



LUNDS
UNIVERSITET

Statsvetenskapliga institutionen
STVA23: Föreläsning i statsvetenskap
B-uppsats i statsvetenskap
Vårterminen 2024

Från klassrum till kontor

En litteraturöversikt över styrningsreformen New Public Managements
påverkan på lärares yrkesroll

Uppsatsförfattare:
Alice Önnerfors och Fanny Ahlqvist

Handledare: Mats Fred

Abstract

Reformer i offentlig förvaltning är ett vanligt förekommande studieobjekt, men en mindre del forskning har bedrivits om hur dessa reformer påverkar byråkrater på lägre politiska nivåer. Studien är en litteraturöversikt där databasen LUBSEARCH använts för att studera hur förvaltningsreformen New Public Management har påverkat lärare och deras yrkesroll. Totalt används och analyseras 11 stycken vetenskapliga artiklar som bedömdes vara av tillräcklig relevans för ämnet. Studiens teoretiska ramverk baseras på Michael Lipskys bok Street Level Bureaucrats, och grundar sig i resonemanget om gräsrotsbyråkraters funktion i förhållande till förverkligandet av policy. Slutsatsen av litteraturgenomgången visar en konsensus rörande att lärarnas situation har förändrats och till stor del förvärrats på grund av reformerna.

Nyckelord: New Public Management, lärare, gräsrotsbyråkrater, skola, mål- och resultatstyrning

Antal ord: 7714

Innehållsförteckning

1. Inledning.....	3
1.1 Bakgrund.....	3
1.2 Syfte och frågeställning.....	4
2. Teoretisk utgångspunkt.....	5
2.1 Gräsrotsbyråkrater.....	5
2.2 Begrepp.....	5
2.2.1 Handlingsfrihet.....	5
2.2.2 Arbetsförhållanden.....	6
2.2.3 Organisering.....	7
2.2.4 Prestationsmätt.....	7
3. Metod och material.....	9
3.1 Beskrivning av metod.....	9
3.2 Strategi för materialinsamling.....	9
3.3 Avgränsningar.....	11
4. Empirisk analys.....	12
4.1 Handlingsfrihet.....	12
4.2 Arbetsförhållanden.....	14
4.3 Organisering.....	16
4.4 Prestationsmätt.....	18
5. Slutsats och diskussion.....	21
5.1 Slutsats och teoretisk anknytning.....	21
5.2 Kunskapsluckor och framtida forskning.....	23
6. Källförteckning.....	25
Källor till litteraturöversikt.....	25
Övriga källor.....	26

1. Inledning

Svensk offentlig förvaltning har genomgått flera förändringar och reformer. Med jämna mellanrum presenteras nya förslag på hur förvaltningen ska styras på bästa sätt och var fokus ska ligga framöver. Tankar om effektivitet, tillit, professionalism och ansvarsutkrävande tar olika stor del av styrningsdebatten beroende på när man gör nedslag (Ehn och Sundström, 2020, s. 13-14). Dessa reformer påverkar sedan alla delar av förvaltningen och dess anställda, från chefer till tjänstepersoner. Hur förvaltningen organiseras påverkar dessutom medborgarna som möter en mer praktisk version av de politiska beslut som många gånger känns abstrakta och öppna för tolkning.

Skolan utgör en stor del av den svenska förvaltningen och är något som alla medborgare möter någon gång i sitt liv. Debatten om friskolor, vinstuttag, sämre skolresultat och lärarbristen byter ständigt av varandra och politiker brottas med hur skolan ska styras för att hantera dessa problem på bästa sätt (Rönneberg, 2013, s. 136-138). Det som däremot inte får glömmas bort är hur lärarna påverkas av alla dessa försök till förändring, eftersom det ytterst är de som upprätthåller skolans verksamhet dag ut och dag in.

1.1 Bakgrund

Under de senaste decennierna har en politik förts som är mer inriktad på hur förvaltningen organiseras och hur de anställda ska arbeta än tidigare. Besluten innehåller riktlinjer om myndigheterna ska finansieras, styras, ledas och vilka värden som ska genomsyra förvaltningen (Ehn och Sundström, 2020, s. 16).

Ett begrepp för en särskild typ av styrning av förvaltningen är New Public Management (hädanefter NPM). Ehn och Sundström (2020) förklarar att NPM har fått stort genomslag i Sverige, och trots att idén etablerades på 90-talet präglar det fortfarande svensk förvaltning (Ehn och Sundström, 2020, s. 5-29). Hood (1991) tydliggör att NPM är ett begrepp som ämnar sammanställa flera olika typer av reformer. Han sammanfattar kärnan av NPM i sju komponenter: "hands on" professionell förvaltning, tydliga prestationsmått, ökat fokus på output-kontroll, uppdelning av förvaltningen till mindre enheter, ökad konkurrens inom offentlig sektor, hålla den privata sektorn som förebild och till sist effektivt resursanvändande för att minska kostnader (Hood, 1991, s. 3-5).

En konsekvens av NPM är enligt Sundström (2019) att det finns ett ökat fokus på mål- och resultatstyrning, som i sin tur utgör grunden för en ökad granskning av förvaltningen. Han förklarar att granskningarna är tätt sammankopplade med komponenterna av NPM och syftar till att undersöka kostnadseffektivitet och måluppfyllelse. För att genomföra denna granskning och mål- och resultatstyrningen har nya riktlinjer institutionaliserats, skriver Sundström vidare (Sundström, 2019, s. 31-32).

Nyhlén (2013) förklarar att NPM har haft stor effekt på den svenska skolan och dess organisering. På 1990-talet reformerades skolan, och enligt Nyhlén var kommunaliseringen den största förändringen tillsammans med införandet av friskolor (Nyhlén, 2013, s. 153-161). Marknadsanpassningen av den svenska skolan på 90-talet (en konsekvens av NPM) är en av de mest liberala i västvärlden (Rönneberg, 2013, s. 139-140).

1.2 Syfte och frågeställning

NPM som styrningsform har haft stort genomslag i Sverige och påverkar många yrkesgrupper, särskilt tjänstepersoner inom den offentliga förvaltningen som får en förändrad yrkesroll. Vi vill skapa en överblick av hur NPM och dess effekter på lärare har studerats och undersökts. Genom att utgå från Michael Lipskys teori om gräsrotsbyråkrater vill vi strukturera och analysera vilka aspekter av lärares förändrade yrkesroll har belysts inom forskningen. Vi kommer leta efter de luckor som finns på forskningsområdet och peka ut de områden där det behövs mer kunskap för att förstå hur lärare påverkas av nya styrningsreformer. Uppsatsen kommer att ge insikt i hur breda och stora styrningsidéer får konsekvenser för tjänstepersoner och hur reformer på hög politisk nivå kommer i uttryck på tjänstenivå och därmed hur politiken ser ut när den möter medborgarna.

De frågeställningar som ska utredas och besvaras i den här uppsatsen är:

- *Vad säger forskningslitteraturen om hur lärare har påverkats av New Public Management som styrningsreform?*
- *Vilka kunskapsluckor finns att hitta i forskningslitteraturen?*

2. Teoretisk utgångspunkt

Vi har valt att utgå från Michael Lipskys teori om gräsrotsbyråkrater, eftersom vårt arbete fokuserar på en typ av gräsrotsbyråkrater (lärare). Med hjälp av en teori som beskriver de förhållanden som gräsrotsbyråkrater arbetar under hoppas vi kunna kartlägga vilka aspekter av lärares yrkesliv som får mest uppmärksamhet i forskningen, samt vilka faktorer som är relevanta för oss att undersöka.

