barn som går på barnstugan. För att få barn i konkurrens med andra barnstugor kan barnstugan ha visningar och berätta om sina mål och vilken pedagogik de utgår från. Ibland kan också barnstugan utveckla en egen profil, som t.ex. trädgårdsskötsel. De är angelägna om att ha ett gott rykte som medverkar till att få tillräckligt många barn, men ingen framhöll glädje eller stolthet över själva tävlandet vilket brukar framhållas som en viktig anledning till ökad effektivitet. Snarare reflekterade de över sitt tidigare förhållningssätt mot föräldrar och barn i jämförelse med dagens. Då reagerade personalen mot att uppfattas som pigor av föräldrarna och att föräldrarna var okunniga i barnuppfostran (Westerberg 1992). Nu ses föräldrarna som en resurs och de lockas att vara med på arbetsdagar även på barnstugor som inte är föräldrakooperativa. Föräldrarna är mer medvetna och gör ett aktivt val av barnstuga för sina barn och på vilka tider barnet skall vistas där. Kontakterna mellan föräldrar och barnstuga har blivit tätare genom samtal om barnens utveckling och personalen är beroende av att kontakterna är bra så att föräldrarna inte låter barnen byta barnstuga.

Fallen visar också att kvinnorna genom ständiga nedskärningar har fått utökade arbetsuppgifter samt, vilket gäller för tre av de fem fallen, att de gått från att på heltid förestå en stor barnstuga till att ansvara för ytterligare en barnstuga och därutöver för tio dagbarnvårdare eller att bli biträdande rektor för en skola. Det ligger i linje med Holmquists (1997) rön om att kvinnor blir chefer i en period av nedskärningar. På avdelningarna har antalet barn ökat och personalen minskat. Flera av intervjupersonerna uttrycker oro över utvecklingen – gränsen går vid ett visst antal personal per antal barn. ”Vi är snart där och då vill jag inte vara med!” I ett av fallen som refererats ovan blev föreståndaren allvarligt sjuk och var sjukskriven under en längre tid. Tengblad (2003:118) ger en skildring av utvecklingen:

Det största chefsområdet för en personalansvarig chef som vi har stött på [inom kommunal äldreomsorg] uppgick till drygt 200 medarbetare inklusive vikarier. Efter det att chefen drabbats av en hjärtinfarkt delades verksamheten upp på tre enheter. Tillbaka på arbetet fick chefen personalansvar för ett drygt 50-tal fast anställda och 25 vikarier, även det ett mycket stort chefsområde. /.../ Det var i hög grad de personalansvariga cheferna som varit ’eldsjälarna’ bakom införandet av den nya chefsrollen som hade drabbats [av utbrändhet, min anmärkning]. Dessa gavs ofta ansvar för mellan 50 och 75 medarbetare i början av 90-talet.

Samtidigt förmedlar fallen att personalen har blivit effektivare enligt deras egen definition. Nu har begreppet inte samma association till företagsvärlden som tidigare utan till smarta lösningar och att inte göra onödiga saker. Här ligger troligen en av nycklarna till att verksamheten fortfarande fungerar trots ibland drastiska nedskärningar och omorganisationer. En annan nyckel kan hämtas från skillnaden i uppfattningar av begreppet ekonomi i teknisk-administrativ rationalitet respektive omsorgsrationalitet.⁹ I den förra handlar det om att få pengar att växa, i den senare om att få pengarna att räcka. För att få dem att räcka tänjer sig personalen, anpassar sig till och gör det bästa av förutsättningarna. De räknar inte med att deras monetära utbyte kommer att öka. De som startat eget kanske tjänar mer, men har också ett tyngre ansvar. Det som drar är innehållet i arbetet. Vill man tjäna pengar så skall man kunna göra något helt annat än att arbeta inom barnomsorgen enligt intervjupersonerna.

Avslutning

Omvandlingen har burits fram av idéer, ideologier, normer, uppfattningar som är influerade av idealbilden av det moderna, rationella företaget på den privata marknaden (Hugemark 1994; Forssell & Jansson 2000; Brulin 2002; Whittington 2002). Det ekonomiska språket saknar mått som rättvisande mäter omsorgsverksamhet. Med den rationella synen (det klassiska synsättet) som ledstjärna har andra uppfattningar svårt att få acceptans (jfr Haraway 1991). Anställda inom barnomsorgen uppmanades mer eller mindre att bli företagare om de ville fortsätta att arbeta med sina tidigare arbetsuppgifter. Även barnstugor som stannade kvar inom kommunen fick många nya arbetsuppgifter och utvidgat budgetansvar, vilket i praktiken innebar att barnstugor konkurrerar med varandra om att få barn till den egna barnstugan. Samtidigt med att djupet på arbetsuppgifterna ökade, ökade också bredden genom att föreståndaren fick ansvar för ytterligare arbetsplatser.

