

MARKNADEN OCH LÄRARNA

Hur organiseringen av skolan påverkar
lärares offentliga tjänstemannaskap

Anders Fredriksson



GÖTEBORGS UNIVERSITET

Marknaden och lärarna

Hur organiseringen av skolan påverkar lärares offentliga tjänstemannaskap

Anders Fredriksson



GÖTEBORGS UNIVERSITET

Filosofie doktorsexamen i samhällsvetenskap med utbildningsvetenskaplig inriktning

Distribution:
Anders Fredriksson
Statsvetenskapliga institutionen
Göteborgs universitet
Box 711
405 30 Göteborg
E-post: Anders.Fredriksson@pol.gu.se

Marknaden och lärarna. Hur organiseringen av skolan påverkar lärares offentliga tjänstemannaskap
Anders Fredriksson
ISBN-nr: 978-91-89246-48-5
ISSN-nr: 0346-5942
<http://hdl.handle.net/2077/23913>

© Anders Fredriksson, 2010

Omslag: Johan Söderström
Print: Geson Hylte Tryck, Göteborg 2010.

Avhandlingen ingår som nummer 123 i serien Göteborg Studies in Politics, redaktör Bo Rothstein, vid statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet.

Avhandlingen har genomförts inom ramarna för forskarskolan i utbildningsvetenskap vid Centrum för utbildningsvetenskap och lärarforskning (CUL), Göteborgs universitet.

Doktorsavhandling nr 5.

CUL inrättades år 2004 och har som uppgift är att främja och stödja forskning och forskarutbildning med anknytning till läraryrket och lärarutbildningen. Forskarskolan är fakultetsövergripande och bedrivs i samarbete mellan de fakulteter som medverkar i lärarutbildningen vid Göteborgs universitet samt i samarbete med kommuner, skolhuvudmän och högskolor.

Innehåll

Förord	11
1. Lärares offentliga tjänstemannaskap	15
Systemskiftet	18
Kommunala skolmarknader och vinstdrivande friskolor	25
Avhandlingens disposition	31
2. Perspektiv på skola och lärare	33
Styrning genom organisering	33
Ett nyinstitutionellt perspektiv på skolan	36
Lärare som närbyråkrater	45
Komplexa förväntningar	48
3. Gymnasieskolan	55
Den övergripande organiseringen	56
Marknadsorganisering på kommunal nivå	60
Marknadsorganisering på lokal nivå	70
4. Att studera lärares arbete	77
Kommunerna och skolorna i studien	78
Kvalitativa och kvantitativa metoder	81
Tre delstudier	86
5. Organiseringen etablerar fyra förhållningssätt	89
Dimensioner i attityder	90
Dimensioner i beteenden	98
6. Handlingsutrymmet i klassrummet	117
Den byråkratiska styrningens lösa tyglar	119
En haltande professionell styrning	122
Marknaden reser nya förväntningar	129
Närheten till brukarna	135
Organisering och autonomi	141

7. Marknadsorganisering och myndighetsutövning	147
Effekterna på förhållningssätten.....	153
Följderna av kommunal och lokal marknadsanpassning	169
8. Slutsatser: gymnasielärare är styrbara	179
Lärares position i skolan omdefinieras	185
Sämre kunskaper – demokratiseringens pris?	193
Lärares gemensamma yrkesprojekt påverkas	196
Appendix A: Intervjuguiden	203
Appendix B: Lärarenkäten	205
Appendix C: Multitrait-multimethod	221
Appendix D: Regressionsanalysen	231
Referenser	237
English Summary.....	247

Figurer och tabeller

Figur 2.1 Lärares fyra förhållningssätt i rollen som offentliga tjänstemän	48
Tabell 3.1 De tio största privata utbildningsanordnarna inom gymnasieskolan.	63
Figur 3.1 Andel elever i fristående gymnasieskolor folkbokförda i kommunen. 1992–2009.	69
Figur 4.1 Huvudprinciper för urvalet av kommuner och skolor.	77
Figur 4.2 Lärarna i intervjustudien	82
Tabell 5.1 Attitydindikatorernas korrelation med de fyra förhållningssätten (Multitrait-multimethod).....	92
Tabell 5.2 Indikatorer på lärares attityder i rollen som offentliga tjänstemän. Deskriptiv statistik och balansmått.	95
Tabell 5.3 Beteendeindikatorernas korrelation med de fyra förhållningssätten (Multitrait-multimethod).....	99
Tabell 5.4 Indikatorer på lärares beteenden i rollen som offentliga tjänstemän. Deskriptiv statistik och balansmått.	103
Tabell 5.5 Beteendeindikatorernas korrelation med de sex praxissituationerna.	108
Figur 6.1 Resultatet från analysen av samtalsintervjuerna.....	143
Tabell 7.1 Indexen som mäter lärares förhållningssätt i rollen som offentliga tjänstemän. Deskriptiv statistik.....	149
Tabell 7.2 Korrelationer mellan indexen. Pearsons r.....	149
Tabell 7.3 Marknadsorganisering. Fördelning i procent.....	150
Tabell 7.4 Kontrollvariabler. Deskriptiv statistik.	153

Tabell 7.5 Sambandet mellan marknadsorganisering och det byråkratiska förhållningssättet (ostandardiserade regressionskoefficienter).	154
Figur 7.1. Byråkratiskt beteende. Medelvärden (skala 0–100).	155
Tabell 7.6 Sambandet mellan marknadsorganisering och det professionella förhållningssättet (ostandardiserade regressionskoefficienter).	158
Figur 7.2. Professionella attityder. Medelvärden (skala 0–100).	159
Figur 7.3. Professionella beteende. Medelvärden (skala 0–100).	160
Tabell 7.7 Sambandet mellan marknadsorganisering och det marknadsorienterade förhållningssättet (ostandardiserade regressionskoefficienter).	162
Figur 7.4. Marknadsorienterade attityder. Medelvärden (skala 0–100).	163
Figur 7.5. Marknadsorienterat beteende. Medelvärden (skala 0–100).	163
Tabell 7.8 Sambandet mellan marknadsorganisering och det brukarorienterade förhållningssättet (ostandardiserade regressionskoefficienter).	166
Figur 7.6. Brukarorienterade attityder. Medelvärden (skala 0-100).	167
Figur 7.7. Brukarorienterat beteende. Medelvärden (skala 0–100).	168
Figur 8.1 Schematisk sammanfattning av avhandlingens huvudsakliga resultat	180
Figur 8.2 Andel elever i procent i årskurs 7–9 och gymnasieskolan som anser sig kunna vara med och bestämma väldigt mycket eller ganska mycket, 1993–2009.	189

Förord

Tankarna som ligger till grund för denna bok väcktes under den tidiga våren 2005. Jag gjorde då min avslutande praktik (som det hette) på lärarutbildningen. På skolan som jag praktiserade var lärarna djupt engagerade i en diskussion kring vad lärare, i all den komplexitet som yrket rymmer, bör göra – och inte göra – i skolan. Flera frågor var i luften: Vad är enligt styrdokumenterna rätt ämnesinnehåll i olika kurser? Vilka pedagogiska metoder ligger i linje med läroplanen? Hur ska bedömning och betygsättning utföras?

Som samhällskunskapslärarstudent, med intresse för de politiska aspekterna av skolan och samhället, väckte samtalen mitt engagemang. Kort sagt, jag blev väldigt intresserad av lärares arbete i rollen som offentliga tjänstemän. När *Centrum för utbildningsvetenskap och lärarforskning* vid Göteborgs universitet, och dess forskarskola i utbildningsvetenskap utannonserade doktorandtjänster, såg jag en möjlighet att få arbeta vidare med dessa frågor. I september 2005 började jag på forskarutbildningen. Detta blev början på ett intressant men också utmanande forskningsarbete. Den här avhandlingen utgör ett viktigt resultat av detta arbete.

Det finns ett antal personer och sammanhang som bidragit till projektet och som jag innerligt vill tacka. Först och främst vill jag tacka alla de lärare som tagit sig tid att låta sig intervjuas och bevara enkäter. Utan er hade avhandlingen inte kunnat fullgöras.

Jon Pierre som min handledare, och Maria Jarl som min biträdande handledare, har generöst delat med sig av sin kunskap och stadigt lotsat mig genom avhandlingsskrivandet. Under handledningarna har ni skapat ett klimat där jag känt att det varit möjligt att fritt pröva tankar och jag har alltid fått kloka synpunkter på mina idéer. Ett sådant klimat har även präglat arbetet i forskningsprogrammet *Värdekonflikter i skolan – styrning demokrati och etnicitet*, som letts av Jon och där, utöver Maria och jag, även Hanna Kjellgren och Fredrik Sjögren ingått. Tillsammans har ni under dessa år fungerat som min vetenskapliga familj.

Bo Rothstein och Sverker Lindblad har läst avhandlingsmanuset i sin helhet och bidragit med viktiga synpunkter i projektets slutskede. Även Marcia Grimes och Staffan Kumlin har bistått med värdefulla kommentarer på texten. Tidigare har Rune Romhed läst stora delar av texten och levererat klarsynt kritik. Genom att frikostigt dela med sig av sina kunskaper i statistiska analysmetoder har Jan-Eric Gustafsson varit till stor hjälp i mitt arbete. En rad andra personer har vid seminarier, konferenser och andra sammanhang kommenterat på utkast till avhandlingen och därmed gett viktiga bidrag till arbetet. Tack till er alla!

Statsvetenskapliga institutionen vill jag kollektivt tacka, för att ni, trots att jag ju inte är statsvetare, på ett alldeles utomordentligt sätt tog emot och integrerade mig i arbetet. Deltagarna i forskarskolan i utbildningsvetenskap vill jag också framhålla. Tillsammans delar vi, med våra olika utgångspunkter och forskningsprojekt, ett genuint intresse för skola och utbildning. Jag hoppas att vårt forskningsresultat och de kompetenser som vi utvecklar ska lämna avtryck i både den inom- och utomvetenskapliga debatten kring skola och utbildning.

Till Klas Andersson, Frida Boräng, Sofie Cedstrand och Adam Shehata vill jag rikta ett särskilt tack. Vi anlände samtidigt till denna värld som kallas forskarutbildning. Att alltid kunna bolla tankar kring avhandlingen, men också om livet i största allmänhet med er, uppskattar jag enormt.

Med hjälp av stöd från Vetenskapsrådet kunde jag 2007 medverka i ICPSR:s sommarskola vid University of Michigan. Hösten 2008 tillbringade jag vid det *Nationale Forskningscenter for Velfærd*. Tack vare Søren Winter och hans kreativa kollegor blev det en lärorik forskningsvistelse i Köpenhamn. Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap och Wilhelm och Martina Lundgrens Vetenskapsfond 1 bistod med de ekonomiska medel som gjorde besöket möjligt.

Avhandlingsprojektet har också tacksamt mottagit ekonomiskt stöd från Ejnar Lindhs kommunalvetenskapliga stiftelse, Kungl. Vetenskaps- och Vitterhets-Samhället i Göteborg samt Helge Ax:son Johnsons stiftelse. Även forskningsprogrammet Värdekonflikter i skolan – styrning demokrati och etnicitet samt *Centrum för utbildningsvetenskap och lärarforskning* har lämnat betydelsefulla ekonomiska bidrag.

Jag vill tacka min familj och vänner som med stort intresse följt mitt arbete under åren. Ni har alla en förmåga att på olika sätt stötta mig och har bidragit mer till denna bok än vad ni kan ana. Ingen nämnd, ingen glömd! Och avslutningsvis, till dig David: nu är avhandlingen färdig och en ny tid kan börja för oss!

1

Lärares offentliga tjänstemannaskap

Bland politiker och samhällsdebattörer finns idag en stark tilltro till möjligheten att styra lärares arbete genom centralt fattade politiska beslut. Nu står skolan inför omfattande utbildningspolitiska reformer: En ny gymnasieskola, ett nytt betygssystem och nya ämnesplaner är några förändringar som ska genomföras under de närmaste åren (Jarl & Rönnerberg 2010). Men går det att styra lärare genom att organisera skolan på ett visst sätt?

I den tidigare litteraturen finns två helt olika synsätt vad gäller politikens möjligheter att påverka lärares arbete i skolan (se Lindensjö & Lundgren 2000, s. 131). Det finns en forskningsinriktning som framhåller att skolans verksamhet och lärares arbete i hög grad styrs av politiken (Dahllöf 1971; Lundgren 1972; se även Broady 1999). Enligt detta synsätt utgör den politiska styrningen och organiseringen av skolan en slags ramfaktorer som kringskar lärares handlingsutrymme och definierar vad lärare kan göra och inte kan göra i klassrummet. Men det finns också en rad tidigare studier som istället pekar på att lärare är svåra att styra, närmast immuna mot organisatoriska förändringar och uppifrånstyrning (se t.ex. Weick 1976; Meyer & Rowan 1977; Lipsky 1980; Rothstein 1986; Sannerstedt 1988). Skolan betraktas i denna litteratur som ett svårhanterligt politikområde och det påpekas att skolpolitiker ofta misslyckas med sina föresatser:

I diskussionen om den svenska skolan finns ett tema som ständigt återkommer: det har inte blivit som man tänkt sig. De avsikter som kan utläsas i statsmakternas beslut har inte förverkligats. Skolreformerna har inte gett de resultat man hoppats på (Sannerstedt 1992, s. 275).

I denna avhandling studeras *lärares arbete i rollen som offentliga tjänstemän*. Utgångspunkten är att skolan genomgått omfattande styrningsförändringar under 1990-talet. Genom införandet av marknadsmodellen och brukarmo-

dellen möter lärare delvis nya förväntningar i rollen som offentliga tjänstemän. Det råder samtidigt stora variationer mellan kommuner och mellan skolor i fråga om organisering. Det överordnade syftet med avhandlingen är att undersöka om, och i så fall på vilket sätt, den nuvarande organiseringen av skolan påverkar lärares myndighetsutövning. Utifrån dels ett nyinstitutionellt perspektiv, dels teorin om närbyråkrater, riktas ljuset mot två aspekter av gymnasieskolans organisering. För det första studeras hur den övergripande organiseringen av gymnasieskolan – som staten lägger fast – påverkar gymnasielärares myndighetsutövning. För det andra studeras hur graden av marknadsorganisering på kommunal respektive lokal nivå inverkar på gymnasielärares myndighetsutövning.

Avhandlingen bygger på intervjuer och enkäter med lärare i kommuner och skolor med olika grad av marknadsorganisering. Fem traditionella kommuner och tre marknadslika kommuner ingår i studien. Inom dessa kommuner ingår lärare från åtta kommunala skolor och 19 vinstdrivande friskolor. Totalt har omkring 670 gymnasielärare deltagit.

Den tidigare litteraturens bild av politikens möjligheter att styra lärare nyanseras av avhandlingens resultat. Genom att visa att organiseringen av skolan har betydelse för hur lärare resonerar och agerar i rollen som offentliga tjänstemän utmanas föreställningen att lärare är ostyrbara. Resultatet visar att den övergripande organiseringen av gymnasieskolan formar lärares myndighetsutövning genom att framkalla fyra olika förhållningssätt bland lärare i rollen som offentliga tjänstemän: ett byråkratiskt, ett professionellt, ett marknadsorienterat och ett brukarorienterat. Studien visar också att graden av marknadsorganisering i den kommun respektive skola som lärarna arbetar i, spelar viss roll för i vilken utsträckning lärare antar dessa fyra förhållningssätt.

Men avhandlingen visar också att lärare har ett handlingsutrymme i utövandet av sina myndighetsuppgifter. Samtidigt som lärare anpassar sig till de olika förväntningar som organiseringen föreskriver framkommer också att lärare gör motstånd mot dessa förväntningar. Slutsatsen är att lärare vare sig är politiskt ostyrbara eller några politiska marionetter.

Sammantaget lämnar avhandlingen tre huvudsakliga bidrag till den utbildningsvetenskapliga forskningen. För det första, genom att skapa en syntes mellan den institutionella ansatsen och teorin om närbyråkrater utvecklas ett teoretiskt perspektiv som kan medverka till att ytterligare klargöra hur den politiska styrningen och organiseringen av skolan får konsekvenser för lärares arbete i rollen som offentliga tjänstemän. För det andra, genom att empiriskt studera hur skolans organisering påverkar lärares myndighetsutövning medverkar avhandlingen till att utveckla kunskapen om hur beslut fattade på

skolpolitikens formuleringsarena får konsekvenser för lärares sätt att resonera och agera på skolpolitikens realiseringsarena. Det gäller särskilt konsekvenserna av de senaste årens marknadsanpassning. Det tredje bidraget är metodologiskt. Genom att kombinera kvalitativa och kvantitativa metoder utvecklar avhandlingen delvis nya sätt att studera sambandet mellan skolans organisering och lärares arbete.

Gymnasielärare som demokratins väktare

I rollen som offentliga tjänstemän förväntas lärare genomföra skolpolitiken på uppdrag av de folkvalda politikerna. Det finns starka skäl att studera gymnasielärares myndighetsutövning och de faktorer som påverkar lärares sätt att resonera och agera i rollen som offentliga tjänstemän. Gymnasieskolan utgör en av Sveriges största politiskt styrda organisationer. Dagligen kommer omkring 400 000 gymnasieelever i kontakt med staten inom gymnasieskolan (Skolverket 2009b, s. 107). Gymnasielärares beslut har stor betydelse för enskilda elevers nuvarande situation men också deras möjligheter att realisera sina framtida livsprojekt. Hur lärare tänker och agerar vid betygsättning, val av undervisningsstoff och resursfördelning mellan elever är några konkreta exempel på beslut som ligger inom ramen för gymnasielärares myndighetsutövning och som har stor inverkan på vilka kunskaper och värden, och kvitton på dessa, som eleverna lämnar gymnasieskolan med.¹

Men lärares myndighetsutövning har även betydelse för samhället i ett större perspektiv. De offentliga tjänstemännens agerande är av avgörande betydelse för utvecklandet av både förtroende för staten och tillit mellan människor (Lundqvist 1998; Rothstein 2002). Gymnasielärarna kan i detta avseende utöva inflytande på minst två olika sätt. Dels genom innehållet i själva undervisningen. Dels genom sitt förhållningssätt i rollen som offentliga tjänstemän. Det senare står i fokus i avhandlingen. Sammantaget kan man konstatera att knappast någon annan kategori av offentliga tjänstemän har möjlighet att påverka medborgarnas uppfattningar om demokratins funktion som just gymnasielärare. Att Lundqvist kommer till slutsatsen att ”på lång sikt torde lärarna vara den enskilda yrkesgrupp som är viktigast för den

¹ I avhandlingen används en bredare definition av begreppet myndighetsutövning än vad som är gängse inom den förvaltningsrättsliga litteraturen. Ofta brukar enbart beslut gällande enskilda elever räknas till myndighetsutövning, t.ex. betygsättning och hantering av ledighetsansökningar (Boström och Lundmark (red.) 2009, s. 70-71). Men detta är en allt för snäv syn på innehållet i lärares offentliga tjänstemannaskap. I avhandlingen betraktas det politiskt reglerade arbete som lärare utför i skolan, i skärningspunkten mellan styrdokumentens påbud, skolledningars och lärarkollegors krav samt elevers (och föräldrars) förväntningar, som lärares myndighetsutövning (jfr Lindblad 1994, s. 66). Hur lärare involverar elever i valet av lektionsupplägg och undervisningsstoff är exempel på lärares myndighetsutövning. Även lärares sätt att förhålla sig till lärarkårens gemensamma kunskapsbas i utövandet av sitt arbete är en del av lärares myndighetsutövning.

politiska demokratins fortlevnad” (Lundqvist 2006, s. 32–33) förfaller helt rimligt.

Samtidigt som gymnasielärare dagligen fattar en mängd betydelsefulla beslut har lärare en stor handlingsfrihet i utövandet av sina myndighetsuppgifter (Lipsky 1980; Sannerstedt 1988; Lindblad 1994, s. 65–68). Denna handlingsfrihet delar lärare med andra så kallade *närbyråkrater* (t.ex. poliser, sjuksköterskor och socialsekreterare). Handlingsfriheten kommer av att närbyråkraternas arbete präglas av nära kontakter med medborgarna vilket gör att de i stor utsträckning tvingas att situationsanpassa sina beslut. Det är omöjligt för de folkvalda politikerna, men också för huvudmän och rektorer, att föreskriva hur lärare ska agera i alla de upptänkliga situationer som potentiellt kan uppkomma i klassrummet. I enlighet med Lipsky innebär detta att en rad i grunden politiska avvägningar överlämnas till de enskilda gymnasielärarna att besluta om (Lipsky 1980, s. xi–xx).

Att gymnasielärares myndighetsutövning har en stor betydelse för både enskilda medborgare och demokratins funktion, samtidigt som de har en stor handlingsfrihet i utövandet av sina myndighetsuppgifter, utgör i sig naturligtvis skäl för utbildningsvetenskapen att studera denna aspekt av lärares arbete. Men det finns särskilt starka motiv för att studera sambandet mellan skolans organisering och lärares myndighetsutövning just nu. Under senare år har flera utbildningsvetenskapliga studier visat att de övergripande organisatoriska förutsättningarna för lärares offentliga tjänstemannaskap har förändrats dramatiskt (Alexandersson (red.) 1999; Lindblad 2004; Carlgren 2005).² Detta har skett genom att gymnasieskolan (men också grundskolan) under början av 1990-talet genomgick vad Englund med kollegor beskriver som ett ”utbildningspolitiskt systemskifte” (Englund (red.) 1996). Genom att organisera skolan på ett delvis nytt sätt har skolsystemets aktörer – det vill säga lärare, elever, rektorer, föräldrar och myndigheter – tilldelats nya roller (Carlgren 2005). Detta har skapat nya förväntningar på gymnasielärares offentliga tjänstemannaskap.

Systemskiftet

Tre huvudsakliga reformer konstituerar tillsammans 1990-talets utbildningspolitiska systemskifte. För det första genomfördes en långtgående *decentralisering* av beslutsfattandet inom skolan (prop. 1988/89: 4). Särskilt införandet av mål- och resultatstyrning är centralt här. Tanken är att staten enbart ska formulera de övergripande målen medan de enskilda skolorna självständigt

² Med övergripande organisering avses skolsystemets generella struktur. Exempelvis inbegriper detta ansvarsfördelningen mellan staten, huvudmännen och lärarna (se vidare kapitel 3).

ska bestämma vilka metoder som ska användas för att nå målen. Därefter utvärderar staten måluppfyllelsen.

För det andra *kommunaliserades* skolan. Detta innebär att kommunerna tog över ansvaret för finansieringen från staten. Samtidigt fick kommunerna större frihet i fråga om organiseringen av skolan i den egna kommunen (prop. 1989/90:41; prop. 1990/91:18). Gymnasielärarna är inte längre anställda av staten utan av kommunerna och de privata huvudmännen.³ För det tredje har skolan *marknadsanpassats*. Detta skedde i första hand genom att ett kommunalt finansierat skolpengssystem infördes vilket gjorde det möjligt för elever att i ökad grad välja skola inom och utanför den egna kommunen (se prop. 1991/92:95; prop. 1992/93:230). Det blev fortsättningsvis också tillåtet för privata aktörer att bedriva offentligt reglerade och finansierade skolor.

Staten lättar på sitt grepp om lärarna

Vilka krav möter lärare i efterdyningarna av 1990-talets utbildningspolitiska systemskifte? Vilka förhållningssätt förväntas lärare numera uppvisa i rollen som offentliga tjänstemän?⁴ Under 1990-talet har styrningen av läraryrket förändrats genom att nya styrningsmodeller introducerats, men också genom att relationen mellan redan etablerade modeller modifierats. Traditionellt sett har gymnasieskolan huvudsakligen varit en byråkratiskt styrd organisation, lärares arbete präglades av en långtgående centralstyrning (Rothstein 1986; Lindblad 1994; Lindensjö & Lundgren 2000). Lärarna förväntades således uppvisa ett byråkratiskt förhållningssätt och i första hand lyda det nationella regelverket i utövandet av sitt offentliga tjänstemannaskap.

Men den byråkratiska styrningen var inte allenarådande, styrningen präglades också av ett visst mått av professionsstyrning. Lärarna skulle därmed även anta ett professionellt förhållningssätt. Inom ramen för det nationella regelverket hade gymnasielärarna således en viss autonomi och i undervisningssituationen förväntades lärarna göra självständiga avvägningar på basis av lärarkårens gemensamma kunskapsbas och etik (Jacobsson & Sahlin-Anderson 1995; Rothstein 2002).

Styrningsreformerna under 1990-talet inbegrep en omfattande avreglering av skolan vilket i vissa avseenden minskade den byråkratiska styrningen (Lindbom 1995; Lindblad 2004; Carlgren 2005). Carlgren och Marton (2001) ser dessa reformer som en förstärkning av den professionella styrningen av

³ Majoriteten av alla gymnasieskolor drivs idag antingen i kommunal eller privat regi (Skolverket 2009b). Det finns också ett marginellt antal gymnasieskolor som drivs av landstingen.

⁴ Med lärares förhållningssätt i rollen som offentliga tjänstemän avses de attityder och beteenden som lärare omfattar i sin myndighetsutövning. Innebörden av detta utvecklas ytterligare i kapitel 2.

KAPITEL 1

läraryrket (se även Persson 2007, s. 96–99).⁵ Övergången från ett i huvudsak regelstyrt till ett mestadels mål- och resultatstyrt skolsystem innebar att makt försköts från nationell nivå nedåt mot de lokala skolorna vilket medförde att lärarna erhöll en ökad *vertikal autonomi*. Som lärare förväntas man numera vara aktiv i uttolkningen av de nationella målen och samtidigt vara med och formulera lokala målsättningar för den egna skolans arbete. Detta ska i första hand ske genom en kollegial dialog, läraryrket har i ökad grad blivit ett lagarbete (Carlgren 2005). I klassrummet har lärare ansvar för att konkretisera innehåll och arbetsformer i syfte att nå de mål som formulerats på ovanstående nivåer (nationell, kommunal och lokal). Skollagen markerar explicit lärares professionella handlingsfrihet. I 2010 års skollag definieras undervisning som:

... sådana målstyrda processer som under *ledning av lärare* (förf. kursivering) syftar till utveckling och lärande genom inhämtande och utvecklande av kunskaper och värden (Skollagen 2010:800 1 kap. 3 §).

Att den professionella styrningen fått ökat inflytande indikeras också av att 2001 års lärarutbildningsreform uttryckligen avsåg att förstärka läraryrkets vetenskapliga kunskapsbas (SOU 1999:63). Regeringens beslut att införa en lärarlegitimation från 2012 kan tolkas på samma sätt (prop. 2010/11:20).

Men medan somliga bedömare hävdar att 1990-talets utbildningspolitiska systemskifte inneburit en förstärkning av den professionella styrningen har denna slutsats ifrågasatts av andra (se t.ex. Jacobsson & Sahlin-Anderson 1995; Lindblad 1997; Lindblad 2004; jfr Ball 2003). Man kan konstatera att den byråkratiska styrningen inte försvunnit, snarare bytt form. Staten har alltjämt kvar huvudansvaret för att formulera målen för skolans verksamhet. Själva existensen av nationellt formulerade styrdokument (t.ex. skollag, läroplan, program mål, kursplaner och betygskriterier) kan ses som uttryck för byråkratisk styrning.

Samtidigt är lärares arbete i allt högre grad föremål för inspektioner och utvärderingar. Jarl och Rönnberg hävdar att ”kontroll och granskning tycks bli allt mer centralt i skolpolitiken” (Jarl & Rönnberg 2010, s. 169). Genom att följa upp måluppfyllelsen av de nationella styrdokumenterna utgör Skolinpektionens tillsynsarbete, i enlighet med Johansson (2006), en central aspekt

⁵ I detta sammanhang är det viktigt att understryka att begreppen ”professionalitet” och ”den professionella styrningen”, i enlighet med bland andra Freidson 2001, här används i en sociologisk mening och för att teoretiskt diskutera förändringen av skolans organisering och förväntningarna på lärares offentliga tjänstemannaskap. Detta sätt att använda begreppen ska inte sammanblandas med den allmänna tendensen bland politiker, skoladministratörer och lärare – som bland andra Foss Lindblad & Lindblad (2009) identifierar – att i ökad grad tala om lärare som professionella.

av den byråkratiska styrningen av läraryrket (se vidare kapitel 3). Även om gymnasielärarna fått ökad formell frihet i relation till staten att styra innehåll och arbetsmetoder i syfte att nå de nationella målen har den statliga kontrollen av läraryrket på samma gång successivt ökat under senare år. Lärare förväntas alltså anta ett byråkratiskt förhållningssätt i rollen som offentliga tjänstemän.

Nya aktörer får ökat inflytande över lärarnas arbete

Men det finns ytterligare skäl att ifrågasätta antagandet att styrningsreformerna under 1990-talet förstärkt den professionella styrningen av läraryrket. Reformerna inverkade inte enbart på statens ställning i relation till läraryrket. Genom att stärka andra aktörers position visavi skolan har gymnasielärarnas autonomi minskat. Detta har skett på flera sätt. För det första har den kommunala politiken fått ökade möjligheter att utöva inflytande på gymnasielärares myndighetsutövning (Quennerstedt 2006; Kjellgren 2007). Samtidigt som decentraliseringen inneburit att de nationella politikerna och de centrala ämbetsverken delvis fått minskat inflytande har kommunaliseringen av lärartjänsterna, och borttagandet av det riktade statsbidraget till kommunerna, inneburit att de kommunala politikerna och den kommunala förvaltningen fått större formella möjligheter att styra lärarna. Detta betyder att det politiska inflytandet över lärarnas arbete delvis förflyttats från den centrala staten till den lokala staten. Gymnasielärare ska således inte enbart lyda den nationella skolpolitikens intentioner, lärare förväntas även anpassa sig till den kommunala skolpolitikens policys.

För det andra har lärares *horisontella autonomi* minskat genom att elevers och föräldrars ställning gentemot lärare stärkts. Detta har i första hand skett på två olika sätt (Lindblad 2004; jfr Peters 2001). Genom införandet av *marknadsmodellen* har elever och föräldrar fått ökade möjligheter att påverka skolan genom att "rösta med fötterna" (Rothstein 2002). Marknadsanpassningen av skolan bygger på flera olika element men centralt är införandet av skolpeng och den så kallade friskolereformen som gjorde det möjligt för privata aktörer att driva offentligt finansierade och reglerade skolor (Blomqvist & Rothstein 2000). Men marknadsanpassningen av gymnasieskolan har inte enbart stärkt elevers och föräldrars position gentemot lärarna. Införandet av marknadsmodellen har även inneburit att skolledningens ställning har stärkts genom att rektorn i ökad grad förväntas leda lärarnas arbete (Ball 2003; Brunsson & Sahlin-Andersson 2005). Marknadsanpassningen av skolan har sammantaget inneburit att gymnasielärare i större utsträckning förväntas anta ett marknadsorienterat förhållningssätt och att lärare bör betrakta eleverna som kunder och rektor som en VD.

KAPITEL 1

Men elevers och föräldrars ställning gentemot lärarna har också stärkts genom att *brukarmodellen* infördes. I rollen som brukare har elever och föräldrar fått större möjligheter påverka lärares arbete genom dialog (se t.ex. Jarl 2004; Lindblad 2004). Brukarmodellen har inneburit att gymnasielärare också förväntas anta ett brukarorienterat förhållningssätt i rollen som offentliga tjänstemän vilket bland annat innebär att lärare bör basera sina beslut i undervisningssituationen på en dialog med eleverna och deras föräldrar.

Brukarmodellen har dock inte fått samma tydliga organisatoriska genomslag som marknadsmodellen. Det mest konkreta organisatoriska uttrycket för brukarmodellens intåg i organiseringen av gymnasieskolan var riksdagens beslut att på försök låta gymnasieskolor inrätta lokala styrelser med elevmajoritet (prop. 1996/97:109). Detta försök avskaffades 2006. Men brukarmodellens ideal fick desto större betydelse för framskrivandet av 1994 års läroplan som tydligt betonar elevers rätt till inflytande i skolan. På följande sätt understryker läroplanen exempelvis, i enlighet med brukarmodellen, elevens förmåga och rätt till delaktighet i de beslut som fattas om undervisningen fram:

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).

Sammanfattningsvis kan man konstatera att den övergripande organiseringen har förändrats. Den byråkratiska och professionella styrningen av gymnasielärarkyrket finns kvar alltså men har delvis tonats ned och förändrat form. Samtidigt har marknadsmodellen och brukarmodellen kommit att prägla skolans övergripande organisering. Från att gymnasielärarna före 1990-talsreformerna i huvudsak förväntades anta ett byråkratiskt och professionellt förhållningssätt förväntas gymnasielärare numera också anta ett marknadsorienterat och brukarorienterat förhållningssätt.

Den förändrade styrningen av läraryrket väcker en rad viktiga frågor kopplade till frågan om lärares styrbarhet. Vilka konsekvenser har den nuvarande politiska styrningen av skolan för lärares offentliga tjänstemannaskap? Innebär marknadsmodellens ökade inflytande att gymnasielärare använder ett marknadsorienterat förhållningssätt i sin myndighetsutövning? I den mån det skett en nedmontering av den professionella styrningen av gymnasieskolan, har det inneburit att gymnasielärare inte längre omfattar ett professionellt förhållningssätt? Eller för att uttrycka dessa frågeställningar i termer av en mer generell problematik; vilka möjligheter har de folkvalda politikerna att

styra lärarnas genomförande av skolpolitik med hjälp sitt sätt att organisera skolan? Detta är den centrala frågan i avhandlingen.

Politiskt ostyrbara eller politikens marionetter?

Inom utbildningsvetenskapen finns, som nämnts, två olika sätt att se på politikens möjlighet att styra lärares myndighetsutövning. En distinkt del av litteraturen hävdar att lärare är motståndskraftiga mot politiska styrmedel (Lipsky 1980; Sannerstedt 1988; Lindensjö & Lundgren 2000, s. 147). Denna forskning har i första hand tagit utgångspunkt i förvaltnings- och organisationsteoretiska perspektiv. Orsaken till att lärare är svåra att styra – eller till och med ostyrbara – antas i första hand ligga i lärararbetets komplexa förutsättningar (Lipsky 1980; Lindblad 1994, kap. 4). I likhet med andra närbyråkrater kännetecknas lärares arbetsuppgifter av en hög grad av komplexitet vilket leder till behov av situationsanpassning. Detta betyder att skolans styrdokument måste vara löst formulerade, ofta är motstridiga och nära nog till intet förpliktigande (Sjögren 2007).

Dessutom befinner sig lärare i ett ständigt korstryck av olika och ofta konkurrerande krav från diverse aktörer (t.ex. elever, kollegor och det civila samhället) vilket utsätter styrningssignalerna från politikerna för ett störande brus. I ett försök att teoretiskt fånga detta resonemang har skolor beskrivits som ”löst kopplade organisationer” (Weick 1976; Meyer & Rowan 1977). Detta innebär att skolans formella organisatoriska struktur antas vara mer eller mindre frikopplad från de aktiviteter som pågår på implementeringsnivån, det vill säga i klassrummet. Förändringar av skolans organisering sker i första hand på ytan, i syfte att vinna legitimitet och bibehålla (bl.a. finansiellt) stöd, men påverkar inte själva kärnverksamheten.

Parallellt med den forskning som hävdar att lärare är ostyrbara finns en litteratur som snarare pekar på motsatsen, det vill säga att lärares sätt att tänka och agera i undervisningssituationen i hög grad påverkas av de strukturella villkor som den politiska styrningen och organiseringen etablerar. Ett centralt teoretiskt perspektiv inom denna forskning utgörs av den så kallade *ramfaktorteorin* (Broady 1999) som sedermera utvidgats under den bredare beteckningen *läroplansteori* (Broady & Lindblad 1999, s. 2). Ramfaktorteorin intresserar sig för betydelsen av en rad olika både samhälleliga och skolrelaterade ramfaktorer men i synnerhet har sambandet mellan skolans organisering och lärares pedagogiska arbete stått i fokus:

Bland alla tänkbara förhållanden som bestämmer vad som sker i skolan vänder ramfaktorteorin uppmärksamheten mot ett område som i Sverige uppfattas som centralt: den statliga styrningen (Broady 1999, s. 111).

Enligt Broady bör ramfaktorer förstås som ”faktorer utanför lärarens kontroll som begränsar undervisningssituationen” (Broady 1999, s. 113). Centrala företrädare för ramfaktorteorin, såsom Dahllöf (1971) och Lundgren (1972), gör gällande att politiken spelar roll för lärares arbete i skolan genom att ge, eller inte ge, undervisningssituationen särskilda förutsättningar. Det kan handla om förväntningar på utfallet definierade i kursplaner och mål men också om resurser i form av undervisningstid.

Inom ramfaktorteorin har i första hand den politiska styrningens och organiserings betydelse för lärares arbete i rollen som pedagog – inte som offentliga tjänstemän – stått i centrum. Under senare tid har det vuxit fram en litteratur som mer uttryckligt tangerar denna aspekt av lärares arbete. Denna litteratur intresserar sig i första hand för hur den politiska styrningen och omorganiseringen av utbildningssystemen formar nya diskurser om läraryrket (se t.ex. Maguire 2004; Ball 2003; Foss Lindblad & Lindblad 2009; Krantz 2009).

I likhet med den ramfaktorteoretiskt influerade litteraturen framhåller den diskursorienterade forskningen att lärare i hög grad är föremål för styrningsmässig och organisatorisk påverkan. Lärare beskrivs närmast som en slags politiska marionetter, föremål för ökat politiskt inflytande och kontroll (se t.ex. Lawn 1995; Hargreaves 2001; Ball 2003; Maguire 2004). På följande sätt beskriver exempelvis Ball i en inflytelserik artikel den förhärskande synen på konsekvenserna av den politiska styrningen för lärares myndighetsutövning inom denna forskningsinriktning. Lägga märke till att kontrasten mellan å ena sidan Balls sätt att beskriva lärares relation till organisationen och å andra sidan synen på lärare som ostyrbara är mildt sagt påtaglig:

De policyteknologier som används i reformering av offentlig utbildning är inte enbart en motor för teknisk och strukturell förändring av organisationer utan utgör också en strategi för att reformera lärare och för att förändra vad det betyder att vara lärare, dessa policyteknologier alstrar en ny typ av lärarsubjekt... Utbildningsreformerna framkallar en förändring i vår subjektiva existens och våra relationer med varandra. Detta är en kamp om lärarens själ (Ball 2003, s. 217, förf. övers.).

I likhet med den ramfaktorteoretiska forskningen pekar Ball på politikens kapacitet att styra lärare, men han går längre.⁶ Här handlar det inte längre om

⁶ Broady (1999, s. 114-115) framhåller att ramfaktorteorin kritiserats för att ha varit deterministisk genom att den i vissa avseenden tillskriver lärare ett begränsat handlingsutrymme. Men Broady menar att denna kritik skjuter över målet eftersom åtminstone den ursprungliga läroplansteorin enbart gjorde anspråk på att uttala sig om sambandet mellan de ramar och utfall som studerades empiriskt.

att styrningen och organiseringen av skolan antas begränsa lärares handlingsutrymme utan om att styrningen har potential att påverka lärares själar.

Genom att studera utbildningspolitikens diskursiva förändringar har den diskursorienterade forskningen kunnat påvisa förskjutningar i sättet att definiera lärares offentliga tjänstemannaskap. Därav har man ofta dragit slutsatsen att lärares sätt att resonera och agera i skolan påverkas av dessa diskurser. Men kan vi vara säkra på det? Den diskursivt orienterade forskningen har i väldigt liten utsträckning gått vidare och undersökt om, och i så fall hur, dessa diskurser påverkar lärares attityder och beteenden i rollen som offentliga tjänstemän.

Det utbildningspolitiska systemskifte som ägde rum under 1990-talet, och de olika synsätt som finns i litteraturen angående relationen mellan skolans organisering och lärares myndighetsutövning, ger anledning att empiriskt studera hur organiseringen påverkar lärares myndighetsutövning. *Det första huvudsakliga syftet med avhandlingen är att undersöka om, och i så fall på vilket sätt, den övergripande politiska styrningen av skolan inverkar på lärares förhållningssätt i rollen som offentliga tjänstemän.*

Kommunala skolmarknader och vinstdrivande friskolor

Samtidigt som 1990-talets styrningsreformer har förändrat den övergripande organiseringen av skolan har dessa reformer också gett kommuner ökat handlingsutrymme i fråga om hur skolan ska organiseras inom kommunen. En påtaglig konsekvens av detta är framväxten av kommunala skolmarknader (Lundahl m.fl. 2010). I många kommuner konkurrerar idag både kommunala och fristående skolor med varandra om att locka elever. Det råder skillnader mellan olika kommuner beträffande graden av marknadsorganisering (Lund 2007; Skolverket 2010b). Medan en del kommuner har bibehållit en traditionell organisering har andra successivt blivit allt mer marknadslika. I marknadslika kommuner är konkurrensen mellan gymnasieskolor ofta hård och skolor lägger kraft på att marknadsföra sina utbildningar i syfte att locka ”kunder”. Gymnasiemässor, reklam i kollektivtrafiken och värningskampanjer via sociala nätverk på internet är påtagliga uttryck för den ökade konkurrensen mellan skolor i den marknadslika kommunen.

Men det är inte enbart kommunerna som fått ökat handlingsutrymme genom 1990-talets utbildningspolitiska systemskifte. Även den lokala handlingsfriheten har ökat. I detta avseende har den stadiga ökningen av friskolor under 2000-talet bidragit till att förändra organiseringen av skolan mot en

marknadsanpassning på lokal nivå (Blomqvist & Rothstein 2000; Skolverket 2010b; se även figur 3.1). Det växer nu fram en privat utbildningsbransch som har som affärsidé att producera offentligt finansierad och reglerad utbildning. Idag drivs merparten av friskolorna av privata vinstdrivande börsnoterade aktieföretag (Jutell & Vivansia odaterad promemoria). Dessa företag äger ofta skolor i flera kommuner vilket är orsaken till att man ibland kallar de vinstdrivande friskolorna för *koncernskolor*. I synnerhet de vinstdrivande friskolorna framstår som de kommunala skolornas tydliga motsats i fråga om marknadsorganisering (se vidare kapitel 3).

En omdebatterat skolpolitik

Möjligheten för friskolor att gå med vinst i Sverige är i ett internationellt perspektiv relativt ovanlig. Vid sidan av ett antal amerikanska delstater (t.ex. Michigan, Massachusetts och Arizona) är Sverige ett få länder i västvärlden där det är möjligt att driva offentligt reglerade och finansierade skolor med vinst (Chubb 2007). Men medan de vinstdrivande friskolorna i USA har haft svårt att skapa vinster (Molnar 2006) har motsvarande företag i Sverige blivit framgångsrika (Jutell & Vivansia odaterad promemoria). År 2008 omsatte exempelvis Kunskapsskolan omkring 650 miljoner kronor (Wahlin 2009). En trend under senare år är att privata investmentbolag och riskkapitalbolag köper upp friskolekoncerner. Bure och Investor är exempel på svenska investmentbolag som äger friskolekoncerner. Men efter att ägandet av friskolorna i första hand varit baserat i Sverige har även utländska företag börjat intressera sig för de svenska friskolorna som investeringsobjekt. År 2008 köpte exempelvis danska riskkapitalbolaget Axcel upp John Bauer Organisation AB.

Även om möjligheterna att etablera vinstdrivande friskolor har funnits i Sverige sedan 1990-talet har dessa skolor först under senare år väckt en intensiv utbildningspolitisk debatt. Kritikerna av de vinstdrivande friskolorna har hävdats att de privata företagen dränerar det offentliga utbildningssystemet på resurser genom att delar av de pengar som samhället avsätter till det offentliga utbildningssystemet kan bli till vinster hos företag med privata ägare (Jarl & Rönnerberg 2010, s. 81).

Förespråkarna för vinstintresse inom offentlig utbildning har istället framhållit att privata aktörer är viktiga eftersom de för in ett effektiviserade nytankande i det offentliga utbildningssystemet – till exempel vad gäller pedagogiska arbetssätt och organisering. Överhuvudtaget finns det en stark tilltro till marknadsanpassningens förmåga att öka den ekonomiska effektiviteten och resultaten inom skolsektorn bland dess förespråkare (Chubb & Moe 1988; Osborne & Gaebler 1992/1994; Hoxby 2002). Om de privata utbild-

ningsanordnarna lyckas gå med vinst är det inte mer problematiskt än att andra företag säljer sina produkter och tjänster med vinstmarginal till offentliga verksamheter, framhåller förespråkarna.

* * *

Framväxten av kommunala skolmarknader och vinstdrivande skolor utmanar tveklöst det traditionella sättet att organisera gymnasieskolan på och utgör en tydlig marknadsanpassning av gymnasieskolan på kommunal och lokal nivå. Allt fler lärare arbetar i vinstdrivande friskolor och marknadslika kommuner. Frågan är vad detta får för konsekvenser för lärares myndighetsutövning.⁷ Resonerar och agerar lärare som arbetar i kommuner och skolor med högre grad av marknadsorganisering annorlunda jämfört med lärare som arbetar i kommuner och skolor med lägre grad av marknadsorganisering? Åtminstone i media har det under senare år förekommit rapporter som tyder på att marknadsanpassningen av skolsystemet kan påverka lärares myndighetsutövning, bland annat vad gäller betygssättning (se exempelvis TV4 Nyheterna 2007; Kaliber 2007). Men forskningen ger en mer komplex bild av sambandet mellan marknadsorganisering i kommuner och skolor och lärares myndighetsutövning.

Marknadsorganisering och betygsforskning

Man kan konstatera att kunskapen är begränsad när det gäller hur marknadsorganisering på kommunal och lokal nivå påverkar lärares myndighetsutövning. De senaste årens svenska betygsforskning ger en del intressanta, om än motsägelsefulla, besked. I en studie från mitten av 2000-talet av skillnader mellan slutgiltiga betyg från gymnasiet och resultaten från högskoleprovet har det visat sig att lärare i fristående gymnasieskolor är betydligt mer generösa med betygen jämfört med lärare i kommunala skolor (Wikström och Wikström 2005).⁸ En manlig normalpresterande elev erhåller i genomsnitt omkring 15 procent högre betyg om han blir betygsatt i en friskola. Samma studie visar också, även om sambandet är betydligt svagare, att i kommuner där den potentiella konkurrensen är hög, där är lärare något mer benägna att, i

⁷ Min utgångspunkt här är att det är rimligt att tala om ett offentligt tjänstemannaskap både för de kommunalt anställda och friskoleanställda lärarna. Både kategorierna arbetar i verksamheter som, inom ramen för ett antal författningar (bl.a. skollagen), utför förvaltningsuppgifter på uppdrag av staten (Boström & Lundmark (red.) 2009). Trots att det står de fristående gymnasieskolorna fritt att utforma en egen läroplan väljer de flesta gymnasieskolor att följa läroplanen (SOU 2008:27, s. 610). I de fall då friskolorna erbjuder nationella program följer friskolorna programmålen för de nationella gymnasieprogrammen samt de nationella kursplanerna. Detta betyder att den övergripande regleringen av lärares offentliga tjänstemannaskap, när det gäller själva innehållet, i praktiken ser likadant ut oberoende om man som lärare arbetar i en fristående eller kommunal gymnasieskola.

⁸ Studien är baserad på data från drygt 20 000 elever hämtat från år 1997 (Wikström & Wikström 2005).

relation till högskoleprovsresultatet, sätta för höga betyg jämfört med kommuner med lägre konkurrens. Resultatet tyder således på att marknadsorganisering på kommunal och lokal nivå påverkar lärares myndighetsutövning.

Senare studier motsäger emellertid dessa resultat. Klapp Lekholm (2008) har studerat skillnaden mellan betyg på nationella prov och slutbetyg och finner att elever på fristående skolor får relativt sett högre slutbetyg för samma prestation på nationella prov jämfört med elever på kommunala skolor. Men när sambandet mellan skoltillhörighet och skillnaden mellan nationella prov och slutbetyg kontrolleras för föräldrarnas utbildningsbakgrund försvagas sambandet kraftigt. Utifrån Klapp Lekholms studie finns det följaktligen inte anledning att tro att friskoleanställda lärare sätter högre betyg än kommunalt anställda för samma elevprestationer. I en nyligen publicerad rapport från Skolverket (2009c) där skillnaderna i lärares betygssättning på nationella prov och kursbetyg analyserats påträffades heller inga systematiska skillnader mellan kommunala gymnasieskolor och fristående gymnasieskolor när det gäller betygssättning.

Betygsforskningen påvisar alltså ganska otydliga resultat angående marknadsorganiseringens betydelse för lärares myndighetsutövning. Samtidigt som betygssättning utgör en viktig del av lärares myndighetsutövning rymmer lärares offentliga tjänstemannaskap betydligt mer. Vi vet lite om hur graden av marknadsorganisering på kommunal och lokal nivå påverkar lärares sätt att resonera och agera i rollen som offentliga tjänstemän i andra avseenden. Två alternativa teser kan formuleras utifrån den tidigare forskningen kring skolan som politisk organisation. Utifrån den styrningspessimistiska forskningen, som betraktar skolan som en löst kopplad organisation, är det rimligast att förvänta sig att lärare utövar sitt offentliga tjänstemannaskap på ungefär samma sätt alldeles oberoende av graden av marknadsanpassning i den kommun eller den skola som de arbetar i. Att det förhåller sig på det viset antyds alltså av betygsforskningens resultat.

Utgår man istället från den diskursivt orienterade forskningen torde vi förvänta oss det motsatta. Genom att skillnader i organiseringen etablerar olika sätt att tala om myndighetsutövningen i kommuner och skolor med olika grad av marknadsorganisering kommer lärare att tänka och agera annorlunda i rollen som offentliga tjänstemän beroende på var de arbetar. Det är i hög grad en öppen fråga huruvida marknadsorganisering på kommunal och lokal nivå har betydelse för lärares sätt att hantera sitt offentliga tjänstemannaskap. *Det andra huvudsakliga syftet med avhandlingen är att studera om graden av marknadsorganisering i den kommun respektive skola som lärarna arbetar i inverkar på lärares förhållningssätt i rollen som offentliga tjänstemän.*

Globala reformtrender och den svenska utbildningsmodellen

Att studera hur organiseringen av skolan inverkar på lärares myndighetsutövning i just den svenska gymnasieskolan är inget självklart val.⁹ En överblick över den internationella utbildningsvetenskapliga litteraturen visar att omorganiseringen av gymnasieskolan är en del av en global reformtrend (Lindblad & Popkewitz (red.) 2004; Ball 2007; Lingard & Ozga (red.) 2007; Forsey, Davies & Walford (red.) 2008). Decentralisering, avreglering, marknadsanpassning och ökad ansvarighet för skolans personal har kännetecknat utbildningsreformer i ett stort antal länder sedan 1970-talet (t.ex. Australien, Chile, England, Nederländerna, Nya Zeeland och USA).

Det finns dock skäl att betrakta just den svenska gymnasieskolan som ett kritiskt fall. Den svenska skolan har gått från att ha varit ett av de mest reglerade utbildningssystemen i världen till att bli ett av de minst reglerade (Lindbom 1995; Chubb 2007). Både decentraliseringen och kommunaliseringen, men särskilt marknadsanpassningen, kan ses som ett tydligt brott mot den socialdemokratiska utbildningsmodell som präglat utbyggnaden av det offentliga utbildningssystemet i Sverige (Lindensjö & Lundgren 2000; se även Rothstein 1986). Visar det sig att dessa reformer saknar betydelse för svenska gymnasielärares myndighetsutövning, då är det mindre sannolikt att motsvarande omorganisering påverkar lärares myndighetsutövning i andra länders utbildningssystem där dessa reformer inte gått lika långt. Har dessa reformer betydelse här finns det anledning att titta närmare på andra utbildningssystem och politikområden.

Analys av hur organiseringen av skolan, på olika nivåer, påverkar lärares myndighetsutövning är inte enbart av intresse för utbildningsvetenskapen. En utblick till den mer generella förvaltningslitteraturen visar att motsvarande reformer har genomförts inom stora delar av den offentliga sektorn (se t.ex. Bouckaert & Pollitt 2000; Peters 2001). I synnerhet den del av välfärdsproduktionen som befolkas av närbyråkrater har varit föremål för en liknande utveckling (Blomqvist & Rothstein 2000; Blomqvist 2005; Dellgran & Höjer 2005).

Det finns ett stort intresse inom förvaltningslitteraturen av att bättre förstå hur organiseringen av välfärdsproduktionen påverkar närbyråkraters myndighetsutövning (Winter & Lehmann Nielsen 2008, s. 142–143). När det gäller exempelvis vården av psykiskt och socialt utsatta barn och ungdomar i Sve-

⁹ Grundskolan var ett alternativ eftersom även grundskolan har genomgått en motsvarande styrningsmässig förändring. Utvecklingen mot framförallt marknadsanpassning har inte gått lika långt i grundskolan, antalet elever i fristående skolor på grundskolenivå är generellt sett lägre där än i gymnasieskolan (Skolverket 2009b).

rige kan kommunerna sedan 1980-talet både upphandla offentliga och privata vårdhem. År 2008 antog regeringen en proposition där landstingen gjordes skyldiga att införa så kallat ”vårdval” i primärvården (prop. 2008/09:74). Sedan tidigare har det varit möjligt för privata företag att bedriva sjukvård inom ramen för det offentliga sjukvårdssystemet.

Det finns också anledning att noga studera konsekvenserna av skolans omstrukturering i Sverige av det skälet att den svenska utbildningsmodellen ibland framställs som en förebild i andra länder (se t.ex. Chubb 2007).¹⁰ I en publicerad artikel i anrika *The Spectator* hävdades exempelvis att det brittiska konservativa partiet, som vann 2010 års parlamentsval, har ambitionen att ta ”den svenska utbildningsrevolutionen” till Storbritannien (Nelson 2008). Målet är att införa ett likartat friskolesystem som det i Sverige. I en ledare i *New York Times* uppmanade nyligen Izumi (2009), forskare vid uttalat marknadsliberala *Pacific Research Institute for Public Policy*, president Obama att låta sig inspireras av det utbildningspolitiska systemskiftet i Sverige. När skolpolitiska beslutsfattare världen över riktar intresset mot det svenska utbildningssystemet är det naturligtvis viktigt att studera konsekvenserna av dess organisering.

En utbildningsvetenskaplig studie

Avhandlingen är en utbildningsvetenskaplig studie vilket har betydelse för dess inriktning och ambition. Det överordnande målet med utbildningsvetenskaplig forskning är att bidra till utvecklingen av läraryrkets vetenskapliga bas (se t.ex. Alexandersson 2006 för en motsvarande ståndpunkt). Detta betyder att särskilt sådan forskning som bidrar till att utveckla lärares sätt att arbeta med elevers lärandeprocesser har en central position inom det utbildningsvetenskapliga fältet.

Men läraryrkets vetenskapliga bas kan inte enbart reduceras till kunskaper som är direkt applicerbara för lärare i undervisningspraktiken. För att förstå förutsättningarna för lärande i skolan går det inte att bortse från de organisatoriska ramarna inom vilket lärandet äger rum. Detta är en av den tidigare diskuterade ramfaktorteorins kanske viktigaste slutsatser. Det innebär att läraryrkets vetenskapliga bas även bör innefatta en välutvecklad kunskap om hur de institutionella villkor som undervisningen är inbäddad i påverkar lärandet. Genom att studera hur organiseringen av skolan inverkar på lärares förhållningssätt i rollen som offentliga tjänstemän tar avhandlingen således sig an ett centralt utbildningsvetenskaplig problem.

¹⁰ Den som googlar ”Swedish Model of Education” finner strax att det pågår en debatt, särskilt i England, kring det svenska utbildningssystemet.

Utbildningsvetenskap är ingen disciplin i traditionell mening. Inom utbildningsvetenskap centreras forskningen i första hand till ett visst studieobjekt. Till skillnad från konventionella discipliner, där arbetet ofta begränsas till vissa forskningsfrågor och teoribildningar, är utbildningsvetenskap snarast att betrakta som ett forskningsfält där skilda teoretiska perspektiv används för att studera olika forskningsfrågor (Sandin & Säljö 2006, s. 10). Inom det utbildningsvetenskapliga fältet bedrivs således forskning med hjälp av teoribildningar hämtade från flera etablerade discipliner. I avhandlingen närmar jag mig lärares offentliga tjänstemannaskap och skolan som politisk organisation i egenskap av samhällsvetare med utbildningsvetenskaplig inriktning. Det innebär att teorier och begrepp hämtas från samhällsvetenskapen – i första hand pedagogik, sociologi och statsvetenskap.

Avhandlingens disposition

Avhandlingen är disponerad på följande sätt: I nästa kapitel – det vill säga kapitel 2 – diskuteras studiens teoretiska perspektiv. Med utgångspunkt i en syntes mellan det nyinstitutionella perspektivet och teorin om närbyråkrater förs ett teoretiskt resonemang kring hur organiseringen av skolan kan tänkas inverka på lärares myndighetsutövning. Relationen mellan de regel- och normsystem som präglar skolans organisering och lärares handlingsutrymme i skolan problematiseras.

Kapitel 3 diskuterar den nuvarande organiseringen av gymnasieskolan på statlig, kommunal respektive lokal nivå. Kapitlet utvecklar särskilt statens roll när det gäller att styra gymnasielärares offentliga tjänstemannaskap. Kapitlet utvecklar också distinktionen mellan traditionella och marknadslika kommuner och mellan kommunala skolor och vinstdrivande friskolor. Kapitel 4 diskuterar de metodologiska överväganden som ligger till grund för avhandlingsprojektets empiriska delar. Dels diskuteras urvalet av kommuner och skolor, dels kommenteras övervägandena bakom intervjuerna och enkäten. Kapitlet avslutas med en precisering av avhandlingens tre delstudier.

