

# Det politiska målets motstridigheter

Utformning och innebörd av Malmö stads mål ”fler män till  
förskolan”

# Abstract

The following thesis studies the underlying assumptions and interpretations of policy objectives – assumptions and approaches that characterize the policy process. The aim is to determine which expressions and concepts that are being used in order to make the political work understandable. By specifically studying how politicians from the city council and officials from the city office describe the policy objective “more men to preschool”, I provide an understanding of the formal and informal conditions affecting the content of the policy process. Through interviews with key persons involved in the formulation or implementation of the objective I reach the conclusion that interpretations and descriptions are plural, and often conflicting. This complicates the specific implementation of the objective but also impacts on other political dimensions. By using comprehensive and nuanced theoretical perspectives the complexity of the policy formulation process is explained while also discussing how this policy formulation legitimizes organizational behaviour.

*Key words:* Policy analysis, Policy processes, Policy objective, Interpretations of politics, Municipal politics.

Policyanalys, Policyprocesser, Politiska mål, Tolkningar av politik, Kommunpolitik.

*Words:* 16 768

# Innehållsförteckning

<b>1</b>	<b>Inledning</b> .....	<b>1</b>
1.1	Malmö stad och den komplexa policyprocessen.....	1
1.2	Syfte och frågeställningar.....	2
1.3	Bakgrund och beskrivning av det empiriska fallet.....	3
1.4	Avgränsningar och disposition.....	5
1.4.1	Disposition .....	6
<b>2</b>	<b>Metodologiska överväganden</b> .....	<b>7</b>
2.1	Samtalsintervjuer som metod.....	8
2.2	Urval av intervjupersoner.....	9
2.2.1	Intervjusituationen och nätverksträffen.....	10
2.3	Analys och tolkning av material.....	10
2.3.1	Reflektioner om intersubjektivitet.....	11
2.4	Teoretiska utgångspunkter .....	12
2.4.1	Uppsatsens bidrag till statsvetenskaplig forskning .....	13
<b>3</b>	<b>Att ge policyprocessen mening och politiken innehåll</b> .....	<b>14</b>
3.1	Diskursiva och kulturella uttryck .....	14
3.2	När politiken är symbolisk .....	16
3.3	Ideologiska aspekter av tolkandets politik .....	17
3.4	En angelägen teoretisk ansats.....	19
3.5	Det teoretiska ramverket som analysmodell .....	20
3.5.1	Från teori och empiri till resultat.....	21
<b>4</b>	<b>Berättelser om målet ”fler män till förskolan”</b> .....	<b>23</b>
4.1	Förtydliganden inför läsning av analysen .....	23
4.2	Målet som vision om det stora och det lilla .....	23
4.2.1	Med fokus på interna förhållanden.....	24
4.2.2	Externa förhållanden som förklaring.....	25
4.3	Berättelsernas symboliska inslag .....	27
4.3.1	Ointresse, okunskap eller marknadsföring? .....	27
4.3.2	Män som alibi för mångfaldspolitik? .....	29
4.4	Målets utformning och innebörd .....	30

4.4.1	Motstridiga betydelser och underminerad politik .....	31
4.4.2	Mötet mellan målets form och innehåll.....	34
<b>5</b>	<b>Sammanfattning och diskussion .....</b>	<b>38</b>
5.1	Tanken som räknas? .....	39
5.1.1	Konsekvenser inom och utanför processen .....	40
5.1.2	Från organisation till omvärld och tillbaka .....	40
5.2	Det politiska målets motstridigheter .....	41
<b>6</b>	<b>Executive summary.....</b>	<b>43</b>
<b>7</b>	<b>Referenser.....</b>	<b>46</b>
<b>8</b>	<b>Bilaga: Intervjufrågor .....</b>	<b>49</b>

# 1 Inledning

Att genomföra politiska beslut i en kommun i Sverige kan tillsynes verka relativt enkelt, man föreställer sig lätt att processen är linjär och lätt att överblicka. Beslut och mål fattas och formuleras på politisk nivå, tjänstemän arbetar sedan vidare med att tolka och genomföra dessa och närbyråkrater tar tillsist emot direktiven och sätter målet till verket i sitt möte med medborgarna och samhället i stort (Lundquist, 1992: 12). Men vad är det som har hänt i de fall där genomförandet inte riktigt går som man tänkt sig och vilka är det egentligen som tolkar de politiska målen?

## 1.1 Malmö stad och den komplexa policyprocessen

Individuals organize arguments and information to create and sustain a belief in the wisdom of the action chosen, thus in the enthusiasm required to implement it. Where a decision process fails to do this, implementation is compromised (March – Olsen, 1989: 40).

Intressant nog verkar det till synes enkla genomförandet fallera så sakteliga vid en närmare granskning av den politiska processen i offentlig förvaltning och den kan istället visa sig komplex och svårbegriplig. Många personer är inblandade och flera olika instanser i organisationen påverkar både beslutsfattandet, genomförandet och de konsekvenser som följer därpå. Kort sagt, policyprocessen behöver inte nödvändigtvis vara linjär och under den lite brokiga väg som implementering av politiska beslut och mål innebär hinner många motstridiga signaler sändas och oplanerade situationer uppstå (Christensen et al, 2005: 71, 76). Den här uppsatsen är en undersökning av de mindre synliga elementen i policyprocessen som dock har stor påverkan på såväl målformulering som genomförande.

Malmö stad har ett politiskt mål som formuleras ”fler män till förskolan”. I uppsatsen står denna målformulering i fokus där jag genom samtalsintervjuer synliggör de tolkningar av målet som görs hos olika personer i policyprocessen och därmed illustrerar de olika förutsättningar som komplicerar genomförandeförloppet. Uppsatsens avsikt är att ringa in komplexiteten och beskriva var den uppstår och hur den kan förstås.

Den politiska processen måste studeras utifrån de förutsättningar och sammanhang som den präglas av och policyrelaterade företeelser måste betraktas som artikuleringar av dessa snarare än objektiva fakta (Gottweis, 2003: 249). Att förstå politik kräver därför att man analyserar den innebörd och betydelse som

politiken tillskrivs. Myter och symbolik kan bli sätt att förhålla sig till de oklarheter som tolkandet av politik för med sig och används ibland mer eller mindre medvetet för att hantera policyarbetets olika bryderier (March – Olsen, 1989: 40). Som citatet ovan från James G. March och Johan P. Olsen klargör är detta sätt att skapa mening och innehåll ofta en ofrånkomlig och en central del i det politiska arbetet. Då policyprocessen till stor del formas av tolkningarna av förloppet är intressant att studera dels dess konkreta innehåll, men också vad de symboliserar och kommunicerar om processen i sig (*Jfr*, March – Olsen, 1984: 714).

Det råder inte sällan viss osäkerhet inom det förvaltningspolitiska arbetet, en osäkerhet som möjliggör för kreativitet men som också kan leda till bristande information och kommunikation. Centralt är att varken politiska begrepp eller politiska processer förhåller sig neutrala gentemot den omgivning inom vilken de verkar. För att då kunna förstå målformuleringar och implementering måste vi begripliggöra de verklighetsbeskrivningar som styr policyarbetet och förstå hur dessa ger innehåll och värde åt verksamheten.

Med Malmö stads målformulering ”fler män till förskolan” i centrum kommer denna uppsats att beskriva tolkning av politikens innehåll och hur denna företeelse påverkas av såväl formella som informella faktorer.

## 1.2 Syfte och frågeställningar

Syftet med denna uppsats är att skapa förståelse kring hur tolkning av politiska mål fungerar som en del i policyprocessen. Jag vill undersöka vilka tolkningar som görs och hur dessa uttrycks hos olika personer delaktiga i formuleringen, beslutsfattandet och genomförandet av politiska mål. Uppsatsen har för avsikt att synliggöra de implicita antaganden som ligger till grund för processens struktur. En del av det generella syftet är att skapa förståelse för hur formella och informella antaganden om politik hänger ihop och att visa på det faktum att denna relation inte alltid är oproblematisk, att den kan vara fylld av motsättningar och motstridigheter och stundom laddad med mindre synliga ideologiska betydelser.

Genom att specifikt utreda Malmö stads mål ”fler män till förskolan” kommer jag att åskådliggöra komplexiteten i det förvaltningspolitiska arbetet och vikten av att granska detta. Studien kommer att beskriva hur beslutsfattare och tjänstemän hanterar, diskuterar och argumenterar för ett särskilt mål och hur detta påverkar både den politiska processens utfall samt sänder signaler om de värden som eftersträvas och hänvisas till i skapandet av målets innebörd. Målets kvantitativa formulering gör fallet intressant att undersöka utifrån detta perspektiv då kvantiteten förväntas uppfylla kvalitativa visioner som ryms inom målformuleringen men som inte är uttalade. Vilka dessa visioner är kommer att klargöras genom att uppsatsen svarar på följande övergripande frågeställning:

*Hur tolkas politiska mål i policyprocessen?*

För att besvara denna abstrakta frågeställning behöver jag konkretisera mer vad det är som ska studeras. Följande frågor ringar därför in problemet ytterligare:

- (1) *Med vilka begrepp och uttryck beskriver politiker och tjänstemän i Malmö stad betydelsen av målet "fler män till förskolan"?*
- (2) *Vilken eller vilka innebörder ges dessa begrepp och uttryck och hur används de i samtalen kring målet "fler män till förskolan"?*

### 1.3 Bakgrund och beskrivning av det empiriska fallet

Det fall som studeras i uppsatsen rör alltså Malmö stads mål "fler män till förskolan". I kommunen startades hösten år 2003 Projekt personalförsörjning förskola – fritidshem. Utgångspunkten för projektet var den oro som börjat sprida sig bland både ansvariga för förskoleverksamheterna i kommunen, de fackliga organisationerna och i den kommuncentrala diskussionen. Oron handlade om bristande tillgångar på kvalificerad personal och den framtida personalförsörjningen (Beslutsunderlaget, Stadskontoret, 2005). Stadskontoret formulerar rekryteringsbehovet enligt följande:

Behovet av att rekrytera lärare i förskolan, barnskötare och övrig personal i Malmö stad bedöms fram till 2010 bli ca 1000 personer (*Strategi för personalförsörjning förskola*, Stadskontoret, 2005).

Orsaken till problemet förklaras bottna i dels den ökade andel barn i förskoleåldern 1-5 år, men också i att det utbildas för få nya förskollärare och kommande bortfall av personal på grund av tjänstledighet eller att personalen slutar av andra skäl. Behovet av rekrytering beror även på att vissa lärare saknar lärarutbildning och kommer att behöva ersättas med utbildade lärare (*Delrapport avseende personalförsörjning i förskola – fritidshem*, Stadskontoret, 2005). Med utgångspunkt i denna situation beslutades från kommunstyrelsen att det skulle arbetas fram en kommungemensam strategi för den framtida personalförsörjningen och det tillsattes en projektgrupp med uppgift att fokusera på personalförsörjningsbehovet i förskolan (Beslutsunderlaget, Stadskontoret, 2005: *Strategier för personalförsörjning förskola*, Stadskontoret, 2005). Som ett resultat av projektgruppens arbete formulerades beslutet *En kommungemensam strategi för personalförsörjning inom verksamhet förskola 1-5 år* som antogs av kommunfullmäktige i Malmö stad år 2005. Detta beslut riktas följaktligen i första hand mot de personalförsörjningsproblem som Malmö stads förskolor står inför och i beslutsdokumentet finns flera olika målsättningar, var av ett av dessa är formulerat "fler män till förskolan".

Med utgångspunkt i beslutet avsatte sedan kommunfullmäktige medel för projektet Kompetensförsörjning förskolan som startades år 2008 med uppgift att utveckla arbetet och fullfölja de målformuleringar som kommunfullmäktige tagit

beslut om. I dagsläget är medel avsatta till och med den 31 december 2010. I projektplaneringen går att läsa att det under år 2008 gjordes en utbyggnad av förskoleplatser med drygt 900 och att det under år 2009 kommer att bli en lika stor utbyggnad (*Kompetensförsörjning förskola projektplanering*, Stadskontoret, 2009) och som projektplanen beskriver ställer detta naturligtvis höga krav på kommunens personalförsörjning:

Detta innebär stora utmaningar vad gäller att rekrytera, utveckla och behålla engagerade medarbetare med rätt kompetens i en tid då det utöver den omfattande utbyggnaden också nationellt råder brist på förskollärare (*Kompetensförsörjning förskola projektplanering*, Stadskontoret, 2009).

Till projektet har en styrgrupp bildats med fem personer från Arbetsgivarpolitiska avdelningen och avdelningen Barn och ungdom. Projektet har även bildat en referensgrupp som består av tio chefer för förskolor i Malmö, en från varje stadsdel samt två personalsekreterare. Syftet med referensgruppen är att förankra projektet i de olika stadsdelarna och att gemensamt samla information, planera och sprida kunskap om förskoleverksamheternas utveckling. I projektplanen beskrivs projektets övergripande uppgifter enligt följande:

I samarbete med stadsdelsförvaltningarna ska projektet planera, organisera och genomföra insatser, främst rekryteringsåtgärder, kompetensutveckling och marknadsföring. Vidare ska projektet utveckla idéer, stödja, inspirera, samordna och samarbeta såväl internt mellan förvaltningar som med externa intressenter såsom högskolor kring mötesplatser, fortbildningsaktiviteter och rekryteringsåtgärder (*Kompetensförsörjning förskola projektplanering*, Stadskontoret, 2009).

Det finns alltså ett mer eller mindre akut behov av utbyggnad av förskoleplatser och mer personal. Förslagen på tillvägagångssätten för att rekrytera nya medarbetare är många, och ett av dessa är alltså att rekrytera fler män till förskoleverksamheterna. I beslutsunderlaget finns det ett avsnitt som behandlar just behovet av fler män till förskolorna, avsnittet citeras i sin helhet nedan:

Det finns cirka fem procent män i förskolan. Det finns en viss variation mellan de olika stadsdelarna, variationen är 2,3 till 9,3 procent. Stadsdelar som haft speciellt riktade projekt kring män i förskolan har en klart högre andel män i verksamheten. Bilden av förskolan och dess verksamhet, utifrån ett genusperspektiv, behöver förändras. Ett verktyg för att komma vidare är att ha kommungemensamma ambassadörer med inriktning att aktivt försörja och rekrytera fler män till förskolan. Även en mer allmän rekryteringsverksamhet i syfte att öka och bredda basen för framtida rekrytering, skall kunna ingå i uppdraget (Beslutsunderlag, Stadskontoret, 2005).



I Malmö stads personalredovisning från år 2008 redovisas aktuella siffror på den ojämna könsfördelningen i förskolan där det i nuläget finns 1463 kvinnor och 81 män (Personalredovisning, 2008: 17).

Eftersom uppsatsen behandlar formuleringen av målet ”fler män till förskolan” och tolkningar som görs av denna hos olika personer i policyprocessen är det viktigt att strukturen kring besluts- och genomförandeförloppet är helt klarlagd. En sammanfattning av de grupper som medverkar i processen ser därför ut på följande vis:

Kommunstyrelsen → Styrgruppen för projekt Kompetensförsörjning i förskolan → Referensgruppen.

De intervjuer som analysen bygger på är gjorda med personer representerade i alla grupper, dock främst i de två första.

Uppsatsen är skriven i samarbete med Malmö stad. Kommunen frågar efter uppsatser på tema Fler män till förskolan och hjälper till i sökandet efter intervjupersoner och annan relevant information och material med hänsyn till det fokus som jag som uppsatsförfattare väljer att utgå från. Jag intresserar mig för temat därför att målet ”fler män till förskolan” i sin formulering lämnar stor plats för tolkning och därmed också aktualiserar betydelsen av att studera politiska processers formella och informella förutsättningar. Tolknningar av målformuleringen är i denna uppsats ett fall av hur mening skapas i policyprocessen och hur denna därmed förstås.

## 1.4 Avgränsningar och disposition

Alla vetenskapliga texter måste avgränsas vad gäller undersökningsområde, både empiriskt och teoretiskt, för att på rimligt sätt kunna generera kunskap. Nedan redogör jag för de avgränsningar som denna uppsats utgår från och anpassas efter samt presenterar dispositionen av de resterande kapitlen.

