

Bengt Nilsson: Kvinnor i statens tjänst – från biträden till tjänstemän

**En aktörsinriktad undersökning av kvinnliga statstjänstemäns
organisering, strategier och kamp under 1900-talets första hälft**

Acta Universitatis Upsaliensis, Uppsala, 1996

Historien lurar inte så sällan på sina tänkvärda paradoxer. Således kan det hävdas att sekelskiftets stat med hjälp av en närmast tayloristisk ledningsprincip bidrog till en spirande kvinnoemancipation. Med kapitalismens allt snabbare utbredning under det sena 1800-talet hade nämligen en växande politisk enighet nåtts om, att det var hög tid att lämna den gamla nattväktarstaten. I spåren följde ett antal nya statliga verk och, inte minst, en tilltagande grupp statligt anställda. I takt med att detta skärpte kraven på den statliga budgeten intensifierades riksdagsdebatten om den s k överkvalifikationen. Inspirerad av internationella förebilder och erfarenheter från det privata näringslivet ledde den fram till principen att för varje arbetsuppgift endast anställa tillräckligt men inte överkvalificerade personer; därmed skulle också lönekostnaderna kunna hållas nere.

Ett resultat av dessa överväganden blev att den statliga arbetsmarknaden decennierna kring sekelskiftet öppnades för "billig och bra" kvinnlig arbetskraft. Kvaliteten på den kvinnliga arbetskraften hade internationellt uttrönts i "försiktiga experiment", vilka gett vid handen att det inte bara var en billigare utan även "duktigare" arbetskraft, med lämplig medelklassbakgrund och, antogs det, utan större benägenhet till facklig organisering. För Sveri-

ges del skulle det senare antagandet relativt tidigt komma på skam. Till yttermera visso skulle det bli ett av den resulterande fackliga organiserings målsättningar att eliminera kvinnornas "fördel" som billig arbetskraft. Men organiseringen skulle därtill bli ett instrument i strävandena till en vidare kvinnlig emancipation.

Om denna historiens list står att läsa i Bengt Nilssons avhandling i historia *Kvinnor i statens tjänst – från biträden till tjänstemän. En aktörsinriktad undersökning av kvinnliga statstjänstemäns organisering, strategier och kamp under 1900 -talets första hälft*. Nilsson är ute i det vällovliga syftet att komma till rätta med en brist i den för övrigt sedan några decennier tillbaka så livaktiga historiska arbetslivsforskningen. I denna forskning har tills helt nyligen intresset för tjänstemännen och deras organisationer varit begränsat. Inte minst gäller det de s k lägre tjänstemännen, där just kvinnorna snabbt kom att bli så dominerande. Även med sin inriktning på en grupp statligt anställda går Nilsson mot den dominerande strömmen inom denna forskning. Slutligen understryker Nilsson själv att hans aktörsinriktade studie kan ses som ett komplement till eller vidareutveckling av en tidigare alltför strukturalistisk genusforskning. I det perspektivet är Nilsson ute i det dubbla ärendet att visa inte bara att kvinnornas emanci-

patoriska kamp gett resultat utan även att en del av denna kamp förts i fackliga regi.

KST – medelklasskvinnornas fackliga särorganisering

År 1907 bildades Kvinnor i Statens Tjänst (KST), den fackliga organisation som utgör det egentliga fokus i Nilssons studie. Huvudsyftet "är att undersöka en kvinnlig särorganisations strategival och handlingar och söka frilägga de speciella förutsättningar för facklig kamp som stod till buds för personal i statens tjänst i allmänhet och för kvinnor i synnerhet" (s 33). I detta ligger en ambition att undersöka vilka mål KST satte upp och hur organisationen eftersträvade att uppnå dem samt vilka förutsättningarna var för denna fackliga kamp. Det inbegriper en analys av lagstiftningen på området, av statens uppträdande som arbetsgivare och av de manliga tjänstemännens förhållningsätt till den nya organisationen. Nilssons "tes" är därvid att KST deltog i ett brett "emancipationsarbete", som bland annat skulle "komma att få långtgående konsekvenser för könsrelationerna inom den svenska arbetsmarknaden i sin helhet" (s 34). Ja, i sin förlängning utgör detta enligt Nilsson "en viktig faktor för förståelsen av den i internationella jämförelser unikt höga förvärvsfrekvens för kvinnor som existerar i vårt land..." (s 34).

Nilssons ambitioner är inte att ta miste på. Sålunda anläggs inte enbart ett centralt perspektiv med inriktning på "topporganisationen KST:s utveckling" utan även ett lokalt, med en undersökning av situationen vid ett antal centrala ämbetsverk. Till detta kommer så strävan att placera in KST och dess fackliga verksamhet i ett vidare samhällsligt perspektiv. Som sig bör har detta tvingat fram såväl ett brett empiriskt arbete

som ett försök till precisering av mer bestämda teoretiska utgångspunkter och begrepp.