Kapitel 5, 6 och 7 redovisar resultaten från avhandlingens tre delstudier. Kapitel 5 redovisar resultaten från den första delstudien. Genom att undersöka om den övergripande organiseringen av skolan inverkar på lärares förhållningssätt i rollen som offentliga tjänstemän svarar kapitel 5 mot avhandlingens första huvudsakliga syfte. Med hjälp av faktoranalys av enkätdata identifieras fyra olika förhållningssätt bland lärarna; ett byråkratiskt, ett professionellt, ett marknadsorienterat och ett brukarorienterat. I kapitel 6 presenteras den andra delstudien som också svarar mot avhandlingens första syfte men kapitel 6 analyserar istället hur skolans organisering påverkar lärares

KAPITEL 1

myndighetsutövning. Kapitlet bygger på analyser av samtalsintervjuerna. Resultatet visar hur de fyra förhållningssätten kommer till uttryck i lärares sätt att resonera kring sitt arbete men också hur lärare utövar motstånd mot de regel- och normsystem som skolans organisering stipulerar.

I kapitel 7, som redovisar resultaten från den tredje delstudien, står studiens andra huvudsakliga syfte i centrum. Genom att jämföra lärares förhållningssätt i rollen som offentliga tjänstemän i traditionella och marknadslika kommuner, och i kommunala och vinstdrivande friskolor, analyserar kapitlet om graden av marknadsorganisering på kommunal och lokal nivå påverkar lärares myndighetsutövning. Analysen visar att graden av marknadsorganisering på kommunal och lokal nivå spelar viss roll i detta avseende. Avslutningsvis sammanfattar kapitel 8 avhandlingens huvudsakliga resultat och diskuterar några av dess möjliga implikationer för teori och praktik.

2

Perspektiv på skola och lärare

Det här kapitlet utvecklar ett teoretiskt ramverk för att förstå hur organiseringen av skolan påverkar lärares myndighetsutövning. Kapitlet har fyra delar. Med utgångspunkt i styrningsdiskussionen inom förvaltningslitteraturen diskuterar den första delen av kapitlet hur organisering kan användas för att styra lärare. I den andra delen används ett nyinstitutionellt perspektiv för att resonera kring länken mellan skolans organisering och lärares sätt att resonera och agera i rollen som offentliga tjänstemän. Organiseringsstyrningens funktion som styrmedel i skolan problematiseras teoretiskt. I den tredje delen utvecklas ett resonemang om skolans organisering och lärares myndighetsutövning som tar utgångspunkt i teorin om närbyråkrater. Därmed flyttas fokus från den mer generella organisationsteorin som det nyinstitutionella perspektivet erbjuder till en mer specifik diskussion om hur de organisatoriska förutsättningar som råder inom skolan villkorar lärares myndighetsutövning. I den fjärde utvecklas en syntes mellan det nyinstitutionella perspektivet och teorin om närbyråkrater genom att kapitlet konkretiserar hur lärare förväntas tänka och agera i rollen som offentliga tjänstemän givet skolans nuvarande organisering. Avslutningsvis summeras de centrala tankegångarna i kapitlet.

Styrning genom organisering

En grundläggande förutsättning för att politik ska realiseras i den representativa demokratin är att de offentliga tjänstemännen genomför de politiska besluten i enlighet med politikernas intentioner. För att se till att de offentliga tjänstemännen agerar i enlighet med de folkvaldas vilja använder staten ett antal olika styrmedel. Genom dem kommunicerar politikerna med de offentliga tjänstemännen. Förvaltningslitteraturen framhåller att *organisering* är ett viktigt styrmedel (se t.ex. Lundqvist 1992, s. 79–80; Rothstein 2002, s. 107–115; Hall & Löfgren 2006, s. 10). Enligt Lundqvist omfattar denna styrning ”struktureringen av förvaltningsenheterna med inrättandet av

roller, utformning av procedurer och bestämmandet av de rumsliga förhållandena (Lundqvist 1992, s. 80).

Eftersom olika delar av den offentliga förvaltningen handhar olika typer av uppgifter skiljer sig organiseringsstyrningen högst väsentligt åt mellan olika politikområden. Rothstein framhåller att ”typ av uppgifter och organisation hänger intimt samman” (Rothstein 2002, s. 107) inom välfärdsproduktionen. Skolan organiseras som vi sett utifrån fyra olika modeller: den byråkratiska och professionella modellen samt marknads- och brukarmodellen. Med en styrningsteoretisk terminologi skulle man kunna säga att avhandlingen i grunden handlar om hur organiseringsstyrning inom skolsektorn fungerar som ett sätt att styra lärares arbete i rollen som offentliga tjänstemän.

Organiseringsstyrning är inte det enda verktyg som står staten tillbuds när den försöker att styra de offentliga tjänstemännen. Förvaltningslitteraturen identifierar en rad olika styrmedel och förvaltningsteoretiska standardverk är ofta fyllda av mer eller mindre avancerade typologier över dessa. Lundqvist (1992, s. 78–79) gör exempelvis en grundläggande distinktion mellan styrmedel av *direkt* och *indirekt* karaktär. Genom direkt styrning försöker staten styra genom att formulera manifesta regler som talar om hur de offentliga tjänstemännen ska sköta sina ärenden. Skollagen och lagen mot diskriminering och annan kränkande behandling av barn och elever (2006:67) är två exempel på direkt styrning av lärares myndighetsutövning. Genom indirekt styrning försöker istället staten styra genom att utöva inflytande på de offentliga tjänstemännens förståelse för reglerna eller genom att påverka deras vilja och förmåga att genomföra regelverket. Detta gör staten bland annat genom ekonomiska anslag, utbildningsinsatser och rekrytering. Utvärderingar och tillsyn kan också ses som exempel på indirekt styrning.

I en diskussion om den politiska styrningen av just skolan gör Jarl med kollegor (2007) istället en skillnad mellan *juridiska*, *ideologiska* och *ekonomiska* styrmedel. Juridiska styrmedel är synonymt med det Lundqvist kallar för direkt styrning. I gymnasieskolans fall är bland annat skollagen ett uttryck för juridisk styrning. Men även kommunala policys, som alltså inte har lagars status, torde också kunna hänföras till denna typ av styrmedel eftersom de utgör formella styrdokument som gymnasielärare förväntas lyda. Ideologisk styrning innebär istället att staten försöker förankra vissa värden eller idéer bland de offentliga tjänstemännen. Både lärarutbildningen och läroplanen utgör exempel på detta. Ekonomisk styrning inbegriper i första hand budget. Det handlar både om storleken på de resurser som kommer verksamheten till del men också om de principer utifrån vilken fördelningen görs. Både ideolo-

gisk och ekonomisk styrning är i huvudsak att betrakta som exempel på vad Lundqvist (1992, s. 78) kallar indirekt styrning.

Organiseringsstyrning som en överordnad styrningsform

Lundqvist (1998, s. 79) jämför organiseringsstyrning med andra styrmedel (t.ex. regelstyrning, anslagsstyrning och informationsstyrning). Jag är mer benägen att betrakta organiseringsstyrning som en slags överordnad styrningsform. Organiseringen av en viss verksamhet anger i själva verket hur juridiska, ideologiska och ekonomiska styrmedel kan användas. I exempelvis ett politikområde som organiseras utifrån en byråkratisk modell ligger tyngdpunkten företrädesvis på juridiska styrmedel. Precisa regler används för att styra verksamheten (Rothstein 2002, s. 108). Genom att formulera riktlinjer för vad de offentliga tjänstemännen ska göra antas staten kunna påverka de offentliga tjänstemännen. Behovet av ideologisk styrning är litet eftersom reglerna tydligt definierar vad som ska göras i verksamheten.

I ett politikområde som präglas av marknadsstyrning ser relationen mellan olika styrmedel annorlunda ut. Genom att etablera ett resursfördelnings-system som bygger på verksamheternas förmåga att överleva på en marknad förlitar sig staten framför allt på ekonomiska styrmedel. Eftersom det i marknadsmodellen huvudsakligen är kunderna som förväntas ge signaler till de offentliga tjänstemännen om hur de ska arbeta är behovet av juridisk styrning begränsad, kanske till och med kontraproduktivt. Senare i detta kapitel förs en utförlig diskussion om den grundläggande logiken bakom de fyra organiseringsmodeller som skolan vilar på.

* * *

På vilket sätt inverkar då organiseringen av skolan på lärares myndighetsutövning? Vilken potential har organiseringsstyrning när det gäller att få lärare att uppfylla de folkvalda politikernas föresatser? För att förstå detta tar avhandlingen utgångspunkt i två teoretiska perspektiv: det nyinstitutionella perspektivet och teorin om närbyråkrater. Det finns goda skäl att sammanföra dessa två perspektiv när det gäller att studera hur organiseringen av skolan påverkar lärares myndighetsutövning. Genom att anta ett nyinstitutionellt perspektiv tar avhandlingen avstånd från antagandet att lärare är en i grunden ostyrbar yrkeskår. Tvärtom förväntas skolans organisering, på olika nivåer, kunna inverka på lärares myndighetsutövning. Men avhandlingen tillstår samtidigt att skolan är en i vissa avseenden speciell typ av politisk organisation, bland annat genom att den är storleksmässigt omfattande, innefattar flera olika nivåer och dagligen står i kontakt med medborgare. Detta ger skäl att

fundera kring möjligheterna att med hjälp av organiseringen av skolan styra lärares myndighetsutövning.

Inom den nyinstitutionella litteraturen problematiserar man i väldigt liten utsträckning olika organisationers skilda förutsättningar att forma organisationsmedlemmarnas attityder och beteende. Men det är rimligt att utgå ifrån att en organisation har olika förutsättningar att påverka organisationsmedlemmarna beroende på hur organisationen är utformad (Rothstein 2002, Winter & Lehmann Nielsen 2008, kap. 5). Man måste därför ta hänsyn till de särskilda förutsättningar som lärare möter för att förstå hur skolans organisering påverkar lärares attityder och beteenden i rollen som offentliga tjänstemän. Genom att till det nyinstitutionella perspektivet foga tankegångar hämtade från närbyråkratiteorin är det möjligt att vidareutveckla det nyinstitutionella ramverket på ett sätt som tar detta i beaktande.

Ett nyinstitutionellt perspektiv på skolan

Vad innebär det att anlägga ett nyinstitutionellt perspektiv på skolan och lärares myndighetsutövning? Potentiellt kan det betyda flera olika saker då det i själva verket finns flera nyinstitutionella perspektiv:

Den s.k. nyinstitutionalismen inom organisationsanalysen kan i dagsläget knappast betraktas som en helt enhetlig eller sammanhållen teori, utan kan bättre beskrivas som just en skolbildning, dvs. ett mer allmänt hållet perspektiv som bildar en ram inom vilken ett antal olika organisationsforskare bedriver sina studier (Johansson 2002, s. 9).

Bara inom statsvetenskapen kan man identifiera minst tre olika nyinstitutionella inriktningar: rational choice-institutionalism, historisk institutionalism och sociologiskt inriktad institutionalism (Scott 2001, s. 33; Hall & Löfgren 2006, kap. 2). Avhandlingen tar huvudsakligen den sociologiskt inriktade institutionalismen, och då i första hand som den formuleras av March och Olsen (1989), som utgångspunkt.

För att förstå framväxten av den sociologiskt inriktade institutionalismen är det viktigt att ha klart för sig att detta perspektiv i många avseenden utvecklats i polemik med mer ekonomiskt inriktade teorier inom organisationsanalysen, särskilt det så kallade rational choice-perspektivet eller *teorin om egenintresse*. En central utgångspunkt inom den sociologiska nyinstitutionalismen är att egenintresse i enbart begränsad utsträckning kan bidra till att förklara människors beteende i politiska organisationer. Enligt March och Olsen (1989, s. 22) är politiskt beteende snarare styrt av ”regler”. Begreppet ”regler” bör förstås i vid mening, i regler inkluderar författarna dels organi-

sationens rutiner, procedurer, konventioner, roller, strategier, organisationsformer och teknologier omkring vilka politiska aktiviteter är konstruerade. Dels föreställningar, paradigm, koder, kulturer och kunskap som kringgärdar, stödjer, utvecklar och motsäger dessa roller och rutiner.¹¹

Inom det nyinstitutionella perspektivet görs en distinktion mellan *institutioner* och *organisationer* (Scott 2001, kap. 2). Samtidigt hänger de intimt samman. För att illustrera skillnaden kan man använda en fotbollsmetafor och tänka sig att organisationen utgör själva spelplanen medan institutionerna är att betrakta som spelreglerna. Genom att lägga vikt vid organisationers spelregler knyter det nyinstitutionella perspektivet an till den weberianska byråkratiteorin. I likhet med Weber (1977) framhåller March och Olsen (1989) att organisatoriskt beteende är regelstyrt. Till skillnad från Weber, som framhåller betydelsen av organisationens formella regler för tjänstemännens agerande, lyfter nyinstitutionalismen särskilt fram betydelsen av organisationens sociokulturella aspekter, eller organisationens informella normer (ibid., s. 21–16). Tillsammans utgör de formella reglerna och de informella normerna organisationens institutioner.

Institutioner och aktörsskap

När March och Olsen hävdar att beteende inom politiska organisationer är styrt av regler betyder inte det att individer antas agera oreflekterat. Tvärtom. Författarna antar att människors sätt att förhålla sig till organisationens regler alltid grundas i ett individuellt ställningstagande. Men motivet bakom detta ställningstagande kan se olika ut och March och Olsen hävdar att det finns två olika logiker bakom människors sätt att resonera och agera i relation till organisationens regler: *konsekvenslogiken* och *lämplighetslogiken* (ibid., s. 23). Utifrån ett konsekvenslogiskt resonemang är människors agerande preferensstyrt och beteendet antas ta form utifrån ett introspektivt svar på följande frågor: Vilka är mina handlingsalternativ? Vilka är mina preferenser? Vilka är konsekvenserna av mina handlingsalternativ relativt mina preferenser? Aktören väljer det handlingsalternativ som har de mest gynnsamma konsekvenserna i förhållande till aktörens individuella preferenser.

Med ett lämplighetslogiskt resonemang görs ställningstagandet på ett annat sätt och beteendet tar istället form utifrån ett svar på följande frågor: Vad är detta för situation? Vem är jag? Hur lämpliga är olika handlingsalternativ för mig i denna situation? Aktören handlar sedan på det sätt som hon eller

¹¹ March och Olsen har ibland kritiserats för att vara otydliga i sin definition av institutioner. I en något mer precis definition skiljer Scott (2001) istället på tre aspekter av institutioner; formella regler (t.ex. lagar, övervakning och sanktioner) informella normer (t.ex. värden och roller) samt meningsskapande kognitiva strukturer (t.ex. symboler och gester).

KAPITEL 2

han uppfattar som det mest lämpliga. Enligt March och Olsen är lämplighetslogiken den överordnade mekanismen bakom människors beteende i politiska organisationer och de framhåller att:

... agerande baseras oftare på en identifiering av vad som normativt uppfattas som lämpligt beteendet snarare än på kalkyler av den förväntade nyttan från olika handlingsalternativ (ibid., s. 22, förf. övers).

Utifrån ett lämplighetslogiskt resonemang antas institutioner forma organisatoriskt beteende genom att skapa mening och etablera särskilda sätt att förstå världen (March och Olsen 1989, s. 39). Detta sker genom att det framför allt är organisationens lämplighetslogiker, snarare än intressen som aktörerna bär med sig, som formar attityder och föreställningar bland organisationens medlemmar. Men institutionernas möjligheter att definiera aktörernas föreställningsvärld är inte fullständig, individer har alltid en viss autonomi relativt institutionerna. Detta betyder att aktörerna också spelar en aktiv roll i skapandet av institutionerna.

Även om konsekvenslogiken antas vara underordnad lämplighetslogiken avvisar March och Olsen inte betydelsen av egenintresse för att förklara attityder och beteende i politiska organisationer. De hävdar att:

En möjlighet är att regler följs men att val mellan olika regler och mellan olika tolkningar av regler styrs av en konsekvenslogik... Vissa element av ett sådant kalkylerande kan förekomma men det är inte den dominerande processen (March & Olsen 1989, s. 25, förf. övers).

I linje med March och Olsen utgår avhandlingen ifrån att lärares beteende i synnerhet styrs av de regler och normer som råder i skolan. Samtidigt har lärare också en viss autonomi att på basis av egna preferenser välja handlingsstrategier. Lärares val av handlingsstrategier är emellertid alltid mer eller mindre villkorat av de möjlighetsstrukturer som organiseringen stipulerar. Det betyder att när lärare "väljer" handlingsstrategi är dessa "val" i hög grad begränsade av institutionella faktorer.

Attityder och beteenden antas kunna formas både av de institutioner som råder inom de organisationer där aktörerna verkar men också av de preferenser som aktörerna själva bär med sig in i organisationen. I detta sammanhang är det värt att begrunda relationen mellan attityder och beteenden. Synen på hur attityder och beteende hänger samman är inte särskilt explicitgjord inom det nyinstitutionella perspektivet. Fokus ligger i huvudsak på att förklara beteende medan attityder, föreställningar och hållningar snarast betraktas som ett slags förbindelseelement mellan institutioner och aktörers beteende.

March och Olsen (1975) problematiserar dock denna relation i en tidig publikation. Författarna poängterar att attityder inte nödvändigtvis föregår beteende, det kan också fungera tvärt om:

Det kan finnas attityder och föreställningar som inte leder till handling, det finns handlingar som inte har sin grund i individers preferenser och det kan föreligga ett samspel mellan beteende och skapandet av egenintresse (March & Olsen 1975, s. 152, förf. övers.)

Detta innebär att beteende kan vara ett resultat av vissa attityder men ett visst beteende kan också ge upphov till attityder. I denna process spelar såväl institutioner som intressen in. Både institutioner och intressen kan forma beteende utan att påverka attityder. På samma gång kan institutioner och intressen forma attityder utan att påverka beteende. Men oavsett om beteende följer av ett konsekvens- eller lämplighetslogiskt resonemang uppfinner individer inte sällan motiv och intentioner bakom sina handlingar i efterhand. I enlighet med March och Olsen är det rimligt att utgå ifrån att man bör betrakta lärares attityder och beteenden som två delvis separata storheter och därför bör hållas isär. Konkret betyder det att skolans organiseringsstyrning å ena sidan antas kunna ge upphov till särskilda attityder hos lärare som i sin tur påverkar deras beteende. Men det betyder också å andra sidan att organiseringsstyrningen kan rendera vissa typer av beteenden hos lärarna som där efter påverkar deras attityder.

Institutioner och socialisation

Staten har kapacitet att skapa institutioner (March & Olsen 1989). Genom att organisera ett politikområde på ett visst sätt etablerar staten institutioner som de offentliga tjänstemännen måste förhålla sig till (Rothstein 2002). Normalt sett förknippar vi statens etablerande av institutioner med inrättandet av formella regler, till exempel lagar, policyprogram, styr- och sanktionssystem. Men genom organiseringen etablerar staten också informella eller sociokulturella ramar för olika verksamheter. Denna typ av normer, roller och konventioner reser särskilda förväntningar på organisationens medlemmar som går utanför, men också i mellan, de föreskrifter som det manifesta regelverket formulerar. Vi kommer senare i detta kapitel återkomma till de explicita och implicita förväntningar som den byråkratiska, professionella, marknadsbaserade respektive brukarorienterade modellen reser gentemot lärares myndighetsutövning.

Överföringen men också i viss mån skapandet och omskapandet av organisationens institutioner antas ske på ett diskursivt plan där organisationens medlemmar kommunicerar med varandra. Ibland talar man om institutioner

KAPITEL 2

som ”frusna diskurser”, det vill säga att förståelsen av ett visst fenomen blivit institutionaliserad i form av en norm eller regel i en viss verksamhet (Hall & Löfgren 2006, s. 68). Här finns också en potential för tjänstemännen att påverka hur reglerna tar form i den konkreta verksamheten. Genom att aktörerna samtalar kring hur man gör och hur man bör göra i en given situation både omformas reglerna och formas aktörernas agerande i en ständigt pågående förhandling. Reglerna begränsar hur man får tala inom organisationen men reglerna påverkas också av att talet förändras. March och Olsen skriver att etablerandet av lämplighetslogiker sker:

... genom sätten på vilka deltagarna kan tala om en situation som likadan eller skild från en annan situation, sammankopplandet av situationer till regler sker på samma gång som reglerna förändras (March & Olsen 1989, s. 25, förf. övers.).

När en individ träder in i en organisation möts hon eller han av en mängd redan etablerade regler som kommer till uttryck genom sättet på vilket tidigare organisationsmedlemmar talar med varandra. Internaliseringen av regler tar tid i anspråk och mer eller mindre avsiktliga socialisationsprocesser har en avgörande betydelse för vidareförmedlingen av dessa. Normer, rutiner och rollförväntningar förmedlas genom att de enskilda aktörerna, via kommunikation, internaliserar organisationens lämplighetslogik(er).

Lægreid och Olsen (1978) hävdar att socialisationen in i organisationens institutioner medför att inflytandet från aktörernas preferenser underordnas inflytandet av organisationskulturen. Socialisationsprocesser inom organisationen tenderar därmed att neutralisera inflytandet från tidigare socialisationsprocesser. Detta innebär att både den tidigare utbildningen och socialisationen i barn- och ungdomsåren endast förväntas ha en begränsad betydelse för tjänstemännens värderingar. Den dominerande kulturen i organisationen sätter sin prägel på organisationens medlemmar. Den offentliga tjänstemannen socialiseras in i den kultur som råder inom den lokala förvaltningsorganisationen. Individer som inte kan anpassa sig till rådande organisationskultur kommer att lämna organisationen. Detta, menar Lægreid och Olsen, kan förklara att tjänstemän inom olika myndigheter ofta uppvisar skillnader i värderingsmönster.

* * *

Det kan vara på sin plats att sammanfatta resonemanget. Med utgångspunkt i det nyinstitutionella perspektivet antas organiseringen av skolan, genom att inbegripa vissa lämplighetslogiker, sätta gränser men också öppna möjligheter för lärares myndighetsutövning. Dessa lämplighetslogiker kommer till

uttryck genom regler, normer och rollförväntningar på olika nivåer i utbildningssystemet och överförs till lärare genom socialiseringsprocesser där lärare lär sig hur man bör tänka och agera i givna situationer.

Hur ser då dessa lämplighetslogiker ut som villkorar lärares offentliga tjänstemannaskap? Som diskuterades i inledningskapitlet, och som kommer att utvecklas ytterligare i nästkommande kapitel, vilar den politiska styrningen av skolan på fyra olika organiseringsmodeller: den byråkratiska modellen, den professionella modellen, marknadsmodellen och brukarmodellen. Genom att implicera olika regel- och normsystem innefattar de fyra modellerna i grunden olika konsekvens- och lämplighetslogiker (Freidson 2001). Det vill säga, modellerna föreskriver olika roller för de aktörer som befinner sig inom eller i kontakt med skolan (t.ex. lärare, politiker, elever och det civila samhället). På följande sidor ska vi titta närmare på de regler och normer som präglar de modeller som ligger till grund för skolans organisering.

Den byråkratiska modellen

Den byråkratiska modellen utgår från principen att den offentliga förvaltningen i första hand har som uppgift att implementera de politiska beslut som fattas inom den representativa demokratin (Beetham 1996; Peters 2001; Rothstein 2002). Formrationalitet, det vill säga att lika fall bedöms lika, är enligt den byråkratiska modellen ett särskilt viktigt värde när den offentliga förvaltningen genomför politik. Utifrån den byråkratiska modellen förväntas de offentliga tjänstemännen tolka och regelriktigt implementera de beslut som politikerna fattar utan att låta personliga ställningstaganden (t.ex. politiska preferenser) eller medborgarnas bakgrund (t.ex. klass, kön eller etnicitet) påverka handläggningen.

För att försäkra sig om att tjänstemän hanterar liknande situationer på ett likvärdigt sätt bör deras arbete så långt som möjligt detaljstyras genom centralt fattade beslut. Den byråkratiska modellen är en i hög grad hierarkisk organisationsmodell där central- och regelstyrning utgör väsentliga element och där överordnade organisatoriska nivåer har tolkningsföreträde i relation till lägre nivåer. Politikerna ska både ha oinskränkt inflytande över de beslut som fattas i verksamheten men de bär också det yttersta ansvaret för de beslut som de offentliga tjänstemännen fattar inom ramen för regelverket.

Den byråkratiska modellen bygger på en stark tilltro till att offentliga organisationer kan styras uppifrån och ned genom centralt fattade beslut (Beetham 1996; Peters 2001; Johansson 2006). Genom att de folkvalda politikerna fastställer gemensamma regler för verksamheten, som tjänstemännen i sin tur förväntas implementera i enlighet med politikernas intentioner, antas folkviljan effektivt kunna realiseras. Med hjälp av att politiskt styrda och från verk-

samheterna självständiga organ utövar tillsyn och kontroll skaffar sig politikerna kunskap om hur verksamheten bedrivs (t.ex. Skolinspektionen i skolans fall). Vid behov justeras regelverket i syfte att uppnå bättre målpuppfyllelse och likvärdighet. För att kunna upprätthålla formrationalitet i systemet är det samtidigt viktigt att de offentliga tjänstemännen har en viss distans till medborgarna.

Utifrån den byråkratiska modellen har medborgaren genom valsedeln möjlighet att påverka de offentliga tjänstemännens sätt att genomföra politik. Därefter är det tjänstemannens uppgift att genomföra politiken i enlighet med de folkvaldas riktlinjer. Den enskilda medborgaren ska därefter underkasta sig majoritetens beslut. Om medborgaren är missnöjd med politikens utfall kan de överklaga. I den byråkratiska modellen har medborgarna rätten att få tjänstemännens beslut prövande i relation till politikens mål, i en högre instans.¹² För att kunna signalera i fall då tjänstemännen uppfattar att regler drabbar medborgare på ett otillbörligt sätt har tjänstemännen samtidigt friheten att, utan att bli av med arbetet eller straffade på annat sätt, avslöja missförhållanden inom den egna verksamheten (Lundqvist 1998).

Den professionella modellen

Den professionella modellen utgår från principen att välutbildade och erfarna yrkesgrupper inom den offentliga förvaltningen är bäst lämpade att fatta besluten i välfärdsproduktionen (Freidson 2001; Rothstein 2002; Svensson 2002). Istället för att folkvalda politiker detaljstyr innebär den professionella modellen att politikerna ger de offentliga tjänstemännen stor autonomi i utförandet av sitt arbete. Men autonomin är villkorad. Autonomin bygger på att staten har förtroende för att tjänstemännen som yrkesgrupper betraktat innehar en viss kunskap och etik som ligger till grund för deras myndighetsutövning. Under hotet om att autonomin kan dras undan har de folkvalda politikerna indirekt ett inflytande över de offentliga tjänstemännen även i den professionella modellen.

Enligt den professionella modellen har de offentliga tjänstemännen stort inflytande över både utbildningen till, och kontrollen av, det egna arbetet. Staten har en mer tillbakadragen position än i den byråkratiska modellen. Den professionella modellen innefattar en kollegial snarare än en politisk hierarki vars maktförhållanden tar sin utgångspunkt i traditionella skråprinciper där mästaren i kraft av sin kompetens är överordnad lärlingen. Istället för

¹² När det gäller beslut som fattas av aktörer inom utbildningssystemet finns det enligt 28 kap i skollagen (2010:800) möjlighet att överklaga vissa beslut till allmän förvaltningsdomstol eller Skolväsendets överklagandenämnd (se vidare kapitel 3). Men det är enbart rektors beslut, aldrig direkta lärarbeslut, som kan komma i fråga för överklagande till dessa instanser.

genom formrationalitet vinner den professionella modellen sin legitimitet genom att medborgaren får den bästa möjliga hanteringen (t.ex. behandlingen eller undervisningen).

Marknadsmodellen

Marknadsmodellen bygger på idén att marknadsprinciper utgör det mest effektiva sättet att fördela resurser inom den offentliga sfären (Osborne & Gaebler 1992/1994; Peters 2001, kap. 2; Freidson 2001; Rothstein 2002). Utifrån marknadsmodellen bör därför den offentliga sektorn så långt som möjligt organiseras på ett sätt som gör att relationerna mellan medborgarna och staten motsvarar de som råder på de privata marknaderna. Detta åstadkoms genom att organisatoriskt skilja på ansvaret för regleringen och finansieringen av välfärden å ena sidan och produktionen av välfärden å andra sidan. Staten ska enligt marknadsmodellen styra, inte ro (Osborne & Gaebler 1992/1994). Medan politikerna behåller ansvaret för finansiering och reglering bör produktionen av välfärden utföras av de serviceenheter som är skickligast, oberoende av om dessa serviceenheter ägs av offentliga eller privata aktörer.

Beställar-utförarorganisationer och vouchersystem (eller pengsystem) är sätt att organisatoriskt separera beställarna av servicen från producenterna av densamma. Privata aktörer (t.ex. vinstdrivande friskolor) väntas fungera som förebilder som kan få de offentliga aktörerna att anamma ett mer marknadsmissigt sätt att arbeta när det exempelvis gäller kostnadseffektivitet och kreativitet.

Vilka välfärdsproducenter som är skickligast, och därmed ska få fortsätta att producera välfärden, avgörs enligt marknadsmodellen inte bäst av vare sig politiker eller professionella. Det är företrädevis medborgarna som i rollen som ”kunder” och genom att rösta med fötterna som ska avgöra vart resurserna ska hamna. Genom att utrustas med en ”voucher” eller ”peng” är det medborgarnas efterfrågan som väntas styra resursallokeringen i välfärdsproduktionen. Verksamheter som inte lockar kunder ska, om de inte lyckas vända utvecklingen, på sikt slås ut. Eftersom serviceproducenternas fortlevnad blir beroende av framgången när det gäller att attrahera kunder uppstår en konkurrenssituation mellan olika serviceproducenter.

Skapandet av konkurrens är enligt marknadsmodellen avgörande för att åstadkomma de vinster som en marknadsanpassning av välfärdsstaten kan bibringa. Konkurrens kommer enligt marknadsmodellen att fungera som en drivkraft för serviceproducenterna att ständigt öka effektiviteten i användandet av de resurser som står till buds. Konkurrensen förväntas också leda till att välfärdsproducenterna blir lyhörda för medborgarnas efterfrågan och

utvecklar arbetssätt och välfärdsprogram som företrädelsetvis motsvarar medborgarnas, inte politikernas eller tjänstemännens, efterfrågan. Marknadsanpassning utgör därmed, enligt dess förespråkare, en metod för att förstärka medborgarnas ställning i relation till staten. Men för att det ska vara meningsfullt med valfrihet måste medborgarna uppfatta att det föreligger skillnader mellan olika välfärdsproducenter.

I den byråkratiska och professionella modellen föreskriver politikerna respektive yrkeskårers företrädare hur de offentliga tjänstemännen ska arbeta. Målet är att skapa likvärdighet och att tillämpa de bästa metoderna. Marknadsmodellen implicerar en helt annan logik genom att de lokala serviceenheterna har en stor autonomi att självständigt avgöra hur verksamheten ska utformas. Denna frihet skapas genom att politikerna stannar vid att formulera övergripande mål för verksamheten medan välfärdsenheterna får ansvaret att besluta om hur, till exempel beträffande metoder och arbetssätt, målen ska uppnås. Den lokala autonomi som följer av marknadsmodellen tillkommer inte huvudsakligen de enskilda tjänstemännen. Istället tillskriver marknadsmodellen i synnerhet cheferna inom välfärdsproduktionen ett stort handlingsutrymme att utveckla den lokala serviceenheten och leda närbyråkraternas arbete.

Brukarmodellen

Brukarmodellen vilar ytterst på deltagardemokratiska ideal i så måtto att beslutsprocesserna i den offentliga förvaltningen antas bli mer legitima om de förläggs nära, och helst med direkt inblandning av dem som i slutänden påverkas av politiken (Peters 2001, kap. 3; Jarl 2004; Held 2002, s. 325–336). I likhet med marknadsmodellen förordar även brukarmodellen ett ökat inflytande för medborgarna i relation till välfärdsstaten. Men snarare än ett individuellt baserat inflytande genom valfrihet och möjligheten att ”rösta med fötterna” bygger brukarmodellen på att det skapas möjligheter för medborgarna att genom dialog med de offentliga tjänstemännen kollektivt påverka besluten i den offentliga förvaltningen. Utifrån brukarmodellen förväntas tjänstemännen låta medborgarna vara med och påverka de beslut som löpande fattas inom verksamheten. Brukarråd på bland annat skolor och äldreboenden utgör exempel på brukarmodellens organisatoriska genomslag inom offentlig sektor men brukarmodellens principer kan även sägas ligga till grund för mer temporära möjligheter för medborgerligt inflytande via exempelvis ett informellt samtal med en grupp elever om hur ett visst kursinnehåll ska examineras.

* * *

Den byråkratiska och professionella modellen samt marknads- och brukar-modellen implicerar i grunden olika regel- och normsystem. Med utgångspunkt i det nyinstitutionella perspektivet kan man därför förvänta sig att lärare antar fyra olika förhållningssätt i rollen som offentliga tjänstemän. Men enbart med det nyinstitutionella perspektivet kommer vi inte särskilt långt i försöken att precisera vad dessa fyra modeller konkret innebär för lärares myndighetsutövning. Frågan är vad det egentligen betyder att som lärare anta ett byråkratiskt, professionellt, marknadsorienterat och brukarorienterat förhållningssätt. Hur tänker och agerar en lärare som anpassar sig till den byråkratiska modellens lämplighetslogik? Och hur skiljer sig detta sätt att tänka och agera från en lärare som antar ett professionellt, marknadsorienterat eller brukarorienterat förhållningssätt? Genom att närma sig lärares offentliga tjänstemannaskap utifrån teorin om närbyråkrater finns det möjlighet att se vilka typer av attityder och beteenden man kan förvänta sig av lärare i rollen som offentliga tjänstemän när de står under inflytande av dessa fyra organisationsmodeller.

Lärare som närbyråkrater

Att betrakta lärare som närbyråkrater ger ett delvis annat perspektiv på sambandet mellan skolans organisering och lärares myndighetsutövning än den nyinstitutionella ansatsen.¹³ Enligt Lipsky (1980) möter närbyråkrater särskilda förutsättningar i sitt arbete som särskiljer dem från andra kategorier av offentliga tjänstemän. Kännetecknande för dessa offentliga tjänstemän är att de har en stor handlingsfrihet i relation till de organisationer som det arbetar inom. Handlingsfriheten kommer av att de dagligen – ansikte mot ansikte – möter medborgare i sin myndighetsutövning. Den mänskliga dimensionen i närbyråkraternas arbete medför att deras vardag präglas av en hög grad av komplexitet. Komplexiteten i arbetsuppgifterna kräver i sin tur en hög grad av situationsanpassning. Lärares arbete i klassrummet, där elevernas ständigt skiftande behov oavbrutet ställer lärare inför nya situationer, är ett tydligt exempel på den mångskiftande yrkespraktik som enligt Lipsky (1980) är symptomatisk för närbyråkraters arbetsförhållanden.

¹³ *Street-level bureaucrats* är den etablerade engelska termen för dem som här kallas närbyråkrater. I avhandlingens används, i likhet med Johansson (2006), begreppet *närbyråkrater* eftersom det bäst fångar den nära relationen till medborgarna som kännetecknar just dessa offentliga tjänstemän. I den skandinaviska förvaltningslitteraturen används förvirrande nog ytterligare ett antal översättningar: t.ex. *frontlinjebyråkrater* (Schierenbeck 2003), *gräsrotsadministratörer* (Berg 1999) och *markarbejdare* (Winter & Lehmann Nielsen 2008).

Närheten till medborgarna gör också att närbyråkrater och medborgare av och till hamnar i en otydlig maktrelation till varandra. Detta kan förstärka trycket på närbyråkraterna att situationsanpassa sin myndighetsutövning men det kan också utsätta medborgaren för godtycke. Det nära förhållandet till medborgarna gör att närbyråkrater identifierar sig med medborgarna och påverkas av deras behov. En lärare kan ibland känna starkt för en elev vilket kan göra att lärare tummar på regelverket med omsorg om eleven som motiv (Fredriksson 2007). Samtidigt har medborgare sällan själva valt att stå i kontakt med närbyråkrater. Närbyråkrater har ofta möjlighet att utöva någon form av tvång gentemot medborgare som innebär att närbyråkrater hamnar i ett maktövertag. Elever har exempelvis nio års skolplikt och är enligt lag skyldiga att gå i skolan. Den otydliga maktrelationen gör att närbyråkraters myndighetsutövning vanligen tar form som ett slags förhandlingsspel med medborgarna.

Enligt Lipsky (1980) har närbyråkrater ständigt för lite resurser (både ekonomiska och kunskapsmässiga) i relation till de uppgifter som de enligt regelverket förväntas utföra. Samtidigt förväntar sig medborgarna att bli bemötta som hela människor i så motto att närbyråkraten förmår beakta medborgarens hela livssituation i sina bedömningar. För att inte drunkna i arbete måste emellertid närbyråkraterna reducera människor till fall och enbart inrikta sig på en begränsad del av enskilda medborgares behov. Detta tvingar närbyråkrater att ideligen göra mindre än vad både regelverket och medborgarna kräver. Läraren kan exempelvis göra en sådan begränsning genom att endast försöka fokusera på en elevs lärande och samtidigt undvika att ta sig an elevens psykosociala situation utanför skolan. Resursbristen kan enbart till viss del avhjälpas genom ytterligare tillskott eftersom medborgarnas efterfrågan på närbyråkraternas service ökar med utbudet. Detta leder till att närbyråkraterna ständigt uppfattas förfoga över för lite resurser, både av dem själva och av medborgarna.

Närbyråkraten och organisationen

Samtidigt som närbyråkraternas arbete kräver en hög grad av situationsanpassning saknas ofta konsensus, bland både politiker och närbyråkraters företrädare, kring de mål som närbyråkrater bör uppnå och de arbetsmetoder som de bör använda. Det är därför, menar Lipsky (1980), i praktiken omöjligt för folkvalda politiker att på förhand definiera hur närbyråkrater ska agera i alla de upptänkliga situationer som de möter. Dessutom är närbyråkraters arbete vanligtvis svårt att kontrollera (Johansson 2006). De folkvalda politikerna vet exempelvis lite om vad som egentligen händer i klassrummen. Det är därutöver sällan som det finns enighet kring vilka som är de bästa meto-

derna i närbyråkraternas arbete. Både kravet på situationsanpassning samt oenigheten om hur verksamheten bäst bedrivs gör att den politiska styrningen av närbyråkraternas verksamhetsområden ofta blir både vag och motsägelsefull.

Konsekvensen av en otydlig och motsägelsefull styrning är att närbyråkraterna ges ett stort handlingsutrymme i sin myndighetsutövning. Konflikter i uppdraget överlämnas samtidigt till de enskilda närbyråkraterna – det vill säga i detta fall lärarna – att hantera (Pierre 2007, s. 18). Enligt Lipsky (1980) kan närbyråkraterna emellertid inte lösa dessa konflikter en gång för alla. Men närbyråkraternas handlingsfrihet relativt organisationen ger dem samtidigt ett visst manöverutrymme att hantera det korstryck av förväntningar som närbyråkrater står inför. Man kan med andra ord anta att lärare i den konkreta verksamheten, där de möter förväntningar från både den professionella och byråkratiska modellen samt marknads- och brukarmodellen, trots allt har stora möjligheter att hantera konflikter mellan de fyra modellerna.

För att hantera slitningen mellan å ena sidan de förväntningar som organisationen stipulerar och å andra sidan de förväntningar som medborgarna har, antar närbyråkrattiteorin att närbyråkrater utvecklar individuella *handlingsstrategier*. För enskilda närbyråkrater tar handlingsstrategierna ofta formen av standardlösningar, de hittar efter hand fungerande sätt att hantera situationer på. Men handlingsstrategierna är intressanta eftersom de utgör själva innehållet i deras myndighetsutövning, det vill säga hur närbyråkraterna faktiskt agerar. Frågan är vad som gör att närbyråkraterna väljer vissa handlingsstrategier framför andra.

Inom närbyråkrattilitteraturen har man företrädesvis försökt förklara närbyråkraters val av handlingsstrategier med hjälp av deras intressen (t.ex. klass- eller könstillhörighet eller viljan att nå status) och förmågor (t.ex. utbildningsbakgrund och yrkeserfarenhet) (Winter & Lehmann Nielsen 2008, kap. 5). Detta betyder att forskningen om närbyråkrater hittills i huvudsak varit benägen att använda rational choice-baserade förklaringsmodeller för att förklara deras attityder och beteenden. I en inflytelserik studie inom området har exempelvis Brehm och Gates (1997) visat att benägenheten att rätta sig efter, fuska eller till och med sabotera politiken påverkas av närbyråkraters personliga inställning till politiken.

Med hjälp av det nyinstitutionella perspektivet har avhandlingen en delvis annan utgångspunkt. I linje med Winter & Lehmann Nielsen antas skolans institutionella förhållanden ”definiera faktiska möjlighetsstrukturer” (Winter & Lehmann Nielsen 2008, s. 139) för lärare i rollen som offentliga tjänstemän. Detta betyder att avhandlingen utgår ifrån att de handlingsstrategier som lärarna antar i sin myndighetsutövning i hög grad formas av de regler,

normer och rollförväntningar som skolans organisering stipulerar. Men de institutionella förhållandena både begränsar och möjliggör lärares myndighetsutövning. Eftersom den övergripande styrningen av skolan både bygger på den byråkratiska modellen, den professionella modellen, marknadsmodellen och brukarmodellen väntas lärare, i rollen som offentliga tjänstemän, både anta ett byråkratiskt, professionellt, marknadsorienterat och brukarorienterat förhållningssätt.

Komplexa förväntningar

Vad innebär det för gymnasielärare att anta ett byråkratiskt, professionellt, marknadsorienterat och brukarorienterat förhållningssätt i rollen som offentliga tjänstemän? För att ge en överblick av diskussionen som följer sammanfattar figur 2.1 förväntningarna som de fyra styrmodellerna reser gentemot lärare. Styrmodellernas förväntningar konkretiseras genom att de delas upp i fyra olika aspekter: överordnat yrkesideal, beslutsgrunder, synsätt på elever (och föräldrar) och grund för legitimitet (se Lundqvist 1998, kap. 3; Rothstein 2002, s. 128–133).¹⁴

Figur 2.1 Lärares fyra förhållningssätt i rollen som offentliga tjänstemän

	Byråkratiskt	Professionellt	Marknadsorienterat	Brukarorienterat
Överordnat ideal i yrkesutövandet	följa regelverket	beakta den professionella kunskapen och yrkesetiken	vara lojal mot organisationen	visa hänsyn till brukaren
Beslutsgrunder	regeltolkning	professionell bedömning	kundens efterfrågan, skolans profil och skolledarens riktlinjer	dialog med brukarna
Syn på elever (och föräldrar)	medborgare	klient	kund	brukare
Grund för legitimitet	formrationalitet	vetenskaplig kunskap och professionell etik	kundtillfredsställelse	medbestämmande

Kommentar: En tidigare version av matrisen har presenterats i Fredriksson (2007, s. 176).

¹⁴ Utvecklandet av figur 2.1 är i hög grad baserat på en matris presenterad av Rothstein (2002, s. 132). Men medan jag i första hand är intresserad av att precisera implikationerna av de fyra styrningsmodellerna för lärares myndighetsutövning diskuterar Rothstein istället hur olika sätt att organisera den offentliga förvaltningen i allmänhet vinner legitimitet.

Överordnat ideal i yrkesutövandet

Den första dimensionen handlar om det överordnade idealet i yrkesutövandet. Vi börjar i det byråkratiska förhållningssättet. Här är det lydnad mot regelverket som är det mest betydelsefulla idealet (Beetham 1996; Lundquist 1998, s. 105–106; Rothstein 2002, s. 128–129). Politikerna är den viktigaste uppdragsgivaren och lärarens beslut bör alltid ha sin utgångspunkt i det regelverk som politikerna och de centrala tjänstemännen lagt fast. Rent konkret handlar det om att följa skolans styrdokument, t.ex. skollagen, läroplaner och kursplaner. Utifrån ett byråkratiskt förhållningssätt bör läraren i det enskilda fallet försöka göra en så neutral bedömning som möjligt utifrån regelverket och därmed i minsta möjliga utsträckning låta egna ideologiska ställningstaganden vägleda besluten. Det byråkratiska förhållningssättet skiljer sig här från det professionella förhållningssättet. Jacobsson & Sahlin-Andersson beskriver det professionella yrkesidealet på ett sätt som tydligt illustrerar skillnaden gentemot det byråkratiska i detta avseende ”lärarnas autonoma yrkesutövande och lojalitet med yrkesgruppen snarare än med regelverk och organisation känner vi igen från andra professionella grupper” (Jacobsson & Sahlin-Andersson 1995, s. 105). Till skillnad från att sätta regelverket i första rummet vilket är att det rimligaste utifrån det byråkratiska förhållningssättet medför det professionella yrkesidealet att läraren först och främst beaktar den professionella kunskapen och etiken (Freidson 2001; Rothstein 2002: 128–129; Svensson 2002, s. 15–26).

Det byråkratiska och professionella förhållningssättet skiljer sig härvidlag från det marknadsorienterade. Medan läraren främst lyder regelverket respektive beaktar den professionella kunskapen när den utgår från det byråkratiska respektive professionella förhållningssättet implicerar det marknadsorienterade förhållningssättet istället lojaliteten med skolledningen och ägarna av skolan. Marknadsmodellen lägger stor vikt vid det lokala ledarskapet och skolledningen förväntas ta initiativet genom att leda och utforma verksamheten (Peters 2001, kap. 2). För läraren blir det därmed viktigast att vara lojal mot skolledningen. Det handlar dels om att följa skolledarens direkta uppmaningar, dels om att på ett principiellt plan anpassa klassrumsarbetet utifrån den profil eller det koncept som skolledningen formulerat för verksamheten (Brunsson & Sahlin Andersson 2005; Bergström 2001, s. 184–186; Svensson 2002 s. 41). Detta innebär att läraren både kan tvingas kompromissa med regelverket och med den professionella kunskapen när de överordnades riktlinjer går på tvärs med dessa. När skolledningen kräver lojalitet tystnar läraren för att skydda sin skolas konkurrenskraft på skolmarknaden (Lundquist 2006). Men den marknadsorienterade läraren är också lojal mot sin arbetsgivare för att skydda sitt eget arbete och sin inkomst.

Med ett brukarorienterat förhållningssätt hos läraren hålls andra ideal högst och hänsynen gentemot brukaren blir det viktigaste idealet i yrkesutövningen. Strike åskådliggör den brukarorienterade lärarens överordnande yrkesideal genom att argumentera för att:

I en deliberativ utbildningssektor bör lärare inta en roll som utmärks av att de är ”de första bland jämlikar”. Inte i första hand för att de är experter, utan för att i första hand de är ansvariga för den utbildning som tillhandahålls och eftersom deras erfarenhet och utbildning kan ha gett dem överlägsen kunskap i vissa avseenden (Strike 1993, s. 286, förf. över).

Strike understryker kontrasten gentemot det professionella förhållningssättet. Enligt brukarmodellen är elevernas (och föräldrarnas) erfarenheter minst lika centrala för beslutsfattandet som lärarens kunskaper. Läraren förväntas erkänna eleven som en legitim aktör i det dagliga beslutsfattandet och bjuda in eleven till dialog kring verksamhetens utformning (jfr Jarl 2004, s. 21).

Beslutsgrunder

Förhållningssätten föreskriver också olika sätt beträffande hur lärare ska fatta sina beslut i rollen som offentliga tjänstemän. Med ett byråkratiskt förhållningssätt grundas besluten i en regeluttolkning av gällande regelverk och målet är att göra en så korrekt, det vill säga neutral och regelriktig, tolkning som möjligt (Beetham 1996, s. 13; Rothstein 2002, s. 128–133). Lärarens beslutsfattande ska vara en uttolkning av politikernas vilja och om läraren lyckas med sin tolkning agerar läraren dels som politikernas förlängda arm, dels på samma sätt som sina kollegor.

Med ett professionellt förhållningssätt har läraren fundamentalt andra beslutsgrunder och gör istället en professionell bedömning av det enskilda fallet och låter sedan denna bedömning utgöra grunden för besluten (Freidson 2001). Då är det istället överväganden i relation till kunskaper och erfarenheter som är centrala och regelverket har en underordnad betydelse. Jacobsson och Sahlin-Andersson påpekar exempelvis att ”den professionelles arbete kan beskrivas enligt en kedja av diagnos – slutledning – behandling” (Jacobsson & Sahlin-Andersson 1995, s. 106).

När läraren antar det marknadsorienterade förhållningssättet framstår andra grunder för besluten som mer betydelsefulla. Med ett marknadsorienterat förhållningssätt förväntas läraren basera sina beslut på marknadshänsyn vilket i huvudsak innebär två olika saker. Dels handlar det om en lyhörighet för den efterfrågan som finns på den produkt skolan tillhandahåller, dels om att vara lojal mot den marknadsstrategi och profil som präglar den lokala

skolan. Det senare innebär exempelvis att läraren överlämnar känsliga beslut till skolledningen att besluta om snarare än att stå självständig i relation till skolledning.

Med ett brukarorienterat förhållningssätt fattar läraren snarare sina beslut med utgångspunkt i kommunikation med eleverna (och i vissa fall föräldrarna). Utifrån både det marknadsorienterade och brukarorienterade förhållningssättet förväntas läraren – till skillnad från med ett byråkratiskt eller professionellt förhållningssätt som utgångspunkt – ha elevens önskemål som grundval för sina beslut. Men elevens inflytande kanaliseras på olika sätt i de två modellerna. Medan läraren utifrån det marknadsorienterade förhållningssättet låter eleven utöva inflytande i rollen som kund förväntas läraren utifrån det brukarorienterade förhållningssättet åstadkomma elevinflytande genom att upprätta en dialog med brukarna, exempelvis i samrådet med elevrådet eller en lokal styrelse.

Synen på eleven

Den tredje dimensionen utifrån vilken de fyra modellerna jämförs är synen på elever och föräldrar. Elever utgör de primära brukarna i skolan samtidigt som föräldrar, i kraft av att de tills dess att elever når myndig ålder har vårdnadsansvaret, innehar en betydelsefull roll som de sekundära brukarna. För att illustrera lärarens dubbla brukarrelation talas här om synen på elever och föräldrar men anger föräldrar inom parentes. Låt oss återigen börja med det byråkratiska förhållningssättet: Med ett byråkratiskt förhållningssätt betraktar läraren elever som medborgare vilket betyder att elever både har rättigheter och skyldigheter gentemot skolan (Lundquist 1998: 64). Elever har rätt att erhålla det bemötande som styrdokumentet föreskriver men enskilda elever (och dess föräldrar) har samtidigt en skyldighet att acceptera lärarens myndighetsutövning.

Med ett professionellt synsätt betraktas elever istället som klienter vilket betyder att läraren ser det som sin huvudsakliga uppgift att bistå elever i lärandeprocessen. Detta implicerar att lärarna, som Gutmann uttrycker saken, ”enbart är motiverade, eller åtminstone i huvudsak, av barn i lärandeprocessen” (Gutmann 1999, s. 34, förf. övers.). Till skillnad från det byråkratiska förhållningssättet där läraren ska behandla eleven i enlighet med styrdokumentet, är den professionellt orienterade läraren öppen för att sätta enskilda elevers kunskapsutveckling framför regelverket.

Medan läraren med ett byråkratiskt och professionellt förhållningssätt betraktar elever som medborgare respektive klienter betraktar läraren med ett marknadsorienterat förhållningssätt snarare elever som kunder (Osborne och Gaebler 1992/1994). Att betrakta elever som kunder betyder att läraren är

lyhörd för elevernas efterfrågan (Rothstein 2002, s. 247). Det kan exempelvis innebära att läraren lägger upp undervisningen mot bakgrund av vad läraren tror eleverna tycker är attraheras av snarare än att utgå från styrdokumentet eller sin kunskap och erfarenhet. Även utifrån det brukarorienterade förhållningssättet förväntas läraren visa lyhördhet gentemot eleverna. Men det brukarorienterade förhållningssättet implicerar att läraren möter elever som brukare snarare än kunder. Vari denna skillnad egentligen består är inte helt enkelt att reda ut teoretiskt (jfr Mintrom 2003; Lindblad 2004).

Ett sätt att skilja kund- och brukarbegreppen åt är att relatera dem till typen av delaktighet i skolans beslutsformer. Kundens inflytande utgörs av ett reaktivt inflytande med möjligheten att ”rösta med fötterna” – det vill säga att kunna göra *sorti*. Brukaren har snarare chans till ett proaktivt inflytande genom att kunna delta i en mer eller mindre formaliserad dialog med skolans personal (Rothstein 2002; Jarl 2004). Istället för att kunna göra sorti ligger tyngdpunkten på möjligheten att göra sin röst hörd. Samarbete mellan lärare och elevråd respektive lärares deltagande i lokala styrelser med elevmajoritet kan ses som exempel på brukarorienterade kontaktytor mellan lärare och elever. Men även kunden kan tillskrivas ett visst proaktivt inflytande. Exempelvis framhåller Rothstein att blotta vetskapen hos tjänstemännen om att kunden kan göra sorti påverkar tjänstemännens agerande (Rothstein 2002, s. 237).

Grund för legitimitet

Den fjärde och sista jämförelsepunkten utifrån vilken förhållningssättet kontrasteras handlar om hur legitimitet skapas i lärares yrkesutövande i de fyra modellerna. När läraren antar ett byråkratiskt förhållningssätt vinnas legitimitet genom att medborgarna förvissas om att det finns en forrationalitet i de beslut som läraren fattar (Beetham 1996; Rothstein 1986). Detta innebär att medborgarna känner sig förvissade om att likartade fall behandlas lika eftersom att samtliga lärare tolkar regelverket på ett likartat sätt. Ur ett professionellt förhållningssätt vinnas legitimiteten på ett annat sätt. Istället för forrationalitet är det förmågan till situationsanpassning på grundval av den vetenskapliga kunskap och etik som lärarna delar med sina kolleger som ligger till grund för legitimiteten i yrkesutövandet (Rothstein 2002, s. 128–131). Legitimiteten vinnas genom att klienterna, snarare än att få en forrational behandling, förvissas om att de får ett riktigt bemötande utifrån den kunskap och etik som lärarna förfogar över.

En lärare som antar ett marknadsorienterat förhållningssätt vinner legitimitet på ett annat sätt. Utifrån marknadsmodellen blir lärarens beslut legitima i kraft av att kunderna har valfrihet och därmed förvissas om att lärarna arbe-

tar mot att möta kundernas efterfrågan (Osborne och Gaebler 1992/1994; Rothstein 2002). Med ett brukarorienterat förhållningssätt vinnas legitimitet på ett annat sätt. För en lärare som utgår från det brukarorienterade förhållningssättet skapas legitimiteten genom brukarnas rätt till medbestämmande i implementeringsledets beslutsprocesser (Peters 2001; Rothstein 2002; Jarl 2004). Brukarmedarbetarens beslut blir legitima genom att brukarna får vara med och påverka dem.

* * *

Det är tid att sammanfatta de huvudsakliga argumenten. I kapitlet utvecklas ett teoretiskt ramverk i syfte att förstå hur organiseringen av skolan kan fungera som ett sätt att styra lärares myndighetsutövning. Avhandlingen tar utgångspunkt i det nyinstitutionella perspektivet vilket betyder att hur skolan är organiserad antas påverka sättet som lärare tänker och agerar i egenskap av offentliga tjänstemän. Eftersom gymnasieskolans organisering innefattar den byråkratiska och professionella modellen samt marknads- och brukarmodellen förväntas lärare anta ett byråkratiskt, professionellt, marknadsorienterat och brukarorienterat förhållningssätt i rollen som offentliga tjänstemän.

Men organiseringen har samtidigt en begränsad styrningspotential. På grundval av teorin om närbyråkrater utgår avhandlingen ifrån att lärare också har en stor handlingsfrihet i relation till de regel- och normsystem som organiseringen av skolan stipulerar. Det betyder att lärares attityder och beteenden i rollen som offentliga tjänstemän inte kan reduceras till de modeller som ligger till grund för organiseringen av gymnasieskolan. Det är nödvändigt att precisera hur de fyra organiseringsmodellerna spelar ut i skolan specifikt. Kapitlet konkretiserar därför vad det innebär för just lärare att anta ett byråkratiskt, professionellt, marknadsorienterat respektive brukarorienterat förhållningssätt.

Nästa kapitel undersöker gymnasieskolans organisering på ett mer påtagligt sätt. Vi lämnar därmed de teoretiska resonemangen kring hur skolans organisering väntas påverka lärares myndighetsutövning och tittar istället närmare på hur gymnasieskolan i konkreta termer organiseras i dagsläget.

3

Gymnasieskolan

I avhandlingen prövas om organiseringen av skolan påverkar lärares myndighetsutövning. Som vi tidigare sett har den övergripande organiseringen av gymnasieskolan till följd att gymnasielärare på en och samma gång förväntas anta ett byråkratiskt, professionellt, marknadsorienterat och brukarorienterat förhållningssätt. Det finns samtidigt skäl att tro att skillnader i marknadsorganisering mellan olika kommuner och olika skolor påverkar lärares förhållningssätt i rollen som offentliga tjänstemän. Men hur ser organiseringen av gymnasieskolan konkret ut? Genom att analysera gymnasieskolans nuvarande organisering diskuterar detta kapitel den strukturella kontext inom vilken lärare utövar sitt offentliga tjänstemannaskap. Kapitlet har tre delar. I den första delen kommenteras gymnasieskolans övergripande organisering för vilken staten är ansvarig. I den andra delen behandlas specifikt kommunernas och de privata huvudmännens roll i organiseringen av skolan. Särskilt diskuteras innebörden av den distinktion som avhandlingen gör mellan traditionella och marknadslika kommuner. I den tredje delen riktas ljuset mot de lokala skolornas roll i gymnasieskolans organisering. I synnerhet olikheter mellan kommunala skolor och vinstdrivande friskolor lyfts fram.

Styrning och organisering i fokus

Det utbildningsvetenskapliga intresset för skolans styrning har varit stort under senare år. Flera tidigare (och redan refererade) studier har diskuterat hur styrningsreformerna under 1990-talet förändrat organiseringen av skolan (se bl.a. Englund (red.) 1996; Alexandersson (red.) 1999; Lindensjö & Lundgren 2000; Wahlström 2002; Jarl m.fl. 2007; Jarl & Rönnberg 2010). Utifrån denna litteratur är det möjligt att få en god bild av gymnasieskolans nuvarande organisering. Minst tre problem föreligger dock med tidigare studier inom området. För det första studeras sällan kopplingen mellan skolans organisering och lärares attityder och beteenden i skolan. Har det exempelvis betydelse för lärares sätt att bemöta elever i det dagliga arbetet om lärarna arbetar i kommuner där det råder hög grad av marknadsorganisering? Flera

frågor av den här typen står obesvarade och kunskapen om hur organiseringen av skolan formar lärares offentliga tjänstemannaskap är relativt begränsad.