Den mest väsentliga empiriska avgränsningen för denna undersökning handlar om vad i Malmö stads mål ”fler män till förskolan” det är som ska studeras. Svaret är att uppsatsens empiriska fokus avgränsas till att ta reda på och diskutera varför Malmö stad anser sig behöva detta mål, vilket värde det ges och med vilka begrepp man beskriver detta värde. Jag kommer således inte att studera det praktiska arbetet kring målet, hur man arbetar för att uppfylla det eller hur kommunen kan göra det möjligt för implementering av det.

Uppsatsen behandlar subjektiva tolkningar som verktyg för att ge innehåll åt politiska verksamheter. Problemområdet rör sig alltså inom det spänningsfält där den konkreta målformuleringen möter tolkningarna av denna. Antaganden som möjliggör policyprocessen men som även förutsätts av den kommunala organisationen står i fokus.

Studien analyserar inte i första hand effekterna av de tolkningar som görs, även om denna aspekt är näst intill omöjligt undvika och därför också kommer att

beröras i uppsatsens analys- och slutkapital. Istället redogörs för hur tolkning som företeelse ser ut och hur den kan förstås. Det teoretiska ramverket är därför avgränsat till perspektiv på former och uttryck för legitimering och beskrivning av organisationer med utgångspunkt i nyinstitutionell teori och socialkonstruktivistiska aspekter av politik.

### 1.4.1 Disposition

I nästkommande kapitel *Metodologiska överväganden* redovisas först de metodologiska avvägningarna med fokus på val av metod, urval av intervjupersoner och genomförande av intervjuerna. Därefter, i kapitel 2.3 *Analys och tolkning av material*, diskuteras de utgångspunkter med vilka jag analyserar mitt empiriska material. Detta inbegriper en presentation av såväl de ontologiska som teoretiska utgångspunkter som är relevanta för förståelsen av tillvägagångssättet och utformandet av uppsatsen. En introduktion till de teoretiska utgångspunkterna är väsentligt att inkludera relativt tidigt i uppsatsen eftersom de ligger till grund för val av teoretiskt ramverk och analysmodell. Inom detta avsnitt diskuteras också uppsatsens inomvetenskapliga legitimitet.

Efter denna del följer kapitel 3 *Att ge policyprocessen mening och politiken innehåll*, i vilket det teoretiska ramverket presenteras kategoriserat under tre underrubriker *Diskursiva och kulturella uttryck*, *När politiken är symbolisk* och slutligen *Ideologiska aspekter av tolkandets politik*. Efter denna genomgång argumenterar jag för val av teoretiska perspektiv och diskuterar hur vi bör förstå dessa i relation till varandra. Med hjälp av teorin arbetas sedan en analysmodell fram som sedan ligger till grund för följande analyskapitel. Genom att introducera det analytiska tillvägagångssättet mellan presentationen av teorin och själva analysen blir det lättare för läsaren att följa med i övergången där de teoretiska perspektiven blir till analytiska resonemang.

Kapitel 4 *Berättelser om målet "fler män till förskolan"*, disponeras utifrån den förståelse av målet som framkommit under intervjuerna. Därefter följer en analytisk diskussion om begrepps användandets roll i tolkande beskrivningar av politik och policyprocessen som förutsättning för produktionen av mening. I kapitel 5 *Sammanfattning och diskussion* summeras först i korthet den analytiska undersökningen och där efter presenteras uppsatsens slutsatser i en resonerande diskussion. I det avslutande kapitlet görs en sammanfattning av undersökningen på engelska.

Med hjälp av denna disposition följer vi en klar linje från problem till resultat via tydlig genomgång av metodologiska klargöranden och teoretiska diskussioner.

## 2 Metodologiska överväganden

I det följande diskuteras metodologiska val avseende tillvägagångssätt och överväganden som ligger till grund för genomförandet av den intervjubaserade studien som presenteras i analyskapitlet. I centrum för dessa val står alltid resonemang rörande tolkning och analys av material, dessa diskuteras mer i detalj senare i detta kapitel och i kapitel 3.5. De metodologiska överväganden som genomsyrar en forskningsstudie verkar alltid i anslutning till teoretiska utgångspunkter (Kvale, 1997: 17), denna koppling diskuteras inom ramen för detta metodkapitel samt i nästkommande kapitel. Relationen mellan teori och metod utvecklas och belyses vidare i det mer omfattande teorikapitlet. Teorin fungerar som ett analytiskt filter genom vilken intressanta aspekter av det empiriska fallet lyfts fram. Metodologin, empirin och teorin är alltid nära sammanlänkade.

*Värderingar, upplevelser och tolkningar* är också lämpade att belysa genom frågor. I dessa fall handlar det dock om så personliga och inträngande uppgifter att någon form av personligt samtal – intervju – i de flesta fall är den mest lämpliga metoden (Andersson, 2004: 17).

Den här uppsatsens huvudsakliga metod och material består av förstahandskällor som jag skaffar genom samtalsintervjuer med relevanta personer i den aktuella policyprocessen. För att få en bredare empirisk inblick i fallet har jag även tagit del av olika textdokument som behandlar målet, så som underlaget för beslutet, målformuleringsdokument, personalredovisningar, jämställdhetsplanen, projektplan och kommunikationsplan för Projekt kompetensförsörjning förskolan med flera. Dessa dokument fungerar som hjälp till förståelse av fallet med kompletterande information.

I uppsatsen skapas således materialet utifrån den metod som tillämpas och metoden formas i sin tur med utgångspunkt i den teoretiska förståelsen och de antaganden som där föreligger. Det är min förhoppning att dessa förhållanden är tydliga och klarläggs i takt med att läsaren fortskrider sin läsning.

I *Förvaltning, stat och samhälle* beskriver Lundquist förhållandet mellan teori, metod och material som en beroenderelation där den ena delen i forskningsprocessen påverkar och samverkar med de andra. Den teoretiska förståelsen utgör grunden för det metodologiska tillvägagångssättet och metoden avgör sedan materialets innehåll och utformning (Lundquist, 1992: 20). Han sammanfattar argumentationen med följande citat: ”Det existerar inte några givna fakta som är oberoende av momenten i forskningsprocessen” (Lundquist, 1992: 21).

Jag besvarar min frågeställning genom att göra semistrukturerade kvalitativa samtalsintervjuer med många öppna frågor med personer som på olika sätt är inblandade i den aktuella besluts- och implementeringsprocessen. Eftersom informationen som jag söker handlar om subjektiva tolkningar och uppfattningar av ett specifikt förvaltningspolitiskt mål är samtalsintervjuer den metodform som på mest adekvat vis förmedlar den sortens information. Genom detta tillvägagångssätt ringas problemområdet in och uppsatsens syfte kan genomföras. Metoden ställer naturligtvis krav på ett lämpligt genomförande av intervjuerna, välargumenterat urval av intervjupersoner och genomtänkta intervjufrågor. Detta diskuteras ytterligare längre fram i kapitlet där jag redogör för och motiverar genomförandet av studien avseende val av intervjuteknik och urval av intervjupersoner.

## 2.1 Samtalsintervjuer som metod

I kvalitativ forskning avser ett fall vanligtvis ett fenomen av komplex natur och rymmer som sådant flera aspekter som kan vara av intresse (Hedlund, 2007: 18).

Den metod som används syftar alltså till att synliggöra hur tolkning görs av en målformulering och hur denna därmed fylls med innehåll. Jag väljer semistrukturerade intervjumallar för att kunna anpassa intervjufrågorna efter person och situation. Den stora fördelen med öppna frågor är att intervjutekniken gör det möjligt för intervjupersonen att själv formulera sina svar. Därmed framställs en mer nyanserad bild av det sammanhang som undersöks. Anledningen till att just semistrukturerade intervjufrågor används är att någon form av struktur kring frågorna är nödvändig för att intervjuaren ska hålla sig till syftet med intervjuerna, att jag helt enkelt ser till att hålla mig till ämnet. Det finns däremot anledning att till viss del låta frågorna styras av intervjusituationen för att på detta sätt lämna plats för och uppmärksamma tänkbara intressanta riktningar i samtalet som forskaren inte kunnat förutspå (Andersson, 2004: 73, 76).

I mitt fall har jag främst använt samma intervjufrågor till både tjänstemän och politiker. Eftersom jag med överlappande frågor lättare kan uppskatta skillnader i formulering, begreppsanvändning och uttryck hos olika intervjupersoner och då sedan kan jämföra och tematisera svaren i analyskapitlet. Av mer praktiska skäl är vissa frågor riktade beroende på intervjupersonens position i organisationen. Jag har valt att utgå från den teoribildning som utgör uppsatsens grund i formulerandet av intervjufrågor och med hjälp av detta teoretiska ramverk strukturerar jag sedan intervjusvaren i analysen. Steinar Kvale rekommenderar att forskaren använder denna typ av tematisering i sitt tillvägagångssätt för intervjuundersökningen, frågorna *Vad*, *Varför* och *Hur* med fokus på att klargöra undersökningens problemområde, syfte och genomförandesätt bör ligga till grund för intervjuundersökningens design (Kvale, 1997: 91).

## 2.2 Urval av intervjupersoner

Eftersom jag är intresserad av att undersöka processen genom vilken mening skapas och tolkningar görs är det viktigt att de personer som jag intervjuar är eller har varit del i det projekt som utgör uppsatsens särskilda fall. Vilka dessa specifika personer är har jag fått förmedlade av projektledaren i styrgruppen samt genom vidare förfrågningar till ledamöter i kommunfullmäktige med önskan att bli hänvisad till centrala personer i beslutsfattandet. Det finns alltså nyckelpersoner som besitter den information och de uppfattningar som jag är ute efter att ta del av och förstå, av denna anledning letar jag aktivt efter särskilda intervjupersoner och utför urvalet av dessa noggrant. De personer i styrgruppen som arbetar med det aktuella fallet är därför ett självklart val, liksom de kommunpolitiker som varit delaktiga i formuleringen och beslutandet av målet ”fler män till förskolan” och som har utbildningsfrågor, personalfrågor eller barn- och ungdomsfrågor som ansvarsområde. Den referensgrupp som är knuten till styrgruppen utgör också del i urvalet av intervjupersoner. Förutom att intervju en personalsekreterare från denna har jag valt att delta i en nätverksträff med referensgruppen istället för att göra enskilda intervjuer med de förskolechefer som gruppen till stor del består av. Anledningen till detta är två. Dels ligger rekrytering av förskolelärare och förskolechefernas tolkning av det aktuella målet i utkanten av uppsatsens problemområde då detta i första hand befinner sig högre upp i hierarkin, inom området för kommunpolitikerns och stadskontorets tjänstemäns arbete, dels gör tidsramen för uppsatsarbetet att jag måste begränsa antal intervjupersoner och intervjutillfällen och ser här en lämplig avgränsning.

En annan aspekt avseende urval av intervjupersoner gäller det antal personer som är mest lämpliga att intervjuas. Här måste också hänsyn tas till den tid intervjutillfällena tar i anspråk (Andersson, 2004: 21). Utifrån tid och storlek på uppsatsen tänkte jag mig från början ett urval på cirka tio till femton intervjupersoner. På grund av vissa personer inte hade möjlighet att medverka blev det slutgiltiga antalet tio personer. Det är dock min övertygelse att de som medverkar ger en representativ bild av hur beslutet togs och hur arbetet med målet ser ut. Dessa personer består av fem politiker och fem tjänstemän som på olika sätt har arbetat nära målet eller gör det under tiden för undersökningens genomförande.

Det finns alltid fördelar och nackdelar med olika sätt att göra urval av intervjupersoner på, en risk med att använda sig av centrala personer eller nyckelpersoner är att forskaren kan bli styrd av andra i sitt urval eller att dessa betydelsefulla personer visar sig svåra att få intervjuas (Trost, 2005: 119).

Jag vill därför understryka att det är jag som väljer intervjupersoner utifrån de förslag som projektledaren i styrgruppen och andra i besluts- och genomförandeprocessen ger. Jag ser deras rekommendationer som just rekommendationer och är tacksam för att dessa sparar tid åt mig. I samarbetet med Malmö stad är min självständighet som forskare viktig att upprätthålla och jag väljer själv fokus och detaljer kring intervjusituationerna med en medvetet kritisk hållning.

### 2.2.1 Intervjusituationen och nätverksträffen

De personer som medverkat i samtalsintervjuerna har gjort det som representanter för policyprocessen som helhet, de är alltså inte i första hand företrädare för politiska partier eller yrkestitlar. Däremot kategoriseras de utifrån yrkeskategorierna politiker eller tjänsteman för att läsaren ska kunna uppfatta eventuella skillnader i berättelserna från processens olika faser. Varje intervjuperson har eller har haft en specifik roll eller uppdrag i organisationen kring målet ”fler män till förskolan” och deltar i egenskap av denna.

Intervjuerna var varat i mellan fyrtio till sextio minuter och alla intervjuer har bandats. Den stora fördelen med att bända intervjuerna är att inget av det som intervjupersonerna säger glöms bort eller citeras med felaktiga formuleringar. Dock är en eventuell nackdel med att spela in intervjuerna naturligtvis att intervjupersonen kan bli mer försiktig i sina uttalanden (*Jfr*, Hedlund, 2007: 28).

Jag närvarade vid en nätverksträff med referensgruppen för att få en större inblick i vilka personer som ingår i denna. Vid detta tillfälle fick jag också kontakt med den personalsekreterare som jag sedan intervjuade. I övrigt diskuterades inte det aktuella målet under träffen och gav mig därför inte mer ifråga om material.

## 2.3 Analys och tolkning av material

Vad som blir resultatet när teori möter material beror till stor del på forskarens sätt att operationalisera, alltså med vilka utgångspunkter och ramverk man tolkar sitt material. Bengt-Erik Andersson diskuterar just detta och vikten av konceptualisering för att på rimligt vis genomföra undersökningen med en medvetenhet om vad man vill undersöka och hur man vill undersöka detta. Andersson kategoriserar konceptualiseringen i tre delar som måste finnas i åtanke när man skapar ramverk för analys. Den första innebär att forskaren resonerar kring vilka begrepp som är relevanta att leta efter i behandling av intervjumaterialet. Detta är viktigt för att intervjuerna inte ska bli trevande och osäkra utan tydliga och med en påtaglig riktning. I den andra delen skapas en föreställning om vilka komponenter som begreppen har och hur interaktionen kan se ut med andra begrepp. Här är syftet att ytterligare klargöra och precisera de begrepp som är centrala för studien. Den tredje och sista delen går ut på att få förståelse för begreppens beteendemässiga uttrycksform, det vill säga att klargöra hur man föreställer sig att de centrala begreppen kan komma till uttryck i intervjuerna eller genom resterande material. Till hjälp för denna sista del av konceptualiseringen används tidigare forskning som konkretiserar den analytiska modellen (Andersson, 2004: 53-54). Jag låter denna form av konceptualisering vägleda mig när jag skapar ramverk för analysen och eftersom denna studie i allra högsta grad behandlar begreppens betydelse för förståelse av politik är det lämpligt att jag lägger vikt vid att resonera kring deras form och uttryckssätt.

Objektiviteten hos den kunskap som frambringas genom samspelet i intervjun måste diskuteras med speciell hänsyn tagen till de olika föreställningarna om objektivitet och till ämnet för den konkreta undersökningen (Kvale, 1997: 65).

Att studera de företeelser som uppsatsen syftar till handlar om att tyda de signaler som sänds och ringa in det innehåll som politiken tillskrivs. Med utgångspunkt i denna förståelse kan inte den empiriska undersökningen betraktas som ”sann” eller fullständigt objektiv. Som forskare måste jag tolka de berättelser som förmedlas och placera in dessa i teoretiska sammanhang, samma studie skulle med största sannolikhet se annorlunda ut om någon annan genomförde den. Den empiriska undersökningen består av en analys av intervjupersonernas berättelser om det aktuella politiska målet. För att analysen ska kunna ge svar på uppsatsens frågeställningar är det nödvändigt att berättelserna tolkas och därigenom ges innebörd (Bergström – Boréus, 2005: 23). Genom att jag tolkar empirin får den en innebörd och vissa aspekter av den belyses, studiens resultat består alltså i den betydelse som empirin tillskrivs av mig. Tolkningen av intervjupersonernas berättelser som presenteras i denna uppsats utesluter inte att det finns andra perspektiv och aspekter av materialet som är relevanta att synliggöra, dock vid en annan syfteformulering, teoretisk orientering eller andra frågeställningar.