2.1 Gräsrotsbyråkrater

Michael Lipsky har formulerat teorin om “Street Level Bureaucrats” (2010), vilket på svenska översätts till gräsrotsbyråkrater. Teorin fokuserar på tjänstepersoner inom offentlig förvaltning, och kärnan i teorin bygger på tanken att det är tjänstepersonerna som i mötet med medborgarna skapar politiken (Lipsky, 2010, s. 3-4). Han definierar gräsrotsbyråkrater som tjänstepersoner som direkt interagerar med medborgarna i sitt arbete och har betydande handlingsfrihet i hur de utför sitt arbete. Som exempel på gräsrotsbyråkrater nämner han socialarbetare, poliser och lärare. I deras arbete har de möjlighet att ge människor både förmåner och sanktioner som påverkar deras liv avsevärt. Till exempel kan en socialarbetare bevilja en person försörjningsstöd och en lärare kan ge en elev ämnesbetyg. Lipsky menar att dessa effekter är ett sätt för staten att utöva inflytande och kontroll. Gräsrotsbyråkrater har en speciell roll som både förkroppsligar statens yttersta form av kontroll samtidigt som de representerar välfärdsstaten och den trygghet som den innebär (Lipsky, 2010, s. 11).

2.2 Begrepp

Utifrån Lipskys teori har vi valt ut fyra begrepp som representerar stora delar av hans argumentation: handlingsfrihet, arbetsförhållanden, organisering och prestationsmätt. Dessa begrepp kommer att fungera som utgångspunkten för den empiriska analysen. Vi kommer nedan att definiera begreppen och sedan använda dem för att sortera och redogöra för utvalda texter i den empiriska analysen.

2.2.1 Handlingsfrihet

Handlingsfrihet är en central del i Lipskys teori. Enligt Lipskys definition av gräsrotsbyråkrater har de *betydande* handlingsfrihet, vilket också är ett utmärkande drag för tjänsterollen (Lipsky, 2010, s. 3). Handlingsfriheten tillåter gräsrotsbyråkraterna att ta individanpassade beslut och Lipsky menar att de inte kan göra sitt jobb utan en viss grad av

handlingsfrihet. Han förklarar att arbetsfältet oftast är så komplicerat att det inte går att ha strikta regler eller en instruktionsbok att följa i alla situationer, de måste kunna reagera och agera på den mänskliga faktorn. Även om strikta regler skulle skapa rättvisa vill vi medborgare att lagen ska vara responsiv för unika omständigheter, något vi kan uppleva skapar en annan form av rättvisa. Sist menar Lipsky att det skapar legitimitet för välfärdsstaten när medborgarna uppmuntras lita på tjänstepersonerna som kan hjälpa dem på olika sätt (Lipsky, 2010, s. 13-15).

Även om gräsrotsbyråkrater besitter en stor grad av handlingsfrihet betyder det inte att de är fria från regler, riktlinjer och normer som styr deras beteende (Lipsky, 2010, s. 14-16). Tvärtom så påverkas de av de regler och normer som politiker och andra högt uppsatta tjänstepersoner sätter upp. De utgör ramarna för vad gräsrotsbyråkraterna kan göra i sitt arbete. Lipsky understryker att det hela tiden finns en balansgång mellan att nå opartiskhet och regelföljande samtidigt som det är önskvärt med medkänsla och flexibilitet i mötet med medborgare. Han förklarar att en del reformer vill öka handlingsfriheten för att stärka värden som flexibilitet och medkänsla medan vissa reformer vill minska den för att lyfta fram andra värden, det skiftar helt enkelt. Däremot är Lipsky övertygad om att det krävs en viss grad av handlingsfrihet för att klara av de komplexa uppgifter som gräsrotsbyråkrater ställs inför på ett effektivt och serviceinriktat sätt (Lipsky, 2010, s. 14-16).

När vi tittar efter lärares handlingsutrymme i litteraturen ska vi iaktta regler som begränsar, eller utökar, deras handlingsfrihet och styr deras arbetstid. Vi har också valt att tolka begreppet "autonomi" som synonymt med handlingsfrihet eftersom litteraturen använder det på samma sätt.

2.2.2 Arbetsförhållanden

Vi har valt begreppet arbetsförhållanden för att sammanfatta Lipskys diskussioner om gräsrotsbyråkraternas förhållande till mängden resurser de har. Resurserna som Lipsky diskuterar är i form av tid, både med klienter och att utföra andra arbetsuppgifter, samt information. Strukturen för gräsrotsbyråkraters arbete menar Lipsky är präglad av ett komplicerat förhållande mellan kostnaden för att få nyttig information och vilka resurser som finns tillgängliga. Det kan inte bara vara dyrt att skaffa information, utan byråkraterna hinner ofta inte ens överväga om det hade varit lönsamt att försöka skaffa information. Detta menar

Lipsky är på grund av den höga graden av osäkerhet som gräsrotsbyråkraterna jobbar under, som orsakas av att de jobbar med människor (Lipsky, 2010, s. 29).

Hur mycket resurser som kommer vara tillgängliga är ofta osäkert, eftersom de resurser som finns är lättmanipulerade av högre förvaltningspolitiska nivåer. Bristen på tid med klienter är karakteristiskt för gräsrotsbyråkrater, då de ofta har ett stort antal fall att hantera och på grund av detta inte kan fullfölja de ansvar som de har (Lipsky, 2010, s. 29). Tid tas bort från klienter genom en ökad prioritering av administrativa sysslor. Lipsky beskriver ett exempel på denna brist på resurser, där han illustrerar lärare med överfulla klassrum som leder till att lärarna inte har möjlighet att ge den personliga uppmärksamheten som bör finnas. För många elever per lärare innebär också att lärarna måste fokusera mer på att hålla ordning, vilket leder till att de har mindre tid till den faktiska undervisningen (Lipsky, 2010, s. 30).

Vid undersökning av arbetsförhållanden kommer vi alltså hålla utkik för hur förhållandet mellan tid och mängden arbete ser ut, samt mängden övriga resurser som kan påverka arbetssituationen.

2.2.3 Organisering

Lipsky anser att det finns en ständigt konflikt mellan olika nivåer inom en organisation. Han förklarar att det beror på att gräsrotsbyråkrater och deras chefer inte delar samma mål (Lipsky, 2010, s. 16-19). Chefer vill nå organisationens mål, och gräsrotsbyråkraterna vill genomföra arbetet konsekvent och med hänsyn till sina egna preferenser. De följer då endast de myndighetspolicies som backas upp av betydande sanktioner. Lipsky menar att gräsrotsbyråkraterna tvingas ta till metoder för att förenkla och skapa genvägar i sitt arbete eftersom det annars är för mycket att göra, vilket gör att alla mål och regler inte följs till punkt och pricka. Detta skapar en diskrepans mellan den politik som politiker för och den politik som gräsrotsbyråkrater skapar i praktiken (Lipsky, 2010, s. 17).