För det andra görs det enbart i undantagsfall en distinktion mellan olika delar av det offentliga utbildningssystemet. Den tidigare litteraturen talar i allmänna ordalag om ”skolans” organisering och styrning, gymnasieskolan och grundskolan diskuteras ofta samtidigt utan att någon skillnad görs mellan dem. Det finns förvisso goda skäl för detta, de organisatoriska likheterna mellan grund- och gymnasieskolan är slående (och har sannolikt ökat med 1990-talets reformer). Empiriska resultat från den ena skolformen kan rimligtvis i viss mån appliceras på den andra skolformen. Samtidigt är gymnasieskolan i vissa avseenden en speciell organisation, inte minst i fråga om elevernas ålder och rörlighet. Gymnasieskolan har kommit längre när det gäller marknadsanpassning. Det finns därför anledning också att ta fasta på de unika dragen i gymnasieskolans organisering.

För det tredje är det hittills i första hand den övergripande organiseringen av skolsystemet som stått i fokus i den tidigare litteraturen. Detta är en viktig nivå också i den här avhandlingen. Överraskande sällan diskuteras hur organiseringen på kommunal eller lokal nivå villkorar lärares myndighetsutövning (se Jacobsson & Sahlin-Andersson 1995; Pierre (red.) 2007 för undantag). Även friskolorna, och i synnerhet de vinstdrivande, har ännu så länge rönt häpnadsväckande lite uppmärksamhet inom utbildningsvetenskapen.¹⁵ Givet att kommunerna och de privata utbildningsanordnarna numera är parter i utbildningspolitiken är det viktigt att även studera hur de organisatoriska förutsättningarna på dessa nivåer inverkar på lärares myndighetsutövning.

Den övergripande organiseringen

Organiseringen av gymnasieskolan inbegriper tre distinkta organisatoriska nivåer; en övergripande, en kommunal och en lokal nivå (Lindensjö & Lundgren 2000, s. 104). Med den övergripande nivån avses gymnasieskolans generella organisatoriska struktur, som system betraktat (jfr Berg 2007). En central utgångspunkt i avhandlingen är att skolans övergripande organisering präglas av den byråkratiska, professionella, marknadsorienterade och brukarorienterade modellen. Staten är ytterst ansvarig för organiseringen på denna nivå. Den övergripande organiseringen anger exempelvis ansvarsfördelningen mellan de folkvalda organen (dvs. riksdag och regering) och de statliga

¹⁵ Nu kan dock en förändring av denna tendens skönjas. Det finns ett allt större intresse för att empiriskt undersöka konsekvenserna av utbildningssystemets marknadsanpassning inom utbildningsvetenskapen. Ett exempel är forskningsprojektet *Gymnasiet som marknad* som under ledning av Lisbeth Lundahl bedrivs vid Umeå universitet sedan år 2008 (se t.ex. Lundahl m.fl. 2010).

verk som sköter uppgifter inom skolans område (t.ex. Skolverket och Skolinpektionen). Den övergripande organiseringen anger också ansvarsfördelningen mellan staten, kommunerna, de privata huvudmännen och de lokala skolorna. Friskolesystemet kan också hänföras till den övergripande organiseringen av gymnasieskolan.

Vid sidan av staten har både kommunerna och de lokala skolorna ett handlingsutrymme att avgöra hur gymnasieverksamheten i den egna kommunen ska utformas. Detta betyder att lärare i rollen som offentliga tjänstemän inte enbart står under inflytande av den övergripande organiseringen av skolan. Lärare måste också ta hänsyn till de villkor som organiseringen på kommunal och lokal nivå stipulerar.

Den övergripande, kommunala och lokala nivån står i en särskild relation till varandra som tankemässigt och mycket förenklat kan liknas vid en rysk docka (en så kallad Matrusjka). Som den yttersta dockan sätter gränser för nästkommande docka sätter statens övergripande organisering av gymnasieskolan de institutionella gränserna för kommunernas organisering av gymnasieskolan. Den kommunala organiseringen sätter i sin tur i viss mån gränserna för de enskilda gymnasieskolornas organisering. Slutligen finner man den enskilde gymnasieläraren, likt den minsta dockan, inbäddad i en institutionell kontext där olika strata av regel- och normsystem får utrymme att utöva inflytande på den enskilda gymnasielärarens myndighetsutövning. Detta betyder att staten, genom att lägga fast den övergripande organiseringen av gymnasieskolan i hög grad sätter gränserna för vad som är möjligt respektive omöjligt att göra på kommunal och lokal nivå.

Att betrakta gymnasieskolan som en rysk docka är målande men samtidigt haltande jämförelse. En viktig orsak till detta är de privata utbildningskoncernernas tillväxt och att fler lärare blir anställda av vinstdrivande friskolor. Vi återkommer senare i kapitlet till de organisatoriska konsekvenserna av utbildningskoncernernas intåg i skolsystemet. Men först ska vi bland annat titta närmare på statens roll i organiseringen av gymnasieskolan och styrningen av gymnasielärares myndighetsutövning.

Staten och regleringen

I den mål- och regelstyrd gymnasieskolan har staten i första hand ansvaret för två ting: dels regleringen av gymnasieskolan, dels tillsynen av gymnasieskolan (Lindensjö & Lundgren 2000; Jarl m.fl. 2007; Jarl & Rönnerberg 2010). På nationell nivå återfinns både politiska och administrativa aktörer som reglerar vad gymnasielärare ska göra i rollen som offentliga tjänstemän. Riksdagen beslutar om skollagen som är den lag som ytterst anger de övergripande juridiska ramarna för gymnasieskolan (vid sidan av bl.a. förvalt-

ningslagen och kommunallagen). Skollagen reglerar både de kommunala och lokala skolornas verksamhet. I skollagen definieras riksdagen bland annat vilka åtaganden gymnasieskolans aktörer – det vill säga staten, kommunerna, de fristående utbildningsproducenterna och de lokala skolorna – har gentemot varandra. Det gäller exempelvis kommunernas ansvar för finansiering av gymnasieutbildningen och de fristående skolornas relation till staten och kommunerna.

Riksdagen beslutar även om vilka nationella program och kärnämnen som ska finnas på gymnasiet. Regeringen beslutar om *läroplanen* för gymnasieskolan. Läroplanen anger i första hand gymnasieskolans övergripande mål och de värden som ska ligga till grund för verksamheten. Regeringen fastställer även *programmål* för de nationella program som riksdagen beslutat om. Därunder fattar *Skolverket*, på uppdrag av regeringen, beslut om *ämnesper* (tidigare kursplaner) och *betygskriterier*. Föreskrifter och allmänna råd för gymnasieskolan kan även utfärdas av *Skolinspektionen*, *Specialpedagogiska myndigheten* och *Ungdomsstyrelsen*.¹⁶

Under avhandlingsprojektets gång har det skett förändringar av statens reglering av gymnasieskolan. Särskilt centralt i detta avseende är att riksdagen år 2010 fattat beslut om en ny skollag (2010:800) som träder i kraft den 1 juli 2011 (prop. 2009/10:165). Detta betyder att 2010 års skollag ersätter 1985 års skollag. Enligt skollagsberedningen har det varit en grundläggande premiss för arbetet med skollagsförslaget att det etablerade styrsystemet ska bestå:

Målstyrningen ska förtydligas och det kommunala ansvaret för utbildningens kvalitet och likvärdighet ska göras ännu tydligare. En utgångspunkt i arbetet har emellertid varit att ansvarsfördelningen såväl mellan stat och kommun som mellan beslutsfattare och pedagogisk profession ska ligga fast (prop. 2009/10:165, s. 206).

Målet har alltså i första hand varit att justera nuvarande styrning och organisering snarare än att ersätta rådande system med en ny organiseringslogik. Men det går att skönja en del förflyttningar i fråga om statens relation till andra aktörer inom skolområdet genom övergången till 2010 års skollag. Med 2010 års skollag förändras i första hand statens relation till huvudmännen, men i vissa avseenden även statens relation till rektorerna. Inom en del områden stärker staten sitt inflytande över huvudmännen på ett sätt som gör att det finns fog för att tala om en återreglering av gymnasieskolan. Genom 2010 års skollag ges exempelvis kommunala skolor och fristående skolor i

¹⁶ De lagar och förordningar som rör skolan finns samlade i Statens skolverks författningssamling (SKOLF5).

högre grad likartade villkor, huvudsakligen genom att regleringen av friskolorna skärps. Även handlingsutrymmet för både de privata och kommunala huvudmännen att arrangera lokala kurser och specialutformade program minskar. I andra avseenden överlämnar staten emellertid mer ansvar till huvudmännen att fatta självständiga beslut. Staten tar bland annat bort kravet på att kommunerna ska upprätta kommunala skolplaner och kvalitetsredovisningar.

Hur påverkas då statens ställning relativt lärarna av 2010 års skollag? Det samlade intrycket är att reformen inte ändrar den grundläggande riktning i statens styrning av gymnasielärarna som etablerades genom 1990-talets utbildningspolitiska systemskifte. Utöver en ny skollag gör staten dock ett antal förändringar inom gymnasieskolan med viss bäring på gymnasielärares uppdrag i rollen som offentliga tjänstemän. Särskilt viktigt i sammanhanget är att de nationella kursplanerna för gymnasieskolan ersätts med ämnesplaner som delvis omdefinierar innehållet i undervisningen. Till skillnad från kursplanerna anger de nya ämnesplanerna målen för hela ämnet istället för de olika kurserna. Dessutom införs en ny betygsskala som gymnasielärarna ska implementera under läsåret 2011/2012 (prop. 2008/09:66). Med start från höstterminen 2011 genomförs också en omfattande förändring av gymnasieskolans programstruktur (prop. 2008/09:199). Bland annat kommer det därefter både finnas en högskoleförberedande och en yrkesförberedande examen i gymnasieskolan.

De många förändringar som nu genomförs inom gymnasieskolan tydliggör i huvudsak kraven på vad undervisningen ska innehålla. Reformerna påverkar inte sättet på vilket lärare väntas arbeta i rollen som offentliga tjänstemän. Min bedömning är med andra ord att statens principiella förväntningar ligger fast, lärare ska alltjämt anta ett byråkratiskt, professionellt, marknadsorienterat och brukarorienterat förhållningssätt (se vidare kapitel 5 för en diskussion kring detta).

Staten och tillsynen

Skolinspektionen är ansvarig statlig myndighet för tillsynen inom skolområdet. Skolinspektionen tog år 2008 över ansvaret för tillsynen av gymnasieskolan från Skolverket och i samband med detta fick Skolinspektionen uppgiften att genomföra tätare inspektioner. Skolverket har alltjämt kvar ett ansvar för att utvärdera och sprida kunskap om skolans utveckling och verksamhet, både vad gäller generella trender i resultat och resultaten för enskilda skolor. Skolverket är ansvarig för administrationen av de internationella jämförelser som Sverige kontinuerligt deltar i, bland andra *PISA* (Programme for International Student Assessment) och *TIMSS* (Trends in Mathematics

and Science Study) (se vidare kapitel 8). Enskilda skolors resultat publiceras i databasen *Siris* – Skolverkets Internetbaserade resultat- och kvalitetsinformationssystem.

Skolinspektionen har regionsavdelningar som ansvarar för tillsynen i olika delar av landet. Myndigheten utövar både tillsyn av de kommunala och de fristående gymnasieskolorna och tillsynen sker på i huvudsak tre olika sätt. Den reguljära tillsynsverksamheten utgörs av så kallad *regelbunden tillsyn*. Den består av skolbesök som syftar till att inhämta underlag för att värdera hur väl den enskilda skolan lever upp till de nationella målen. Inför inspektionsbesöken förbereder sig Skolinspektionen genom att distribuera personal- och elevenkäter samt studera bland annat personal- och betygsstatistik för den enskilda skolan. Efter varje skolbesök fattar Skolinspektionen ett beslut som kan innebära att skolan åläggs att göra förändringar i verksamheten. För fristående skolor kan Skolinspektionen besluta om att dra in tillståndet.

Skolinspektionen gör också vad som kallas för *flygande tillsyn*. Vid flygande tillsyn utvärderas en begränsad aspekt av utbildningssystemet (t.ex. hur undervisningen bedrivs i ett visst ämne) men bygger på underlag hämtat från ett större antal skolor. Utöver regelbunden och flygande tillsyn kontrollerar skolinspektionen också gymnasielärares arbete genom *kontrollrättning* av nationella prov.

Marknadsorganisering på kommunal nivå

Det är inte enbart staten som har makt att styra gymnasielärares offentliga tjänstemannaskap. Som ett resultat av 1990-talets utbildningspolitiska systemskifte har numera också kommunerna en viss autonomi att besluta om hur organiseringen av gymnasieskolan ska se ut inom den egna kommunen. Även kommunerna har således möjlighet att inom ramen för den övergripande organiseringen använda organiseringsstyrning för att påverka gymnasielärarnas myndighetsutövning. Flera studier visar att kommunerna använder detta handlingsutrymme och det råder på flera områden skillnader mellan olika kommuner (Skolverket 2009d, s. 23; se även Montin 2002). Inte minst beträffande marknadsorganisering har kommunerna valt olika strategier. Medan en del kommuner i större utsträckning bibehållit en traditionell förvaltningsstruktur har andra kommuner skapat betydligt mer marknadslika villkor. Jag kommer strax att diskutera skillnaderna mellan kommuner när det gäller graden av marknadsorganisering. Men innan dess ska jag kommentera

kommunernas – men också de privata huvudmännens – roll i organiseringen av gymnasieskolan och styrningen av lärares myndighetsutövning.

Kommunerna som parter i utbildningspolitiken

I den mål- och resultatstyrda gymnasieskolan är kommunerna huvudmän för gymnasieskolan och idag finns kommunala gymnasieskolor i omkring 270 av landets 290 kommuner. Kommunerna bär dels ansvaret för finansiering av gymnasieskolan, dels är kommunerna huvudansvariga för att organisera produktionen av gymnasieutbildningen (Lindensjö & Lundgren 2000; Quennerstedt 2006). Kommunerna har dessutom möjlighet att formulera en egen policy för gymnasieskolan samtidigt som de har skyldighet att utöva viss tillsyn. I kommunen är *kommunfullmäktige* det högsta beslutande organet och därutöver har den eller de *nämnder* som kommunfullmäktige delegerar beslutsrätt till möjlighet att formulera policy för gymnasieskolans verksamhet.

Kommunerna kan själva välja hur nämnderna inom utbildningsområdet ska se ut i den egna kommunen (Jarl m.fl. 2007, s. 37). Ofta har kommuner en gemensam utbildningsnämnd för all offentlig utbildningsverksamhet som både ansvarar för grund- och gymnasieskolan. I kommunerna finns också en eller flera centrala *kommunala förvaltningar* inom utbildningsområdet som bereder frågor till nämnd och fullmäktige. Gymnasieskolan administreras ibland av en separat förvaltning, ibland är den kommunala förvaltningen av gymnasieskolan integrerad i kommunens gemensamma utbildningsförvaltning. Den kommunala förvaltningen ansvarar för genomförandet av de beslut som fattas på kommunal nivå. För den kommunala förvaltningen är en eller flera *förvaltningschefer*, ofta kallade skolchefer, ansvariga.

Det är i första hand genom finansieringen av gymnasieskolan som kommunerna har ett politiskt handlingsutrymme att påverka kommunens gymnasieskolor. Enligt Quennerstedt menar en del kommunala skolpolitiker ”att pengar är det främsta och enda verkligt meningsfulla styrmedel som kommunpolitikerna har att tillgå” (Quennerstedt, 2006, s. 153). Kommunerna beslutar om generella principer för fördelningen av medel och om enskilda budgetar.¹⁷ Kommunen beslutar också om de kommunala gymnasieskolornas generella struktur – till exempel frågor om vilka lokaler som ska användas för undervisningen och hur ledningsfunktionerna ska se ut.

¹⁷ Utöver det generella statsbidraget till kommunerna utfärdar staten enbart i specialfall, och i liten omfattning, direkt riktade statsbidrag till verksamheter kopplade till gymnasieskolan. Under senare år har det till exempelvis rört sig om särskilda stöd till ämnesläraresorganisationer, försöksverksamhet med lärlingsutbildningar och lärarfortbildning. Sedan kommunaliseringen har dock några mer omfattande direkt riktade statliga satsningar gjorts. Exempelvis betalade staten 1999-2002 ut totalt nära två miljarder till kommunerna i en satsning på IT i skolan (ITiS) (Hall & Löfgren 2006, s. 157).

Kommunerna har även möjlighet att skriva fram kommunala mål för gymnasieskolan inom ramen för det nationella regelverket (Jarl m.fl. 2007). En av tankarna bakom kommunaliseringen av skolan på 1990-talet var att kommuninveånarna skulle ges ökad politiskt-ideologiskt handlingsutrymme att påverka kommunens skolpolitik. Vid kommunaliseringen gjorde staten kommunerna i princip skyldiga att formulera en egen skolpolitik för gymnasieskolan. Enligt 2 kap. 8 § i 1985 års skollag var kommunfullmäktige tvungna att upprätta en *kommunal skolplan* som anger hur kommunens gymnasieskolor ska utvecklas. Detta krav finns inte i 2010 års skollag vilket kan tolkas som att staten tonat ner kommunernas roll i formuleringen av utbildningspolitiken. Men det finns alltså möjlighet för kommunerna att upprätta kommunala skolplaner där särskilda mål för den gymnasiekommunala skolan anges.

Vid sidan om ansvaret för finansieringen och organiseringen av gymnasieskolan har kommunerna också ett ansvar för tillsynen av de kommunala gymnasieskolorna. Tidigare var kommunerna skyldiga att upprätta *kvalitetsredovisningar* (SFS 1997:702). I dessa skulle det framgå hur resultaten i kommunens skolor såg ut relativt de nationella målen och hur kommunerna planerade arbeta för att nå de nationella målen. Men sedan 2010 års skollag antogs är kommunerna efter 1 juli 2011 inte längre skyldiga att upprätta kvalitetsredovisningar. Enligt 2010 års skollag räcker det med att kommunerna dokumenterar vad som kallas för ett *systematiskt kvalitetsarbete*.¹⁸

Privata friskolekoncerner

Styrningsreformerna under 1990-talet innebar inte bara att kommunerna fick huvudmannansvaret för gymnasieskolan, som framgick av kapitel 1 blev det också tillåtet för privata huvudmän att bedriva gymnasieutbildning inom det offentligt reglerade och finansierade utbildningssystemet. Det blev alltså möjligt att driva gymnasieskolor på entreprenad. Den friskoleenhet som av Skolinspektionen bedöms leva upp till statens krav får Skolinspektionens tillstånd att bedriva gymnasieutbildningar. Huvudmannen har därefter rätt till ersättning från kommunerna för varje elev som väljer den aktuella friskoleenheten. Samma sak gäller inom grundskolan. Finansieringen av gymnasieutbildningarna i friskolor utgår ifrån att Skolverket varje år fastställer en så kallad *riksprislista* där en prislapp per elev och år anges för de nationella gymnasieprogrammen.

¹⁸ Vad detta konkret kommer att betyda i form av krav på kommunerna är inte klarlagt ännu eftersom lagen ännu inte tillämpats. Sannolikt kommer flera kommuner bygga vidare på nuvarande arbete med kvalitetsredovisningarna. Lagstiftaren återkommer rimligtvis för att precisera sina förväntningar om det uppfattas som att kommunerna åsidosätter kvalitetsarbetet.

Till skillnad från kommunerna tillåts de privata friskoleägarna att ta ut vinster av sin verksamhet (Skolverket 2005). Vinster kan skapas genom att de privata huvudmännen har större intäkter från skolpengen än vad de har kostnaderna för bland annat löner, lokaler, administration, och material. Det är rimligt att tro att vinstmöjligheterna är huvudorsaken till att det under senare år vuxit fram en privat utbildningsbransch där privata företag, med offentlig reglering och finansiering, driver gymnasieskolor (men också grund- och förskolor). Idag finns det fristående gymnasieskolor i omkring 110 kommuner. Det bör understrykas att alla fristående gymnasieskolor inte ägs av vinstdrivande företag, en mindre andel av friskolorna ägs av andra juridiska personer (t.ex. stiftelser). I avhandlingen är det de vinstdrivande friskolorna som står i centrum eftersom dessa skolor utgör de kommunala skolornas tydligaste motsats i fråga om marknadsorganisering. Jag återkommer till skillnaden mellan kommunala skolor och vinstdrivande friskolor i detta avseende längre fram i kapitlet.

Sedan ett antal år tillbaka dominerar ett antal större aktörer bland de privata utbildningskoncernerna (Wahlin 2009). Skolbranschen är emellertid mycket föränderlig och uppköp och nya ägarkonstellationer gör det svårt att ge annat än ögonblicksskildringar av rådande strukturer. I tabell 3.1 redovisas data över antalet elever för de tio största privata utbildningsanordnarna inom gymnasieskolan som läget såg ut vid en sammanställning av Skolinspektionens läsåret 2007/08.

Tabell 3.1 De tio största privata utbildningsanordnarna inom gymnasieskolan.

Utbildningsanordnare	Antal skolor	Antal elever	Procent av fristående gymn. elever	Procent av tot. antal gymn. elever
John Bauer Organization AB	27	9424	14,0	2,4
Anew Learning AB	19	5708	8,4	1,5
Academedi AB	24	3795	5,6	1,0
Jensen Education AB	5	2549	3,8	0,7
Baggium Utbildning AB	25	2475	3,7	0,6
Kunskapsskolan i Sverige AB	9	2407	3,6	0,6
Power Planning Systems AB	5	2318	3,4	0,6
Folkuniversitetet	14	1680	2,4	0,4
Theducation AB	7	1315	1,9	0,3
Walthers Gymnasium AB	7	1236	1,8	0,3
	142	32907	48,6	8,4

Kommentar: Tabellen är hämtad från Jutell & Vivansia (odaterad promemoria).

Tabell 3.1 visar de dominerande privata utbildningsanordnarna. Som framgår av tabellen gick omkring 49 procent av den totala andelen elever i fristående gymnasieskolor i någon av de tio största utbildningsanordnarnas skolor under

läsåret 2007/08. Detta motsvarar cirka åtta procent av det totala antalet gymnasieelever i landet. Om detta ska anses vara en stor eller liten andel kan man ha olika syn på. Med tanke på att de tio största utbildningsanordnarna knappt har tio procent av den totala marknaden kan siffran förefalla liten. Dessa företag kan sannolikt växa och bli ännu större. Givet hur många elever det rör sig om (dvs. drygt 30 000) och hur snabbt de privata företagen ökat i antal och omfattning fram tills idag, så framstår de vinstdrivande friskolorna ändå som verkligt betydelsefulla aktörer (se vidare figur 3.1).

Genom friskolekoncernernas tillväxt har det vuxit fram ett nytt sätt att organisera gymnasieskolan. De största privata utbildningsanordnarna engagerar nära nog lika många gymnasielärare och gymnasieelever som landets medelstora kommuner. De privata utbildningsanordnarna har i många avseenden en likartad funktion som kommunerna. På samma sätt som kommunerna inom ramen för det nationella regelverket har möjlighet att definiera mål för den egna verksamheten så har de privata huvudmännen möjlighet att styra inriktningen på verksamheten i de skolor som man äger. På samma sätt som kommunerna har också de privata huvudmännen ansvar för kvalitetsuppföljning inom sina skolenheter.

Det finns också viktiga skillnader mellan kommunerna och de privata friskolekoncernerna i rollen som huvudmän. Medan kommunerna lyder under förvaltningslagen och kommunallagen är det i första hand aktiebolagslagen som reglerar friskolekoncernernas verksamhet.¹⁹ Till skillnad från de kommunala skolorna där en demokratiskt vald kommunfullmäktige utgör huvudmannens högsta beslutande organ, leds friskolekoncernerna av bolagsstyrelser som utses av företagets aktieägare. Dessa ägare har inte sällan sin hemvist utanför landets gränser (se Wahlin 2009). Det bör understrykas att på samma sätt som organiseringen i olika kommuner ser olika ut så varierar organiseringen av de privata friskolekoncernerna, inte minst vad gäller storlek och profil.

Friskoleföretagen marknadsför sig i regel under ett visst varumärke. Innehållet i dessa varumärken består ofta av en pedagogisk modell, ibland kallad ”profil” eller ”koncept”. Dessa pedagogiska modeller kan både inbegripa pedagogikens form och pedagogikens innehåll. Modellerna tas vanligtvis fram centralt inom friskoleföretagen. På koncernnivå har företagen i vissa fall särskilda enheter som utvecklar och efter hand modifierar de pedagogiska modellerna. Konkret kan detta innebära att samtliga skolor inom en viss

¹⁹ Som nämnts lyder både kommunala skolor och friskolor under skollagen. Att de vinstdrivande friskolorna i egenskap av privata företag lyder under aktiebolagslagen (istället för förvaltningslagen och kommunallagen) innebär att friskoleanställda lärare inte åtnjuter så kallad meddelarfrihet, det vill säga rätten att utan reprimander kunna berätta för media om missförhållanden i den egna skolan.

koncern använder samma undervisningsmaterial, är möblerade på samma sätt eller att schemastrukturen ser likartad ut.

Ett exempel på hur en pedagogisk modell kan formuleras finner vi hos friskolekoncernen John Bauer som äger omkring 30 gymnasieskolor och anordnar 15 olika utbildningsprogram – bland annat estetiska programmet, fordonsprogrammet och hotell- och restaurangprogrammet. Enligt koncernens hemsida arbetar deras gymnasieskolor med entreprenöriellt lärande. Detta ska bland annat ha konsekvenser för hur klassrumsarbetet organiseras på John Bauers gymnasieskolor:

John Bauergymnasiets skolor utgår från samma pedagogiska tanke, något som också visar sig på skolornas lokaler. Våra klassrum ska kännas öppna och trygga med dörrar och fönster mot andra klassrum där möblerna står i grupper för att underlätta vid arbeten. Läraren har heller ingen självklar plats längst fram i lokalen utan har en rörlig plats runt i hela klassrummet. Vår ambition är att arbeta i grupper som inte är större än 28 elever, eftersom det såklart är bättre för dig ju färre ni är i klassen som delar på lärarens tid. Detta skapar en lugn miljö där du får personlig undervisning och hjälp i ditt arbete. Du har också ett mer eller mindre fast hemklassrum där största delen av din undervisning sker. Hos oss är det alltså läraren som kommer till ditt klassrum och inte tvärtom (John Bauer, 2010).

Inom koncernerna kommuniceras de pedagogiska modellerna ut till rektorer och lärare på olika sätt, ibland genom till synes formaliserade processer. NTI-gymnasiet, som innefattar tioalet gymnasieskolor och ägs av Academedia, uppger exempelvis att de har en särskild organisation för kommunikation mellan lärare som kallas för ”Kunskapsbygget” (NTI-gymnasiet 2010). Kunskapsbygget innebär, enligt företagets egna uppgifter på hemsidan, att företagets lärare är indelade i ett antal ämnesgrupper som har en huvudlärare. Genom telefonkonferenser och fysiska möten uppger huvudläraren leda de övriga lärarna inom ämnet.

Genom framväxten av utbildningsföretag som äger skolor i flera kommuner etableras nya institutionella ramar som är subnationella men som samtidigt går på tvärs över kommungränserna. Dessa ramar måste lärare i vinstdrivande friskolor förhålla sig till. Det kan som tidigare diskuterats exempelvis röra sig om en viss slags pedagogisk modell. De enskilda friskoleenheterna står dock inte enbart under inflytande av institutionella ramar som relaterar till de olika utbildningsföretagen. Det är rimligt att tro att även organiseringen i den kommun som de enskilda friskoleenheterna befinner sig villkorar de enskilda friskoleenheterna handlingsutrymme. Det är i första hand samspelet mellan den lokala friskoleenheten och den kommunala omgivningen i termer av marknadsorganisering som står i fokus i den här avhandlingen.

Den kommunala kontexten påverkar den enskilda friskolan på olika sätt. En konkret påverkan är naturligtvis storleken på den skolpeng som kommunerna anslår genom budgeten. En mer informell påverkan utgörs av den organisatoriska kontext som kommunen utgör i fråga om marknadsorganisering – exempelvis när det gäller graden av konkurrens. Detta betyder att gymnasielärarna i fristående skolor dels står under påverkan av de regel- och normsystem som utbildningsföretagets organisation skapar, dels under påverkan av de regel- och normsystem som den statliga, kommunala och lokala organisationen skapar.

Traditionella och marknadslika kommuner

Lärare står bland annat under inflytande av de regel- och normsystem som den kommunala organisationen stipulerar. I avhandlingen riktas ljuset som bekant särskilt mot variationer mellan kommuner i fråga om marknadsorganisering. För att illustrera innebörden av just dessa skillnader görs här en distinktion mellan vad som idealtypiskt sett kan kallas för ”den traditionella” respektive ”den marknadslika kommunen”.

Den traditionella kommunen organiseras huvudsakligen på ett sätt som för tankarna till den byråkratiska och professionella modellen. Montin (2002) pekar på att traditionella kommuner präglas av administrativ styrning. Detta innebär att det i första hand är de folkvalda politikerna som inom ramen för det nationella regelverket beslutar om hur produktionen av gymnasieskolan ska utformas. Gymnasielärarna ska fungera som politikernas verktyg och se till att implementera skolpolitiken i enlighet med de nationella och kommunala riktlinjerna. Där de politiska besluten lämnar utrymme för tolkningar förväntas gymnasielärarna använda sin yrkesgemensamma kunskap och etik för att fatta beslut i klassrummet. Den traditionella kommunen präglas också av en sammanhållen organisation. Det innebär att det vare sig råder tydliga gränser mellan politiken och verksamheterna eller mellan de centrala delarna av den kommunala skolförvaltningen och de lokala skolenheterna.

I den marknadslika kommunen ser organisationen annorlunda ut (Rombach 1997). Den marknadslika kommunen utmärks av regel- och normsystem som kan hänföras till marknadsmodellen. Detta betyder att gymnasieskolan utgör en kvasimarknad där elever utrustade med en kommunalt finansierad skolpeng har möjlighet att välja mellan olika gymnasieskolor (Blomqvist & Rothstein 2000). För att skapa en kvasimarknad har en beställarutförarorganisation införts i den kommunala gymnasieorganisationen (Rombach 1997). Det betyder att man administrativt skiljer på den del av gymnasieförvaltningen som beställer gymnasieutbildningen från de delar av förvalt-

ningen som arbetar med produktionen av gymnasieskolan, det vill säga skol-enheterna. Symptomatiskt för den marknadslika kommunen är att det finns flera fristående gymnasieskolor som konkurrerar med varandra och med de kommunala skolorna om att locka elever. Till skillnad från den traditionellt organiserade kommunen karakteriseras den marknadslika kommunen av att det råder konkurrens mellan gymnasieskolorna i kommunen.

Rombach (1997, kap. 6) menar vidare att i den marknadslika kommunen har politiker, kommunala tjänstemän, skolpersonal och medborgare andra roller jämfört med i den traditionellt organiserade kommunen. I den marknadslika kommunen uppfattas de kommunala skolorna som ”producenter” och ”säljare”. Skolorna förväntas ha en aktivare roll genom att själva se till att kunderna (dvs. elever och föräldrar) uppfattar behovet av den service som skolorna tillhandahåller. Detta betyder, enligt Rombach, att ”paketeringen” av gymnasieutbildningen ökar i betydelse vilket får till konsekvens att det i större utsträckning talas om kvalitet, snabbhet och flexibilitet men i minskad grad om själva innehållet i servicen.

Det finns få studier som empirisk studerat skillnaderna mellan kommuner när det gäller graden av marknadsorganisering. Men relativt nyligen har Lund (2007) genom en fallstudie undersökt gymnasieskolans organisering i Växjö kommun, en kommun som i hög grad påminner om den ”marknadslika kommunen”. Lund pekar på att kommunpolitikerna i Växjö aktivt försökt skapa en kvasimarknad där det råder konkurrens mellan skolor genom att gynna etableringen av fristående gymnasieskolor. År 2003 fanns sju fristående gymnasieskolor samt tre kommunala gymnasieskolor i Växjö. Det betyder att omkring 12 procent av de elever som bodde i kommunen gick i en friskola detta år.

Tre år senare, det vill säga 2006, hade antalet elever i friskolor stigit till 20 procent. Lund hävdar att marknadsanpassningen skapat ett tryck på gymnasieskolorna i kommunen att marknadsföra sin verksamhet genom att profilera sig. Detta har bland annat yttrat sig i skolornas skriftliga informationsmaterial (på t.ex. webbsidor, broschyrer och affischer). Lund (2007) visar att en del skolor, snarare än att presentera vad han kallar för saklig och objektiv information, ägnar sig åt vad som mer kan beskrivas som annonsering och reklam. Enligt Lund är detta ett uttryck för den höga graden av marknadsorganisering i Växjö.

Variationer i marknadsorganisering bland kommunerna

I praktiken överensstämmer landets kommuner mer eller mindre väl med det som här kallas för den traditionella respektive marknadslika kommunen. Oavsett var utvecklingen mot marknadsorganisering tar sin börjar och slutar

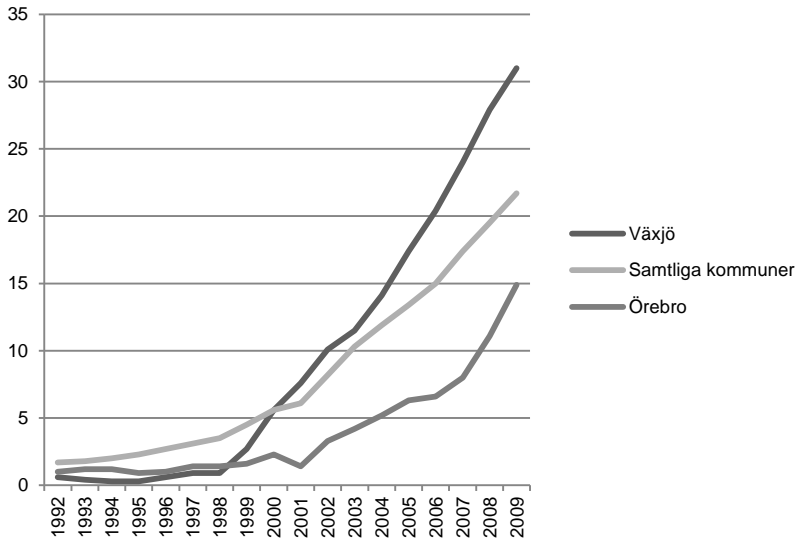
kan marknadsanpassning betraktas som en rörelse från en traditionell organisering mot en mer marknadslik organisering. Enligt Montin (2002, s. 112) har emellertid marknadsorganisering sedan 1980-talet successivt blivit ett vanligare inslag i landets kommuner. Utifrån hur de nationella reglerna ser ut finns det potential för marknadsorganisering inom skolområdet i landets samtliga kommuner. I en rapport från Skolverket hävdas att ”marknadsbegreppet tycks i någon mån vara relevant för kommunala skolförvaltningar i hela landet” (Skolverket 2010b, s. 37). Enligt samma rapport kan man allmänt sett säga att ju större befolkningstätheten är i en kommun desto mer marknadsanpassad tenderar kommunen att vara. Antalet friskolor och andelen elever i fristående skolor är således generellt sett större i storstäder.

Att avgöra graden av marknadsorganisering i en kommun låter sig inte göras på ett enkelt sätt. Marknadsorganisering hänger bland annat samman med kommunens sätt att organisera produktionen av gymnasieskolan (t.ex. om kommunen har en beställar-utförar-organisation) men också med det totala antalet skolor och andelen friskolor. Det finns en ganska livlig debatt i den utbildningsvetenskapliga forskningen kring hur marknadsanpassning inom skolområdet bör definieras och mätas inom ett visst geografiskt område (se de olika bidragen i Lindbom (red.) 2007; se vidare kapitel 4). Ett begränsat men relativt enkelt mått på marknadsorganisering i kommunen är andelen elever som går i fristående skolor som är folkbokförda i kommunen.²⁰ I figur 3.1 redovisas hur andelen elever i fristående gymnasieskolor genomsnittligt har förändrats i samtliga kommuner under perioden 1992–2009. Notera att friskolereformen genomfördes 1992. För att illustrera hur kommuner valt olika vägar när det gäller marknadsorganisering rapporterar figuren även hur andelen elever i fristående gymnasieskolor utvecklats i Växjö och Örebro.

²⁰ För det första kan måttet ge felaktig information om graden av marknadsorganisering i en viss kommun. Detta problem illustreras särskilt i kommuner som enbart har en skola och den är en friskola. Även om en sådan kommun har 100 procent elever i fristående skolor saknas de facto konkurrens. I kapitel 3 diskuteras hur marknadsorganisering på kommunal nivå operationaliseras. För det andra missar måttet att fånga vissa aspekter av marknadsorganisering. Det säger inget om eleverna går i friskolor i den egna eller andra kommunen. I flera fall hämtar gymnasieskolor sina elever från andra kommuner.

Figur 3.1 Andel elever i fristående gymnasieskolor folkbokförda i kommunen.

1992–2009



Kommentar: Uppgifterna är hämtade från Skolverkets databas för jämförelsetal som finns tillgänglig på verkets hemsida.

Av figur 3.1 framgår att andelen elever i fristående skolor generellt sett har ökat i landets kommuner. Notera att ökningen enbart var svag under 1990-talet. I början av 2000-talet tog utvecklingen fart och andelen gymnasieelever som går i friskolor var i genomsnitt drygt 20 procent år 2009. Men variationen i andelen elever i fristående skolor mellan olika kommuner är stor. Som tidigare diskuterats har Lund (2007) hävdad att Växjö kommun drivit en aktiv marknadsanpassningspolitik. Detta avspeglas i en brant ökning av andelen elever i friskolor i kommunen sedan slutet av 1990-talet. En motpol finner vi i Örebro. Från att Örebro och Växjö hade ungefär lika stor andel elever i fristående gymnasieskolor mellan åren 1992–1999 är skillnaden tio år senare markant. I Växjö gick drygt 30 procent av eleverna friskolor år 2009 medan motsvarande andel i Örebro var omkring 15 procent. Trots att Växjö och Örebro strukturellt sett är relativt likartade (t.ex. när det gäller storlek och politiskt majoritet) har Örebro haft en mindre påfallande ökning av andelen elever i friskolor jämfört med Växjö. Skillnaderna pekar på att kommuner kan välja olika strategier i fråga om marknadsanpassning.

Det ska understrykas att kommunerna inte helt själva kan avgöra graden av marknadsorganisering i den egna kommunen. Det gäller i synnerhet eta-

bleringen av friskolor som är en viktig komponent för att åstadkomma marknadsorganisering inom skolområdet. Det är de privata utbildningsanordnarna som ansöker om att få etablera en friskola. Det är sedan Skolinspektionen (tidigare Skolverket) och inte kommunerna som fattar beslut om tillstånd för friskolor (Jarl & Rönneberg 2010, s. 81). Men kommunerna har rätt att yttra sig angående friskoleetableringar och kan då både styrka eller avstryka en etablering. Ett skäligt motiv för att avstryka är om kommunen kan visa att den aktuella friskolan menligt skulle kunna skada kommunens ekonomi. Därutöver kan kommunen påverka antalet friskolor genom att skapa bättre eller sämre förutsättningar för friskolor att etablera sig, bland annat genom principerna för medelstilleddning i kommunen. Men även att erbjuda samarbete med kommunen, till exempel i fråga om lokaler, kan vara ett annat sätt att locka till sig friskoleetableringar.

Jag skiljer här på traditionella och marknadslika kommuner. Man bör då komma ihåg att skolmarknadernas gränser i praktiken sällan helt sammanfaller med kommungränserna (Lund 2007). Flera kommuner har gått samman i kommunförbund där elever tillåts göra skolval över kommungränserna. Kunderna kan i detta fall ofta tänka sig att resa till en annan kommun för att studera på gymnasiet. Detta betyder att det i praktiken utvecklats ett antal skolmarknader i landet som vanligen har sitt centrum i någon större tätort. Eleverna hämtas från ett omland av kranskommuner. Ett exempel på en regional skolmarknad finner vi i kommunförbundet Göteborgsregionen där tretton kommuner runt Göteborg gått samman och tillåter fria skolval för sina innevånare inom samtliga gymnasieskolor i dessa kommuner. Det återstår för forskningen att kartlägga hur skolmarknaderna i Sverige ser ut geografiskt och hur de eventuellt skiljer sig i diverse strukturella termer (t.ex. vilka utbildningsanordnare som är aktiva).

Marknadsorganisering på lokal nivå

Inom ramen för den statliga och kommunala styrningen av gymnasieskolan har även de enskilda skolorna ett handlingsutrymme att avgöra hur den lokala verksamheten ska organiseras. Avhandlingen studerar som bekant hur lärares offentliga tjänstemannaskap påverkas av variationer i graden av marknadsorganisering på lokal skolnivå genom att jämföra kommunala gymnasieskolor och vinstdrivande friskolor. Jag kommer strax att återkomma till och i detalj kommentera vari denna skillnad består. Innan dess ska jag diskutera de enskilda skolornas mer allmänna funktion i gymnasieskolans organisering.

I den mål- och resultatstyrda skolan är de lokala gymnasieskolorna i första hand ansvariga för produktionen av gymnasieutbildningen. Men de lokala skolorna har också ett ansvar för att utforma lokala riktlinjer och utvärdera den egna verksamheten. I egenskap av producenter utgör de lokala skolorna den absolut största delen av gymnasieskolans totala organisation. Omkring 1 000 gymnasieskolor är engagerade i genomförandet av den politik som, på olika nivåer, formuleras för gymnasieskolan. I dessa skolor arbetar cirka 30 000 gymnasielärare med implementeringen av skolpolitiken (Skolverket 2009b). De lokala skolorna är därför att betrakta som skolpolitikens verkliga realiseringsarena.

Rektors funktion

För verksamheten i de lokala skolorna har *rektorn* det yttersta ansvaret och rektorsrollen är således betydelsefull när det gäller att lokalt styra lärares myndighetsutövning (Jarl m.fl. 2007). Rektor har två uppdragsgivare: staten och huvudmännen. I rollen som statens representant och ansvarig för att de nationella riktlinjerna följs förväntas rektor i första hand vara en pedagogisk ledare som skapar förutsättningar för att lärarnas arbete leder till att eleverna når de nationella målen. Konkret handlar detta uppdrag exempelvis om att organisera lärarlag, arrangera intern utbildning och följa upp Skolinspektionens tillsynsarbete. I rollen som huvudmannens mellanchef förväntas rektor ansvara för att huvudmannens riktlinjer efterlevs, exempelvis gällande specifika verksamhetsmål, budgetarbete och rekrytering. En viktig del i rektors arbete är också, särskilt i kommuner där graden av konkurrens är hög, att organisera skolans marknadsföring.

I det lokala målformuleringsarbetet har de enskilda skolorna dels att förhålla sig till de styrdokument som formuleras på nationell nivå, dels till de riktlinjer som huvudmännen fastställer. I enlighet med intentionerna bakom mål- och resultatstyrningen förväntas skolorna att inom ramen för dessa riktlinjer formulera lokala mål. De statliga riktlinjerna för hur detta arbete ska se ut är ganska löst formulerade. Tidigare var gymnasieskolorna även skyldiga att upprätta en lokal arbetsplan där skolan konkretiserade hur man skulle arbeta för att nå de nationella målen (SFS 1992:394). I planen skulle skolorna också kunna formulera egna mål för verksamheten. Kravet på upprättandet av lokala arbetsplaner har tagits bort genom att 2010 års skollag antagits. Enligt 2010 (5 kap. 3 §) års skollag är varje gymnasieskola dock skyldig att upprätta lokala ordningsregler. Lagen om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling av barn och elever (2006:67) föreskriver dessutom att alla gymnasieskolor är skyldiga att upprätta en likabehandlingsplan.

Man skulle kunna se det faktum att skolorna inte längre behöver upprätta lokala likabehandlingsplaner som att skolorna nu får en större autonomi. Men man kan även se denna förändring som ett uttryck för ett minskat handlingsutrymme. När skolorna inte längre behöver utforma lokala mål kan de istället lägga kraften på att uppfylla de nationella målen. Det är rimligt att utgå ifrån att arbetet med den lokala målformuleringen fortsätter i olika former. Det är i hög grad denna handlingsfrihet som de privata utbildningsföretagen använder när de utvecklar gemensamma pedagogiska modeller för sina skolor.

De enskilda skolorna har också ett ansvar att följa upp den egna verksamhetens resultat. Enligt 4 kap 4 § i 2010 års skollag är de enskilda gymnasieskolorna skyldiga att bedriva ett ”kvalitetsarbete” på enhetsnivå som syftar till att planera, följa upp och utveckla utbildningen. Det är alltså inte enbart på nationell nivå och huvudmannanivå som uppföljning av resultaten ska ske, de enskilda skolorna ska också sammanställa och analysera data som fångar den egna resultatutvecklingen. Det lokala utvärderingsarbetet ska i första hand vara inriktat mot att nå de nationella målen. För det lokala kvalitetsarbetet ansvarar rektor men det ska ske under medverkan av både lärare, övrig personal, elever och vårdnadshavare. Arbetet ska dokumenteras för att bland andra Skolinspektionen ska kunna följa kvalitetssäkringsarbetet bakåt i tiden.

Traditionella kommunala skolor och vinstdrivande friskolor

På vilket sätt skiljer sig då organiseringen av traditionella kommunala skolor från organiseringen av vinstdrivande friskolor? Hittills finns det inga empiriska studier som systematiskt undersökt detta i Sverige. Forskning från länder som har friskolesystem som i viss mån påminner om det svenska (t.ex. USA, Kanada och England) är således relevant i sammanhanget. Tydliga paralleller framträder mellan vad den internationella forskningen inom området visar och de förhållanden vi känner igen från Sverige. I en omfattande översikt av amerikansk forskning kring skillnader i organiseringen av friskolor och offentliga skolor drar Lubienski (2003) slutsatsen att friskolor i första hand utmärker sig i fråga om administration och organisering, däremot i mindre utsträckning när det gäller själva klassrumsarbetet. I detta avseende är friskolor annorlunda på flera olika sätt (Lubienski 2003). En viktig skillnad är att friskolorna är mer autonoma relativt den politiska nivån, har mer kontroll över budget och kan rikta insatser beroende på lokala behov och mål (se även Bulkley och Fisler 2003 för samma slutsats).

Friskolor är också i högre grad marknadsanpassade vilket exempelvis märks på hur dessa skolor arbetar med marknadsföring, reklam och sponsoring. Enligt Mintrom (2003) är den större marknadsmässigheten hos friskolor

en konsekvens av att friskolor är mer känsliga för svikande elevunderlag. Samtidigt som friskolorna är mer marknadsorganiserade har de i lägre grad en byråkratisk och professionell organisation. Enligt Davies och Quirkes (2007) kommer detta bland annat till uttryck genom att friskolorna har en mer flexibel personalpolitik i så motto att de ofta har en större andel obehörig personal och i större utsträckning använder visstids- och deltidsanställningar. Författarna pekar också på att rektorerna på friskolorna i större utsträckning saknar formell rektorsutbildning.

En annan viktig skillnad är att friskolor är mindre och har mindre klasser (Lubienski 2003; Davies & Quirke 2007). Friskolorna är ofta inhysta i för skolor okonventionella lokaler och saknar inte sällan faciliteter som normalt förknippas med skolaktiviteter (t.ex. gymnastikanläggningar, lekplatser och musiksalar). Jämfört med offentliga skolor är friskolor mer specialiserade. Specialiseringen har många olika ansikten. Dels har friskolor vanligtvis en viss profil på sin undervisning (t.ex. Montessori eller s.k. Problembaserat lärande), dels är friskolor ofta inriktade mot en särskild kategori av elever (t.ex. elever med en viss etnisk bakgrund eller ett specifikt funktionshinder). Även användandet av informationsteknologi och skoluniformer, men också ett uttalat fokus på disciplin, utgör exempel på friskolornas högre grad av specialisering. Friskolor har också visat sig etablera en tätare och mindre formell kontakt med föräldrarna jämfört med offentliga skolor (Mintrom 2003; Davies & Quirke 2007).

Med hjälp av den internationella forskningen, och utifrån de begrepp som används i avhandlingen, är det möjligt att teoretiskt skissera några centrala skillnader mellan kommunala skolor och vinstdrivande friskolor. Vi kan utgå ifrån att kommunala skolor har en organisering som huvudsakligen utgår från den byråkratiska och professionella modellen. Verksamhet präglas av att vara underställd en politisk ledning och inlemmad i den offentliga förvaltningen. Politikerna kontrollerar resurserna och har stort inflytande över hur de används. De kommunala skolorna kännetecknas av att ha en otydlig organisationsidentitet vilket betyder att gränserna till andra skolor och andra delar av den kommunala förvaltningen är diffusa (Brunsson och Sahlin-Andersson 2005). Andra skolor betraktas enbart i begränsad omfattning som konkurrenter. Kommunala skolor saknar ofta en profil eller en gemensam pedagogisk modell som ligger till grund för verksamheten och används i marknadsföringen.

Lärarna i de kommunala gymnasieskolorna bedriver sitt arbete relativt opåverkade av den lokala ledningen. Skolledningen arbetar i första hand med administrativa uppgifter, inte med att styra formen och innehållet i klassrumsarbetet. På kommunala gymnasieskolor har de enskilda lärarna en stor

individuell handlingsfrihet gentemot organisationen att fatta beslut i verksamheten. Lärarna styrs i första hand av professionella regel- och normsystem som utvecklas utanför den enskilda skolan – exempelvis på lärarutbildningen och i debatten inom fackförbunden. Den interna samordningen mellan olika lärare är förhållandevis låg, samarbeten speglar ofta traditionella indelningar inom lärarkåren. Konkret kan det innebära att lärare som undervisar i språk i första hand samarbetar med andra språklärare samtidigt som de enbart har begränsade kontakter med lärare i andra ämnen.

De vinstdrivande friskolornas organisering bygger i första hand på marknadsmodellen och antas därför se annorlunda ut. Detta betyder att de har tydliga gränser gentemot andra skolor. Samarbete med andra skolor sker i första hand inom koncernerna. Till skillnad från kommunala skolor har de vinstdrivande friskolorna en stark identitet som ofta tar utgångspunkt i en särskild pedagogisk profil eller koncept. Den pedagogiska profilen utformas inte i första hand av lärarna på skolan utan centralt inom koncernen. Skolledningen har en stark ställning i relation till friskolelärarna och har stora möjligheter att styra innehållet i undervisningen med hjälp av skolans profil. Detta innebär att den frihet från politiskt inflytande som friskolorna åtnjuter i hög grad används av friskolornas rektorer för att styra lärares arbete i klassrummet.

* * *

Vilka är då huvudpoängerna i detta kapitel? Det är dags att sammanfatta resonemanget. Utgångspunkten för kapitlet är att organisering utgör en form för styrning genom vilket staten försöker få gymnasielärarna att genomföra skolpolitiken i enlighet med de folkvaldas intentioner. Kapitlet har diskuterat gymnasieskolans organisering i relation till tre nivåer: den övergripande nivån för vilken staten är huvudansvarig samt den kommunala och lokala nivån. På dessa tre nivåer har ett antal aktörer identifierats och dess uppgifter beträffande styrningen av gymnasielärares myndighetsutövning kommenterats.

Att staten har ansvaret för den övergripande organiseringen av gymnasieskolan betyder att det i första hand är staten som definierar vad lärare ska göra i rollen som offentliga tjänstemän. Staten använder aktivt organiseringsstyrning för att styra lärares myndighetsutövning och skapar därmed institutionella förutsättningar för gymnasielärares arbete. I detta kapitel har vi sett att organiseringsstyrningen har flera olika ansikten. Den inbegriper en dimension av juridisk styrning som tar sig i uttryck i skolans olika styrdokument. Men den har också dimensioner av ekonomiska och ideologiska styrmedel som är minst lika väsentliga, staten skapar förväntningar på lärares myndig-

hetsutövning exempelvis genom att staten tillåter friskolor och konkurrens samt har inrättat en ordning där Skolinspektionen utvärderar gymnasielärares arbete utifrån.

Det är inte bara staten som anger vad lärare ska göra i rollen som offentliga tjänstemän. Inom ramen för den övergripande organiseringen av skolsystemet har kommunerna också ett utrymme att avgöra hur verksamheten ska finansieras och organiseras i den egna kommunen. Det råder skillnader mellan olika kommuner i en rad olika avseenden. I avhandlingen studeras särskilt huruvida marknadsorganisering på kommunal nivå påverkar lärares myndighetsutövning. En central distinktion har i detta avseende gjorts mellan traditionella respektive marknadslika kommuner. Men även på lokal nivå finns det ett utrymme att avgöra hur verksamheten på den enskilda skolan ska organiseras. Graden av marknadsorganisering skiljer sig åt mellan olika typer av skolor. I avhandlingen studeras om lärare i kommunala skolor respektive vinstdrivande friskolor utövar sitt offentliga tjänstemannaskap på olika sätt. Kapitlet har utifrån internationell forskning pekat på att kommunala skolor och vinstdrivande friskolor skiljer sig åt i fråga om marknadsorganisering.

Därmed lämnar vi diskussionen om avhandlingens utgångspunkter och ska i resterande istället titta närmare på de empiriska delarna av avhandlingsprojektet. I nästa kapitel presenteras designen på den empiriska studie som ligger till grund för avhandlingen. Därefter följer tre kapitel som redovisar resultaten från de tre delstudier som utförts inom ramen för avhandlingsprojektet.

4

Att studera lärares arbete

Detta kapitel kommenterar utformningen av den empiriska studie som ligger till grund för avhandlingen. I studien jämförs lärares attityder och beteenden i rollen som offentliga tjänstemän i kommuner och skolor med varierande grad av marknadsorganisering. Data på lärares attityder och beteenden i rollen som offentliga tjänstemän har samlats in med hjälp av både intervjuer och enkäter. Kapitlet har två delar. Den första delen diskuterar urvalet av kommuner och skolor medan den andra delen avhandlar utformningen av intervjustudien respektive enkätstudien. Avslutningsvis summeras avhandlingens empiriska uppgift och avhandlingens tre delstudier preciseras.

För att analysera hur organiseringen av gymnasieskolan påverkar lärares myndighetsutövning har ett strategiskt urval av lärare gjorts. Urvalet har i första hand skett med hänsyn till marknadsorganisering på kommunal och lokal nivå. Först har ett mindre antal traditionella respektive marknadslika kommuner valts (se kapitel 3 för innebörden av detta). Därefter har ett antal kommunala och vinstdrivande friskolor valts inom dessa kommuner. Huvudprinciperna bakom urvalet illustreras i figur 4.1.

Figur 4.1 Huvudprinciper för urvalet av kommuner och skolor

		Kommunal marknadsorganisering	
		Traditionella kommuner	Marknadslika kommuner
Lokal marknadsorganisering	Kommunala skolor	1	2
	Vinstdrivande friskolor	3	4

Som framgår av figur 4.1 innefattar urvalet fyra grupper av lärare. Lärarna i studien arbetar antingen i kommunala skolor i traditionella kommuner (1), i kommunala skolor i marknadslika kommuner (2), i vinstdrivande friskolor i traditionella kommuner (3) eller i vinstdrivande friskolor i marknadslika kommuner (4). Genom att med både kvalitativa och kvantitativa metoder analysera lärares attityder och beteenden i rollen som offentliga tjänstemän inom dessa grupper studeras hur organiseringen av skolan påverkar lärares myndighetsutövning. Analysen av materialet sker genom tre delstudier som konkretiseras sist i kapitlet. I följande två avsnitt preciseras valet av kommuner och skolor.

Kommunerna och skolorna i studien

Lärare från fem traditionella och tre marknadslika kommuner ingår i urvalet. Traditionella kommuner kännetecknas av ett begränsat antal fristående skolor och en låg andel elever i fristående skolor. I studiens traditionella kommuner finns mellan 1–3 friskolor och omkring 3–10 procent av eleverna går i fristående skolor.²¹ Marknadslika kommuner kännetecknas istället av ett stort antal fristående skolor och en stor andel elever i fristående skolor. I studiens marknadslika kommuner finns minst fyra friskolor och omkring 20–30 procent av eleverna går i fristående skolor. Orsaken till att fler traditionella kommuner är med i urvalet är att dessa kommuner generellt har färre antal friskolor. Genom att inkludera fler traditionella kommuner i studien säkerställs att de fyra urvalsgrupperna är ungefär jämnstora.

I samtliga kommuner har Socialdemokraterna själva, och/eller i koalition med Vänsterpartiet eller Miljöpartiet, dominerat den kommunala politiken under de senaste 40 åren.²² Sju av kommunerna tillhör enligt SCB:s kommungruppsindelning kategorin ”Större städer”.²³ Den åttonde kommunen tillhör kategorin ”Övriga kommuner, över 25 000 innevånare”.²⁴ Det finns goda skäl att konstanthålla just kommunstorlek och ideologisk inriktning. Tidigare forskning har visat att kommunstorlek är en betydelsefull variabel

²¹ Uppgifter på antalet friskolor och andelen elever i fristående gymnasieskolor har tagits fram av Skolverket och bygger på Skolverkets kommundatabas för jämförelsetal från år 2005. Alla typer av fristående skolor, dvs. både vinstdrivande och ickevinstdrivande, är inräknade i måttet.

²² Uppgifter om ideologisk inriktning i kommunerna är hämtad från en databas sammanställd av Hanna Kjellgren och bygger på både valresultat och majoritetsförhållanden i kommunfullmäktige över tid. Analyser gjorda på den aktuella databasen är tidigare publicerade i Kjellgren (2007).

²³ SCB ändrar kontinuerligt sin kommungruppsindelning både vad gäller enskilda kommuners tillhörighet och gruppernas innebörd. I avhandlingen används den indelning som gällde år 2005.