I det förra fallet har Nilsson uppenbarligen fått kämpa i en besvärande uppförbacke. Inte minst efterforskningarna av stora delar av det grundläggande källmaterialet har krävt sin ordentliga tribut. I det sammanhangen har illusionen om ordningen och redan i de statliga verkens arkiv fått sig en rejäl törn. Ändå är bredden i det empiriska underlaget imponerande. Nilsson har dessutom krönt denna sin jakt efter material med ett omfattande intervjuarbete. Utan tvekan har Nilsson med stor energi och envishet gjort en pionjärinsats när det gäller att kartlägga det tillgängliga materialet på området.

De teoretiska ansträngningarna är inte lika övertygande. Inledningskapitlets kortfattade presentation av övergripande perspektiv och begrepp saknar precisering i form av en närmare metodisk diskussion av hur dessa kan och har utnyttjats som instrument i studien. Sålunda blir aldrig Rolf Torstendahls fasindelning av kapitalismen eller Pierre Bourdieus habitusbegrepp till verkligt effektiva analytiska redskap i undersökningen.

Nu är inte problemen kring utgångspunkter och begrepp alltför svårartade; de förmår på intet sätt skymma resultaten av den breda empiriska undersökningen. Bakgrunden till att dessa resultat ändå måste betraktas som delvis svåråtkomliga och svårtolkade kan i första hand sökas i en inte alltför lätt genomskådlig disposition. Efter det inledande programmatiska kapitlet följer ett andra om bakgrunden till och den tidiga organiseringen inom KST, vilket också rymmer en jämförelse med motsvarande initiativ bland privatanställda kontorsbiträden och en undersökning av de

statliga biträdenas sociala härkomst, ålder och civilstånd. I det följande kapitlet beskrivs och analyseras de ”allians- och integrationsstrategier” som KST utvecklade under mellankrigstiden. Därefter följer tre lokala studier av organisationsträvanden och facklig verksamhet inom Tullverket, Riksbanken och Riksförsäkringsanstalten. Det sjunde kapitlet, som enligt Nilsson själv utgör ett ”mellankapitel”, diskuterar förändringar av ”statens karaktär och strukturer” och dessas konsekvenser för KST. Här presenteras också en undersökning av kontorsbiträdenas sociala rekrytering. Det näst sista kapitlet ägnas problemen kring den kvinnliga särorganiseringen och bakgrunden till att KST tvingades överge denna strategi i början av 1950-talet. I det avslutande kapitlet förs en sammanfattande diskussion av avhandlingens resultat.

Särbehandling och särorganisering

Vid ett första påseende kan det tyckas frapperande, att de statliga kontorsbiträdena kom att tillhöra pionjärerna inom tjänstemännens fackliga organisationsträvanden. Som Nilsson påpekar lever den bilden ännu stark inom forskningen, att tjänstemännen först på 1930-talet, närmare ett halvsekel efter sina LO-anslutna kollegor, på allvar inledde en facklig organisering. Även om bilden kan anses som adekvat för de privata tjänstemännen, är den svärförenlig med strävandena bland de statligt anställda. Och den står definitivt i strid med kontorsbiträdenas tidiga initiativ att gå samman i KST.

Det frapperande understryks av att dessa pionjärer nästan uteslutande hade en klar medel- eller överklassbakgrund, hade enbart folk- eller flickskola bakom sig och i sitt arbete hade satts till ”renskrivning för hand eller maskin samt bokföring och siffer-

granskning” (s 20). Ofta var det familjens kontakter som hade lett fram till en nödvändig försörjningskälla för dessa kvinnor, som långt fram i tiden i regel var ”inhysta i sitt föräldrahem” (s 289).

För kvinnorna själva kunde det dock inte råda något som helst tvivel om, att de var utsatta för ett dubbelt förtryck. Inte nog med att de hänvisades till det mest okvalificerade arbetet, medan de akademiskt utbildade männen hade monopol på de kvalificerade arbetsuppgifterna. Hela deras ställning på arbetsmarknaden var i grund och botten tillfälligt. Åtminstone betraktade omgivningen kvinnornas arbete som en genomgångsstation på deras väg in i äktenskapets mer trygga famn. I just detta låg också en stor del av fördelarna för staten med den kvinnliga arbetskraften.

