

Abstract

Uppsatsen undersöker hur lärare och rektorer förhåller sig till förändringar i skolans organisation. Skolans organisation vilar på fyra organisationsmodeller: den byråkratiska modellen, den professionella modellen, brukarmodellen och marknadsmodellen. Traditionellt har skolan präglats av de två förstnämnda modellerna men sedan de skolpolitiska reformerna på 90-talet har de två sistnämnda modellerna gjort entré. De nya modellerna stipulerar både nya formella som nya informella regler för lärare och rektorer. Utifrån ett nyinstitutionellt perspektiv borde lärare och rektorer därmed anta fyra olika förhållningssätt i sin myndighetsutövning. Men utifrån ett närbyråkratiskt perspektiv är offentliga tjänstemän genom sin inneboende handlingsfrihet svåra att styra politiskt. Slutsatsen är att lärares och rektorers myndighetsutövning alltid begränsas av de villkor organisationen dikterar men eftersom alla de fyra organisationsmodellerna finns representerade i skolans styrning och ingen är implementerad fullt ut har de en valmöjlighet att från situation till situation välja vilket av dessa fyra modellers förhållningssätt de ska inta.

Nyckelord: tjänsteman, närbyråkrat, nyinstitutionalism, skolan, förändring

Antal ord: 9990

Innehållsförteckning

1 Varför undersöka hur förändringar av skolans organisation påverkar lärare och rektorer?.....	1
1.1 Förändringar i skolans organisation skapar nya förväntningar på lärare och rektorer	2
1.2 Tidigare forskning.....	3
1.2.1 Vår studies bidrag	4
2 Olika tjänstemannaperspektiv.....	5
2.1 Det nyinstitutionella perspektivet	5
2.2 De fyra organisationsmodellerna	6
2.3 Det närbyråkratiska perspektivet	8
3 Studiens design	10
3.1 Samtal med lärare och rektorer	10
3.1.1 Hur vi analyserade och tolkade materialet.....	12
4 Resultat och analys	13
4.1 Det byråkratiska förhållningssättet	13
4.2 Det professionella förhållningssättet	15
4.3 Det marknadsorienterade förhållningssättet	18
4.4 Det brukarorienterade förhållningssättet.....	21
5 Svar på frågan?	23
Appendix: Intervjuguiden.....	25
Referenser.....	27

1 Varför undersöka hur förändringar av skolans organisation påverkar lärare och rektorer?

Skolan tillskrivs stor vikt i Sverige. Där fostras de framtida medborgarna, där får barn och ungdomar lära sig om de grundläggande mänskliga och demokratiska värden som ska genomsyra utbildningen, där ska de förberedas för vuxenlivet. Förändringar av skolans organisation såsom decentralisering och marknadsanpassning genomfördes under 90-talet och är ett led i en vidare förändring av den offentliga sektorn. Denna förändring brukar gå under beteckningen New Public Management (NPM) och innebär att den offentliga förvaltningen anses organiseras bäst med privata företag som förebild (Røvik, 2008:135).

Förändringar i skolans organisation går ofta obemärkt förbi eleverna, men inte lika obemärkt förbi de som arbetar inom skolan såsom lärare, rektorer och skolchefer. Gymnasieskolan är en av Sveriges största politiskt styrda organisationer och gymnasielärare är som offentliga tjänstemän står i direktkontakt med sina elever och är därmed statens förlängda arm vid implementering av de folkvalda politikernas beslut (Fredriksson, 2010:17). Paradoxen är att lärare måste efterfölja och likvärdigt implementera politiska bestämmelser men i sin nära kontakt med elever krävs situationsanpassning av varje enskilt beslut. Syftet med denna studie är att undersöka hur lärare och rektorer förhåller sig till förändringar i skolans organisation. Vissa menar att lärare i sin roll av närbyråkrater är svåra att styra politiskt medan andra framhårdar att de styrs av de institutionella ramar som politikerna genom reformer har skapat. Vi har valt att studera både lärare och rektorer eftersom de jobbar tätt tillsammans och vi anser att för att kunna förstå rollerna för sig måste vi också förstå dem tillsammans.

Vår mer avgränsade frågeställning lyder:

Är lärare och rektorer som offentliga tjänstemän politiskt styrbara?

1.1 Förändringar i skolans organisation skapar nya förväntningar på lärare och rektorer

Under 1980-talet präglades Sverige av ett statligt budgetunderskott, men kommunerna hade starka ekonomiska resurser och en av lösningarna på statens finansiella problem var att lägga mer ansvar för skolan på kommunerna (Pierre, 2007:17). Omstruktureringen var mycket långtgående och konstituerades huvudsakligen av tre delar. Den första var decentraliseringsprocessen. Man införde mål- och resultatstyrning vilket innebar att staten skulle formulera de övergripande målen för skolan men det blev upp till kommunerna själva att konstruera metoder för att nå upp till dessa mål. Sedan lade man ansvaret för att utvärdera huruvida kommunerna lyckats uppfylla målen på staten.

Den andra delen i omstruktureringen var att skolan kommunaliserades vilket innebar att finansieringen av skolorna övergick från att vara statens ansvar till att bli kommunernas. Kommunerna fick större frihet i organiseringen av skolorna inom den egna kommunen och lärare och rektorer var inte längre anställda av staten utan av kommunerna. Den tredje delen var marknadsanpassningen av skolan. Man införde ett skolpengssystem där skolorna fick en viss summa pengar för varje elev eftersom man ville ge elever större frihet i val av skola. Det blev också tillåtet för privata aktörer att driva statligt reglerade skolor med offentliga medel. Dessa tre delar är de huvudsakliga ingredienserna i det utbildningspolitiska systemskifte som skedde under 90-talet (Fredriksson, 2010:18).

Förändringarna i skolans organisation har lett till att nya *organisationsmodeller* för skolan, och därmed nya förväntningar på rektorer och lärares myndighetsutövning, har uppkommit. Den *professionella modellen* betonar lärarnas autonoma ställning. Lärarna anses genom utbildning och erfarenhet bäst veta hur skolan bör organiseras. Skolan har alltid inbegripit ett visst mått av den professionella styrningsmodellen. Också den *byråkratiska modellen* med en centralt och detaljerat styrd skola har traditionellt varit en viktig del av skolans styrning. Många menar att den byråkratiska styrningen har minskat i och med att mål- och resultatstyrningen har ökat utrymmet för lärarnas professionella handlande, detta eftersom läroplanerna numera fokuserar på de förmågor snarare än på de fakta som elever ska lära sig. Andra hävdar att den ökade förekomsten av inspektioner och utvärderingar i form av bland annat kvalitetsredovisningar har kringskurit lärarnas handlingsutrymme vilket hotar lärarnas professionella frihet (Forsberg & Wallin, 2006:14f). Läraren förväntas således fortfarande anta en byråkratisk hållning i sin roll som offentlig tjänsteman, vilket innebär att de först och främst ska låta sig styras av det nationella regelverket. Eftersom detta regelverk består av tämligen löst formulerade mål förväntas lärare idag också vara aktiv i tolkningen av de nationella målen samt tillsammans med kollegor vara med och formulera lokala mål (Fredriksson, 2010:20f).

Reformerna på 90-talet har lett till att nya aktörer har fått inflytande över lärarnas arbete. *Marknadsmodellen* i form av införandet av friskolereformen och skolpengssystemet har stärkt elevers och föräldrars position gentemot lärarna

eftersom de nu har möjlighet att göra sina preferenser tydliga genom att välja eller välja bort skolor. I och med marknadsanpassningen har nya förväntningar uppkommit även på rektorn som fått ökat inflytande över lärarna då rektorn i högre grad förväntas styra lärarnas arbete. Detta leder till att även skolledningen som aktör har fått ett ökat inflytande över lärarna. I och med marknadsanpassningen förväntas lärarna se eleverna som kunder och rektorn som VD på det företag som är skolan. Även rektorns ökade ansvar kan kopplas till NPM-idéer om professionellt ledarskap som innebär att chefen ska ha ledningskunskaper och tillräckligt med handlingsutrymme för att fatta beslut (Røvik, 2008:27)

Elevers inflytande har även stärkts gentemot lärarna i och med införandet av vad som kallas *brukarmodellen*. I 1994 års läroplan betonas elevernas rätt till inflytande på skolorna:

De demokratiska principerna att kunna påverka, vara delaktig och ta ansvar ska omfatta alla elever. Elevernas ansvar för att planera och genomföra sina studier samt deras inflytande på såväl innehåll som former ska vara viktiga principer i utbildningen (Lpf 94, 2.3 kap)

Lärare förväntas idag inte bara anta en professionell och byråkratisk hållning utan också en marknadsorienterad och en brukarorienterad hållning (Fredriksson, 2010: 21f).

Länge var den klassiska byråkratiska organisationsformen dominerande men sedan några decennier tillbaka har en avbyråkratisering ägt rum (Røvik, 2008:103). De reformer som skett i NPM-anda har bidragit till de nya förväntningar som lagts på tjänstemannen.

En utförligare beskrivning av de fyra organisationsmodellerna och dess inneboende *logiker* följer i nästkommande kapitel.