²⁴ Anledningen till att inte samtliga kommuner hämtats från gruppen ”Större städer” är att denna grupp inte fullt ut räckte för att identifiera tillräckligt många lämpliga kommuner.

för att förklara variationer mellan kommuners formella organisatoriska struktur (Egeberg 1984). Jarl (kommande) hävdar att detta även gäller kommuners sätt att organisera skolverksamheten.

Kommunstorlek kan också tänkas påverka lärares förhållningssätt i rollen som offentliga tjänstemän, bland annat genom att inverka på avståndet mellan den politiska och administrativa ledningen å ena sidan och lärarna å andra sidan. Även kommunernas politiska inriktning är en relevant variabel att hålla konstant. Det är i första hand den politiska högern som förknippas med marknadsmodellen medan den politiska vänstern associeras med brukarmodellen (Peters 2001). Det är därför rimligt att tro att ideologisk inriktning både inverkar på graden av marknadsorganisering i kommunen och på lärares benägenhet att anta ett marknadsorienterat respektive brukarorienterat förhållningssätt.

I vardera av de åtta kommunerna inkluderades en kommunal skola men samtliga vinstdrivande friskolor.²⁵ Orsaken till att fler vinstdrivande friskolor jämfört kommunala skolor ingår i urvalet är att dessa skolor är betydligt mindre än de kommunala. Genom att inkludera alla vinstdrivande friskolor i de valda kommunerna men enbart en kommunal skola säkerställdes att urvalsgrupperna är storleksmässigt jämförbara.²⁶ De kommunala skolorna som ingår i studien är att betrakta som tämligen traditionella till sin karaktär. Det betyder att skolorna har en lång historia, flera av skolorna har tidigare varit högre allmänna läroverk. De kommunala skolorna är också relativt stora, ofta med cirka 100 lärare och omkring 1000 elever. I likhet med kommunala gymnasieskolor i allmänhet anordnar de kommunala skolorna i urvalet för det mesta både studieförberedande och yrkesförberedande program.

De vinstdrivande friskolorna i studien är alla förhållandevis unga organisationer och avsevärt mindre än de kommunala skolorna. De ägs av privata företag som i de allra flesta fall ingår i utbildningskoncerner (se kapitel 3 för en ytterligare diskussion kring innebörden av detta). Detta betyder att skolornas verksamhet i hög grad styrs centralt (t.ex. schemaläggning, arbetssätt och innehåll). Men de vinstdrivande friskolorna är igen enhetlig grupp. Dessa skolor är snarare mer heterogena sinsemellan jämfört med de kommunala skolorna i studien.

En tydlig skiljelinje går mellan de vinstdrivande skolor som anordnar studieförberedande program och de skolor som anordnar yrkesförberedande

²⁵ I samtliga fall utom ett var de valda skolorna villiga att delta i studien. Undantaget var en av de kommunala skolorna. Rektor avböjde medverkan med motiveringen att skolan inte hade möjlighet att ta emot en forskare under tiden för studien. I denna kommun valdes en annan men likvärdig kommunal skola på de premisser som anges i texten.

²⁶ På grund av skillnaderna i storlek mellan kommunala skolor och friskolor kom ändå avsevärt fler kommunalt anställda lärare med i urvalet än lärare anställda i vinstdrivande friskolor (se kapitel 7).

program. Ofta är de vinstdrivande friskolorna specialiserade mot endera den ena eller den andra programtypen och i urvalet finns båda typerna representerade. En annan skiljelinje går mellan de friskolor som ägs av stora utbildningskoncerner, ibland med skolor i uppemot tjugo kommuner, och de friskolor som ägs av mindre företag som enbart äger en eller ett par skolor. Både friskolor som ägs av stora utbildningskoncerner och friskolor som ägs av mindre företag finns med i urvalet. Bland friskolorna finns totalt elva utbildningsföretag representerade.

Ett problem med studiens design är att det inte helt går att utesluta förekomsten av självselektion. Självselektion riskerar leda till felaktiga slutsatser om organiseringens inverkan på lärares förhållningssätt eftersom vi då inte vet om det är organiseringen som gör att lärare uppvisar ett visst förhållningssätt eller om det är egenskaper hos lärarna. I detta sammanhang bör man fundera på vilka processer som är igång vid anställning av lärare. En grundläggande premis för att tala om självselektion är att lärarna väljer skola och inte tvärt om. Men skolan har också utrymme att välja sina lärare. Att rektor exempelvis rekryterar vissa lärare för att lärarna tycks omfatta (eller på sikt bedöms kunna omfatta) förhållningssätt som är förenliga med de regel- och normsystem som råder på den lokala skolan bör i första hand betraktas som organisationseffekt.

Det är med andra ord i första hand lärares självständiga val av kommun och skola som är problematiskt. Frågan är vilka möjligheter lärare har att fritt välja skola och hur det kan tänkas påverka resultatet. För det första ger de statistiska tekniker som används i analysen vissa möjligheter att undergräva eventuella följdverkningar av självselektion på resultatet (se vidare kapitel 6). För det andra kan man konstatera att lärares utrymme att välja kommun och skola överhuvudtaget är litet. När det gäller valet av kommun är det inte särskilt rimligt att tänka sig att lärare aktivt väljer kommun på grundval av marknadsorganisering. Sannolikt styrs lärares val av kommun snarare av mer strukturella faktorer, såsom exempelvis närheten till bostaden. Det är då betydligt mer sannolikt att lärare söker sig till vissa skolor utifrån egna preferenser. Men det har samtidigt varit svårt för gymnasielärare att överhuvudtaget få anställning under senare år, flera media har rapporterat att arbetsmarknaden varit hård för många lärargrupper under den senaste tioårsperioden (se t.ex. Öberg 2004; Habul 2005; Nyheter P4 Skaraborg 2009). Sammantaget förefaller det inte vara särskilt befogat att oroa sig för att det är självselektion snarare än organiseringen som ligger bakom de eventuella resultaten.

Kvalitativa och kvantitativa metoder

Data på lärares förhållningssätt i rollen som offentliga tjänstemän har samlats in med hjälp av både samtalsintervjuer och enkäter. Intervjustudien och enkätstudien fyller olika funktioner i avhandlingsprojektet. Syftet med intervjustudien är i första hand att förstå hur organiseringen av gymnasieskolan påverkar gymnasielärares myndighetsutövning. Utifrån lärares egna beskrivningar av sitt arbete och genom att studera hur lärare förhåller sig till de förväntningar som organiseringen av skolan stipulerar, är målet med intervjuerna att avtäckta mekanismerna mellan skolans organisering och lärares myndighetsutövning (se vidare kapitel 6). Men intervjuerna, som föregick enkätstudien i tid, har också används för att utveckla lärarenkäten. Jag återkommer till hur enkäten utvecklats och konkretiserar intervjuernas roll i detta arbete.

Men enbart utifrån intervjuer med ett fåtal antal lärare är det svårt att uttala sig om mer generella mönster om organiseringens betydelse för lärares myndighetsutövning. Genom att låta lärare besvara enkäter går det att generera kvantitativ data på lärares attityder och beteenden i rollen som offentliga tjänstemän. Med hjälp av statistiska analysmetoder kan sådana data användas för att dra mer generaliserbara slutsatser om organiseringens betydelse för lärare myndighetsutövning (se vidare kapitel 5 och 7). Nedan presenteras först det praktiska tillvägagångssättet av intervjustudien, sedan enkätstudien.

Intervjustudien

Intervjustudien innefattar åtta gymnasielärare som valdes ut på följande sätt. Först urskildes två kommuner från de åtta i urvalet, en traditionell kommun och en marknadsläk. Bland de utvalda skolorna i båda dessa valdes därefter en kommunal skola och en vinstdrivande friskola. Totalt två lärare vardera valdes på de fyra skolorna. Urvalet av de enskilda lärarna gjordes av praktiska skäl i samverkan med skolornas rektorer.²⁷ Motivet bakom att inkludera lärare från samtliga fyra urvalsgrupper är att skapa en spridning i organisationstillhörighet bland de intervjuade lärarna. För att åstadkomma viss spridning i bakgrund bland de intervjuade är hälften kvinnor och hälften män och de är mellan 30 och 60 år gamla. De kommunalt anställda lärarna är genomgående äldre och har arbetat under längre tid. I figur 4.2 görs en sammanställning över de som ingår i intervjustudien.

²⁷ Rektorerna ombads att vidarebefordra kontaktuppgifter till ett antal lärare som skulle kunna vara intresserade av att delta i studien i sina respektive skolor. Att involvera rektorerna i urvalet kan vara problematiskt eftersom rektorerna därmed får möjlighet att föreslå lärare som förväntas ge en viss bild av skolans verksamhet. Givet det sätt på vilket de intervjuade lärarna speglade sina egna organisationer och skolledningar kom min oro för att rektorerna skulle ha valt ut särskilt positivt inställda personer på skam – nära nog samtliga lärare kritiserade sina skolledningar under intervjuerna. Vissa var mycket kraftiga i sin kritik.

Figur 4.2 Lärarna i intervjustudien

	Marknadslig kommun	Traditionell kommun
Kommunal skola	Kommunalt anställd 1 (man)	Kommunalt anställd 3 (man)
	Kommunalt anställd 2 (kvinna)	Kommunalt anställd 4 (kvinna)
Vinstdrivande friskola	Friskoleanställd 1 (man)	Friskoleanställd 3 (man)
	Friskoleanställd 2 (kvinna)	Friskoleanställd 4 (kvinna)

Intervjuerna kan med utgångspunkt i Kvale (1997) bäst beskrivas som ”semi-strukturerade”. Det betyder att ett antal på förhand utformade frågor sammanställda i en intervjuguide (se appendix A) gav struktur åt samtalen. Guiden fungerade som ett stöd under intervjuerna och säkerställde att samma frågor ställdes till samtliga lärare. Frågorna är formulerade med målet att få lärarna att så självständigt som möjligt berätta om sitt arbete i rollen som offentliga tjänstemän och de förväntningar som de möter i denna position.²⁸ Frågorna är således tämligen allmänt formulerade. Utifrån de diskussioner som uppstod ställdes följdfrågor i syfte att få lärarna att förtydliga eller utveckla resonemang som bedömdes vara viktiga. Eftersom lärarnas svar skilde sig åt kom intervjuerna innehållsligt att delvis se olika ut.

Intervjuerna gjordes av författaren under perioden april till maj 2007 och skedde i fem fall genom personliga möten på lärarnas skolor och i tre fall över telefon.²⁹ Vid intervjutillfället informerades lärarna om att vare sig kommunens, skolans eller den enskildes identitet ska framkomma vid resultatredovisningen. Intervjuerna tog olika lång tid i anspråk, från 40 minuter till en och en halv timme. Alla åtta intervjuer har efter intervjupersonernas medgivande spelats in och sedan, i sin helhet, transkriberats av en forskningsassistent. I de fall då citat från intervjuerna hädanefter förekommer i texten återges intervjupersonernas utsagor, bortsett från mindre språkliga justeringar, ordagrant.³⁰ I anslutning till att resultatet från intervjuerna redovisas (i kapitel 6) diskuteras det konkreta tillvägagångssättet i analysen av samtalsintervjuerna.

Enkätstudien

Medan intervjustudien enbart innefattar ett begränsat antal ombads samtliga lärare på de skolor som ingår i urvalet att besvara enkäten. Därmed erhö

²⁸ Intervjuguiden prövades i en mindre pilotstudie som innefattande två yrkesverksamma lärare, en kommunalt anställd och en friskoleanställd lärare.

²⁹ Svårigheter att få tillstånd personliga möten i dessa fall är orsaken till att telefonintervjuer gjordes.

³⁰ Smärre justeringar av texten har gjorts för att säkerställa läsbarheten samt för att anonymisera redogörelserna.

totalt 1295 lärare enkäten. Enkäter och svarskuvert distribuerades via personliga besök på skolorna av författaren.³¹ Enkäterna delades ut i lärarnas postfack (eller motsvarande). En stor del av lärarna valde att besvara enkäten under besöket. Två E-postpåminnelser skickades en respektive tre veckor efter skolbesöket. Av information i enkätens missiv framgick att deltagandet i studien var frivilligt och att lärarna, deras skola och kommun ska hållas anonyma vid resultatredovisningen (enkätmissivet återfinns i appendix B). Enkätstudien genomfördes under perioden september till december 2007.

Totalt 665 enkäter återkom efter två E-postpåminnelser. Detta ger en svarsfrekvens på cirka 51,3 procent vilket är lägre än önskvärt men i paritet med svarsfrekvensen i motsvarande enkäter.³² Det finns stora variationer i svarsfrekvensen mellan olika skolor. Omkring 18 procent av lärarna besvarade enkäten i den skola som har lägst svarsfrekvens. Detta ska jämföras med 90 procent i skolan med högst svarsfrekvens. Generellt sett var svarsfrekvensen högre på de fristående skolorna i urvalet. I genomsnitt omkring 47 procent av lärarna i de kommunala skolorna besvarade enkäten mot omkring 62 procent i friskolorna.³³

Det finns inga skäl att tro att den något låga svarsfrekvensen – och skillnaderna i svarsfrekvens mellan skolorna i urvalet – betyder att de lärare som besvarade enkäten inte representerar lärarna i urvalet. I SCB:s lärarregister finns bakgrundsuppgifter över lärarna i landets skolor (bl.a. kön, utbildningsbakgrund och födelseår). En bortfallsanalys genomfördes där bakgrunden bland de svarande jämfördes med lärarregistrets bakgrundsuppgifter på lärarna i urvalet. Enbart små skillnader gick att finna då bakgrunden bland de lärare som besvarat enkäten jämfördes med de lärare som fick enkäten.³⁴ Det

³¹ Inför besöken kontaktades varje skolas rektor och tillfrågades om skolan var beredd att delta i studien. Minst en dag innan besöket ombads rektorerna att informera sina lärare om studien.

³² Inom ramen för forskningsprogrammet Värdekonflikter i skolan – styrning, demokrati & etnicitet genomfördes i samarbete med SCB en postenkät till lärare i svenska och samhällsorienterade ämnen i årskurs 7-9 samt gymnasiet. Svarsfrekvensen blev i denna enkätstudie 55 procent. Det finns sannolikt flera orsaker till att det är tämligen svårt att få lärare att besvara enkäter. När jag kontaktade skolorna var det en del rektorer som varnade för att få lärare skulle svara på enkäten p.g.a. en utbredd ”enkättrötthet”. Många lärare upplever idag också en stressad arbetssituation (Backman 2000).

³³ Det finns flera möjliga tänkbara förklaringar till varför friskolelärare var mer benägna att besvara enkäten. Den kanske mest sannolika förklaringen är att lärare på friskolor, som en följd av att dessa skolor har en mer marknadslik organisation, har en annan relation till sina rektorer än lärare vid traditionella kommunala skolor. Skillnaden i svarsfrekvens speglar således den skillnad i organiseringen som studien avser att fånga. Rektorer-na på friskolor har större kapacitet att styra sina lärare, bland annat när det gäller att delta i den här typen av enkäter. I mina samtal med rektorerna inför studien såg jag tecken som tyder på detta. När jag kontaktade de vinstdrivande friskolorna var deras rektorer mer benägna att direkt ge besked om skolornas medverkan i studien medan rektorerna vid de kommunala skolorna oftare bad att få viktala sina lärarkollegor före beslutet om medverkan fattades.

³⁴ Man bör ändå vara en smula försiktig när det gäller att dra slutsatser av bortfallsanalysen. Det visade sig nämligen att uppgifterna i lärarregistret, exempelvis när det gäller antalet anställda lärare på de enskilda skolorna, i flera fall inte helt överensstämde med uppgifterna som skolorna lämnade vid skolbesöken.

interna bortfallet var generellt sett lågt. De lärare som tagit sig tid att besvara enkäten har alltså besvarat de flesta frågorna. Det kan tolkas som att enkätens frågor över lag uppfattats som relevanta av lärarna i studien (enkätfrågornas konkreta utformning diskuteras längre fram).³⁵

Enkätens utformning

Enkäten är konstruerad i syfte att mäta lärares förhållningssätt i rollen som offentliga tjänstemän (se appendix B). Utformningen av enkäten utgår huvudsakligen från två teoretiska premisser. För det första förväntas lärare anta fyra olika förhållningssätt i rollen som offentliga tjänstemän (se kapitel 2). Frågorna i enkäten är utformade med målet att mäta i vilken utsträckning det bland lärarna i studien förekommer ett byråkratiskt, professionellt, marknadsorienterat respektive brukarorienterat förhållningssätt. För det andra görs en distinktion mellan lärares attityder och beteenden i rollen som offentliga tjänstemän. Enkäten innehåller därför både attitydfrågor och beteendefrågor.

Med syfte att mäta lärares attityder i rollen som offentliga tjänstemän fick lärarna ta ställning till fyra attitydfrågor och efterföljande svarsalternativ. För att illustrera tillvägagångssättet i konstruktionen av attitydfrågorna ska vi titta närmare på en av frågorna och dess svarsalternativ. En av attitydfrågorna löd: ”Vilket ideal har du som lärare?”. Det finns teoretiska skäl att utgå ifrån att lärare skulle ge olika svar på denna fråga beroende på vilket förhållningssätt de antar. Med utgångspunkt i de teoretiska definitionerna av de fyra förhållningssätten formulerades fyra svarsalternativ på den aktuella attitydfrågan. Svaren är tänkta att vara indikatorer på de fyra förhållningssätten. I enkäten fick lärarna ta ställning till var och en av indikatorerna genom att på en sjugradig skala ange i vilken utsträckning de instämmer med svaren:

- Byråkratisk attityd: Som lärare ska jag arbeta för att formuleringarna i skolans olika styrdokument blir förverkligade.
- Professionell attityd: Som lärare ska jag ge eleverna en god utbildning baserad på den kunskap och erfarenhet som jag och mina lärarkollegor besitter.

³⁵ Den enskilda indikator som hade störst internt bortfall (4,81 procent) var en fråga där respondenterna ombads uppe om det nuvarande hemmet är att betrakta som ett arbetarhem, jordbrukarhem, tjänstemannahem, högre tjänstemannahem eller företagarhus (se enkätfråga 20 i appendix B). Flera respondenter menade att detta var en fråga de inte ville eller kunde svara på. Att denna fråga renderade störst internt bortfall är intressant eftersom detta är en välbeprövad frågeformulering som bland annat används i SOM-institutets mätningar.

- Marknadsorienterad attityd: Som lärare ska jag arbeta på ett sätt som överensstämmer med skolans profil.
- Brukarorienterad attityd: Som lärare ska jag arbeta gemensamt med mina elever och låta dem påverka den undervisning som jag bedriver.

För att mäta lärares beteende i rollen som offentliga tjänstemän fick lärarna ta ställning till sex praxissituationer. Konstruktionen av dessa bygger på samtalsintervjuerna. Under intervjuerna beskrev lärarna i flera fall konkreta händelser där deras agerande i rollen som offentliga tjänstemän kommer till uttryck och ställs på sin spets. De begrepp och formuleringar som lärarna använde utnyttjades för att formulera praxissituationer som lärare kan relatera till. Följande exempel visar hur en av dem är konstruerad:

- Antag att du inom kort ska starta en kurs i ett av de ämnen du undervisar i. Det är dags att börja lägga upp undervisningens innehåll.

Samtliga praxissituationer följdes av frågan: ”Hur skulle du hantera situationen?”. Lärarna fick fyra olika handlingsalternativ som formulerats med utgångspunkt i de teoretiska definitionerna av det byråkratiska, professionella, marknadsorienterade och brukarorienterade förhållningssättet. Efter den aktuella praxissituationen gavs lärarna följande handlingsalternativ:

- Byråkratiskt beteende: Jag lägger upp undervisningen så att innehållet överensstämmer med målen i kursplanen.
- Professionellt beteende: Jag lägger upp kursen på det sätt som jag anser ger bäst förutsättningar för elevernas lärande.
- Marknadsorienterat beteende: Jag lägger upp kursen i linje med det koncept skolan står för.
- Brukarorienterat beteende: Jag väntar med att lägga fast kursens innehåll tills jag träffar eleverna och låter dem vara med och besluta om hur kursen ska läggas upp.

Precis som för attitydfrågorna fick lärarna på en sjugradig skala ta ställning till handlingsalternativen genom att ange hur sannolikt det vore att de skulle använda de givna handlingsalternativen. Lärarna fick också möjlighet

att kommentera sina reaktioner på praxissituationerna i ett särskilt kommentarsfält.

Fördelen med att använda praxissituationer i enkätformat är att tillvägagångssättet genererar kvantitativ data på agerande som gör det möjligt att dra generella slutsatser om organiseringens påverkan på lärares myndighetsutövning. Genom att lärarna känner igen situationerna från sitt dagliga arbete minskar förhoppningsvis risken för att de oavsiktligen lämnar uppgifter om sitt eget agerande som inte överensstämmer med hur de skulle göra i praktiken. Möjligheten att vara anonym i enkäten bidrar möjligtvis också till att lärarna kan vara mer öppenhet i sina redogörelser än vad som hade varit möjligt vid exempelvis intervjuer eller observationer. Detta minskar troligen risken för att lärarna avsiktligt lämnar uppgifter om sitt eget agerande som inte överensstämmer med hur de skulle göra i praktiken.

Att undersöka lärares beteenden med hjälp av enkäter är samtidigt en strategi som har tydliga begränsningar. Ett viktigt problem är att man alltid kan befara att det, både avsiktligt och oavsiktligt, finns en viss diskrepans mellan vad lärarna som bevarat enkäten uppger att de gör och vad de i själva verket gör. Det skulle i värsta fall innebära att metoden inte fångar mer än just lärares sätt att besvara de hypotetiska situationerna i enkäten vid det aktuella tillfället och inte på något sätt mäter vad lärarna skulle ha gjort om de i verkligheten ställdes inför liknande situationer.

Utan att förneka betydelsen av denna risk bör man inte underskatta lärares förmåga att kunna lämna redogörelser för hur de arbetar skolan. Exempelvis framhåller Schön (1983) att läraryrket just präglas av kontinuerlig självreflektion. Detta torde innebära att lärare relativt sett är väl rustade för att redogöra för sitt agerande i rollen som offentliga tjänstemän. Även om metoden inte gör anspråk på att mäta lärares faktiska beteende antas det finnas stor överensstämmelse mellan hur lärarna i enkäten uppger att de hanterar situationerna och hur de också rent faktiskt skulle agera.

Tre delstudier

Nu närmar vi oss avhandlingens empiriska delar. I följande tre kapitel redovisas avhandlingens resultat men innan dess ska detta kapitel kort sammanfatta avhandlingens mål och precisera de tre empiriska delstudierna. Ambitionen med avhandlingen är att undersöka om och på vilket sätt organiseringen av gymnasieskolan påverkar gymnasielärares myndighetsutövning. Två syften har mejslats ut. Det första syftet med avhandlingen är att undersöka om, och i

så fall och hur, den övergripande politiska styrningen av skolan inverkar på lärares förhållningssätt i rollen som offentliga tjänstemän.

Det andra syftet med avhandlingen är att undersöka huruvida graden av marknadsorganisering i den kommun respektive skola som lärarna arbetar i inverkar på lärares förhållningssätt i rollen som offentliga tjänstemän. Avhandlingen tar sig an de två syftena genom tre delstudier. Den första och andra delstudien angriper avhandlingens första syfte, om än på olika sätt. Den tredje delstudien tar sig an avhandlingens andra syfte.

Den första delstudien, som presenteras i kapitel 5, undersöker relationen mellan den övergripande organiseringen av skolan och lärares förhållningssätt i rollen som offentliga tjänstemän. Detta görs genom att analysera om det i enlighet med gymnasieskolans övergripande organisering går att identifiera ett byråkratiskt, professionellt, marknadsorienterat respektive brukarorienterat förhållningssätt bland lärarna i studien. Med hjälp av konfirmatorisk faktoranalys av enkätdata analyseras om de fyra teoretiskt identifierade förhållningssätten även motsvaras av empiriskt identifierbara dimensioner i materialet. Analysen sker i två steg. I det första steget analyseras den underliggande dimensionaliteten i lärares attityder i rollen som offentliga tjänstemän. I samma steg analyseras också i vilken utsträckning de fyra förhållningssätten är betydelsefulla när det gäller lärares attityder. I det andra steget analyseras istället den underliggande dimensionaliteten i lärares beteenden i rollen som offentliga tjänstemän.

Det andra steget inbegriper också en analys av i vilken utsträckning de fyra förhållningssätten påverkar lärares agerande i rollen som offentliga tjänstemän. Efter den första delstudien är det alltså möjligt att dra slutsatser om huruvida det föreligger ett byråkratiskt, professionellt, marknadsorienterat respektive brukarorienterat förhållningssätt bland gymnasielärare. Därmed prövas ett centralt antagande i avhandlingen, det vill säga om organiseringen av skolan påverkar lärares myndighetsutövning.

Resultatet i den första delstudien säger emellertid inte mycket om hur organiseringen av gymnasieskolan påverkar lärares myndighetsutövning. Efter att i den första delstudien ha analyserat om organiseringen spelar roll för lärares myndighetsutövning är syftet med *den andra delstudien* att gå vidare och studera på vilket sätt organiseringen i så fall påverkar lärares myndighetsutövning. Med hjälp av analyser av samtalsintervjuerna visar den andra delstudien hur lärare konkret förhåller sig till de förväntningar som skolans organisering stipulerar.

Genom att på olika sätt visa prov på hur lärare, med utgångspunkt i det handlingsutrymme som de besitter i egenskap av offentliga tjänstemän, både anpassar sig till och utövar motstånd gentemot de regler och normer som den

nuvarande organiseringen av skolan stipulerar, visar den andra delstudien hur organiseringen av skolan bidrar till att forma lärares myndighetsutövning. Delstudien åskådliggör därmed hur de fyra förhållningssätten kommer till konkret uttryck i lärares yrkespraktik. Delstudien visar också hur lärare navigerar mellan de ibland motstående krav som skolans organisering formulerar. Den andra delstudien återfinns i kapitel 6.

I *den tredje delstudien*, vars resultat presenteras i kapitel 7, angrips slutligen studiens andra syfte. Ändamålet med denna studie är att undersöka om marknadsorganisering på kommunal och lokal nivå påverkar gymnasielärares benägenhet att anta de fyra förhållningssätten. Med hjälp av regressionsanalys prövas om det föreligger ett samband mellan variationer i lärares förhållningssätt och graden av marknadsorganisering i den kommun och skola som lärarna arbetar i. Jämförelser görs mellan lärare i traditionella och marknadslika kommuner och mellan lärare i kommunala skolor och vinstdrivande friskolor.

Den tredje delstudien är fristående relativt de andra delstudierna i så motto att den till skillnad från de två tidigare svarar mot avhandlingens andra syfte. Samtidigt hänger den tredje delstudien tydligt ihop med övriga delstudier eftersom den bidrar med ytterligare en pusselbit visavi den överordnade problemställningen i avhandlingen, det vill säga hur organiseringen av skolan påverkar lärares myndighetsutövning.

Till skillnad från de två tidigare delstudierna som studerar betydelsen av organiseringen på en övergripande nivå studerar den tredje istället betydelsen av organiseringen på kommunal och lokal nivå. Den tredje delstudien hänger också ihop med de två övriga delstudierna eftersom den bygger vidare på den första delstudiens resultat. Detta genom att det i delstudie tre används ett antal index som mäter lärares förhållningssätt i rollen som offentliga tjänstemän. Index som är utvecklade med hjälp av den konfirmatoriska faktoranalysen i delstudie ett.

5

Organiseringen etablerar fyra förhållningssätt

Att lärare är svårstyrda i rollen som offentliga tjänstemän är ett centralt antagande inom den utbildningsvetenskapliga forskningen. Denna avhandling har ett delvis annat utgångsläge. Med utgångspunkt i det nyinstitutionella perspektivet antas den övergripande organiseringen av skolan påverka hur lärare utövar sitt offentliga tjänstemannaskap. Gymnasieskolans organisering bygger på den byråkratiska och professionella modellen samt marknads- och brukarmodellen. Detta innebär att om den nyinstitutionella tesen håller, då bör vi kunna finna fyra distinkta förhållningssätt bland lärare i rollen som offentliga tjänstemän.

Genom att faktoranalysa data från lärarenkäten på lärares attityder och beteenden i rollen som offentliga tjänstemän undersöker detta kapitel om det empiriskt går att identifiera ett byråkratiskt, professionellt, marknadsorienterat och brukarorienterat förhållningssätt bland lärarna i studien. Först kommer det analytiska tillvägagångssättet i delstudien att kommenteras. Därefter presenteras resultatet från faktoranalysen av först attitydindikatorerna, sedan beteendeindikatorerna. I kapitlets avslutande del summeras resultaten och dess betydelse diskuteras.

Konfirmatorisk faktoranalys

Att utgå ifrån att lärare antar fyra olika förhållningssätt betyder att det förmodas finnas en viss *dimensionalitet* i lärarnas sätt att resonera och agera i rollen som offentliga tjänstemän. För att undersöka detta har *konfirmatorisk faktoranalys* använts.³⁶ I enkäten har lärarna fått ta ställning till attityd- och

³⁶ Det finns olika typer av faktoranalys. Konfirmatorisk och explorativ faktoranalys är två huvudtyper. Skillnaderna mellan *konfirmatorisk* och *explorativ* faktoranalys kan kortfattat beskrivas såhär: I konfirmatorisk faktoranalys specificerar man på förhand en faktorstruktur och sedan undersöker man om denna faktorstruktur passar data. I explorativ faktoranalys låter man istället analysen utvisa vilken faktorstruktur som föreligger i materialet. Det finns två avgörande skäl till varför konfirmatorisk faktoranalys är att föredra framför *explorativ faktoranalys* i detta sammanhang. För det första föreligger en tydlig teoretiskt föreställning om vilka underlig-

beteendeindikatorer som syftar till att mäta de fyra förhållningssätten (se kapitel 4). Genom konfirmatorisk faktoranalys är det möjligt att pröva om det i lärarnas sätt att besvara indikatorerna går att identifiera ett mönster som bekräftar att den teoretiskt förväntade dimensionaliteten, det vill säga att en underliggande byråkratisk, professionell, marknadsorienterad och brukarorienterad dimension, påverkar lärarnas enkätsvar. Om den teoretiska modellen har empiriskt stöd bör dessa fyra dimensioner kunna identifieras i lärarnas svar i så måtto att de indikatorer som exempelvis antas mäta det byråkratiska förhållningssättet korrelerar med en och samma empiriska underliggande byråkratiska dimension.

Det finns olika sätt att utföra konfirmatorisk faktoranalys. I enlighet med Gustafsson (2009) används här *strukturella ekvationsmodeller* (SEM).³⁷ Inom ramen för detta tillvägagångssätt har en särskild teknik kallad *multitrait-multimethod* (MTMM) utnyttjats (Brown 2006). Genom MTMM-tekniken är det möjligt att analysera hur underliggande dimensioner (eller aspekter) av ett visst fenomen (traits) påverkar variationen i ett antal observerade variabler samtidigt som effekterna av de mätmetoder som används för att locka fram dimensionerna (methods) hålls konstanta. Denna egenskap hos MTMM-tekniken är speciellt värdefull eftersom man kan utgå ifrån att lärarnas sätt att besvara indikatorerna både styrs av i vilken utsträckning de omfattar de fyra förhållningssätten, vilket är den effekt vi i första hand är intresserade av, men också påverkas av sättet på vilket enkätfrågorna är utformade.

Dimensioner i attityder

Enkäten innehåller som tidigare nämnts ett antal attitydfrågor (se kapitel 4). Följande attitydfrågor ligger till grund för faktoranalysen:

- Vilka ideal har du i arbetet som lärare? (F1)
- Hur ser du på dina elever? (F2)

gande dimensioner som förväntas förekomma bland lärarna. Jag vill i första hand undersöka om den teoretiskt utvecklade faktorstrukturen motsvaras av en empiriskt identifierbar faktorstruktur. För det andra har konfirmatorisk faktoranalys den fördelen att det är möjligt att genomföra formella statistiska test av hur väl den teoretiskt implicerade faktorstrukturen representerar data. Det går alltså att få ett statistiskt svar på hur väl de fyra förhållningssätten representerar variationen i lärarnas sätt att besvara enkätfrågorna kring hur de tänker och agerar i rollen som offentliga tjänstemän.

³⁷ Analyserna är utförda i en programvara som heter AMOS (Analysis of Moment Structures) och är ett tillägg till statistikprogrammet SPSS. En av styrkorna med AMOS är att programmet har ett användarvänligt ritverktyg för att konstruera strukturella ekvationsmodeller. I appendix C (figur 1 och figur 2) redovisas stigdiagrammen för de MTMM-modeller som ligger till grund för analyserna i delstudien.

- Hur utövar du ditt arbete som lärare? (F3)
- I vilken utsträckning har följande personer betydelse för dig i ditt arbete i skolan? (F12)

Efter varje attitydfråga fick lärarna ta ställning till attitydindikatorer som syftar till att mäta de fyra förhållningssätten. Totalt 27 attitydindikatorer ingår i faktoranalysen. I tabell 5.1 redovisas faktorladdningarna för attitydindikatorerna.³⁸ Tabellen anger hur de olika attitydindikatorerna laddar på de fyra underliggande dimensioner som vi utifrån teorin kan anta föreligga i lärares attityder i rollen som offentliga tjänstemän.³⁹ Notera att faktorladdningarna, i enlighet med MTMM-tekniken, är estimerade under kontroll för enkätfrågornas utformning, det vill säga mätmetoden hålls konstant.⁴⁰

Indikatorernas faktorladdningar utgör standardiserade regressionskoefficienter vilket innebär att faktorladdningarna kan utläsas som korrelationer mellan indikatorerna och de underliggande dimensionerna. Ju större faktorladdning en indikator uppvisar, desto starkare samvariation råder mellan den aktuella indikatorn och den underliggande dimensionen. Annorlunda uttryckt, ju högre faktorladdningen är desto större andel av variationen i den enskilda indikatorn förklaras av den underliggande dimensionen. Detta betyder att om den förväntade faktorstrukturen har empiriskt stöd, då bör det föreligga signifikant positiva korrelationer mellan de enskilda indikatorerna och de underliggande dimensionerna.

³⁸ I appendix C utvecklas mer i detalj premisserna för och resultaten från de MTMM-analyser som ligger till grund för diskussionen i detta kapitel.

³⁹ Inom parentes anges vilken av enkätfrågorna som de enskilda indikatorerna svarar emot. Jag använder genomgående beteckningar på enkätfrågor och indikatorer baserat på deras plats i enkäten. Därmed kan frågor och indikatorer härledas genom avhandlingens olika delar. Enkätformuläret återfinns i appendix B.

⁴⁰ I de flesta fall har enkätfrågans utformning en signifikant effekt på lärarnas sätt att besvara enkäten (se tabell 1 appendix C). Att närmare kommentera sambandet mellan mätmetoden och variationen i attitydindikatorerna är inte särskilt relevant här, därför utelämnas dessa estimat från tabell 5.1. Att studera mätmetodens betydelse är emellertid mer intressant när det gäller sambandet mellan praxissituationerna och beteendeindikatorerna. Mätmetoderna utgör nämligen i det fallet mer konkreta fenomen och dess effekter har därmed av mer substantiell innebörd.

KAPITEL 5

Tabell 5.1 Attitydindikatorernas korrelation med de fyra förhållningssätten (standardiserade regressionskoefficienter)

	Faktor- laddning
Den byråkratiska dimensionen	
Mitt arbete i skolan utövas i hög grad utifrån läroplanens mål och riktlinjer (F3c)	0,80***
Mitt arbete i skolan utövas i hög grad utifrån skollagens skrivningar (F3b)	0,72***
Mitt arbete i skolan utövas i hög grad utifrån mina kursers nationella kursplaner (F3a)	0,68***
Som lärare ska jag arbeta för att formuleringarna i skolans olika styrdokument blir förverkligade (F1a)	0,65***
Nationella skolpolitiker (F12f)	0,24***
Kommunala skolpolitiker (F12g)	0,23***
Mina elever har rätt till utbildning men också ett ansvar gentemot skolan (F2c)	0,12**
Den professionella dimensionen	
Mitt arbete i skolan utövas i hög grad utifrån diskussioner med mina kollegor (F3d)	0,59***
Mitt arbete i skolan utövas i hög grad utifrån kunskap jag fått under konferenser med lärare från andra skolor (F3e)	0,50***
Lärarkollegor på min skola (F12e)	0,48***
Lärarkollegor på andra skolor (F12c)	0,34***
Mitt arbete i skolan utövas i hög grad utifrån den lärareetik som lärarfackförbundet utvecklat (F3f)	0,32***
Som lärare ska jag ge eleverna en god utbildning baserad på den kunskap och erfarenhet som jag och mina lärarkollegor besitter (F1b)	0,16**
Mina elever är i behov av hjälp i lärandeprocessen (F2b)	0,06
Den marknadsorienterade dimensionen	
Mitt arbete i skolan utövas alltid utifrån att passa ihop med min skolas profil (F3g)	0,72***
Som lärare ska jag arbeta på ett sätt som överensstämmer med skolans profil (F1d)	0,67***
Mitt arbete i skolan utövas i hög grad utifrån mina skolledares anvisningar (F3h)	0,49***
Mina skolledare (F12b)	0,44***
Mitt arbete i skolan utövas i hög grad utifrån målsättningen att höja skolans anseende bland vårdnadshavare och elever (F3i)	0,33***
Mina elever är mina kunder (F2a)	0,23***
Som lärare ska jag arbeta för att ge eleverna den utbildning som de efterfrågar (F1c)	0,13**
Den brukarorienterade dimensionen	
Som lärare ska jag arbeta gemensamt med mina elever och låta dem påverka den undervisning som jag bedriver (F1e)	0,66***
Mitt arbete i skolan utövas i hög grad utifrån påverkan från mina elever (F3j)	0,58***
Mina elever (F12d)	0,37***
Mina elever är mina närmaste samarbetspartners (F2d)	0,35***
Mitt arbete i skolan utövas i hög grad utifrån elevrådets synpunkter (F3l)	0,25***
Mitt arbete i skolan utövas i hög grad utifrån vårdnadshavarnas förväntningar (F3k)	0,19***

Kommentar: * $p < 0,05$, ** $p < 0,01$ *** $p < 0,001$. Chi-2= 894,65, df=285; $p=0,00$; RMSEA=0,057; CFI=0,879. N=665. Modellen är estimerad i AMOS 17.

Källa: Lärarenkäten

Sammantaget kan man konstatera att faktoranalysen av attitydindikatorerna bekräftar att det finns en byråkratisk, professionell, marknadsorienterad och brukarorienterad dimension i lärares attityder i rollen som offentliga tjänstemän. Som framgår av tabell 5.1 finns det för alla fyra förhållningssätten en generellt sett stark korrelation mellan indikatorerna och de underliggande dimensionerna. Märk att samtliga indikatorer har en positiv laddning och att

för flera av indikatorerna är korrelationen med den underliggande dimensionen synnerligen stark (uppemot 0,70 – 0,80). Med enbart ett undantag, som vi snart återkommer till, är samtliga faktorladdningar signifikanta ($p < 0,05$).

De relativt starka korrelationerna mellan de underliggande dimensionerna och de enskilda indikatorerna tyder på att den teoretiskt implicerade modellen väl matchar variationen i attitydindikatorerna. För att statistiskt pröva modellens totala anpassning till data finns ett antal olika statistiska modellanpassningstest tillgängliga. I metodlitteraturen förs en livlig diskussion kring förtjänster och brister med olika modellanpassningstest utan att konsensus på denna punkt ännu nåtts.⁴¹ Det vanliga strategin är att rapportera flera olika mått på modellanpassning men enligt Boomsma (2009) bör i alla händelser Chi-2 och RMSEA rapporteras. Utöver dessa obligatoriska mått rapporterar tabell 5.1 även modellanpassningsmättet CFI.

Av Chi-2-testet framgår att modellen har dålig anpassning till data. Chi-2-testet är dock förknippat med en rad problem, bland annat att testet vid stora urval anger dålig modellanpassning trots att modellanpassningen i själva verket är god (Keiley m.fl. 2005, s. 439; Gustafsson 2009). Det betyder att vi enbart utifrån Chi-2 inte har tillräcklig anledning att förkasta modellen. Vi vänder därför blicken mot de övriga modellanpassningstesten. Både RMSEA värdet (0,057) och CFI-värdet (0,879) anger att modellen har en tämligen god anpassning till data.⁴² Den statistiska utvärderingen av modellanpassningen ger vid handen att modellen kan accepteras.

Samtidigt som faktoranalysen visar att den teoretiskt implicerade faktorstukturen fångar variationen i data synnerligen väl visar tabell 5.1 att det finns betydande variationer i faktorladdningarnas storlek inom de fyra dimensionerna. Man kan säga att de indikatorer som har högre faktorladdningar utgör bättre mått den underliggande dimensionen än indikatorer som har lägre faktorladdningar. När faktorladdningarnas storlek relateras till indikatorernas innehåll kan man se intressanta mönster som bidrar till att nyansera bilden av förhållningssätten. Det finns en viss dynamik – det vill säga att det inte råder full överensstämmelse – mellan de teoretiskt konstruerade dimensionerna och de empiriskt identifierade dimensionerna. Av tabell 5.1 framgår det exempelvis att de indikatorer på det byråkratiska förhållningssättet som inbegriper formuleringar som handlar om att fatta beslut på basis av skolans

⁴¹ Idag är RMSEA det mått som dominerar vilket Gustafsson förklarar med att det är relativt lätt att tolka, samtidigt som det har goda statistiska egenskaper (Gustafsson 2009).

⁴² Enligt etablerade tolkningsregler för RMSEA-test har en modell med mycket god passning ett RMSEA-värde som är lägre än 0,05 medan ett RMSEA-värde på högst 0,08 indikerar en acceptabel anpassning (Gustafsson 2009). Modeller med ett RMSEA-värde över 0,10 brukar betraktas som odugliga modeller. För CFI gäller att modeller med ett värde över 0,9 betraktas ha mycket god anpassning medan modeller mellan 0,80 och 0,89 har acceptabel anpassning (Meyers m.fl. 2006, s. 560). Modeller med ett CFI-värde under 0,79 betraktas ha dålig anpassning till data.

styrdokument (se indikator F1a, F3a–F3c), relativt sett laddar högre på den underliggande byråkratidimensionen än övriga indikatorer. När empirin beaktas kan således tolkningen av styrdokumenten betraktas som det byråkratiska förhållningssättets kärna.

Tabell 5.1 visar också att indikatorn ”Mina elever är i behov av hjälp i lärandeprocessen” (indikator F2b) saknar ett signifikant samband med den professionella dimensionen. Frågan är varför den aktuella indikatorn, trots att dess formulering bygger på ett medvetet teoretiskt övervägande, ändå inte korrelerar med den professionella dimensionen. Jämför man indikatorns formulering med formuleringen av de övriga indikatorerna på det professionella förhållningssättet kan man konstatera att indikatorn är den enda som inte refererar till lärarkollegorna. Detta tyder på att den kollegiala dialogen utgör en särskilt central aspekt av den professionella dimensionen. Denna tolkning stöds av att indikatorn ”Mitt arbete i skolan utövas i hög grad utifrån diskussioner med mina kollegor” laddar förhållandevis högt på den professionella dimensionen. Det faktum att den icke signifikanta indikatorn inte inbegriper kollegial dialog kan med andra ord vara orsaken till att just den indikatorn inte laddar på den professionella dimensionen.

* * *

Att det föreligger en dimensionalitet i enlighet med de teoretiska förväntningarna säger inget om i vilken utsträckning som lärarna använder sig av de fyra förhållningssätten. Frågan är hur viktiga de underliggande dimensionerna egentligen är. För att det ska vara verkligt meningsfullt att exempelvis tala om en marknadsdimension i lärarnas attityder i rollen som offentliga tjänstemän bör också lärarna i viss utsträckning instämma i de attitydindikatorer som antas hänga samman med det marknadsorienterade förhållningssättet. Nästa avsnitt går därför vidare och tittar närmare på hur lärarna besvarat de enskilda attitydindikatorerna.

Förhållningssättets betydelse för lärares attityder

I tabell 5.2 redovisas deskriptiv statistik samt balansmått för attitydindikatorerna.⁴³ Vi vet sedan tidigare att det finns flera olika faktorer som påverkar variationen i attitydindexen. Därför är i första hand de indikatorer som i faktoranalysen visade sig ladda högt på sina underliggande dimensioner intressanta. För att markera dessa är de indikatorer som har en signifikant ($p < 0,05$)

⁴³ Balansmått beräknas genom att andelen lärare som angett värden från 1 till 3 subtraherats från dem som anger värden från 5 till 7. Ett positivt balansmått för en indikator innebär således att en majoritet av lärarna i studien instämmer i indikatorn medan ett negativt balansmått innebär att en majoritet avvisat indikatorn.

ORGANISERINGEN ETABLERAR FYRA FÖRHÅLLNINGSSÄTT

positiv korrelation med den underliggande dimensionen, och en faktorladdning som överstiger 0,25, gråmarkerade i tabell 5.2.⁴⁴ Den icke signifikanta indikatorn bör vi helt bortse ifrån i detta sammanhang (F2b). Minns att urvalet är strategiskt, fördelningen i indikatorerna svarar således enbart emot lärarna som deltagit i studien.

Tabell 5.2 Indikatorer på lärares attityder i rollen som offentliga tjänstemän. Deskriptiv statistik och balansmått.

	M	(Sd)	N	Balans
Den byråkratiska dimensionen				
Mitt arbete i skolan utövas i hög grad utifrån läroplanens mål och riktlinjer (F3c)	5,97	(1,08)	659	+87
Mitt arbete i skolan utövas i hög grad utifrån skollagens skrivningar (F3b)	5,31	(1,46)	651	+62
Mitt arbete i skolan utövas i hög grad utifrån mina kursers nationella kursplaner (F3a)	5,77	(1,23)	654	+81
Som lärare ska jag arbeta för att formuleringarna i skolans olika styrdokument blir förverkligade (F1a)	5,95	(1,33)	658	+78
Nationella skolpolitiker (F12f)	3,35	(1,79)	659	-26
Kommunala skolpolitiker (F12g)	3,10	(1,80)	656	-36
Mina elever har rätt till utbildning men också ett ansvar gentemot skolan (F2c)	6,39	(1,05)	657	+90
Den professionella dimensionen				
Mitt arbete i skolan utövas i hög grad utifrån diskussioner med mina kollegor (F3d)	5,14	(1,33)	658	+59
Mitt arbete i skolan utövas i hög grad utifrån kunskap jag fått under konferenser med lärare från andra skolor (F3e)	3,41	(1,55)	659	-27
Lärarkollegor på andra skolor (F12c)	2,97	(1,62)	661	-46
Lärarkollegor på min skola (F12e)	6,22	(0,99)	657	+92
Mitt arbete i skolan utövas i hög grad utifrån den lärarteknik som lärarfackförbunden utvecklat (F3f)	3,38	(1,72)	645	-25
Som lärare ska jag ge eleverna en god utbildning baserad på den kunskap och erfarenhet som jag och mina lärarkollegor besitter (F1b)	5,99	(1,12)	660	+86
Mina elever är i behov av hjälp i lärandeprocessen (F2b)	6,30	(0,95)	662	+93

⁴⁴ Frågan om vad som är en stark korrelation är svår att ta ställning till. Bortsett från indikator F2b har samtliga indikatorer en signifikant positiv korrelation med den underliggande dimensionen. Men även F1c – vars korrelation med den underliggande marknadsdimensionen uppgår till modesta 0,13 – har ett signifikant samband med den underliggande dimensionen. För att anta en något mer restriktiv hållning när det gäller att värdera vilka indikatorer som är centrala för de fyra förhållningssätten sattes gränsen till 0,25.

KAPITEL 5

forts. tabell 5.2.

Den marknadsorienterade dimensionen				
Mitt arbete i skolan utövas alltid utifrån att passa ihop med min skolas profil (F3g)	4,79	(1,54)	655	+42
Som lärare ska jag arbeta på ett sätt som överensstämmer med skolans profil (F1d)	5,87	(1,28)	660	+80
Mitt arbete i skolan utövas i hög grad utifrån mina skolledares anvisningar (F3h)	4,48	(1,59)	660	+27
Mina skolledare (F12b)	5,46	(1,32)	659	+72
Mitt arbete i skolan utövas i hög grad utifrån målsättningen att höja skolans anseende bland vårdnadshavare och elever (F3i)	4,91	(1,68)	657	+44
Mina elever är mina kunder (F2a)	4,78	(2,04)	655	+38
Som lärare ska jag arbeta för att ge eleverna den utbildning som de efterfrågar (F1c)	5,61	(1,32)	660	+73
Den brukarorienterande dimensionen				
Som lärare ska jag arbeta gemensamt med mina elever och låta dem påverka den undervisning som jag bedriver (F1e)	6,31	(1,21)	660	+86
Mitt arbete i skolan utövas i hög grad utifrån påverkan från mina elever (F3j)	5,05	(1,21)	656	+59
Mina elever (F12d)	6,70	(0,65)	662	+98
Mina elever är mina närmaste samarbetspartners (F2d)	5,28	(1,49)	661	+61
Mitt arbete i skolan utövas i hög grad utifrån elevrådets synpunkter (F3l)	3,18	(1,63)	655	-34
Mitt arbete i skolan utövas i hög grad utifrån vårdnadshavarnas förväntningar (F3k)	3,38	(1,72)	645	-25

Kommentar: Skala (F1–F3): 1=stämmer inte alls – 7 = stämmer helt; (F12): 1 = ingen betydelse alls – 7=mycket stor betydelse.

Källa: Lärarenkäten

Tabellen 5.2 visar att balansmåten är positiva för samtliga centrala indikatorer (gråmarkerade) för det byråkratiska och marknadsorienterade förhållningssättet. För det brukarorienterade förhållningssättet har samtliga indikatorer utom en ett positivt balansmått. När det gäller det professionella förhållningssättet är bilden mer komplex, tre av fem centrala indikatorer uppvisar ett negativt balansmått. Men det finns ett visst mönster i detta. Lägg märke till att i synnerhet de indikatorer på det professionella förhållningssättet som handlar om att man som lärare tar i beaktande aktörer utanför den egna skolan i sin myndighetsutövning har negativa balansmått. Samtidigt uppvisar de indikatorer som handlar om att kommunicera med kollegorna på den egna skolan kraftigt positiva balansmått. Det tyder på att det professionella förhållningssättet är betydelsefull i fråga om kollegial dialog med lärare på den egna skolan snarare än med kollegor på andra skolor.

Särskilt intressant är det att lärarna så pass tydligt instämmer i indikatorerna på det marknadsorienterade och brukarorienterade förhållningssättet. Både marknadsattityder och brukarattityder förefaller alltså vara utbredda bland lärarna i studien. Av tabell 5.2 framgår det exempelvis att en klar majoritet av lärarna skriver under på den marknadsorienterade attityden ”Mina elever är mina kunder” (balansmått +38). Ännu fler instämmer i den brukar-

orienterade attityden att ”Som lärare ska jag arbeta gemensamt med mina elever och låta dem påverka den undervisning som jag bedriver” (balansmätt +86). Detta tyder på att de regel- och normsystem som marknads- och brukarmodellens introduktion i organiseringen av skolan inneburit har betydelse för lärares sätt att se på sin myndighetsutövning. I nästa kapitel illustreras på ett mer konkret sätt hur marknads- och brukarmodellen, under både anpassning och motstånd, påverkar lärares sätt att resonera och agera i skolan. Men sammantaget kan vi så här långt konstatera att lärarna instämmer i attitydindikatorer som laddar högt på samtliga fyra underliggande dimensioner. Det tyder på att både det byråkratiska, professionella, marknadsorienterade och brukarorienterade förhållningssättet är framträdande i lärares sätt att resonera kring sin myndighetsutövning.

* * *

Det är läge att samla ihop resonemanget kring faktoranalysen av attitydindikatorerna. Faktoranalysen visar att de fyra förhållningssätten som lärare – med hänsyn till den politiska styrningen av skolan – kan förväntas anta också är möjliga att empiriskt identifiera i form av underliggande dimensioner i lärares attityder till sin myndighetsutövning. Vi har också sett att lärarna instämmer i attityder som kan hänföras till såväl det byråkratiska, professionella, marknadsorienterade som brukarorienterade förhållningssättet. Förhållningssätten är alltså tydligt framträdande, och dessutom förefaller de ha en relativt jämbördig ställning, när det gäller att forma lärares attityder i rollen som offentliga tjänstemän. Resultatet tyder på att de regel- och normsystem som skolans organisering stipulerar ger upphov till vissa förhållningssätt bland lärare i deras attityder till sitt offentliga tjänstemannaskap. Den övergripande organiseringen av skolan förefaller därmed vara av betydelse för hur lärare tänker kring sin myndighetsutövning.

De enkätfrågor som hittills analyserats rör sig i första hand på en principiell nivå genom att inbegripa lärares attityder i rollen som offentliga tjänstemän. Enligt närbyråkratiteorin har lärare dock en betydande handlingsfrihet att avgöra vilka handlingsstrategier de ska välja i sin myndighetsutövning. Man skulle kunna tänka sig att lärare, som ett sätt att anpassa sig till de lämplighetslogiker som föreligger givet den nuvarande styrningen av skolan, ger uttryck för vissa attityder utan att dessa attityder inverkar på lärares agerande i rollen som offentliga tjänstemän. Samtidigt är det lärares agerande, snarare än attityder, som är av störst betydelse när det gäller vilka konsekvenser som lärares myndighetsutövning får. Det är därför intressant att ta ytterligare ett steg och undersöka om det också går att finna motsvarande dimensionalitet i lärarnas beteende i rollen som offentliga tjänstemän. Därmed utsätter vi anta-

gandet att lärares förhållningssätt i rollen som offentliga tjänstemän präglas av fyra distinkta förhållningssätt för ytterligare en empirisk prövning.

Dimensioner i beteenden

Frågan är om det går att finna de fyra förhållningssätten i lärares sätt att agera i rollen som offentliga tjänstemän. I enkäten fick lärarna ta ställning till ställdes sex praxissituationer vars syfte är att mäta lärares beteende i rollen som offentliga tjänstemän (se kapitel 4). Praxissituationerna formuleras på följande sätt:

- Antag att du inom kort ska starta en kurs i ett av de ämnen du undervisar i. Det är dags att börja lägga upp undervisningens innehåll. (F4)
- Antag att ni har temadagar om diskriminering på din skola. Ditt lärarlag har bjudit in ett lesbiskt par som ska föreläsa på temat kärlek. Ett antal elever opponerar sig mot besöket och säger att de vägrar att komma om det lesbiska paret besöker skolan. (F5)
- Antag att en av dina elever har haft mycket frånvaro den sista tiden. Du saknar därför betygsunderlag på kursens sista del när betyg ska sättas. Samtidigt vet du att frånvaron beror på att elevens mamma varit svårt sjuk. (F6)
- Antag att en elev som du är mentor för har skolkat från flera lektioner den senaste månaden. Eleven har nyligen fyllt 18 år. Nu ringer en av elevens vårdnadshavare som du har stort förtroende för, och undrar hur det går i skolan. (F7)
- Antag att du blir tillfrågad av din rektor om att delta i skolans marknadsföringsarbete. Rektor vill att du tillsammans med en grupp andra lärare ska besöka några årskurs nio-elever under fyra kvällar. (F8)
- Antag att en grupp elever, i en kurs du undervisar i, är särskilt intresserade av ett visst ämnesområde. De föreslår att du lägger in det i kursen. (F9)

ORGANISERINGEN ETABLERAR FYRA FÖRHÅLLNINGSSÄTT

I enkäten följs varje praxissituation av fyra handlingsalternativ utformade i enlighet med de teoretiskt deducerade förhållningssätten. Sex praxissituationer och fyra förhållningssätt innebär totalt 24 indikatorer på lärarens beteende i rollen som offentliga tjänstemän. Likt tidigare för attityvindikatorerna presenterar tabell 5.3 faktorladdningar för de 24 beteendeindikatorerna. Av tabellen framgår det således hur starkt de enskilda beteendeindikatorerna korrelerar med den underliggande dimension som indikatorerna avser att mäta. Notera att faktorladdningarna, med hjälp av MTMM-tekniken, är estimerade under kontroll för variationer i lärarnas svar på beteendeindikatorerna som hänger samman med praxissituationen.⁴⁵

Tabell 5.3 Beteendeindikatorernas korrelation med de fyra förhållningssätten (standardiserade regressionskoefficienter)

	Faktorladdning
Den byråkratiska dimensionen	
Jag lägger upp undervisningen så att innehållet överensstämmer med målen i kursplanen (F4d)	0,57***
Jag går igenom kursplanerna för kursen. Därefter beslutar jag om det är lämpligt att ändra min undervisning enligt elevernas förslag (F9d)	0,50***
Jag underkänner eleven eftersom det skulle strida mot styrdokumentet att ge ett godkänt betyg om inte eleven har visat ett godkänt resultat på alla delar av kursen (F6b)	0,24***
Jag talar om för eleverna att de måste närvara eftersom läroplanen slår fast att skolan ska främja förståelse för andra människor (F5a)	0,19**
Jag gör klart för föräldern att jag inte kan diskutera elevens situation i skolan eftersom jag enligt skolans styrdokument är förbjuden att göra så (F7b)	0,18***
Jag påpekar att det inte någonstans i de nationella styrdokumenterna skrivs att lärare ska arbeta med marknadsföring och att jag därför inte kan tänka mig att marknadsföra skolan (F8c)	0,00
Den professionella dimensionen	
Jag diskuterar betyget med mina kollegor eftersom de möjligen har erfarenhet av liknande situationer och beslutar därefter vilket betyg eleven ska få (F6d)	0,53***
Jag använder mina kunskaper i ämnet och mina tidigare erfarenheter för att utvärdera elevernas förslag. Därefter beslutar jag om det är lämpligt att ändra min undervisning (F9b)	0,42***
Jag talar om för eleverna att de bör närvara eftersom jag anser att det är en viktig del av deras utbildning (F5c)	0,28**
Jag lägger upp kursen på det sätt som jag anser ger bäst förutsättningar för elevernas lärande (F4b)	0,24***
Jag beskriver elevens situation i skolan för vårdnadshavaren i omsorg om elevens utbildning och framtid (F7c)	0,10*
Jag påpekar att jag är lärare och expert på att undervisa och att jag därför inte kan tänka mig att marknadsföra skolan (F8a)	-0,01

⁴⁵ I tabell 5.4 redovisas korrelationen mellan beteendeindikatorerna och mätmetoden. I appendix C, tabell 3, redovisas icke standardiserade regressionskoefficienter för modellen i sin helhet.