Möjlighet att starta aktiebolag utnyttjades av en av intervjupersonerna. Man kan hävda att hon motsvarar bilden av en entreprenör som ser behoven på marknaden och tillhandahåller tjänsten. Här handlar det om att integrera förskola och skola med en pedagogisk grundidé, i linje med vad den fristående konsulten (Fall 2) efterlyser. I samband med maxtaxan återtog administrationen av föräldrabavgifterna till kommunen samtidigt som kontrollen över barnens närvaro ökade. Detta återtagande och ökad kontroll gäller även kooperativet, de enheter som frikopplats från sina respektive kommuner. Ur ett genusperspektiv kan detta förklaras med ett behov av att få in utbrytarna inom normen (se t.ex. Eriksson 2002) och/eller att kvinnor som lyckas blir förebilder och därigenom ett hot genom att andra kan lockas att följa efter (se t.ex. Wahl m.fl. 2001).

⁹ För en diskussion om begreppen se Westerberg 1992.

Genusperspektivet genomsyrar hela kapitlet i så motto att det lyfter fram aspekter från omsorgsverksamheten, som enligt Whittington m.fl. (2002) inte följer rationalitetens spår. Ett tecken på att individen känner utanförskap kan resultera i gnäll. I den uppföljande studien förekommer inget gnäll. Det kan förklaras på minst två sätt. Det första att endast personer med föreståndarerfarenhet har intervjuats. De hade redan före omvandlingen administrativa arbetsuppgifter och visst personalansvar. Under omvandlingen har de lärt sig ”att tala ekonomiska” och har ett språk att kommunicera med kommunens förvaltning på. I den första studien var det politiker, tjänstemän och i viss mån föreståndare som förde upp ”eget budgetansvar” som en angelägen fråga att arbeta med. Övrig personal ville däremot utveckla sin relation med föräldrarna. I och med omvandlingen har föreståndarna blivit företagare, oavsett vilken associationsform deras verksamhet tillhör.

Den andra anledningen följer av den första. I fokus för intervjuerna står utvecklingen inom barnomsorgen. Sedd från föreståndarnas synvinkel har utvecklingen inneburit både en vertikal och horisontal utökning av arbetsuppgifterna samtidigt som kvoten barn/personal ökat. För att beskriva den utvecklingen passar det ekonomiska språket som hand i handske – det har till och med flyttat in i barnomsorgen. Kännetecknen är en ständig strävan efter ökad effektivitet genom omorganisationer och nedskärningar i kostnader. Talet om att barnstugorna skulle slippa byråkratisk detaljstyrning och bli decentraliserade vändes till en utökad ekonomisk styrning. Vinsterna i omvandlingen ligger i en ökad valfrihet för föräldrarna (konsumenterna), i en ökad mångfald av pedagogiska profiler på barnstugorna. Ordet effektivitet har ändrat betydelse och står nu för att lösa problem, att hitta smarta lösningar, att inte göra onödiga saker och till att tänja sig för att rätta till för de utvidgade arbetsuppgifterna. Personalen har, som Wikander (1999) tar upp, inte ifrågasatt själva organiseringen utan anpassat sig till rådande strukturer. De har varit del i omvandlingen. Men, det finns en risk att anpassningen bidrar till att skymma skillnader i rationaliseringspotential mellan det varuproducerande företaget och produktion av omsorgstjänster. Kvalitet i verksamheten är enligt von Otter (1987) personalens engagemang och det är viktigt att den inte försvinner i kölvattnet av offentliga sektorns omvandling.

Referenser

- Abrahamsson L (2003) “When it Became Important, it Suddenly Turned Male” i Gunnarsson E m.fl. (red.) *Where Have All the Structures Gone?* Stockholm: Centre for Women’s Studies at Stockholm University.
- Adkins L (1992) “Sexual work and the employment of women in the service industries” i Savage M & Witz A (red.) *Gender and Bureaucracy*. Oxford: Blackwell Publishers.