För att hitta kopplingar till detta begrepp ska vi leta efter texter som beskriver relationen mellan gräsrotsbyråkrater och deras chefer.

2.2.4 Prestationsmätt

Den sista delen av Lipskys teori handlar om prestationsmätt, med andra ord sätt och faktorer att mäta gräsrotsbyråkraters arbetsprestation på. En del av problematiken som finns kring att

mäta byråkraternas prestationer är att målen för förvaltningen och yrkesrollerna ofta är präglade av motsatta riktningar, och att de mål som är tillräckligt tydliga ofta innefattar stora delar ouppnåeliga ideal. Detta skapar en komplex situation där målen är svåra att hantera och uppnå (Lipsky, 2010, s. 40). Lipsky menar att en bidragande faktor till tvetydigheten är att det finns en osäkerhet om vilka val som kommer att fungera i praktiken. Detta gör att det ofta råder en rask takt på nya lösningar, vilket gör att det blir svårare för något framgångsrikt att få fotfäste (Lipsky, 2010, s. 41). Att mäta prestationsmått är alltså enligt Lipsky väldigt svårt eftersom vad som anses vara en bra närbyråkrat ofta är en politiskt laddad åsikt.

Vidare är det svårt att mäta prestationerna på grund av yrkesrollernas komplicerade struktur. Det beror exempelvis på att det ligger sociala förväntningar på vad tjänstemännen bör göra i sitt arbete. Exempelvis vill vissa föräldrar att skolan deras barn går i ska vara orienterade mot prestationer, medan andra vill att skolan ska fokusera på att utveckla förmågor (Lipsky, 2010, s. 46). Det råder alltså en ingrodd brist på tydlighet i vad som förväntas av yrkesrollen, och detta har i sin tur visat sig försämra personlig handling och minska effektiviteten hos arbetarna på förvaltningarna. Detta gör det även svårt för byråkraternas chefer att mäta prestationerna, eftersom resultatet av arbetet finns i överlämning av tjänster från byråkraten till klienterna (Lipsky, 2010, s. 48-9).

I avseendet av detta begrepp kommer vi alltså att studera hur otydliga riktlinjer och målsättningar påverkar lärarnas arbete, samt hur deras arbete bedöms utifrån de riktlinjer som finns.

3. Metod och material

3.1 Beskrivning av metod

Forskningen i vårt valda område är spridd och något begränsad. Metoden som har valts till denna uppsats är av denna anledning en litteraturöversikt (literature review). Booth m.fl. (2012) menar att denna metod har som syfte att se till den befintliga forskningen inom ett specifikt och avgränsat område för att sammanfatta och utvärdera den kunskap som har hittats. Metoden studerar en rad olika element, bland annat bredden och djupet av den aktuella forskningen, vilka eventuella luckor i kunskapen som bör fyllas av kommande forskningsarbeten. En litteraturöversikt kan även enligt Booth visa på huruvida resultaten från olika studier är konsekventa med varandra, och motsatt hur stor skillnaden är mellan olika arbetens resultat (Booth et al., 2012, s. 1-3).

Risker som finns med att göra en litteraturöversikt är enligt Booth m.fl. att å ena sidan att arbetet studerar enbart ett för litet urval av källor för att studien ska kunna visa på en representativitet, och å andra sidan att studien blir för bred och att den översiktliga blicken riskerar att dölja viktiga detaljer. För att försöka hitta en bra position mellan dessa risker bör forskare anamma ett systematiskt tillvägagångssätt. Detta menar Booth syns i bland annat en utförlig metodbeskrivning där metoden blir så tydlig som möjlig samt en utarbetad forskningsstrategi (Booth et al., 2012, s. 23). Detta gör att forskaren gör läsarna medvetna om vilka val som görs, och varför.

Valet av metod motiveras med den tidigare nämnda spridningen inom vårt valda ämne. Den forskning som finns om NPM:s påverkan på lärarnas yrkesroll är spridd och begränsad, och vi valde därför att göra en översikt av litteraturen för att kunna få en skarpare och bredare bild av vad forskningen har kommit fram till. Det har forskats mycket om NPM som förvaltningsreform, men det finns ett vidare behov av att studera hur dessa reformer har påverkat förvaltningen på mer individuella och gruppbaseade nivåer.

3.2 Strategi för materialinsamling

Enligt Booth m.fl. finns det fem steg i processen att hitta litteratur till sitt arbete: 1) bekanta sig med ämnet och hitta relevanta söktermer, 2) söka i databaser med de funna sökorden, 3) kolla i arbetens referenslistor för att finna fler källor, 4) revidera sökstrategin och konsultera experter och slutligen 5) dokumentera sökstrategi och referenser (Booth et al., 2012, s. 72).

Vi valde att inte genomföra steg 3 i översiktsprocessen, på grund av att vårt fokus låg på att undersöka vad som fanns att hitta i vår valda databas, och en inkludering av källor som artiklarna använt hade varit övermäktigt i förhållande till arbetets omfattning. I det första steget fann och bestämde vi oss för de sökord som vi ville använda oss av i kommande processteg. De termer som vi i olika kombinationer använde oss av var följande:

Sökord Svenska	Sökord Engelsk översättning
Lärare*	Teacher*
Skola*	School*
Sverige*	Sweden*
New Public Management, NPM	New Public Management, NPM
Marknadisering	Marketisation
Granskning	Audit
Administration	Administration
Utvärdering	Evaluation
Konkurrens	Competition

Vid insamling av material till denna undersökning har vi använt oss av en databas: LUBSEARCH. Denna valdes eftersom LUBSEARCH är en sammanställning av flera olika databaser, vilket gör att chansen för att hitta relevanta sökträffar genom att endast söka i LUBSEARCH är relativt stor. För att vidga sökfältet använde vi oss av så kallade avancerade sökningar i databaserna för att öka chanserna att hitta relevanta sökträffar. I dessa avancerade sökningar listade vi tre eller fyra av söktermerna åt gången, genom att använda syntax som var tillgängligt. Söktermerna användes alltså med varandra genom att söka med “and” funktionen istället för att söka på en term i taget, i enlighet med Booth m.fl. (2012, s. 28). Vi använde oss även av asterixer på söktermerna, eftersom denna funktion gör att sökningen inkluderar olika varianter av orden. Övriga val i de avancerade sökningarna inkluderade att endast söka efter “peer-reviewed” artiklar, det vill säga vetenskapliga artiklar som genomgått granskning av andra forskare. Eftersom vi har valt att göra en litteraturöversikt av forskningsläget är det inte relevant att studera källor utanför de akademiska ramarna.

Efter att sökningen var genomförd hittades 22 vetenskapliga artiklar som bedömdes vara relevanta. Artiklarna lästes igenom och efter det gjordes ett urval baserat på relevans till vår frågeställning. Relevans innebär att artiklarna diskuterar NPM, lärares situation och de effekter som NPM har haft. 11 stycken artiklar valdes bort då de inte ansågs vara relevanta. Anledningar till bortval av artiklar var exempelvis att en artikel hade fokus på skolan och utbildningspolitik på ett för generellt plan, eller att artiklarna diskuterade förändrade arbetsförhållanden som inte var kopplade till NPM. De kvarvarande 11 artiklarna bedömdes vara av relevans till undersökningen, och det är dessa 11 artiklar som är grunden för den empiriska analysen. Alla artikelförfattare förutom en är anställda på svenska universitet. Artiklarna är publicerade i olika typer av tidskrifter. Sju artiklar är publicerade i tidskrifter om utbildning, tre i tidskrifter om arbetsmarknad och offentlig förvaltning samt en i statsvetenskaplig tidskrift. Näst intill alla artiklar är av kvalitativ natur, med många enkät- och fallstudier. Vissa artiklar har kvantitativa inslag, men dessa är sällan förekommande.