### 2.3.1 Reflektioner om intersubjektivitet

Denna undersökning utgår från socialkonstruktivistiska perspektiv som betraktar verkligheten och språket som socialt konstruerade. Detta förutsätter att människors uppfattningar om verkligheten är präglad av de kommunikativa processer genom vilka gränserna för handlande och språk skapas (Bergström – Boréus, 2005: 16, Winther Jørgensen – Phillips, 2000: 11-12). Perspektivet låter uppmärksamma mångtydigheter och komplexitet i den sociala sfären och ger mig möjlighet att betrakta intervjumaterialet som formad av sociala föreställningar men också som skapare av föränderliga sådana.

För denna undersökning innebär det socialkonstruktivistiska perspektivet att policyprocessen betraktas som formad av antaganden och tolkningar om denna och språkliga begrepp och uttryck blir därför centrala för förståelsen. Språkliga konstruktioner av politik och de uttryck med vilka vi beskriver politiska sammanhang både speglar och påverkar politiska processer.

Jag låter Wallerstein ge sin syn på objektivitet och intersubjektivitet genom följande citat:

Objectivity can be seen as the outcome of human learning, which represents the intent of scholarship and the evidence that it is possible. Scholars seek to convince each other of the validity of their findings and their interpretations. They appeal to the fact that they have used methods that are replicable by others, methods whose details they present openly to others (Wallerstein, 1997: 92).

Om vi betraktar objektivitet som ett resultat av ett förlopp där kunskap produceras genom transparens och metodologisk noggrannhet är denna också direkt kopplad till, och synonym med, intersubjektivitet. Wallerstein fortsätter:

In short, they present themselves to the intersubjective judgement of all those who do research or think systematically about the particular subject (Wallerstein, 1997: 92).

Det är min förhoppning att denna uppsats lyckas förmedla tydlighet och påtaglig intersubjektivitet.

## 2.4 Teoretiska utgångspunkter

Policyforskning kan ha en mängd olika teoretiska utgångspunkter som angriper policyproblem på olika sätt. Forskarens preferenser påverkar självfallet de teoretiska antaganden som ligger till grund för de förklaringsfaktorer som lyfts fram (Howlett, 2003: 5, 7-8). Den här uppsatsens teoretiska utgångspunkter bygger på nyinstitutionella perspektiv på policyprocesser. Detta lämnar utrymme för att beskriva hur normer, värderingar och kulturella kontexter påverkar organisationers handlingsutrymme, innehåll och genomförande av beslut (Christensen, 2005: 76-77). Nyinstitutionalismen som teoribildning är omfattande och den specifika del som diskuteras i denna uppsats rör legitimering och begripliggöranden av politiska organisationer.

Andra vanliga sätt att betrakta policyprocesser följer en tydligare positivistisk linje där fokus ligger på att konstruera teorier som lämpas för att generera hypoteser (Sabatier, 2007: 3-4) och där processerna delas upp i en uppsättning analytiskt åtskilda stadier (Hill – Hupe, 2002: 5-6). Genom att fler konstruktivistiska perspektiv vuxit fram inom samhällsvetenskapen har också en ny form av policyforskning bildats som istället betraktar kunskap om politik som resultatet av tolkningar än som neutrala framställningar av fakta. Policyprocessen beskrivs här som ständigt i rörelse där problemformuleringen, beslutsfattandet eller implementeringen tolkas som faser som interagerar med varandra (Hajer, 2003: 88-90, *Jfr*, Pressman – Wildavsky, 1973, Fischer, 2003a). Personer medverkande i policyprocesser betraktas inte som autonoma individer, utan agerar alltid i relation till andra och inom givna kulturella ramar (Gottweis, 2003: 253). Processerna interagerar också alltid med andra politiska dimensioner och är därför i sig intressant att studera. Med denna utgångspunkt ser vi alltså inte beskrivningar av policyarbete som neutrala utan understryker att dessa behöver problematiseras och studeras i relation till politiska och ideologiska aspekter.

Helen Ingram och Anne Schneider argumenterar i artikeln ”Behavioral assumptions of policy tools” för att outtalade underliggande antaganden om lämpliga beteenden i policyprocesser behöver studeras för att öka kunskapen om den komplexitet som karaktäriserar skapandet och genomförandet av policies.



Artikelförfattarna menar att policyrelaterade beteenden ofta tas för givna och anses vara självklara vilket kan osynliggöra betydelsefulla element i skapandet av politik (Ingram – Schneider, 1990: 510-512, 526, *Jfr*, Fischer, 2003b: 48). Syftet med en studie grundad i detta teoretiska läger är att lyfta fram dessa underliggande antaganden och visa hur de präglar både målformulering och implementering.

#### 2.4.1 Uppsatsens bidrag till statsvetenskaplig forskning

Analysen kommer att struktureras utifrån huruvida berättelserna rörande målet ”fler män till förskolan” används för att legitimera målet internt, med fokus på organisationens egna förhållanden eller bilden av den egna verksamheten, eller externt, där den kringliggande omgivningen är avgörande för att göra målet meningsfullt. Som Lennart Lundquist förklarar har en förvaltning alltid relationer i båda riktningar och förhåller sig ständigt till både interna och externa förväntningar på verksamheten (Lundquist, 1992: 32). Lundquist redogör för värdet i en studie som tar båda formerna av relationer i beaktande:

Det är viktigt att notera att analyser som samtidigt beaktar båda analysområdena är särskilt värdefulla. En fullständig förståelse kräver nämligen att man kan se de inre förhållandena i relation till de yttre och tvärtom. [...] En statsvetenskaplig analys kan inte nonchalera någotdera av de båda områdena (Lundquist, 1992: 32).

Min undersökning är teoretiskt intressant därför att den kopplar samman ett brett teoretiskt fält och lyfter fram likheter, men också skillnader mellan olika perspektiv. Med en omfattande teoretisk ansats ökar också möjligheterna till en mer nyanserad analys. Den empiriska delen i undersökningen blir ett viktigt element i att illustrera den teoretiska diskussionen och göra den begriplig. Malmö stads målformulering ”fler män till förskolan” lämnar stort utrymme för tolkning och förutsätts av outtalade antaganden som är betydligt intressanta att lyfta fram och relatera till varandra. Att på detta sätt föra samman den praktiska dimensionen med den teoretiska gör undersökningen till ett spännande inslag i policyforskningen. Jag tror inte att det är relevant att göra en distinkt avgränsning mellan teoretiska och empiriska bidrag i forskningen. Teorin och empirin samverkar i produktionen av kunskap och relationen kan se ut på flera sätt. Teorin hjälper oss att förstå, men också *se* empirin och empirin har möjlighet att i sin tur utveckla teorin. Ett utvecklat och nyanserat teoretiskt perspektiv kan då vidare begripliggöra större generella empiriska problemområden. Min målsättning är att uppsatsen ska vara både teoretiskt och empiriskt intressant och att dessa delar tillsammans ger ett väsentligt bidrag till forskningsfältet.

## 3 Att ge policyprocessen mening och politiken innehåll

När man undersöker hur politik skapas måste man studera policyprocessens kulturella dimensioner och ställa frågor rörande policyns innebörd. Vi behöver förstå för vilka personer den är meningsfull och naturligtvis, vilken denna mening är (Yanow, 2003: 235). Att vid beslut och målformuleringar lämna stor plats åt tolkning kan vara ett medvetet sätt för politiker att påverka de medverkande i processen genom känslö- och tankeassociationer (Sannerstedt, 2001: 34-35). Det kan emellertid också vara ett uttryck för en osäkerhet inför genomförandet eller en socialisering till kulturella normer och värderingar som i allra högsta grad sker omedvetet hos beslutsfattarna själva (Christensen et al, 2005: 66-67). Människor fyller alltså politiska beslut och mål med implicita innehåll och värden vilka signalerar de underliggande värderingar och antaganden som präglar både målets formulering och dess innehållsliga betydelse.

En definition av meningsskapande lyder: ”*Meningsskapande* ska förstås som den intersubjektiva produktion av mening vilken sker inom en rad praktiker” (Dannestam, 2009: 27). Detta betyder att de idéer, föreställningar och verklighetsbeskrivningar som förmedlas genom de kontinuerliga göromålen, gemensamt eller enskilt hos personer i organisationen, kommunicerar den innebörd som politiken tillskrivs. Med denna breda definition ryms skilda sätt att definiera och precisera uttryck och innehåll i tolkningar av politik.

I detta kapitel diskuterar jag de teoretiska perspektiv med vilka jag analyserar intervjumaterialet. Det finns en omfattande teoribildning rörande tolkningar och beskrivningar av politik och min ambition är att göra några relevanta nedslag i denna för att visa hur olika perspektiv behövs för att förstå den komplexa och svåridentifierade företeelse som detta är. Jag redogör nedan för tre perspektiv genom vilka vi kan betrakta de dimensioner som påverkar innehållet i den politik som förs. Dessa är väsentliga därför att de tillsammans sammanfattar betydande uppfattningar och perspektiv från den vetenskapliga diskussionen, men också för att de har en potential i att kunna kombineras för analytiskt syfte och då ytterligare öka förståelsen. Gränserna mellan perspektiven är inte självklara eller tydliga, tvärtom kan de ibland innebära samma sak i den konkreta politiska handlingen. De har också beröringspunkter på teoretisk nivå där det kan vara svårt att skilja dem åt och markera deras särprägel. Uppdelningen av de teoretiska perspektiven är till hjälp för strukturen i texten och tillräckligt intressant för att motiveras.

### 3.1 Diskursiva och kulturella uttryck

Detta första perspektiv framhåller generella kulturella faktorer som förklaringar till hur och varför organisationer agerar på ett visst sätt och beskriver hur normer från både omvärlden och den egna verksamheten påverkar handlingarna.

Organisatoriska mål eller beslut används ibland för att skapa legitimitet åt verksamheten. Genom att ansluta sig till en viss uppsättning lämpliga tillvägagångssätt eller värderingar skapas en relation till omgivningen där organisationen söker legitimitet genom dennes acceptans (March – Olsen, 1984: 742). Denna ”lämplighetens logik” blir ett sätt att ge hela organisationen mening och relevans i förhållande till samhällliga normer och förväntningar. Begripliggörandet kan således ske både i relation till den interna verksamheten och till den externa omgivningen men fyller fortfarande samma funktion, att förstå organisationen och ge den värde och legitimitet. Soptunnemodellen (Garbage can) lanserad av March och Olsen betonar slumpen som avgörande för hur problem formuleras, beslut fattas och lösningar skapas. Eftersom det ofta råder stor osäkerhet i organisationer rörande förståelsen av exempelvis problem och lösningar väljer man de som ligger närmast till hands. Det kan också gå ”mode” i problem- och lösningsformuleringar vilket ibland är anledningen till att vissa beslutsprocesser förekommer oftare än andra (March – Olsen, 1972: 2, 16). Organisationskulturella och slumpartade förklaringar till hur politik skapas och tolkas är helt centrala för denna teori.

Maria Hedlund diskuterar problemdefiniering som en ständigt pågående process där problemformuleringen kan förändras och byta riktning flera gånger innan problemet är löst. Att problemet omdefinieras eller omformuleras innebär däremot inte nödvändigtvis att de omkringliggande förhållandena eller förutsättningarna har förändrats, utan tyder istället på den betydelse problemdefinieringen har för de lösningar som formuleras (Hedlund, 2007: 76).

Omdefiniering kan innebära att nya lösningar knyts till gamla problem eller att nya problem knyts till gamla lösningar. Sammanfattningsvis har beskrivningen av ett samhällsförhållande som en viss typ av problem betydelse för vilken politik som kommer att föras och problemdefinitioner bär därför på en betydande maktpotential (Hedlund, 2007: 76-77).

Tolkningar av problemdefinitioner i politiska processer kan alltså ske kontinuerligt vilket får effekt och konsekvenser på de lösningar som formuleras och den politik som förs.

Tove Dannestam diskuterar också produktion av mening i en större bemärkelse men beskriver fenomenet som diskursiva processer genom vilka politik formaras och får innehåll. För att förstå hur politik skapas måste vi förstå hur de verklighetsbeskrivningar som formuleras sedan påverkar organisatoriskt beteende (Dannestam, 2009: 27). Målförklaringsbegrepp görs genom att man hänvisar och ansluter sig till den diskursiva makten, alltså de redan etablerade samhällliga och kulturella tolkningarna av verkligheten. Att göra politiska mål meningsfulla innebär därför även här att relatera till omgivningens förväntningar. Utifrån diskurserna gestaltas sedan berättelser om politik som i sin tur präglar organisationer och sätter ramarna för de handlingsmöjligheter som finns

(Dannestam, 2009: 61-62, 135). Med Dannestams perspektiv utgörs alltså berättelser om politik av en kamp om tolkningsföreträde (Dannestam, 2009: 85-92). Det innehållsliga värdet hos politiska processer innefattar däremot inte endast en tolkning eller en etablerad uppfattning utan rymmer istället ett antal sådana i en konstruerad koalition (Dannestam, 2009: 89-90).

## 3.2 När politiken är symbolisk

En annan aspekt av att ge innehåll åt politik som ofta används för att förklara diskrepansen mellan målformulering och konkret politiskt agerande är den symboliska. Detta teoretiska perspektiv fokuserar på de symboler som används för att legitimera ett mål eller ett handlingsätt (Christensen et al, 2005: 182). Symbolerna kan se olika ut och deras effekt beror på människors förförståelse och känslomässiga band till den företeelse som symbolerna syftar till och ger därför både emotionella och kognitiva reaktioner (Elder och Cobb, 1983: 37). Människor socialiseras in i att göra dessa kognitiva associationer av symbolerna. Socialiseringen görs genom olika samhällsliga institutioner såsom exempelvis skolor och media, och därför kan legitimitet grundad i symbolernas betydelse uppfattas som mycket stark (Edelman, 1965: 172-173).

Det finns olika symboler som kan användas vid olika tillfällen och symbolpolitiken ser således olika ut (Santesson-Wilson, 2001: 9). Santesson-Wilson förklarar att ett sätt att markera meningsfullhet genom symboler är att använda dem som ”uttryck”. Med uttryck menas här någon form av värdeöverföring, ”uttrycket får värdet av det budskap som uttrycks” (Santesson-Wilsson, 2001: 14). Eftersom uttryck av detta slag bygger på subjektiva tolkningar av det som formuleras är dessa också ofta mångtydiga. Inte sällan används mångtydigheten relativt medvetet genom att man formulerar politiska mål i termer av dubbelbottnade och svårtolkade uttryck och därigenom möjliggör en gemensam organisering och konsensus där det annars existerar intressekonflikter. Om målet är svårtytt kan olika personer läsa in sina egna behov och visioner i det (Santesson-Wilson, 2001: 15).

Motsatsen till utpräglad symbolpolitik är instrumentell politik där istället motiven till agerandet är de direkta och konkreta effekterna av agerandet. Ofta förväntas de politiska processerna vara instrumentella och verka i en kausal kedja där beslut fattas därför att man strävar efter en specifik effekt (Santesson-Wilson, 2003: 36). Renodlad instrumentell politik inträffar dock inte speciellt ofta utan politiska beslutsprocesser följer istället många gånger ett annat slags förlopp som bygger på redan etablerade normativa uppfattningar om politik.

Ett politiskt beslutsärende har följande grundläggande form: *en politisk fråga har ett visst värde i kraft av sina kopplingar till andra politiska frågor, som även de följer samma mönster.* [...] Förslag rättfärdigas genom beskrivningar av hur de påverkar frågor som debattörerna uppfattar som viktiga, exempelvis

normativa värden eller andra politiska program som redan uppfattas som viktiga (Santesson-Wilson, 2003: 37).