- Alvesson M (1997) "Kvinnor och Ledarskap – En översikt och problematisering" i Nyberg A & Sundin E (red.) *Ledare, makt och kön*. SOU 1997:135. Kvinnomaktutredningen. Stockholm: Fritzes.
- Andersson R (1988a) "Budgetramar och marknadshyror för skolor" i *Ekonomisk Debatt*. Nr 4, s. 88.
- Andersson R (1988b) "Större valfrihet i skolan". Stencil.
- Avotie L (1998) *Chefer ur ett genuskulturellt perspektiv*. Företagsekonomiska institutionen. Uppsala: Uppsala universitet.
- Avotie L (1990) *De genus specifika kulturerna och ledarskap*. Working paper. Företagsekonomiska institutionen. Uppsala: Uppsala universitet.
- Berg E (2000) *Kvinna och chef i offentlig förvaltning*. Malmö: Liber.
- Brulin G (2002) *Arbete och kapital i en lokal värld*. Stockholm: Atlas.
- Calás M & Smircich L (1993) "Dangerous Liaisons" i *Business Horizons*. March/April.
- Dahlbom-Hall B (2000) *Lära kvinnor leda kvinnor*. Stockholm: Natur och Kultur.
- DN, Dagens Nyheter*, Debatt 1989-10-13; 2004-04-23.
- Eduards M (2002) *Förbjuden handling – Om kvinnors organisering och feministisk teori*. Malmö: Liber.
- Edvardsson B & Gummesson E (1988) *Management i tjänstesamhället*. Malmö: Liber.
- Edvardsson B & Thomasson B (1989) *Kvalitetsutveckling i privata och offentliga tjänsteföretag*. Stockholm: Natur & Kultur.
- Eriksson H (2002) *Den diplomatiska punkten – maskulinitet som kroppsligt identitets-skapande projekt i svensk sjuksköterskeutbildning*. Göteborg: Acta Universitatis Gothoburgensis.
- Fagenson E A (red.) (1993) "Women in Management – Trends, Issues and Challenges in Managerial Diversity" i *Women and Work*. Vol. 4. London: Sage Publications.
- Ferguson K E (1984) *The Feminist against Bureaucracy*. Philadelphia: Temple University Press.
- Forssell A & Jansson D (2000) *Idéer som fångslar – recept för en offentlig reformation*. Malmö: Liber Ekonomi.
- Grönroos C & Monthelie C (1985) *Service management i den offentliga sektorn*. Malmö: Liber.
- Gummesson E (1988) *Quality strategy in Professional Service Firm*. Research Paper 88:1. Karlstad: Karlstad University.
- Gunnarsson E (2003) "Disguised in the Shadows of Symbol Discourses" i Gunnarsson E m.fl. (red.) *Where Have All the Structures Gone?* Stockholm: Centre for Women's Studies at Stockholm University.
- Haraway D J (1991) *Simians, Cyborgs, and Women – The Reinvention of Nature*. London: Free Association Books Ltd.
- Hirdman Y (1990) "Genussystemet" i *Demokrati och makt i Sverige*. SOU 1990:44. Maktutrednings huvudrapport. Stockholm: Allmänna Förlaget.