1.2 Tidigare forskning

Den forskning som gjorts på ämnet fokuserar mest på friskolereformen och den konkurrens som denna skapat. Karolina Parding (2011:234) har gjort en forskningsöversikt över detta och delar in de studier som görs i olika kategorier: de som studerar friskolereformen ur ett elevperspektiv, ur ett lärarperspektiv, ur ett skolperspektiv och ur ett strukturellt perspektiv. Det är skralt med den forskning som studerar friskolereformen ur ett lärarperspektiv. Av de 50 studier som Parding undersökt är bara två studerade ur ett lärarperspektiv (Ibid:240). Den forskning som placerar läraren som analysenhet är bland annat en studie av Anders Fredriksson (2009;2010) som belyser vilka effekter friskolereformen fått på lärarnas myndighetsutövning. Lundström och Holm (2011) är inne på samma linje som Fredriksson. De menar att läraren idag måste ta hänsyn till marknaden. Erixson-Arreman och Holm (2011) menar att konkurrensen som friskolereformen skapat har bidragit till en ökad marknadsisering av skolan vilket förändrat verksamheten väsentligt. Det är inte långsökt att tänka sig att en

avsevärt förändrad verksamhet även leder till en förändrad lärarroll. Men vad händer med rektorsrollen? Av de studier vi har hittat på området är det få forskare som sätter läraren i fokus och ännu färre som sätter rektorn i fokus och därför ville vi göra det i vår studie.

1.2.1 Vår studies bidrag

Anders Fredriksson har med sin avhandling *Marknaden och lärarna* verkat som ”nybyggare” på området att studera marknadsiseringen av skolan och dess effekt på lärare. Vi har sett Fredrikssons arbete som en grundbult för vår studie och vi har därmed haft som ambition att bygga vidare på den forskning som gjorts. I såväl våra teoretiska som våra metodologiska ansatser har vi låtit oss inspireras av Fredriksson arbete. Mot bakgrund av de organisatoriska förändringarna har vi valt att studera om lärare och rektorer är politiskt styrbara. Rektorn har en marginaliserad roll i den forskning som vi tagit del av och eftersom rektorer är en minst sagt viktig del av skolans verksamhet inkluderar vi därför rektorer i studien. Vår studie tillför tre bidrag: förståelsen av läraren/rektorn som tjänsteman, förståelsen av relationen mellan olika kategorier av tjänstemän inom samma organisation samt kopplingen mellan skolans organisationsförändringar och tjänstemännens förändrade roll.

2 Olika tjänstemannaperspektiv

Vi har studerat läraren och rektorn utifrån ett nyinstitutionellt och närbyråkratiskt perspektiv på grund av att de två teoretiska perspektiven traditionellt har stått i kontrast mot varandra. Förespråkare för det nyinstitutionella perspektivet menar att lärare styrs av de organisatoriska ramar som politikerna skapar medan det närbyråkratiska perspektivet menar att lärare är svåra att styra politiskt. Fredriksson skapar emellertid i sin avhandling en syntes mellan de båda (2010:16). Han menar att lärare vare sig är immuna mot politisk styrning eller politiska marionetter men framhåller samtidigt det nyinstitutionella perspektivets överordning. Är det så att ett av de här perspektiven har större giltighet än det andra när det gäller att förklara tjänstemännens handlingar? I detta kapitel redogörs perspektiven.

2.1 Det nyinstitutionella perspektivet

Nyinstitutionalismen tillhör organisationsanalysen och är inte en enhetlig teori, snarare ett ramverk inom vilket många organisationsforskare bedriver sina studier (Fredriksson, 2010:36). Den sociologiska institutionalismen har utvecklats som motpol till mer ekonomiskt inriktade teorier inom organisationsforskningen, kanske främst rational-choice-perspektivet eller teorin om *egenintresse*. March och Olsen (1989:22) menar att en aktör mestadels handlar efter regler, vilka kan vara rutiner, konventioner, roller, strategier, organisationsformer och teknologier. Samtidigt kan reglerna vara föreställningar, paradigmer, koder, kulturer och kunskap som omringar, stödjer, utvecklar och motsäger rollerna och rutinerna. Inom nyinstitutionalismen skiljer man mellan organisationer och institutioner där organisationen är arenan på vilken handlingen utspelar sig och institutionerna är reglerna efter vilka aktörerna agerar (Fredriksson, 2010:37). En organisationsinstitutioner utgörs alltså av såväl formella regler som informella normer.

Att en aktör inom en organisation handlar efter regler behöver enligt March och Olsen inte betyda att handlandet är ogenomtänkt, tvärtom så är ett beslut ofta resultatet av ett individuellt ställningstagande. Individens beslut grundar sig på en av två logiker vilka March och Olsen kallar för *konsekvenslogiken* och *lämplighetslogiken* (1989:22f). En aktör som handlar utifrån konsekvenslogiken ställer sig följande frågor: Vilka är mina handlingsalternativ? Vilka är mina värderingar? Vilka är konsekvenserna av mina handlingsalternativ för mina värderingar? Sedan väljer aktören det handlingsalternativ som har bäst konsekvenser i förhållande till aktörens individuella värderingar. Om en aktör

däremot handlar efter lämplighetslogiken ställs andra frågor: Vad är det här för en situation? Vem är jag? Hur lämpliga är olika handlingsalternativ för mig i den här situationen? Sedan väljer aktören det handlingsalternativ som denne uppfattar som lämpligast i den givna situationen.

Enligt March och Olsen är det vad som uppfattas som normativt lämpligt beteende snarare än intressen som oftast styr beteenden i politiska institutioner. Emellertid menar de inte att konsekvenslogiken helt kan bortses ifrån utan att den enbart är underordnad lämplighetslogiken. Översatt till skolan som politisk organisation och lärare och rektorer som offentliga tjänstemän innebär detta att tjänstemännens val av handlingsstrategier i viss mån är styrda av deras egna preferenser men att handlandet ändå alltid kommer att vara begränsat av institutionella faktorer (Fredriksson, 2012:38).

Beteenden och attityder antas såväl kunna skapas och upprätthållas av de institutioner som finns inom en organisation som av de preferenser som aktörerna för med sig in i organisationen. I skolan innebär detta att den politiska styrningen dels kan ge upphov till attityder hos lärare och rektorer som i sin tur påverkar deras beteende, dels kan styrningen ge upphov till beteenden som senare påverkar lärares och rektorers attityder (Ibid:39).

Sammanfattningsvis lär sig lärare och rektorer genom socialisering in i organisationens institutioner vad som uppfattas som lämpligt beteende i en given situation. Vad som är lämpligt beteende för en lärare behöver emellertid inte vara lämpligt beteende för en rektor eftersom förväntningarna på dessa tjänstemäns olika roller och vad som uppfattas vara ett normativt lämpligt beteende av naturliga skäl är olika. Av intresse att studera är ifall tjänstemän inom en och samma organisation beroende på sin uppdragsbeskrivning förväntas anta olika roller och om det kan vara grogrund för konflikt.

Som tidigare nämnts grundas den politiska styrningen av skolan på fyra modeller som implicit har olika normer och regler och därmed inbegriper de i grunden olika konsekvens- och lämplighetslogiker. De stipulerar alltså skilda roller för de aktörer som befinner sig inom eller i kontakt med skolan (Fredriksson, 2010:41). Nedan tittar vi mer ingående på vilka regler och normer som utmärker de olika modellerna.

2.2 De fyra organisationsmodellerna

Den byråkratiska modellens viktigaste del är att förvaltningens uppgift är att implementera de folkvalda politikernas beslut. Att lika fall bedöms lika, formrationalitet, är ett särskilt värde i den byråkratiska modellen. För att uppnå detta bör tjänstemännen styras genom detaljerade regler stiftade på central nivå. Den byråkratiska modellen menar att offentliga organisationer ska vara hierarkiska och centralstyrda. Stor tilltro tillskrivs politikerna, de ska ha det största inflytandet och tillika bära det största ansvaret för de beslut som fattas inom regelverket. Medborgarna får genom de allmänna valen inflytande över den politik som realiseras genom tjänstemännens jobb. Tjänstemännen ska ha frihet att

berätta om fel och brister i den egna verksamheten utan att bli av med jobbet eller utsättas för andra sanktioner. Genom att ha fristående organ som kontrollerar myndigheterna får politikerna kännedom om hur verksamheten sköts, sedan kan regelverket justeras om man anser att man behöver uppnå större måluppfyllelse eller likvärdighet (Fredriksson, 2010:41f). I skolans fall sker detta via skolinspektionen.

Den professionella modellen grundar sig i att man anser att tjänstemän genom en gedigen utbildning och erfarenhet har skaffat sig kunskaper som gör att de är bäst lämpade att fatta besluten i den offentliga förvaltningen. Istället för att vara detaljstyrda i sitt arbete ska de ha stor handlingsfrihet för att kunna fatta de beslut som de anser rimligast. Staten har en mer tillbakadragen roll i den professionella modellen än i den byråkratiska. Hierarkin i den professionella modellen bygger mer på en kollegial status än en politisk där ”[...] mästaren i kraft av sin kompetens är överordnad lärlingen” (Fredriksson, 2010:42). Istället för att medborgaren försäkras formrationalitet försäkras hon den bästa tänkbara hanteringen (i t.ex. undervisningen).