KAPITEL 5

forts. tabell 5.3

Den marknadsorienterade dimensionen

Jag överväger om förslaget överensstämmer med skolans profil. Därefter beslutar jag om det är lämpligt att ändra min undervisning (F9c)	0,71***
Jag lägger upp kursen i linje med det koncept skolan står för (F4c)	0,60***
Jag hänvisar till min rektor eftersom det är bättre att rektor beslutar om vad som ska meddelas vårdnadshavaren (F7d)	0,25***
Jag påpekar att marknadsföring är viktigt för om vi inte visar upp oss riskerar vi att inte få tillräckligt med elever. Därför kan jag tänka mig att marknadsföra skolan (F8b)	0,19***
Jag låter eleverna själva bestämma om de vill närvara, eftersom eleverna bör ha möjlighet att själva få välja vad som ska ingå i deras utbildning (F5b)	0,14**
Jag godkänner eleven eftersom det inte hade sett bra ut att underkänna en elev som haft frånvaro på grund av en svårt sjuk vårdnadshavare (F6a)	0,09

Den brukarorienterade dimensionen

Jag påpekar att marknadsföring av skolan bör drivas av eleverna och lärarna tillsammans. Jag kan tänka mig att marknadsföra skolan om gymnasieeleverna vill att jag deltar i detta arbete (F8d)	0,40***
Jag diskuterar betyget med eleven eftersom jag vill låta eleven komma till tals och gemensamt försöker vi komma överens om ett rimligt betyg på kursen (F6c)	0,40***
Jag tar upp frågan till diskussion i klassrummet eftersom det är viktigt att alla elever får komma till tals. Tillsammans kommer vi sedan överens om hur vi ska göra vid besöket (F5d)	0,39***
Jag väntar med att lägga fast kursens innehåll tills jag träffar eleverna och låter dem vara med och besluta om hur kursen ska läggas upp (F4a)	0,38***
Jag diskuterar förslaget med de övriga eleverna i kursen. Om de stöder förslaget ändrar jag min undervisning (F9a)	0,36***
Jag försöker få till ett möte med både eleven och vårdnadshavaren, där vi tillsammans kan diskutera elevens situation i skolan. (F7a)	0,30***

Kommentar: * $p < 0,05$, ** $p < 0,01$ *** $p < 0,001$. Chi-2 = 547, Df = 210, $p = 0,000$; RMSEA = 0,0492; CFI = 0,853

N=665. Modellen är beräknad i AMOS 17.

Källa: Lärarenkäten

Som framgår av tabell 5.3 föreligger det för merparten av indikatorerna en signifikant ($p < 0,05$) positiv korrelation med den underliggande dimension som indikatorerna avser att mäta. Det tyder därmed på att modellen relativt väl fångar variationen i beteendeindikatorerna. Både RMSEA (0,049) och CFI (0,853) visar följaktligen också att modellen har en acceptabel eller till och med god anpassning till data. De statistiska modellenanpassningstesten bekräftar att den teoretiskt deducerade modellen tämligen väl fångar variationen i data. Faktoranalysen ger således stöd för att även lärarnas beteende i rollen som offentliga tjänstemän styrs av en byråkratisk, professionell, marknadsorienterad och brukarorienterad dimension.

Efter att ha faktoranalyserat både attitydindikatorerna och beteendeindikatorerna kan vi konstatera att de fyra teoretiskt implicerade förhållningssätten både styr lärares attityder och beteenden i rollen som offentliga tjänstemän. Men lägg märke till att förhållningssätten generellt sett har svagare korrelation med beteendeindikatorerna jämfört med attitydindikatorerna. Att förhållningssätten framstår som mindre väsentliga i relation till beteendeindikatorerna.

terna jämfört med attitydindikatorerna kan ha flera förklaringar. Det beror sannolikt i första hand på att praxissituationerna är ett mer komplext sätt att mäta förhållningssätten på jämfört med attitydfrågorna. Komplexiteten i praxissituationerna bidrar rimligtvis till att fler faktorer får utrymme att påverka lärares sätt att besvara beteendeindikatorerna vilket i sin tur minskar inflytandet från förhållningssätten.

Det framgår av tabell 5.3 att tre beteendeindikatorer saknar signifikanta korrelationer med sina underliggande dimensioner. Detta betyder att dessa indikatorer av någon orsak inte fångar de underliggande dimensioner som de syftar till att mäta. Som framgår av tabell 5.3 återfinns en av de icke signifikanta indikatorerna (F6a) under den marknadsorienterade dimensionen. Följande praxissituation är denna indikator ett handlingsalternativ till:

- Antag att en av dina elever har haft mycket frånvaro den sista tiden. Du saknar därför betygsunderlag på kursens sista del när betyg ska sättas. Samtidigt vet du att frånvaron beror på att elevens mamma varit svårt sjuk.

Indikatorn lyder: ”Jag godkänner eleven eftersom det inte hade sett bra ut att underkänna en elev som haft frånvaro på grund av en svårt sjuk vårdnadshavare”. Tanken är att indikatorn ska spegla ett marknadsorienterat förhållningssätt i så måtto att läraren kan tänkas sätta ett högre betyg än vad som eventuellt är rimligt för att undvika negativ publicitet för skolan. Ur ett marknadsperspektiv är ju skolans konkurrenskraft central.

Det kan finnas flera olika förklaringar till att indikatorn inte korrelerar med marknadsdimensionen. En möjlig förklaring är att just denna praxissituation inte aktualiserar det marknadsorienterade förhållningssättet, det vill säga att man i grunden inte kan vara marknadsorienterad i den givna situationen. Tolkningen baseras på erfarenheter från analysarbetet. Under projektets gång blev det allt mer uppenbart att de fyra förhållningssätten inte har lika stor relevans i alla de olika upptänkliga situationer som lärare kan möta i rollen som offentliga tjänstemän. Detta blev särskilt tydligt i försöken att konstruera lämpliga praxissituationer och handlingsstrategier. Vid några tillfällen valdes praxissituationer bort eftersom det inte gick att formulera rimliga handlingsstrategier som motsvarande alla fyra förhållningssätten. Det har i varierande utsträckning gått att formulera bra praxissituationer som aktualiserar samtliga fyra förhållningssätt. Den aktuella praxissituationen är måhända helt enkelt inte lämpad för att locka fram ett marknadsorienterat beteende bland lärare.

En annan möjlig och sannolikt mer rimlig förklaring är att indikatorn inte är ett bra mått på det marknadsorienterade förhållningssättet. Det innebär att

praxissituationen i sig kan locka fram ett marknadsorienterat beteende men att själva indikatorn egentligen inte är lämpad för att mäta ett dylikt förhållningssätt. Att detta är en mer skälig tolkning grundas på att det i just denna situation är rimligt att utgå ifrån att det finns utrymme för marknadsorienterade resonemang som handlar om att göra en ”snällare” bedömning än vad som är rimligt med utgångspunkt i betygskriterierna för att inte uppröra ”kunderna”.

Det finns enligt tabell 5.3 ytterligare två indikatorer som inte laddar signifikant på de dimensioner som de förväntas korrelera med. Dessa indikatorer syftar till att i följande praxissituation mäta den byråkratiska respektive professionella dimensionen:

- Antag att du blir tillfrågad av din rektor om att delta i skolans marknadsföringsarbete. Rektor vill att du tillsammans med en grupp andra lärare ska besöka några årskurs nio-elever under fyra kvällar.

Den byråkratiska handlingsstrategin i den aktuella situationen lyder: ”Jag påpekar att det inte någonstans i de nationella styrdokumenterna skrivs att lärare ska arbeta med marknadsföring och att jag därför inte kan tänka mig att marknadsföra skolan” (F8c). Den professionella handlingsstrategin lyder: ”Jag påpekar att jag är lärare och expert på att undervisa och att jag därför inte kan tänka mig att marknadsföra skolan” (F8a). Den mest rimliga förklaringen till att den byråkratiska och professionella handlingsstrategin visar sig sakna ett samband med de underliggande dimensioner som de avser att mäta är att praxissituation F8 inte aktualiserar den byråkratiska eller den professionella dimensionen. Det vill säga situationen i sig öppnar inte upp för något byråkratiskt eller professionellt beteende. Motivet för denna förklaring är att en närmare granskning av de två handlingsstrategierna, särskilt den byråkratiska, avslöjar att indikatorerna är tämligen långsökta.

Tre av de totalt 24 indikatorerna laddar inte på de underliggande dimensioner som de antas mäta. Men de icke signifikanta resultaten undergräver inte den övergripande slutsatsen, faktoranalysen av beteendeindikatorerna ger ett relativt robust stöd för tesen att lärares beteende i rollen som offentliga tjänstemän både styrs av ett byråkratiskt, professionellt, marknadsorienterat och brukarorienterat förhållningssätt. Som tidigare kommenterats, man kan av detta inte dra slutsatsen att de fyra förhållningssätten är betydelsefulla när det gäller att forma lärares beteende i egenskap av offentliga tjänstemän. Vi kommer nu att gå vidare och undersöka hur lärarna har besvarat de enskilda beteendeindikatorerna.

Är förhållningssätten betydelsefulla för lärares beteende?

Hur säger sig lärarna hantera praxissituationerna och vilka förhållningssätt framträder i lärarnas hantering? I tabell 5.4 redovisas deskriptiv statistik för beteendeindikatorerna. Vi är särskilt intresserade av de indikatorer som faktoranalysen tidigare har avslöjat som särskilt centrala för respektive förhållningssätt. I enlighet med tidigare tillvägagångssätt lyfts därför de indikatorer fram som uppvisar en signifikant ($p < 0,05$) positiv korrelation med sin underliggande dimension samt faktorladdning om minst 0,25. Icke signifikanta indikatorer bör bortses ifrån här (F8c, F8a och F6a).

Tabell 5.4 Indikatorer på lärares beteenden i rollen som offentliga tjänstemän. Deskriptiv statistik och balansmått.

	M	(Sd)	N	Balans
Den byråkratiska dimensionen				
Jag lägger upp undervisningen så att innehållet överensstämmer med målen i kursplanen (F4d)	6,26	1,05	658	+91
Jag går igenom kursplanerna för kursen. Därefter beslutar jag om det är lämpligt att ändra min undervisning enligt elevernas förslag (F9d)	5,15	1,83	649	+50
Jag underkänner eleven eftersom det skulle strida mot styrdokumentet att ge ett godkänt betyg om inte eleven har visat ett godkänt resultat på alla delar av kursen (F6b)	4,00	2,31	642	+1
Jag talar om för eleverna att de måste närvara eftersom läroplanen slår fast att skolan ska främja förståelse för andra människor (F5a)	5,22	1,93	647	+51
Jag gör klart för föräldern att jag inte kan diskutera elevens situation i skolan eftersom jag enligt skolans styrdokument är förbjuden att göra så (F7b)	4,37	2,30	649	+13
Jag påpekar att det inte någonstans i de nationella styrdokumenterna skrivs att lärare ska arbeta med marknadsföring och att jag därför inte kan tänka mig att marknadsföra skolan (F8c)	1,82	1,44	655	-80
Den professionella dimensionen				
Jag diskuterar betyget med mina kollegor eftersom de möjligen har erfarenhet av liknande situationer och beslutar därefter vilket betyg eleven ska få (F6d)	4,83	2,00	641	+37
Jag använder mina kunskaper i ämnet och mina tidigare erfarenheter för att utvärdera elevernas förslag. Därefter beslutar jag om det är lämpligt att ändra min undervisning (F9b)	5,16	1,72	653	+55
Jag talar om för eleverna att de bör närvara eftersom jag anser att det är en viktig del av deras utbildning (F5c)	5,98	1,52	651	+78
Jag lägger upp kursen på det sätt som jag anser ger bäst förutsättningar för elevernas lärande (F4b)	5,89	1,22	656	+84
Jag beskriver elevens situation i skolan för vårdnadshavaren i omsorg om elevens utbildning och framtid (F7c)	3,11	2,14	644	-34
Jag påpekar att jag är lärare och expert på att undervisa och att jag därför inte kan tänka mig att marknadsföra skolan (F8a)	1,91	1,50	657	-77

KAPITEL 5

forts. tabell 5.4				
Den marknadsorienterade dimensionen				
Jag överväger om förslaget överensstämmer med skolans profil. Därefter beslutar jag om det är lämpligt att ändra min undervisning (F9c)	3,34	1,93	646	-26
Jag lägger upp kursen i linje med det koncept skolan står för (F4c)	4,60	1,65	652	+33
Jag hänvisar till min rektor eftersom det är bättre att rektor beslutar om vad som ska meddelas vårdnadshavaren (F7d)	2,78	2,02	651	-44
Jag påpekar att marknadsföring är viktigt för om vi inte visar upp oss riskerar vi att inte få tillräckligt med elever. Därför kan jag tänka mig att marknadsföra skolan (F8b)	5,53	1,72	659	+64
Jag låter eleverna själva bestämma om de vill närvara, eftersom eleverna bör ha möjlighet att själva få välja vad som ska ingå i deras utbildning (F5b)	2,16	1,59	643	-72
Jag godkänner eleven eftersom det inte hade sett bra ut att underkänna en elev som haft frånvaro på grund av en svårt sjuk vårdnadshavare (F6a)	1,84	1,33	645	-83
Den brukarorienterade dimensionen				
Jag påpekar att marknadsföring av skolan bör drivas av eleverna och lärarna tillsammans. Jag kan tänka mig att marknadsföra skolan om gymnasieeleverna vill att jag deltar i detta arbete (F8d)	4,64	2,01	656	+32
Jag diskuterar betyget med eleven eftersom jag vill låta eleven komma till tals och gemensamt försöker vi komma överens om ett rimligt betyg på kursen (F6c)	4,59	2,26	639	+24
Jag tar upp frågan till diskussion i klassrummet eftersom det är viktigt att alla elever får komma till tals. Tillsammans kommer vi sedan överens om hur vi ska göra vid besöket (F5d)	4,33	2,17	644	+16
Jag väntar med att lägga fast kursens innehåll tills jag träffar eleverna och låter dem vara med och besluta om hur kursen ska läggas upp (F4a)	4,66	1,94	658	+28
Jag diskuterar förslaget med de övriga eleverna i kursen. Om de stöder förslaget ändrar jag min undervisning (F9a)	5,59	1,53	654	+71
Jag försöker få till ett möte med både eleven och vårdnadshavaren, där vi tillsammans kan diskutera elevens situation i skolan (F7a)	5,68	1,80	653	+67

Kommentar: Skala: 1=inte alls sannolikt – 7 = mycket sannolikt.

Källa: Lärarenkäten

Som framgår av tabell 5.4 förekommer det positiva balansmått för centrala indikatorer på alla fyra förhållningssätten. I synnerhet framstår det byråkratiska och brukarorienterade förhållningssättet som framträdande med genomgående positiva balansmått för sina indikatorer (F8c är inte signifikant och därför undantagen). Även de centrala indikatorerna på det professionella förhållningssättet har positiva balansmått. Minst betydelsefullt förefaller det marknadsorienterade förhållningssättet att vara. Av de fyra indikatorer som särskilt väl fångar den marknadsorienterade dimensionen har två positiva och två negativa balansmått.

Om man tittar närmare på hur de olika förhållningssätten kommer ut i tabell 5.4 kan man konstatera att lärarnas sätt att förhålla sig till handlingsalternativen säger en hel del intressanta ting om hur lärare utövar sitt offentliga

tjänstemannaskap. Låt oss börja med det byråkratiska förhållningssättet. Ett byråkratiskt sätt att agera, det vill säga med utgångspunkt i skolans styrdokument, framstår som betydelsefullt för lärares agerande i rollen som offentliga tjänstemän. En stor majoritet av lärarna uppger exempelvis att de sannolikt skulle beakta styrdokumentet när det gäller kursplanering i så motto att de skulle lägga upp sin kurs i linje med de nationella kursplanerna för den aktuella kursen (F4d). Vad detta konkret betyder i termer av politisk styrning beror naturligtvis på kursplanernas utformning. En del kursplaner lämnar stort utrymme för lärare att avgöra innehåll och arbetssätt medan andra kursplaner är mer detaljerade. Att lärarna uppger att de använder styrdokumentet behöver således inte betyda att deras arbete i skolan kännetecknas av att de dagligen läser styrdokumentet.

Det professionella förhållningssättet förefaller vara mer betydelsefullt för lärares beteenden jämfört med lärares attityder i rollen som offentliga tjänstemän. Minns att vi tidigare sett att flera balansmått för indikatorer som mäter professionella attityder är negativa (se tabell 5.2). Detta gäller särskilt attitydindikatorer som handlar om att man som lärare vänder sig till aktörer utanför den egna skolan för att få vägledning i myndighetsutövning. Denna skillnad mellan attityd- och beteendeindikatorer hänger sannolikt ihop med att handlingsalternativen i praxissituationerna, jämfört med attitydfrågorna, är mer inriktade mot dialog i den egna skolan snarare än dialog med externa aktörer.

Det professionella förhållningssättet innebär som bekant att lärare bland annat fattar beslut på basis av vetenskaplig kunskap i sitt arbete i rollen som offentliga tjänstemän. Det kan här vara värt att stanna upp och fundera kring detta i relation till utformningen av de indikatorer som ingår i analysen. Som framgår av tabell 5.4, och tidigare även av tabell 5.2, handlar flera av indikatorerna på det professionella förhållningssättet om att lärare i enlighet med den professionella modellen fattar beslut på grundval av den kunskap och erfarenhet som lärarna besitter själva och tillsammans med sina kollegor. Notera samtidigt att inga indikatorer uttryckligen handlar om att fatta beslut på grundval av vetenskaplig kunskap. Men är det sannolikt att den kunskap som indikatorerna efterfrågar och lärarna förhåller sig till i enkäten är specifikt vetenskaplig?

Det bör först understrykas att det visade sig vara problematiskt att formulera bra indikatorer som fångar lärares benägenhet att använda just vetenskaplig kunskap i utövandet av sitt offentliga tjänstemannaskap. Det finns idag inga upparbetade och allmänt vedertagna strukturer för spridning av forskningsresultat till lärare som indikatorerna kan knyta an till. Det har under senare år förts en medial debatt kring att skolor använder sig av anti-mobbingsprogram som inte utsatts för vetenskaplig prövning.

Det förefaller samtidigt rimligt att utgå ifrån att när indikatorerna refererar till lärarkårens kunskap och erfarenhet vilar detta vetande i hög grad på vetenskaplig grund. Lärarutbildningen sker inom ramen för universitet och högskolor och är sannolikt en viktig källa till lärares kunskaper i fråga om både teorier kring lärande och kunskaper i de ämnen som läraren undervisar. Vidareutbildning av lärare, till exempel det så kallade lärarlyftet, sker i samarbete med akademien. Publikationer och konferenser riktade till lärare tillhandhållna av Skolverket (och tidigare även Myndigheten för skolutveckling) vilar i hög grad på vetenskaplig grund. Kjellgren visar också att lärare i viss utsträckning, men särskilt rektorer, använder sig av publikationer från Skolverket för att hantera dilemman i rollen som offentliga tjänstemän (Kjellgren 2007, s. 136).

Vi återvänder nu till tabell 5.5 och utfallet för det marknadsorienterade förhållningssättet. Det marknadsorienterade förhållningssättet framstår, som redan nämnts, som det minst betydelsefulla i de givna praxissituationerna. Det är intressant att se vilka av de marknadsorienterade handlingsalternativen som lärarna avvisar och vilka de håller för sannolikt att de skulle använda. Av tabell 5.4 framgår att en majoritet av lärarna i studien (balansmätt + 33) uppger att de skulle använda skolans profil för att planera kursens undervisning (F9c) men däremot uppger en minoritet (balansmätt -26) att de skulle använda skolans koncept när det gäller att ta ställning till några elevers förslag att få lägga till ett visst ämnesinnehåll i en kurs (F4c).

Det är inte särskilt troligt att denna skillnad i första hand beror på att olika begrepp används – det vill säga ”profil” respektive ”koncept”. En rimligare tolkning är att det marknadsorienterade förhållningssättet i första hand träder fram i de mer långsiktiga strategiska besluten och huvudsakligen inte i de mer klassrumsnära besluten. Detta kan förklara varför en majoritet (balansmätt + 64) uppger att de är villiga att delta i skolans marknadsföringsarbete (F8b). Detta framstår som ett i första hand strategiskt beslut mer kopplat till skolans övergripande och långsiktiga arbete än till klassrumsarbetet. Detta kan sannolikt förklara varför en klar minoritet (balansmätt -44) uppger att de skulle hänvisa en förfrågan att få ut information om en myndig elev från en förälder till rektor (F7d). Detta är ett i första hand klassrumsnära beslut.

Det är slående att det brukarorienterade förhållningssättet, som härleds till den förhållandevis nyligen införda brukarmodellen, förefaller vara så pass betydelsefullt för lärarnas agerande i rollen som offentliga tjänstemän. Det finns intressanta exempel på hur det brukarorienterade förhållningssättet inverkar på lärares myndighetsutövande. En av praxissituationerna handlar om att betygssätta en elev där bristande betygsunderlag föreligger (F6). Orsaken till det bristande betygsunderlaget är frånvaro på grund av att elevens

mamma varit svårt sjuk. En majoritet (balansmätt +24) uppger att det vore sannolikt att de skulle hantera situationen genom att diskutera betyget med eleven och ”gemensamt försöka komma överens om ett rimligt betygs på kursen” (F6c). Att låta medborgarna vara med och påverka myndighetsutövningen på ett så konkret sätt är knappast förenligt med den byråkratiska och professionella modellen.

I de sex praxissituationerna instämmer lärarna i handlingsalternativ kopplade till samtliga fyra förhållningssätt. Detta indikerar att såväl det byråkratiska, professionella, marknadsorienterade som brukarorienterade förhållningssättet i viss mån är betydelsefulla då lärare agerar i rollen som offentliga tjänstemän. Det marknadsorienterade förhållningssättet förefaller samtidigt, relativt de andra, vara något mindre framträdande. Detta speglar möjligen att marknadslogiken möter större motstånd än de andra förhållningssätten bland lärare (se kapitel 6). Men det är också viktigt att poängtera att praxissituationernas utformning påverkar hur lärare värderar sannolikheten att använda de handlingsstrategier som ges i enkäten.

Andra praxissituationer hade sannolikt renderat en delvis annan bild. Tabell 5.4 visar således enbart hur lärarna skulle agera utifrån de givna handlingsalternativen i de givna situationerna. Man ska därför vara försiktig när man drar slutsatser om förhållningssättens generella utbredning bland lärarna i studien på basis av tabell 5.4. Samtidigt täcker praxissituationernas in flera centrala aspekter av lärares myndighetsutövning. Lärarnas sätt att förhålla sig till beteendeindikatorerna tyder ändå på att alla fyra dimensioner är av betydelse för lärares agerande i rollen som offentliga tjänstemän.

* * *

Resultaten som presenterats hittills i detta kapitel pekar mot att organiseringen av skolan, som både bygger på en byråkratisk och professionell modell samt på en marknads- och brukarmodell, påverkar hur lärare tänker och agerar i rollen som offentliga tjänstemän. Analysen visar också att samtliga fyra förhållningssätt framstår som betydelsefulla när det gäller att forma både lärares attityder och beteenden i rollen som offentliga tjänstemän. Sammantaget bekräftar resultatet således förväntningarna på sambandet mellan skolans organisering och lärares myndighetsutövning som härletts ur den nyinstitutionella teorin. Vi kan dock utgå ifrån att det inte enbart är lärares förhållningssätt i rollen som offentliga tjänstemän som styr hur lärarna agerar i de konkreta praxissituationerna. Delstudien tar slutligen analysen ytterligare ett steg genom att undersöka hur praxissituationernas utformning – det vill säga mätmetoderna – inverkar på lärarnas värdering av beteendeindikatorerna.

En yrkesgemensam föreställningsram

Med hjälp av MTMM-tekniken är det möjligt att under kontroll för de fyra underliggande dimensionerna i lärares beteende i rollen som offentliga tjänstemän undersöka sambandet mellan beteendeindikatorerna och praxissituationerna. I tabell 5.5 rapporteras estimat från samma MTMM-modell som presenterades i tabell 5.3 men denna gång rapporteras istället korrelationen mellan de 24 beteendeindikatorerna och de sex praxissituationerna. Faktorkladdningarna i tabell 5.5 ger således besked om hur utformningen av praxissituationerna påverkar lärarnas benägenhet att använda de olika handlingsstrategierna när variansen i de underliggande dimensionerna hålls konstant. Signifikanta samband mellan praxissituationen och dess indikatorer betyder att praxissituationen påverkar lärarnas val av handlingsstrategi. Med detta menas att förekomsten av signifikanta samband visar att det bland lärarna – på en aggregerad nivå – finns mönster i hanteringen av praxissituationerna som är beroende av i vilken utsträckning lärarna omfattar de fyra förhållningssätten.

Tabell. 5.5 Beteendeindikatorernas korrelation med de sex praxissituationerna. (standardiserade regressionskoefficienter)

	Faktor- kladdning
Praxissituation F4: "...inom kort ska starta en kurs i ett av de ämnen du undervisar i..."	
Jag lägger upp kursen i linje med det koncept skolan står för (F4c)	0,61***
Jag lägger upp undervisningen så att innehållet överensstämmer med målen i kursplanen (F4d)	0,41***
Jag lägger upp kursen på det sätt som jag anser ger bäst förutsättningar för elevernas lärande (F4b)	0,27***
Jag väntar med att lägga fast kursens innehåll tills jag träffar eleverna och låter dem vara med och besluta om hur kursen ska läggas upp (F4a)	-0,10
Praxissituation F5: "...ett antal elever opponerar sig mot besöket och säger att de vägrar att komma..."	
Jag talar om för eleverna att de måste närvara eftersom läroplanen slår fast att skolan ska främja förståelse för andra människor (F5c)	0,51***
Jag tar upp frågan till diskussion i klassrummet eftersom det är viktigt att alla elever får komma till tals. Tillsammans kommer vi sedan överens om hur vi ska göra vid besöket (F5b)	-0,37***
Jag talar om för eleverna att de bör närvara eftersom jag anser att det är en viktig del av deras utbildning (F5a)	0,28***
Jag låter eleverna själva bestämma om de vill närvara, eftersom eleverna bör ha möjlighet att själva få välja vad som ska ingå i deras utbildning (F5d)	-0,46***

ORGANISERINGEN ETABLERAR FYRA FÖRHÅLLNINGSSÄTT

forts. tabell 5.5.	
Praxissituation F6: "...frånvaron beror på att elevens mamma varit svårt sjuk..."	
Jag underkänner eleven eftersom det skulle strida mot styrdokumentet att ge ett godkänt betyg om inte eleven har visat ett godkänt resultat på alla delar av kursen (F6a)	0,51***
Jag diskuterar betyget med mina kollegor eftersom de möjligen har erfarenhet av liknande situationer och beslutar därefter vilket betyg eleven ska få (F6b)	0,44***
Jag godkänner eleven eftersom det inte hade sett bra ut att underkänna en elev som haft frånvaro på grund av en svårt sjuk vårdnadshavare (F6c)	0,42***
Jag diskuterar betyget med eleven eftersom jag vill låta eleven komma till tals och gemensamt försöker vi komma överens om ett rimligt betyg på kursen (F6d)	-0,40***
Praxissituation F7: "...nu ringer en av elevens vårdnadshavare..."	
Jag gör klart för föräldern att jag inte kan diskutera elevens situation i skolan eftersom jag enligt skolans styrdokument är förbjuden att göra så (F7c)	0,99***
Jag beskriver elevens situation i skolan för vårdnadshavaren i omsorg om elevens utbildning och framtid (F7d)	-0,64***
Jag försöker få till ett möte med både eleven och vårdnadshavaren, där vi tillsammans kan diskutera elevens situation i skolan (F7b)	-0,20***
Jag hänvisar till min rektor eftersom det är bättre att rektor beslutar om vad som ska meddelas vårdnadshavaren (F7a)	0,05
Praxissituation F8: "...du blir tillfrågad av din rektor om att delta i skolans marknadsföringsarbete..."	
Jag påpekar att jag är lärare och expert på att undervisa och att jag därför inte kan tänka mig att marknadsföra skolan (F8b)	0,92***
Jag påpekar att det inte någonstans i de nationella styrdokumentet skrivs att lärare ska arbeta med marknadsföring och att jag därför inte kan tänka mig att marknadsföra skolan (F8d)	0,76***
Jag påpekar att marknadsföring är viktigt för om vi inte visar upp oss riskerar vi att inte få tillräckligt med elever. Därför kan jag tänka mig att marknadsföra skolan (F8c).	-0,55***
Jag påpekar att marknadsföringen av skolan bör drivas av eleverna och lärarna tillsammans. Jag kan tänka mig att marknadsföra skolan om gymnasieeleverna vill att jag deltar i detta arbete (F8a)	-0,11**
Praxissituation F9: "...en grupp elever är särskilt intresserade av ett visst ämnesområde..."	
Jag använder mina kunskaper i ämnet och mina tidigare erfarenheter för att utvärdera elevernas förslag. Därefter beslutar jag om det är lämpligt att ändra min undervisning (F9c)	0,42*
Jag går igenom kursplanerna för kursen. Därefter beslutar jag om det är lämpligt att ändra min undervisning enligt elevernas förslag (F9b)	0,41*
Jag överväger om förslaget överensstämmer med skolans profil. Därefter beslutar jag om det är lämpligt att ändra min undervisning (F9a)	0,38*
Jag diskuterar förslaget med de övriga eleverna i kursen. Om de stöder förslaget ändrar jag min undervisning (F9d)	-0,16*

Kommentar: * p < 0,05, ** p < 0,01 *** p < 0,001.

Modellen är beräknad i AMOS 17.

Källa: Lärarenkäten

Som framgår av tabell 5.5 föreligger signifikanta ($p < 0,05$) samband mellan nära nog samtliga praxissituationer och beteendeindikatorerna. Detta betyder det också finns mönster i lärarnas sätt att hantera situationerna som hänger samman med praxissituationernas innehåll. Det framgår av tabellen att sambanden går i olika riktning för de olika indikatorerna. Detta är precis vad man kan förvänta sig. Det innebär att praxissituationerna lockar till användandet av vissa handlingsstrategier men motverkar samtidigt användandet av andra.

Vi undersöker innebörden av detta med hjälp av praxissituation F7 som lyder på följande sätt:

- Antag att en elev som du är mentor för har skolkat från flera lektioner den senaste månaden. Eleven har nyligen fyllt 18 år. Nu ringer en av elevens vårdnadshavare som du har stort förtroende för, och undrar hur det går i skolan.

Tabell 5.5 visar att korrelationen mellan praxissituation F7 och det byråkratiska handlingsalternativet (F7c) är signifikant positivt under kontroll för de underliggande dimensionerna i lärares beteende i rollen som offentliga tjänstemän. Detta betyder att själva praxissituationen befrämjar valet av en byråkratisk hantering oavsett hur byråkratiska, professionella, marknadsorienterade eller brukarorienterade lärarna på ett generellt plan är när det gäller deras agerande i rollen som offentliga tjänstemän. Det finns alltså ett mönster i så motto att lärarna tenderar att i högre grad använda den byråkratiska handlingsstrategin i detta fall, oavsett i vilken grad de omfattar de fyra förhållningssätten. Samtidigt kan man konstatera att korrelationen mellan den aktuella praxissituationen och det professionella handlingsalternativet (F7d) är signifikant men negativ. Det innebär att praxissituationen, på samma gång som den gynnar användandet av det byråkratiska handlingsalternativet, motverkar situationen användandet av det professionella handlingsalternativet.

Resultaten i tabell 5.5 blir särskilt intressanta då de jämförs med resultaten i tabell 5.3. Låt oss återvända till praxissituationen med den myndiga eleven som skolkat och föräldern som nu undrar hur det går i skolan (F7). I tabell 5.3 framgick att det i denna praxissituation, i enlighet med vad man kan förvänta sig, föreligger ett positivt samband mellan den underliggande byråkratidimensionen och den byråkratiska handlingsstrategin (F7c). Samma tabell visar att det också föreligger ett positivt samband mellan den underliggande professionella dimensionen och det professionella handlingsalternativet (F7d). Det vill säga ju mer byråkratiska och professionella lärarna är i rollen som offentliga tjänstemän desto mer benägna är de att välja en byråkratisk respektive professionell hantering av den aktuella praxissituationen.

Men tabell 5.5 visar också att själva situationen i sig, oavsett hur byråkratisk och professionell man är som lärare, lockar till att använda ett byråkratiskt agerande och således avslå föräldrarnas önskan att delge information med hänvisning till styrdokumentet. Samtidigt motverkar situationen användandet av ett professionellt agerande och därmed delge information med omsorg om eleven som motiv. Detta illustrerar att lärares beteende i rollen som offentliga

tjänstemän både styrs av deras förhållningssätt i rollen som offentliga tjänstemän och påverkas av den situation som de möter.

Att lärares agerande i rollen som offentliga tjänstemän både påverkas av bakomliggande dimensioner i lärares offentliga tjänstemannaskap och av de situationer som lärarna möter är ett viktigt resultat. Hur bör detta tolkas? Vad som formar förhållningssätten finns det som bekant en tydlig idé om här: Givet det nyinstitutionella ramverk som används i avhandlingen är den rimliga tolkningen att förhållningssätten formas genom att skolans övergripande organisering implicerar vissa regel- och normsystem. Frågan är hur man då ska förklara att det finns mönster i lärarnas hantering av praxissituationerna som hänger samman med praxissituationernas innehåll men som är oberoende av de underliggande dimensionerna.

Att situationerna påverkar i vilken utsträckning lärarna använder sig av de olika handlingsstrategierna speglar förekomsten av gemensamma föreställningar bland lärarna. Dessa föreställningar kan inte kopplas till skolans organisering utan är en del av en kollektiv föreställningsram om hur lärararbetet bör bedrivas. Denna gemensamma föreställningsram kan sannolikt utvecklas på flera olika sätt, exempelvis under lärarutbildningen eller genom fackpress. Den gemensamma föreställningsram är rimligtvis en bidragande orsak till att lärare uppfattas som politiskt svårstyrda eftersom den konkurrerar om inflytande med de organisatoriskt påbudna förhållningssätten. Analyserna här visar dock att lärare inte enbart styrs av dylika föreställningar. För att förstå hur lärare agerar i rollen som offentliga tjänstemän behöver man både ta hänsyn till vilka föreställningar lärarkåren har kring de situationer som lärare möter i sin myndighetsutövning men också fundera kring vilka förhållningssätt organiseringen av skolan ger upphov till.

Delstudiens resultat i sammandrag och perspektiv

Det är dags att återvända till kapitlets övergripande syfte och sätta in de huvudsakliga resultaten från den första delstudien i ett vidare sammanhang. Avsikten med kapitlet är att undersöka om den övergripande organiseringen av gymnasieskolan påverkar lärares myndighetsutövande. Analysen prövar detta antagande genom att med hjälp av konfirmatorisk faktoranalys studera om det förekommer underliggande dimensioner i lärares attityder och beteenden i rollen som offentliga tjänstemän som hänger samman med skolans organisering. Givet skolans organisering förväntas lärare anta fyra olika förhållningssätt i rollen som offentliga tjänstemän. Delstudiens huvudsakliga resultat kan sammanfattas i följande punkter:

- Lärares offentliga tjänstemannaskap påverkas av en underliggande byråkratisk, professionell, marknadsorienterad och brukarorienterad dimension. Mönstret är det samma i både lärares attityder och beteenden i rollen som offentliga tjänstemän.
- Alla fyra förhållningssätten är ungefär lika framträdande både när det gäller lärares attityder och beteenden i rollen som offentliga tjänstemän. Men det marknadsorienterade förhållningssättet sticker ut genom att vara något mindre betydelsefull i fråga om just beteenden i rollen som offentliga tjänstemän.
- Lärares sätt att hantera de situationer som lärarna möter i rollen som offentliga tjänstemän styrs inte enbart av de fyra förhållningssätten. Delstudien visar att yrkesgemensamma föreställningar om hur specifika situationer ska hanteras också påverkar lärares hanteringar.

Delstudiens resultat bekräftar resultatet från andra studier på den aktuella datamängden men också studier baserad på andra data. I en tidigare publicerad artikel (Fredriksson 2009) har jag med hjälp av explorativ faktoranalys undersökt den underliggande dimensionaliteten hos ett antal av de attitydindikatorer som analyserats här, närmare bestämt indikatorerna som följer på fråga 3 i enkäten (se appendix B). I linje med resultatet i detta kapitel visade den explorativa faktoranalysen fyra distinkta förhållningssätt: även med en explorativ ansats identifieras alltså en byråkratisk, professionell, marknadsorienterad och brukarorienterad dimension i lärarnas attityder som motsvarar skolans organisering.

I en tidigare fallstudie av Sjögren (2007) framträder ett mönster som liknar det som framträder här. Genom samtalsintervjuer med grundskollärare studerar Sjögren hur lärare hanterar värdekonflikter kopplade till debatten mellan kreationism och darwinism. Sjögren identifierar tre huvudsakliga strategier som han kallar vetenskapsstrategi, individualisering och regeltolkning. Innehållet i dessa tre strategier påminner om det professionella, brukarorienterade och byråkratiska förhållningssättet. Men till skillnad från Sjögren identifierar denna delstudie även ett marknadsorienterat förhållningssätt. Att Sjögren inte finner en motsvarighet till det marknadsorienterade förhållningssättet kan bero på att han studerar grundskolan där marknadsanpassningen som tidigare nämnts ännu inte gått lika långt.

Organiseringsstyrningens potential

Delstudien påvisar en i vissa fall intressant dynamik mellan de teoretiskt utvecklade förhållningssätten och de empiriskt identifierade dimensionerna. I den empiriskt identifierade byråkratiska dimensionen framstår särskilt styr-dokumentläsning som en särskilt viktigt och i den empiriskt identifierade professionella dimensionen framstår den kollegiala dialogen som en särskilt central del. Delstudien påvisar också att olika sidor av förhållningssätten är betydelsefulla i varierande grad. När det gäller det professionella förhållningssättet antyder resultatet att samtalen med lärare på den egna skolan är en mer betydelsefull aspekt av det professionella förhållningssättet än den kollegiala dialogen med lärare på andra skolor. På motsvarande sätt tyder resultatet på att det marknadsorienterade förhållningssättet är mer betydelsefullt i långsiktiga och strategiska beslut än i kortsiktiga och klassrumsnära beslut.

Att en underliggande byråkratisk, professionell, marknadsorienterad respektive brukarorienterad dimension kunnat identifieras empiriskt bland lärarna i studien tolkas som ett stöd för det nyinstitutionella antagandet att den övergripande organiseringen av skolan – genom att implicera vissa regel- och normsystem – inverkar på lärares sätt att tänka och handla i egenskap av offentliga tjänstemän. En central slutsats från kapitlet är att gymnasieskolans övergripande organisering påverkar gymnasielärares myndighetsutövning genom att föreskriva fyra olika förhållningssätt. Resultatet visar också att det inte enbart är dessa förhållningssätt som styr lärarnas myndighetsutövning. Delstudien pekar också på att det finns mönster i lärarnas sätt att agera i en viss situation som inte hänger samman med skolans organisering och i vilken utsträckning lärarna antar de fyra förhållningssätten utan istället är avhängiga yrkesgemensamma föreställningar bland lärare om hur man bör utöva sitt offentliga tjänstemannaskap.

Kapitlets resultat är intressant i relation till hur man inom utbildningsvetenskapen traditionellt brukar se på relationen mellan den politiska styrningen av skolan och lärares myndighetsutövning. I kontrast till tidigare studier som dragit slutsatsen att lärare är ostyrbara pekar resultaten på att politiken kan styra lärare genom att med hjälp av organiseringsstyrning etablera vissa regel- och normsystem som inverkar på lärares sätt att tänka och agera i klassrummet. Snarare än att belägga att skolan är en ”löst kopplad” organisation – och att skolans övergripande organisering därmed enbart har mycket lite att göra med den konkreta klassrumspraktiken – tyder resultatet i den första delstudien på att organiseringen av skolan har betydelse för hur lärare resonerar och agerar i sin myndighetsutövning.

Att delstudien urskiljer ett byråkratiskt och professionellt förhållningssätt var väntat. Skolans organisering har sedan länge präglats av den byråkratiska

och professionella modellen. Men att även ett marknadsorienterat och brukarorienterat förhållningssätt klart identifierats tyder på att de nya förväntningar som 1990-talets utbildningspolitiska systemskifte medfört har inverkat på lärares myndighetsutövning. Det är viktigt att framhålla att avhandlingen inte har möjlighet att formellt, det vill säga i statistisk mening, pröva huruvida det marknadsorienterade och brukarorienterade förhållningssättet existerade före 1990-talets utbildningspolitiska systemskifte. För en sådan analys hade en annan design varit nödvändig. Avhandlingen kommer dock längre fram visa att det är troligt att införandet av marknads- och brukarmodellen förändrat lärares myndighetsutövning. Den andra delstudien visar nämligen att de intervjuade lärarna tydligt ger uttryck för att de – successivt – mött nya förväntningar som ett resultat av införandet av marknads- och brukarmodellen. I kapitel 6 framgår hur de intervjuade lärarna anpassar sig, men också utövar ett motstånd mot dessa nya förväntningar som skolans omorganisering för med sig.

En viktig fråga är: hur representativt kan vi anta att resultatet är för gymnasielärare i allmänhet? Går det att generalisera resultaten även till de gymnasielärare som inte ingått i studien? Givet att urvalet inte är slumpmässigt är det inte möjligt att i statistisk mening tala om en generaliserbarhet som sträcker sig utanför de lärare som ingått i studien. Man kan emellertid på teoretiska grunder resonera kring generaliserbarheten. Att delstudien lyckats identifiera de fyra förhållningssätten bland lärarna i studien betyder att de förekommer bland lärare. Frågan är då om det finns skäl att tro att lärarna som ingår i studien är särskilt speciella i några avseenden som gör att det är mindre sannolikt att de fyra förhållningssätten ska kunna identifieras bland andra lärare. Eftersom lärarna i studien är hämtade från fyra olika kontexter i fråga om marknadsorganisering finns en viss spridning bland respondenterna. Det faktum att de fyra teoretiskt identifierade förhållningssätten så pass väl lyckas fånga variationen i både attityd- och beteendeindikatorerna bland lärarna i studien gör det sannolikt att dessa fyra förhållningssätt även finns att identifiera bland andra gymnasielärare.

Det granskningsanpassade förhållningssättet?

Det är viktigt att understryka att intresset i delstudien är inriktat mot de underliggande dimensioner i lärares offentliga tjänstemannaskap som kan kopplas till skolans organisering. Målet med studien är inte att ge en heltäckande bild av de upptänkliga förhållningssätt som gymnasielärare kan uppvisa i sin myndighetsutövning. Givet att skolans organisering ser ut som den gör prä-

var analysen enbart förekomsten av en byråkratisk, professionell, marknadsorienterad respektive brukarorienterad dimension.

Men en viktig fråga är därför om det enbart är de fyra nämnda modellerna som präglar organiseringen av skolan. När det gäller 1990-talets utbildningspolitiska systemskifte är det i första hand relevant att tala om fyra olika logiker. Mot bakgrund av de senare årens utveckling finns det dock eventuellt skäl att utöka perspektivet. Särskilt under 2000-talet har det riktats större uppmärksamhet mot den ökade granskningen och kontrollen inom skolan. Detta tar sig uttryck i Skolinspektionens inrättande men också i de internationella resultatjämförelserna som Sverige deltar i (t.ex. PISA och TIMSS). Jarl och Rönnerberg (2010, s. 174) kopplar även det ökade intresset för evidensbaserade metoder till den ökade kontrollen av skolan och läraryrket.

Med stöd av Johansson (2006), som ser tydliga paralleller mellan rationaliteten i den byråkratiska modellen och det ökade intresset för tillsyn, betraktar avhandlingen den tilltagande granskningen och kontrollen inom skolan som ett uttryck för den byråkratiska modellen (se kapitel 1). Även andra tolkningar är dock möjliga. Sahlin-Andersson menar att det vuxit fram ett ”granskningssamhälle” vars reglering är kvalitativt annorlunda än den vi känner från den byråkratiska modellen:

Den är i hög grad transnationell snarare än nationell, den argumenteras för i termer av expertis snarare än demokrati, den utvecklas och sprids i nätverk snarare än i hierarkier och den är i liten grad kopplad till resurser, sanktioner och ansvar. Vidare är den i många stycken frivillig snarare än tvingande och det är vanligt att det är de som regleras som tydligast efterfrågat de nya reglerna (Sahlin-Andersson 2000, s. 2).

Genom att betona både följsamhet mot föreskrifter och expertstyre förefaller granskningslogiken blanda element från både den byråkratiska och den professionella logiken. Men i granskningssamhället utgår styrningen vare sig från staten eller från professionen, det är snarare transnationella organisationer (t.ex. OECD och EU men också revisionsbolag) som ”reglerar” genom att definiera standards samt utföra ranking och certifiering. Det finns också paralleller till marknadslogiken i så motto att granskningen syftar till att visa för kunderna vilka verksamheter som är framgångsrika.

All granskning och kontroll inom skolan är emellertid knappast ett uttryck för vad Sahlin-Andersson (2000) kallar granskningssamhälle. Man bör göra skillnad mellan olika granskningssatser för att kunna värdera om vi har att göra med en ny ”granskningslogik” i skolans organisering. Skolinspektionens insatser utgör en tämligen traditionell granskningsverksamhet som bör hänföras till den byråkratiska modellen. Men särskilt det inflytande som transnationella organisationer utövar är svår att inordna i vare sig den byråkratiska,

professionella, marknadsorienterade eller brukarorienterade modellen. Denna typ av transnationellt inflytande från exempelvis OECD, EU och internationella revisionsbyråer är enligt min bedömning – ännu – ganska begränsat på skolpolitikens realiseringsarena.

Om det nu etableras en granskningslogik i skolan i enlighet med Sahlin-Anderssons (2000) synsätt, har vi då på sikt också att förvänta oss framväxten av ett ”granskningsanpassat förhållningssätt” bland lärare i rollen som offentliga tjänstemän? Ja, sannolikt. Här kan det avslutningsvis vara intressant att fundera på framtiden för lärares offentliga tjänstemannaskap i en tid då granskningslogiken förefaller få större utrymme. Frågan är hur en lärare resonerar och agerar i sin myndighetsutövning utifrån en granskningslogik? Att använda evidensbaserade arbetsmetoder är sannolikt det överordnade yrkesidealet för den granskningsanpassade läraren.

Snarare än styrdokument eller professionell kunskap och etik utgörs de huvudsakliga beslutsgrunderna av strikta manualer för undervisningen utformade av särskilda lärandeexperter. Dessa experter har rimligtvis sin bas vid nationella, eller till och med internationella, institut som sammanställer resultat från effektstudier inom utbildningsområdet. Eleverna betraktas som kunder vars efterfrågan läraren ska tillgodose. Den granskningsanpassade lärarens beslut vinner legitimitet genom att de utgår från vad som kan betraktas som ”best practice”.

6

Handlingsutrymmet i klassrummet

Föregående kapitel visade att lärare antar fyra olika förhållningssätt i rollen som offentliga tjänstemän. Den övergripande organiseringen av gymnasieskolan förefaller ha betydelse för hur lärare resonerar och agerar i sin myndighetsutövning. Den statistiska analysen hjälper oss dock inte särskilt mycket när det gäller att förstå *på vilket sätt* organiseringen av gymnasieskolan inverkar på lärares offentliga tjänstemannaskap. Syftet med detta kapitel är att undersöka vad som händer i mötet mellan de regel- och normsystem som organiseringen stipulerar och gymnasielärarnas försök att skapa en meningsfull klassrumsverksamhet. Hur anpassar sig lärarna till rådande regel- och normsystem och hur utövar de eventuellt motstånd? På vilka sätt kommer de olika förhållningssätten till konkreta uttryck i lärares sätt att beskriva sitt offentliga tjänstemannaskap? Delstudien bygger på analyser av samtalsintervjuerna. Kapitlet ger en ganska utförlig och i flera avseenden uttrycksfull bild av hur åtta lärare beskriver sin myndighetsutövning i skärningspunkten mellan de komplexa förväntningar som skolans organisering ger upphov till.

I nästa avsnitt kommenteras tillvägagångssättet i analysen av samtalsintervjuerna. Därefter presenteras resultatet. Sista delen av kapitlet summerar analysen och diskuterar de huvudsakliga slutsatserna.

Analysen av intervjuerna

Analysen av samtalsintervjuerna innefattar två steg.⁴⁶ I det första steget sorterades intervjumaterialet med hjälp av de fyra teoretiskt definierade förhållningssätten (se kapitel 2). Redogörelser som visar hur lärarna exempelvis förhåller sig till det byråkratiska förhållningssättet har skiljts från redogörel-

⁴⁶ Kapitel 4 diskuterade intervjuernas funktion i studien, urvalet av respondenter och det praktiska genomförandet av intervjuerna.

ser som visar hur lärarna förhåller sig till de övriga tre förhållningssätten. Intervjumaterialet har således först delats upp i fyra olika teman. I intervjumaterialet har även resonemang som illustrerar hur lärarna förhåller sig till konflikter mellan förhållningssätten identifierats. Dessa har sorterats in i ett separat konflikttema. Därmed har materialet delats upp i totalt fem olika teman.

Avsikten med indelningen i teman är att strukturera analysen. Att sortera intervjumaterialet utifrån dessa kriterier var mindre problematiskt än väntat. Med utgångspunkt i de fyra förhållningssätten gick det, efter ett antal genomläsningar, att sortera merparten av intervjumaterialet i ett av de fem temana. Notera att syftet med analysen inte är att hitta ytterligare förhållningssätt bland lärarna.

I det andra steget identifierades kategorier i lärarnas resonemang inom varje tema. Kategorierna var alltså inte givna på förhand utan identifierades genom en induktiv analysprocess. De identifierade kategorierna länkar till förhållningssätten på olika sätt. Kategorierna kan utgöra konkreta uttryck för anpassning till förhållningssätten. Men kategorierna kan också bestå av uttryck för motstånd eller avståndstagande gentemot förhållningssätten. Kategorierna kan handla om hur lärarna själva förhåller sig till förhållningssätten men också om hur de uppfattar att andra lärare förhåller sig till förhållningssätten.

Kategorierna har identifierats genom att de transkriberade intervjuerna temavis lästs igenom upprepande gånger. Successivt framträdde ett mönster där olika kategorier av resonemang var urskiljbara. Att identifiera distinkta kategorier och vara säker på var gränserna går mellan olika sätt att resonera, är ingen trivial uppgift. Flera gånger korrigerades kategoriseringen. Analysen försvåras av att muntlig kommunikation, särskilt då den sker i form av ett samtal mellan människor, har en tämligen komplex struktur. Det egna resonemanget föder ofta nya tankar hos respondenten som respondenten vidhåller direkt till ett tidigare resonemang utan att markera att hon eller han byter spår tankemässigt. Respondenterna gav flera gånger uttryck för olika förhållningssätt samtidigt, ofta i samma mening. I detta avseende var det ett stöd att ha en välutvecklad teoretisk förförståelse kring vilka förhållningssätt man kan förvänta sig finna bland lärare i rollen som offentliga tjänstemän.

Avhandlingen skiljer mellan lärares attityder och beteenden i rollen som offentliga tjänstemän (se kapitel 2). Analysen av samtalsintervjuerna visade dock att det är problematiskt att upprätthålla en tydlig skillnad mellan attityder och beteenden i denna delstudie. Under intervjuerna flätades lärarnas beskrivningar av hur de agerar, och reflektionerna kring detta agerande, samman. Detta är emellertid inget avgörande problem eftersom delstudiens

ändamål i första hand är att förstå hur lärarna, i förhandlingen med sig själva och andra aktörer, hanterar de förväntningar som organiseringen stipulerar. Därmed är det den diskursiva nivån, det vill säga lärarnas sätt att resonera kring sitt offentliga tjänstemannaskap, som står i fokus för analysen i kapitlet.

Hur vet vi då att den kategorisering som analysen landar i är den rimligaste? Resultatet kan naturligtvis knappast betraktas som objektivt i den meningen att alla som kategoriserar intervjumaterialet kommer att dra samma slutsatser. Men eftersom en teoretisk förförståelse leder analysen torde en forskare med likartade utgångspunkter komma till en liknande kategorisering som den som presenteras här. Med andra teoretiska utgångspunkter tar man sannolikt fasta på delvis andra aspekter av materialet. För att göra det möjligt för läsaren att värdera rimligheten i analysen inkluderas flera direkta citat från intervjuerna i den fortsatta texten.

Den byråkratiska styrningens lösa tyglar

I analysen av samtalsintervjuerna framträder två olika sätt bland lärarna att förhålla sig till den byråkratiska modellens regel- och normsystem. Den första kategorin – benämnd ”Politikens förlängda arm” – påvisar ett resonemang bland lärarna, som handlar om vikten av att lyda skolans styrdokument, när det gäller avvägningar som man gör i egenskap av offentliga tjänstemän. Denna kategori visar hur byråkratiska attityder kommer till uttryck i lärarnas sätt att resonera. Men det blir också tydligt i intervjuerna, att skolans styrdokument är tämligen vaga och ibland konfliktfyllda. Detta ger lärarna en betydande handlingsfrihet i sin myndighetsutövning. Den andra kategorin – ”Otydlighet ger frihet” – beskriver hur de intervjuade lärarna ser möjligheter med den handlingsfrihet som lärarna besitter i relation till de politiska styrdokumenten. Denna handlingsfrihet använder lärarna aktivt för att åstadkomma en situationsanpassning utifrån de skiftade förutsättningar som finns i klassrummet.

Politikens förlängda arm

Enligt den byråkratiska modellen förväntas lärare i första hand att fatta sina beslut på basis av en neutral och formrationell tolkning av styrdokumenten. I intervjuerna framgår att lärarna omfattar byråkratiska normer detta avseende. Lärarna betonar vikten av att lyda skolans styrdokument. Vikten av lydnad gentemot styrdokumenten kopplar lärarna ihop med likvärdighet på ett sätt som ligger i linje med den byråkratiska modellen. Detta uttrycks på olika sätt. Men lärarnas redogörelser tyder på att de väntas resonera kring sitt offentliga tjänstemannaskap på ett byråkratiskt sätt. I det första citatet beskriver läraren

att han förväntas ”verkställa” och inte ”bråka med” styrdokumenterna eftersom detta riskerar att leda till att likvärdigheten går förlorad. I det andra citatet ger en annan lärare uttryck för att man bör ha styrdokumenterna i ”bakhuvudet” och därmed låta styrdokumenterna påverka i detta fall lärares betygsättning:

Där är det ju bara att rätta sig i ledet på något sätt. Jag kommer inte på något specifikt fall men det är ju det (styrdokumentet, förf. anm.) som jag ska verkställa. Man kan ju gilla eller ogilla vissa saker men det är ju det som förväntas att jag gör och det som krävs för att jag ska ha en likvärdig skola. Det är när jag börjar bråka om styrdokumenterna som vi på ett sätt missar likvärdigheten, tycker jag (friskoleanställd 1).

Alla på hela skolan behöver träffas mer för att diskutera hur vi sätter betyg och titta på vad vi har för styrdokument så att alla har det i bakhuvudet (kommunalt anställd 2).

Genom att normativt ta ställning för lydnad gentemot styrdokumenterna utgör citatet påtagliga uttryck för det byråkratiska förhållningssättet bland lärarna. Notera särskilt att lärarna säger att man som lärare ”förväntas” följa styrdokumenterna och ”behöver” träffas mer för att diskutera dem. Lärarna uttrycker på detta sätt vad som förväntas av dem utifrån den byråkratiska modellen. Det vittnar om att det finns normer i skolan som säger att man som lärare bör anta det byråkratiska förhållningssättet.

Det framkom också, under intervjuerna, att lärarna inte enbart anser att det är viktigt att man följer styrdokumenterna. De gav också flera exempel på hur de konkret använder styrdokumenterna i sin myndighetsutövning. Följande två exempel visar på detta:

Jag kollar vad som står i Skolverket (på Skolverkets hemsida, förf. anm.) och på andra ställen. Jag känner en stor trygghet i det men jag vet de som tycker att det bara är jobbigt och byråkratiskt. Jag tycker att det är skönt och tryggt att ha skollagen och jag har läst mycket i den från början (friskoleanställd 4).⁴⁷

Jag ger eleverna de betyg som jag anser att de är värda och bryr mig inte om hur de gör på andra skolor. De får betyg utifrån betygsriterierna, punkt slut (kommunalt anställd 3).

Men samtidigt som lärarna framhåller att styrdokumenterna är viktiga för deras myndighetsutövning – det vill säga sätter tyglar på lärarnas myndighetsutövning – är det också en framträdande uppfattning bland lärarna att styrdoku-

⁴⁷ Med tanke på skollagens innehåll, som i första hand behandlar statens, huvudmännens och skolornas övergripande relation och ansvar gentemot varandra, är det lite svårt att riktigt förstå vad läraren har för konkret nytta av att läsa skollagen i utövandet av sina myndighetsuppgifter. Möjligen avser hon läroplanen.

menten ger ett betydande handlingsutrymme. Denna handlingsfrihet framställs som en chans till kreativa lösningar och situationsanpassning men också som ett hot mot likvärdigheten i skolsystemet. Nästa avsnitt visar hur styrdokumentens vaghet både uppfattas som en möjlighet och ett problem av lärarna.