Symbolpolitik innebär följaktligen att politiken inte är instrumentell utan ger politiska frågor innehåll och betydelser som inte direkt ingår i frågornas direkta egenskaper. Viktigheten hos politiken ligger alltså inte i de konkreta effekterna utan i tolkningarna av den. Symbolismen kan förändras över tid och symbolernas innehåll kan skifta mellan olika individer. Teoretiska perspektiv på symbolpolitik diskuterar symbolism som formad av såväl personer i den interna organisationen som omgivningen. Subjekten är här centrala eftersom symbolerna endast kan skapas genom att någon tolkar ett problem eller beslut. Omgivningen och alla som tar del av beslutet och genomförandet av det utformar symbolerna genom att tyda dess innebörd och mening (Santesson-Wilson, 2003: 41, 60, 62).

Symboler har alltså en betydande roll i den politiska kulturen och utgör stor del i hur politik formuleras på såväl individnivå som organisationsnivå. Elder och Cobb beskriver relationen mellan symboler, individer och politisk kultur följande:

The premises and prescriptions of a political culture tend to be experienced as "given" and accepted as self-evident truths. They are referenced by symbols and manifested in the form of individual orientations towards these symbols. In this sense, symbols index properties of a political culture in much the same way that they index an individual's beliefs and values (Elder & Cobb, 1983: 82).

Genom detta komplexa samband upprätthåller symbolerna sitt värde och sin självklara plats i det politiska livet.

### 3.3 Ideologiska aspekter av tolkandets politik

Under denna rubrik diskuteras det vi lärt oss om organisationskulturer och symbolpolitik i relation till ideologiska förhållanden och betonar vikten av att låta dessa perspektiv mötas.

När man diskuterar policyprocesser i termer av maktdimensioner hamnar inte sällan fokus på aktörens egna preferenser och intressen och den inverkan dessa har på förloppet. Den enskilde aktörens individuella ideologiska ståndpunkter används som en maktutövning där det sker en kamp om agendasättande och beslutsfattande (Howlett, 2003: 126-127, *Jfr.* Dannestam, 2009: 94). Med ett mer diskursinriktat angreppssätt till maktkamper och maktförhållanden ligger fokus istället på de implicita antaganden som säger något om de ideologiska villkor som präglar processen. Det språk som används för att beskriva politiska mål är inte neutrala utan bärare av ideologiska implikationer där en kamp om tolkningsföreträde sker. Centrala målformuleringar kan därför tolkas och beskrivas på olika sätt vilket medför att den innehållsliga betydelsen av målet skiljer sig åt. Inom en organisation kan det alltså finnas motstridiga tolkningar av

politikens mening. Det finns ett intresse i att studera dessa bland annat på grund av tolkningarnas återspeglning av organisationens underliggande antaganden om politik, men också för att detta har inverkan på det konkreta policyarbetet (Fischer, 2003a: 217-218).

Om förståelsen av politik utgörs av strider om tolkningsföreträde och kamper om innebörder hos centrala begrepp handlar också politiska processer till stor del av makt och konflikt (Fischer, 2003b: 62-63). Genom att lyfta maktdimensionen från aktörsnivå till en mer generell nivå synliggörs de ideologiska antaganden som präglar policyprocessen. Att studera produktion politikens innehåll utifrån detta perspektiv innebär således att problematisera de betydelser som politiken tillskrivs och diskutera de ideologiska konsekvenser som dessa ger. Fischer beskriver denna inriktning på följande sätt: "The meaning of the 'facts' to the political actors is determined by political discourses and these meanings are what the political struggle is first and foremost about (Fischer, 2003b: 62).

Ingram och Schneider redogör för olika typer av policyverktyg (policy tools) som används i tolkande beskrivningar av policyprocesser och en av dessa är "symbolic and hortatory tools". De policyverktyg som går att placeras under denna kategori beskrivs lättast genom de symboliska värden som personer i processen tillskriver policyn. Genom att använda sig av olika värdeladdade begrepp och uttryck legitimeras, förklaras och begripliggörs olika beteenden, målformuleringar och beslut (Ingram – Schneider, 1990: 519-520). Ingram och Schneider sammanfattar den teoretiska utgångspunkten för detta perspektiv på följande sätt.

One of the assumptions here is that people develop preferences on the basis of culturally induced values, and that they need to be convinced that a policy preferred alternative fits into their value scheme (Ingram – Schneider, 1990: 520).

Här knyts symbolerna tydligt samman med sociala värderingar och normer och de policyverktyg som används följer ett mönster bestående av värdeladdade formuleringar och handlingssätt. De sätt som tolkning av politik sker genom går alltså inte att separera från tolkandets innehåll i sig. Istället måste beskrivningar av politik förstås som en ömsesidig relation där skapandet av innehåll och symboler präglas av deras förhållande till kulturella och samhälleliga värderingar och normer.

Anne Phillips diskuterar mångfaldsbegreppet och jämställd rekrytering och menar att begreppen mångfald, jämlikhet och jämställdhet ofta används för att legitimera en organisation, en politisk hållning eller ett specifikt beslut (Phillips, 2000: 54). Att används dessa begrepp blir då inte sällan symboliskt och syftar till något annat än vad som direkt förmleras i beslutet. Detta kan förstås genom att man betraktar själva symbolen som ett uttryck för de samhälleliga normer och ideologiska strömmar som en organisation vill förknippas med. Genom att på detta symboliska sätt ge innebörd åt ett beslut eller ett agerande riskeras att begreppens betydelse urholkas (Phillips, 2000: 43-44). På så sätt kan tolkning av

politik vara ett uttryck för sociala värderingar men samtidigt få konsekvenser på konkreta politiska förhållanden.

Åsa Knaggård diskuterar former för att skapa politik genom det hon kallar ”inramning” vilket betyder att ge politiken innebörd utifrån berättelser om den. Inramningen kan ske på olika sätt och vara mer eller mindre medvetet konstruerad, dock är den ett uttryck för specifika idéer och ger utrymme för vissa handlingsmöjligheter, medan den exkluderar andra. I en policyprocess finns det ofta flera inramningar, ibland motstridiga sådana, som tillsammans formar processen och berättelserna om den. Detta innebär att tolkningar av politik aldrig kan vara neutrala utan bär istället alltid på implicita värderingar eller idéer (Knaggård, 2009: 80-81, 102).

### 3.4 En angelägen teoretisk ansats

Det finns en rad perspektiv att studera policyprocessen utifrån och olika fokus att använda vid analyser av denna. Vad jag vill visa genom min teoretiska diskussion är processernas mångfacetterade och komplexa produktion av mening och innehåll. Utgångspunkten är att tolkningar av mål inom samma policyprocess kan göras genom både kulturella aspekter, som exempelvis lämplighetens logik, och genom samhällseliga verklighetsbeskrivningar. De kan också vara rent symboliska och grundade i etablerade kognitiva och emotionella associationskedjor. Olika subjekt inom processen kan följaktligen ha sitt eget sätt att ge värde åt det politiska målet.

Förståelsen av detta ger oss ett öppnare förhållningssätt till materialet och minskar risken för att förenklade slutsatser dras i analysen. Perspektiven tillsammans förmedlar alltså en teoretisk förståelse som ligger till grund för hur intervjumaterialet tolkas. Det är vid ett kombinerat användande av dem, med utgångspunkten att de fungerar komplementärt, som vi når en bred men betydande insikt om de berättelser som i högsta grad utgör policyprocessernas innehåll. Ett brett teoretiskt fält möjliggör att analysen rymmer empiriska nyanser och kontextbundna förklaringar. Vikten av att skildra det empiriska fallets egna förutsättningar formuleras också av Fischer i följande citat: ”there is no universal interpretations that are applicable without reference to social context (Fischer, 2003b: 49).

En annan intention med presentationen av de teoretiska perspektiven är att sätta fokus på den dimension som inte sällan hamnar i skymundan i diskussionen kring nyinstitutionella förklaringar till skapande av politik, nämligen den ideologiska dimensionen. Knaggård reflekterar över samma fenomen och menar bland annat att det i March och Olsens perspektiv ibland lämnas ett alltför stort utrymme åt förklaringar som fokuserar på slumpens betydelse för politiskt agerande (Knaggård, 2009: 94). För att istället även lägga vikt vid maktrelaterade och ideologiska betydelser för det politiska tolkandets utformning och innebörd har jag valt att lyfta denna dimension under en egen rubrik. Avsikten är att generera kunskap om att de ideologiska förhållanden som råder präglar

organisationers agerande. Dessa påverkar även beskrivningar av politik oavsett om de är förankrade i kulturella och samhällsliga förklaringar eller i symbolpolitikens uttryck. De olika sätt som används för att ge innebörd åt politik är alltid uttryck för ideologiska strömmar eller positioner och vid varje tillfälle detta görs framhävs en tolkning framför en annan. Som forskare är uppgiften att synliggöra denna kamp om tolkning som ständigt förs (Fischer, 2003b: 56, 60). I den här uppsatsen utgår vi således från Bergström och Boréus följande konstaterande:

Studier av politik har en nära koppling till studier av idéer och ideologier [...] eftersom makt är politikens kärna måste en politikförståelse och kritik av politik innefatta kritiska studier av idéer och ideologier (Bergström – Boréus, 2005: 176-177).

### 3.5 Det teoretiska ramverket som analysmodell

Det är nu dags att diskutera hur jag använder det teoretiska ramverket för att sammanföra teori och empiri för analytiskt syfte. Eftersom jag inte är intresserad av att reda ut distinktionerna mellan olika aktörer och deras sätt att tolka politik, kommer jag inte heller att tillämpa en tydligt avgränsad och renodlad modell för att tolka mitt material. Denna hållning stöds också av Santesson-Wilson som argumenterar för svårigheterna i att skapa teoretiska modeller för att studera symbolik eller annan tolkning av politik (Santesson-Wilson, 2001: 15). De tolkningar som består av symbolism, kulturella aspekter eller subjektiva reflektioner är koncept som är svåroperationaliserade, de är alltså svåra att mäta, kontrollera och systematisera (Santesson-Wilson, 2003: 4).

Jag för istället en teoretisk diskussion om hur jag definierar de symboler och tolkningar som jag söker efter i mitt material. Detta minskar risken för oklarheter eller svårigheter i att följa mina analytiska resonemang och slutsatser. Med hjälp av uppsatsens teoretiska ramverk synliggörs och begripliggörs centrala aspekter av intervjumaterialet.

Med följande ord beskriver Fischer förutsättningarna för att studera mening och hur man bör förhålla sig till dessa:

Each person has only direct access to his own realm of meaning. As meaning are not directly observable, the realm of meaning has to be approached through reflection and interpretive analysis (Fischer, 2003b: 139).

De metodologiska stegen för att studera policyprocesser handlar om att identifiera språket som bärare av mening, att förstå de språkliga relationerna och att urskilja de diskursiva verklighetsbeskrivningar som utmärks genom språket. Till sist görs en analys av konfliktfyllda eller motstridiga tolkningar och forskaren undersöker hur processen relaterar till känslomässiga, kognitiva eller moraliska aspekter av dessa (Fischer, 2003b: 147, Yanow, 2003: 239).



Uppsatsens frågeställningar och den teoretiska förståelsen används för att skapa ett teoretiskt och begreppsligt sammanhang åt intervjupersonernas utsagor (Kvale, 1997: 184-185). Det huvudsakliga syftet med analysmodellen är att synliggöra hur olika dimensioner av tolkning sker, vad det lär oss om politik i allmänhet och om policyprocesser i synnerhet. De teoretiska perspektiven används som en klassificering av intervjumaterialet. Naturligtvis finns det aspekter av materialet som inte kan systematiseras inom ramen för de teoretiska utgångspunkterna, dessa utelämnas till förmån för besvarandet av uppsatsens frågeställningar.

När jag analyserar intervjuerna söker jag efter värdeladdade begrepp och uttryck som genom det sätt de förhåller sig till andra begrepp och hur de förmedlar betydelse åt målet ”fler män till förskolan” kan karaktäriseras som politiskt meningsskapande. De begrepp som används för att ge målet innebörd och värde är alltså centrala, liksom de större berättelser som skapas med hjälp av begreppen. När dessa sedan har synliggjorts undersöks vilka begrepp som används av vilka intervjupersoner, om motstridiga eller konfliktfyllda innebörder finns och inom vilket eller vilka teoretiska perspektiv tolkningarna av målet hör hemma. Genom att använda det teoretiska ramverket för att ringa in innehållet och formen av tolkning vill jag överföra förståelsen av det specifika, i detta fall Malmö stads politiska mål ”fler män till förskolan”, till en teoretisk övergripande förståelse av skapande av innebörd åt politiska mål.

### 3.5.1 Från teori och empiri till resultat

Hur vet vi då att det är en symbolpolitisk, organisationskulturell eller diskursiv förklaring vi möter i berättelserna? Och hur går vi tillväga för att lyfta fram makt- och ideologiaspekter av denna? Berättelserna betraktas som en helhet avseende två sätt. Dels studeras samtliga berättelser, alltså allt intervjumaterial, som en gemensam aspekt av att göra det politiska målet meningsfullt. Tillsammans synliggör de hur tolkningar i policyprocesser kan se ut. Det är därför inte intressant att kategorisera dem i väsensskilda fack, istället avser analysen förena berättelserna på teoretisk nivå för att nå det generella perspektivet. Den andra aspekten av helhetsförståelsen gäller det analytiska arbetet med intervjuerna. När vi fördjupar oss i de enskilda berättelserna ligger fokus på att få förståelse av även dessa som en helhet. Jag ringar in centrala begrepp som används för att beskriva målet, men dessa blir intressanta och får betydelse först i relation till andra begrepp och det sammanhang inom vilket de används. Det sammanhang begreppen beskriver är viktigt att inkludera i analysen för att kunna studera den tolkning de bär på. På så sätt förväntar vi oss att de begrepp och uttryck som förekommer i intervjuerna ger en gemensam berättelse om målet.

Utifrån det teoretiska ramverk som presenterats lyfter vi sedan ut de karakteristiska dragen hos våra teoretiska perspektiv för att kunna placera berättelserna inom förståelsen av dessa.

Diskursaspekter ringas in genom att lokalisera dominerande verklighetsbeskrivningar som framställs som obestridliga och självklara. Jag

använder mig av Dannestams definition av diskursiva tolkningar när hon "[...] skulle vilja hävda att den standardberättelse som ofta förmedlas representerar en diskurs, eftersom vissa beskrivningar [...] lyfts fram medan andra utelämnas" (Dannestam, 2009: 129). De diskursiva berättelserna kan också vara förankrade i organisationskulturella förklaringar med beskrivningar som kretsar kring intern legitimitet och organisationsbundna kontexter.

Symbolpolitiska inslag kan tas i uttryck genom att berättelserna om det aktuella målet "fler män till förskolan" visar att det snarare får sin kraft från andra etablerade politiska mål- eller problemformuleringar och därmed redan innehar en viss uppsättning värden. Detta kan synliggöras genom att instrumentella aspekter av policyprocessen får stå tillbaka för symboliska inslag.

Att ringa in formen för tolkning är det första steget i det analytiska arbetet, därefter följer den innehållsliga dimensionen som fokuserar på tolkningens betydelse avseende ideologiska förhållanden och maktaspekter. Avsikten är att belysa berättelsernas innebörd i förhållande till politiska förutsättningar och studera orsaker till att berättelserna är utformade på ett visst sätt och innehåller en viss typ av meningsproduktion (Knaggård, 2009: 79).

Jag tar del av intervjumaterialet i två omgångar. Vid den första genomlysningen av bandinspelningarna gör jag en övergripande tolkning av materialet. Vid en andra genomlysning söker jag de specifika dragen och begreppen hos berättelserna och transkriberar de delar som är både empiriskt och teoretiskt intressanta för att kunna läsa dessa mer ingående. Att behandla materialet vid flera tillfällen är ett sätt att i största möjliga mån få uttömmande resultat och undvika feltolkningar (Bergström – Boréus, 2005: 35). Intervjupersonerna citeras i texten på ett förhoppningsvis tillfredsställande sätt och därigenom underbyggs de analyser som görs av intervjumaterialet och det möjliggörs för läsaren att följa de resonemang som kopplar samman teorin och empirin.

## 4 Berättelser om målet ”fler män till förskolan”

I detta kapitel görs en genomgång och analys av intervjuerna. Avsnittet inleds med en redogörelse för hur målet ”fler män till förskolan” förstås och två uttryckliga former av tolkning presenteras. Dessa former kretsar kring interna respektive externa förklaringar till målets legitimitet. Efter en genomgång av dessa kategorier argumenteras för de emellanåt påtagliga symbolpolitiska tendenser som förekommer i berättelserna. Symbolismen rör sig mellan och inom berättelserna och genom att stanna upp och diskutera denna görs en ansats att även fånga in den här aspekten av tolkning.