Enligt marknadsmodellen bör den offentliga förvaltningen organiseras på ett sådant sätt att relationerna mellan medborgarna och staten liknar de som råder mellan kunder och utförare på den privata marknaden (Ibid:43). Vilka välfärdsproducenter som är de bästa och som ska få fortsätta producera dessa tjänster avgörs enligt marknadsmodellen inte av vare sig politiker eller experter utan av medborgarna. Dessa ska i sina roller som kunder kunna få inflytande över välfärdssektorn genom att rösta med fötterna. Medborgarna ska få sig en peng tilldelade och det är deras efterfrågan som ska styra resursfördelningen i välfärdssektorn. Marknadsmodellen, menar dess förespråkare, kan därför stärka medborgarna i deras relation mot staten. De producenter som inte är konkurrenskraftiga ska slås ut. Enligt marknadsmodellen är konkurrensen som uppstår ett av de viktigaste elementen för att höja kvaliteten på välfärden. För att det ska vara meningsfullt med valfrihet måste dock medborgarna uppleva att det finns skillnader mellan olika välfärdsproducenter. Målet med de båda föregående modellerna är att medborgarna ska få likvärdig och bästa tänkbara behandling genom att alla tjänstemän antingen genom ett detaljerat regelverk eller genom gedigen kunskap handlar på bästa tänkbara sätt. Marknadsmodellen implicerar en helt annan logik genom att de enskilda välfärdsproducenterna ska ha en stor autonomi när det gäller att utforma hur verksamheten ska drivas. Denna autonomi skapas av att politiker endast formulerar övergripande mål för verksamheten medan serviceenheten själv kan besluta om hur man ska uppnå dessa mål. Handlingsutrymmet är emellertid inte den enskilda tjänstemannens, som i den professionella modellen, utan tungvikten läggs istället på cheferna som ska leda tjänstemännens arbete.

I likhet med marknadsmodellen förordar brukarmodellen större inflytande för medborgarna. Men istället för att medborgarna individuellt ska ges chans att rösta med fötterna förespråkar brukarmodellen mer deltagardemokratiska, eller deliberativa, inslag. Ett beslut ges större legitimitet om beslutsprocessen skett i samråd med de som påverkas av beslutet. Medborgarna ska genom dialog mellan tjänstemännen kollektivt kunna påverka de beslut som fattas inom den offentliga

förvaltningen. Elevråd på skolor är exempel på brukarmodellens genomslag. Exempel av mer informell karaktär kan vara ett samtal mellan en lärare och en grupp elever om hur ett visst kursinnehåll bör examineras (Ibid:44)

Alla dessa modeller är en del av skolans organisation idag och om sagt ovan implicerar dessa modeller i grunden olika normsystem. Därför kan man med utgångspunkt ur ett nyinstitutionellt perspektiv förvänta sig att lärare och rektorer antar fyra olika förhållningssätt, eller följer fyra olika logiker, i rollerna som offentliga tjänstemän. Men det nyinstitutionella perspektivet har som redan nämnts traditionellt haft konkurrens av ett närbyråkratiskt perspektiv som beskriver tjänstemän som svåra att styra politiskt. Genom att se på lärare och rektorer ur ett närbyråkratiskt perspektiv kan vi försöka utröna vilken giltighet som ligger i detta påstående.

2.3 Det närbyråkratiska perspektivet

Michael Lipskys bok *Street Level bureaucracy* beskriver de så kallade *närbyråkraterna* som de tjänstemän som medborgarna träffar i vardagslivet och vars uppgift är att verkställa statens beslut. Lärare är exempel på dessa tjänstemän (Lipsky, 2010:3).

Lipsky menar att dessa närbyråkrater som jobbar på olika myndigheter kännetecknas av att de är i direktkontakt med medborgarna samt att de har ett ganska stort handlingsutrymme när det kommer till hur de skall utföra sitt arbete i praktiken. Enligt Lipsky är det närbyråkraterna, vars uppgift är att implementera de politiska besluten, som i själva verket utformar den offentliga politiken, detta eftersom det är närbyråkraterna som sätter sista handen vid verket och slutgiltigt formar besluten (Ibid:13f, 16).

En svårighet för närbyråkraten är att som offentlig tjänsteman alltid förhålla sig lika till och följa institutionella byråkratiska regler och förordningar samtidigt som de har makten att fatta beslut som i hög grad kan påverka livssituationen för individerna de möter i sitt arbete. Närbyråkraten har å ena sidan otydliga och höga ideala mål som de förväntas leva upp till, å andra sidan ofta för lite tid och resurser för att klara det i verkligheten, vilket leder till att närbyråkraterna ofta skapar egna strategier och rutiner för att förenkla sin arbetssituation. Dessa rutiner har mycket stor inverkan på medborgarna och det är just vid praktiseringen av dem som Lipsky menar att tjänstemannen förvandlas från att vara policy-följande till att bli policy-skapande. Det är närbyråkraternas stora handlingsutrymme som gör det möjligt för dem att skapa egna rutiner i arbetet. Samtidigt behövs handlingsutrymmet då varje arbetssituation som närbyråkraten ställs inför inte är den andra lik (Ibid:40).

I boken *Lärares dubbla uppdrag* beskriver författaren Elisabet Nihlfors lärare som tjänstemän i dagens skola. Lärare har ett dubbelt uppdrag. De ska både verkställa och följa de politiska besluten samt ansvara för att eleverna når de kunskapskrav som är utsatta. De är alltså både pedagoger och myndighetspersoner på samma gång (Nihlfors, 2012:81).

I likhet med Lipsky nämner Nihlfors det relativt stora handlingsutrymme lärarna har. Även om deras arbete styrs av staten, skollagen, läroplanerna och kommunen har de ett stort handlingsutrymme när det gäller att situationsanpassa undervisningen. Trots riktlinjer och uppsatta mål från politiskt håll bedriver lärarna självständigt sitt arbete i nära kontakt med barn och föräldrar (Ibid:23) och är per definition närbyråkrater.

3 Studiens design

Som empirisk bas för vår studie valde vi att använda samtalsintervjuer. Vi utförde samtalsintervjuer eftersom vi var intresserade av att få reda hur svarspersonerna själva resonerar kring det ämne som vår undersökning avsåg. Eftersom vårt syfte inte var att generalisera resultatet har vi därmed inte heller använt kvantitativ slumpmässig data, som en generalisering ofta kräver. Vårt syfte är framförallt att vårt resultat ska kunna överföras till andra liknande situationer (Johannessen & Tuft, 2010:74). Ett strategiskt urval av svarspersoner gjordes genom att typiska individer, alltså lärare och rektorer, valdes ut som svarspersoner (Ibid:84f). Vi valde att utföra kvalitativa intervjuer eftersom vår undersökning krävde en större flexibilitet än vad mer kvantitativa undersökningar, såsom enkätundersökningar, kan ge (Ibid:71).

3.1 Samtal med lärare och rektorer

För att få verifikation på att vi var inne på rätt spår, och att vår intervjuguide var utformad så att våra teoretiska antaganden var översatta till begripliga frågor för svarspersonerna, utförde vi en testintervju med en rektor på en friskola i Lund. Rektorns kontaktuppgifter fick vi genom en personlig kontakt. Vi ansåg det vara av värde att först testa intervjuguiden på en person liknande våra tänkta svarspersoner innan vi utförde vår huvudsakliga studie.

Eftersom vi var intresserade av att studera tjänstemän i offentlig verksamhet valde vi att undersöka kommunala gymnasieskolor. Vi valde att ta kontakt med lärare och rektorer i Malmö på grund av att det är Sveriges tredje största stad med många gymnasieskolor och hög konkurrensutsatthet. Genom att intervjua lärare och rektorer med erfarenhet av marknadens inflytande över skolan trodde vi oss tydligare kunna utläsa eventuella krockar mellan de olika organisationsmodellerna.

Vi gick in på Malmö stads hemsida och mailade minst en rektor på större delen av de kommunala gymnasieskolorna. De rektorer vi fick svar ifrån, antingen de kunde ställa upp på intervju eller inte, frågade vi ifall de i sin tur kunde ta kontakt med några lärare på deras skola som de trodde kunde tänkas ställa upp på intervju. Vi fick på så sätt även några lärare som var villiga att svara på några frågor. Emellertid är vi väl medvetna om att rektoreernas hjälp att finna lärarkontakter tål att diskuteras, då de kan ha valt ut lärare som de själva hade en god relation med och därmed kan ha hindrat oss ifrån att höra kritik om rektorn.

Vi utförde fem samtalsintervjuer med sammanlagt sex svarspersoner, varav fyra av de sex var rektorer och två var lärare. Att ha lika många lärare som

rektorerna skulle ha varit det ultimata vilket vi också hade planerat men vi fick återbud från den tredje läraren på grund av sjukdom och vi höll istället en intervju med en till rektor, eftersom rektorerna var lättare att få tag i. Ett av intervjutillfällena utfördes med en rektor och en lärare samtidigt. Vi har ett fåtal svars personer men eftersom vi var intresserade av att utföra mer ingående tolkningar av intervjuerna ansåg vi det lämpligast att inte ha ett allt för stort antal intervjuer (Kvale & Brinkmann, 2009:129). Som Jan Trost uttrycker det i sin bok *Kvalitativa intervjuer*, ”Viktigt är att komma ihåg att ett fåtal väl utförda intervjuer är mycket mer värda än ett flertal mindre väl utförda” (2010:144).

Samtalsintervjuerna skedde på den skola där respektive intervju person, rektor/lärare arbetade och tidsmässigt var intervjuerna mellan 25 och 80 minuter långa. Majoriteten var emellertid 60 minuter långa. Samtliga intervjuer spelades in från början till slut och transkriberades för att sedan användas som empiriskt underlag för vår analys. Transkriptionerna finns i sin helhet och kan begäras ut vid förfrågan.