3.3 Avgränsningar

Ett antal avgränsningar har valt att göras för att specificera undersökningen. Inledningsvis har vi begränsat tiden att studera till endast 2000-talet. Detta gjordes primärt för att kunna studera de förändringar som NPM bidragit med när väl reformerna hade fått fotfäste. Då reformerna introducerades ordentligt på 1990-talet ansåg vi att det var en lämplig tidsavgränsning att studera från och med år 2000 och framåt. Vidare har vi även valt att begränsa studien geografiskt till endast Sverige. Detta motiveras med att vi endast vill studera den svenska förvaltningen och reformidéernas påverkan. Att inkludera länder utöver Sverige hade därför skapat problem då uppbyggnaden av förvaltning och politik ser olika ut från land till land. Vidare har vi valt att inte inkludera lärare som undervisar på universitetet eller förskola. Denna avgränsning görs med motiveringen att deras undervisningsformer och strukturer skiljer sig från lärarna på övriga utbildningsnivåer.

4. Empirisk analys

Den empiriska analysen består av de 11 artiklar som inhämtades under materialinsamlingen. Analysen är som tidigare nämnd organiserad utifrån de fyra begrepp som den teoretiska utgångspunkten diskuterar. En del av artiklarna finns att hitta under två eller fler av rubrikerna, medan andra artiklar endast finns under en rubrik. Detta gjordes utifrån artiklarnas relevans till de olika teoretiska begreppen.

4.1 Handlingsfrihet

Lipsky menar som tidigare nämnt att handlingsfrihet berör byråkraternas möjlighet att ha kontroll över sitt arbete och hantera de oklara krav som råder (Lipsky, 2010, s. 13-15). I denna kategori återfinns fem artiklar, varav tre publicerades i utbildningspolitiska tidskrifter och två i tidskrifter om arbetsmarknad och offentlig förvaltning.

I artikeln *Lärares professionella autonomi under New Public Management-epoken* undersöker Lundström (2018) hur reformer i den offentliga förvaltningen påverkar lärares upplevelse av sitt arbete. Artikeln utgår från intervjuer med olika lärare från olika tidsperioder, och studerar hur lärarna själva har upplevt de utbildningspolitiska förändringarna på sin arbetsplats, vilket han menar inte belysts tillräckligt av forskningen. Lundström skriver att handlingsfrihet till stor del handlar om tillit till lärarna, och att tillit är en grundförutsättning för att lärarna ska vara motiverade och engagerade i sitt arbete. Med den nya tidens fokus på mål- och resultatstyrning, marknadsisering och kontroll har lärarnas autonomi minskat över tid. Detta har enligt Lundström fått konsekvenser på bland annat lärarnas handlingsfrihet, i form av att makten över deras arbete och dess utformning har hamnat på tjänstemän i högre ranker. I och med att handlingsfriheten och kontrollen över arbetspositionen minskar påverkas faktorer som långsiktig och kreativ utbildningsplanering, samt fortsatt utbildning för lärarna. Vissa lärare i Lundströms studie beskriver att reformerna har inneburit ett skifte till en mer top-down-syn inom skolorna, vilket gjort att ledningen blivit mindre lyhörda för lärarnas åsikter och uppfattningar.

Även marknadsfokuset har haft stor påverkan på lärarnas autonomi, menar Lundström. Marknadsfokuset innebär för skolorna att fokuset flyttas från att vilja förbättra elevernas utbildning till att snarare handla om att maximera antalet elever och därmed vinst, menar några av de intervjuade lärarna. Marknadslogiken är enligt Lundström något som lärare ofta

inte är benägna att vilja anamma, men den hårda påtryckningen från skolledningarna och samhället i stort gör att lärarna är så illa tvungna att bli marknadsorienterade. Det sker alltså stora förändringar som påverkar både lärare och elever, men lärarna har väldigt lite utrymme att påverka hur dessa egentligen borde se ut.

I Blomqvists och Winblads (2024) artikel *Have the Welfare Professions Lost Autonomy? A Comparative Study of Doctors and Teachers* har författarna genomfört en komparativ studie där de jämför vilka effekter NPM har haft på läkares och lärares autonomi. De kommer fram till att NPM påverkat båda yrken, men att lärare genomgått en större förändring. Deras artikel studerar professionell autonomi där de utgår från olika typer av autonomi: autonomi över arbetsorganisationen, individuell autonomi och autonomi över utvärdering av arbetet. Lärares autonomi har begränsats i alla tre kategorier varav störst minskning i de två senare. Med ökade krav på dokumentation och starkare ledning har de fått mindre att säga till om när det kommer till hur de lägger upp sin arbetstid. De upplever mer tryck utifrån när det gäller betygssättning och i takt med att utvärdering genomförd av utomstående ökar så minskar också lärares rätt att själva definiera sitt eget arbete. Sammantaget har det alltså skett en kraftig minskning i lärares professionella autonomi, enligt Blomqvist och Winblad.

Alvehus och Andersson (2018) gör i *A New Professional Landscape: Entangled Institutional Logics in Two Swedish Welfare Professions* samma jämförelse mellan läkare och lärare och grundar sin artikel i en avprofessionalisering av de båda yrkena till följd av NPM. Avprofessionaliseringen har minskat handlingsfriheten, vilket har ersatts av en starkare betoning på ledningen. Rektorernas förändrade roll har också påverkat handlingsfriheten negativt när de får ökat makt och minskade krav på pedagogisk utbildning. Samtidigt menar Alvehus och Andersson att förändringar av förvaltningen och alla reformer som implementeras får mindre effekt ju närmare det faktiska arbetet man kommer. Klassrummet verkar oförändrat och där verkar lärares handlingsfrihet bestå. Det finns alltså dubbla effekter, handlingsfriheten utanför klassrummet har minskat samtidigt som handlingsfriheten i klassrummet verkar vara oförändrad.

Artikeln *Bemyndigande eller granskning: nationella prov som styrinstrument* av Arensmeier och Lennqvist Lindén (2017) fokuserar på användningen av nationella prov för att mäta resultat och styra skolan. Deras artikel är en intervjustudie med lärare i årskurs sex till nio. De kommer fram till att proven inskränker handlingsfriheten. Proven påverkar undervisningen

och skolan på flera sätt, är de obligatoriska (vilket de inte är i alla ämnen) måste lärarna anpassa sig efter proven och lägga upp undervisningen utifrån provens upplägg, ämne och tidsåtgång. Detta gör att de inte har samma frihet i sin planering som de skulle ha utan proven. Däremot kan proven också stärka lärarnas handlingsfrihet. Arensmeier och Lennqvist Lindén skriver att uppifrån-regleringen i form av nationella prov kan fungera som stöd för lärarnas autonomi och vara underlag för betyg som ifrågasätts av föräldrar eller rektorer. Proven har alltså en tudelad effekt på lärares handlingsfrihet.