Efter genomgången av samtalen diskuteras perspektiv på intervjumaterialet som illustrerar relationen mellan den begreppsanvändning som förekommer och policyprocessens utformning. I denna avslutande del i analyskapitlet förs en sammanfattande och utvecklande diskussion om materialet vilken ökar vår teoretiska förståelse för tolkandets olika komponenter. Vi ser också hur dessa komponenter samverkar och formar varandra.

### 4.1 Förtydliganden inför läsning av analysen

Intervjupersonerna är anonyma dels på grund av att deras namn inte är relevanta med tanke på uppsatsens frågeställning och dels därför att några av dem har bett om att få vara anonyma. De citeras utifrån den roll de har i policyprocessen med uppdelning mellan tjänsteman och politiker. Samtliga personer får sedan ett nummer efter yrkesbeskrivningen, nummer 1-5, som återges efter varje citering. Detta ökar transparensen och läsarens möjlighet att få en bild av det fullständiga materialet. Vid den här sortens kvalitativa undersökningar är det omöjligt att återberätta det kompletta materialet och det kan därför finnas en osäkerhet i huruvida citeringen är representativ för intervjuerna som helhet. Jag vill därför betona att det finns en tydlig samstämmighet och att inget intervjusamtal skiljer sig särskilt från de andra i fråga om samtals riktning eller de uttryck som förmedlas. De citat som återges i analysen bör därför läsas som typiska för materialet i stort.

### 4.2 Målet som vision om det stora och det lilla

I detta avsnitt presenteras de två generella perspektiv utifrån vilka intervjupersonerna förstår målet ”fler män till förskolan”. Den första formen för att tolka och göra målet meningsfullt använder förklaringsmodeller som rör sig inom institutionella förhållanden, förhållanden som alltså är knutna till den interna verksamheten. Här uppenbarar sig legitimering av målet genom ett arbetsmiljö- och personalperspektiv eller som en verksamhetsutvecklings- och kvalitetsfråga där de organisationskulturella aspekterna står i centrum. Den andra formen av tolkning sker genom hänvisning till externa förhållanden. I denna ligger fokus på omvärldens återverkan på målet och de samhälleliga sammanhangen som legitimerar det. Barnperspektivet och samhällsperspektiven är givna och beskrivs utifrån etablerade verklighetsbeskrivningar om dessa.

I intervjuerna förekommer ofta båda former av tolkning inom samma samtal, däremot är vissa intervjupersoner mer inriktade på det interna perspektivet medan andra mer på det externa. Skillnaderna mellan dessa former är inte alltid helt givna, personalens kompetens gentemot barnen kan till exempel betraktas utifrån både ett internt personal- och verksamhetsperspektiv och utifrån ett externt barnperspektiv. Man bör därför läsa formerna för tolkning som två aspekter av samma företeelse istället för som två motsatser. Det är i en förståelse av dessa gemensamt som vi får en mer rättvis bild av samtalen och når en bredare kunskap om tolkningens och begripliggörandets komplexitet och ibland även motstridighet.

#### 4.2.1 Med fokus på interna förhållanden

Sannolikheten för att innehållet i verksamheten ska bli bredare och mer öppet mot alla barn ökar om vi har både män och kvinnor [...] Det påverkar innehållet i verksamheten, det påverkar diskussionerna, man hänger upp sig på olika saker och det kan vara bra. Det är bra att det är en spridning i gruppen, det kan hända mer saker (Tjänsteman 1).

De berättelser som ger mening åt målet och som utgår från interna faktorer kretsar, likt citatet ovan, kring aspekter rörande personalperspektiv och personalsammansättning eller verksamhetsperspektiv och verksamhetsutveckling. Personalperspektivet och verksamhetsperspektivet samverkar och förutsätter ibland varandra där utgångspunkten ofta ligger i att en könsblandad personalgrupp förväntas vara stimulerande för personalen vilket ger en bättre verksamhet. Detta resonemang förekommer hos de flesta av intervjupersonerna, både politiker och tjänstemän, men skiljer sig åt i den utsträckning det betonas. Intervjupersonerna upplever att det är ett stort problem på förskolorna att det är en väldig majoritet kvinnliga förskolelärare och det finns tydliga visioner om vad män kan bidra med på arbetsplatsen som inte kvinnor gör eller kan göra. Förklaringarna handlar alltså både om att en pluralism i sig alltid är nyttigt för verksamheter och att just män kan bidra med något som kvinnor inte kan. Ofta handlar detta om att män tros ha vissa egenskaper som behövs på en förskola och då framför allt i mötet med pojkar och deras behov av fysisk aktivitet. Kvaliteten på förskolorna antas bli

bättre därför att de manliga förskolelärarna kan komplettera de kvinnliga och tillsammans skapa en verksamhet som möter både pojkars och flickors olika behov.

När det handlar om personalperspektivet menar många intervjupersoner att diskussionerna, kulturen och kreativiteten inom arbetslaget förbättras om fler män arbetar i verksamheterna. En tjänsteman beskriver hur organisationskulturen kan förändras från att det är en majoritet kvinnlig personal till det att manlig personal tillkommer. Hon resonerar på följande vis:

[När det är flest kvinnor i personalgruppen] då pratar man om andra saker. Det blir väldigt mycket fokus på det kvinnliga perspektivet. Det är många män som har tagit upp just det, de är kanske inte så intresserade av att prata om det som de kvinnliga kollegerna är intresserade av. Det handlar inte bara om själva arbetet, utan det handlar om stunderna i arbetet när man har fikapauser och så. [Fler män] kanske får dem att inte bara prata blöjbyten, barnbarn, priserna på ICA eller COOP. Utan man pratar om andra saker också (Tjänsteman 2).

Betydelsen av målet ligger således i vad män väntas bidra med till både barnen och personalgruppen med fokus på hela verksamhetens kvaliteter. Arbetsmiljön förbättras för personalen och barnens olika behov tillgodoses i högre grad. Fokus riktas mot de nyskapande processerna och idéerna som män förmodas medverka till. En tjänsteman svarar följande på vad som skulle förändras om vi fick fler män till förskolorna:

Det som skulle förändras är att man får in nya sorters ögon. Nu finns det en risk att jag blir jättefördomsfull i det jag säger, men kanske att våga göra saker som man inte gjort innan. Att ändå rätt mycket saker har handlat om små samlingar, sitta i ring och sjunga små sånger, och ha små duttidutt. Det här med duttidutt behövs också men att killar kanske ofta är intresserade av att experimentera mer, lite mera öppna (Tjänsteman 1).

De interna förhållanden som diskuteras i samtalen med intervjupersonerna kretsar följaktligen kring personalgruppernas behov av att utvecklas och bli mer mångsidig i sitt bemötande mot barnen för att på så sätt kunna förbättra förskoleverksamheten i sin helhet. Genom att få en jämnare könsbalans på arbetsplatserna minskar den likriktning i verksamheten som intervjupersonerna upplever finns i nuläget. De tolkningar som görs utifrån det interna perspektivet utgår från de allmänna vinster för förskoleverksamheten som målet förväntas föra med sig och förutsätter därmed en viss typ av verklighetsbeskrivning (*Jfr*, Dannestam, 2009: 27). Kvalitets- och vinstperspektivet är givet hos organisationen och används för att begripliggöra målformuleringen.

#### 4.2.2 Externa förhållanden som förklaring

Jag tror det skulle vara mindre krig och mindre konflikter i världen om vi inte levde så könssegregerat (Tjänsteman 4).

De berättelser om målet som begripliggör det utifrån ett externt perspektiv beskriver betydelsen av målet i relation till ett samhällsperspektiv, Malmöperspektiv eller barnperspektiv. Denna sorts förståelse diskuterar faktorer bortom den faktiska förskolans fysiska rum och riktar istället fokus mot mer abstrakta och diskursiva målvisioner. Denna form av tolkning lägger ofta först och främst vikt vid barnperspektivet och relaterar detta sedan vidare till ett kommun- eller samhällsperspektiv. Resonemangen handlar om att barnen i förskolan behöver både manliga och kvinnliga förebilder för att kunna skapa sig en identitet och lära sig könsens olika roller och uttryck. Följande citat är ett typiskt exempel på denna argumentation:

Vad man tänker mycket i förskola och skola, just det här med fler män, det är manliga förebilder, att vi uppträder olika som män och kvinnor, att det är bra för barnen att möta båda delarna (Tjänsteman 1).

Flera intervjupersoner tar också upp att män i förskolan behövs för att kompensera för frånvarande fäder i vissa barns privata familjesituationer. Framför allt fokuserar dessa berättelser på pojkarnas behov av vuxna män i sin närhet och vad specifikt männen kan bidra med. Ofta handlar det återigen om att pojkar är mer aktiva än flickor och behöver män som kan möta dem i aktiva lekar. En politiker beskriver denna situation:

[Det finns] ett bekymmer kring att de har många aktiva pojkar som behöver rasa av sig, de älskar att sparka boll och göra saker, de har det här fysiska behovet (Politiker 3).

Vidare resonerar intervjupersonerna som så att om barnens behov av manliga och kvinnliga förebilder tillgodoses får det efterverkningar på samhället i stort när dessa barn blir större. Detta resonemang illustreras genom följande citat:

Jag är helt övertygad om att fler män i förskolan skulle göra skillnad i Malmö stad. Jag tänker på att barn i förskolan är ju hälften unga småpojkar och hälften unga småflickor, och att kunna ha manliga förebilder och kvinnliga förebilder. [...] Om vi nu pratar om att vi vill ha ett jämställt samhälle så ska de här barnen bli vuxna på sikt (Tjänsteman 4).

Samtidigt finns det också intervjupersoner som är tydliga med att män behövs i förskolan för att visa på likheterna mellan män och kvinnor, att män inte ska finnas där för att bete sig på ett specifikt sätt, eller behandla barnen annorlunda än kvinnor. Här skiljer det sig åt mellan olika samtal men även under samma samtal kan fler olika förklaringar ges där å ena sidan män beskrivs som viktiga därför att de är olika kvinnor, men senare i samtalet kan beskrivas som viktiga därför att de

är lika kvinnor och behövs för att visa just detta, att de kan göra samma saker i relation till barnen.

Det kan också handla om att man vill spegla malmöborna och den befolkningssammansättning som finns i kommunen där män och kvinnor utgör lika stor del. Andra perspektiv än kön vad gäller mångfaldsaspekten förekommer ibland i berättelserna, men då som en direkt följd av att begreppet mångfald används, som i följande citat:

Vi hade en inre bild: ”hellre mångfald än enfald”. Och den är rätt enfaldig, könsmässigt, förskolan. Och mångfald kan vara mer än kön, det kan vara bakgrund och allting, det ligger ju så himla mycket i begreppet mångfald (Tjänsteman 5).

Nödvändigheten av mångfald förklaras utifrån barnens behov av att möta olika sorters människor med olika bakgrund. Mer i detalj vad det är barnen får ut av detta kommer inte fram i intervjuerna, det diskuteras som en självklarhet och ingenting som behöver argumenteras för. Med mångfaldsbehovet som utgångspunkt riktas sedan fokus på könsaspekten. Att både manliga och kvinnliga förebilder behövs för barnen i förskolan nämner alla intervjupersoner, det är en helt etablerad ”sanning” som för några utgör det största värdet i målet. Även när vi diskuterar det externa begripliggörandet kan vi använda Dannestams (2009) teoretiska begreppsapparat för att förstå detta. Barnperspektivet, jämställdhets- och mångfaldsperspektivet är givna diskursiva normer som fungerar som självklara förklaringsmodeller för att legitimera målet. Däremot skiljer sig berättelserna åt i tolkning av innebörderna av dessa olika perspektiv. Skillnaderna finns exempelvis i vad som anses vara en bra manlig förebild, några menar att det handlar om att tillgodose pojkars speciella behov och egenskaper, medan andra menar att en bra manlig förebild visar på likheterna mellan kvinnor och män, flickor och pojkar. Vissa enskilda berättelser är även motstridiga i diskussionen kring förebilder och könsspecifika behov och egenskaper.

## 4.3 Berättelsernas symboliska inslag

I detta avsnitt lyfter jag fram de symbolpolitiska tendenserna i berättelserna om målet ”fler män till förskolan”. Dessa förekommer i både de tolkningar som kretsar kring interna och externa förhållanden. I det följande görs nedslag i symbolismens olika uttryck.

### 4.3.1 Ointresse, okunskap eller marknadsföring?

Sen är det väl kanske risk att eftersom det är ett stort problem [...] så är det en risk att man kanske inte lägger jättemycket krut på det för man tror sig inte kunna lösa det. Man tänker att det handlar om andra frågor som inte ligger

under en själv att fatta beslut om. Hela den könsuppdelade arbetsmarknaden, attityder, värderingar. Det är så stora löneskillnader mellan att jobba inom förskolan och att jobba inom traditionellt manliga yrken, och sådana grejer som vi inte mäktar att ändra på (Politiker 1).

I samtalen kring interna tolkningar av målet framkommer hos några berättelser symbolpolitiska tendenser. Dessa kan betraktas som symboliska därför att de syftar till att uppnå en annan politisk vision än den som är formulerad i beslutet (Santesson-Wilson, 2003: 41). Ovanstående citat är ett exempel på den misstro som finns gällande möjligheten att verkställa målet. Flera av intervjupersonerna menar att det finns en uppgivenhet när det handlar om att rekrytera fler män till förskolan på grund av att män inte söker sig till förskoleläraryrket, att man därmed inte egentligen tror sig kunna lösa det aktuella problemet. Målet finns därför istället för att det markerar något, snarare än att det faktiskt förväntas uppnås. Följande citat illustrerar att misstron på målets genomförande finns samtidigt som engagemanget för det ibland inte är speciellt utbrett:

Vi försöker ändå markera. Vi tror nog att det är så man ska säga. [...] Men vi har inte satt ett speciellt mål ”fler män” [...] Jag har inte sett i de papperna att det speciellt står ”fler män”. Vi har inte pratat speciellt mycket i styrgruppen om hur vi får in männen. Vi har inte haft ett speciellt fokus på det (Tjänsteman 3).

Uppgivenheten kan kopplas till att det finns en upplevelse hos vissa intervjupersoner av att målet inte är något man arbetar med, att intresset inte är speciellt stort. Vi kan analysera resonemanget utifrån att känslan av uppgivenhet leder till ointresse, eller att ointresset inom processen resulterar i en känsla av uppgivenhet. Anmärkningsvärt är att två av de tjänstemän som har projekt Kompetensförsörjning förskola inom sitt ansvarsområde inte vid intervjusituationen är medvetna om att ”fler män till förskolan” är ett av de politiskt formulerade målen rörande förskoleverksamheten i Malmö. Vi kan som sagt tolka uppgivenheten och okunskapen om målet som samverkande åt båda håll. Utan engagemang eller tilltro till det skaffas ingen kunskap om det, eller tvärtom, utan kunskap om målet upprätthålls inte heller något engagemang.

Om man nu inte arbetar direkt med målet eller förväntar sig en lösning på problemet, vad är det då man vill markera med målformuleringen? I beslutet ligger målet ”fler män till förskolan” under rubriken ”marknadsföring”. Under samtalen ber jag intervjupersonerna förklara vad marknadsföring innebär i detta fall. Det finns två vanliga svar på frågan. Det ena svaret beskriver marknadsföringen som riktad internt, mot rekryteringsunderlaget och de män vilka man vill rekrytera. Det andra svaret beskriver marknadsföringen som riktad mot omvärlden, media och andra kommuner. Man vill signalera gentemot omvärlden att Malmö stad sätter mångfaldsfrågorna på dagordningen och prioriterar dessa inom alla verksamhetsområden. Ett tydligt exempel på detta resonemang kommer från en av tjänstemännen:



Det handlar ju om att ut och presentera Malmö stad, tala om vilka vi är, vad vi jobbar med i kommunen här, vad vi har för olika projekt, vad vi har för olika inriktningar. Vi har ju många säljargument, den första fairtrade-certifierade staden i Sverige och att vi jobbar mycket med mångfaldsfrågorna (Tjänsteman 2).