Vid transkriptionen skrev vi ordagrant ut allt som sades i inspelningarna, utan punktering eller kommatering eftersom vi försökte få en så objektiv utskrift som möjligt. En annan anledning till att vi skrev ut transkriptionen ordagrant var att vi var två transkriberare och risken är därmed större att punkt och kommatecken placeras ut olika, vilket följaktligen hade resulterat i att ord och meningar fått olika betydelser (Ibid:201). Vi skrev däremot ut överlappningar och särskilt tydliga betoningar, pauser och utfyllningsljud. Även om vi inte var intresserade av den språkliga stilen eller hur ofta vissa ord eller ifyllningar användes ansåg vi säkrast att göra en så detaljerad utskrift som möjligt för att undslippa framtida frågetecken och osäkerheter som kanske hade krävt att vi hade behövt gå tillbaka och göra om. Likväl anser vi inte att det är relevant för vårt resultat att skriva ut svars personernas namn eller vilken skola de jobbar på, dessa är därför inte utskrivna.

Vid utförandet av våra samtalsintervjuer använde vi oss av sex olika teman med färdigformulerade frågor som vi försökte ställa på likvärdigt sätt till samtliga svars personer men som Esaiasson et al. skriver i *Metodpraktikan*, ”[...] beroende på hur dialogen med respektive person utvecklar sig kommer frågornas ordningsföljd, formulering och ibland också innehåll att variera mellan intervjuerna [...]” (Esaiasson et al. 2012:228), vilket var hur våra samtal utformade sig. Vid konstruktionen av vår intervjuguide använde vi oss av Esaiasson et al. tips på teman och frågor eftersom deras exempel på intervjuguide i boken *Metodpraktikan* (sidan 266) passade våra tankar kring vad vi ville ha ut av intervjuerna. Intervjuguiden är tillagd som appendix.

Vi ville att intervjuerna skulle ge oss så mycket kunskap som möjligt och vi var därför under intervjuerna öppna för nya intressanta teman som vi kunde följa upp och fördjupa oss i. Med mer öppna och flexibla intervjuer kunde vi också ställa följdfrågor och mer utförligt reda ut frågetecken som vi hade innan och som vi fick under intervjuernas gång (Johannessen & Tufte, 2010:71).

Efter att ha samlat in och bearbetat materialet till att bli överblickbart gjorde vi en analys och tolkning av materialet.

3.1.1 Hur vi analyserade och tolkade materialet

Som Johannessen & Tuftes skriver i *Samhällsvetenskaplig metod* är tolkningen central för en kvalitativ analys och hur den utförs är vad som avgör resultatets trovärdighet. Det är viktigt att tolka de olika delarna till helheten genom att hela tiden ha i åtanke den kontext i vilken uttalandena sades (Johannessen & Tuftes, 2010:72, Lantz, 2007:101f). I vår tolkning av data försökte vi i möjligaste mån vara öppna för alternativa tolkningar som ett sätt att undvika tunnelseende. Tolkningen av materialet kan inte sägas vara objektiv i traditionell mening, men givet att en forskare med samma teoretiska ansats skulle analysera samma material skulle denne troligen komma fram till liknande resultat, om än inte göra samma tolkningar av resultatet. Våra teoretiska verktyg har varit till stor hjälp vid tolkningen för att hjälpa oss att komma fram till relevanta och rimliga slutsatser (Trost, 2010:157). Att vi var två uttolkare har varit positivt på så sätt att vi har kunnat pröva våra tolkningar och ifall våra tolkningar av texten inte samstämt har vi problematiserat våra olika tolkningar för att komma fram till det mest trovärdiga och tillförlitliga resultatet. Vi har även varit noga med att inte tolka selektivt utan att kontinuerligt ifrågasätta våra resultat så att vi inte bara redovisar uttalanden som ger belägg för våra egna antaganden (Kvale & Brinkmann, 2009:256f).

Genom färgkodning av de transkriberade intervjuerna kunde vi dela upp texterna i uttalanden som visade på de intervjuades förhållningssätt till de olika organisationsmodellerna. Upprepad läsning av transkriptionerna underlättade både helhetsintrycket och jämförelsen mellan de olika svarspersonernas uttalanden.

Observera att syftet inte har varit att identifiera ytterligare förhållningssätt som kan styra lärare och rektorer i deras arbete utan vi har låtit våra teoretiska verktyg styra oss i tolkningen för att få en större förståelse för hur tjänstemän inom den offentliga förvaltningen hanterar och uppfattar de nya organisationsmodeller som uppkommit på senare år.

Frågor vi ställt vid analysen av materialet är: vad händer i mötet mellan de regel- och normsystem som organisationen stipulerar? Hur handskas lärare och rektorer med dessa regel- och normsystem, händer det att de gör motstånd? Kan man utröna konkreta exempel på dessa förhållningssätt ur deras sätt att resonera kring sitt arbete? Anpassar sig lärare och rektorer till de nya förhållandena? Vad sker med relationen mellan dessa två kategorier av tjänstemän när förutsättningarna för deras myndighetsutövning förändras?

Med andra ord: är lärare och rektorer politiskt styrbara?

4 Resultat och analys

Enligt Trost kan det vara oetiskt att ordagrant citera de intervjuade eftersom personen i fråga kan komma att skämmas för sitt talspråk i skrift (Trost, 2010:156f). Med detta i åtanke och för att underlätta för läsaren av denna text har vi valt att göra vissa mindre justeringar av citaten. Likväl har vi velat behålla de intervjuades ”röster” i texten, och därför är utsagorna, bortsett från grammatiska tillrättaläggningar och tillförda punkter och kommatering, ordagrant återgivna.

Som sagt vilar skolan idag på fyra organisationsmodeller som alla har olika regel- och normsystem. Modellerna implicerar därav också olika konsekvens- och lämplighetslogiker. Genom att inta ett nyinstitutionellt perspektiv torde det inte vara långsökt att anta att lärare och rektorer idag förväntas anta fyra olika förhållningssätt i sin myndighetsutövning.

Rektorerna och lärarna visar på flera olika förhållningssätt, ofta i samma mening, därför kan de olika förhållningssätten vara svåra att helt skilja från varandra. Under exempelvis rubriken ”Det byråkratiska förhållningssättet” diskuteras även det professionella och det marknadsorienterade förhållningssättet. Men då görs detta eftersom det har uppstått ett möte mellan två olika förhållningssätt och de måste diskuteras tillsammans.

4.1 Det byråkratiska förhållningssättet

Enligt den byråkratiska modellen ska tjänstemännen på ett formrationellt sätt implementera de politiska besluten och för att uppnå kravet på likvärdighet anses staten bäst lämpad att styra skolan. Att lärarna och rektorerna anser likvärdighet vara en norm blir tydligt när man studerar deras utsagor:

Alltså min viktigaste uppgift är att se till så att skolan drivs och genomförs enligt de kommunala och statliga styrdokument som finns så att, jag menar, se till så att vi jobbar efter skollag, gymnasieförordning, politiska beslut. Det är ju min viktigaste uppgift. (Rektor 1)

För mig är det fullständigt omöjligt att inte följa eller jobba enligt det som skolverket eller skolinspektionen säger att man ska jobba kring. (Rektor 1)

Av citaten att döma är det tydligt att den här rektorn anser det vara mycket viktigt att följa de lagar som finns om hur skolan ska styras. Den byråkratiska modellens lämplighetslogik inbegriper att det är olämpligt för en rektor att inte följa byråkratiska regler. Det sista uttalandet visar också på en vilja att anpassa sig efter nya riktlinjer som kan tänkas uppkomma. Rektorn verkar i högsta grad styrd av de förutsättningar som organisationen stipulerar.

Nästa uttalande visar att rektorerna även kopplar värdet om formrationalitet till en central styrning av skolan på ett sätt som överensstämmer med den byråkratiska organisationsmodellen och som visar att ett byråkratiskt förhållningssätt är en norm för rektorer idag:

Ett system där man hela tiden försöker säkerställa betygsättningen det tycker jag skulle vara en viktig del som faktiskt staten ska övervaka, och det gör man väl också via skolinspektionen. (Rektor 1)

De (lärarna, förf. anm.) har en bild av att de ska bära en likvärdhetstanke över hela landet och den är omöjlig och det är inte deras uppgift egentligen. Lagstiftaren sätter läraren och den enskilda skolan i en omöjlig situation. Det är klart att vi har stöd av skolverkets tolkningar och förklaringar och stödmaterial men jag försöker lugna lärarna och säga ”det är inte ert ansvar” utan där får vi ju göra tolkningar [...] och lita på att skolinspektionen gör sitt jobb och granskar. Ser de att här gör [...] landets lärare olika tolkningar, då får ju de gå till lagstiftaren och lägga tillbaka det. Därför det är inte vårt uppdrag att ansvara för det, det kan inte den enskilda läraren på skolan göra. (Rektor 2)

Rektorerna beskriver hur det är statens ansvar att upprätthålla formrationaliteten och särskilt det andra citatet uttrycker också en tillit till att politikerna är kapabla till att bedöma skolans verksamhet. Formuleringen ”lägga tillbaka det” stämmer överens med den byråkratiska tanken att politikerna bör revidera lagstiftningen om inte kravet på formrationalitet uppnås. På samma gång kan det tyckas som att rektorn tar ställning för en byråkratisk modell på bekostnad av en professionell när hen uttrycker det som att det inte är lärarnas uppgift att upprätthålla likvärdigheten. Enligt ett professionellt förhållningssätt utgår man ifrån att läraren genom utbildning och erfarenhet är den som bäst vet hur man borde sätta betyg på eleverna.