Den ökade mål- och resultatstyrningen lämnar spår i läroplanerna och skollagen menar Wahlström (2011) i *Utbildningens villkor - globalisering och lokal mångfald*. Hon förklarar att den har utvecklats till att vara mer inriktad på krav och kontroll än tidigare, där kunskapskrav och regler om hur verksamheten ska drivas får stort utrymme samtidigt som målen, som innan varit i förgrunden, tonas ner. Vidare nämner hon också att det är mål- och resultatstyrningsmodellen som infördes 1991 som till stor del påverkat kontrollen och ökat mängden av och detaljerna i lagregler, former av utvärdering och kontrollmekanismer. Wahlström för dock ingen diskussion om hur denna förändring påverkar lärarna.

4.2 Arbetsförhållanden

Som tidigare nämnt diskuterar Lipsky gällande arbetsförhållanden hur mängden resurser kan påverka byråkraternas arbetssituation (Lipsky, 2010, s 29). Artiklarna i denna kategori är sex stycken, där tre artiklar tillhör tidskrifter om offentlig förvaltning och arbetsmarknad och tre artiklar i tidskrifter om utbildning.

Blomqvist och Winblad (2024) drar en tydlig koppling mellan fler arbetsuppgifter och NPM. De menar att ökade krav på utvärdering och prestation har skapat mer administrativt arbete och likaså har kraven på tillgänglighet, mentorskap, dokumentation m.m. ökat vilket gör att de har mindre tid att själva ansvara över. Mindre tid och ökad mängd arbetsuppgifter är den förändring som Blomqvist och Winblad visar på.

Som nämnt i tidigare avsnitt beskriver Lundström (2018) att den marknadslogik som NPM bidragit med har påverkat lärarnas arbetsförhållanden. Detta tar exempelvis form i ökade krav på marknadsföring, samt att den företagskultur som i viss mån inrättat sig i skolorna gör att lärarna tvingas utföra andra uppgifter än de som ingår i tjänsten. Vissa lärare vittnar i

Lundströms intervjuer om att de exempelvis behövt utföra en del städarbete. Denna ofrivilliga omprioritering av arbetsuppgifter gör att lärarnas makt över sitt eget yrke försvinner, enligt Lundström.

Vidare arbetsförhållanden som Lundström beskriver handlar om resursbrist. Tid och resurser räcker inte till, vilket gör att lärarna inte kan förverkliga den undervisning de vill åstadkomma. Lärarna i intervjuerna uttrycker att de upplever att de inte kan utgöra ett bra arbete på grund av just detta. Lundström påpekar att detta kan bero på att reformer inom förvaltningen sällan har med sig den finansiering som krävs för att förverkliga reformen på rätt sätt, vilket leder till att det är lärarna som får ta konsekvenserna för detta.

Nationella prov är en annan del som styr lärares arbetstid betydligt enligt Arensmeier och Lennqvist Lindén (2017). Detta märks på flera sätt: de tar lång tid att rätta, de tar lång tid att genomföra och de styr undervisningstiden precis innan provet ska genomföras. Lärarna uttrycker i sina intervjuer att de önskar forma och styra sin undervisning mer och inte behöva anpassa sig lika mycket efter obligatoriska moment. Däremot lyfter de också fram positiva aspekter av proven: de innehåller bra uppgifter som kan inspirera den egna undervisningen, bekräftar både lärarens bedömning av elevens kunskaper och att de fokuserat på rätt saker i undervisningen. Så samtidigt som de är tidskrävande kan de också underlätta arbetet, menar Arensmeier och Lennqvist Lindén.

Alvehus och Andersson (2018) är inne på samma spår som de ovan och vittnar om en ökning i arbetsuppgifter som inte är kopplade till undervisningen i klassrummet. Detta är extra tydligt i privata skolor där lärare exempelvis kan få arbetsuppgifter som handlar om marknadsföring. De har också många arbetsuppgifter som måste hanteras samtidigt och deras arbete beskrivs som fragmenterat. Det finns lite tid över till reflektion eller att utvecklas i sin pedagogik.

I en komparativ enkätstudie med läkare, lärare och skolledare mellan år 1992 och 2010 undersöker Bejerot m.fl. (2015) hur arbetssituationen för välfärdsanställda har förändrats i takt med reformens intåg. Författarna menar att ett av målen med förändringarna har varit att reformera rollen som lärare och de metoder som används, men dessa förändringar har inte genomförts med hänsyn till hur det skulle påverka arbetsmiljön för de anställda. Resultatet av undersökningen visade att nästintill alla faktorer som studerats har försämrats över tid,

exempelvis möjlighet till inflytande och rimlig mängd krav på arbetet. Vidare beskriver författarna att de tak på klassernas storlek och antal specialundervisningstimmar som togs bort under reformerna på 1990-talet har ökat skolpersonalens arbetsbelastning, samtidigt som lärarnas roll och status underminerats.

Hardy m.fl. (2019) undersöker i artikeln *Teachers' work in complex times: the 'fast policy' of Swedish school reform* hur lärarnas situation har sett ut mellan 2010 års skollag och Skolkommissionens rapport som släpptes i april 2017. Huvudargumentet i artikeln är att det sedan 2010 har skett en intensifiering av lärarnas arbetsbörda på grund av de neoliberala influenserna. Artikeln diskuterar den rapport som Skolkommissionen publicerade år 2017, som visade på att det rådde brist i ansvarstagande, resurser, professionell utveckling, hantering av information, rättvisa och kvaliteten i inlärningsmiljöer. Dessa förändringar menar författarna grundar i den snabba takt som utbildningspolicy har skapats och implementerats.

4.3 Organisering

Organisering enligt Lipsky handlar om hur förvaltningens strukturer påverkar de interna målen i förvaltningarnas enheter, samt att rektorernas och lärarnas olika arbetsuppgifter och mål ibland kan vara problematiskt (Lipsky, 2010, s. 17). Artiklarna i denna kategori är sex stycken. Fyra tillhör tidskrifter om offentlig förvaltning och arbetsmarknad, och resterande två artiklar tillhör utbildningspolitiska tidskrifter.

Alvehus och Andersson (2018) diskuterar rektorernas förändrade roll, vilket i sin tur har påverkat lärarna. De förklarar att rektorerna har fått en starkare ställning och inte längre måste vara utbildade lärare vilket gör att de inte har samma kunskap om pedagogik. Det antas leda till ett ökat fokus på ledning, och gör att lärares och rektorers utgångspunkt inte är samma. Lärarnas arbete kontrolleras av en person som inte nödvändigtvis har kunskap om hur det är att arbeta som lärare. Alvehus och Andersson hänvisar till normativa studier som menar att det är önskvärt att rektorer har pedagogisk utbildning då lärare kan få stöd i pedagogiska frågor, vilket de nu inte kan få.

Samma observation har gjorts av Blomqvist och Winblad (2024) som också problematiserar rektorns förändrade roll. De tar dels upp att kravet på att vara utbildad lärare har tagits bort

och dels att rektorers utbildning har fått ett ökat fokus på ledning och management. Dessa förändringar har fått flera konsekvenser för lärare främst i form av ökade krav på exempelvis dokumentation.