Medvetenheten om hur Malmö stad profilerar sig är stor och flera berättelser förhåller sig till bilden av kommunen utåt som något som både ”säljer” Malmö men som också förpliktigar. En annan tjänsteman diskuterar just detta:

Det är just det här med trovärdigheten med att vi har ett aktivt mångfaldsarbete. [...] Just det här med att vi jobbar aktivt med jämställdhet och mångfald, det har liksom spridit sig (Tjänsteman 4).

Att formulera mål som kan associeras med jämställdhets- och mångfaldsarbete ligger alltså i linje med både Malmö stads självbild och omvärldens förväntningar på kommunen. Vissa berättelser beskriver det aktuella målet som en del i skapandet och upprätthållandet av denna bild. Som March och Olsen (1984) argumenterar begripliggörs och legitimeras mål genom dess relation till både den interna verksamhetens och omgivningens förväntningar av organisationen. Målet finns då först och främst för att kommunen vill leva upp till dessa.

Ett annat tydligt symbolpolitiskt inslag är resonemanget att man vill ha fler män till förskolan för att höja statusen och lönen på förskoleläraryrket.

Det är viktigt att få in män i förskolan därför att det tyvärr är så att låglönegrupper framför allt finns i kvinnodominerade yrken. Fråga mig inte varför, jag jobbar inte med de bitarna [...] Vi måste göra allt för att inte hamna i en sådan fälla att det här blir ett låglöneyrke, skulle man få fler manliga sökande då kommer ju den här lönediskriminerande politiken som finns att kunna slås ut (Politiker 2).

Män har här ingen direkt koppling till den faktiska visionen, att höja lönen och statusen för förskolelärare i allmänhet. Samma sak gäller argumentationen att man vill ha fler män till förskolan för att kunna rekrytera pedagoger med annan utbildningsbakgrund, exempelvis musikpedagoger eller idrottspedagoger. Att anställa fler män skulle kunna leda till att spridningen mellan pedagogernas utbildningsbakgrund ökar.

De symboliska tolkningarna som riktas mot organisationen finns alltså i flera olika komponenter som på olika sätt syftar till att bredda och förbättra förskoleverksamheten i allmänhet eller att marknadsföra Malmö stad.

#### 4.3.2 Män som alibi för mångfaldspolitik?

Det finns symboliska inslag i tolkningarna som ligger inom samhälleliga förklaringar till målet. Dessa är däremot inte alltid helt uppenbara eftersom

beskrivningar som lägger vikt vid samhälleliga aspekter är lättare att relatera till en redan etablerad diskurs om jämställdhet eller mångfald ur ett barn- eller kommunperspektiv. Samtidigt är det just här som symbolismen ändå gör sig påmind.

Berättelserna ansluter sig ofta till en mångfalddiskurs när målet legitimeras. Fokus ligger då på mångfalden som en viktig del i barnperspektivet, att barnen behöver en pluralism av vuxna människor representerade i förskolan. Önskan om att få dit fler män ligger i linje med de visioner om mångfald som finns i Malmö stads olika verksamheter, däremot utgör denna önskan endast en mindre del av hela mångfaldbegreppets betydelse. Andra aspekter av begreppets innebörd får i samtalen stå tillbaka för könsaspekten, samtidigt som denna legitimeras med just begreppet mångfald. Målet betraktas som ett mångfalddsmål av samtliga intervjupersoner, politiker som tjänstemän. Könsrepresentationen fungerar ibland som alibi för andra typer av underrepresenterade grupper inom förskolan, eller grupper som diskrimineras i yrkeslivet, med risk för att dessa osynliggörs i mångfaldsarbetet.

Utifrån hela begreppets innebörd får man ändå säga att mångfaldsarbetet i förskolan är tämligen haltande samtidigt som det är med just detta ord målet på ett odiskutabelt sätt legitimeras. Begreppet ingår i Malmö stads självbild och används för att upprätthålla denna snarare än att faktiskt arbeta med de förvaltningsövergripande mångfalddmålen. En del intervjupersoner uttrycker tvivel inför det egentliga engagemanget för att få fler män till förskolan, men understryker att man ändå måste ha visioner. Att fokusera på mångfaldbegreppet i denna situation blir då ett sätt att lyfta fram de allmänna visionerna om mångfald i kommunen. På så sätt skyntas återigen symbolpolitiska komponenter i berättelserna.

Vi kan analysera detta med hjälp av March och Olsens (1984) teorier om hur lämplighetens logik styr begreppsanvändandet. Mångfald är ett ”modeord” som passar väl in i nuvarande beskrivningar och visioner om en lyckosam kommunpolitik, såväl begreppet mångfald som jämställdhet är etablerade normer för demokratiska värden. Dessa lyfts fram kanske främst för att legitimera målet snarare än att beskriva det (*Jfr*, Santesson-Wilson, 2003).

## 4.4 Målets utformning och innebörd

Som Fischer (2003a) diskuterar kan en analys av beskrivningar av politikens innehåll i policyprocessen reflektera de underliggande antaganden om politik som organisationen bär på. Samtidigt förmedlas också dessa antaganden genom det konkreta policyarbetet. Det är därför relevant att mer grundligt undersöka innehållet i berättelserna för att på så sätt också skildra de olika komponenter som tillsammans ger mening åt målet. Vad sägs och vad exkluderas i intervjusamtalen? Som vi sett är de begrepp som framför andra förmedlas mångfald och jämställdhet. För att förstå hur dessa används måste vi studera de resonemang i vilka begreppen förekommer och vilken innebörd de där ges.

I detta avsnitt görs denna typ av innehållsliga analys som syftar till att först klarlägga de betydelser som begreppen tillskrivs för att sedan beskriva hur dessa kan relateras till den övergripande målformuleringen.

#### 4.4.1 Motstridiga betydelser och underminerad politik

I kommande stycke visar jag det språkliga innehållet i tolkningarna av målet och argumenterar för att berättelserna förmedlar motsägelsefulla betydelser, vilket kan ge konsekvenser för genomförandet av den politiska visionen.

För att beskriva och ge en bild av problemet med att det finns för få män i förskolan hänvisar intervjupersonerna ofta till Malmö stads förvaltningsövergripande jämställdhetsplan där det finns ett kvantitativt mål som syftar till en jämn könsfördelning inom förvaltningarna. Kommande citat är ett exempel på hur en hänvisning till jämställdhetsplanen kan låta:

I vår övergripande plan för jämställdhet har vi ett mål som handlar om att vi ska arbeta för att ingen yrkesgrupp har..., det ska vara minst 60/40. Och det målet har funnits sen 2001 och det ligger kvar. Vi följer upp varje år i personalredovisningen, hur ser fördelningen ut i varje yrkesgrupp? Och då finns det en yrkesgrupp som är allra, allra, allra sämst och det är förskolelärare (Tjänsteman 4).

Den ojämna könsbalansen bland personalen i Malmö stads förskolor beskrivs som ett av de största jämställdhetsproblemen inom kommunen. Den interna jämställdhetsproblematik som åsyftas är den kvantitativa, alltså själva representationen. Ingen berättelse diskuterar kvalitativa jämställdhetsproblem inom personalgrupperna, så som ojämlika maktförhållanden, diskriminering eller trakasserier. Den jämställdhetsplan som intervjupersonerna hänvisar till resonerar kring könsfördelningen i förvaltningarna men också, och kanske främst, jämställdhetsproblem som grundas i maktordningar där det sker diskriminering eller kränkande behandling på grund av kön. Jämställdhetsplanen definierar jämställdhet i likhet med de nationella målen enligt följande:

Med jämställdhet avses i de nationella målen att kvinnor och män har samma rättigheter, skyldigheter och möjligheter inom alla väsentliga områden i livet. Med jämställdhet i arbetslivet menas ”Kvinnor och mäns lika rätt i fråga om arbete, anställnings- och andra arbetsvillkor samt utvecklingsmöjligheter i arbetet” (*Övergripande plan för jämställdhetsarbetet i Malmö stad*, Stadskontoret, 2001).

Rättighetsaspekten, med ett mer eller mindre uttalat fokus på motverkande av diskriminerande förhållanden, lyfts inte fram i samtalen kring det aktuella målet. Tvärtom menar samtliga intervjupersoner att det inte finns något motstånd inom kommunen mot att få in fler män till förskolan. Att få män arbetar inom yrket är alltså inte ett uttryck för diskriminering utan för bristande intresse hos män, trots

det beskrivs situationen som ett omfattande jämställdhetsproblem. I samtalen framkommer olika exempel på hur man går till väga för att stödja rekrytering av män, bland annat kallar man samtliga manliga sökande till intervju. Ett av svaren på frågan om det råder något motstånd inom organisationen lyder:

Nej, inget professionellt, intellektuellt motstånd. Det är en politisk korrekt fråga. Det är en väldigt plogad väg (Tjänsteman 5).

Användandet av begreppet jämställdhet är liknande i intervjupersonernas berättelser, alltså övertygelsen om att målet har med jämställdhet att göra och att det då handlar om att göra verksamheten bättre. Vad som däremot skiljer sig åt är den innehållsliga aspekten av begreppet där betydelsen skiftar mellan att handla om att se barnen utifrån deras olika könstillhörigheter och att ha både manliga och kvinnliga förebilder för barnen till att handla om mäns och kvinnors olika perspektiv på verksamheten och nödvändigheten i att dessa får komplettera varandra.

Det maktperspektiv som ryms inom jämställdhetsplanens diskussion återberättas inte i intervjusamtalen, istället framställs jämställdheten som ofarlig och något som alla, personalen, barnen, Malmöborna och övriga samhället vinner på. I alla berättelser förnekas att det skulle finnas någon skillnad mellan att önska fler män till kvinnodominerade yrkesgrupper och att få in fler kvinnor till mansdominerade yrkesgrupper. De hävdar att det i båda fallen handlar om att arbetsplatserna gynnas av en könsmässigt blandad personalgrupp. Inget samtal diskuterar eller reflekterar alltså över den diskriminering som kan ligga bakom den könssegregerade arbetsmarknaden. De förklaringar som inte passar in på de tolkningar som görs utelämnas följaktligen (*Jfr*, Dannestam, 2009: 129).

Man vill alltså ha en blandad personalgrupp därför att olikheterna mellan kvinnors och mäns egenskaper förväntas utveckla verksamheten. Emellertid är berättelserna motstridiga vad gäller synen på dess olikheter. Några menar konsekvent att de är socialt skapade roller medan andra skiftar mellan att å ena sidan hävda att olikheterna är sociala men å andra sidan antyda att de är mer fundamentala och essentiella än så. Intressant är att dessa grundläggande skillnader i uppfattning om jämställdhetsbegreppets basala utgångspunkter inte har varit uppe för diskussion varken när målet formulerades eller under implementeringsprocessens gång. Mer i detalj vad det är man vill uppnå med målet utifrån ett jämställdhetsperspektiv är därför inte debatterat.

Som tidigare nämnts är även mångfald ett begrepp som återkommer ofta och används på ett lika självklart sätt för att beskriva värdet av att få fler män till förskolan. Vi har också sett hur berättelserna genom att använda sig av mångfaldsbegreppet förhåller sig till såväl omgivningens bild av Malmö stad som kommunens egen självbild. Intervjupersonerna menar att detta begrepp är förankrat i hela kommunen och något som därför ibland känns mer naturligt att tala om än jämställdhet. Nedan följer tre citat som beskriver den relation mellan begreppen jämställdhet och mångfald som framkommer i samtalen. I det första citatet svarar en tjänsteman på frågan om målet har med den förvaltningsövergripande jämställdhetsplanen att göra:

Ja det är klart det har med den att göra, men jag vet inte hur många som läser jämställdhetsplanen... [...] Man diskuterar nog rätt så mycket det här med värdegrundsfrågor tror jag, men däremot det här med jämställdhet tror jag inte diskuteras så mycket. I Malmö pratar man nog mer mångfald än jämställdhet (Tjänsteman 3).

Vi har ju mer och mer övergått till att prata mångfald, alltså jämställdhet som en del i mångfaldsbegreppet. Det är ju en av Malmö stads ledstjärnor (Tjänsteman 4).

Malmö stads policy är ju ett mångfaldsprojekt. Möte, Mångfald, Möjligheter har vi som mått i Malmö stad (Politiker 2).

Begreppen används som om de vore oproblematiska utan att dessa är gemensamt definierade, de används också som om de var tomma på betydelse och fylls sedan med olika innehåll beroende på vem som tolkar. Detta gäller framför allt jämställdhetsbegreppet där variationerna på ordets innebörd skiljer sig åt i hög grad. Mångfaldsbegreppet verkar enklare att begränsa innehållsligt, rimligtvis på grund av att det finns ett tydligare kvantitetsperspektiv inbakat i begreppet, det vill säga en representation av olika grupper i samhället. Eftersom Malmö stad till viss del profilerar sig på mångfaldsfrågorna och gör anspråk på dessa ligger de nära tillhands att använda vid beskrivningar av det aktuella målet. Detta skulle kunna förklaras med hjälp av soptunnemodellen (Garbage can) eller lämplighetens logik där organisationskulturen i fråga om tradition eller vanligt förekommande åtgärder sätter ramarna för de problembeskrivningar, förklaringar och lösningar som ges (March – Olsen, 1984,1972). Begreppen används för att sätta målet i relation till en given organisationskultur eller normer i omgivningen.

Det här kan i sig betraktas som en form av maktutövning. De skilda tolkningarna av jämställdhetsbegreppet och frånvaron av diskussion kring maktaspekter rörande mångfaldsmålen leder till en situation där det politiskt laddade värdet och innebörden av begreppen osynliggörs. Begreppens syftande till en maktutjämning mellan grupper i samhället med olika förutsättningar, förvanskas till förmån för de etablerade och odiskutabla ”sanningar” som Malmö stad vill ansluta sig till. Både jämställdhetsbegreppet och mångfaldsbegreppet avser i allmänhet eliminera sociala skillnader mellan olika grupper, och män betraktas generellt som en privilegierad grupp med mer makt än kvinnor (Phillips, 2000: 51, 53). Genom att dessa begrepp istället används för att beskriva en situation där män är den grupp som behöver stöd för att öka sin representation undermineras kärnan i begreppens värde. Som Phillips (2000) förklarar kan tolkningarna och beskrivningarna förstås som ett uttryck för samhällsliga normer, eller om vi använder oss av Dannestams (2009) terminologi, diskurser. Att begreppen jämställdhet och mångfald fungerar som legitimering av målet säger då mer om de ideologiska strömmar som styr policyprocessen och dess begreppsvärld snarare än om processens självständiga ambition. Begreppen uppfattas som värderingar som kommunen ”måste” arbeta efter, istället för att exemplifiera den direkta

jämställdhetspolitiken. Risken för att innehållen i begreppen urvattnas medför självklart även en risk för att den konkreta jämställdhets- eller mångfaldspolitiken förlorar i kraft och betydelse (Phillips, 2000: 43-44). Det faktum att begreppens innebörd inte är lika viktiga för kommunen att tydliggöra som närvaron av dem som ord kan i sig vara ett uttryck för bristande engagemang och stöd för normerna om jämställdhet och mångfald.

I detta stycke har vi studerat den innehållsliga betydelsen av de begrepp som beskriver målet och som ger det dess värde. Vi har sett hur samma begrepp används för att beskriva olika verkligheter och resonerat kring hur detta kan urholka begreppens politiska laddningar. I nästa del utvecklar vi denna diskussion genom att låta innehållet i målet möta dess formella förutsättningar.

#### 4.4.2 Mötet mellan målets form och innehåll

Efter att ha konstaterat att den innehållsliga betydelsen av målet ”fler män till förskolan” skiljer sig åt mellan olika berättelser är det vidare intressant att sätta denna företeelse i relation till policyprocessens konstruktion. I detta avsnitt undersöker vi hur den faktiska kvantitativa målformuleringen påverkar meningsskapandet och diskuterar vad som händer när processens formella förutsättningar och de premisser intervjupersonerna måste förhålla sig till möter innebörderna av målet.