Det är intressant men kanske inte helt oväntat att rektorer oftare än lärare ställer sig positiva till ett byråkratiskt förhållningssätt. Nedan följer ett exempel på hur en lärare uttrycker skepsis mot att inta ett byråkratiskt förhållningssätt:

Ibland kan jag tycka att det blir att man faller till att plocka bitar i kunskapskraven som inte säger någonting varken för elever eller föräldrar, eller någon för det är rena fikonspråket, och då kan jag känna att visst vi får göra det för det ska man göra enligt förordningar [...] jag skulle kanske lagt mindre tid på det här administrativa ”ha ryggen fri” och mer tid till att faktiskt sätta mig med eleven, och kanske ha föräldrar med emellanåt, och försöka bena ut vad det är som fattas. (Lärare 1)

Den här läraren uttrycker en misstro mot den byråkratiska styrningen av skolan. Hen beskriver det i sammanhanget att administrativt arbete är till för att hålla ”ryggen fri”. Läraren uttrycker sig istället positivt till ett mer handfast agerande där hen i egenskap av lärare kan styra eleven i rätt riktning. Läraren anser sig här inte behöva de centralt fastlagda kunskapskraven i sin yrkesutövning utan vet redan vilken kunskap som eleven behöver tillskansa sig för att klara målen. Citatet visar hur den byråkratiska modellens regel och normsystem krockar en aning med den professionella modellens regel- och normsystem. Den lämplighetslogik som den professionella modellen implicerar för en lärare när en elev halkar efter förutsätter att läraren sätter sig ner och hjälper den enskilda eleven efter dennes

individuella behov snarare än att ta fram ett dokument med på förhand definierade kunskapskrav som ska gälla för alla. Det är inte konstigt att just lärare upplever denna motsättning mellan de båda modellernas olika logiker. Lärarens anses, i enlighet med professionsmodellen, ha expertkunskap och ges i många fall handlingsutrymme att bedriva undervisningen på det sätt som de anser mest lämpligt.

Det är inte bara lärarna som uttrycker någon form av professionell hållning, även rektorerna gör det. Men istället för en lärarprofession kan vad som bäst beskrivs som en framväxande *rektorsprofession* urskiljas:

Alltså, för det första så har vi ett rätt så stort regelverk både när det gäller gymnasieförordning och skolor. Det styr på lång sikt, ekonomin styr väldigt mycket, och sen så skulle jag faktiskt vilja säga min egen kompetens. Jag tycker att jag gör ett bättre jobb nu när jag har satt mig in mer och fördjupat mig, jag har gått två rektorsutbildningar. (Rektor 3)

Citatet ovan är intressant på många sätt. Dels för att flera förhållningssätt finns representerade, dels för att det är intressant i vilken ordning de radas upp. När rektorn får frågan vad som styr arbetet som rektor nämner hen först regelverket, vilket är i linje med det byråkratiska förhållningssättet. Sedan nämner rektorn att hen styrs av ekonomi, vilket är i linje med ett marknadsorienterat förhållningssätt eftersom rektorns ökade ansvar för ekonomin är en del av skolans marknadsanpassning. Därefter nämner rektorn sin egen kompetens, som hen skaffat genom utbildning och erfarenhet, som vägledande i arbetet. Tidigare i uppsatsen nämnde vi att rektorns ökade ansvar kan ses i ljuset av NPM-idéer om professionellt ledarskap som innebär att ledaren ska ha tillräckligt med kunskap och utrymme för att kunna fatta beslut. När rektorn ovan nämner sin egen kompetens som styrande i arbetet faller detta under marknadslogiken men det kan också vara så att de ändrade förhållandena har format en ny sorts profession – rektorsprofessionen. Denna är definitivt starkt relaterad till marknadsmodellen men det kan inte uteslutas att den håller på att utvecklas till något mer. Rektorn är inte bara chef för enheten, hen är också pedagogisk ledare för organisationen och börjar komma allt närmare eleverna. Håller rektorn på att ta över lärarnas närbyråkratiska handlingsutrymme?

4.2 Det professionella förhållningssättet

Lärarprofessionen har traditionellt kännetecknats av ett ganska stort handlingsutrymme. Forskare har hävdats att läraren i sin roll som närbyråkrat varit nästintill immun mot politisk styrning. De senaste decenniernas reformer har i viss mån ökat såväl statens som rektorns kontroll av lärarna. Hur gestaltas detta i tjänstemännens sätt att resonera kring sina roller och sin myndighetsutövning? I våra intervjuer med lärare har de ofta visat sig inta ett professionellt förhållningssätt. Citatet nedan visar att läraren fortfarande anser sig ha en autonomitet i sin myndighetsutövning, särskilt i klassrummet:

Man får vara sin egen handledare tycker jag. Och fundera på ”hur blev det här, och hur tänkte jag nu, och hur ska jag göra nästa gång, och varför fick jag den stämningen i den gruppen och en helt annan i en annan grupp? Vad fasen beror det på?” Vem ska jag prata med det om? Jo mig själv [...] det handlar ju också om att våga tro på det som växer fram hos medarbetarna vare sig det är lärare eller andra [...] så måste man lita på... jamen det finns en kraft i vad folk vill göra (Lärare 2)

Läraren som säger detta har precis fört ett resonemang om läraren som den ensamma professionsutövaren. Läraren uttrycker en tilltro till att medarbetarna vet vad de gör och vart de vill komma. Notera att läraren även säger ”vare sig det är lärare eller andra”. De andra i det här fallet har vi tolkat som *andra yrkesutövare*, alltså människor inom andra sektorer i samhället som har tillskansat sig kunskap genom utbildning och erfarenhet.

Nästa citat belyser också lärarens uppfattning att hen kan vara tämligen fri i sin myndighetsutövning. Citatets sammanhang är att läraren svarar på en fråga som berör läraridealet:

Jag försöker vara så som jag vill, det försöker jag faktiskt. Om man måste skicka in kan jag vara den personen som, vi har sådant administrativt system här där man ska anmäla en massa grejer, man ska lägga in alla sina intyg, och det kan jag mycket väl vara sist med och inte bekymra mig för fem öre. Men däremot så jag försöker ändå vara den lärare jag vill med de förutsättningar jag har. (Lärare 1)

Citatet ovan är ett exempel på en lärare som skjuter upp administrativa uppgifter som hen anser vara mindre viktiga än undervisningen. Till viss del bekräftas det närbyråkratiska perspektivet att lärare är svåra att styra politiskt. Det är tydligt hur läraren intar ett professionellt förhållningsätt i sin roll som offentlig tjänsteman men hen erkänner samtidigt att hen är begränsad i sin profession av administrativa regler.

Nästa citat är ett tydligt exempel på att lärare upplever en minskad autonomi idag:

Man nog har processat sig från, säger många lärare, alltså en yrkesroll med mer frihet till en yrkesroll med mycket mer kontroll. Och den här friheten i att få lägga upp undervisningar, att få vara pedagog på det sättet man vill, och få handskas med sina elever som man vill och som man tycker är givande, den har ju blivit mer och mer styrd [...] det upplever vi ju- många lärare som en förlust i något slags artisteri. (Lärare 2)

Lärarens beskrivning av hur lärarnas autonomi har minskat är inte odelat negativ. Just den här läraren beskriver att många lärare upplever den minskade autonomin som en förlust av ”något slags artisteri”, vilket implicerar att läraren själv inte anser den minskade autonomin vara så viktig. När läraren beskriver hur hen välkomnade en ökad styrning och kontroll då hen fick reda på hur olika betygsgrunderna var över landet blir detta extra tydligt. Här antar läraren en något byråkratisk hållning då hen välkomnar statens kontrollmekanismer. Den byråkratiska modellens lämplighetslogik inbegriper att lärare borde handla så likvärdigt över landet som möjligt. Det talar också till fördel för det nyinstitutionella perspektivet att en lärare välkomnar politisk styrning.