Otydlighet ger frihet

De intervjuade lärarna framhåller att de har en stor autonomi i förhållande till de politiska styrdokumenterna i utövandet av sina myndighetsuppgifter. Att skolans styrdokument är vaga och motstridiga har understrukits av flera tidigare studier (se t.ex. Sjögren 2007). Oprecisa styrdokument är, som tidigare framhållits, symptomatiskt för verksamheter där närbyråkrater arbetar (se kapitel 2). Att lärarna uttrycker att de har en stor handlingsfrihet i relation till styrdokumenterna är således inte särskilt överraskande. Under intervjuerna beskrev lärarna handlingsutrymmet som något positivt och frihetsskapande eftersom det ger möjligheter till situationsanpassning. Att placera in denna kategori under det byråkratiska förhållningssättet är inte självklart. Man kan också se handlingsutrymmet som ett uttryck för ett professionellt frirum inom ramen för styrdokumenterna. Anledningen till att kategorin placerades här är att resonemanget explicit tar utgångspunkt i lärarnas relation till styrdokumenterna. Nedanstående citat ger exempel på uppfattningen att de politiskt definierade styrdokumenterna ger möjligheter för lärare att anpassa arbetet både till sina elevers förutsättningar och egna professionella föreställningar om hur arbetet bäst bedrivs:

Man kan ju vara lite smart, för många av de här styrdokumenterna är lite luddigt formulerade och väldigt öppna. Det gör att du kan lägga upp många kurser utifrån elevernas erfarenheter och intressen, och lägga mer tyngd på det (friskoleanställd 3).

För mig som har jobbat så länge är det bara positivt att ha frihet. Jag skulle inte vilja att någon sade till mig exakt vilka romaner jag ska läsa. Min undervisning blir ju mycket bättre om jag som enskild lärare känner för det jag jobbar med. Det är a och o (kommunalt anställd 4).

Citaten visar hur den byråkratiska modellen och den professionella modellen kan kombineras i styrningen av närbyråkraters verksamheter. Politiken anger i enlighet med den byråkratiska modellen ramarna och inriktningen för lärares arbete men inom ramarna kan lärarna fatta en rad självständiga beslut. Frågan är hur stor precisionen ska vara i regelverket. De vaga och oprecisa styrdokumenterna och handlingsutrymmet som detta ger, framställs samtidigt som ett problem ur ett byråkratiskt perspektiv. Man skulle lite tillspetsat

kunna säga att lärarna trivs med att själva ha frihet och anser sig också fullt kapabla att hantera denna.

Men lärarna menar samtidigt att deras kollegor inte har samma förmåga. Här anlägger lärarna ett tydligt byråkratiskt perspektiv i sin kritik. Kollegornas handlingsutrymme framställs som problematiskt ur ett likvärdighetsperspektiv. Formrationalitet, det vill säga att lika fall bedöms lika, är centralt inom det byråkratiska förhållningssättet och anledningen till att byråkratiska beslut blir legitima. Följande citat ger ett exempel på en cementerad misstro mot kollegornas förmåga att upprätthålla formrationalitet när det gäller betyg och bedömning:

Nej, jag kan bara konstatera att likvärdigheten i svensk skola inte existerar. Alla ska ha samma möjligheter att uppnå sina mål. Jag hoppas att det är så. Men när det gäller bedömning av elevers resultat så råder ett fullständigt kaos i den svenska skolan. Det är bara en frisering av verkligheten. Visste folk hur det går till i den svenska skolan så skulle man... Men den här debatten förs ju aldrig, så folk har ju ingen aning om hur lite eleverna kan och på vilken oerhört låg nivå som verksamheten på vissa håll förs. Det man sysslar med är ren terapiverksamhet. Det är min bild av den svenska skolan. Den svenska skolan på gymnasienivå är generellt sett en skandal, om man tar i lite (kommunalt anställd 3).

Det finns en intressant spänning mellan de två här redovisade kategorierna av resonemang som länkar till det byråkratiska förhållningssättet. Kontrasten är tydlig mellan resonemanget om att man som lärare bör ”ställa in sig i ledet” å ena sidan och den närmast fullständiga frihet som lärarna beskriver att de har, å andra sidan. Möjligheterna att ställa in sig i ledet är avhängig en viss precision i styrdokument. Man kan konstatera att styrdokumentet inte uppfattas fungera styrande på lärares dagliga arbete. Lärare använder knappast styrdokumentet för alla de sekundsnabba beslut som de löpande fattar i klassrummet. I den mån styrdokumentet används som beslutsunderlag av lärarna är det på en mer övergripande nivå, exempelvis i valet av undervisningsstoff till en kurs. Den byråkratiska styrningen erbjuder lärare tämligen lösa tyglar.

En haltande professionell styrning

Tre olika kategorier som visar hur lärarna förhåller sig till den professionella organiseringen av skolan framträder i analysen. Genom den första kategorin, ”Kollegial myndighetsutövning”, beskriver lärarna hur de fattar beslut på basis av en dialog med sina kollegor. Den andra kategorin, ”En oantastlig expert”, illustrerar ett sätt att resonera som handlar om att lärarna i egenskap av experter bör ha en betydande autonomi, både i relation till politiker och till

brukare. Dessa två kategorier påvisar ett resonemang som kan hänföras till den professionella modellen. Den tredje kategorin ”Den oprofessionella professionen” är en motbild mot de två tidigare kategorierna genom att utmana den professionella styrningen av läraryrket. Kategorin illustrerar hur lärarna innehar ett väsentligt handlingsutrymme i relation till sina kollegor genom att de i hög grad själva väljer i vilken utsträckning de ska delta i en dialog med sina kollegor.

Kollegial myndighetsutövning

Enligt den professionella modellen förväntas läraren i första hand fatta sina beslut på basis av sin och sina kollegors samlade kunskap och erfarenhet. Hur beslut och rutiner successivt utvecklas i brytpunkten mellan den egna erfarenheten och kollegornas kunskap återkommer lärarna till på olika sätt under intervjuerna. Det handlar både om att man som lärare involverar sina arbetskamrater i beslutsfattandet, men det handlar också om att man engageras i dialog med lärare på andra skolor. Under intervjuerna beskriver lärarna hur de tillsammans med sina nära kollegor ingår i en professionell dialog där gemensamma beslut tar form. Dessa samtal kan vara av tämligen informell karaktär, genom ”pratet” ventilerar lärarna sina tankar kring arbetet och får därmed en kontinuerlig och direkt respons från sina kollegor. På följande sätt skildrar en lärare hur beslut växer fram på detta sätt:

I klassrummet handlar det om att man har rutin och erfarenhet. Man känner sig säkrare på hur man ska göra än när man var ny och färdigutbildad. Man kan hantera saker som dyker upp genom samtal med mina kollegor. Vi pratar väldigt mycket med varandra om pedagogik, om elever och om hur vi ska göra saker bättre och så vidare. Så man kommer till beslut genom att ha pratat med andra. Man får ventiler sina tankar (kommunalt anställd 2).

Samtalet med de nära kollegorna kan också vara av mer strukturerad natur där man träffas i formaliserade grupperingar, till exempel i lärarlag eller på konferenser. En sådan typ av mer systematiserat kollegialt samtal ger följande lärare uttryck för:

Om matematik som jag undervisar i så har vi ett ganska nära samarbete med mattelärarna här. Nu har vi dragit ner väldigt mycket på ämneskonferenserna men i och med att vi jobbat fram det här mattematerialet så har vi fått sitta först och stängas, okey vad är det centrala här, hur ska vi nå ut till eleverna, eleverna som har det problematiskt på nått sätt hur möter vi dom (friskoleanställd 1).

KAPITEL 6

Under intervjuerna beskriver lärarna att de i första hand deltar i ett kollegialt samtal med kollegorna på den egna skolan. Möjligheterna för lärarna att träffa lärare på andra skolor är begränsade eftersom en stor del av gymnasie-lärares arbetstid är vikt för klassrumsarbete. Kontaktytor mellan lärare förekommer dock. Dessa kan se olika ut, ibland är de arrangerade av kommunen. I nedanstående citat berättar en av lärarna hur hon träffar lärare från andra skolor inom kommunen som undervisar i samma ämne:

Jo, vi träffas åtminstone en eller två gånger om året för att diskutera ämnesfrågor och betygsättning. Det gör vi i augusti under en eftermiddag i planeringsveckan och då träffas alla engelsklärarna på de här tre skolorna (kommunalt anställd 4).

Kommunalt samarbete engagerar i första hand kommunalt anställda lärare. Men intervjuerna visade också att det inom koncernerna finns motsvarande möjligheter för lärare att tillsammans utveckla det pedagogiska arbetet. I linje med tidigare resonemang (i kapitel 3) pekar intervjuerna på att det finns strukturer även inom koncernerna som upprättar dialog mellan lärare. I kommande citat redogör en av lärarna för hur de träffas för att utbyta erfarenheter inom företaget. Notera hur det egna undervisningsmaterialet görs gemensamt i enlighet med den professionella modellen:

Vi har studiedagar där alla skolor är med och då träffar man lärare från de andra skolorna. Vi har sagt att man ska få ta del av varandras projekt så det blir ingens eget projekt utan skolans. Då får man hjälp av varandra, men projektens kvalitet varierar (friskoleanställd 3).

Under intervjuerna framkom det också att Internet erbjuder möjligheter för lärare att föra ett kollegialt samtal utan att träffas rent fysiskt. Detta menar lärarna är mycket värdefullt eftersom de då kan kommunicera när de har tid och inte behöver träffas på ett visst ställe vid en viss tidpunkt. Under senare år har flera kommuner försökt gynna en kollegial dialog mellan lärare genom att skapa portaler för lärare på Internet.⁴⁸ Flera friskolekoncerner har också webbaserade nätverk för kollegial dialog. På följande sätt berättar en lärare hur hon fortfarande kommunicerar med sina tidigare kurskamrater från lärarutbildningen via Internet:

Man har fått ett jättestort kontaktnät med dem man har läst ihop med. Alla som läste utbildningen är karaktärlärare och vi har ett webbnät där man kan gå in och diskutera vad

⁴⁸ Ett exempel på denna typ av Internetportaler finns i Malmö kommun vars portal har det i sammanhanget en smula olyckliga namnet PedNet.

som har hänt. Man kan till exempelvis höra om andra har varit med om samma sak och det ger en trygghet att få veta hur det fungerar även på andra skolor (friskoleanställd 4).

Ett kollektivt beslutsfattande är dock inte enbart ett stöd för den enskilde läraren i myndighetsutövningen. Det kollegiala samtalet kan även kringskära den enskilde lärarens autonomi att själv avgöra hur verksamheten ska bedrivas. Kollektivt baserade beslutsfattanden innebär att lärarens enskilda ståndpunkt ibland måste revideras i mötet med kollegornas ståndpunkter, vilket betyder att den enskilda läraren måste underkasta sig kårens normer. Detta kan uppfattas som den professionella logikens baksida av den enskilda läraren eftersom det kollegiala beslutsfattandet minskar lärarens individuella autonomi. Så här skildrade en av lärarna det kollegiala samtalet som ett ”givande och tagande” där varje lärare måste anpassa sig till en gemensam ordning, i detta fall beträffande arbetet i ämnesgruppen:

Ska man få det att fungera så måste ju kollektivet komma före individen. Ibland bestämer vi saker och ting inom ämnesgruppen. Man får försöka få dem som inte gillar det att acceptera det och att anpassa sig till det. Så det blir ett givande och tagande hela tiden (kommunanställd 3).

En oantastlig expert

Enligt den professionella modellen är läraren experten och eleven klienten. Lärares beslut i rollen som offentliga tjänstemän vinner legitimitet i kraft av att klienten får bästa möjliga hantering givet den kunskap och erfarenhet som läraren besitter. Det finns minst två implikationer av detta. Det innebär att lärarna i högre grad ser eleven som ”hela människor” och därmed tar hänsyn till elevernas behov, även då dessa ligger en bit utanför det ansvarsområde som de politiska styrdokumenterna stipulerar. Detta kan exempelvis uttryckas som i citatet nedan, där läraren menar att det inte räcker att vara en ämnesexpert. Som lärare måste man även förhålla sig till det faktum att eleverna ingår i ett specifikt socialt sammanhang:

Det ligger naturligtvis i den generella professionaliteten att vara en duktig lärare med ämneskunskaperna i botten. Det handlar också om att behandla eleverna med respekt, värdighet och värme, och att ta hand om den sociala biten, som blir allt viktigare (kommunanställd 3)

De intervjuade lärarna ger uttryck för att kunskapen om hur man hanterar de sociala aspekterna av läraryrket i hög grad är erfarenhetsbaserad. Det är svårt för lärarna att sätta ord på det erfarenhetsbaserade kunnandet men de återkommer till att det handlar om en förmåga att ”kunna känna av” förutsätt-

KAPITEL 6

ningarna i en klass och utgå ifrån dessa när man fattar beslut och utvecklar rutiner:

Om man känner av eleverna så kan man fatta olika beslut med grund i hur de är och hur det fungerar i en klass. Det är olika från situation till situation och från en klass till en annan. Det är väldigt olika och man får känna av klassen (friskoleanställd 2).

Det professionella synsättet innebär också att lärarna ser sig själva som experter och därmed uppfattar sig som bäst lämpade att fatta de avgörande besluten i skolpraktiken. Nedanstående citat ger exempel på hur två av lärarna förstår sig själva som experter och att det därav följer att lärare bör kunna vara självständiga i sitt yrkesutövande. Lärarna formulerar en vilja att vara "självgående" och lämnas "ifred" av skolledningen men också att föräldrarna ska "respektera" lärares expertkunskap. De kommunala politikernas inflytande över skolan bör vara begränsat eftersom de inte "begriper" hur skolan fungerar:

Vi vill vara ganska självgående (i relation till skolledningen, förf. anm.) och ha stort inflytande. Så länge vi gör det de hoppas att vi ska göra får vi vara ifred, tror jag (kommunanställd 1).

Föräldrarna får gärna komma med synpunkter men jag kommer inte med den typen av synpunkter till en bilmekaniker. Jag har en professionalitet som jag vill att föräldrarna respekterar. De får gärna ha synpunkter men det är jag som bestämmer och som har ansvaret. Och det är ju jag som är insatt (kommunanställd 3).

Kommunen ser jag bara som en grå massa. De begriper inte verksamheten. Jag har inte ett dugg förtroende för politikerna. De anger ramarna och det finns en viss beslutsgång som jag har respekt för. Men när det gäller kommunen och kommunens roll i skolan så vill jag bli så lite inblandad som möjligt. Ju mindre kommunen har att göra med skolan desto bättre. Av de politiker som sitter i gymnasienämnden är det ytterst få som begriper någonting som har med skolan att göra (kommunanställd 3).

Lärarnas sätt att resonera kring sig själva som experter tyder på den professionella modellens genomslag i skolan. Det gäller både sättet som lärarna menar att man bör arbeta på men också hur lärarna ser på sin egen position i skolan. Kategorin illustrerar också hur det professionella förhållningssättet när det omfattas av lärare kan utgöra ett hinder för andra aktörer att utöva inflytande på klassrumsbesluten. När lärarna får mer att säga till om i skolan betyder det naturligtvis att folkvalda politiker, men också elever (och föräld-

rar) i egenskap av brukare och kunder, får mindre inflytande. Om läraren uppfattar att hon eller han är den som är bäst skickad att fatta beslut i klassrumspraktiken blir såväl politiskt som medborgerligt inflytande ett intrång i den professionella autonomi.

En oprofessionell profession

De två föregående kategorierna illustrerar på olika sätt hur den professionella modellen genom att implicera ett visst regel- och normsystem ger upphov till ett professionellt förhållningssätt bland lärare. Men under intervjuerna gav lärarna också uttryck för att den professionella styrningen av läraryrket lämnar en rad kryphål och att lärare i själva verket har en betydande handlingsfrihet i relation till professionen. I den professionella modellen vilar yrkeskårens autonomi och legitimitet på ett *kollektivt* beslutsfattande. Professionalitet kan aldrig betyda att varje enskild lärare agerar utifrån vad han eller hon finner bäst. Ett professionellt förhållningssätt innebär att den enskilde läraren i viss grad ger upp sin individuella autonomi till förmån för kollegiala beslut på olika nivåer.

De intervjuade lärarna beskriver dock att det i stor utsträckning är upp till var och en att fatta beslut i rollen som offentliga tjänstemän. Att lärare agerar som de själva finner bäst och utifrån ”vad läraren själv tycker” framkommer i följande utdrag. Den citerade läraren pekar på att skolledningen ger lärarna en stor frihet samtidigt som denna frihet sällan ersätts med ett lärargemensamt beslutsfattande:

Man kan måla upp en väldigt relativistisk syn när det gäller det här eftersom det skiljer sig från lärare till lärare. Det finns en särskilt relativistisk syn på den här skolan och vi är inte speciellt hårt hållna här, av skolledningen. Man ska vara på skolan från åtta till fem, och saker och ting kontrolleras och följs upp. Men här är det mer frihet under ansvar. Det bottnar ju i att vi inte har enhetliga regler utan att det är upp till var och en att bestämma vilka regler som ska gälla. Jag försöker jobba för att vi i så många viktiga avseenden som möjligt ska ha en likvärdig syn och göra på samma sätt. Det är lättast både för oss och för eleverna, och då får vi likvärdigheten. Men nu är det inte så. Det är vad läraren själv tycker eller eventuellt vad man har kommit överens om inom ämnesgruppen (kommunalt anställd 3).

Under intervjuerna berättar lärarna om att det i stor utsträckning är upp till var och en att avgöra hur välintegrerad man väljer att vara i det kollegiala samtalet. Men meningarna går isär om huruvida handlingsfriheten i relation till kollegorna är av godo eller ondo. Medan somliga lärare ger uttryck för att kollegialiteten borde stärkas i lärares arbete är andra tydliga med att poäng-

KAPITEL 6

tera vikten av frivillighet i fråga om vilka kollegor man ska samarbeta med som lärare:

Det är klart att vi ska ha ämnessamverkan. Det är också ett honnörsord och det är viktigt för att eleverna ska uppleva en holistisk utbildning. Men det är det som är svårt att få till. Jag tror att de flesta håller med mig när jag säger att ämnessamverkan sker på basis av personkemi. Om jag hittar tillexempel en mattelärare eller teaterlärare som är lätt att tala med så blir det automatiskt något med den läraren. Så det är personkemin som får styra. Det är ju alltid svårt om skolledningen bestämmer vilka som ska göra något ihop. Man kanske aldrig har haft något gemensamt med den andra läraren. Då känns det lite påklistrat (kommunalt anställd 4).

Under intervjuerna framkommer alltså resonemang som indikerar att lärare har ett betydande handlingsutrymme i relation till sina kollegor. Här är det naturligtvis svårt att dra gränsen mellan vad som är ett individuellt beslut fattat på basis av en direkt eller indirekt kollegial dialog respektive vad som är ett individuellt beslut i meningen helt oavhängigt yrkeskårens kunskap och etik. Man kan åtminstone konstatera att lärarna själva ger uttryck för att de har en betydande autonomi i relation till sina kollegor.

När lärarna beskriver att de upplever autonomi i relation till sina kollegor finns en intressant parallell till det byråkratiska förhållningssättet. Minns att lärarna i enlighet med den byråkratiska logiken framhåller betydelsen av de politiska styrdokumenterna för deras beslutsfattande men samtidigt påpekar att styrdokumenterna ger en betydande handlingsfrihet.

På motsvarande sätt uttrycker lärarna att det kollegiala samtalet har stor betydelse för deras myndighetsutövning å ena sidan, samtidigt som de pekar på att lärare har en stor autonomi i relation till professionen, å andra sidan. På en intervjufråga som handlar om huruvida man behöver kompromissa med andra lärare om den kunskap som respondenten och hennes ämneskolleger besitter, beskriver läraren den närmast totala autonomi som hon upplever i klassrummet, både i relation till kollegor och styrdokument:

Jag känner mig faktiskt aldrig hindrad av något. Det skulle möjligtvis vara elevernas intressen som kan hindra mig i enstaka fall, men inget annat. Fast jag har fantastiska klasser så jag tycker att jag kan göra precis som jag vill. Jag känner aldrig att jag behöver kompromissa. Det är snarare så att jag skulle vilja ha mer tid med klasserna. Men det finns inget styrdokument som hindrar mig (kommunalt anställd 4).

Samtidigt som lärarna uppvisar ett sätt att resonera som kan hänföras till den professionella modellen finns det alltså ett tydligt ifrågasättande av den pro-

fessionella logiken i lärarnas skildringar. Här finns det en intressant spänning. Kategorin ”En oantastlig expert” visar hur lärarna i kraft av sin kunskap och erfarenhet ger sig själva en självklar och framträdande position i klassrummets beslutsfattande. Den professionella legitimiteten bygger emellertid på att lärare delar en gemensam kunskap och etik som utvecklas i dialog inom yrkeskåren. Utifrån intervjuerna finns det mycket som tyder på att lärare står isolerade ifrån varandra i detta avseende.

Att lärarna ger uttryck för att de har en betydande handlingsfrihet i relation till kollegorna kan alltså ses som ett uttryck för att den professionella styrningen av gymnasieläraryrket haltar. För att den professionella styrningen ska fungera krävs att det finns arenor för ett kollegialt beslutsfattande. Jacobsson och Sahlin-Andersson (1995) menar att sådana arenor, som tidigare fanns inom grundskolan i länsskolnämndernas försorg, försvann genom kommunaliseringen.⁴⁹ Vi har sett att lärare i viss grad själva kan etablera den här typen av arenor. Kategorin ”Kollegial myndighetsutövning” visar att lärare bland annat genom Internet på egen hand etablerar nätverk för kollegial dialog. Men detta förefaller vara en ganska labil struktur att förlita sig på om lärares myndighetsutövning ska kunna ske på professionella grunder. Den autonomi i relation till sina kollegor som de intervjuade lärarna ger uttryck för är inte förenlig med den professionella logiken.

Marknaden reser nya förväntningar

Eftersom skolan länge präglats av en byråkratisk och professionell styrning är det ingen överraskning att de intervjuade lärarna tydligt relaterar till det byråkratiska och professionella förhållningssättet. Marknadsmodellen har dock inte varit inbyggd i den politiska styrningen av gymnasieskolan under lika lång tid. Att undersöka hur lärarna förhåller sig till marknadsorganiseringens regel- och normsystem är därför särskilt intressant. Intervjuerna visar att organisatoriska förändringar som hänger samman med marknadsmodellen medför att nya förväntningar reses på lärares offentliga tjänstemannaskap. Lärarna beskriver, på olika sätt, hur de möter och förhandlar med de villkor som marknadsmodellens regel- och normsystem stipulerar.

I detta avsnitt presenteras tre kategorier av resonemang bland de intervjuade lärarna som relaterar till marknadsmodellen och det marknadsorienterade förhållningssättet. Det första temat heter ”Läraren som säljare”. Detta tema illustrerar hur lärarna anpassat sig till marknadsstyrningens förväntningar och omfattar ett marknadsorienterat förhållningssätt i synen på eleverna. Den

⁴⁹ Länsskolnämnderna var myndigheter som på uppdrag av Skolöverstyrelsens (SÖ) fördelade resurser inom grundskolan men också ansvarade för bland annat fortbildning (Jarl m.fl. 2007, s. 31).

andra kategorin – ”Läraren som underordnad” – illustrerar också anpassning till marknadsmodellen men pekar istället på förekomsten av ett marknadsbaserat sätt att resonera i synen på skolledningen. Det tredje temat är av delvis annan karaktär eftersom det visar hur lärarna ger mothugg mot marknadens förväntningar. Marknadsstyrningen ger upphov till spänningar mellan lärare. Somliga lärare menar att man måste anpassa sig till rådande marknadsituation medan andra lärare försöker spjärna emot marknadsorganiseringens krav. Kategorin benämns ”Striden om marknadens förväntningar”.

Läraren som säljare

Enligt marknadsmodellen förväntas läraren betrakta eleven som kund. Detta innebär att eleven både tillskrivs rätten och förmågan att göra aktiva val kring sin utbildning. Det innebär också att läraren ser eleven som en marknadsandel, viktig att attrahera för att skolan ska kunna överleva på utbildningsmarknaden. I relation till eleven ser sig läraren som en producent som ska anpassa sig till kundens efterfrågan. Under intervjuerna för lärarna resonemang som uttryckligt bär spår av det marknadsorienterade förhållningssättets kundorienterade elevsyn. Analysen visar att lärarna omfattar attityder som kan hänföras till marknadsmodellen. Följande citat demonstrerar hur en lärare reflekterar kring eleven som en kund på ett explicit sätt:

Vi ska leverera en utbildning som motsvarar dom önskemål och förväntningar som eleven har i sig. Beroende på vad dom vill göra efter skolan och sådana här saker. Det är liksom det som är, eleven är kunden här, den som köper en utbildning och då är det vi som ska anpassa oss efter den så gott som det går efter en individ, det tycker jag. Vad det än må vara (friskoleanställd 2).

Men under intervjuerna framkom det även mer implicita sätt att beskriva eleven som kund och därmed ge uttryck för ett marknadstänkande. I utdragen från intervjuerna som följer beskriver den först citerade läraren att skolan måste bli bättre på att motsvara elevernas efterfrågan på nya tekniker. Notera särskilt hur läraren motiverar den nya tekniken. Lärarens argument grundas inte i att dessa tekniker är givande ur pedagogisk synvinkel. Motiveringen bygger istället på att eleverna tycker att det är ”coolt” med Mp3-spelare och YouTube. Detta är en motivering som i första hand hör hemma i marknadslogiken. Den andra citerade läraren beskriver att det är skolan och lärarna som bör förklara för eleverna varför de ska välja just den skola som läraren arbetar på. Precis som på andra marknader framhåller läraren att det ligger på producenterna att tala om varför just den egna produkten är den bästa:

HANDLINGSUTRYMMET I KLASSRUMMET

Vi måste skärpa till oss med det (konkurrens, förf. anm.). Vi måste bli bättre på att använda film och IT i undervisningen i klassrummet. Eleverna tycker att det är coolt om man kan använda Mp3-spelare och YouTube med mera i klassrummet (kommunalt anställd 4).

Man kan inte göra som man gjorde för bara några år sedan då man förväntade sig att eleverna sökte och var intresserade utan nu finns det otroligt många skolor som erbjuder varianter av samprogrammet. Man måste konkurrera och visa mer vad vi har att erbjuda som är så bra att fler borde erbjuda. Vare sig vi vill eller inte så är vi tvungna att hänga med där (kommunanställd 2).

Citaten är tänkvärda eftersom de visar att marknadstänkande förekommer kopplat till det konkreta klassrumsarbetet. Detta kan jämföras med resultaten i den första delstudien som antyder att det marknadsorienterade förhållningssättet i första hand framträder i lärares strategiska beslut och inte i klassrumsarbetet (kapitel 5). Citaten är också tänkvärda eftersom de illustrerar länken mellan organisationsförändringarna och nya sätt att resonera och agera bland lärarna. Utdragen är hämtade från kommunalt anställda lärare som arbetat lång tid. Båda har därför kunnat följa de organisatoriska förändringarna i utbildningssystemet sedan 1980-talet. Det är därför särskilt intressant att notera att båda citaten tyder på att behovet av att se eleven som kund hänger samman med en förändring av de strukturella villkor som lärare arbetar under. ”Man kan inte göra som man gjorde för några år sedan” säger den sist citerade läraren med avseende på skolans förhållande till eleven.

Argumentationen tyder på att eleverna inte alltid varit, men blivit, kunder. Lärarnas sätt att resonera i citaten tyder på att införandet av marknadsmodellen etablerat en ny typ av regel- och normsystem i skolan som lärarna uppfattar att de måste anpassa sig till. Marknadsanpassningen av skolan mer eller mindre tvingar fram ett nytt sätt att tänka och agera hos lärarna. Marknadens tryck förefaller vara svårt att stå emot och som en reaktion på att lärarna möter förändrade organisatoriska förutsättningar marknadsanpassar lärarna sitt sätt att resonera om sin yrkespraktik.

Läraren som underordnad

Det är inte bara i synen på eleverna som ett marknadsorienterat synsätt framträder. Även i synen på rektor och skolledning förefaller lärarna ha anpassat sig till marknadsorganiseringens regel- och normsystem. Minns att det marknadsorienterade förhållningssättet implicerar att man som lärare i första hand rättar sig efter skolledningens krav och är lojal mot skolans profil. För en lärare som antar ett marknadsorienterat förhållningssätt utgör rektor snarast en chef som ska jämföras med VD i det privata näringslivet. Under intervju-

KAPITEL 6

erna framkom beskrivningar av lärarnas verksamheter som ligger i linje med marknadsmodellens sätt att organisera skolans och rektorns funktion. Detta uttrycks på lite olika sätt i citaten nedan. Medan den första läraren framhåller att skolledaren styr genom att ”ange tonen” beskriver den andra läraren hur det i sista hand är rektor som faktiskt fattar de avgörande besluten:

Skolledaren är den som på något sätt anger tonen. Det är från skolledaren och skolledningen som signalerna kommer om vad det är som gäller. Om skolledningen har en väldigt liberal syn i vissa avseenden så genomsyrar det all verksamhet så att den blir liberal. Det är från skolledningen och styrdokumentet som saker och ting utgår, och man försöker följa de direktiven. Vissa skiter fullständigt i vad skolledningen tycker och kör sitt eget race (kommunalt anställd 3).

Hon (rektor, förf. anm.) stöttar ju en i situationer. Man ställer en fråga och måste inte få ett rakt svar utan att man diskuterar sig fram till något som verkar rimligt. Men det är ändå hon som i slutändan fattar beslutet (friskoleanställd 3).

Samtidigt som det finns en uppfattning att lärare i enlighet med marknadsmodellen bör lyda skolledningen tillskrivs skolledningen också ett stort ansvar. Det är skolledningen som ska ta initiativet och gör så att lärarna jobbar mot samma mål. Detta är tänkvärt eftersom ett sådant synsätt delvis flyttar ansvaret för myndighetsutövningen från läraren till skolans ledning och avspeglar rektors starka position i marknadsmodellen. I nedanstående utdrag framhåller läraren att skolledningen bör ”diktera villkoren” i syfte att skolans personal ska dra åt samma håll, motivet är att skolans resultat därmed förbättras. Detta sätt att resonera bär tydliga spår av marknadsmodellen och är ett helt annat sätt att se på skolledningen jämfört med den byråkratiska eller professionella modellen:

För mig är det viktigt att vi försöker ha en likvärdig syn på saker när det gäller den här typen av problem, och att alla försöker jobba mot samma mål. Och då är det viktigt att skolledningen dikterar villkoren och att så många lärare som möjligt följer de riktlinjer som dras upp av skolledningen. Ju mer vi kan dra åt samma håll och ju mer vi kan ha ungefär samma värdenormer på olika sätt desto enklare blir allt och desto bättre resultat får vi (kommunalt anställd 3).

I intervjuerna ger lärarna också uttryck för den lojalitet gentemot skolan som organisation som följer av marknadsmodellen. Lojaliteten betyder då, i kontrast till både byråkratiska och professionella yrkesideal, att man som lärare ser det som sin roll att inte kritisera skolan och därmed skolledningen öppet.

Motivet för denna kritik kan hota skolans anseende. Betydelsen av att vara försiktig i sin kritik av den egna skolan formuleras på detta sätt av en av lärarna:

Jo, det (att kritisera skolan för andra, förf. anm.) kan jag göra även om det är klart att jag inte skulle göra det till vem som helst. Men till mina vänner och min familj kan jag göra det (friskoleanställd 2).

Lojalitet betyder också att läraren förstår behovet av att sprida positiv information om skolan och involveras i skolans marknadsföringsarbete. Vikten av att som lärare marknadsföra sin skola betonas bland annat så här:

Det är ju en konkurrens så man kan inte slå sig till ro utan man måste slå sig för bröstet och tala om hur duktig man är. Hur vi ska göra reklam för vårt program och hur vi ska gå ut med information om vad vi har att erbjuda och hur vi ska skriva om programmet på hemsidan och så vidare (kommunanställd 2).

Intern strid om marknadens förväntningar

Under intervjuerna framkommer olika synsätt när det gäller hur man som lärare bör förhålla sig till de nya förväntningar som marknadsanpassningen inneburit. Dels finns det en uppfattning att lärare bör eller måste anpassa sig till de spelregler som råder i den marknadsanpassade skolan och därmed anamma ett marknadsorienterat förhållningssätt. Dels finns det en uppfattning som innebär att man som lärare bör ta avstånd från ett marknadsorienterat förhållningssätt. En av lärarna, som arbetar på en kommunal skola och uttryckligen är en företrädare för anpassningsstrategin, beskriver denna konflikt genom att berätta hur lärarna är uppdelade i de som förstått respektive de som ännu inte har förstått vad marknadsanpassningen av skolan betyder för läraryrket:

Vi måste marknadsföra oss och se på gymnasieskolan på ett helt annat sätt för att inte tappa marknadsandelar, i form av elever, framför allt till friskolorna. Det finns ganska många lärare som inte riktigt fattar vidden av det här. De fattar inte att vi lever i en väldigt konkurrensutsatt tid för skolan, som man har jobbat för i hela sitt liv. De kan inte se helheten när det gäller det här, och att vi faktiskt måste satsa väldigt mycket. De tror att vi kan klara detta själva, men jag hävdar att vi inte kan det. Vi måste ha hjälp med marknadsföringen utifrån. Vi tror att vi vet men jag hävdar att vi inte gör det (kommunalt anställd 3).

I citatet ovan blir det återigen tydligt att marknadsanpassningen av skolan har inneburit en förändring av de förväntningar som omvärlden reser på lärare i

rollen som offentliga tjänstemän. Att förväntningarna förändrats blir tydligt i det att läraren efterlyser hjälp utifrån för att hantera de nya villkor som skolan står inför. Resonemanget bär tydliga spår av en anpassning de marknadsbaserade norm- och regelsystem som numera präglar skolan. På motsvarande sätt, det vill säga att vissa lärare och skolor har förstått medan andra sitter fast i ett förlegat sätt att tänka, resonerar en av de friskoleanställda lärarna och pekar på att de kommunala skolorna i hans kommun ligger efter när det gäller marknadsföring. Återigen framkommer att det råder ett tryck på lärare att anpassa sig till marknadsbaserade normer inom gymnasieskolan:

Men många av de kommunala skolorna har sig själva att skylla, just när det gäller marknadsföringen av sin skola och hur skolan ser ut. Skolan själv måste fundera lite. De har satt sig ner och är nöjda med det och väntar på att elever ska trilla in. Men nu när det börjar bli fler friskolor så måste de också börja göra något för att ta tillbaka elever (friskoleanställd 3).

Det finns också en annan uppfattning bland lärarna som handlar om att inte "acceptera" marknadens logik. Den hållningen innebär att man tvekar inför att anta ett marknadsorienterat förhållningssätt. Under intervjuerna tar avståndstagandet mot marknadens logik exempelvis följande ganska antagonistiska uttryck:

Vi har haft lite svårt att acceptera konkurrensen med friskolorna där man använder advertisering och man köper elever med löften om mobiltelefoner och datorer. Det har vi lite svårt att ta till oss och att ta efter framför allt. Vi ser lite ner på det. Vi tycker att den här skolan ska ha bra rykte och det ska man inte få för att man erbjuder materiella saker utan för att man ger bra undervisning. Det tror jag alla kan ställa upp på (kommunalt anställd 4).

Mellan uppfattningen att man som lärare bör anamma det marknadsorienterade förhållningssättet och avståndstagandet från det marknadsorienterade förhållningssättet går det att skönja en rad olika mellanpositioner. Det framkommer en viss obeslutsamhet om hur man ska se på marknadsanpassningen av skolan som handlar om att man kanske måste anpassa sig fastän man inte tycker att man borde. Här följer ett citat som på ett påtagligt sätt illustrerar ambivalens inför det marknadsorienterade förhållningssättet. Citatet antyder en process där lärare steg för steg ikläder sig det marknadsorienterade förhållningssättet:

Ja, det dröjde nog ganska länge innan jag accepterade att vi måste göra det (marknadsföra skolan, förf. anm.) Nu har jag väl mer eller mindre accepterat det och nu börjar vi röra oss mer utåt, vara mer utåtriktade. Men vi har väl valt att mest använda eleverna som marknadsförare och vi låter dem visa sig på styva linan ute på grundskolorna. Vi står inte själva och marknadsför oss, inte än i alla fall (kommunalt anställd 1).

Konflikten mellan anpassning och motstånd i lärarnas redogörelser är intressant. Den visar hur lärarna antar olika strategier i relation till de förväntningar som marknadsmodellen skapar. De institutionella förutsättningarna för lärares myndighetsutövning har förändrats vilket lärarna upplever som att de tvingas förändra sitt sätt att agera i rollen som offentliga tjänstemän. På detta reagerar lärare olika. Somliga anpassar sig, andra försöker utöva motstånd.

Närheten till brukarna

Genom 1990-talsreformerna infördes även brukarmodellen. Det brukarorienterade förhållningssättet innebär att lärarna bereder möjligheter för elever att utöva ett inflytande på beslut i skolan genom en i första hand kollektiv dialog. Men det handlar också om att lärarna bjuder in eleverna till personliga samtal och överläggningar kring olika beslut på ett sätt som gör att eleverna får sina röster hörda. Som framhållits tidigare är det svårt att dra en tydlig teoretisk gränslinje mellan det marknadsorienterade och det brukarorienterade förhållningssättet. Utgångspunkten i avhandlingen är att tyngdpunkten i det brukarorienterade förhållningssättet i första hand ligger på ett proaktivt och kollektivt brukarinflytande. Det handlar, för brukaren, om att kunna få göra sin röst hörd. Det sker i dialog mellan i första hand lärare och elever men kan också involvera föräldrar. Detta ska jämföras med marknadsmodellens kundinflytande som snarare handlar om ett reaktivt och individuellt baserat inflytande som tar utgångspunkten i möjligheten att välja eller välja bort skola.

Analysen identifierar enbart en distinkt kategori som relaterar till brukarmodellen. Kategorin – som fått namnet ”Den samverkande läraren” – ger exempel på hur lärarna uttrycker beslutsprocesser som tydligt ligger i linje med brukarmodellen. Att analysen enbart urskiljer en kategori som knyter an till det brukarorienterade förhållningssättet ska inte ses som ett uttryck för att det brukarorienterade förhållningssättet på något sätt är mindre betydelsefullt i sammanhanget. Det betyder enbart att bland de intervjuade lärarna var komplexiteten i resonemangen kring detta förhållningssätt något mindre jämfört med övriga förhållningssätt.

Den samverkande läraren

Under intervjuerna beskriver lärarna hur eleverna som kollektiv är med och påverkar undervisningens innehåll, hur undervisningen ska gå till och hur kunskaperna ska utvärderas. Nedanstående citat illustrerar hur lärarna ger uttryck för brukarsamverkan med eleverna kring de beslut som lärarna fattar i egenskap av offentliga tjänstemän:

Men man har ju en planering från första början när man går igenom läroplanen. Vi pratar om ungefär vad vi ska göra och hur de vill att vi ska uppfylla olika mål. De får komma med idéer. Under den första terminen körde man sitt eget race lite eftersom jag var ny och var tvungen att landa. Jag kunde inte låta eleverna planera hela kursen för då visste jag inte var vi skulle hamna. Man vill ju ha lite koll själv. Men under andra terminen har de varit med mycket mer och det är ju skönare för en själv. Man kan säga att de gör mitt planeringsjobb, i alla fall den första delen av planeringen. Sedan får ju jag göra detaljplaneringen och förbereda lektionerna. På det mesta som de vill vara med och påverka får de vara med och påverka (friskoleanställd 2).

Samtalen med lärarna tyder på att den typ av brukarsamverkan som den citerade läraren beskriver utgör ett nytt sätt att arbeta jämfört med hur lärare traditionellt sett hanterat elevinflytande i skolan. I nedanstående utdrag beskriver en annan lärare hur hon har förändrat sitt sätt att arbeta med eleverna jämfört med tidigare. Läraren har arbetat på samma skola under lång tid. Resonemanget signalerar en övergång från en relation med eleverna som i första hand hör hemma i den byråkratiska eller professionella modellen till ett mer brukarorienterat synsätt. Läraren beskriver därmed hur hon tagit intryck av de regel- och normsystem som introduktionen av brukarmodellen etablerat i skolan. Lärarens sätt att beskriva sitt arbete med eleverna bör göra oss uppmärksamma eftersom det återigen tyder på att introduktion av nya organisationsmodeller påverkar lärares förhållningssätt i rollen som offentliga tjänstemän:

Detta är en jättestor skillnad från mina första år som lärare för då var jag polis och nu är jag demokratisk ledare. När jag kom ut som lärare på åttiotalet så bestämde jag allt. Jag hade en kontrollfunktion. Därför är mitt jobb helt annorlunda nu. Nu gör jag allt tillsammans med eleverna. Vi röstar, diskuterar och utvärderar, och det känns jättebra. Jag behöver inte axla hundra procent av ansvaret, som jag hade som nybliven lärare. Då fungerade svensk skola på det sättet. Jag gav uppgiften, jag kontrollerade och jag betygsatte, men så är det inte längre (kommunalt anställd 4).

Lägg märket till vilka konsekvenser det har för elevens ansvar när läraren övergår från att anta ett byråkratiskt och professionellt förhållningssätt till att i högre grad arbeta utifrån brukarmodellen. Läraren beskriver hur ansvaret för undervisningen flyttas från att enbart vila på hennes axlar till att även falla på eleven. Har eleverna möjlighet att påverka besluten är det även elevernas ansvar att ta eventuella negativa konsekvenser för beslut som går fel.

Den brukarorienterade dialogen med eleverna sträcker sig även utanför den direkta klassrumsverksamheten. I dessa sammanhang kan brukardialogen utgöra en personligt orienterad praktik, snarare än ett kollektivt beslutsfattande i meningen att hela klassen är involverad. Gränsen mellan en samverkan mellan lärare och elever i frågor som rör undervisning å ena sidan och vad som är en kommunikation mellan lärare och elever om sådant som rör elevernas liv i vidare bemärkelse å andra sidan, förefaller då suddas ut. Nedanstående citat visar hur lärarna i enlighet med det brukarorienterade förhållningssättet upplöser den distinkta rågången mellan medborgaren och den offentliga förvaltningen:

På den här skolan kan man förvänta sig att bli bemött på ett schysst sätt av lärarna i många olika sammanhang. Vi är alltid tillgängliga och har inga låsta lärarutrymmen där de inte kommer åt oss. Vi har arbetsrum men de är i princip alltid öppna (kommunalt anställd 1).

I vårt arbetsrum sitter det sju stycken vilket är otroligt mycket folk och det springer elever där konstant. Det är ingen arbetsro men det är jätteroligt. Om de (eleverna, förf. anm.) har tråkigt på rasten så kommer de in och pratar lite. Jag tycker att det är en jättemysig skola (friskoleanställd 2).

Under intervjuerna framkommer det att lärarna i första hand ser eleverna som sina huvudsakliga brukare. I relationen till föräldrarna är det brukarorienterade förhållningssättet därmed inte lika framträdande. Genom att peka på att eleverna blir myndiga vid 18-års ålder tonar lärarna ner föräldrarnas roll. Intervjuerna visar också att lärarna ser eleven som den primära brukaren även före elevernas myndighetsålder inträder. Lärarna ger inga exempel på hur föräldrar är med och påverkar till exempel undervisningens innehåll och utvärderingsmetoder. När lärarna möter föräldrar handlar det i huvudsak om att ”informera” föräldrarna om hur det går för eleverna i skolan, inte att involvera dem i beslutsfattandet. Denna något distanserade och enkelriktade relation mellan lärare och föräldrar påminner mer om det byråkratiska och professionella förhållningssättet. Följande citat illustrerar detta sätt att resonera:

Så att på något sätt måste eleverna få bli vuxna också under gymnasiet, det är en minst lika viktig del. Men föräldrarna tycker jag till en början ska få höra om det går snett, höra om det går bra, få information helt enkelt så att dom vet. Och det är inte alltid som relationen elev - föräldrar funkar i informationsflödet hemma, utan då kan det vara skolans ansvar att bjuda in dom och tala om; så här funkar det” (friskoleanställd 1).

Denna ordning förefaller väletablerad och lärarna återkommer till att relationen med föräldrarna är relativt oproblematiske. Enligt lärarna propser föräldrarna inte på att lärarna ska vara mer brukarorienterade:

Jag tycker generellt sett att föräldrarna har förståelse för verksamheten i skolan, inte alla men ganska många. När man har kontakt med föräldrarna så sker det i en väldigt god anda och det är sällan det är några kontroverser då föräldrarna skyller på skolan. Där finns en växelverkan då man har förståelse för varandra (kommunalt anställd 3).

Angående det brukarorienterade förhållningssättet är det avslutningsvis intressant att notera att brukarmodellens förväntningar på lärares offentliga tjänstemannaskap inte möts av samma kritik som marknadsmodellens förväntningar bland de intervjuade lärarna. Det är exempelvis ingen lärare som hävdar att man ”ser ner på” kollegor som låter eleverna få vara med att påverka besluten i skolan genom dialog. Det brukarorienterade förhållningssättet förefaller vara lättare för lärare att anamma. Det verkar av någon anledning inte vara lika hotfullt som det marknadsorienterade förhållningssättet. Detta kan möjligen bero på att det brukarorienterade förhållningssättet uppfattas vara förenligt med det professionella förhållningssättet. Att föra dialog med eleverna i enlighet med brukarmodellen innebär att lärarnas uppfattningar, om inte blir de enda legitima, så åtminstone de tungt vägande.

Värdekonflikter mellan förhållningssätten

Vi har hittills sett hur lärarna förhåller sig till de regel- och normsystem som skolans organisering stipulerar. Givet att de fyra modeller som ligger till grund för skolans organisering delvis står i konflikt med varandra är det rimligt att vänta sig att lärarna upplever konflikter mellan förhållningssätten. Det bestående intrycket av intervjuerna är dock att lärarna inte upplever konflikter mellan de fyra förhållningssätten. Analysen identifierar dock två undantag där lärarnas sätt att resonera avslöjar värdekonflikter mellan förhållningssätten. Det handlar dels om en konflikt mellan det byråkratiska och professionella förhållningssättet, dels om en konflikt mellan det marknadsorienterade och professionella förhållningssättet. Den första konflikten, en smula tillspetsad kallad ”Regelverkets tyranni”, handlar i grunden om en kollision mellan

det byråkratiska förhållningssättets ideal att lyda styrdokumentet och det professionella förhållningssättets ideal att utgå från elevens bästa. Den andra konflikten, kallad ”Pengarna eller pedagogiken?”, handlar om vad som händer då nya förväntningar på att man som lärare ska agera som säljare tar tid, resurser och fokus ifrån det pedagogiska arbetet med eleverna.

Regelverkets tyranni

Som tidigare framkommit uppfattar lärarna att de har en stor handlingsfrihet i relation till skolans styrdokument. Denna frihet kommer sig av att styrdokumentet generellt sett är relativt vaga och konfliktfyllda. Men ibland är styrdokumentet precisa om vad man som lärare får göra och inte göra i rollen som offentlig tjänsteman. Ett exempel på detta ser vi i kontakten med föräldrarna efter eleverna uppnått myndig ålder. När eleverna fyllt 18 år är det eleven som själv är ansvarig för relationen med skolan, utöver de uppgifter som är offentliga handlingar (t.ex. betyg) ska läraren vara försiktig med att yppa information till föräldrarna utan elevens medgivande. Under intervjuerna framkom att lärarna ansåg att de precisa reglerna i detta avseende hindrar lärarna från att agera på ett sätt som de uppfattar gagnar omsorgen om eleverna. Detta bör därför i första hand ses som en värdekonflikt mellan den byråkratiska och professionella styrningen av skolan. I nedanstående citat illustreras konflikten:

Jag har haft problem med årskurs tre, då de är myndiga. Föräldrarna har ringt och frågat hur det går och att de betar sig fruktansvärt hemma. Och då är det jättesvårt. I detta fallet var det en pappa som har ringt och varit helt knäckt över sin sons vanor. Jag kan ju sitta och lyssna men kan inte säga exakt hur det går för sin son. Det får jag inte och det vet ju han om också. Då är jag hård och säger att de måste hitta någon typ av hjälp. För skolan kan ju inte hjälpa till med det som händer hemma (friskoleanställd 3).

Även om läraren utifrån ett professionellt förhållningssätt finner det rimligt att bistå den oroliga föräldern uppfattar läraren att detta inte är förenligt med regelverket. Att konflikten uppfattas som problematisk antyds av att läraren säger att ”det är jättesvårt”. Beslutet motiveras med hjälp av regelverket vilket betyder att läraren tar ställning för en byråkratisk hantering av situationen.

Men samtidigt som regelverket ibland kan ställa läraren inför situationer som hon eller han uppfattar som problematiska ur ett professionellt perspektiv kan det formella regelverket samtidigt legitimera lärarens beslut att inte ta sig an elevens situation i vissa avseenden. Lipsky (1980) framhåller att relationen mellan närbyråkraten och brukaren präglas av att brukaren kräver att hanteras som en hel individ men att närbyråkraten inte har resurser att åstad-

komma detta. För att hantera brukarnas krav använder närbyråkraten olika avvärjningsstrategier som i grunden handlar om att försöka reducera människor till ”fall”.

Ett sätt att göra detta, som ligger i linje med det byråkratiska förhållningssättet, är att hänvisa till vad som är den offentliga tjänstemannens skyldighet utifrån regelverket snarare än att fundera på vad som ligger i det professionella ansvaret. Under intervjuerna återkommer lärarna till att man bör skilja mellan skolans respektive elevens (och föräldrarnas) förpliktelser. Genom att betona att elever (och föräldrar) har skyldigheter gentemot skolan ger lärarna uttryck för en syn på eleven som ligger nära det byråkratiska förhållningssättet. Det innebär samtidigt att de begränsar sitt professionella ansvar för elevernas situation. Detta sätt att resonera kommer till uttryck i följande två utdrag:

Under min första termin så hade inte eleverna fyllt arton så då hade jag bra kontakt med föräldrarna men inte annars. Det är en hårfin gräns. Vi kan ju inte veta om de sover hemma eller ha full koll på dem konstant när det gäller privata och personliga saker. Händelser som inte sker under skoltid har inte skolan ansvar för (friskoleanställd 2).

Ofta är föräldrarna okunniga om vad skolans uppgift är. Man får istället förklara för föräldrarna vad skolan kan och vad skolan gör. De har ofta missuppfattat det och säger att det är skolans uppgift (friskoleanställd 3).

Pengarna eller pedagogiken?

Utifrån det professionella förhållningssättet är elevens lärande den centrala utgångspunkten för arbetet i skolan. Den professionella logiken innebär att lärarens tid men också skolans resurser så långt som möjligt läggs på att bistå eleverna i denna process. Men marknadsmodellens intåg i gymnasieskolan har inneburit att nya förväntningar har rests på gymnasieläraryrket som står i konflikt med det professionella förhållningssättet. Det handlar bland annat om att man som gymnasielärare förväntas vara med och marknadsföra skolan på exempelvis skolmässor och vid skolbesök i grundskolor. Det handlar också om att lärarna förväntas ingå i marknadsföringsgrupper på den egna skolan. Att vara en synlig aktör på skolmarknaden tar delar av skolans resurser i anspråk, både vad gäller lärares tid men också i fråga om budgetutrymme.

Under intervjuerna uttryckte sig lärarna på ett sätt som visar att de förväntningar som marknadsorganiseringen för med sig kan hamna i konflikt med professionella föreställningar. Det kan gälla hur skolans resurser disponeras men också vad lärarna lägger sin arbetstid på. Det rör sig då inte i första

hand om beslut kopplade till det dagliga arbetet i klassrummet utan beslut av mer övergripande och långsiktig karaktär. Här finns alltså en tydlig parallell till resultatet i den första delstudien som bland annat visar att det marknadsorienterade förhållningssättet är särskilt framträdande i just strategiska, snarare än i klassrumsnära beslut. Marknadsmodellen förefaller göra att lärare i större utsträckning tar ansvar för de mer övergripande och långsiktiga besluten, för vilka lärare knappast är ansvariga för i en skola som präglas av den byråkratiska och professionella modellen.

Konflikten mellan marknadsmodellen och den professionella modellen kan exempelvis aktualiseras, som i det första citatet nedan, när läraren upplever att skolledningen prioriterar kostnader som kan locka nya elever framför utgifter till elever som är i behov av särskilt stöd, som redan går på skolan. I det andra citatet nedan framkommer konflikten mellan det professionella och marknadsorienterade förhållningssättet då läraren ifrågasätter om hon ska behöva sköta informationen till högstadieskolor:

Då lägger man (skolledningen, förf. anm.) hellre resurserna på marknadsföring och flashig reklam som syns utåt. När det handlar om att det är ett vinstdrivande företag och inte bara en utbildningsplats så blir det nog lätt så. Man kan känna att det inte finns någon speciallärare eller specialhjälp för de svaga eleverna utan det är den undervisningen som är på lektionerna och så har vi stugorna. Jag kan känna att det är lite väl lite hjälp för dem som behöver det (friskoleanställd 4).

När det gäller hur vi jobbar så har vi informationskvällar här på skolan för årskurs nio-elever som ska börja här. Då sköter man som lärare informationen under några kvällar och man åker runt till några högstadieskolor. Man undrar om man verkligen ska behöva göra detta samtidigt som man är lärare och på samma gång vet man att om vi inte gör det så får vi inga elever. Det är lite hårt draget men ändå. Så det blir mycket tid till det som är runtomkring och som egentligen inte rör undervisningen (kommunalt anställd 2)

Organisering och autonomi

Det är dags att blicka tillbaka på de huvudsakliga resultaten i kapitlet. Det övergripande syftet med kapitlet är att granska hur gymnasieskolans organisering påverkar lärares myndighetsutövande, det vill säga att undersöka mekanismerna mellan de regel- och normsystem som råder inom skolan och lärares förhållningssätt i rollen som offentliga tjänstemän. De huvudsakliga resultaten kan sammanfattas i följande punkter:

- Det finns en komplexitet i hur det byråkratiska professionella, marknadsorienterade och brukarorienterade förhållningssätten spelar ut i praktiken. Lärare ger, på flera olika sätt, uttryck för att de omfattar de fyra förhållningssätten men ger också uttryck för sammansatta ”motbilder” av förhållningssätten. De versioner av förhållningssätten som framträder i delstudien skiljer sig därmed i viss mån ifrån både de teoretiskt frammejslade förhållningssätten (se kapitel 2) men förhållningssätten som identifierades genom faktoranalysen (se kapitel 5).
- Samtalsintervjuerna bekräftar att organiseringen av skolan ger upphov till fyra olika förhållningssätt, vilket kan ses som ett belägg för att lärare är styrbara genom skolans organisering. Men delstudien visar i första hand att lärare har en betydande handlingsfrihet i sin myndighetsutövning.
- Lärarnas sätt att beskriva det marknadsorienterade och brukarorienterade förhållningssättet, som ett nytt sätt att arbeta, tyder på att marknadsmodellen och brukarmodellens intåg i läraryrket delvis förändrat lärares attityder och beteenden i rollen som offentliga tjänstemän i enlighet mot dessa modeller. Det marknadsorienterade och brukarorienterade förhållningssättet har tagit plats i lärares offentliga tjänstemannaskap, utan att det byråkratiska och professionella förhållningssättet helt försvunnit.
- Att de fyra modeller som skolans organisering vilar på bygger på motstående logiker ger i viss mån upphov till konflikter för lärare i rollen som offentliga tjänstemän. De intervjuade lärarna ger exempel på två typer av konflikter mellan förhållningssätten. Men det bestående intrycket av intervjuerna är att lärarna inte upplever sitt offentliga tjänstemannaskap som konfliktfyllt.

De huvudsakliga resultaten bygger på de kategorier i lärarnas skildringar av sitt offentliga tjänstemannskap som delstudien identifierar. I figur 6.1 sammanfattas dessa kategorier och den avgörande essensen av dem.

Figur 6.1 Resultatet från analysen av samtalsintervjuerna.

Tema	Inneboende kategorier	Kategoriernas kärna
Den byråkratiska styrningens lösa tyglar	Politikernas förlängda arm	Styrdokumentet bör stå i centrum för lärares myndighetsutövning. Motivet är likvärdighet (formrationalitet).
	Otydlighet ger frihet	Styrdokumentet är oprecisa och motsägelsefulla. Detta kan utnyttjas för att skapa situationsanpassning i klassrummet.
En haltande professionell styrning	Kollegial myndighetsutövning	Lärare kommer till beslut genom att samtala med andra. Den kollegiala dialogen antar olika mer eller mindre formella skepnader.
	En oantastlig expert	Läraren är expert på lärande och bör därför få fatta besluten i klassrummet tämligen opåverkad av politiker och brukare.
	En oprofessionell profession	Kollegialiteten bland lärare är tämligen svag. Det är i hög grad upp till var och en att själva avgöra i vilken utsträckning man ska underkasta sig ett kollegialt baserat beslutsfattande.
Marknaden reser nya förväntningar	Läraren som säljare	Eleven är kund och har både rätt till och förmåga att fatta informerade beslut. Lärare bör anpassa sig till elevernas efterfrågan i klassrumsarbetet.
	Läraren som underordnad	Rektor är VD och ska styra lärares arbete i skolan. Man bör vara lojal mot den egna organisationen.
	Striden om marknadens förväntningar	Marknadsorganiseringen skapar konflikter mellan lärare i skärningspunkten mellan anpassning och motstånd gentemot marknadens krav.
Närheten till brukaren	Den samverkande läraren	Eleven är brukare och inkluderas i klassrummets centrala beslutsprocesser men läraren är också tillgänglig för elever utanför undervisningssituationerna.
Värdekonflikter mellan förhållningssätten	Regelverkets tyranni	Regelverket hindrar läraren från att agera på ett sätt som läraren uppfattar vara ett rimligt agerande utifrån den kunskap och erfarenhet som läraren har. Kategorin illustrerar en konflikt mellan det byråkratiska och professionella förhållningssättet.
	Pengarna eller pedagogiken?	Behovet av att marknadsföra skolan hamnar i konflikt med lärares intresse att bistå elever i lärandeprocessen. Kategorin illustrerar en konflikt mellan det marknadsorienterade och professionella förhållningssättet.