Med undersökningens processorienterade perspektiv som utgångspunkt är det inte särskilt överraskande att målet beskrivs på olika sätt, och ibland motstridiga sådana, inom samma förlopp. Som Hedlund (2007) redogör för pågår tolkning av politiska mål ständigt och sker hos samtliga inblandande i processen. Det är därför logiskt att personer förstår policyrelaterade visioner olika och därför också argumenterar för dessa olika. Vi betraktar dock fortfarande berättelserna från intervjusamtalen som en helhet, och synliggör därmed komplexa omständigheter i policyprocessen. Problembeskrivningar, målformuleringar och andra faktorer påverkar hur man förstår politiken, och tvärtom. Den innehållsliga betydelsen av ett politiskt mål kan forma själva processen som genererar politik.

Som det framkommit i ovanstående läsning finns det personer som arbetar med det övergripande målet *En kommungemensam strategi för personalförsörjning inom verksamhet förskola 1-5 år* som inte vet om att punkten ”fler män till förskolan” ingår, däremot råder det ingen tvekan om att det skulle finnas en sådan politisk vilja. Önskan om att få fler män till förskolan tas förgiven och är obestridlig. På frågan om målet är en självklarhet svarar en tjänsteman så här:

Ja, det är det. Det är inte nytt utan det finns med hela tiden. [...] Jag tror nog att det här med [fler] män bara har hängt med just för att vi alltid sagt det och det har vi alltid tyckt (Tjänsteman 3).

Berättelserna signalerar att målet är så pass obestritt att det mesta bara ”hängar med” utan att någon direkt uppmärksamhet eller intresse riktas mot det.

Intervjupersonerna är övertygade om att det inte råder motstånd från något håll och att visionen om en jämnare könsfördelning hos personalen i förskolan har funnits i många år. Det går att skönja en uppgivenhet i några av samtalen, framför allt hos en del politiker. De menar att problemet med den könssegregerade förskolan är så stort och utbrett att det knappt går att förändra. På frågan om ”fler män till förskolan” är ett prioriterat mål svarar en politiker på följande sätt:

Alltså, egentligen inte. Jag tror att det handlar om att man tycker att det är för svårt att åstadkomma. Man kanske blir lite trött av att tänka på att man ska fixa det (Politiker 1).

Det är värt att observera att politiker inte tror sig kunna påverka eller förändra könsstereotypa normer som utgör hinder för de visioner om jämställdhet som finns. En annan politiker beskriver samma företeelse på följande sätt:

Sen är det ju så att det händer mycket som vi, som jag som ansvarig politiker eller som kommunen generellt sett inte kan påverka i någon större utsträckning. Och det är ju de attityder som sker ute i samhället (Politiker 3).

Det kan tyckas motsägelsefullt att målet uppfattas som å ena sidan självklart och naturligt och å andra sidan näst intill omöjligt att uppnå. Det konkreta arbetet och de direkta diskussionerna läggs då på hyllan istället för att uppmärksammas kontinuerligt som en viktig och ofrånkomlig del av det politiska uppdraget. Det framkommer också i berättelser hos politiker att jämställdhetsfrågor sällan är första prioritet och därför många gånger hamnar i skymundan för andra frågor. En politiker (politiker 5) menar att det sällan är någon som i första hand driver jämställdhetsfrågorna och att det därför ibland tar lång tid innan jämställdhetsdiskussionerna kommer igång.

Det faktum att dessa frågor inte är särskilt prioriterade i kombination med den uppgivenhet som finns gör att det lämnas stort utrymme för de här frågorna att uppfattas som personliga snarare än gemensamt överenskomna. Berättelserna signalerar att intervjupersonerna själva avgör i vilken grad målet är väsentligt vilket naturligtvis också påverkar hur det fortsatta arbetet fortlöper. Angående målets prioritet säger en politiker till exempel: ”ja, för min del har det varit viktigt att ha detta på min agenda” (Politiker 3).

Både den innehållsliga betydelsen av målet, vikten av den och arbetsprocessens fortskridande ligger till stor del hos de enskilda politikerna och tjänstemännen att avgöra istället för i de allmänna diskussionerna. Detta kan analyseras som att det sänds signaler om att jämställdhetsarbetet inte är allas gemensamma ansvar, utan upp till var och en att definiera och lägga vikt vid. Att det specifika målet inte är genomdiskuterat vad gäller innebörd eller behov tydliggör att formen för politikens utövning i detta fall skapar svårigheter för målets verkställande.

Låt oss stanna och utveckla denna tankegång något. Målet är som bekant formulerat kvantitativt, men utan tvekan fylls målet med kvalitativa värden hos samtliga intervjupersoner. Eftersom kvantitativa målformuleringar i sig inte

markerar vilka de kvalitativa värdena är finns det plats för varje enskild person att för sig själv formulera dessa. De kvalitativa värden som framkommit – skapandet av mening, rör sig mellan institutionella och samhällsliga förklaringar där liknande begrepps användande får olika innebörder i olika berättelser. I samtalen frågar jag om intervjupersonernas uppfattning av målet som antingen kvantitativt eller kvalitativt och svaren är enhälliga med uppfattningen om att målet är kvalitativt. Genom att under samtalet resonera kring just förhållandet mellan kvantitativa och kvalitativa formuleringar väcktes många tankar beträffande den formella målformuleringens otillräckliga förmedling av innehåll. En tjänsteman reagerade på frågan med följande ord:

Vi behöver nog fördjupa den tanken, hur går vi ut och förmedlar vad det är vi egentligen efterfrågar? Det har vi kanske inte gjort så bra [...] Jag har inte tänkt jättemycket på hur vi skulle förmedla det, men det behöver vi tänka på (Tjänsteman 1).

En annan tjänsteman använde sig av seglingstermer för att illustrera hur målet är enkelt formulerat men på samma gång svårt att genomföra: ”Hissa seglet kan vi göra, men att få vind i seglet är lite svårt. Men hissa seglet har vi gjort. Och alla är med” (Tjänsteman 5). Det finns således en medvetenhet om att det brister någonstans i processen och att detta ligger till hinder för att uppnå målvisionen.

Utan att gemensamt definiera värdet av målet och vad det är man vill åstadkomma med det blir resultatet att verkställandet kompliceras. Att formulera målet kvantitativt blir ett sätt att möjliggöra för konsensus på beslutsnivå, men gör det svårare att fokusera på själva genomförandet. Som Santesson-Wilson (2001) diskuterar kan detta övergripande och svårtolkade sätt att beskriva ett politiskt mål vara anledningen till att målet överhuvudtaget lyckades formuleras gemensamt. Detta stöds också av intervjusamtalen där det kommer fram att vid tidigare försök att konkretisera målets genomförande har meningsskiljaktigheter uppstått.

Målets olika innehåll och målbeskrivningens skilda begreppsliga innebörder visar hur centrala betydelser lämnas åt varje person att själv definiera. Som Knaggård (2009) förklarar kan dessa sätt att beskriva politik vara mer eller mindre medvetna, men oavsett är de ett uttryck för att vissa idéer om politikens innehåll lyfts fram framför andra. Detta är möjligt därför att begreppen som legitimerar målet används som om de vore tomma och neutrala och kan därför fyllas med tolkningar och betydelser, vilket i sig gör det möjligt att osynliggöra begreppens maktdimensioner. Att inte lyfta fram dessa blir då ett sätt att släta ut politikens förändringspotential.

Genom att på detta sätt studera policyformuleringen och ställa den i relation till målvisionen kan man förstå hur sociala förhållanden och subjektiva uppfattningar samverkar med målets utformning. Som Ingram och Schneider (1990) beskriver medverkar olika sätt att skapa mening och tolka målformuleringar till att konstruera olika bilder av politikens uppgift. Förloppet där policyn fylls med innehåll utmärkas alltså av flera komponenter som inte går att särskilja från varandra, själva innebörden i målet och formen för



policyprocessen är sammankopplat med såväl organisationskulturella värderingar som samhälleliga normer.

## 5 Sammanfattning och diskussion

Syftet med den här uppsatsen har varit att undersöka den förvaltningspolitiska policyprocessen med fokus på den tolkning och förståelse som finns av målformuleringen. Alla personer som formulerar ett mål eller möter det i senare skeden under genomförandet tolkar och fyller det med innehåll. Genom att studera underliggande antaganden om målet ”fler män till förskolan” och det politiska arbetets uppgifter har jag synliggjort målformuleringens innebörd och dess uttalade konflikter och motstridigheter. Med hjälp av empirin illustreras den komplexitet i beskrivningar av politik som präglar processen.

Den övergripande frågeställningen handlar om vilka former för tolkning som finns i berättelserna om målet och för att konkretisera denna fråga undersöktes vilka begrepp som används för att illustrera det. Med hjälp av teoretiska perspektiv på denna företeelse har vi sett att flera aspekter av tolkning förekommer och att dessa kan ske genom den interna organisationskulturen, den omkringliggande kulturen i övriga samhället och genom symbolpolitikens inslag. Symbolismen har olika förklädnader och olika betydelser men illustrerar att målet ibland uppfattas vara formulerat för att uppfylla andra önskemål än att just rekrytera fler män. Den teoretiska diskussionen rymmer också frågor om hur skapade av mening återspeglar ideologiska strömmar och hur tolkningarna kan vara ett uttryck för eller skapare av maktförhållanden.

Hur tolkas då det politiska målet i policyprocessen? Svaren på frågan är flerfaldiga. Utifrån de teoretiska perspektiven synliggörs olika dimensioner av intervjumaterialet som åskådliggör hur begripliggörandet förekommer på flera sätt och med en sammansättning av olika komponenter. Både interna förväntningar och omgivningens förväntningar påverkar tolkningen av politiken, liksom etablerade organisationskulturella eller samhälleliga uppfattningar om politikens uppgift. Berättelserna från intervjusamtalen förhåller sig ständigt till dessa olika förväntningar på Malmö stad vilket kan vara en anledning till att också förklaringarna till målet ”fler män till förskolan” kretsar kring såväl interna som externa sammanhang.

Uppsatsens två operativa frågor handlar om vilka begrepp som används för att beskriva målet och vilken innebörd dessa ges, intervjuerna visar att begreppen jämställdhet och mångfald är de som är de mest förekommande. Vid dessa beskrivningar ligger fokus på de vinster som följer verksamheter som uppfyller jämställdhets- och mångfaldsmålen. Vinsterna är alltså i centrum och anti-diskriminering eller rättighetsaspekter av begreppen framhålls inte. Vi har däremot förstått att begreppen fylls med olika innehåll hos olika intervjupersoner men att de används som om de vore neutrala och oproblematiske. En slutsats är därför att själva innebörden av målet inte är gemensamt diskuterat eller preciserat och att jämställdhets- och mångfaldspolitikens betydelse således inte heller är

tydligt definierat. Det här är intressant eftersom dessa politikfrågor är de som Malmö stad ofta väljer att lyfta fram som sina profilfrågor. Att kommunen gör just detta kan alltså resultera i att anställda använder sig av jämställdhets- och mångfaldsbegreppen även när målvisionerna kanske inte fullt ut handlar om jämställdhet och mångfald. De anställda är så vana vid Malmö stads marknadsföring att de ibland använder den utan eftertanke.

## 5.1 Tanken som räknas?

Vilken historia berättas i denna undersökning och vad lär vi oss av den? Uppsatsen har fokuserat på den betydelse förväntningar, antaganden och idéer om verkligheten har för politiken och vilken roll dessa spelar under policyprocessen. Den empiriska analysen hjälper oss att förstå hur vissa tolkningar av ett enskilt kommunpolitiskt mål görs och på vilket sätt detta också återspeglar andra övergripande politiska ambitioner i kommunen. Analysen åskådliggör också inneboende konflikter och strider om tolkningsföreträde. När jag med hjälp av intervjumaterialet konstaterar att det finns outtalade och motstridiga tolkningar av målet utvecklar jag sedan detta i en större teoretisk ansats där jag beskriver hur detta möjliggörs genom skapande av symbolism och anslutning till etablerade normer och värderingar, men också hur policyformuleringen själv lämnar stor plats för denna form av meningsskapande.

Jag låter slutdiskussionen redogöra för vad analysen lär oss om relationen mellan policyprocessens form och innehåll, och om målformuleringens roll i politiska processer generellt.

De dubbeltydliga och motsägelsefulla tolkningar som görs av målet illustrerar organisationens irrationella tendenser, och det är intressant att diskutera orsaker till att det inte görs försök till att gemensamt definiera innehållet i målet. Det tycks viktigare för Malmö stad att fatta ett beslut snarare än att beslutet är förankrat i organisationen. Är det i första hand tanken som räknas? Beslutet fattades av en samstämmig kommunfullmäktige och verkställandet av målet har genomgående präglats av konsensus. Min undersökning visar dock att det endast råder konsensus på beslutsnivå, det vill säga att alla är överrens om att målet är något positivt och viktigt. Men när vi studerar varför målet uppfattas som viktigt och vilka resultaten av genomförandet förväntas bli föreligger inte länge samma självklara överrenskommelse. Målet är inte heller gemensamt diskuterat hos tjänstemännen och några av dem vet inte om att målet finns formulerat i det övergripande beslutet. Den otillräckliga informationen kan vara en konsekvens av att diskussioner inte förekommit hos varken politiker eller tjänstemän och konsensus i organisationen leder då till att informationen brister och engagemanget uteblir. Genom att osynliggöra kampen om tolkning ”försvinner” målet i det dagliga arbetet. Den politik som tas för givet och uppfattas som självklar bortprioriteras till förmån för frågor som bär på en tydligare, eller framför allt synligare, konflikt eller åsiktsskillnad. Detta kan också säga något om den prioritet som genusfrågorna har i kommunen, att de betraktas som naturliga

men samtidigt inte tillräckligt intressanta att argumentera för i en öppen diskussion. Alla är med, men ingen driver på eller tar specifikt ansvar och frågorna integreras på så sätt bort. Målformuleringen kan därför istället förstås som ett medel för själva agerandet, ett uttryck för handlingskraft i sig, snarare än en faktisk politisk vision.

Att olika tolkningar av målets innehåll görs underlättas också av den konkreta formuleringen, ”fler män till förskolan”. Kvantitativa mål rymmer allt som ofta implicita kvalitativa värden som det är upp till var och en att definiera. Att denna definition endast sker på individnivå är ett resultat av utebliven diskussion om vad det är man tillsammans önskar uppnå, och den uteblivna diskussionen är i sig ett resultat av okunskap om målet eller bristande intresse för det.

### 5.1.1 Konsekvenser inom och utanför processen

Det är efter att ha konstaterat detta – att de spridda och motstridiga tolkningarna är en effekt av okunskap eller ointresse – som vi kan diskutera de konsekvenser som följer och som sträcker sig utanför den enskilda policyprocessen. Som vi tidigare konstaterat legitimeras målet genom att det beskrivs utifrån begreppen jämställdhet och mångfald, samtidigt som innebörderna av begreppen skiftar hos intervjupersonerna. Begreppen används alltså som om de vore neutrala och tomma på innehåll i utgångsläget och fungerar sedan som verktyg med olika avsikter för var och en i processen. Är detta ett problem? Ja, om vi har som mål att jämställdhets- och mångfaldspolitikerna ska vara ett kraftfullt bidrag mot diskriminerande maktstrukturer. Med en splittrad uppfattning om vad jämställdhets- och mångfaldsproblem är blir det naturligtvis svårare att agera mot dessa problem på en övergripande kommunpolitisk nivå. Utan en gemensam politik för dessa frågor blir följderna att andra problem med diskriminering och bristande jämlikhet osynliggörs. Men det är inte bara avsaknaden av enighet i begreppens betydelse som är problematisk, utan också frånvaron av själva maktperspektivet när begreppen diskuteras, att jämställdhets- och mångfaldsproblematiken används för att förklara varför en av de mest privilegierade grupperna i samhället saknas i förskolan. Avsaknaden av maktdimensionen och de splittrade föreställningarna om begreppens innebörd kan få de följderna att jämställdhets- och mångfaldspolitikerna utvattnas vilket naturligtvis skulle få samhälleliga konsekvenser.

### 5.1.2 Från organisation till omvärld och tillbaka

Intervjuerna har visat att begreppet mångfald används något oftare än jämställdhet för att beskriva målet och när intervjupersonerna använder sig av detta begrepp hänvisar man också ofta till Malmö stads övergripande mångfaldsprofil. Några personer menar dessutom att jämställdhetsbegreppet fungerar som en del av mångfaldsbegreppet och alltså finns inbakat i mångfaldsmålen. Detta blir ett

ytterligare exempel på hur begreppen förstås på olika sätt hos olika personer men blandas ihop i vissa argumentationer.