Vilken inställning har då rektorerna till lärarnas profession? Våra samtal med de intervjuade visar att de fortfarande hyser respekt för lärarnas yrkesutövning men att de samtidigt anser det vara deras uppgift att leda lärarna åt rätt håll. Något som stämmer överens med lagstiftningen då det, som sagt, uttryckligen står att rektorn är pedagogisk ledare på skolan. Uttalandet nedan visar hur en rektor uttrycker förtroende för lärarnas kompetens och att andra aktörer i samhället borde överlåta undervisningen åt dem:

Det är så lätt för allmänhet och även en del politiska företrädare att ha en uppfattning om saker som om man skulle jämföra det med sjukvården skulle vara helt absurt. Som ibland i debatten så sägs det att ”nämen nu ska det vara katederundervisning för det är himla bra”. Man skulle aldrig förorda en viss operationsmetod politiskt utan det skulle man lämna till dem som vet det bäst och det vet faktiskt lärarna [...] den detaljdiskussion som vi måste stå ut med den är häpnadsväckande. (Rektor 2)

Lite senare i intervjun säger samma rektor om sin egen roll:

Man kan ju ha en bunke med lärare som är jättesugna på att utvecklas men gör de rätt grej? Är det vad verksamheten behöver eller är det vad de själva behöver? [...] det kanske det är (vad eleverna behöver, förf. anm.) men vi vet inte att det är så om vi inte har en struktur för att kolla det [...] och det måste nog vara rektor som gör det, sedan kan naturligtvis professionen också göra det men man behöver hitta en snurr på det [...] Sedan ska ju inte rektor detaljstyra. Jag kan inte undervisa, jag ska inte vara ämnesexperten eller veta didaktiskt ”så här ska du göra”. Man mer hjälper dem att reflektera över sin egen verksamhet [...] då blir rektors roll mer att ställa frågor och rigga för ett kollegialt lärande, och det behöver vi rektorer hjälp med för den traditionen finns ju inte. (Rektor 2)

Det är tydligt att rektorn har anammat den roll som rektorn idag har enligt lagstiftningen, nämligen den som pedagogisk ledare. Det har varit tydligt i alla våra samtal med rektorer att de i allra högsta grad låter sig styras av lagstiftningen, och är därmed politiskt styrbara. Det marknadsorienterade förhållningssättet med betoning på ledarens position och handlingsfrihet gestaltas också tydligt i rektorernas sätt att resonera kring sin roll i skolan. Att den inneboende lämplighetslogiken i marknadsmodellen säger att rektorn är den som är bäst lämpad att styra den pedagogiska verksamheten visas i citatet ovan. Där uttrycker rektorn en skepsis mot den professionella modellen där lärarna alltid vet bäst. Den intervjuade säger att rektorns roll är att ”rigga för ett kollegialt lärande” något som vi tolkat som ett professionellt förhållningsätt, eftersom frasen ”kollegialt lärande” signalerar att lärare och rektorer i samtal och samverkan med varandra skaffar sig kompetens. Men i enlighet med marknadsmodellen är det rektorn som ska leda denna utveckling. Detta tyder på att det marknadsorienterade förhållningssättet samspelar med det professionella.

I nästa citat uttrycker en rektor klara tvivel om att lärare enbart i kraft av sin utbildning och erfarenhet sköter sitt jobb på bästa sätt:

Min åsikt är att om man litar på en lärare så har man också utgångspunkten att alla är duktiga och att ingen behöver förändra sig, men jobbar man tillsammans med lärarna så kontrollerar man dem inte utan man utvecklas tillsammans [...]

Skulle jag låta lärarna bara jobba då kan jag ju inte sätta lön på dem. Då kan vi skita i lönekriterierna. (Rektor 1)

Här ser vi återigen hur lärarnas autonomitet minskat. Vi kan se hur professionsmodellen delvis fått ge rum åt marknadsmodellen. Rektorn som ledare blir enligt lämplighetslogiken som marknadsmodellen implicerar ledaren som ska kontrollera och bedöma sina medarbetare. Rektorns handlande skulle i detta fall kunna förklaras av marknadsmodellens inneboende konsekvenslogik där det bästa utfallet för verksamheten uppnås genom kontroll av lärarna. Vidare ger rektorn uttryck för det typ av samarbete mellan rektorer och lärare som många av rektorerna betonade i intervjuerna, vilket visar hur rektorerna är mottagliga för organisationsförändringarna och följaktligen ger stöd åt det nyinstitutionella perspektivet. Man kan också ana att rektorn till viss del verkar tycka att lärare ibland har svårt att anpassa sig till de regler som gäller, vilket är något som varit genomgående i vår undersökning. Både lärare och rektorer vittnar om att en del lärare har svårt att anpassa sig till de nya institutionella ramarna som sätts av politikerna. Detta ger delvis stöd för teorin om närbyråkrater, men bara delvis. De flesta lärare uttrycker såväl en professionell som en byråkratisk hållning i sina reflektioner kring sin tjänstemannaroll. De ger de uttryck åt att deras professionella handlingsfrihet begränsas av organisatoriska omständigheter. Således har lärare en viss handlingsfrihet men att handlingsalternativen, i enlighet med March och Olsens nyinstitutionella teori, alltid är beroende av de möjligheter som organisationen stipulerar.

4.3 Det marknadsorienterade förhållningssättet

Enligt marknadsmodellen ligger det stora handlingsutrymmet hos rektorn som är chefen i skolan som organisation och som skall styra de enskilda lärarna.

Hos såväl de intervjuade rektorerna och som hos lärarna finns konsensus kring att en marknadsisering av skolan har skett och att denna marknadsisering startade någon gång på 1990-talet. Många av de resonemang som fördes kring marknadstemat i samtalen med rektorerna och lärarna pekade på att de alla hade uppfattningen att skolan tagit en allt mer företagslik organisationsform. Genom analysen av intervjuerna i sin helhet kan även skönjas att skolans institutionella regel- och normsystem har anpassats till marknaden.

I följande citat beskriver en av rektorerna hur verkligheten i svenska skolan ser ut idag:

Jag vet någon lärare som sa att ”det är så högt minimikrav här”, ”ja, men det är det som krävs för att jobba på det här företaget”, sa jag. Alltså på skämt, men lite så är det ju vill du jobba på skola i Sverige idag så ser det ut såhär. Det är liksom bara att gilla läget man kan inte vara halvbra du måste vara jättebra hela tiden. (Rektor 3)

Enligt hans uppfattning måste lärare och rektorer alltid vara så bra som möjligt i sin yrkesutövning eftersom det är sådana samhällets förväntningar på skolan ser

ut. Lärare och rektorer måste kontinuerligt agera utifrån vad de tror är lämpligt i sin yrkesroll och i den organisationsform deras skola har. Rektorn har uppfattningen att skolan liknar företagsvärlden på så sätt att de måste vara skickliga i sin yrkesutövning för att ha existensberättigande. Det framkommer av citatet att rektorn upplever konkurrensen om eleverna på så sätt att de måste leverera bästa tänkbara utbildning för att inte riskera att elever och föräldrar väljer en annan skola. Analyserat utifrån marknadsmodellens inneboende konsekvenslogik kan man tänka sig att rektorn ställt sig följande frågor: Hur ska jag göra för att behålla/få elever? Vad vill eleverna ha för att stanna/komma? Slutsatsen blir att skolan och lärarna måste *leverera* bästa tänkbara utbildning. Annars kan eleverna liksom kunder på en marknad välja en annan leverantör. Lärare och rektorer ska således inta ett marknadsorienterat förhållningssätt och följa de normer och regler som de tror är lämpliga enligt marknadsmodellen. Att elever och föräldrar är ”kunder” idag uttryckte både lärare och rektorer, vilket följande citat visar:

Att man tycker att man kan välja och välja bort det kunde man ju inte förr. Att man väljer ”nej den här passar inte”, som man väljer bort andra saker eller köper en ny matsalsmöbel [...] det finns ett helt klart kundtänkande och att du ska leverera så att eleverna också känner att ”du ska leverera till mig” (Lärare 2).

I analysen av samtliga intervjuer delade alla uppfattningen att elever generellt explicit eller implicit ser sig själva eller agerar som kunder i relation till lärare och rektorer. Genomgående i intervjuerna uttrycker de intervjuade att det fria skolvalet med skolpengen i enlighet med marknadsmodellen har ökat elevernas möjlighet till inflytande i skolan. Eftersom skolan är beroende av en stadig ekonomi för att kunna gå framåt och i vissa kritiska fall till och med för att kunna existera, blir elevernas skolpeng avgörande för skolornas överlevnad och är av detta skäl en maktresurs för eleverna. Bland rektorerna fanns det de som intog ett mer marknadsorienterat förhållningssätt och de som uttryckte en skepsis mot detta. Det första citatet visar hur rektorn intar ett tydligt marknadsorienterat förhållningssätt eftersom rektorn menar att konkurrens driver skolor till att bli bättre. Det andra citatet uttrycker att marknadstänket inte hör hemma i skolan eftersom skolan som offentlig verksamhet bör stå för andra värden:

Att eleven har en elevpeng tycker jag är jättebra, och är man då intresserad av den elevpengen då får man skapa en sådan verksamhet, eftersom man är så bra man tycker man är så kommer ju eleverna, då får man ju elevpengen [...] Kommer inte eleven så är det kanske så att verksamheten inte är så bra ur ett elevperspektiv. Då får man väl titta på sig själv. Så att jag tycker det är bra att eleven har den makten. (Rektor 1)

Jag tror att det här med pengarna att dem (eleverna) är medvetna om att den finns. Sen så är det väl också generellt så att man som medborgare just nu och framförallt som ung kanske, men även som förälder har den bilden av att vi köper tjänster hela tiden. Den idén lanserades någon gång på 90-talet med public choice teorin om att det är så den kommunala servicen skall fungera och jag menar att det är åt helvete! Vi står för någonting annat för vi säljer inte tjänster eller varor vi har ett uppdrag (Rektor 2).

I det sammanhang som det sista citat sades uttrycker Rektor 2 att han förstår att valfriheten är lockande då det är naturligt att alla vill ha möjlighet till hög kvalitet på utbildning, men att det framförallt handlar om likvärdighet. Han menar att det är svårt att få till likvärdiga skolor med Sveriges 256 kommuner och förslagsvis hade en statlig skola kunnat fördela resurserna bättre och därmed varit ett mer rättvist system. Rektor kopplar alltså ihop en hypotetiskt central styrning av skolan med ökad likvärdighet på ett sätt som överensstämmer med det byråkratiska förhållningssättet. Medan rektor 2 pekar på orättvisan talar rektor 1 om att det tvärtom är positivt med utvecklingen. Genom att betona att elever genom skolpengen har makt att rösta med fötterna visar rektorn att han sympatiserar med marknadsmodellen. Det framkommer av följande citat av en tredje rektor att hen uppfattar att det fria skolvalet är en samhällsprocess som inte går att komma ifrån.