- Holmquist C (1997) "Den ömma bödeln – kvinnliga ledare i åtstramningstider" i Sundin E (red.) *Om makt och kön: i spåren av offentliga organisationers omvandling*. SOU 1997:83. Stockholm: Fritzes.
- Hopwood A (1974) *Accounting and Human Behavior*. Prentice Hall.
- Hoskin K W & Macve R (1986) "Accounting and the Examination" i *Accounting Organization and Society*. Vol. 11, nr 2, s. 105–136.
- Hugemark A (1994) *Den fängslande marknaden*. Lund: Arkiv förlag.
- Johansson S (1997) "Hälsoprofessioner i välfärdsstatens omvandling" i *Om makt och kön i spåren av offentliga organisationers omvandling*. SOU 1997:83. Stockholm: Fritzes.
- Karlsson Stider A (1999) "Hemma hos firmafamiljen" i *KVT*. Nr 1, s. 21–32.
- Lindgren G (1985) *Kamrater, Kollegor och Kvinnor – en studie av könssegregeringsprocessen i två mansdominerade organisationer*. Research Report No. 86. Umeå: Umeå universitet.
- Mackinnon A (1998) "Revisiting the Fin de Siècle – The Threat of the Educated Woman" i Mackinnon A, Elgqvist-Saltzman I & Prentice A (red.) *Education into the 21st Century – Dangerous Terrain for Women?* London: Falmer Press.
- Merriam S B (1994) *Fallstudien som forskningsmetod*. Lund: Studentlitteratur.
- Moore D P (2000) *Careerpreneurs – Lessons from Leading Women Entrepreneurs on Building a Career Without Boundaries*. Palo Alto, California: Davies-Black Publishing.
- Norén L (2006) "Inrädesbarriärer på offentliga marknader" i Sundin E & Thörnquist A (red.) *När anställda blir företagare – Studier om företagande i ett strukturomvandlings- och arbetsmarknadsperspektiv*. Arbetsliv i omvandling 2006:17. Norrköping: Arbetslivsinstitutet.
- Ohlander A-S (2000) *Staten var en man ... ? Utvecklingsrådet för den statliga sektorn*.
- von Otter C (1987) "Engagemang, kunskap och dialog – om organisation av välfärdstjänster" i Odhnoff J & von Otter C (red.) *Arbetets rationaliteter*. Stockholm: Arbetslivscentrum.
- Pihlgren G (1985) *Management i förvaltning – Effektivitet och förnyelse*. Malmö: Liber. Prop. 1984/85:209. *Utbyggnad av den kommunala barnomsorgen*.
- PUB, Projektansökan från Socialdistrikt 10, Stockholm, daterad 1986-11-24.
- Saltman R & von Otter C (1987) "Re-vitalizing public health-care systems – 8 proposals for public competition in Sweden" i *Health Policy*. Nr 7. SOU 1990:44. *Demokrati och makt i Sverige*. Maktutrednings huvudrapport. Stockholm: Allmänna Förlaget.
- SOU 1997:83. *Om makt och kön – i spåren av offentliga organisationers omvandling*. Kvinnomaktutredningen. Stockholm: Fritzes.
- SOU 1997:135. *Ledare, makt och kön*. Kvinnomaktutredningen. Stockholm: Fritzes.

- SOU 1998:6. *Ty makten är din ... – Myten om det rationella arbetslivet och det jämställda Sverige*. Betänkande till kvinnomaktutredningen. Stockholm: Fritzes.
- Stryjan Y (1996) *Systemskiftets irrgångar*. 1996:1. Företagsekonomiska institutionen. Stockholm: Stockholms universitet.
- Sundin E (1993) *Ny teknik i gamla strukturer*. Stockholm: Nerenius & Santérus.
- Tengblad S (2003) *Den myndige medarbetaren*. Malmö: Liber ekonomi.
- Wahl A (1992) "Företagsledning som konstruktion av manlighet" i Sjöstrand S-E & Holmberg I (red.) *Företagsledning bortom etablerad teori*. Malmö: Studentlitteratur.
- Wahl A, Holgersson C m.fl. (2001) *Det ordnar sig – Teorier om organisation och kön*. Lund: Studentlitteratur.
- Weinberg S (1992) *Kostnads- och prestationsjämförelser mellan kommunala daghem*. Institutet för kommunal ekonomi (IKE). Stockholm: Stockholms universitet.
- Westerberg L (1992) *Föreställningar på arenan*. Stockholm: Stockholms universitet.
- Westerberg L (1996) *Social service i kooperativ regi – hot eller möjlighet för kvinnligt företagande?* 1996:2. Företagsekonomiska institutionen. Stockholm: Stockholms universitet.
- Westerberg L (1997) "Dubbla rationaliteter" i Sundin E (red.) *Om makt och kön – i spåren av offentliga organisationers omvandling*. SOU 1997:83. Kvinnomaktutredningen. Stockholm: Fritzes.
- Whittington R (2002) *Vad är strategi – och spelar den någon roll?* Malmö: Liber Ekonomi (What is strategy – and does it matter? 2nd edition. Thomson Learning, 2001.)
- Wikander U (1999) *Kvinnoarbete i Europa 1789–1950 – Genus, makt och arbetsdelning*. Stockholm: Atlas Akademi.
- Williams C L (1989) *Gender Differences at Work – Women and Men in non-traditional Occupations*. London: University of California Press.
- Åse C (2000) *Makten att se – om kropp och kvinnlighet i lagens namn*. Malmö: Liber.
- Österberg J "Entreprenörskap inom social- och hälsovårdssektorn i Finland" i Sundin E & Thörnquist A (red.) *När anställda blir företagare – Studier om företagande i ett strukturomvandlings- och arbetsmarknadsperspektiv*. Arbetsliv i omvandling 2006:17. Norrköping: Arbetslivsinstitutet.