Som vi sett hade dörren till dessa kvinnors arbete öppnats av den efter sekelskiftet såväl expanderande som under spartvång dignande statsmakten. För denna innebar en billig och tillfällig arbetskraft både lägre lönekostnader och uteblivna framtida krav på pensioner. Men den innebar även en synnerligen flexibel arbetskraft, vilken utan att vara fast anställd kunde mer eller mindre lösligt knytas till och uppsägas från sitt arbete. Till bilden hörde ofta också frånvaron av sjuk- och ålderdomsersättning, av rätt till semester eller omplacering vid arbetsskada. Annorlunda uttryckt saknade dessa kvinnor alla de förmåner och den trygghet som följde med en fast statlig anställning.

Redan i detta, och inte minst i möjligheten till jämförelse med de fast anställda männens villkor, låg självfallet en avgörande grogrund för det som skulle bli KST. Men bakgrunden står enligt Nilsson också att söka i den ”organisationsiver som genomsvadade det svenska samhället efter sekelskiftet

och som omfattade såväl arbetare som arbetsgivare, rösträttsorganisationer som tjänstemän inom staten” (s 292). Ett resultat av denna iver var också den framväxande borgerliga kvinnorörelsen med Fredrika Bremerförbundet i spetsen, vilken såväl direkt som indirekt stödde kontorsbiträdenas begynnande fackliga organisering. Denna bakgrund i kombination med en del tidigare kvinnogrupper organiserande utgjorde en avgörande inspirationskälla för de statligt anställda biträdenas särorganisering. Men den blev också en avgörande grund såväl som förutsättning för ett annat av KST:s strategiska val.

Beslutet att gå särorganiseringens väg ställde KST tidigt inför ett närmast akut behov av att hitta andra möjligheter att stärka sin egen position än att gå upp i existerande förbund eller huvudorganisationer. Det är i det sammanhanget som ”allians- och integrationsstrategierna” aktualiseras. Ett samarbete växte fram med i första hand Fredrika Bremerförbundet men även andra delar av den borgerliga kvinnorörelsen. Från detta var steget inte långt till kontakter med politiska representanter i riksdagen. På den fackliga sidan följde KST andra kvinnliga särorganisationers exempel och gick under en tid med i Statstjänstemannanämnden. Denna dominerades av manliga, ordinarie tjänstemän i högre ställning och, hävdade så småningom KST, drev också i första hand deras intressen; i besvikelsen över detta lämnade KST nämnden.

KST som sekundärorganisation

Den vetenskapliga diskussionen om vad en facklig organisation egentligen är, hur den skall definieras eller teoretiskt bestämmas, har aldrig varit särskilt intensiv eller fruktbar. Ett inslag i denna diskussion, bland

annat utvecklat av Claus Offe och Helmut Wiesenthal (1980), har dock vunnit ett växande intresse. Enligt detta perspektiv är fackliga organisationer att betrakta som *sekundärorganisationer*, som för själva sin uppkomst och vidare existens förutsätter förekomsten av primärorganisationer, i form av företag, myndigheter eller liknade. Först när de senare organisationerna bildats och anställt lönearbetande tjänstemän eller arbetare har den grundläggande förutsättningen skapats för en facklig organisering.

Detta kan ju tyckas väl trivialt. Men poängen är att detta förhållande i hög grad blir avgörande för utformningen av de fackliga organisationerna och för inriktningen av deras verksamhet. Annorlunda uttryckt är dessa organisationer och denna verksamhet i hög grad att betrakta som en reaktion på utseendet hos och agerandet av den aktuella primärorganisationen. I det aktuella sammanhanget skulle det innebära att bland annat KST:s verksamhet och mål i stor utsträckning avgjorts av den verklighet som representerades av de myndigheter i vilka medlemmarna var anställda och ytterst av den statliga politiken på området.

I själva verket erbjuder KST:s mål och verksamhet en övertygande illustration till Offes och Wiesenthals tes. Ytterst kan nämligen bildandet av KST ses som en direkt reaktion på själva grunden till att den statliga arbetsmarknaden öppnades för kvinnor, att genom särbehandling av den kvinnliga arbetskraften pressa tillbaka lönekostnaderna och därmed mildra påfrestningarna på den statliga budgeten. Annorlunda uttryckt var den grundläggande strävan för särorganisationen KST att upphäva särbehandlingen av inte bara dess medlemmar utan även andra grupper av kvinnlig arbetskraft. De mer konkreta målen, som syftade

till att uppnå en likabehandling, rörde tre intimt sammankopplade områden: löner, anställningsförhållanden och arbetsuppgifter.