Frihetsfiltret ligger ju som politisk filt över allting och då klart att värderar vi friheten på det sättet vilket jag tror... Det är 2012 det är svårt att inte värdera det på det sättet som samhället ser ut idag. Då får det väl vara så att okej, då får det kosta såhär, då får det kosta att vissa skolor är dåliga (Rektor 4).

Enligt marknadsmodellen är det i en konkurrenssituation en naturlig följd att det går bättre för vissa organisationer när det går sämre för andra. Rektorn beskriver hur många intar ett marknadsorienterat förhållningssätt i skolan idag. För att det ska bli meningsfullt med valfrihet är det en nödvändighet att skolorna inte kan erbjuda likvärdig utbildning då elever och föräldrar måste kunna se skillnad på olika alternativ. Citatet är ett tydligt bevis på att uppfattningar om marknadsmodellens konkurrenstantik existerar inom skolan. Producenter som inte är konkurrenskraftiga bör enligt marknadsmodellen på sikt slås ut.

Under intervjuerna framkom att alla uppfattade att rektorns roll har förändrats och är mer lik en chefsposition på ett företag idag än den mer administrativa byråkratiska rektorn som satt ”instängd på sitt kontor”. En rektor uttryckte sig följande om sin rektorstjänst:

Jag tycker att den har blivit mer kvalificerad. Det är faktiskt en rätt så avancerad chefstjänst det tror jag inte att folk tänker på. Men vi har ju det här med att vi har individuell lönesättning, det har ju tillkommit de senaste 20 åren. Vi har ekonomiansvar det hade man kanske inte förr [...] det har kanske blivit mer som att vara en VD på ett företag än att vara någon som utför någonting enligt lagar och förordningar (Rektor 3)

En annan rektor uttryckte explicit att han ibland önskar att hans tjänst hade kunnat vara ännu mer i enlighet med det privata näringslivet:

Därför önskar jag ibland att jag var en rektor som kunde avskeda på plats. Ibland finns det liksom inget om man inte vill ändra sig för verksamheten och för styrdokumentet. För dem så jag menar att då får man väl lämna jobbet, annars är det som att jobba på Saab och säga ”nej jag vägrar att tillverka Saab. Vad vill du jobba med? Jag vill inte jobba med bilar”. Där får man inte vara kvar om man skruvar fel, så där tycker jag att man är lite blödig i skolans värld (Rektor 1)

Citatet ovan talar för att rektorn uppfattar att den byråkratiska lämplighetslogiken att följa regler och förordningar styr skolans organisation och rektorns handlingsutrymme. Men tydligt är att den här rektorn intar ett marknadsorienterat förhållningssätt då han ger uttryck för ett behov för ledaren att få större handlingsutrymme så som det kan se ut på privata företag.

En av de lärare vi intervjuade uttryckte däremot en oro över att skolan tar marknadslika former:

Jag har träffat lärare och fackliga representanter från andra skolor som säger att de inte vågar prata. Jag träffade en lärare för någon vecka sen som pratade om Landskrona där de inte vågar öppna munnen på skolan [...] Det är inte alla som vill ha någon som är jobbig, som ställer till på en arbetsplats, och det är ju oerhört enkelt att marginalisera personer på arbetsplatser. (Lärare 1)

Läraren reflekterar över problematiken med att förhållningssättet i skolans ledning mer liknar den privata sektorns. Läraren uttrycker att förväntningarna på de anställda inom skolan idag är att de ska vara lojala med verksamheten, vilket ligger i linje med marknadsmodellen. Läraren poängterar att huruvida lärarna upplever om de kan framföra kritik eller inte beror på hur klimatet är på den enskilda arbetsplatsen. Men vad vi kan utröna av citatet är att den byråkratiska modellen, vilken betonar tjänstemannens rätt att larma om oegentligheter utan att riskera sanktioner, på somliga skolor har fått ta ett kliv tillbaka till fördel för marknadsmodellen. Att detta påverkar dessa lärares myndighetsutövning och relation till ledningen är knappast en långsökt slutsats.

4.4 Det brukarorienterade förhållningssättet

Enligt brukarmodellen ska de beslut tjänstemännen tar i skolan ske i dialog med dem besluten berör. Detta brukarorienterade förhållningssätt kan utläsas i en av lärarnas uttalande:

Man kan känna att elever sätter betyg på sig själva och positivt är att det finns en dialog, mer frihet och att man har ett mer öppnare klimat. (Lärare 2)

Att döma av den kontext som uttalandet sades i, menar läraren att det är positivt att lärare, föräldrar och elever har en öppnare relation idag då det gör det möjligt att ha en mer effektiv kommunikation om elevens framtid. Läraren menar att detta har gjort att hens status i förhållande till föräldrar och elever har minskat eftersom föräldrar och elever idag kan ifrågasätta lärarens autonomi vid betygsättningen. Samtidigt som läraren uttrycker det som positivt att brukarmodellen har fått större inflytande i skolan poängterar hen också att detta har lett till minskad autonomitet för läraren i sin myndighetsutövning. Läraren uttrycker således en ambivalens gentemot dessa båda modeller. Införandet av brukarmodellen kan alltså uppfattas som både positivt och negativt av lärare idag.

Elever skall kunna påverka beslutsprocesser som rör dem vilket står med i läroplanen. Enligt brukarmodellen så ger elevernas involvering i beslutsfattandet besluten större legitimitet. I första citatet nedan säger rektorn att större elevinflytande leder till högre prestationer och i det andra citatet visas hur rektorn ger elevinflytanden en moralisk och normativ aspekt:

I Helsingborg mätte vi väldigt mycket elevinflytande det var liksom en parameter och där såg vi, ju mer elevinflytande det blev desto bättre mätte och desto bättre presterade dem, så då var det det som var fokus. (Rektor 1)

Sen är ju min viktigaste uppgift också, förutom personalansvar, att jag är företrädare för eleverna. Jag menar, vuxna har ju fackliga förbund och så vidare. Eleverna har ju ingen, så att säga, de har egentligen bara rektorn. Så rektorn är ju en viktig person i förhållande till föräldrar och elever för att säkerställa att man är trygg, att man känner att det fungerar och att man får sina behov och rättigheter sedda. (Rektor 1)

Flera av de intervjuade diskuterar att elevråd är ett stort område i skolan där eleverna kan engagera sig och påverka skolans beslut, vilket är ett tydligt bevis på att de intar ett brukarorienterat förhållningssätt. Detta visar att både lärare och rektorer har tagit till sig det som står i läroplanen, ofta ger de uttryck för hur viktigt de tycker att det är med elevinflytande. Det ger i sin tur stöd för det nyinstitutionella antagandet att institutioner såväl kan skapa som upprätthålla attityder och beteenden inom en organisation. Lärarna och rektorerna har genom politisk styrning blivit tvungna att öppna upp för elevråd och andra former av elevinflytande vilket har resulterat i att de så småningom även internaliserat lagen i organisationen och gjort den till norm. Detta framkommer av deras attityder i intervjuerna.

Att rektorn uttrycker att han ska företräda eleverna kan även kopplas till marknadsmodellen på så sätt att rektorn ska uppfylla ”kundens” behov. Men som citatet ovan belyser handlar det snarare om att försöka ge eleverna trygghet, rektorn kan man, lite tillspetsat, säga fungerar som elevernas väktare i skolans deltagardemokrati. Detta menar följande rektor kan stå i motsättning till lärarna som ibland kan känna att ingen är deras väktare:

Vi fokuserar på hur kan vi få dem aktiva? Hur kan vi få dem att må bra? Och tittar på oss själva. Det möter motstånd när man som rektor säger detta, för många lärare jobbar nog... alltså de är slitna och de kan ju då tycka att rektorn går elevernas sak, att man inte bryr sig om dem och det har jag fått mycket kritik för. Men det anser jag att jag gör fullständigt rätt, när jag gör så (Rektor 1)

Genomgående i intervjuerna uttrycker rektorerna att de först och främst finns där för eleverna och inte för tjänstemännen i skolan. De skall leda, styra och hjälpa lärarna men det är eleverna som rektorerna har det yttersta ansvaret inför.

5 Svar på frågan?

Inledningsvis ställde vi oss frågan hur lärare och rektorer förhåller sig till förändringar i skolans organisation. I analysen av samtalsintervjuerna sökte vi identifiera hur de intervjuade förhåller sig till de fyra organisationsmodeller som skolan anses vila på. Som vi har visat i föregående kapitel har vi funnit att lärare och rektorer ger uttryck åt alla de fyra förhållningssätten som organisationsmodellerna stipulerar, vilket indikerar att dessa tjänstemän på ett eller annat vis måste förhålla sig till de institutionella ramar som skapas genom lagstiftning och är därmed politiskt styrbara. De norm- och regelsystem som de olika modellerna inbegriper är ibland motsägelsefulla vilket också märks i tjänstemännens sätt att resonera.