Analysen av samtalsintervjuerna utgår från fem teman. Som framgår av figur 6.1 urskiljs sammantaget elva kategorier inom dessa teman. Kategorierna illustrerar hur de regel- och normsystem som organiseringen av skolan medför kommer till konkret uttryck i lärares skildringar av sitt arbete i rollen som offentliga tjänstemän. Somliga kategorier, exempelvis ”Politikernas för-

längda arm” och ”Läraren som säljare”, ger prov på hur lärare anammar de förhållningssätt som organiseringen föreskriver. Andra kategorier visar hur lärarna ifrågasätter eller till och med utövar motstånd mot organiseringens påbud. Medan kategorin ”En oprofessionell profession” utgör ett exempel på det tidigare illustrerar ”Striden om marknadens förväntningar” snarare det senare. Lärarna ger också uttryck för spänningar i sitt offentliga tjänstemannaskap, som kommer sig av att det finns konflikter mellan de regel- och normsystem som styrningen av skolan för med sig. Kategorin ”Pengarna eller pedagogiken?” påvisar just sådana konflikter.

I relation till resultatet från den första delstudien nyanserar analysen av intervjuerna bilden av organiseringens betydelse för lärares myndighetsutövning. Den första delstudien visar att det finns fyra underliggande dimensioner, kopplade till organiseringen av skolan, som påverkar lärares myndighetsutövande. Detta bekräftar analysen av intervjuerna. I intervjuerna resonerar lärarna på ett sätt som visar att lärarna tydligt förhåller sig till de olika förväntningar som skolans organisering för med sig. I intervjuerna såg vi att lärarna på olika sätt ger uttryck för såväl ett byråkratiskt, professionellt, marknadsorienterat och brukarorienterat förhållningssätt.

Intervjustudien visar samtidigt att lärarna har en betydande handlingsfrihet relativt de regel- och normsystem som skolans organisering utgör. Intervjuerna pekar på att lärarna kan utöva motstånd mot de regel- och normsystem som skolans organisering föreskriver.⁵⁰ Detta blir tydligt både i fråga om det byråkratiska, professionella och marknadsorienterade förhållningssättet. Att den komplexa styrningen av skolan inte heller verkar ge upphov till konflikter pekar också mot att lärare har stor frihet i egenskap av offentliga tjänstemän. Utifrån intervjuerna framstår lärare knappast som en politikens förlängda armar eller marionetter. Slutsatsen är att lärare både styrs av skolans organisering samtidigt som lärare har ett stort handlingsutrymme i relation till organiseringens regel- och normsystem.

Lärarna framstår, på en och samma, gång som både styrbara och ostyrbara. Hur ska man förstå denna dubbelhet? Att lärarna upplever en betydande autonomi kan förstås på minst två och egentligen komplementära sätt. För det första, i linje med närbyråkratiteorin, visar analysen av samtalsintervjuerna att lärarna har en betydande handlingsfrihet i relation till skolans regel- och normsystem. Detta kommer till uttryck på flera olika sätt, bland annat genom

⁵⁰ På grundval av samtalsintervjuerna är det inte möjligt att säga huruvida det är regler och normer på den övergripande, kommunala eller lokala nivån som ger upphov till lärarnas sätt att resonera. Utgångspunkten här är att det i första hand är konsekvenserna av den övergripande nivåns regel- och normsystem som studeras. Men när lärarna intervjuas är de inbäddade i en organisatorisk kontext där gränserna mellan de olika nivåerna inte är absoluta (se kapitel 3).

att lärarna beskriver att styrdokumentet är vaga och motsägelsefulla. Det understryker att den byråkratiska styrningen av skolan är svag. Även den professionella styrningen är svag. Lärarna uppger att det är upp till var och en att välja hur integrerad man ska vara i det kollegiala beslutsfattandet. Detta återspeglar att skolan inte fullt ut styrs av vare sig den byråkratiska eller professionella modellen. Inte heller marknads- och brukarmodellen är dock fullt utbyggd. Att skolan vilar på fyra olika organiseringsmodeller, som var för sig enbart implementerats bitvis, ger lärarna stora möjligheter att själva välja hur de utöva ska sitt offentliga tjänstemannaskap.

För det andra kan man också tänka sig att lärarna inte har möjlighet att se den grad till vilken organiseringen faktiskt styr deras attityder och beteenden i rollen som offentliga tjänstemän. Genom att påverka vad lärare uppfattar som ett lämpligt beteende i en given situation utövar organiseringen av skolan en i första hand indirekt påverkan på lärares myndighetsutövning. I en viss situation kan lärares hantering förefalla förutsättningslös men utifrån ett institutionellt perspektiv antas de möjliga strategierna att hantera situationen redan vara definierade på förhand. Organiseringen formar lärares världsbild genom att etablera föreställningar bland lärarna som definierar de situationer som de möter och de roller som de har. Möjligen är lärare något mer styrda av organiserings regel- och normsystem än vad de själva uppfattar och ger uttryck för när lärarna själva beskriver sitt arbete i rollen som offentliga tjänstemän.

Samtalsintervjuerna påvisade enbart konflikter mellan förhållningssätten i två konkreta fall. Detta är något överraskande eftersom det, vilket blir tydligt i kapitel 2, finns värdemotsättningar mellan de fyra modellerna. En lärare kan inte på en och samma gång fullt ut anta ett byråkratiskt, professionellt, marknadsorienterat och brukarorienterat förhållningssätt. Detta väcker en viktig fråga: Hur kommer det sig att organisationsmodeller som teoretiskt sett innefattar motstående förväntningar på lärares myndighetsutövning inte verkar ge upphov till konflikter i praktiken? En tänkbar orsak finner vi i den spänning som finns mellan organiserings regel- och normsystem å ena sidan och lärares autonomi relativt dessa regler och normer å andra sidan. Lärare styrs både av organiseringen genom att den etablerar särskilda regel- och normsystem men lärare har samtidigt en betydande handlingsfrihet som gör det möjligt att anpassa organiserings förväntningar till lokala förutsättningar.

För att förstå denna spännings natur kan man i linje med Christensen med kollegor betrakta organisationsmodeller som ett slags ”elastiska halvfabrikat” som måste färdigställas på plats i de verksamheter där de implementeras (Christensen m.fl. 2007, s. 62). Elasticiteten gör det möjligt för skolans personal – på olika nivåer – att sammanföra till synes oförenliga modeller. När

en generell organisationsmodell (t.ex. marknadsmodellen) införs i skolan tar den alltså en särskild form i just skolans praktik. Detta bör dock inte tolkas som att enskilda modeller förlorar all allmängiltighet i genomförandeprocessen. Även om exempelvis marknadsmodellen tar sig olika uttryck i olika politikområden finns det betydande likheter mellan politikområden som genomgått marknadsreformer (se t.ex. Peters 2001).

Exempel på hur lärarna ”bråkar med” organiseringsmodellerna på ett sätt som kan innebära att lärarna omvandlar modellerna till något eget ser vi i lärarnas sätt att förhålla sig till marknads- och brukarmodellens regel- och normsystem. Särskilt vad gäller marknadsmodellen är det påtagligt att lärarna dels har olika syn på dess legitimitet som utgångspunkt i lärares offentliga tjänstemannaskap, dels beskriver hur de stegvis anpassar sig till marknadens förutsättningar. Denna anpassning är inte enbart en passiv process där lärarna pressas in i en viss mall utan det finns också utrymme för lärarna att forma en egen version av marknadsmodellen.

7

Marknadsorganisering och myndighetsutövning

Vi har i de två tidigare delstudierna sett att den övergripande organiseringen av skolan – för vilken staten är ansvarig – påverkar lärares myndighetsutövning. Men numera har även kommuner och skolor ett betydande handlingsutrymme att själva avgöra hur den egna verksamheten ska organiseras. Det råder betydande variationer mellan kommuner och mellan skolor när det gäller graden av marknadsorganisering. Frågan är vilka konsekvenser detta har för hur lärare förhåller sig till de regel- och normsystem som skolans övergripande organisering formerar.

Den tredje delstudien analyserar om marknadsorganisering på kommunal och lokal nivå har betydelse för hur lärare utövar sitt offentliga tjänstemanskap. Med utgångspunkt i det institutionella perspektivet är det rimligt att tro att marknadsorganisering – och de regler och normer som följer med denna typ av organisering – påverkar lärares attityder och beteenden i rollen som offentliga tjänstemän. Underordnande den övergripande organiseringen väntas marknadsorganisering inte föreskriva andra slags förhållningssätt (se kapitel 2 och 3). Däremot förväntas marknadsorganisering inverka på lärares benägenhet att använda det byråkratiska, professionella, marknadsorienterade och brukarorienterade förhållningssättet.

Utifrån ett institutionellt perspektiv är det rimligt att tänka sig att lärare i marknadslika miljöer i högre grad antar ett marknads- och brukarorienterat förhållningssätt samtidigt som de i lägre grad antar ett byråkratiskt och professionellt förhållningssätt. Men är det så?

Delstudien undersöker om det finns skillnader när det gäller i vilken utsträckning lärare antar de fyra förhållningssätten då man jämför lärare som arbetar i traditionella respektive marknadslika kommuner och i kommunala respektive vinstdrivande friskolor. Till grund för analysen ligger data hämtad från lärarenkäten. Sambandet mellan marknadsorganisering och lärares förhållningssätt analyseras med hjälp av regressionsanalys (av typen *Ordinary*

Least Squares). I nästa avsnitt diskuteras de variabler som ingår i analysen. Därefter ägnas kapitlet åt att presentera och kommentera resultaten. Slutligen summeras och diskuteras de huvudsakliga slutsatserna i kapitlet.

Analysens premisser

Regressionsanalysen inkluderar tre typer av variabler. För det första ingår ett antal index som mäter de fyra förhållningssätten. För det andra ingår en variabel som mäter marknadsorganisering på kommunal och lokal nivå. För det tredje ingår ett antal kontrollvariabler. Vi ska nu, med början i indexen som mäter förhållningssätten, titta närmare på dessa variabler.

För vart och ett av de fyra förhållningssätten har två index konstruerats: ett index som mäter variationer i lärarnas attityder i rollen som offentliga tjänstemän och ett index som mäter variationer i beteende i rollen som offentliga tjänstemän.⁵¹ Det innebär att totalt åtta index konstruerats. Indexen byggs på de attityd- och beteendeindikatorer som ingår i lärarenkäten (se kapitel 5, tabell 5.2 och 5.4). Indexen är viktade. Det betyder att hänsyn tagits till i vilken utsträckning de enskilda indikatorerna som ingår i indexen korrelerar med de empiriskt identifierade dimensioner som avslöjats genom faktoranalysen i den första delstudien. De attitydindikatorer som exempelvis laddar högt på den byråkratiska attityddimensionen har således tillmätts en större betydelse i konstruktionen av indexet på byråkratiska attityder än de indikatorer som laddar lägre.⁵²

Innan vi går vidare till de oberoende variablerna ska vi närmare utforska de åtta indexens karaktär. En grundläggande förutsättning för att det överhuvudtaget ska vara meningsfullt studera sambandet mellan marknadsorganisering och förhållningssätten är att det finns en variation i de åtta indexen. Att sådan variation förekommer är troligt men inte självklart. Ju mer lärarna omfattar gemensamma föreställningar om hur läraryrket bäst bedrivs desto mindre bör variationen i de åtta indexen vara. I tabell 7.1 presenteras deskriptiv statistik för indexen. Särskilt standardavvikelserna (Sd) är intressanta i sammanhanget. Ju större standardavvikelse desto större är variansen i respektive index. Lägg märke till att samtliga index är normerade från 0 till 100.

⁵¹ Orsaken till att det görs en distinktion mellan attityder och beteenden är att man, som jag tidigare diskuterat, kan förvänta sig delvis olika effekter av marknadsorganisering i dessa (se kapitel 2).

⁵² Tillvägagångssättet i konstruktionen av indexen kan illustreras med indexet som syftar till att mäta byråkratiska attityder: Först har värdena för de indikatorer som antas mäta byråkratiska attityder multiplicerats med storleken på den laddning som de enskilda indikatorerna (enligt faktoranalysen i kapitel 5) laddar på den byråkratiska dimensionen. Därefter har värdena på de enskilda indikatorerna adderats. Slutligen har indexet normerats från 0 till 100.

Tabell 7.1 Indexen som mäter lärares förhållningssätt i rollen som offentliga tjänstemän. Deskriptiv statistik.

Index (förkortning)	M	Sd	N
Byråkratiska attityder (ByrAtt)	69,63	17,19	479
Byråkratiskt beteende (ByrBet)	64,74	14,87	479
Professionella attityder (ProAtt)	59,74	16,35	479
Professionellt beteende (ProBet)	60,67	17,40	479
Marknadsorienterade attityder (MarAtt)	58,05	18,80	479
Marknadsorienterat beteende (MarBet)	53,57	19,26	479
Brukarorienterade attityder (BruAtt)	67,18	15,44	479
Brukarorienterat beteende (BruBet)	60,87	16,55	479

Kommentar: Skala 0-100.

Källa: Lärarenkäten

Som framgår av standardavvikelseerna i tabell 7.1 föreligger det en i förhållande till skalornas max- och minimivärden relativt sett stor spridning i samtliga index. Det finns således, vilket är uppmuntrande givet ambitionen med delstudien, variation i förhållningssätten som marknadsorganisering potentiellt kan ha en effekt på.

Det är i detta sammanhang också intressant att granska hur de olika indexen korrelerar med varandra eftersom detta säger en del om hur relationen mellan indexen ser ut. Utifrån teorin kan man förvänta sig att de index som syftar till att mäta ett och samma förhållningssätt korrelerar starkare varandra snarare än med något av de övriga indexen. Exempelvis bör indexet för byråkratiska attityder korrelera starkare med indexet för byråkratiskt beteende och inte med professionellt, marknadsorienterat eller brukarorienterat beteende. Om byråkratiska attityder inte korrelerar starkast med byråkratiskt beteende finns det anledning att ifrågasätta att de två byråkratiindexen mäter samma underliggande dimension. I tabell 7.2 redovisas korrelationen mellan de åtta indexen.

Tabell 7.2 Korrelationer mellan indexen. Pearsons r.

	ByrBet	ProBet	MarBet	BruBet
ByrAtt	0,55	0,14	0,21	0,21
ProAtt	0,23	0,27	0,22	0,23
MarAtt	0,31	0,11	0,47	0,23
BruAtt	0,26	0,10	0,16	0,35

Av tabell 7.2 framgår att samtliga attitydindex korrelerar starkast med det beteendindex som det på teoretiska grunder förväntas hänga samman med. Det tyder på att indexparen mäter samma underliggande dimension. Mönstret

är dock inte helt entydigt, särskilt när det gäller det professionella förhållningssättet. Indexet som mäter professionella attityder bör naturligtvis i första hand korrelera med indexet som mäter professionellt beteende. Men av tabell 7.2 framgår det att professionella attityder korrelerar i det närmaste lika mycket med professionellt beteende som med de tre övriga beteendeindexen. Detta betyder att det professionella förhållningssättet i något mindre grad framträder som en distinkt dimension när det gäller lärares attityder i rollen som offentliga tjänstemän. Därmed lämnar vi diskussionen om analysens beroendevariabler och övergår till att titta närmare på de oberoende variablerna.

För att fånga graden av marknadsorganisering i de kontexter som lärarna befinner sig i används en variabel kallad *marknadsorganisering*. Minns att lärarna i studien antingen arbetar i kommunala skolor eller i vinstdrivande friskolor. Dessa skolor ligger i sin tur antingen i traditionella kommuner eller i marknadslika kommuner.

I tabell 7.3 redovisas fördelningen i variabeln marknadsorganisering. Notera att antalet observationer är något färre än i den första delstudien. Det hänger samman med att en del observationer exkluderas på grund av internt bortfall. Notera också att marknadsorganisering är kodad som en så kallad dummyvariabel. De lärare som har sin hemvist i kommunala skolor som ligger i traditionella kommuner utgör grupp 1 (referenskategori). I grupp 2 återfinns lärarna i kommunala skolor i marknadslika kommuner. I grupp 3 återfinns lärarna i vinstdrivande friskolor i traditionella kommuner. Och i grupp 4 finner vi slutligen lärarna i vinstdrivande friskolor i marknadslika kommuner.

Tabell 7.3 Marknadsorganisering. Fördelning i procent.

		Kommuntyp		
		Traditionell	Marknadslik	
Skolans huvudmannaskap	Kommunal	42,80 (205)	22,34 (107)	65,14 (312)
	Vinstdrivande friskola	14,61 (70)	20,25 (97)	34,86 (167)
	Total	57,41 (275)	42,59 (204)	100,00 (479)

Kommentar: Frekvenser inom parentes.

Lärarna i grupp 1 arbetar i den organisatoriska kontext som i lägst grad präglas av marknadsorganisering medan lärarna i grupp 4 arbetar i den kon-

text som i högst grad präglas av marknadsorganisering. Huruvida det är lärarna i grupp 2 eller grupp 3 som befinner sig i den mest marknadslika miljön kan man ha olika syn på. Det beror bland annat på vilken nivå – den kommunala eller lokala – som man tillskriver störst betydelse när det gäller att forma lärares offentliga tjänstemannaskap. Utgångspunkten här är att den lokala nivån är mest betydelsefull och därmed att lärare i vinstdrivande friskolor i traditionella kommuner är dem som näst efter lärare i vinstdrivande friskolor i marknadslika kommuner befinner sig i den mest marknadsutsatta miljön.

När det gäller kontrollvariablerna har i första hand sådana variabler inkluderats som ofta återkommer i studier av offentliga tjänstemäns attityder och beteenden (se Læg Reid & Olsen 1978; Winter & Lehmann Nielsen 2008, s. 140).⁵³ Totalt sex kontrollvariabler bedömdes vara relevanta att inkludera. Dels tre variabler kopplade till lärares yrkesbakgrund: *yrkesålder* (dvs. antal år i yrket), *högsta utbildning* och *huvudsakligt undervisningsämne*. Dels tre variabler kopplade till lärares personliga bakgrund: *subjektiv politisk orientering*, *kön* och *hemmets klasstillhörighet*. Hur kontrollvariablerna är kodade framgår av figur 1 i appendix D.

Kan vi förvänta oss att yrkesålder, högsta utbildning och huvudsakligt undervisningsämne påverkar i vilken utsträckning lärare antar de fyra förhållningssätten? Det är rimligt att utgå ifrån att lärares tidigare erfarenheter av läraryrket präglar deras nuvarande förhållningssätt i rollen som offentliga tjänstemän. Beroende på när och hur dessa erfarenheter görs socialiseras lärare in i olika sätt att resonera och agera i rollen som offentliga tjänstemän. När det gäller gymnasielärares yrkesålder är det troligt att lärare med flera år i yrket delvis har andra föreställningar kring myndighetsutövningen jämfört med lärare med kortare tid i yrket. Detta kan ha flera orsaker. Det kan bland annat hänga samman med när man gått lärarutbildningen. Som lärarstudent under exempelvis 2000-talet har man sannolikt mött delvis anorlunda normer kring lärares offentliga tjänstemannaskap jämfört med lärare som gick lärarutbildningen under 1970-talet.

På samma sätt kan man tänka sig att lärares utbildningsnivå – och då i synnerhet om man har en lärarexamen eller ej – har viss betydelse för lärares förhållningssätt i rollen som offentliga tjänstemän. Även om lärarutbildningens innehåll förändrats är det rimligt att tänka sig att lärarutbildningen samtidigt grundar vissa över tid beständiga, och gemensamma, föreställningar om hur man bör tänka och agera i rollen som offentlig tjänsteman. Under lärarutbildningen etableras sannolikt en slags yrkesidentitet som lärare utan lärarex-

⁵³ Det visade sig under avhandlingsprojektets gång att det inte gått att hitta studier som undersöker hur lärares bakgrund (t.ex. klass, kön och etnicitet) inverkar på lärares sätt att utöva sitt offentliga tjänstemannaskap. De studier som identifierats undersöker i första hand effekten av lärares bakgrund på specifika delar av lärares arbete, t.ex. lärares undervisningsstilar i matematik i skolans lägre åldrar.

amen saknar. Yrkesidentitet utvecklas genom lärarutbildningens innehåll men också genom att man under utbildningen tar plats i vissa typer av nätverk, till exempel de fackliga organisationerna.

Också det ämne som läraren är utbildad till och undervisar i spelar sannolikt en viss roll för hur gymnasielärare tänker och agerar i rollen som offentliga tjänstemän. Det är exempelvis rimligt att förvänta sig att lärare i yrkesämnena, som tidigare inte sällan arbetat inom den privata sektorn, är mer benägna att anta det marknadsorienterade förhållningssättet än lärare som arbetat i skolan hela sitt yrkesverksamma liv. Man kan också tänka sig att vissa skolämnen (t.ex. samhällsvetenskapliga ämnen) av tradition är mer inriktade på dialog mellan lärare och elev än andra ämnen (t.ex. naturvetenskapliga ämnen). Det kan bidra till att lärare i samhällsorienterade ämnen är mer benägna att anta ett brukarorienterat förhållningssätt.

Det är troligtvis inte enbart yrkesbakgrunden som påverkar lärares offentliga tjänstemannaskap och därmed bör konstanthållas. Man kan också tänka sig att lärares personliga bakgrund inverkar på hur lärare tänker och agerar i rollen som offentliga tjänstemän. Tidigare forskning inom den så kallade representativa byråkratiteorin har visat att bland annat kön och etnicitet har betydelse för hur offentliga tjänstemän handlägger ärenden (Winter & Lehmann Nielsen 2008, s. 140). Lärare torde knappast vara undantag i detta avseende. Det förefaller rimligt att utgå ifrån att erfarenheten av att tillhöra en viss grupp också hos lärare etablerar särskilda föreställningar som inverkar på deras sätt att resonera och agera i sin myndighetsutövning. Detta motiverar att kön, politisk orientering och hemmets klasstillhörighet konstanthålls. I tabell 7.4 redovisas deskriptiv statistik för de kontrollvariabler som ingår i regressionsanalysen.

Tabell 7.4 Kontrollvariabler. Deskriptiv statistik.

<i>Kontinuerliga variabler</i>	M	Sd	N
Yrkesålder (år) (0–43)	13,38	11,42	479
Subjektiv politisk orientering (0–1)	0,50	0,25	479
<i>Dummyvariabler</i>		Procent (frekvens)	
Högsta utbildning			
Läroutbildning	62,63	(300)	
Universitetsutbildning	24,84	(119)	
grundskola/gymnasium	7,52	(36)	
Annan	5,01	(24)	
Total	100,00	(479)	
Huvudsakligt undervisningsämne			
svenska/samhällsvetenskapliga/humanistiska ämnen	50,52	(242)	
matematik/naturvetenskapliga ämnen	19,42	(93)	
Yrkesämnen	15,24	(73)	
estetiska ämnen/idrott	14,82	(71)	
Total	100,00	(479)	
Kön			
Man	49,27	(236)	
Kvinna	50,73	(243)	
Total	100,00	(479)	
Hemmets klasstillhörighet			
tjänstemannahem	80,79	(387)	
Arbetarhem	12,94	(62)	
egenföretagar-/jordbrukarhem	6,26	(30)	
Total	100,00	(479)	

Effekterna på förhållningssätten

Vilken betydelse har då marknadsorganisering för i vilken utsträckning lärare antar det byråkratiska, professionella, marknadsorienterade respektive brukarorienterade förhållningssättet? Nu står vi äntligen inför att utforska de faktiska resultaten av regressionsanalysen. Vi ska först studera effekten av marknadsorganisering på det byråkratiska förhållningssättet. Därefter går vi vidare och studerar effekten av marknadsorganisering på de övriga förhållningssätten.

Marknad + byråkrati=sant?

I tabell 7.5 redovisas resultat från regressionsanalysen av sambandet mellan marknadsorganisering och det byråkratiska förhållningssättet. De beroende variablerna utgörs av indexet på byråkratiska attityder (modell 1a och modell 1b) respektive indexet på byråkratiskt beteende (modell 2a och modell 2b). Två olika modeller används för att estimerar effekterna i indexen. Den ena modellen är begränsad och innefattar endast marknadsorganisering som oberoende variabel. Den andra modellen är mer omfattande och innehåller både

KAPITEL 7

marknadsorganisering och kontrollvariablerna. I detta sammanhang är resultatet från den senare modellen mest intressant. När bakgrundsvariablerna konstanthålls ges en mer rättvis bild av hur marknadsorganisering påverkar lärares benägenhet att anta det byråkratiska förhållningssättet. Diskussionen i kapitlet tar därför i första hand utgångspunkt i de modeller som innefattar kontrollvariablerna.

Tabell 7.5 Sambandet mellan marknadsorganisering och det byråkratiska förhållningssättet (ostandardiserade regressionskoefficienter).

Marknadsorganisering	Modell 1a (ByrAtt)	Modell 1b (ByrAtt)	Modell 2a (ByrBet)	Modell 2b (ByrBet)
kommunala skolor i traditionella kommuner = referenskategori				
kommunala skolor i marknadslika kommuner	-0,56 (3,50)	0,07 (3,01)	4,41** (1,57)	5,03** (1,55)
vinstdrivande friskolor i traditionella kommuner	3,88 (2,22)	2,19 (2,27)	4,41* (1,85)	2,36 (2,24)
vinstdrivande friskolor i marknadslika kommuner	4,80* (2,33)	2,62 (2,52)	3,50 (1,99)	1,37 (2,30)
Yrkesålder (år)		-0,24** (0,07)		-0,21** (0,06)
Subjektiv politisk orientering		2,51 (2,64)		1,17 (1,69)
Kön (kvinna=1)		6,60** (1,84)		5,40** (1,64)
Högsta utbildning (läraurutbildning = referenskategori)				
universitetsutbildning		-2,58 (1,48)		-1,96 (2,23)
grundskola/gymnasium		-3,05 (3,19)		-1,11 (3,06)
annan		-1,20 (4,86)		0,48 (3,71)
Huvudsakligt undervisningsämne (svenska/samhällsvetenskapliga/humanistiska ämnen = referenskategori)				
matematik/naturvetenskapliga ämnen		-1,80 (1,92)		1,50 (1,88)
yrkesämnena		1,68 (2,44)		1,91 (1,89)
estetiska ämnen/idrott		-1,97 (1,46)		1,15 (2,27)
Hemmets klasstillhörighet (tjänstemannahem = referenskategori)				
arbetarhem		-0,94 (2,20)		1,49 (1,40)
egenföretagar-/jordbrukarhem		0,69 (2,86)		0,56 (3,38)
intercept	68,22	62,15	62,40	56,67
andel förklarad varians (justerat R ²)	0,011	0,062	0,013	0,056

Kommentarer: Klusterkorigerade standardfel inom parentes (skola).

* p < 0,05, ** p < 0,01 *** p < 0,001. Modellerna är estimerade i STATA 11. N=479

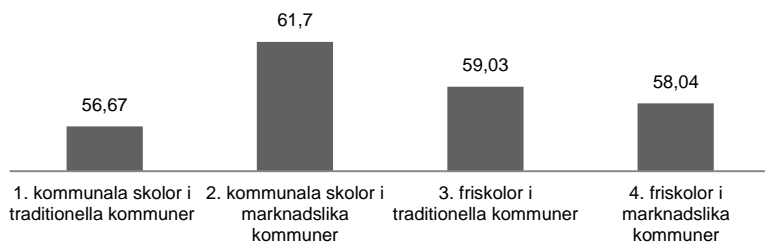
Källa: Lärarenkäten

Tabell 7.5 ger inget klart svar på hur marknadsorganisering påverkar lärares benägenhet att anta det byråkratiska förhållningssättet. Två övergripande aspekter av resultatet är emellertid särskilt viktiga att fästa uppmärksamhet på. För det första visar analysen att det inte finns något samband mellan marknadsorganisering och byråkratiska attityder. Det finns inga signifikanta skillnader alls mellan de fyra grupperna i fråga om byråkratiska attityder (se tabell 1 appendix D).⁵⁴

För det andra visar tabell 7.5 att det finns en tendens till ett positivt samband mellan marknadsorganisering och byråkratiskt beteende. Sambandet är dock inte entydigt. Analysen visar att det snarast är lärare i kommunala skolor i marknadslika kommuner som avviker från övriga grupper genom att i förhållandevis stor omfattning använda ett byråkratiskt beteende. Detta illustreras av figur 7.1 som grafiskt visar medelvärdena i byråkratiskt beteende i de fyra grupperna. Observera att medelvärdena i figur 7.1 är beräknade under kontroll för de bakgrundsvariabler som ingår i regressionsanalyserna (modell 2b).

Figur 7.1. Fördelningen i byråkratiskt beteende mellan lärargrupperna.

Medelvärden (skala 0–100).



Kommentar: Medelvärdesskillnaderna mellan grupp 1 och 2 samt grupp 2 och 4 är statistiskt signifikanta ($p < 0,05$).

Som framgår av figur 7.1 sticker lärarna i kommunala skolor i marknadslika kommuner, som representeras av stapeln näst längst till vänster i figuren, ut ifråga om att använda byråkratiskt beteende. Dessa lärare är signifikant ($p < 0,05$) mer byråkratiska än två av de övriga grupperna (se tabell 2 appendix D). Dels är de omkring fem skalsteg mer byråkratiska jämfört med lärare i

⁵⁴Av tabell 7.5 går det enbart att utläsa om det finns signifikanta skillnader mellan referenskategorierna och var och en av de övriga tre grupperna. I tabell 1 i appendix D redovisas medelvärdesskillnaderna (samt p-värden) mellan samtliga grupper.

kommunala skolor i traditionella kommuner (se stapeln längst till vänster i figuren). Dels är de nästan fyra skalsteg mer byråkratiska jämfört med lärare i vinstdrivande friskolor i marknadslika kommuner (se stapeln längst till höger i figuren).

Mellan övriga grupper föreligger däremot inga statistiskt signifikanta skillnader. Detta betyder att kombinationen av att både befinna sig i en kommunal skola och i en marknadslik kommun förefaller främja ett byråkratiskt beteende bland lärare relativt de övriga grupperna. På detta sätt kan man tala om en viss positiv effekt av marknadsorganisering på byråkratiskt beteende.

En viktig fråga i sammanhanget är om effekten av marknadsorganisering på byråkratiskt beteende bör betraktas som stor eller liten. Ett sätt att värdera detta är att jämföra marknadsorganiseringens med effekterna av kontrollvariablerna. Av tabell 7.5 framgår att yrkesålder och kön är de enda variabler som har en signifikant effekt på både byråkratiska attityder och beteenden. Effekten av yrkesålder måste ändå anses vara begränsad i sammanhanget. Av tabellen går att utläsa att för varje decennium som lärarna arbetar i skolan minskar deras benägenhet att omfatta byråkratiska attityder med omkring två skalsteg. Motsvarande siffra för byråkratiskt beteende är även den cirka två skalsteg. Som en jämförelse behöver en lärare i en kommunal skola i en marknadslik kommun, allt annat lika, arbeta i över 20 år för att komma ner på samma nivå i byråkratiskt beteende som en lärare som arbetar i en kommunal skola i en traditionell kommun.

Kön framstår som en viktigare variabel. Kvinnliga lärare är cirka sju skalsteg mer benägna att omfatta byråkratiska attityder och omkring fem skalsteg mer benägna att omfatta byråkratiskt beteende jämfört med männen.⁵⁵ När det gäller byråkratiskt beteende är den positiva effekten av att vara kvinna således lika stor som den positiva effekten av att arbeta i en kommunal skola i en marknadslik kommun istället för i en kommunal skola i en traditionell kommun. Lägg märke till att tabell 7.5, något överraskande, visar att vare sig utbildningsbakgrund eller undervisningsämne har effekt på det byråkratiska förhållningssättet.

Av tabell 7.5 framgår att modellerna enbart förklara en begränsad andel av variationen i de två indexen. Av det justerade R^2 -värdet för modell 1a och 2a framgår att marknadsorganisering ensamt enbart förklarar drygt en procent av variationen i byråkratiska attityder och byråkratiskt beteende. Av modell 1b och 2b framgår att tillsammans med kontrollvariablerna förklarar marknadsorganisering omkring sex procent av variationen i de två byråkratiin-

⁵⁵ Att yrkesålder och kön har ett signifikant samband med både byråkratiska attityder och beteenden är intressant eftersom det stöder antagandet att de två indexen mäter en gemensam underliggande byråkratiidimension hos lärarna (jfr tabell 7.2).

dexen. Detta betyder att den stora merparten av variationen i indexen förklaras av variabler som inte är med i modellerna. Frågan är om mönstret ser likadant ut för indexen på de tre andra förhållningssätten? I slutet av kapitlet förs en samlad diskussion kring andelen förklarad varians i modellerna.

Mer konkurrensutsatt, mindre professionell

Vi går nu över till att undersöka hur marknadsorganisering påverkar lärares benägenhet att anta det professionella förhållningssättet. I tabell 7.6 redovisas estimaten från ytterligare fyra regressionsmodeller där professionella attityder (modell 3a och 3b) respektive professionellt beteende (modell 4a och 4b) utgör de beroende variablerna.

KAPITEL 7

Tabell 7.6 Sambandet mellan marknadsorganisering och det professionella förhållningssättet (ostandardiserade regressionskoefficienter).

Marknadsorganisering	Modell 3a (ProAtt)	Modell 3b (ProAtt)	Modell 4a (ProBet)	Modell 4b (ProBet)
kommunala skolor i traditionella kommuner = referenskategori				
kommunala skolor i marknadslika kommuner	-4,62* (2,06)	-4,54* (1,90)	-0,43 (1,06)	-0,52 (1,12)
vinstdrivande friskolor i traditionella kommuner	-1,5 (2,82)	-3,50 (2,92)	-0,34 (2,08)	-3,11 (2,78)
vinstdrivande friskolor i marknadslika kommuner	1,43 (1,73)	-0,47 (2,07)	-3,00 (1,72)	-5,11* (2,35)
Yrkesålder (år)		-0,18* (0,07)		-0,17* (0,08)
Subjektiv politisk orientering		2,18 (2,28)		-3,25 (3,27)
Kön (kvinna=1)		3,64* (1,49)		0,82 (1,54)
Högsta utbildning (lärarutbildning = referenskategori)				
universitetsutbildning		0,83 (1,42)		1,14 (1,80)
grundskola/gymnasium		-2,07 (2,49)		3,77 (4,02)
annan		0,70 (3,94)		4,95 (3,47)
Huvudsakligt undervisningsämne (svenska/samhällsvetenskapliga/humanistiska ämnen = referenskategori)				
matematik/naturvetenskapliga ämnen		0,42 (1,78)		-2,93 (1,64)
yrkesämnena		2,20 (1,97)		-2,79 (2,06)
estetiska ämnen/idrott		2,90 (2,19)		3,47 (1,78)
Hemmets klasstillhörighet (tjänstemannahem = referenskategori)				
arbetarhem		-0,51 (1,64)		2,41 (2,37)
egenföretagar-/jordbrukarhem		-1,77 (3,39)		-1,07 (3,95)
intercept	60,70	56,46	61,42	64,33
andel förklarad varians (justerat R ²)	0,011	0,017	-0,002	0,012

Kommentarer: Klusterkorrigerade standardfel inom parentes (skola).

* p < 0,05, ** p < 0,01 *** p < 0,001. Modellerna är estimerade i STATA 11. N=479

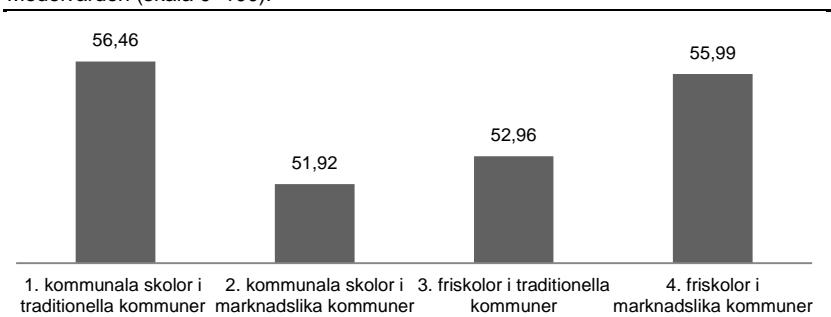
Källa: Lärarenkäten

Sammantaget visar resultatet i tabell 7.6 att det finns ett negativt samband mellan marknadsorganisering och det professionella förhållningssättet. Marknadsorganisering förefaller alltså ha en generellt negativ effekt på det professionella förhållningssättet. Att resultatet går i samma riktning både när

det gäller professionella attityder och professionellt beteende förstärker detta intryck. Tabellen visar dock att resultatet inte är helt entydigt. Att effekterna av marknadsorganisering på professionella attityder och professionellt beteende ser delvis olika ut i de fyra grupperna gör det svårt att helt avgöra om det är marknadsorganisering på kommunal eller lokal nivå som driver utvecklingen mot en lägre grad av professionalitet bland lärare i marknadslika kontexter. Sannolikt kan både den kommunala och lokala nivån spela in.

Genom att mer detaljerat undersöka sambandet mellan marknadsorganisering och det professionella förhållningssättet kan marknadsorganiseringens effekter på det professionella förhållningssättet nyanseras. Vi börjar med sambandet mellan marknadsorganisering och professionella attityder. I figur 7.2 illustreras lärargruppernas medelvärden i fråga om professionella attityder.

Figur 7.2. Fördelningen i professionella attityder mellan lärargrupperna. Medelvärden (skala 0–100).

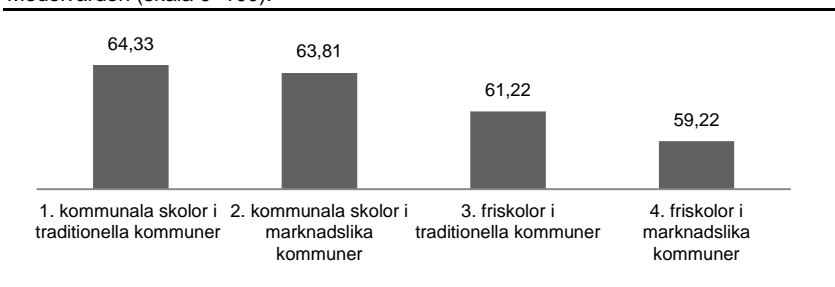


Kommentar: Medelvärdesskillnaden mellan grupp 1 och 2 är statistiskt signifikant ($p < 0,05$).

Figur 7.2 ger bilden av ett komplext samband mellan marknadsorganisering och professionella attityder. En närmare analys visar att det enbart är skillnaden mellan kommunalt anställda lärare i traditionella kommuner och kommunalt anställda lärare i marknadslika kommuner – det vill säga skillnaden mellan de två vänstra staplarna i figuren – som är statistiskt signifikant (se tabell 3 i appendix D). Lärare i kommunala skolor i marknadslika kommuner omfattar professionella attityder i cirka fem skalsteg mindre omfattning än kommunalt anställda lärare i traditionella kommuner. Marknadsorganisering på kommunal nivå har således en negativ effekt i så måtto att kommunalt anställda lärare i marknadslika kommuner omfattar professionella attityder i mindre utsträckning än kommunalt anställda lärare i traditionella kommuner.

När det däremot gäller marknadsorganiseringens effekt på professionellt beteende är det inte längre kommunalt anställda lärare i marknadslika kommuner som sticker ut genom att i lägre grad omfatta det professionella förhållningssättet. I figur 7.3 rapporteras medelvärdet i professionellt beteende i de fyra grupperna.

Figur 7.3. Fördelningen i professionellt beteende mellan lärargrupperna. Medelvärden (skala 0–100).



Kommentar: Medelvärdesskillnaderna mellan grupp 1 och 4 samt grupp 2 och 4 är statistiskt signifikanta ($p < 0,05$).

Figur 7.3 visar istället att lärare i vinstdrivande friskolor i marknadslika kommuner, som representeras av stapeln längst till höger i figuren, använder professionellt beteende i förhållandevis låg grad. Jämför i första hand med de två staplarna längst till vänster i figuren. Det framgår då att lärare i vinstdrivande friskolor i marknadslika kommuner är omkring fem skalsteg mindre professionella jämfört med lärare i kommunala skolor i traditionella kommuner. Lärare i vinstdrivande friskolor i marknadslika kommuner är också omkring fem skalsteg mindre professionella jämfört med lärare i kommunala skolor i marknadslika kommuner. Båda dessa skillnader är statistiskt signifikanta ($p < 0,05$).

Övriga skillnader mellan grupperna är inte statistiskt signifikanta (se tabell 4 i appendix D). Resultatet tyder på att kombinationen av att både arbeta på en vinstdrivande friskola och i en marknadslik kommun kan medföra att lärare i lägre grad använder ett professionellt beteende jämfört med kommunalt anställda lärare. Marknadsorganisering kan på så sätt sägas ha en negativ effekt på professionellt beteende.

Jämfört med kontrollvariablerna har marknadsorganisering en förhållandevis stor effekt på både professionella attityder och beteenden. Yrkesålder är den enda kontrollvariabel som likt marknadsorganisering både har en effekt

på professionella attityder och på professionellt beteende.⁵⁶ Tabell 7.6 visar att för varje decennium som lärarna arbetat i skolan minskar deras benägenhet att omfatta professionella attityder och beteenden med nära två skalsteg vardera. Yrkesålder uppvisar med andra ord en motsvarande negativ effekt på det professionella förhållningssättet som på det byråkratiska förhållningssättet. Även kön har effekt på det professionella förhållningssättet. I tabell 7.6 syns att kvinnor är omkring fyra skalsteg mer professionella i fråga om attityder jämfört med män.

Hur stor förklaringskraft har då marknadsorganisering för den totala variationen i professionella attityder respektive professionellt beteenden? Av det justerade R^2 -värdet i modell 3a och 4a kan man utläsa att marknadsorganisering ensamt närmast inte förklarar någon varians alls i de två indexen. Till sammans med kontrollvariablerna är dock andelen förklarad varians något större, modell 3b och 4b anger att marknadsorganisering och kontrollvariablerna sammantaget förklarar mellan en och två procent av variationen i de två indexen.

Lärare i vinstdrivande friskolor är mer marknadsorienterade

I tabell 7.7 redovisas fyra regressionsmodeller som estimerar sambandet mellan marknadsorganisering och det marknadsorienterade förhållningssättet. De beroende variablerna utgörs av indexet på marknadsorienterade attityder (modell 5a och 5b) respektive marknadsorienterat beteende (modell 6a och 6b). Som tidigare nämnts kan båda indexen anta värden mellan 0 och 100.

⁵⁶ Det faktum att yrkesålder har en ungefär lika stor effekt på både professionella attityder och beteenden pekar på att de två indexen mäter en och samma underliggande dimension.

KAPITEL 7

Tabell 7.7 Sambandet mellan marknadsorganisering och det marknadsorienterade förhållningssättet (ostandardiserade regressionskoefficienter).

Marknadsorganisering	Modell 5a (MarAtt)	Modell 5b (MarAtt)	Modell 6a (MarBet)	Modell 6b (MarBet)
kommunala skolor i traditionella kommuner = referenskategori				
kommunala skolor i marknadslika kommuner	-0,41 (2,72)	0,03 (2,44)	-0,12 (1,74)	0,06 (1,56)
vinstdrivande friskolor i traditionella kommuner	9,43** (3,07)	7,98** (2,51)	12,48*** (1,92)	11,10*** (2,10)
vinstdrivande friskolor i marknadslika kommuner	13,45*** (3,22)	11,27*** (2,59)	10,10*** (2,03)	8,60** (2,41)
Yrkesålder (år)		-0,17 (0,10)		-0,03 (0,08)
Subjektiv politisk orientering		11,45*** (2,79)		4,90 (3,48)
Kön (Kvinna=1)		3,49* (1,59)		2,04 (1,06)
Högsta utbildning (lärarutbildning = referenskategori)				
universitetsutbildning		-2,57 (1,71)		0,79 (2,79)
grundskola/gymnasium		-1,17 (3,04)		9,10* (3,88)
annan		-3,67 (4,22)		-1,35 (3,99)
Huvudsakligt undervisningsämne (svenska/samhällsvetenskapliga/humanistiska ämnen = referenskategori)				
matematik/naturvetenskapliga ämnen		-3,28* (1,46)		-3,51* (1,69)
yrkesämnena		3,88 (2,13)		2,01 (2,92)
estetiska ämnen/idrott		1,28 (1,56)		2,62 (2,22)
Hemmets klasstillhörighet (tjänstemannahem = referenskategori)				
arbetarhem		1,84 (1,66)		4,52 (2,31)
egenföretagar-/jordbrukarhem		2,50 (1,99)		6,89 (4,13)
intercept	54,04	46,22	49,73	43,27
andel förklarad varians (justerat R ²)	0,089	0,129	0,071	0,103

Kommentarer: Klusterkorrigerade standardfel inom parentes (skola).

* p < 0,05, ** p < 0,01 *** p < 0,001. Modellerna är estimerade i STATA 11. N=479

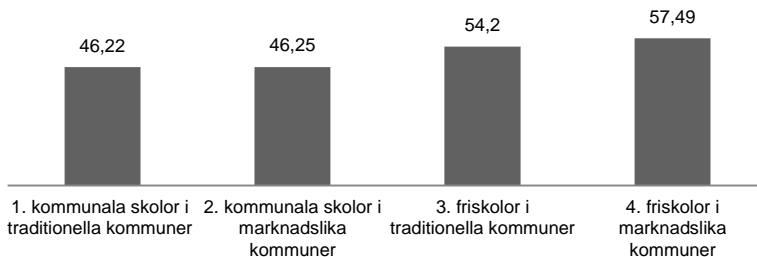
Källa: Lärarenkäten

Med avseende på tabell 7.7 och sambandet mellan marknadsorganisering och det marknadsorienterade förhållningssättet är två aspekter av resultatet särskilt framträdande. För det första visar analysen att det på en övergripande nivå finns ett tydligt positivt samband mellan marknadsorganisering och det marknadsorienterade förhållningssättet. Detta gäller både marknadsorienterade attityder och marknadsorienterat beteende. Effekten uppgår till mellan åtta och 13 skalsteg när kontrollvariablerna hålls konstanta. För det andra

visar analysen att det enbart är marknadsorganisering på lokal nivå, inte kommunal nivå, som har ett samband med det marknadsorienterade förhållningssättet.

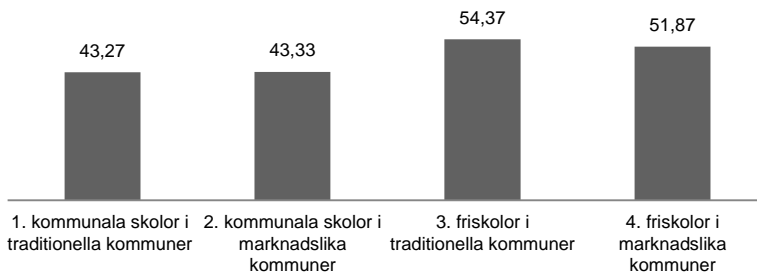
Även om resultatet är förhållandevis entydigt finns det anledning att titta närmare på hur grupperna skiljer sig åt beträffande marknadsorienterade attityder och marknadsorienterat beteende. I figur 7.4 och 7.5 visas medelvärdena i marknadsorienterade attityder respektive marknadsorienterat beteende i de fyra grupperna.

Figur 7.4. Fördelningen i marknadsorienterade attityder beteende mellan lärargrupperna. Medelvärden (skala 0–100).



Kommentar: Medelvärdesskillnaderna mellan grupp 1 och 3, grupp 1 och 4, grupp 2 och 3 samt grupp 2 och 4 är statistiskt signifikanta ($p < 0,05$).

Figur 7.5. Fördelningen i marknadsorienterat beteende mellan lärargrupperna. Medelvärden (skala 0–100).



Kommentar: Medelvärdesskillnaderna mellan grupp 1 och 3, grupp 1 och 4, grupp 2 och 3 samt grupp 2 och 4 är statistiskt signifikanta ($p < 0,05$).

Figur 7.4 och figur 7.5 understryker det mest framträdande resultatet, det vill säga att marknadsorganisering på lokal nivå men inte på kommunal nivå har

effekt på i vilken utsträckning lärare antar ett marknadsorienterat förhållningssätt. Jämför, i båda figurerna, de två vänstra staplarna (som representerar kommunalt anställda lärare) med de två högra staplarna (som representerar friskoleanställda lärare). Lägg märke till att det är mellan kommunalt anställda lärare och friskoleanställda lärare som de stora skillnaderna föreligger både i fråga om marknadsorienterade attityder och marknadsorienterat beteende. Dessa skillnader är genomgående statistiskt signifikanta (se tabell 5 och 6 i appendix D).

Jämför sedan i figur 7.4 och figur 7.5 de två vänstra staplarna sinsemellan och de två högra staplarna sinsemellan. Skillnaden mellan lärare i kommunala skolor i traditionella och marknadslika kommuner samt skillnaden mellan lärare i vinstdrivande friskolor i traditionella och marknadslika kommuner är förhållandevis liten. Dessa skillnader är inte heller statistiskt signifikanta (se tabell 5 och 6 i appendix D).

Man kan vidare slå fast att marknadsorganisering, i relation till kontrollvariablerna, har en relativt stark effekt på både marknadsorienterade attityder och beteenden. Vid sidan av marknadsorganisering är det enbart ett fåtal kontrollvariabler som uppvisar en signifikant effekt. Av tabell 7.7 kan man utläsa att lärarnas undervisningsämne är en av dessa. Lärare i matematik och naturvetenskapliga ämnen är, jämfört med lärare i svenska, samhällsvetenskapliga och humanistiska ämnen (referenskategori), omkring tre skalsteg mindre marknadsorienterade i fråga om attityder och cirka fyra skalsteg mindre marknadsorienterade i fråga om beteende.

När det gäller marknadsorienterade attityder är det vidare intressant att konstatera att lärarnas subjektiva politiska orientering har betydelse. De mest högerorienterade lärarna är omkring 11 skalsteg mer marknadsorienterade jämfört med de mest vänsterorienterade. Dessutom har kön betydelse för marknadsorienterade attityder. Kvinnor omfattar marknadsorienterade attityder i omkring tre skalsteg större utsträckning jämfört med män.

Även utbildningsbakgrund har viss effekt på marknadsorienterat beteende. Tabell 7.7 visar att lärare som enbart har grund- eller gymnasieskola som högsta examen är mer marknadsorienterade vad gäller beteende än lärare med lärarexamen (referenskategori). Skillnaden uppgår till cirka nio skalsteg. Sammantaget kan konstateras att både marknadsorganisering och vissa av kontrollvariabler (bl.a. kön och undervisningsämne) har en effekt på det marknadsorienterade förhållningssättet. Marknadsorganisering, och då på skolnivå, förefaller ändå var den mest betydelsefulla variabeln bland dem som ingår i modellerna.

Av tabell 7.7 framgår också att marknadsorganisering har en märkbart större förklaringskraft på de två index som mäter det marknadsorienterade

förhållningssättet jämfört med indexen som mäter det byråkratiska respektive professionella förhållningssättet. Ensam förklarar marknadsorganisering cirka nio procent av variationen i marknadsorienterade attityder och omkring sju procent av variationen i marknadsorienterat beteende (modell 5a och 6a). Motsvarande siffror för de modeller som även innehåller kontrollvariablerna är 13 respektive 12 procent (modell 5b och 6b).

Begränsad effekt på brukarorientering

Det är slutligen dags att undersöka huruvida marknadsorganisering inverkar på i vilken utsträckning lärare använder det brukarorienterade förhållningssättet. Tabell 7.8 redovisar estimaten från regressionsanalyser där brukarorienterade attityder (modell 7a och 7b) respektive brukarorienterat beteende (modell 8a och 8b) utgör de beroende variablerna.

KAPITEL 7

Tabell 7.8 Sambandet mellan marknadsorganisering och det brukarorienterade förhållningssättet (ostandardiserade regressionskoefficienter).

Marknadsorganisering	Modell 7a (BruAtt)	Modell 7b (BruAtt)	Modell 8a (BruBet)	Modell 8b (BruBet)
kommunala skolor i traditionella kommuner = referenskategori				
kommunala skolor i marknadslika kommuner	-4,34 (2,26)	-3,54 (2,14)	-0,75 (2,00)	-0,53 (1,72)
vinstdrivande friskolor i traditionella kommuner	2,55 (3,09)	4,94 (2,73)	5,02* (2,40)	4,62 (2,63)
vinstdrivande friskolor i marknadslika kommuner	-0,53 (1,60)	0,74 (1,45)	0,42 (1,97)	-0,29 (2,04)
Yrkesålder (år)		0,04 (0,07)		-0,03 (0,05)
Subjektiv politisk orientering		-3,82 (1,95)		-4,81 (2,99)
Kön (Kvinna=1)		7,05** (1,95)		3,69* (1,48)
Högsta utbildning (lärarutbildning = referenskategori)				
universitetsutbildning		-3,50* (1,25)		-0,56 (2,07)
grundskola/gymnasium		-4,21 (2,52)		1,81 (2,96)
annan		-0,67 (4,22)		7,30* (2,90)
Huvudsakligt undervisningsämne (svenska/samhällsvetenskapliga/humanistiska ämnen = referenskategori)				
matematik/naturvetenskapliga ämnen		-4,13* (1,90)		-5,62*** (1,35)
yrkesämnen		-0,35 (2,32)		0,15 (2,05)
estetiska ämnen/idrott		-3,52 (2,00)		-0,90 (1,79)
Hemmets klasstillhörighet (tjänstemannahem = referenskategori)				
arbetarhem		-0,30 (1,92)		3,77 (1,89)
egenföretagar-/jordbrukarhem		4,43 (2,91)		3,42 (3,82)
intercept	67,89	60,15	60,22	57,73
andel förklarad varians (justerat R ²)	0,014	0,093	0,006	0,047

Kommentarer: Klusterkorrigerade standardfel inom parentes (skola).

* p < 0,05, ** p < 0,01 *** p < 0,001. Modellerna är estimerade i STATA 11. N=479

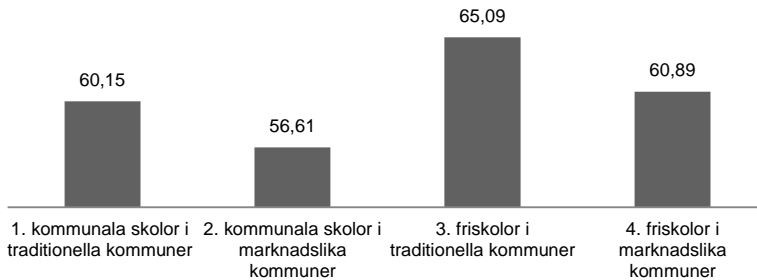
Källa: Lärarenkäten

Utifrån resultatet i tabell 7.8 förefaller det, under kontroll för lärares personliga bakgrund, inte finnas något samband mellan marknadsorganisering och lärarnas benägenhet att använda det brukarorienterade förhållningssättet. Tabellen ger dock inte hela bilden. En mer ingående analys av medelvärdeskillnaderna mellan grupperna visar att särskilt lärare i vinstdrivande friskolor i traditionella kommuner avviker från övriga grupper genom att i högre grad omfatta både brukarorienterade attityder och beteenden (se tabell 7 och 8 i appendix D). Sammanlagt visar analysen att marknadsorganisering

har en begränsad effekt på i vilken utsträckning lärare antar det brukarorienterade förhållningssättet. Kombinationen av att både arbeta på en vinstdrivande friskola och i en traditionell kommun förefaller kunna gynna det brukarorienterade förhållningssättet. I detta avseende kan man möjligen hävda att resultatet visar att marknadsorganisering har en viss positiv effekt på lärares benägenhet att anta brukarorienterade attityder.

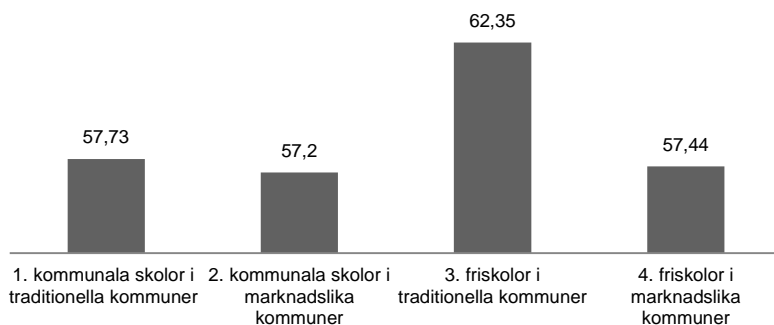
Komplexiteten i resultatet föranleder oss att mer detaljerat studera lärarnas benägenhet att omfatta det brukarorienterade förhållningssättet i de fyra grupperna. I figur 7.6 och 7.7 illustreras gruppernas medelvärden i brukarorienterade attityder respektive brukarorienterat beteende.

Figur 7.6. Fördelningen i brukarorienterade attityder mellan lärargrupperna. Medelvärden (skala 0–100).



Kommentar: Medelvärdesskillnaden mellan grupp 2 och 3 är statistiskt signifikant ($p < 0,05$).

Figur 7.7. Fördelningen i brukarorienterat beteende mellan lärargrupperna. Medelvärden (skala 0–100).



Kommentar: Medelvårdesskillnaderna mellan grupp 2 och 3 samt grupp 3 och 4 är statistiskt signifikanta ($p < 0,05$).

Figur 7.6 och 7.7 understryker att lärare i vinstdrivande friskolor i traditionella kommuner (som representeras av stapeln näst längst till höger i figurerna) skiljer ut sig från de övriga grupperna. Men när det gäller brukarorienterade attityder är det enbart skillnaden gentemot lärare i kommunala skolor i marknadslika kommuner (stapeln näst längst till vänster i figur 7.6) som är statistiskt signifikant ($p < 0,05$) (se tabell 7 i appendix D). Skillnaden uppgår till åtta skalsteg.

När det gäller brukarorienterat beteende avviker lärare i vinstdrivande friskolor i traditionella kommuner på ett mer påtagligt sätt. Dessa lärare använder brukarorienterat beteende i högre grad både jämfört med lärare i kommunala skolor i marknadslika kommuner (stapeln näst längst till vänster i figur 7.7) och jämfört med lärare i vinstdrivande friskolor i marknadslika kommuner (se stapeln längst till höger i figur 7.7). Skillnaderna uppgår till omkring 5 skalsteg vardera och är statistiskt signifikanta (se tabell 8 i appendix D). I övrigt föreligger inga statistiskt signifikanta skillnader mellan grupperna.