En annan aspekt som Alveus och Andersson skriver om är att det har skett en stratifiering, alltså att lärare har fått en slags "professionell elit". Här syftar de på försteläraryrket från 2013, som har bidragit till att lärare tar större plats i ledningen, och lärarlicensen som infördes 2011 vilken har tydliggjort skillnaden mellan de som är utbildade lärare och inte. Detta har genomförts i ett försök att stärka läraryrket och dess status, samt för att ge tillbaka lite av makten till lärarna.

I en kritisk dokumentanalys undersöker Nilsson Lindström (2020) hur de svenska utbildningsreformerna har påverkat lärarnas professionalism. Nilsson Lindström redogör för att certifikat och kvalifikation för lärarpositioner har genomgått förändringar, då det funnits krav på både akademisk och erfarenhetsmässig certifiering men numera är certifiering baserat på endast lärarnas examen. Trots förändringarna och minskningarna är kraven för lärarnas status höga, och det i kontrast till att rektorer efter NPM-inslaget inte behöver ha en bakgrund i utbildning blir en komplicerad situation, då det är rektorerna som ska bedöma om lärarna är tillräckligt kvalificerade för positionen i fråga. Denna form av organiseringsproblem skriver författaren är förekommer inom utbildningen ibland, eftersom initiativ för lärare utvecklas av icke-lärare. Detta innebär att lärarna måste anpassa sig till suboptimala förhållanden till följd av en organisering där deras position inte värderas eller has i åtanke tillräckligt mycket.

Jarl m.fl. (2012) diskuterar också rektorers nya roll i det nya NPM-landskapet. De beskriver att NPM har betonat ett starkt ledarskap med fokus på budgethantering, förbättring av resultat och ökad konkurrens. Författarna menar att NPM:s intåg i det svenska utbildningssystemet fungerade som en katalysator för svenska rektorer att förverkliga sina professionella projekt. De menar att NPM har haft en viss positiv effekt för rektorerna, eftersom den centralisering som reformerna förespråkar har skapat en mer flexibel och mindre hierarkisk struktur för skolorna. Skolorna har alltså enligt författarna blivit mer autonoma och självstyrande organisationer tack vare NPM, och trots att reformerna kan agera som ett hot mot lärarkåren kan reformerna gynna andra anställda inom utbildning.

Inom liknande fält studerar Ahlström och Danell (2019) hur olika typer av ekonomiska incitament påverkar lärares arbete, och även hur rektorer uppfattar lärarnas reaktioner på dessa incitament. Författarna diskuterar den problematik som ofta råder vid incitament, som exempelvis löneyftet 2016, vilket är att löneyft inte ges till alla lärare utan snarare en minoritet. Samtidigt som sådana orättvisor råder är lärare enligt statliga strukturer menade att jobba i lag och lära sig av varandra. Detta incitament kan då leda till brist på tillit mellan lärare och rektorer, och även brist på motivation hos lärare som inte får något ekonomiskt bidrag. De organisatoriska problemen i detta fall grundar sig i att varje institution bygger på sina egna spelregler, och reformer likt NPM som gör att dessa individuella regler sätts ur spel kan utgöra en fara.

Som tidigare nämnt menar Hardy m.fl. (2019) att extern påverkan på utbildningen har bidragit till att lärarna fått en ökad arbetsbörda. Författarna menar att det de kallar 'fast policy', som kan definieras till tillfälliga och kortsiktiga lösningar, har ökat tempot i utbildningspolitiskt policyskapande vilket de menar inte är lämpligt i skolornas kontext. De diskuterar även farorna med att släppa in större internationella aktörer för att detaljstyra på svensk nivå. Exempelvis OECD har fått ökat inflytande över svensk policy, och detta menar författarna kan skapa fragment i systemen. Slutsatsen som författarna kommer fram till är att det alltid bör finnas en försiktighet kring utbildningsreformer och hur dessa påverkar lärarna på ett bredare plan. De menar att om en sådan försiktighet anammats på ett bättre sätt hade situationen inte varit så illa som den har blivit. Artikeln visar alltså på vad som har hänt då organiseringen av det svenska utbildningssystemet har tillåtit externa influenser påverka utbildningsförvaltningen.

4.4 Prestationsmått

I avseendet prestationsmått menar Lipsky att de otydliga riktlinjer som berör gräsrotsbyråkraterna skapar en förvirrad arbetssituation och ett för cheferna svårbedömt arbete (Lipsky, 2010, s. 40; 48-9). I detta avsnitt diskuteras fyra artiklar, varav tre publicerats i utbildningspolitiska tidskrifter och en i tidskrifter om offentlig förvaltning.

Likt tidigare avsnitt diskuterar Lundström (2018) hur otydliga riktlinjer har påverkat lärarnas yrkesposition. Han beskriver att positionen som lärare kan liknas med ett kontrakt mellan samhället och lärarna, där samhället litar på lärarna att utöva sitt yrke, mot att arbetet görs

med hög kvalitet och med klienternas - elevernas - bästa. Detta kontrakt menar Lundström har sårats genom de senaste förändringarna. Bland annat har marknadsiseringen och pressen att göra kunderna nöjda lett till en betygsinflation, och med det blir betyg ett medel för konkurrens. En av de mest framträdande dikotomierna som lärarna tvingas hantera handlar om kravet på enkel data för att kunderna ska kunna göra sina val, samtidigt som mål- och resultatstyrningen kräver utförliga och precisa data. Detta menar lärarna i Lundströms undersökning är en svår situation att hantera, speciellt i kombination med den stora pressen på att allt de gör ska kontrolleras och redovisas. De ökade kraven på dokumentation har lett till en ökad arbetsbelastning och även frustration, eftersom det blir svårt för lärarna att veta hur de ska göra sina prioriteringar samtidigt som möjligheterna för egen värdering minskar.

Lundström påpekar vidare att detta har inte bara påverkat lärarna, utan även rektorerna har påverkats av de nya reformerna. Det är nämligen rektorerna som är ansvariga för att dessa utförliga kvalitetskontroller utförs och dokumenteras, vilket ökar även deras arbetsbelastning. Sammantaget menar Lundström att det finns en förväntning på lärarna att vara effektiva leverantörer av professionell och testad ämneskunskap, men att dessa nya förhållanden orsakar stress och minskar motivationen. Detta gör läraryrket både svårhanterligt och svårbedömt.

Lundgren m.fl. (2013) förklarar att decentralisering gör att det på en central nivå sätts fler mål och arbetas mer med resultatuppfyllnad, vilket ökar byråkratiseringen. Att utvärdera offentlig sektor görs ofta med två varianter: fokusera på enskilda individers resultat genom test och prestationer som med hjälp av nationella prov. Det kan också göras genom att till exempel granska handlingsplaner via skolinspektion. Målen för skolan är ofta vaga och då är det enklast att utvärdera genom att utvärdera skolsystemet genom inspektion.

Blomqvist och Winblad (2024) vittnar om en ökning av utvärdering och granskning av skolan. Numera sker utvärderingen av externa aktörer, både nationella och internationella organisationer eller myndigheter. Det görs med kvantitativa metoder som att mäta elevers betyg och prestationer. Från att innan handla om att nå värden som demokrati och socialisering av eleverna till att nu endast handla om resultat som är kvantifierbara. Detta skifte drivs av politiker, och lärarna håller inte med om att det är en bra förändring. Lärarnas värde definieras nu av till vilken grad de kan leverera elevresultat, vilket inte upplevs vara en rättvis bedömning.