När begreppen används därför att de ligger närmast till hands eller för att de uppfattas som mest lämpliga, visas också det som Dannestam kallar för den diskursiva makten, det vill säga de idéer och föreställningar om samhället som har högst inflytande över den verklighetsbeskrivning som förmedlas. De så kallade ”modeorden” är alltså inte tagna ur luften utan väl anpassade efter såväl interna som externa etablerade förväntningar och antaganden om politik.

Den sista slutsatsen som jag vill lyfta handlar därför om den samverkan mellan organisationen och omvärlden som gör det möjligt att beskrivningar av målet präglas av motstridighet, bristande information och komplexa verklighetsbeskrivningar. Denna uppsats har visat hur organisationens egna normer och värderingar inte går att särskilja från samhällets, och att man behöver studera dessa gemensamt för att nå kunskap om vad som påverkar innehållet i politiska målformuleringar. Det föreligger alltid någon form av kamp om tolkning i politiska processer, men varifrån denna tolkning kommer är inte alltid givet. Organisationens värderingar föreligger inte utan anledning, utan följer de dominerande antaganden om tillvaron som finns hos omvärlden. När Malmö stad använder begreppen jämställdhet och mångfald för att förklara detta politiska mål beror det på kommunens föreställningar om sin egen verksamhet. Dessa föreställningar är i sig formade av de ideologiska strömmar från omgivningen som kommunen följer – och därmed också reproducerar. Konsekvenserna blir att underliggande antaganden om politik och de handlingar som följer därpå styr jämställdhets- och mångfaldsbegreppens innehåll istället för tvärtom, att innebörden av begreppen skapar ramarna för den politik som bör förstås som jämställdhets- och mångfaldspolitik.

## 5.2 Det politiska målets motstridigheter

Den övergripande slutsatsen är alltså att målformuleringen fungerar som en symbol för beslutsförhet och marknadsföring för Malmö stad och att detta leder till att motstridiga innebörder av den uppstår. Det här innebär att genomförandet av målet kompliceras, men också att betydelsen av de politikbegrepp som används för att förklara målet försvagas.

De slutsatser som presenteras i denna uppsats är inte de enda relevanta i studier i tolkning av målformuleringar i politiska processer. Tvärtom finns det alltid ett behov av att studera hur och varför politik skapas och vad den får för betydelse. Vid ett framtida forskningsbidrag skulle det vara intressant att utöka undersökningsområdet till att följa genomförandet av målet ”fler män till förskolan” under en längre period och att intervjua fler grupper i processen, så som förskolechefer och övriga förskolelärare. Detta för att då kunna jämföra utslagorna längs hela policyförloppet. Genom att på så sätt bredda studien empiriskt kan man öka kunskaperna om vilka konsekvenser tolkningen av målet får på fullföljandet av implementeringsarbetet. Mitt bidrag handlar emellertid om

att med teoretiska perspektiv på tolkningar och beskrivningar av politik visa hur vi kan begripliggöra policyprocessens förutsättningar att verka i såväl en intern organisationskulturell kontext som i en extern samhällslig dito. Detta ger en bred insikt i sammanhanget eftersom kunskaper kräver, med Lennart Lundquists ord igen, ”att man kan se de inre förhållandena i relation till de yttre och tvärtom” (Lundquist, 1992: 32).

Slutligen, med denna uppsats vill jag skapa en förståelse om relationen mellan policyformuleringar och underliggande verklighetsbeskrivningar och antaganden om politik. Jag vill beskriva och problematisera komplexiteten i policyprocessen. Undersökningens resultat innebär därför inte med nödvändighet att målet eller målformuleringen är oduglig i sig. Däremot att det finns all anledning för organisationer att vara medveten om och förstå att de formuleringar som görs alltid lämnar mer eller mindre utrymme för tolkning och att tolkningen i sin tur får genomgående konsekvenser för både policyförloppet och kommunpolitiskt arbete i allmänhet. Ibland är det kanske mer betydelsefullt att låta diskutera politiska visioner och synliggöra de åsiktsskillnader som finns än att fatta beslut effektivt och handlingskraftigt.

## 6 Executive summary

The overall purpose of the thesis has been to examine how interpretations of political goals take place in political organizations by means of a case study of the city of Malmö. The comprehensive research question reads:

*How is policy objectives interpreted within the policy process?*

My main objective has been the study of interpretations and descriptions of the policy objective “more men to preschool” while the case study has tried to answer two operational research questions linked to the overall purpose: 1) *With what words and concepts do politicians and officials in the city of Malmö describe the meaning of the policy objective “more men to preschool”?* 2) *What is the content of these words and concepts and how are they presented during the interviews?*

Everyone formulating a policy objective or working with it later in the political process interprets its contents and values. In order to study these properties I have conducted interviews with five politicians from the city council and five officials from the city office, asking them what they consider being the meaning and vision of the objective in question. By analyzing explicit and implicit assumptions revealed in the material I have exposed the unspoken conflicts and contradictions in the interpretations of the political goal. My case study illustrates the complexity that characterizes the policy process and thus argues for the importance of studying this particular phenomenon.

In order to answer the research question a theoretical framework was developed on the basis of new institutionalism. These theoretical perspectives discuss the process in which organizations provide meaning and legitimacy to their own activities. Utilizing them we may learn that several differing aspects of the production of meaning and interpretation are to be found, and that this process may be affected both by the internal culture of the organization and the external culture of society at large. The descriptions legitimizing the organization could also be considered symbolic expressions. Furthermore, the theoretical discussion addresses the ideological content undergirding descriptions of the policy objective, and in what way such political interpretations express specific power relations.

What then are the answers to the previously posed question?

Interpretation is an act realized in many different ways and founded on a number of mechanisms. Both internal expectations and expectations from the general environment affect the understanding of politics, the culture of the organization and societal views about the political task are also important aspects.

The stories gathered from the interviews always relate to the different expectations on the city of Malmö, a fact explanative of the descriptions

pertaining to “more men to preschool” moving within the tension filled space between internal – external. There are both specific organisational interpretations that discuss the development and quality of the activities of preschools, and interpretations discussing societal factors such as children or municipality focused perspectives. Furthermore, the analysis shows that clear elements of symbolic politics sometimes appear in the stories. These symbols have different content but illustrate the fact that the wording “more men to preschool” sometimes function to meet or highlight other visions than to recruit more men, for example, to raise the wages for school teachers or to marketing city of Malmö.

The operational questions discuss the words and concepts used to describe the objective and what kind of meaning these are given; “gender equality” and “diversity” are the most frequent, concepts used in order to explain the benefits of gender equality and diversity characterizing the organisations. Anti-discriminational or rights aspects are not highlighted.

It is understandable that the concepts are filled with diverging content depending on the person defining them, but they may at the same time be used as if being unproblematic and neutral. We may therefore conclude that the meaning of the policy objective is not jointly discussed or stated, and that the politics of gender equality and diversity neither is clearly defined. This is interesting, not the least due to the fact that these policy issues are some of the profile questions of the city of Malmö. The fact that these are the profile questions may also be the reason why employees of the municipality are using the concepts of gender equality and diversity even when the objective visions are not foremost concerned with such policies. The employees are so accustomed to the promotion communicated by the city that they sometimes use its concepts without further reflection.

The ambiguous and conflicting interpretations of the discussed objective illustrate irrational trends within the organization. It seems as if it would be more important for the city of Malmö to make a decision than to anchor it in the organization. By hiding the conflicting interpretations the objective “disappears” in daily work – the politics that are taken for granted and perceived as obvious has no priority. This may as well tell us something about the priority of gender issues generally: they are considered natural but not interesting enough to argue for in an open debate. The political objective could therefore be understood as a means of the action itself rather than a concrete political vision.

There is always some kind of struggle for interpretations in political processes, but from where this production of meaning comes are not always given. The values and ideas permeating an organization does not appear form nowhere; instead they follow the dominant assumptions about reality established in society generally.

This thesis has argued for the fact that values and norms of organizations cannot be distinguished from the values of society, and thus we must study these entities jointly in order to achieve knowledge about matters affecting the content and meaning in political objectives.

The general conclusion is therefore that the formulation of the policy objective “more men to preschool” works as a symbol of quorum marketing the city of



Malmö. As a result, its meanings appear conflicting. This complicates the implementation of the objective, but it also means that the importance of the political concepts used to describe the objective is relativized, as well as the content being distorted.

## 7 Referenser

- Andersson, Bengt-Erik, 2004. *Som man frågar får man svar*. Prisma epan.
- Bergström, Gösta – Boréus, Kristina (red.), 2005. *Textens mening och makt*. Lund: Studentlitteratur.
- Christensen, Tom et al. 2005. *Organisationsteori för offentlig sektor*. Malmö: Liber.
- Cobb, Roger W – Elder, Charles D. 1983. *The political uses of symbols*. New York: Longman.
- Dannestam, Tove, 2009. *Stadspolitik i Malmö*. Lund: Lund political studies 155.
- Edelman, Murray, 1985. *The symbolic uses of politics*. Chicago: University of Illinois press.
- Fischer, Frank, 2003a. "Beyond empiricism: policy analysis as deliberative", i Hajer, Maarten A. – Wagenaar, Hendrik (red.). *Deliberative policy analysis*, UK: Cambridge university press.
- Fischer, Frank, 2003b. *Reframing public policy*. New York: Oxford University press.
- Gottweis, Herbert, 2003. "Theoretical strategies of poststructuralist policy analysis: towards an analytics of government" i Hajer, Maarten A. – Wagenaar, Hendrik (red.). *Deliberative policy analysis*, UK: Cambridge university press.
- Hajer, Maarten, 2003. "A frame in the fields: policymaking and the reinvention of politics" i Hajer, Maarten A. – Wagenaar, Hendrik (red.). *Deliberative policy analysis*, UK: Cambridge university press.
- Hedlund, Maria, 2007. *Demokratiska genvägar*. Lund: Lund political studies 150.
- Hill, Michael – Hupe, Peter, 2002. *Implementing Public Policy: Governance in Theory and Practice*. London: SAGE Publications.
- Howlett, Michael – Ramesh, M. 2003. *Studying public policy*. Oxford: Oxford university press.
- Ingram, Helen – Schneider, Anne, 1990. "Behavioral assumptions of policy tools" i *Journal of politics*, vol 52, no 2, pp, 510-527.
- Knaggård, Åsa, 2009. *Vetenskaplig osäkerhet i policyprocessen*. Lund: Lund political studies 156.
- Kvale, Steinar, 1997. *Den kvalitativa forskningsintervjun*. Lund: Studentlitteratur.
- Lundquist, Lennart, 1992. *Förvaltning, stat och samhälle*. Lund: Studentlitteratur.
- March, James G. & Olsen, Johan P., 1972. "A Garbage Can Model of Organizational Choice", *Administrative Science Quarterly*, vol. 17, nr. 1, s. 1-25.
- March, James G. – Olsen, Johan P. 1982. *Ambiguity and choice in organizations*. Oslo: Universitetsforlaget.

- March, James G. – Olsen, Johan P. 1984. "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life". *The American Political Science Review* vol. 78, nr. 3, s. 734-749.
- March, James G. – Olsen, Johan P. 1989. *Rediscovering institutions*. New York: The free press.
- Phillips, Anne, 2000. *Närvarons politik*. Lund: Studentlitteratur.
- Pressman, Jeffery L. – Wildavsky, Aaron, 1973. *Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland*. London: University of California press.
- Sabatier, Paul A, 2007. "The need for better theories", i Sabatier, Paul A (red.), *Theories of the policy process*. Westview Press.
- Sannerstedt, Anders, 2005. "Implementering – hur politiska beslut genomförs i praktiken", i Rothstein, Bo (red.), *Politik som organisation*. Stockholm: SNS Förlag.
- Santesson-Wilsson Peter, 2001. "Att studera symbolpolitik", i Statsvetenskaplig tidskrift, årg 104, nr 1, s. 1-27.
- Santesson-Wilson, Peter, 2003. *Studier i symbolpolitik*. Lund: Lund political studies 129.
- Trost, Jan, 2005. *Kvalitativa intervjuer*. Lund: Studentlitteratur.
- Wallerstein, Immanuel et al, 1997. *Open the social sciences*. New York: Stanford University press.
- Winther Jørgensen, Marianne – Phillips, Louise, 2000. *Diskursanalys som teori och metod*. Lund: Studentlitteratur.
- Yanow, Dvora, 2003. "Accessing local knowledge", i Hajer, Maarten A. – Wagenaar, Hendrik (red.). *Deliberative policy analysis*, UK: Cambridge university press.

## Dokument från Malmö stad

- Beslut *En kommungemensam strategi för personalförsörjning inom verksamhet förskola 1-5 år*, 2005. Stadskontoret i Malmö.
- Beslutsunderlag, 2005. Stadskontoret i Malmö.
- Delrapport avseende personalförsörjning i förskola – fritidshem*, 2005. Stadskontoret i Malmö.
- Kompetensförsörjning förskola projektplanering*, 2009. Stadskontoret i Malmö.
- Personalredovisning*, 2008. Stadskontoret i Malmö.
- Strategi för personalförsörjning förskola*, 2005. Stadskontoret i Malmö.
- Övergripande plan för jämställdhetsarbete i Malmö stad*, 2001. Stadskontoret i Malmö.

## Intervjuer gjorda under perioden 2009-10-02 till 2009-11-25

- Tjänsteman 1, projekt Kompetensförsörjning förskola  
 Tjänsteman 2, Personalsekreterare  
 Tjänsteman 3, projekt Kompetensförsörjning förskola  
 Tjänsteman 4, projekt Kompetensförsörjning förskola

Tjänsteman 5, projekt Kompetensförsörjning förskola

Politiker 1, Kommunfullmäktige Malmö stad

Politiker 2, Kommunfullmäktige Malmö stad

Politiker 3, Kommunfullmäktige Malmö stad

Politiker 4, Kommunfullmäktige Malmö stad

Politiker 5, Kommunfullmäktige Malmö stad

## 8 Bilaga: Intervjufrågor

### Intervjufrågor till tjänstemän:

- Hur skulle du beskriva projekt Kompetensförsörjning i förskolan?
- Hur skulle du beskriva målet ”fler män i förskolan”?
- Vilken roll i det övergripande målet har målet ”fler män till förskolan” (delmål, del av större mål etc)?
- Hur hänger målet ihop med det övergripande kompetensförsörjningsmålet?
- Varför anser du att det behövs fler män i förskolan?
- För vilka personer är det viktigt att ha fler män i förskolan?
- Finns det något motstånd inom kommunen mot målet?
- Vad skulle förändras om det blev fler män i förskolan?
- Är det viktigt för Malmö stad att ha en jämn könsbalans som mål? Varför?
- Vad kan de kvantitativa målen ge för effekt på verksamheten?
- Är det självklart eller omdiskuterat att arbeta för fler män till förskolan?
- Uppfattar du målet som kvantitativt eller kvalitativt?
- Hur skulle du beskriva målets genomförandeprocess?

### Intervjufrågor till politiker:

- Hur skulle du beskriva projekt Kompetensförsörjning i förskolan?
- Hur skulle du beskriva beslutsunderlaget som projektet vilar på?
- Hur kom man fram till att det behövs fler män i förskolan?
- Hur skulle du beskriva beslutsprocessen för målen om kompetensförsörjning?
- Hur skulle du beskriva genomförandeprocessen?
- Hur skulle du beskriva målet ”fler män i förskolan”?
- Vilken roll i det övergripande målet har målet ”fler män till förskolan” (delmål, del av större mål etc)?

- Hur hänger målet ihop med det övergripande kompetensförsörjningsmålet?
- Varför anser du att det behövs fler män i förskolan?
- För vilka personer är det viktigt att ha fler män i förskolan?
- Fanns det något motstånd mot målet?
- Vad skulle förändras om det blev fler män i förskolan?
- Är det självklart eller omdiskuterat att arbeta för fler män till förskolan?
- Uppfattar du målet som kvantitativt eller kvalitativt?