Det kan tyckas som om KST:s fackliga kamp relativt snabbt kröntes med framgång. Redan vid mitten av 1920-talet hade betydande delar av föreningens målsättningar uppnåtts. Det avgörande resultatet stod att avläsa i en ökad trygghet i anställningen. På detta område, där KST enligt Nilsson spelade en viktig "pionjärroll", hade särbehandlingen ordentligt naggats i kanten av "rätten till ordinarie anställning inkluderande semester och sjukledighet och möjligheten att behålla sin anställning vid giftermål och havandeskap" (s 293). Till detta kom, att biträdena tagit några steg ut ur inlåsningen i det mer okvalificerade arbetet genom att ha erövrat vissa karriärmöjligheter. Störst motstånd, inte minst från den manliga arbetskraften, reste försöken att höja biträdesyrkets status och därmed öppna dörrarna för en höjning av lönerna. Sett över hela 1900-talets första halvsekel förde, som Nilsson uttrycker det, KST "en långvarig kamp för rätten till livslångt yrkesarbete och lika villkor med män" (s 295). Uppenbarligen måste framgången i första hand här gälla det första ledet, medan resultatet i det andra inte var lika uppmuntrande.

Som sig bör enligt Offes och Wiesenthals tes var det också ett initiativ från den statliga primärorganisationen som ledde till slutet för sekundärorganisationen KST:s särorganisering. När Civildepartementet i början av 1950-talet övertog ansvaret för löneförhandlingarna med stats tjänstemännen krävdes en topporganisation som motpart. Detta var den egentliga grunden till att KST slutligen gick i graven i maj 1953; medlemmarna rekommenderades då att söka sig till Civila

statsförvaltningens tjänstemannaförbund, CST, inom TCO.

Ett svårtolkat bokslut

Nilsson är den första att erkänna, att "resultatet av KST:s arbete är inte helt lätt att värdera" (s 297). Utan tvekan har han med sin studie visat att KST och andra kvinnliga tjänstemannaföreningar svarat för ett "fackligt pionjärarbete", som, bland annat, kräver en modifiering av en tidigare etablerad bild av tjänstemannarörelsens framväxt och utveckling. En av Nilssons mer avgörande poänger är därtill de starka argumenten för, att det kvinnliga emancipationsarbetet inte var begränsat till en politisk kamp utan även omfattade en facklig, ja, att dessa olika strategier i hög grad understödde och förstärkte varandra.

Det är genast mer komplicerat att avgöra vilken del just KST:s fackliga kamp hade för de i långa stycken framgångsrika strävandena att upphäva den statliga särbehandlingen av den kvinnliga arbetskraften. Uppenbart är ändå att KST ingick som en synnerligen aktiv del i en bredare facklig-politisk offensiv på området, där just närheten till de dagligt erfarna problemen gav speciellt gynnsamma förutsättningar för mobiliseringen av kvinnorna. Naturligtvis finns det inte heller någon anledning att förneka, att KST:s pionjärsatser på det fackliga och politiska området på sikt kom att utgöra en grund för kvinnornas förändrade ställning på såväl arbetsmarknaden som i samhället i stort. Mer bestämda slutsatser på detta område förutsätter dock, som också Nilsson understryker, fortsatta och bredare forskningsinsatser.

Det finns dock ett "resultat" som allvarligt stör bilden. Ännu i slutet av 1900-talet, liksom i seklets början, utgör de kvinnliga

kontorsbiträdena med Nilssons egna ord "ett lägre stratum av tjänstemän med visserligen tryggade men i huvudsak rutinbetonade och lågt lönevärderade arbeten" (s 297). Visserligen är kvinnornas rörlighet uppåt i hierarkien idag en annan, ändå kvarstår det faktum att för en dominerande grupp av dem har mycket förblivit vid det gamla. För dem skulle det avgörande framsteget ligga i den ökade anställningstryggheten. Men på den punkten finns det måhända redan tecken i skyn, som låter antyda, att det bara är en tidsfråga innan även denna framgång naggas i kanten. Paradoxalt nog kan detta bli verklighet genom att statens ledningsstrategi från seklets början får ny och bredare aktualitet. Inte då i första hand den tayloristiska principen att endast anställa tillräckligt kvalificerad arbetskraft. Nej, snarare den strävan efter flexibilitet, som tog sig uttryck i otrygga, tillfälliga anställningar, som med kort varsel kunde för-

ändras till sitt innehåll eller helt enkelt upphöra. Möter oss inte allt oftare även idag dessa timavlönade deltidsanställda, på vikariat eller i projekt, som i grund och botten saknar inte bara varje uns av anställningstrygghet utan även möjligheter till utveckling och avancemang i arbetet och därmed till ökad status och högre lön? Och vilken reaktion måste i så fall till för att vända den utvecklingen och fullfölja det emancipationsarbete som Kvinnor i Statens Tjänst utförde som pionjärer?

Lars Ekdahl

Arbetslivsinstitutet

Referens

Offe C & Wiesenthal H (1980) "Two Logics of Collective Action: Theoretical Notes on Social Class and Organizational Form" i Zeitlin M (ed): *Political Power and Social Theory*. JAI Press 1980.