På samma spår om resultatmätning skriver Arensmeier och Lennqvist Lindén (2017) vidare om nationella proven och förklarar att läs- och skrivförmåga är avgörande för att klara provet bra, vilket blir problematiskt för en del elever. Därför är inte proven ett så bra mått på elevers prestationer som man kan tro. Det finns dessutom en önskan från lärare att styrningen ska vara mer tillitsgrundad och bemyndigande eftersom proven och övrig resultatmätning kan uppfattas som att staten inte har tilltro till lärarnas kompetens. Om man ska tolka införandet av nationella prov och ökningen av antalet provtillfällen så är det fokus på resultat och utfall i granskningen av skolan.

Arensmeier och Lennqvist Lindén (2017) lyfter också fram något positivt med nationella proven, nämligen att de konkretiserar de annars svårbegripliga styrdokumenterna som lärarna ska anpassa sig efter, till exempel genom att proven inkluderar bedömningsanvisningar. Det gör det lättare att tolka styrdokumenterna och applicera dem direkt i arbetet.

5. Slutsats och diskussion

Vi kommer inledningsvis att koppla den empiriska analysen till det teoretiska ramverket för att besvara den första frågeställningen: *Vad säger forskningslitteraturen om hur lärare har påverkats av New Public Management som styrningsreform?* Sedan kommer vi redogöra för kunskapsluckor och framtida forskning för att besvara den andra frågeställningen: *Vilka kunskapsluckor finns att hitta i forskningslitteraturen?*

5.1 Slutsats och teoretisk anknytning

Utifrån den ovan gjorda genomgången av litteraturen rörande effekter av styrningsreformen NPM på lärare går det att konstatera att forskningen inom området är befintlig men spridd. Litteraturgenomgången visar att det har blivit stora effekter på lärarnas arbetssituation. Majoriteten av författarna är överens om att situationen har förvärrats, och att reformerna som medfört en ökad konkurrensättning, ett större marknadsfokus och en förändrad organisering av förvaltningen medfört negativa konsekvenser för lärarna. Den ökade kontrollen, administrativa arbetet och bristande tilliten är i litteraturen vanligt förekommande effekter som alla anses vara icke-konstruktiva förändringar. Dock finns det artiklar som viker sig från det allmänna synsättet. Exempelvis menar Jarl m.fl. att reformerna inte endast varit negativa för utbildningspersonalen, och att de faktiskt har hjälpt rektorer förverkliga sina professionella effekter. Denna synpunkt står ut i mängden då resterande artiklar diskuterar få positiva effekter på lärarna eller det svenska utbildningssystemet. Utöver detta råder konsensus om det mesta som diskuteras i artiklarna, trots att det formuleras olika och vilka faktorer som står i fokus varierar.

I frågan om handlingsfriheten visar litteraturgenomgången att lärarnas autonoma utrymme har minskat till följd av reformernas krav på kontroll och utvärdering. På grund av den starka övervakningen och nya riktlinjer finner lärare i många fall att de inte längre kan bedriva undervisning på det sätt som de hade önskat. Ett konkret exempel är, som Arensmeier och Lennquist Lindén tar upp, hur mycket de nationella proven styr undervisningen. Samtidigt finns det tankar om att handlingsfriheten i klassrummet fortfarande består, men den sammanlagda bilden är att lärarnas handlingsfrihet har minskat till följd av NPM.

Eftersom Lipsky lägger stor vikt vid gräsrotsbyråkraters handlingsfrihet, att det är nödvändigt för att de ska kunna genomföra sitt arbete (Lipsky, 2010, s. 14-16), är det oroväckande att

litteraturen är överens om en minskning av deras handlingsutrymme. Däremot är det positivt att mycket av litteraturen diskuterar just handlingsutrymmet eftersom lärarna (i rollen som gräsrotsbyråkrater) är beroende av sin autonomi. För att tolka minskningen av handlingsutrymmet är det större fokus på opartiskhet och regelföljande inom förvaltningen vilket leder till att värden som gynnar handlingsfrihet, flexibilitet och medkänsla, inte får ta samma plats (Lipsky, 2010, s. 14-16).

Gällande arbetsförhållanden tar resursbrist upp en större del av litteraturen, och den resurs som lärare saknar mest är tid. Många lärare vittnar om mindre tid för faktisk undervisning och med eleverna, och att detta beror delvis på det ökade fokuset på måluppfyllnad och förverkligandet av målen. Delvis grundar sig resursbristen i att de förändringar som NPM bidragit med inte har förändrat arbetspositionerna till det bättre utan endast ökat på lärarnas arbetsbelastning. Sammantaget råder alltså försämrade arbetsförhållanden på grund av den ökade arbetsbördan men samma mängd tid att utföra uppgifterna.

Litteraturen fokuserar inte till lika stor del på resursbrist i form av information som Lipsky gör. Litteraturen har istället ett större fokus på vilka typer av nya arbetsuppgifter som lärarna har tilldelats, och diskuterar inte om detta är en direkt konsekvens av resursbrist. Dock finns det starka återkopplingar att göra gällande nedprioriteringen av tid med elever och för undervisning. Likt Lipsky menar även artiklarna att de neoliberala influenser som präglat läraryrket de senaste decennierna har bidragit till att undervisningen blivit nedprioriterad till fördel för marknadsföring och andra arbetsuppgifter, eftersom tidsresursen blivit begränsad i förhållande till arbetet som lärarna förväntas utföra (Lipsky, 2010, s. 30).

För att koppla litteraturen till organisering diskuterar flera artiklar rektorernas förändrade roll och hur det har påverkat lärarna. De är överens om att det är problematiskt att kravet på lärarutbildning tagits bort och att det finns ett ökat fokus på ledning. Det finns positiva aspekter som lyfts fram, att skolorna blivit mer autonoma när rektorerna fått mer makt, men överlag är bilden av rektorernas förändring negativ i litteraturen. Försök att öka lärarnas status via lönelöftet, förstelärrarreformen och införandet av lärarlicens upplevs ha haft tveksam effekt och det är något oklart om de lyckats med vad de var ämnade för. Texterna lyfter också att organiseringen tillåter mycket externa influenser vilket gör att reformidéerna enklare får fäste i förvaltningen.

Lipskys diskussion om organisering handlar till stor del om hur relationen mellan gräsrotsbyråkrater och deras chefer ser ut, samt hur målbilden för deras respektive yrkesroll skiljer sig (Lipsky, 2010, s. 16-19). Eftersom skillnaden mellan lärare och rektorer har ökat, samt att rektorer har fått andra arbetsuppgifter, gör det att deras mål skiljer sig ännu mer än tidigare. Detta kan tänkas skapa svårigheter vid styrningen av organisationen. Dock är det inget som litteraturen diskuterar närmare. Texterna om rektorer fokuserar mer på deras arbetsuppgifter och roll har förändrats och inte på om skolan blir svårstyrd.