En oväntad iakttagelse är att även rektorn intar en typ av professionellt förhållningssätt som inte är helt lätt att skilja från ett marknadsorienterat förhållningssätt. Rektorernas stora handlingsutrymme talar för att rektorns roll till stor del fungerar i enlighet med marknadsmodellen. Samtidigt har rektorn kommit närmare eleven i sin myndighetsutövning och ska verka som pedagogisk ledare efter kunskap som denne tillskansat sig genom speciella rektorsutbildningar, vilket skulle kunna indikera att rektorn gått från att vara chef till att vara en form av närbyråkrat. Vi kan här se en intressant sammanfogning av det marknadsorienterade förhållningssättet och det byråkratiska förhållningssättet, vilket visar på komplexiteten i det mänskliga resonandet. En person kan utan problem sammanfoga två mycket olika modeller som inbegriper motsägelsefulla normer och värderingar, vilket visar att tjänstemännens förhållningssätt inte till hundra procent kan stämma överens med de teoretiska organisationsmodellerna. Likväl kan denna ”rektorsprofession” vara av intresse att titta närmare på i kommande studier.

Rektorn har också betydligt större makt över lärarna än för ett par årtionden sedan. Lärarnas då stora handlingsutrymme kan ha gett upphov till tanken om lärarna som ostyrbara närbyråkrater. Det är tydligt att lärarna idag känner en ökad kontroll i sin myndighetsutövning och att de har anpassat sig därefter. Samtidigt upplever de fortfarande en ganska stor autonomitet. Det kan vara samma faktor som visar att lärare och rektorer är politiskt styrbara som tillåter dem att ha en viss autonomitet. Eftersom alla organisationsmodellerna finns representerade i styrningen av skolan men ingen till fullo är implementerad har lärare och rektorer fortfarande en handlingsfrihet i att välja om och när de ska anamma förhållningssätten och hur de ska tolka dem – men det är ändå organisationen som föreskriver de olika handlingsalternativen. På så sätt täcker våra båda teoretiska perspektiv upp för varandra om än det nyinstitutionella visat sig vara dominerande.

Slutsatsen är att lärare och rektorer både påverkas och styrs av politiskt initierade organisatoriska förändringar samtidigt som de har ett visst handlingsutrymme.

Ett marknadsorienterat förhållningssätt är i hög grad närvarande i både framförallt rektorernas resonemang. Ibland kan detta leda till slitningar mellan de båda tjänstemännen. En rätt okontroversiell slutsats kan vara att denna slitning grundar sig i de båda tjänstemännens olika uppdragsbeskrivningar. Lärares yrkesroll beskrivs fortfarande som autonom och experten på lärande, samtidigt som rektorn ska vara pedagogisk ledare och samtidigt göra ekonomiska överväganden, ta hänsyn till marknaden och pusha lärarna i riktningen som de anser vara bäst för verksamheten. Det kan bli en rollkonflikt för lärarna när deras yrkesetik säger dem att alltid göra det som är bäst för eleven. Men att döma av nuvarande lagstiftning och rektorernas inställning verkar det som att skolans institutioner skapat beteenden hos många rektorer som lett till en förändrad attityd gentemot rektorsrollen. En attityd där rektorn som pedagogisk ledare ska vara en garant för elevens rätt till en god utbildning.

Appendix: Intervjuguiden

Tacka för att de tog sig tiden att ställa upp. Informera om undersökningen. Nämn kort de ämnen/teman som skall tas upp så att svarspersonen vet vad som väntar.

Tema 1: arbetet som lärare/rektor

- Vad är du lärare i?
- Vad ingår i en lärares arbetsuppgifter förutom att undervisa?
 - Vad är det viktigaste som en lärare/rektor gör?
 - Är det något som du skulle vilja ägna mer tid åt?
 - Är det något som du skulle vilja ägna mindre tid åt?
- Hur länge har du arbetat på den här skolan?
- Hur kom det sig att du blev lärare/rektor?

Tema 2: Lärar-/rektorsidealet

- Hur hade du velat vara som lärare/rektor?
 - Vad är det som hindrar dig från att vara sådan, som idealet?
 - Finns det något i skolans struktur/organisation som hindrar?
- Vad innebär läraryrket/rektorsyrket för dig?
 - Vilken är kärnan i att vara lärare/rektor?

Tema 4: Lärar-/rektorsrollen

- Har lärarrollen/rektorsrollen förändrats över tid?
 - På vilket sätt?
 - När, i så fall, började förändringen ungefär?
 - Har förändringen varit bra eller dålig?
 - Vad tror du ligger bakom den här förändringen?
 - Vad finns det för skillnader mellan rektorsrollen och lärarrollen?
- Tycker du att rektorns och lärarnas mål med arbetet samspelar på ett bra sätt?
 - Har du någon gång upplevt någon motsättning eller konflikt?
 - Upplever du att lärare brukar ha förtroende för sina rektorer?

Tema 3: Skolan som institution och arbetsplats

- Hur ser du på skolan, vilken är skolans främsta uppgift?
- Finns det grupper som har för stor makt över arbetet (vilka, på vilket sätt?)
 - Har rektor eller kommunen för stor makt (på vilket sätt?)
 - Vad styr dig i ditt arbete?
- Har du märkt av någon skillnad i din arbetssituation sedan införandet av det fria skolvalet?
- Hur upplever du balansen mellan krav och stöd på jobbet?
- Hur tänker du om det faktum att lärare i friskolor lyder under andra lagar än lärare i kommunala skolor? Ingen meddelarfrihet t. ex

Tema 5: Skolans organisation/Offentliga sektorn

- Vad vi förstår har skolan övergått allt mer från en förvaltningsbaserad till en mer företagsinriktad organisationsidentitet. Till exempel konkurrens som lett till marknadsföring.
 - Instämmer du i detta, eller är det inkorrekt?
 - Vad tycker du om denna utveckling?
- Upplever er skola en tillströmning av elever?
 - Hur påverkar konkurrensen rektors-/läraryrollen?
- Vad tycker du om så kallade kvalitetsmodeller och kvalitetsredovisning?
 - Fungerar de?

Tema 6: Framtiden

- Tror du att systemet med elevpeng är bra för skolors kvalitet?
- Tror du att den ökade konkurrensen mellan skolorna om eleverna sporrar till bättre resultat?
 - Om inte, tror du att skolor kan, bli rädda för att erkänna problem eller boosta sina resultat?

Extrafråga:

- Vi läste någonstans på en debatt-tråd, att Coca-cola konceptet har gjort intåg i skolvärlden, istället för innehåll: förpackning.
 - Förstår du uttalandet?
 - Om ja, hur förklarar du det?

Detta var våra frågor, är det något du har tänkt på eller vill tillägga?

Tack igen vi uppskattar din medverkan!

Referenser

- Erixon Arreman, Inger – Holm, Ann-Sofie, 2011. ”Privatisation of public education? The emergence of independent upper secondary schools in Sweden”. *Journal of education policy*, vol. 26, nr. 2, s. 225-243.
- Esaiasson, Peter – Gilljam, Mikael – Oscarsson, Henrik – Wängnerud, Lena, 2012. *Metodpraktikan: konsten att studera samhälle, individ och marknad*. 4. [rev.] uppl. Stockholm: Norstedts juridik.
- Forsberg, Eva – Wallin, Erik, 2006. ”Skolan som moraliskt rum” i Forsberg, Eva – Wallin, Erik (red.), *Skolans kontrollregim - ett kontraproduktivt system för styrning?* Stockholm: HLS förlag s. 8-19.
- Fredriksson, Anders, 2007 ”Läraryrket och den politiska styrningen av skolan” i Pierre, Jon (red.), *Skolan som politisk organisation*. Malmö: Gleerups, s. 165-184.
- Fredriksson, Anders, 2010. *Marknaden och lärarna. Hur organiseringen av skolan påverkar lärares offentliga tjänstemannaskap*. Göteborg: Göteborgs universitet.
- Fredriksson, Anders, 2009. ”On the consequences of the marketization of public education in Sweden”, *European Educational Research Journal*, vol. 8, nr. 2, s. 299-310.
- Kvale, Steinar – Brinkmann, Svend, 2009. *Den kvalitativa forskningsintervjun*. 2. uppl. Lund: Studentlitteratur.
- Lantz, Annika, 2007. *Intervjumetodik*. 2. [omarb.] uppl. Lund: Studentlitteratur.
- Lipsky, Michael, 2010. *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russel Sage Foundation.
- Lundström, Ulf – Parding, Karolina, 2011. ”Lärares upplevelser av friskolereformen – effekter av marknadsiseringen av den svenska gymnasieskolan”, *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, årg 17, nr 4, s. 59-77.
- Nihlfors, Elisabet, 2012. *Lärares dubbla uppdrag: Enligt den nya skollagen*. Stockholm: Natur & Kultur.
- Parding, Karolina, 2011. ”Forskning om den svenska friskolereformens effekter – en litteraturöversikt”, *Didaktisk tidskrift*, vol. 20, nr. 4, s. 231-247.
- Pierre, Jon, 2007. ”Decentralisering, styrning och värdekonflikter i skolan” i Pierre, Jon (red.), *Skolan som politisk organisation*. Malmö: Gleerups, s. 9-22.
- Røvik, Kjell Arne, 2008. *Managementsamhället: Trender och idéer på 2000-talet*. Malmö: Liber.
- Trost, Jan, 2010. *Kvalitativa intervjuer*. 4. [omarb.] uppl. Lund: Studentlitteratur.