Slutligen visar litteraturen att problematiken kring prestationsmått oftast tar sin form i utvärdering. Näst intill alla artiklar under rubriken prestationsmått diskuterar att NPM har bidragit till höga krav på utvärdering, men att denna utvärdering är svår genomförd i praktiken. Exempelvis menar vissa lärare att det inte går att göra en rättvis bedömning, eftersom deras prestation ofta bedöms utifrån elevernas resultat samtidigt som de ofrivilligt har behövt hantera nya arbetsuppgifter. Det blir med andra ord en jobbig situation för rektorerna som ska bedöma, och för lärarna som inte kan bli bedömda på ett effektivt sätt.

Litteraturen har ett mer praktiskt fokus jämfört med Lipsky. Lipsky fokuserar något mer på otydliga målsättningar, medan litteraturen mer går in på hur de nya arbetsuppgifterna som NPM har medfört gjort att arbetet som lärarna gör blir svårbedömt samtidigt som kraven på bedömning är högre. Dock finns det en tydlig teoretisk anknytning i den svåra position som lärarna befinner sig då de blir dragna åt många olika håll samtidigt vilket gör det svårt för dem att utföra sitt arbete, precis som Lipsky skriver om (Lipsky, 2010, s. 48-9).

5.2 Kunskapsluckor och framtida forskning

En stor kunskapslucka i litteraturen är effekterna av NPM i själva klassrummet. Alvehus och Andersson nämner att lärares handlingsfrihet i klassrummet verkar bestå men att det inte har gjorts tillräcklig forskning på området. Vi upplever samma sak i vår genomgång av litteraturen. Fokus ligger på arbetet utanför klassrummet med läraren som huvudperson och inga artiklar undersöker hur NPM och lärares förändrade arbetssituation har påverkat eleverna. Eftersom NPM gett upphov till ökat resultatfokus och utvärdering av elevresultat, vilket nämns av majoriteten av författarna, är det ytterst relevant att studera effekterna i klassrummet.

Vidare finns det även luckor i forskningen rörande om och i så fall hur lärarnas upplevelser av reformidéerna påverkar den utbildningspolitiska kontexten. Det hade varit intressant att läsa om huruvida lärarnas förändrade position har påverkat den svenska utbildningspolitiken. Är sambandet endast ena vägen, politiken påverkar lärare, eller finns det aspekter där lärarna har en faktisk möjlighet att påverka hur politiken utformas? Om forskning bedrivs om hur reformidéerna tar sig uttryck i klassrummen finns det också möjlighet att studera om detta har konsekvenser på kvaliteten av elevernas utbildning.

Framtida forskning inom ämnet bör delvis fördjupa det som redan har forskats om, och även vidga forskningsfältet. Forskningen som finns är som tidigare diskuterats något smal, och en fördjupning av det som redan finns hade säkerligen kunnat bidra till vår förståelse av situationen. Som tidigare nämnt finns det luckor i forskningen rörande bland annat hur denna förändrade lärarroll tar sig uttryck i klassrummen, och hur detta påverkar kvaliteten på utbildningen. Forskning om detta skulle kunna gynna kunskapsbildningen om vårt valda ämne. Rent metodologiskt finns det brist på studier som inte är av kvalitativ natur. Som nämnt i metodavsnittet är alla artiklar vi har undersökt kvalitativa, och framtida forskning skulle gynnas av att studera ämnet ur ett kvantitativt synsätt. Vidare finns det även möjlighet att genomföra jämförande studier av lärares situation mellan olika tidsperioder. Dessa studier kan vara svårgenomförda och potentiellt intetsägande med tanke på att samhället i stort kan ha påverkat situationen mer än förvaltningsreformer, men det hade trots detta varit intressant om det finns likheter och skillnader mellan vilka svårigheter och problem som lärarna ställs inför.

6. Källförteckning

Källor till litteraturöversikt

Ahlström, B. - Danell, M. (2019) 'Rolling the Dice in a Game of Trust: Organizational Effects on Trust, Efficacy and Motivation When Using Economic Incentives as a Driving Force for Development in Swedish Schools', *Nordic Journal of Studies in Educational Policy*, 5(3), s. 139–148.

Alvehus, J. - Andersson, T. (2018). A New Professional Landscape: Entangled Institutional Logics in Two Swedish Welfare Professions. *Nordic Journal of Working Life Studies*, 8(3), s. 91–109.

Arensmeier, C. - Lennqvist Lindén, A.-S. (2017). Bemyndigande eller granskning: nationella prov som styrinstrument. *Utbildning & Demokrati*, 26(2), s. 49–74.

Bejerot, E. - Forsberg Kankkunen, T. - Hasselbladh, H. (2018) 'Två decennier av new public management: arbetsmiljön i skola och sjukvård', *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, 21(3), s. 23–41.

Blomqvist, P. - Winblad, U. (2024). Have the Welfare Professions Lost Autonomy? A Comparative Study of Doctors and Teachers. *Journal of Social Policy*, 53(1): s. 64–85.

Hardy, I. - Rönnerman, K. - Beach, D. (2019) 'Teachers' Work in Complex Times: The "Fast Policy" of Swedish School Reform', *Oxford Review of Education*, 45(3), s. 350–366.

Jarl, M. - Fredriksson, A. - Persson, S. (2012) 'New Public Management in Public Education: A Catalyst for the Professionalization of Swedish School Principals', *Public Administration*, 90(2), s. 429–444.

Lundgren, M. - von Schantz Lundgren, I. - Nyttell, U. (2013). Do inspections of schools influence head teachers' leadership? *Educational Leaders as Change Agents*, s. 99–110.

Lundström, U. (2018) 'Lärares professionella autonomi under New Public Management-epoken', *Utbildning & Demokrati*, 27(1), s. 33–59.

Nilsson-Lindström, M. (2020) 'Swedish School Reforms and Teacher Professionalism', *Professions and Professionalism*, 10(3), s. 38–78.

Wahlström, N. (2011). Utbildningens villkor: globalisering och lokal mångfald. *Utbildning & Demokrati*, 20(3), s. 29–49.

Övriga källor

Booth, A. - Papaioannou, D. - Sutton, A. (2012) *Systematic approaches to a successful literature review*. London: Sage

Ehn, P och Sundström, G "Förvaltningspolitik i förändring". I Ehn, P & Sundström, G (red), 2020. *Statlig förvaltningspolitik för 2020-talet – en forskningsantologi*. Stockholm: Statskontoret. Kap 1

Hood, C. (1991), A Public Management For All Seasons?. *Public Administration*, 69: s. 3-19.

Lipsky, M. (2010) *Street level bureaucracy - Dilemmas of the individual in public services*. Russell Sage Foundation: New York

Nyhlén, J. (2013) "Kommunen och skolmarknaden - strategier och förhållningssätt". I Rönnberg, L. - Strandberg, U. - Wihlborg, E. - Winblad, U., *När förvaltning blir business*. Linköping: Linköping University Electronic Press. Kap 9

Rönnberg, L (2013). 'Skolans marknadsanpassning - kontroll som frälsare eller förgörare?' I Rönnberg, L. - Strandberg, U. - Wihlborg, E. - Winblad, U., *När förvaltning blir business*. Linköping: Linköping University Electronic Press. Kap 8

Sundström, G. (2019) "Granskningspolitikens huvudlinjer". I Jacobsson, B. - Pierre, J. - Sundström, G. *Granskningsamhället*. Lund: Studentlitteratur. Kap 2