I jämförelse med kontrollvariablerna förefaller marknadsorganisering ändå inte ha en helt obetydlig effekt på det brukarorienterade förhållningssättet. Av tabellen 7.8 framkommer att kön, utbildningsbakgrund och undervisningsämne har en signifikant effekt på lärares benägenhet att anta det brukarorienterade förhållningssättet. Ett tydligt resultat är att kvinnor är mer brukarorienterade än män. Skillnaden uppgår till sju skalsteg i brukarorienterade

attityder och fyra skalsteg i brukarorienterat beteende. En annan tydlig skillnad är att lärare i matematik/naturvetenskapliga ämnen i mindre utsträckning antar det brukarorienterade förhållningssättet jämfört med lärare i svenska, samhällsorienterade och humanistiska ämnen (referenskategoriin). Skillnaden uppgår till omkring fyra skalsteg när det gäller brukarorienterade attityder och sex skalsteg när det gäller brukarorienterat beteende.

Tabell 7.8 visar också att lärares utbildningsbakgrund har viss effekt på i vilken utsträckning lärarna omsluter det brukarorienterade förhållningssättet. Men effekten är svårtolkad eftersom den går i två riktningar. Lärare som saknar lärarutbildning, men har annan universitetsutbildning, omfattar brukarorienterade attityder i lägre utsträckning än lärare med lärarexamen (dvs. referenskategoriin). Skillnaden uppgår till omkring tre skalsteg. Samtidigt visar analysen att lärare med annan utbildningsbakgrund än akademisk omfattar brukarorienterat beteenden i större utsträckning jämfört med lärare som har lärarexamen. Denna skillnad uppgår till omkring sju skalsteg.

I likhet med för det byråkratiska och professionella förhållningssättet har marknadsorganisering en begränsad förklaringskraft när det gäller den totala variationen i det brukarorienterade förhållningssättet. Tabell 7.8 avslöjar att marknadsorganisering endast förklarar omkring en procent av variationen i både brukarorienterade attityder och brukarorienterat beteende (modell 8a och 9a). Tillsammans med kontrollvariablerna förklarar marknadsorganisering dock mer av variationen i indexen: omkring nio procent för brukarorienterade attityder och cirka fem procent för brukarorienterat beteende (modell 8b och 9b).

Följderna av kommunal och lokal marknadsanpassning

Det huvudsakliga syftet med delstudien är att pröva om marknadsorganisering på kommunal och lokal nivå påverkar i vilken utsträckning lärare antar ett byråkratiskt, professionellt, marknadsorienterat respektive brukarorienterat förhållningssätt. Vilka är då huvudresultaten i detta kapitel? På ett övergripande plan kan man konstatera att marknadsorganisering verkar gynna lärares benägenhet att använda ett marknadsorienterat förhållningssätt men också i viss mån befrämja ett byråkratiskt och brukarorienterat förhållningssätt. Däremot förefaller marknadsorganisering minska benägenheten bland lärare att anta det professionella förhållningssättet. Resultatet kan i övrigt sammanfattas på följande sätt:

- Marknadsorganiseringen har allmänt sett ett svagt samband med det byråkratiska förhållningssättet. Men kommunalt anställda lärare i marknadslika kommuner använder byråkratiskt beteende i större omfattning än övriga jämförda grupper. Det finns därför skäl att, under vissa förutsättningar, tala om en positiv effekt av marknadsorganisering på det byråkratiska förhållningssättet.
- Marknadsorganisering har generellt en negativ effekt på det professionella förhållningssättet. Det är oklart om det är marknadsorganisering på kommunal eller lokal nivå som ligger bakom effekten av marknadsorganisering på det professionella förhållningssättet.
- Marknadsorganisering har en positiv effekt på det marknadsorienterade förhållningssättet. Det är dock enbart marknadsorganisering på lokal nivå, inte kommunal nivå, som har effekt.
- Marknadsorganiseringen har generellt ett svagt samband med det brukarorienterade förhållningssättet. Men lärare i vinstdrivande friskolor i marknadslika kommuner är mer brukarorienterade än övriga jämförda grupper. Det finns således en viss positiv effekt av marknadsorganisering på det brukarorienterade förhållningssättet.

Marknadsorganisering har alltså effekt på i vilken utsträckning lärare antar de fyra förhållningssätten. Frågan är hur viktig marknadsorganisering egentlig är för lärares offentliga tjänstemannaskap? Här ger delstudien delvis motstridiga besked. Å ena sidan kan vi konstatera att jämfört med kontrollvariablerna har marknadsorganisering en relativt stor effekt på flera av indexen. Det pekar mot att marknadsorganisering är en viktig variabel i sammanhanget. Å andra sidan visar analysen att marknadsorganisering ensamt, men också tillsammans med kontrollvariablerna, enbart förklarar en begränsad del av variationen i indexen. Sammantaget mellan cirka 87 och 99 procent av variationen i indexen förklaras av faktorer som inte finns med i modellerna. Hur ska detta tolkas?

Det inte är ovanligt att andelen förklarad varians är låg i regressionsmodeller som analyserar data på individnivå (för liknande utfall, se t.ex. Beer m.fl. 2008, kap. 10). Att andel förklarad varians generellt är låg i den här typen av studier beror på att variationer i individdata i hög grad hänger samman med helt individuella faktorer hos respondenterna och har exempelvis inte att göra med deras tillhörighet till en viss organisation eller grupp.

Det är således rimligt att tro att variationen i indexen på förhållningssättet är mer avhängigt individuella faktorer hos lärarna snarare än var de arbetar

i fråga om marknadsorganisering eller vilken grupp de tillhör i termer av exempelvis utbildningsbakgrund eller kön. Förhållningssätten är med andra ord relativt jämt spridda bland lärarna oavsett organisationsform och bakgrund. Att det förhåller sig på detta sätt understryks av att marknadsorganisering har relativt sett större förklaringskraft på variationen i de två index som mäter det marknadsorienterade förhållningssättet jämfört med indexen som mäter de tre övriga förhållningssätten. Minns att studiens design innebär att marknadsorganisering varierar maximalt. Studien fångar därför sannolikt in de lärare inom gymnasieskolan som i högst respektive lägst grad omfattar det marknadsorienterade förhållningssättet.

De övriga förhållningssätten är däremot rimligtvis mer jämt spridda bland lärarna i studien. Pondera att studien istället jämfört kommuner respektive skolor med en organisering som i olika grad bygger på den professionella modellen. Då hade organiseringen sannolikt uppvisat betydligt större andelen förklarad varians i de två index som mäter det professionella förhållningssättet.

Delstudiens bidrag

Hur kan man då se på resultatet i relation till den tidigare forskningen? I vilken utsträckning bekräftar eller strider resultatet mot avhandlingens teoretiska förväntningar? Genom att visa att den kommunala och lokala organiseringen har betydelse för hur lärare tänker och agerar utmanar resultatet föreställningen att skolan är en "löst kopplad" organisation och att lärare därmed är ostyrbara. I enlighet med det nyinstitutionella perspektivet pekar resultatet snarare på att skolans organisatoriska ramar, som de folkvalda politikerna på olika nivåer ytterst fattar beslut om, har betydelse för lärares attityder och beteenden i rollen som offentliga tjänstemän.

Den tendens som framkommer i delstudien, det vill säga att marknadsorganisering motverkar det professionella förhållningssättet samtidigt som det tycks gynna i första hand det marknadsorienterade men också det byråkratiska (och brukarorienterade) förhållningssättet, är intressant. Kan vi ana framväxten av en ny typ av lärarprofessionalitet i spåren av skolans marknadsorganisering? Resultatet bekräftar Evetts tes att marknadsreformer i offentlig sektor bidragit till att tyngdpunkten förflyttats från det hon kallar för en "yrkesprofessionalitet" till en "organisatorisk professionalitet" (se Evetts 2010). Det finns tydliga paralleller mellan begreppet yrkesprofessionalitet och den professionella modellen såsom den definieras i avhandlingen. Yrkesprofessionalitet bygger enligt Evetts på kollegial kontroll och stark yrkesidentitet (Evetts 2010, s. 9–11). Yrkesprofessionalitet innefattar också en stor autonomi för de professionella, både i relation till staten och till klienterna.

Yrkeskårens inflytande över enskilda yrkesutövare är stort samtidigt som den lokala serviceorganisationens inflytande är svagt.

Organisatorisk professionalitet utgör snarare en förening av den byråkratiska modellen och marknadsmodellen (ibid., s. 9–11). I likhet med den traditionella byråkratiska modellen vilar organisatorisk professionalitet på en hierarkisk politisk styrning, välfärdens organisationer styrs uppifrån och ned genom externa mål och inspektion. De yrkesverksammas arbete ska i möjligaste mån standardiseras och jämföras, helst ska en ”best practice” kunna identifieras. Men i likhet med marknadsmodellen tillskrivs cheferna inom offentlig sektor en stor autonomi relativt staten men också utrymme att kontrollera de professionellas arbete. Den lokala organisationens inflytande över enskilda yrkesutövare är stort. I takt med att marknadsorganiseringen på kommunal och lokal nivå ökar förefaller ”organisatorisk professionalitet” bli ett allt mer relevant begrepp att använda då vi talar om läraryrkets position i den offentliga sektorn samtidigt som yrkesprofessionaliteten blir ett allt mindre relevant begrepp.

På en övergripande nivå kan vi konstatera att marknadsorganisering i viss mån påverkar i vilken utsträckning lärare antar de fyra förhållningssätten. Det finns samtidigt flera väsentliga delar av resultaten som är värda att stanna upp vid och diskutera i relation till förväntningarna inför analysen. Vi börjar med att titta närmare på hur resultatet kring marknadsorganiseringens effekt på det byråkratiska förhållningssättet förhåller sig till de teoretiska ramverk som avhandlingen tar utgångspunkt i.

Ett oväntat resultat

Resultatet vad gäller effekten av marknadsorganisering på det byråkratiska förhållningssättet kan betraktas som överraskande på två sätt. För det första förväntades resultatet avslöja ett samband mellan graden av marknadsorganisering och det byråkratiska förhållningssättet. Exempelvis skillnaden i organiseringen av kommunala respektive vinstdrivande skolor väntades leda till variationer i lärares benägenhet att omfatta det byråkratiska förhållningssättet. Analysen visar emellertid att effekten av marknadsorganisering på det byråkratiska förhållningssättet är förhållandevis liten.

För det andra förväntades resultatet blottlägga ett negativt samband mellan marknadsorganisering och det byråkratiska förhållningssättet. Flera tidigare refererade studier pekar på att byråkratiska värden och marknadsvärden står i konflikt med varandra inom skolan (se Lundqvist 2006; Ball 2003; jfr Peters 2001). Att marknadslika kommuner och vinstdrivande friskolor i första hand präglas av ett marknadsbaserat regel- och normsystem torde mot-

verka användandet av ett byråkratiskt förhållningssätt i marknadslika kommuner och vinstdrivande friskolor. Samtidigt väntades förekomsten av ett byråkratiskt och professionellt regel- och normsystem gynna användandet av det byråkratiska förhållningssättet i traditionella kommuner och kommunala skolor. Resultatet i delstudien ger inget stöd för detta antagande utan påvisar istället ett komplext men snarare positivt samband mellan marknadsorganisering och det byråkratiska förhållningssättet.

Hur kan vi då förklara att marknadsorganisering tycks ha en så pass begränsad effekt på det byråkratiska förhållningssättet? Det finns möjligen aspekter av marknadslogiken som gör det rimligt för lärare att anta ett byråkratiskt förhållningssätt. I en marknadsorganiserad skola kan lärare inte bara vara lyhörda för kundernas krav, de måste också anpassa sig till de ramar som politikerna stipulerar för verksamheten (Rothstein 2002, s. 250–255). En skola som befinner sig på en skolmarknad där konkurrensen är hög måste vara uppmärksam på att skolan inte får negativ publicitet. Att försumma lydnaden gentemot styrdokumentet kan, i en tid då media hårt bevakar skolors verksamhet, få stor medial uppmärksamhet. Negativ publicitet kopplad till bristande målpuppfyllelse kan snabbt undergräva både kommunala och fristående skolors attraktionskraft bland kunderna. Paradoxalt nog kan marknadslogiken således, tvärt emot vad man antagit inom den tidigare forskningen, gynna användandet av ett byråkratiskt förhållningssätt bland lärare. Detta torde därmed i viss mån kunna väga upp att marknadslogiken samtidigt implicerar en rörelse bort från det byråkratiska förhållningssättet.

Detta kan möjligen hjälpa oss att förstå varför just kommunalt anställda lärare i marknadslika kommuner är mer byråkratiska i fråga om beteende. Lärare i kommunala skolor i marknadslika kommuner omges av särskilda institutionella förutsättningar som, i enlighet med ovanstående resonemang, kan bidra till utvecklandet av ett byråkratiskt beteende bland dessa lärare. Genom att traditionella byråkratiska normer som föreskriver lydnad gentemot regelverket hamnar i samspel med marknadsnormer som föreskriver att lärare ska agera för att säkra skolans konkurrenskraft skapas möjligen ett dubbelt tryck mot ett byråkratiskt agerande i dessa kontexter. Detta dubbla institutionella tryck finns inte på samma sätt i de andra kontexterna.

Det professionella förhållningssättet försvagas

Att analysen påvisar ett negativt samband mellan marknadsorganisering och det professionella förhållningssättet ligger väl i linje med de teoretiska förväntningarna. Lärare i traditionella kommuner och kommunala skolor står, som framhållits tidigare, i första hand under inflytande av byråkratiska respektive professionella regler och normer (se kapitel 3). Detta gör att det

professionella förhållningssättet framstår som synnerligen lämpligt i dessa kontexter. Samtidigt präglas vinstdrivande friskolor och marknadslika kommuner i högre grad av marknadsnormer. Den professionella modellen och marknadsmodellen står i tydlig konflikt med varandra vilket ger skäl att förvänta sig att lärare i marknadslika miljöer i lägre grad antar ett professionellt förhållningssätt. Utifrån marknadsmodellen är en professionell dialog med andra lärare – särskilt med lärare på andra skolor – ett problem eftersom samtal med andra lärare riskerar att sprida ”affärshemligheter”, till exempel i form av bra undervisningsupplägg.

Det kan för den enskilde läraren också framstå som problematiskt att delge sina kollegor sina bästa metoder eftersom även den enskilda lärarens konkurrenskraft är av betydelse på skolmarknaden. Med utgångspunkt i marknadsmodellen är det också problematiskt om läraren i första hand fattar sina beslut på den egna och andra lärares erfarenhet. I en skola som präglas av marknadsmodellen är det viktigare att lärarna är lojala med den egna organisationens mål och policy. Det handlar konkret om att man som lärare följer den pedagogiska modell eller profil som skolan utformat vilket minskar utrymmet för professionella överväganden.

Kommunal marknadsorganisering saknar betydelse

Att lärare i vinstdrivande friskolor visar sig vara mer marknadsorienterade än sina kommunalt anställda kollegor är väntat utifrån ett nyinstitutionellt perspektiv. Vinstdrivande friskolor präglas av ett marknadsbaserat regel- och normsystem som gör att det marknadsorienterade förhållningssättet framstår som lämpligt att använda på dessa skolor. Samtidigt präglas kommunala skolor i första hand av ett byråkratiskt och professionellt regel- och normsystem. Särskilt den professionella logiken står i konflikt med marknadslogiken och motverkar på samma gång lärare på dessa skolor att anta ett marknadsorienterat förhållningssätt. Sammantaget är detta sannolikt orsaken till att lärare i vinstdrivande friskolor i högre utsträckning antar ett marknadsorienterat förhållningssätt jämfört med lärare i kommunala skolor.

Att analysen inte avslöjar en positiv effekt av marknadsorganisering på kommunal nivå på det marknadsorienterade förhållningssättet är emellertid överraskande. Med utgångspunkt i det nyinstitutionella perspektivet vore det rimligt att förvänta sig att lärare som arbetar i marknadslika kommuner – det vill säga i kommuner som bland annat präglas av hög grad av konkurrens och stort antal friskolor – också uppvisar ett mer marknadsorienterat förhållningssätt jämfört med lärare som arbetar i mer traditionellt organiserade kommuner. I detta sammanhang kan man fundera över den kommunala nivåns infly-

tande på lärares förhållningssätt i rollen som offentliga tjänstemän. Skolledningen fungerar möjligtvis som ett slags filter för normer och regler som föreligger på den kommunala nivån. Vissa förväntningar från kommunal nivå skickar rektor, mer eller mindre avsiktligt, vidare nedåt i organisationen vilket först därmed påverkar lärares förhållningssätt. Detta kan möjligen vara förklaringen bakom varför vi tidigare fann skillnader mellan kommunalt anställda lärare i traditionella kommuner och kommunalt anställda lärare i marknadslika kommuner vad gäller byråkratiskt beteende.

En tänkbar tolkning av utfallet är att det i första hand är skolledningen som möter och hanterar de krav som den kommunala nivån stipulerar i fråga om det marknadsbaserade regel- och normsystemet. Mycket av det som hänger samman med det marknadsorienterade förhållningssättet, till exempel marknadsföring och utformandet av en profil, är beslut som stannar på skolledningens bord. Som tidigare diskuterats spelar resultatet mot att det marknadsorienterade förhållningssättet främst spelar ut i strategiska beslut på skolnivån och i mindre grad i klassrumspraktiken (se kapitel 5 och 6). Det är eventuellt i första hand rektors attityder och beteenden i rollen som offentliga tjänstemän som skiljer sig åt i marknadslika och traditionella kommuner. Att replikera den tredje delstudien bland rektorer hade kunnat kasta ytterligare ljus över detta.

Marknadensorganiseringen och brukarinflytandet

Utifrån det nyinstitutionella perspektivet förväntas marknadsorganisering ha en positiv effekt på det brukarorienterade förhållningssättet. Som tidigare diskuterats har både marknadsmodellen och brukarmodellen, i relation till den byråkratiska och professionella modellen, det gemensamt att de på olika sätt ger inflytande till elever (och föräldrar) på bekostnad av politiken respektive yrkeskåren (se kapitel 1 och 2). Den teoretiska gränsdragningen mellan marknadsmodellens kundfokus och brukarmodellens brukarfokus är emellertid inte helt enkelt att dra. Genom att marknadsorganisering väntas leda till ökad lyhördhet gentemot eleverna i rollen som kunder är det rimligt att tro att marknadsorganisering även gynnar användandet av ett brukarorienterat förhållningssätt.

Det finns också empiriska belägg som talar för detta. På basis av en jämförande studie mellan friskolor och offentliga skolor i Michigan, USA, har Mintrom (2003) visat att friskolor oftare engagerar sig i en kommunikation – som liknar brukarsamverkan – med föräldrar. Mintrom menar att friskolor försöker etablera en dialog med sina brukare för att därigenom erhålla information om kundernas preferenser. Men offentliga skolor har, i kraft av en mindre utsatt position på skolmarknaden, inte samma behov av sådan dialog.

Friskolornas jakt på information om kundernas preferenser leder enligt Mintrom till att skolpersonalen på friskolor oftare engagerar sig i en dialog med elever och föräldrar.

Delstudien ger dock enbart svagt stöd för att marknadsorganisering, under vissa förutsättningar, gynnar det brukarorienterade förhållningssättet bland lärare. Det allmänna intrycket är att marknadsorganisering saknar samband med brukarorienterade attityder och beteenden. En tänkbar orsak till detta är att de nationella styrdokumenterna på ett förhållandevis explicit sätt föreskriver att lärare ska anta ett brukarorienterat förhållningssätt. Särskilt 1994 års läroplan, som är ett viktigt dokument när det gäller att definiera vad lärare ska göra i rollen som offentliga tjänstemän, bär formuleringar som tydligt tar utgångspunkt i brukarmodellen (se kapitel 1). När det gäller de tre övriga förhållningssätten finner vi inte motsvarande uttryckliga riktlinjer. Det skulle således kunna vara en relativt sett tydlig nationell reglering som motverkar påverkan från den kommunala och lokala nivån i detta avseende.

En annan möjlig förklaring är att det brukarorienterade förhållningssättet ligger nära vad man skulle kunna betrakta som läraryrkets kärna. Om man ska nagla fast ett särskilt och gemensamt innehåll i läraryrket så handlar det kanske i första hand om dialog, omsorg och omtanke om eleverna (se t.ex. Ball 2003). Denna typ av värden ligger nära den brukarorienterade logiken. Man skulle eventuellt kunna hävda att brukarmodellen är den modell som är mest kompatibel med kårens egna regel- och normsystem. Gemensamma föreställningar hos lärarna om betydelsen av omsorg om eleven i undervisningssituationen, som ligger i linje med brukarmodellen, hindrar möjligen marknadsorganisering att påverka i vilken utsträckning lärarna antar ett brukarorienterat förhållningssätt.

Hur ska man då förklara att just lärare i vinstdrivande friskolor i traditionella kommuner i relativt sett större utsträckning omfattar brukarorienterade attityder och beteenden? En potentiell förklaring är att vinstdrivande friskolor i traditionella kommuner har en speciell situation som gör att de, i enlighet med Mintroms (2003) argumentation, i ökad grad använder sig av ett brukarorienterat förhållningssätt. I traditionella kommuner är, till skillnad från marknadlika kommuner, vinstdrivande friskolor ofta relativt nya fenomen. De är nya aktörer på marknader som ännu är i sin linda. Sannolikt finns det då ett behov av att skaffa information om kundernas preferenser vilket föranleder de vinstdrivande friskolorna i traditionella kommuner att försöka upprätta en dialog med föräldrar och elever som har brukarorienterade kvalitéer. Men när friskolorna utforskat kundernas preferenser och därigenom lärt känna marknaden, avtar detta behovet av dialog hos friskolorna.

Avslutande reflektioner

Att elever möter olika myndighetsutövning beroende på marknadsorganisering framstår som problematiskt ur ett likvärdighetsperspektiv – eller om man så vill, byråkratiskt perspektiv. Delstudien pekar på att organiseringen av den kommun respektive skola som eleven befinner sig har betydelse för vilket myndighetsutövning som eleven möter. Det är samtidigt värt att understryka att det här inte handlar om skillnader beträffande lärares val av exempelvis material eller undervisningsmetoder. Delstudien analyserar skillnader när det gäller hur lärare utövar sitt offentliga tjänstemannaskap.

Det är inte enbart organiseringen som visar sig påverka lärares förhållningssätt i rollen som offentliga tjänstemän. En viktig, om än sekundär slutsats av kapitlet är att lärarnas bakgrund också spelar roll för benägenheten att omfatta de fyra förhållningssätten. Dessa effekter är i enstaka fall större än effekten av marknadsorganisering. Att lärares bakgrund visar sig spela roll är inget oväntat resultat. Som nämnts har tidigare forskning visat att offentliga tjänstemäns gruppintressen till viss del styr deras myndighetsutövning. Ur ett likvärdighetsperspektiv är det naturligtvis också problematiskt att lärares sätt att utöva sitt offentliga tjänstemannaskap påverkas av lärares yrkesålder, kön, politiska preferenser med mera.

En viktig fråga handlar om vi kan vara säkra på att resultatet är en konsekvens av organisatorisk påverkan och inte av självselektion. Som tidigare diskuterats går det inte att helt utesluta självselektion givet studiens design. Men detta problem bedöms samtidigt vara litet (se kapitel 4). Analysen ger inte heller skäl att förändra denna bedömning. Resultatet visar att såväl den kommunala som lokala organiseringen har effekter. Även om det inte är osannolikt att lärare väljer en viss skola på grundval av dess grad av marknadsorganisering är det betydligt mer osannolikt att lärare aktivt söker sig till vissa kommuner på basis av graden av marknadsorganisering i kommunen.

Hur generaliserbart är då resultatet i kapitlet till en större population? Kan man överföra resultatet till gymnasielärare i allmänhet? Studien jämför lärare som arbetar i vad som kan betecknas som de mest respektive minst marknadsutsatta miljöerna inom den svenska gymnasieskolan (se kapitel 4). Totalt fyra grupper av lärare har jämförts. Mellan dessa lärare har analysen, under kontroll för lärarnas personliga bakgrund, avslöjat systematiska skillnader. Givet studiens design är det möjligt att sluta sig till att marknadsorganisering spelar roll för i vilken utsträckning lärare antar ett byråkratiskt, professionellt, marknadsorienterat och brukarorienterat förhållningssätt. Eftersom studien bygger på ett strategiskt urval av lärare är det inte möjligt att säga något om hur effekt marknadsorganisering generellt sett har bland gymnasielärare i allmänhet. Det är emellertid inte heller syftet med studien.

Man kan också fråga sig hur generaliserbart resultatet är till andra kategorier av närbyråkrater, och då i synnerhet till andra typer av lärare. Om detta är det naturligtvis enbart möjligt att föra en teoretisk diskussion. Sannolikt kommer ett motsvarande resultat avslöjas om likartade analyser upprepas bland svenska grundskollärare. Det samma gäller rimligtvis lärare i länder med ett liknande sätt att organisera skolan på som det i Sverige. Kanske går det även att översätta resultatet till andra typer av närbyråkrater som arbetar inom marknadsorganiserade verksamheter, t.ex. sjukvårds- och omvårdnadspersonal. Här hade nya studier kunnat kasta ytterligare ljus över hur närbyråkrater påverkas av marknadsorganisering på subnationell (t.ex. kommunal nivå). En tänkbar tes är att ju starkare den professionella identiteten är hos den yrkeskår som studeras desto mindre sannolikt är det att finna skillnader mellan olika serviceenheter med olika grad av marknadsorganisering.

8

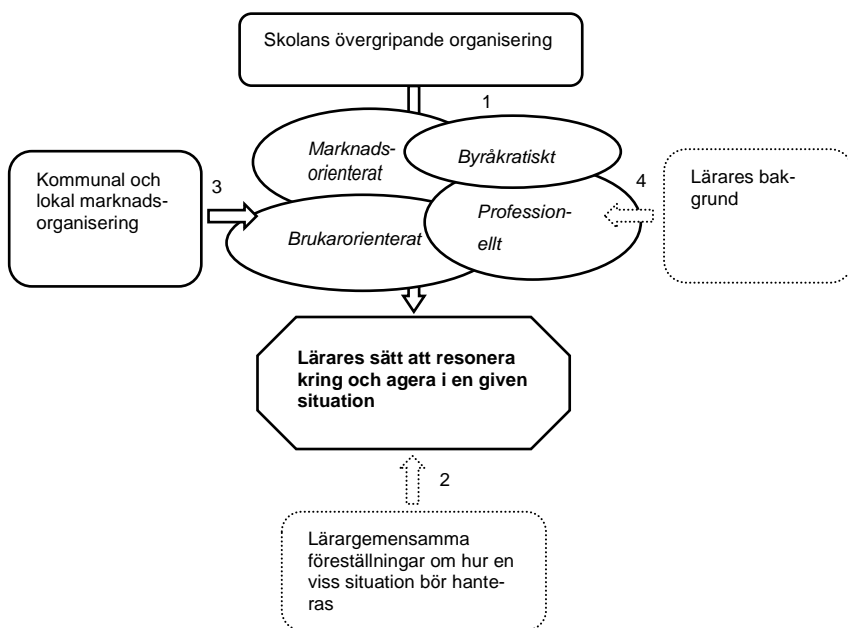
Slutsatser: gymnasielärare är styrbara

Detta kapitel drar slutsatser och diskuterar några tänkbara implikationer av avhandlingens resultat för framtida forskning och skolans verksamhet. Det grundläggande problem som står i centrum i avhandlingen är hur organiseringen av skolan inverkar på lärares myndighetsutövning. Inom ramen för denna problematik har två huvudsakliga syften mejslats ut. Det första syftet är att analysera om, och i så fall hur, *den övergripande organiseringen av skolan* inverkar på lärares förhållningssätt i rollen som offentliga tjänstemän. Utgångspunkten är att den övergripande organiseringen präglas av fyra olika modeller: den byråkratiska och professionella modellen samt marknads- och brukarmodellen. Genom att organiseringen etablerar fyra olika regel- och normsystem väntas lärare anta fyra olika förhållningssätt i rollen som offentliga tjänstemän.

Avhandlingens första syfte angrips genom två delstudier. Med hjälp av konfirmatorisk faktoranalys av data från lärarenkäten prövar den första delstudien om det förekommer fyra dimensioner i lärares attityder och beteenden i rollen som offentliga tjänstemän (kapitel 5). I enlighet med de teoretiska förväntningarna identifieras såväl ett byråkratiskt, professionellt, marknadsorienterat som brukarorienterat förhållningssätt bland lärarna i studien. Förhållningssätten identifieras i både lärarnas attityder och beteenden i rollen som offentliga tjänstemän.

Delstudien visar också att de fyra förhållningssätten är av påtaglig betydelse för hur lärare tänker och agerar i sin myndighetsutövning. Analysen visar att förhållningssätten är ungefär lika framträdande. Det finns dock en viss tendens till att det marknadsorienterade förhållningssättet är något mindre betydelsefullt än de tre övriga när det gäller lärares beteenden i rollen som offentliga tjänstemän. I figur 8.1 sammanfattas avhandlingens huvudsakliga fokus och resultat i en schematisk skiss.

Figur 8.1 Schematisk sammanfattning av avhandlingens huvudsakliga resultat



Huvudslutsatsen är att den övergripande organiseringen av skolan påverkar lärares myndighetsutövning genom att ge upphov till fyra förhållningssätt som styr lärares sätt att resonera och agera i enskilda klassrumssituationer (se [1] i figur 8.1). Men förhållningssätten är inte det enda som styr hur lärare utövar sitt offentliga tjänstemannaskap. Delstudien visar att det också finns gemensamma föreställningar bland lärarna som påverkar hur de tänker och agerar i sin myndighetsutövning (se [2] i figur 8.1).

Den andra delstudien (kapitel 6) undersöker istället *hur* organiseringen av skolan påverkar lärares myndighetsutövning. Genom analyser av samtalsintervjuerna åskådliggör delstudien hur lärare förhåller sig till de regel- och normsystem som skolans organisering stipulerar. Resultatet visar att lärare anpassar sig till de förväntningar som organiseringen för med sig. Detta blir tydligt genom att lärarna, på olika sätt, ger uttryck för sätt att resonera kring sitt arbete som kan hänföras till såväl den byråkratiska, professionella, marknadsorienterade som brukarorienterade logiken. Men resultatet i den andra delstudien visar också att lärare har ett betydande handlingsutrymme relativt skolans regel- och normsystem, lärarna ger prov på motstånd mot organisering.

ringens regel- och normsystem. Att lärare besitter en betydande autonomi blir även tydligt genom att lärarna i hög grad lyckas upphäva motsättningar mellan de delvis oförenliga styrningsmodellerna. Intervjuerna visar att lärarna inte upplever sitt offentliga tjänstemannaskap som särskilt konfliktfyllt.

Den andra delstudien tyder också på att de nya förväntningar som lärare möter i rollen som offentliga tjänstemän medfört att lärarna förändrat sitt sätt att arbeta som ett resultat av införandet av marknads- och brukarmodellen. I intervjuerna beskriver lärarna hur de successivt förändrat sin myndighetsutövning som ett resultat av förändringar i de omgivande regel- och normsystemen. En viktig slutsats i avhandlingen är att 1990-talets utbildningspolitiska systemskifte gett upphov till både ett marknads- och brukarorienterat förhållningssätt bland lärare i rollen som offentliga tjänstemän.

Det andra övergripande syftet med avhandlingen är att studera *om graden av marknadsorganisering på kommunal och lokal nivå* inverkar på lärares förhållningssätt i rollen som offentliga tjänstemän. Detta studeras i avhandlingens tredje delstudie (kapitel 7). Med hjälp av ett regressionsanalytiskt tillvägagångssätt undersöks sambandet mellan marknadsorganisering och lärarnas benägenhet att anta de fyra förhållningssätten. Lärares attityder och beteenden i rollen som offentliga tjänstemän jämförs bland lärare som arbetar i traditionella respektive marknadslika kommuner, och i kommunala skolor respektive vinstdrivande friskolor. Resultatet visar att marknadsorganisering i viss utsträckning påverkar lärares benägenhet att anta de fyra förhållningssätten (se [3] i figur 8.1). Däremot påverkas inte lärares benägenhet att anta det brukarorienterade förhållningssättet.

Resultatet i den tredje delstudien är dock inte entydigt. Tydligast är sambandet mellan marknadsorganisering och lärares benägenhet att anta ett marknadsorienterat förhållningssätt. Som väntat är lärare i vinstdrivande friskolor betydligt mer marknadsorienterade än lärare i kommunala skolor. I linje med de teoretiska förväntningarna påvisas också ett, om än svagt, negativt samband mellan marknadsorganisering och det professionella förhållningssättet. Lärare som befinner sig i marknadslika kommuner och vinstdrivande friskolor är något mindre professionella jämfört med lärare som arbetar i traditionella kommuner och kommunala skolor. I motsats till de teoretiska förväntningarna avslöjade den tredje delstudien emellertid även ett svagt positivt samband mellan graden av marknadsorganisering och i vilken utsträckning lärarna antar det byråkratiska och brukarorienterade förhållningssättet. Den huvudsakliga slutsatsen är att marknadsorganisering kan inverka på lärares myndighetsutövning.

Marknadsorganiseringens betydelse är emellertid begränsad. Detta understryks av att den tredje delstudien visar att marknadsorganisering enbart för-

klarar en relativt liten del av variationen i de fyra förhållningssätten. Delstudien visar också att lärares förhållningssätt i rollen som offentliga tjänstemän påverkas av lärarnas yrkesmässiga och personliga bakgrund (se [4] i figur 8.1). Det finns systematiska skillnader mellan lärare, bland annat beroende på yrkesålder och kön, när det gäller i vilken utsträckning de antar de fyra förhållningssätten. Detta pekar sammantaget på att både organiseringen av skolan, och lärarnas bakgrund, spelar roll för hur lärare tänker och agerar i rollen som offentliga tjänstemän.

Implikationer för den fortsatta forskningen

Vilka implikationer har då avhandlingens resultat för den fortsatta forskningen kring skolans organisering och lärares offentliga tjänstemannaskap? Som jag tidigare redogjort för kan man grovt sett dela in den tidigare forskningen inom området i två distinkta forskningsinriktningar. Den ena inriktningen betraktar lärare som en i det närmaste ostyrbar yrkeskår som i mycket liten grad låter sig påverkas av den politiska styrningen av skolan. Utgångspunkten i denna forskning är att skolor är ”löst kopplade organisationer” vilket innebär att politiskt framkallade omorganiseringar i första hand antas inverka på skolans formella struktur men enbart har en mycket begränsad betydelse för den dagliga verksamhet som lärarna bedriver i klassrummet. På ett liknande sätt betraktar förvaltningslitteraturen ofta relationen mellan organiseringen av välfärdspolitiken och närbyråkraternas myndighetsutövning. En av Lipskys (1980) huvudpånger är att närbyråkraterna har en stor autonomi i relation till organisationen.

Att avhandlingen visar att det finns ett samband mellan gymnasieskolans organisering och hur gymnasielärarna i studien utövar sitt offentliga tjänstemannaskap i det konkreta klassrumsarbetet utmanar tesen att skolor är ”löst kopplade” och att lärare är ostyrbara. Avhandlingen tyder snarare på att organiseringen av skolan har betydelse för hur lärare utövar sina myndighetsuppgifter. Analysen visar dels att den övergripande organiseringen av skolan ger upphov till fyra distinkta förhållningssätt som påverkar lärares sätt att resonera och agera i rollen som offentliga tjänstemän, dels att marknadsorganisering på kommunal och lokal nivå har viss betydelse för lärares benägenhet att anta de fyra förhållningssätten.

Frågan är varför avhandlingen landar i annorlunda slutsatser jämfört med den tidigare forskning som antar att lärare är i princip ostyrbara. En tänkbar förklaring är att det utbildningspolitiska systemskifte som genomfördes under 1990-talet var så pass omfattande att det helt förändrat förutsättningarna för politisk styrning av lärarna. Kanske var lärare ostyrbara men har i ökad grad blivit styrbara genom dessa reformer? Det finns en del som tyder på detta.

Det brukar framhållas att styrningen av läraryrket ser annorlunda ut idag, att det skett en förskjutning mot en mer ideologisk och diskursiv styrning (Krantz 2009, s. 17; se även Jarl m.fl. 2007). Före 1990-talet uppfattades skolan som politiskt svårstyrd. Den statliga maktutredningen från 1989 visade att skolan tillsammans med sjukvården var det område där medborgarna upplevde att de hade minst möjlighet att utöva inflytande (Rothstein 2001, s. 62).

Ett viktigt motiv bakom omstruktureringen av skolan var att öka medborgarnas inflytande över lärarnas myndighetsutövning. Detta gjordes emellertid inte den traditionella vägen, det vill säga genom att i första hand stärka den byråkratiska kontrollen i skolan och därmed öka de folkvalda politikernas inflytande. Snarare än att medborgarnas ställning som väljare stärktes fick medborgarna istället ökat inflytande i rollen som kunder och brukare. Den ökade vertikala autonomi som gymnasielärare åtnjöt genom 1990-talets utbildningspolitiska systemskifte har i hög grad ätits upp av en ökad möjlighet för elever och föräldrar, men också kollegor och rektorer, att styra lärares arbete.

En annan möjlig förklaring är att den forskning som drar slutsatsen att lärare är styrbara i första hand har studerat de misslyckade fallen (jfr kritik mot implementeringsforskningen i Rothstein 2002, s. 77). Det finns en rad implementeringsstudier från skolsektorn där forskarna med hjälp av en fallstudiedesign studerat insatser som de på förhand visste var mer eller mindre misslyckade (se Hall och Löfgren 2006 för ett relativt nytt exempel). Det är svårt att dra generella slutsatser om statens möjlighet att styra skolan enbart utifrån fallstudier av misslyckad skolpolitik. Det finns trots allt mycket som tyder på att skolpolitik spelar roll för skolsystems utfall.

Ett exempel på detta är de internationella resultatjämförelser (t.ex. PISA och TIMSS) som år efter år påvisar stabila och betydande skillnader i resultat mellan olika länders utbildningssystem, exempelvis när det gäller matematikkunskaper i nordeuropeiska och sydostasiatiska länder. Om man utgår ifrån att nordeuropeiska och sydostasiatiska barn har ungefär samma genetiska förutsättningar att tillägna sig matematikundervisning återstår det att förklara betydande skillnader i resultat mellan dessa världsdelar. En tolkning som lyfts fram är att skolan organiseras på olika sätt i dessa delar av världen. Lärare kan alltså rimligtvis mycket väl vara mottagliga för styrning även om tidigare studiers utformning gett ett begränsat utrymme att upptäcka detta.

Det styrningspessimistiska perspektivet är inte allenaordande. Inom den tidigare nämnda läroplansteoretiska forskningen har man gjort närmast det motsatta antagandet, att lärares arbete i hög grad styrs av olika ramar. Den läroplansteoretiska forskningen har i första hand studerat lärares arbete i

rollen som pedagoger, inte som offentliga tjänstemän. I linje med denna forskning visar avhandlingen att organiseringen av skolan styr lärares arbete i även detta avseende.

Avhandlingen bekräftar därmed också resultaten från den forskning som pekar på att organiseringen av skolan ger upphov till nya diskurser om läraryrket. Diskurserna antas ha en stor potential att förändra vad det innebär att vara lärare och till och med ge upphov till ”en ny typ av läraresubjekt” (Ball 2003, s. 217). Hittills har denna forskning stannat vid att identifiera diskurser, litteraturen har inte gått vidare och empiriskt undersökt hur dessa diskurser påverkar lärares sätt att arbeta i klassrummet. Det har därför egentligen inte funnits särskilt mycket empiriskt underlag för de slutsatser som denna litteratur drar i fråga om hur organiseringen av skolan påverkar lärares myndighetsutövning.

Genom att empiriskt undersöka hur organiseringen av skolan påverkar lärares sätt att arbeta i klassrummet ger avhandlingen ett viktigt bidrag relativt den diskursorienterade forskningen kring skolan som politisk organisation. Avhandlingen ger stöd åt antagandet att organiseringen av skolan påverkar lärares förhållningssätt i rollen som offentliga tjänstemän. Marknads- och brukarlogikens tydliga avtryck i lärarnas offentliga tjänstemannaskap kan ses som ett uttryck för att politiken i grunden förmått att förändra lärares sätt att resonera och agera i rollen som offentliga tjänstemän. Mot bakgrund av att det svenska utbildningssystemet utgjort ett av de mest genomreglerade systemen i världen, starkt präglad av den byråkratiska och professionella modellen, är marknads- och brukarmodellens genomslag särskilt intressant. Om dessa modeller förmått influera svenska lärares myndighetsutövning, då torde motsvarande reformer i andra länder ha än större effekt.

Men organiseringens styrningspotential bör inte överskattas, avhandlingen visar att lärare i rollen som offentliga tjänstemän på intet sätt är helt bundna av de villkor som organiseringen av skolan formar. Intervjuerna visar exempelvis tydligt på lärares handlingsfrihet i detta avseende. På samma sätt visar analysen att marknadsorganisering enbart har en begränsad betydelse för lärares benägenhet att anta de fyra förhållningssätten. Samtidigt som lärare påverkas av organisering på olika nivåer visar går det inte heller inte att reducera lärares attityder och beteenden i rollen som offentliga tjänstemän till de formella och informella regel- och normsystem som skolans organisering föreskriver. Avhandlingen bidrar till att nyansera tidigare antaganden kring organiseringens betydelse för lärares arbete. Lärare förefaller vare sig vara fullt ut ostyrbara eller politiska marionetter.

Lärares position i skolan omdefinieras

Förändringen av ansvarsfördelningen mellan staten, kommunerna och de lokala skolorna har medfört att vi måste se på lärares offentliga tjänstemannaskap på ett delvis nytt sätt. Det är inte längre enbart staten som formulerar lärares uppdrag i rollen som offentliga tjänstemän. Kommunerna, de privata utbildningsanordnarna och rektorerna har stärkt sin ställning relativt lärarna. Traditionellt sett har gymnasieskolan i första hand varit en angelägenhet som handhåfts dels av politiker och centrala ämbetsverk på statlig nivå, dels av rektorer och lärare på lokal nivå. Gymnasielärare har haft ett betydande handlingsutrymme att inom ramen för det nationella regelverket fatta beslut i den konkreta klassrumspraktiken. Men genom 1990-talets utbildningspolitiska systemskifte har nya organisatoriska nivåer getts möjligheter att påverka lärares arbete i rollen som offentliga tjänstemän. Med hjälp av införandet av mål- och resultatstyrning förändrades statens styrning av gymnasieskolan. Från att ha varit proaktiv och styrt lärares myndighetsutövning genom regler blev statens styrning mer reaktiv och staten styr i högre grad genom efterkontroll, tillsyn och utvärderingar. På grund av decentraliseringen, kommunaliseringen och marknadsanpassningen har nya organisatoriska nivåer kommit att bli en part i utbildningspolitiken. Jag ska här peka på tre aspekter av detta.

Nya aktörer har fått inflytande över skolan

För det första har kommunerna fått ett större inflytande att påverka lärares myndighetsutövning. Kommunaliseringen innebar att staten ökade kommunernas inflytande i skolpolitiken. Det betyder dock inte att staten därmed förlorade makt, snarare att makten försköts *inom* staten. De folkvalda politikererna i kommunerna har använt sitt handlingsutrymme för att styra den kommunala skolpolitiken. Det råder numera betydande variationer mellan olika kommuner när de gäller graden av marknadsanpassning.⁵⁷ Vissa kommuner har bibehållit en mer traditionell struktur medan andra valt att verka för marknadsanpassningen. Lärare möter därför tämligen skilda organisatoriska förutsättningar i rollen som offentliga tjänstemän beroende på vilken kommun de arbetar inom. Detta påverkar som vi har sett hur lärare utövar sitt offentliga tjänstemannaskap. Det politiska handlingsutrymme som finns på kommunal nivå när det gäller att organisera skolan kan alltså användas för att påverka lärares myndighetsutövning. Men trots att viktiga skolpolitiska beslut numera fattas av kommunala skolpolitiker och tjänstemän har den kommunala skolpolitiken ännu inte rönt särskilt stort intresse inom utbildningsve-

⁵⁷ Att kommunerna är en viktig part i utbildningspolitiken är står helt klart. Det råder, som tidigare påtalats, stora skillnader mellan kommuner beträffande organiseringen och finansieringen av skolan (se t.ex. Skolverket 2009d).

tenskapen. Det behövs därför ytterligare studier som analyserar hur den kommunala styrningen och organiseringen av skolan, också i andra avseenden än marknadsorganisering, inverkar på lärares offentliga tjänstemannaskap.

För det andra har privata huvudmän fått möjlighet att påverka skolans organisering på lokal nivå. Det betyder att staten delvis överlåtit till bolagsstyrelser att inverka på de organisatoriska ramarna inom vilka lärare utövar sitt offentliga tjänstemannaskap. Framväxandet av vinstdrivande friskolekoncerner är en av de mest slående förändringarna inom det offentliga utbildningssystemet under senare år. På bara drygt ett decennium har ett helt nytt sätt att organisera gymnasieskolan på vuxit fram. Utvecklingen har både varit dramatisk och omdebatterad. Allt fler lärare arbetar i vinstdrivande friskoleföretag och dessa lärare är, som avhandlingen visat, tydligt mer marknadsorienterade (men möjligen också något mindre professionella) än sina kommunalt anställda kollegor. Introduktionen av vinstdrivande friskolor ser ut att påverka hur lärare utövar sina myndighetsuppgifter. För att kunna förstå lärares avvägningar i rollen som offentliga tjänstemän måste den fortsatta forskningen också ta hänsyn till att lärare, genom att arbeta i olika typer av kommuner och skolor, är inbäddade i flera organisatoriska kontexter som formar deras uppfattningar om vad som utgör lämpliga attityder och beteenden i sin myndighetsutövning.

För det tredje har rektor, genom att kunna avgöra hur verksamheten ska organiseras lokalt, fått ett ökat utrymme att styra lärares offentliga tjänstemannaskap. I vilken utsträckning rektor använder detta handlingsutrymme varierar mellan skolor. Här finns det väsentliga skillnader mellan kommunala skolor och vinstdrivande friskolor. Marknadsmodellen föreskriver att rektor ska fungera som en VD. Detta är en påtaglig kontrast till tidigare ordning. Vare sig den byråkratiska eller professionella modellen tillskriver rektor särskilt stort inflytande relativt lärarna. Som jag visat i kapitel 3 präglas vinstdrivande friskolor i första hand av marknadsmodellen medan kommunala skolor huvudsakligen präglas av den byråkratiska och professionella modellen. Det ger anledning att tro att rektor har en starkare ställning på vinstdrivande friskolor jämfört med kommunala skolor. Avhandlingen visar också att det marknadsorienterade förhållningssättet, som bland annat inbegriper en lyhördhet mot rektor, är mer utbrett bland lärarna på vinstdrivande friskolor (kapitel 7). Detta reflekterar sannolikt rektors starkare ställning på dessa skolor. Det innebär också att lärares handlingsutrymme gentemot rektor är mindre på vinstdrivande friskolor än på kommunala skolor (se även Stenlås 2009 (s. 81) för en liknande slutsats).

Medborgarna har fått ökat inflytande i skolan

Reformerna på 1990-talet gav inte enbart nya organisatoriska nivåer möjlighet att inverka på lärares myndighetsutövning. Det utbildningspolitiska systemskiftet har också inneburit att medborgarnas ställning i relation gymnasielärarna stärkts. Gymnasieskolan har traditionellt sett gett begränsade möjligheter för elever (och föräldrar) att påverka den dagliga verksamheten. Utifrån den byråkratiska och professionella modellen är det huvudsakligen politikernas riktlinjer, och professionens erfarenheter, som ska vara utgångspunkten för lärarnas beslut i klassrummet. Ett av huvudmotiven bakom de reformer som ägde rum under 1990-talet var, som jag redan varit inne på, att stärka medborgarnas ställning gentemot lärarna (Rothstein 2001). Skolan var ett politikområde där medborgarna upplevde att de hade särskilt små möjligheter till inflytande. Ambitionen var att genom decentralisering, kommunalisering och marknadsanpassning *demokratisera* skolan. Genom en rad politiska beslut har organiseringen av gymnasieskolan förändrats i riktning mot ett förstärkt elev- och föräldrainflytande relativt lärares myndighetsutövning. Avhandlingen pekar ut två centrala förändringar i detta avseende:

För det första infördes marknadsmodellen. Marknadsmodellen påverkar gymnasielärares sätt att resonera och agera i rollen som offentliga tjänstemän genom att frammana ett marknadstänkande. Då lärare antar ett marknadsorienterat förhållningssätt blir eleven en kund vilket, åtminstone teoretiskt sett, stärker elevens ställning relativt skolan. Det marknadsorienterade förhållningssättet innebär att läraren, snarare än att utgå från de politiska riktlinjerna eller att använda sin professionella kunskap, i första hand anpassar sig till elevens efterfrågan när det gäller att lägga upp undervisningen. Det handlar om att ha en verksamhet (t.ex. arbetssätt, innehåll och klassrumsmiljö) som "säljer" och som kan locka elever till skolan. Det innebär att man som lärare förmår att vara lyhörd för marknadens efterfrågan och anpassar sig till svängningar i kundernas preferenser men också förmår skapa efterfrågan. Eftersom lärare på vinstdrivande friskolor i högre grad omfattar ett marknadsorienterat förhållningssätt kan man utgå ifrån att eleverna på de vinstdrivande friskolorna har en i detta avseende starkare ställning i relation till sina lärare.

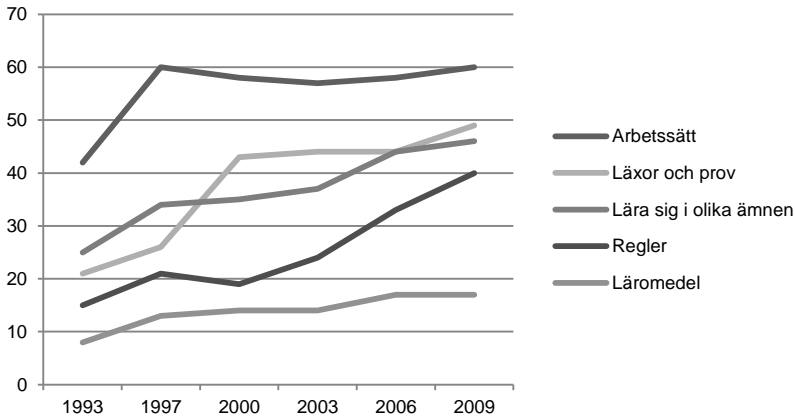
För det andra infördes brukarmodellen. Även utifrån brukarmodellen stärks elevernas och föräldrarnas ställning i relation till lärarna men på ett delvis annorlunda sätt. Brukarmodellen föreskriver att lärare inkluderar i första hand elever men också föräldrar i klassrummets beslutsprocesser. Istället för att enbart grunda sina beslut i de politiska styrdokumenterna eller den yrkesgemensamma kunskapen och etik förväntas läraren huvudsakligen beakta elevernas och föräldrarnas synpunkter enligt brukarmodellen.

Lärarna och elevernas inflytande i klassrummet

Införandet av marknadsmodellen och brukarmodellen har skett samtidigt som både den byråkratiska och professionella modellen, om än modifierade, fortfarande finns inbyggda i skolans styrsystem. Beroende på vilket av de fyra förhållningssätten som lärare antar blir elevernas möjligheter till inflytande i klassrummet olika stor. Avhandlingen har inte möjlighet att pröva huruvida gymnasielärare i högre grad antar ett marknadsorienterat respektive brukarorienterat förhållningssätt idag jämfört med före 1990-talets utbildningspolitiska systemskifte, eller om gymnasielärare i mindre utsträckning antar ett byråkratiskt och professionellt förhållningssätt jämfört med tidigare. I samtalsintervjuerna framkom det dock redogörelser som tyder på att införandet av marknads- och brukarmodellen förändrat förväntningarna på lärares myndighetsutövande. De intervjuade lärarna redogjorde också för hur de, ibland under motstånd, anpassar sig till dessa nya förväntningar.

Men det finns ytterligare tecken som indikerar att lärare har förändrat sitt offentliga tjänstemannaskap på ett sätt som gör att elever upplever att de har större inflytande i skolan idag. I Skolverkets undersökning *Attityder till skolan* studeras bland annat hur elever upplever möjligheterna till inflytande i klassrummet (Skolverket 2010a, s. 54–57). Figur 8.2 redovisar förändringen i andelen elever i procent i årskurs 7–9 och i gymnasieskolan som anser sig kunna vara med och bestämma arbetssätt, läxor och prov, vad man ska lära sig i olika ämnen, regler samt läromedel. Notera att tabellen inte enbart inkluderar gymnasieelever vilket gör att resultatet bör tolkas med viss försiktighet. Men eftersom styrningen av grundskolan, som jag tidigare diskuterat, förändrats på ett motsvarande sätt som styrningen av gymnasieskolan är resultaten ändå intressanta i sammanhanget.

Figur 8.2 Andel elever i procent i årskurs 7–9 och gymnasieskolan som anser sig kunna vara med och bestämma väldigt mycket eller ganska mycket, 1993–2009.



Källa: Skolverket (2010a, s. 54)

Av figur 8.2 framgår att sedan 1990-talets början har elevers upplevda möjligheter till inflytande i klassrummet totalt sett och successivt ökat bland landets högstadie- och gymnasieelever. Samtidigt som ”det utbildningspolitiska systemskiftet” satt sig i organisationen (se kapitel 3, figur 3.1) har alltså elevernas upplevda inflytande i klassrummet ökat. Sett i ljuset av avhandlingens resultat ligger det nära till hands att förstå denna förändring utifrån att omorganiseringen skapat nya förväntningar på lärares offentliga tjänstemannaskap. Förändringen i upplevt inflytande bland elever stöder tesen att införandet av marknads- och brukarmodellen förändrat lärares sätt att arbeta i klassrummet. Detta innebär rimligtvis också att lärarnas handlingsutrymme att fatta beslut på basis av sin tolkning av styrdokumentet eller sin professionella kunskap minskat. Men givet att ett av huvudmotiven bakom 1990-talets utbildningspolitiska reformer var att stärka medborgarnas ställning gentemot lärarna måste det utbildningspolitiska systemskiftet betraktas som ett tämligen framgångsrikt politiskt projekt.

Vad händer med likvärdigheten?

Det råder inget tvivel om att det marknadsorienterade och brukarorienterade förhållningssätten ger större möjligheter för elever (och föräldrar) att utöva direkt inflytande på lärares offentliga tjänstemannaskap. Men den utbildningspolitiska debatten har inte enbart handlat om möjligheten till medborgerligt inflytande i skolan. En annan tydligt framträdande argumentationslinje framhåller att skolan bör organiseras utifrån att skapa ett jämlikt sam-

hålle genom att ”kompensera för socialt nedärvda nackdelar” mellan elever (Lindensjö & Lundgren 2000, s. 87–88). En demokratisk skola är ur detta perspektiv inte bara en skola där medborgarna har möjligheter att utöva inflytande i verksamheten utan också en skola där eleverna genom skolan ges lika möjligheter att realisera sina livsprojekt (jfr Blomqvist & Rothstein 2000). Ett starkt statligt inflytande över skolan har traditionellt betraktats som garanten för att åstadkomma en skola som skapar jämlikhet. Detta har varit ett viktigt motiv bakom att reglera lärares offentliga tjänstemannaskap från nationell nivå i enlighet med den byråkratiska modellen.

Synen på möjligheterna att åstadkomma en jämlik skola genom formrationalitet har förskjutits. Genom 1990-talets utbildningspolitiska systemskifte gav staten delvis upp ambitionen att styra skolan genom ett detaljerat regelverk. Det ökade inflytandet för kommuner, privata utbildningsanordnare och rektorer att organisera skolan och därmed styra lärares myndighetsutövning undergräver möjligheterna för formrationalitet i skolsystemet. Men tanken att skolan ska ge alla elever samma chanser att realisera sina livsprojekt har inte övergivits helt. Genom 1990-talets utbildningspolitiska systemskifte ersattes dock kravet på *jämlikhet* med kravet på *likvärdighet* inom skolan (Lindensjö & Lundgren 2000). Elever ska inte nödvändigtvis behandlas lika utan på ett likvärdigt sätt. Även om eleverna exempelvis möter olika pedagogik och undervisningsinnehåll, eller går i en fristående i stället för i en kommunal skola, så ska eleverna ha lika möjligheter när de lämnar skolan. Quennerstedt (2006) pekar på att en del skolpolitiska aktörer tänker sig att just möjligheten för lärare att behandla lika fall olika är en förutsättning för att elever ska erhålla samma möjligheter.

Att lärare förväntas använda sig av fyra olika förhållningssätt i rollen som offentliga tjänstemän ger lärare stora möjligheter att situationsanpassa sitt arbete. Men det gör det samtidigt troligt att lika fall bedöms mer olika än i ett system som bygger på enbart en eller två styrningsmodeller. En ökad betoning på det marknadsorienterade och brukarorienterade förhållningssättet, istället för enbart det byråkratiska och professionella förhållningssättet, minskar således utsikterna för att lika fall ska bedömas lika av lärare. Men också förhållningssättens inneboende logiker påverkar möjligheten till formrationalitet. Genom att sätta styrdokumentet respektive den kollegiala bedömningen i första rummet kan det byråkratiska och professionella förhållningssättet främja likvärdigheten. Både den byråkratiska och den professionella modellen utgår från att läraren i sin myndighetsutövning tar hänsyn till gemensamma riktlinjer som formulerats utanför den lokala kontext inom vilken myndighetsutövning sker. Marknadsmodellen och brukarmodellen fungerar annorlunda. Dessa modeller utgår istället från att läraren fattar sina

beslut på basis av den efterfrågan som eleverna har och de krav som eleverna reser i dialogen med lärarna i klassrummet.

Decentraliseringen av beslutsfattandet i skolan, och elevernas ökade makt i klassrummet till följd av detta, har betydelse för den representativa demokratis inflytande över lärares offentliga tjänstemannaskap. Utanför den egna kommunen är möjligheterna att genom röstsedeln påverka skolans verksamhet mer begränsade idag jämfört med före det utbildningspolitiska systemskiftet. Undantaget är om du själv är direkt kund eller brukare av skolans tjänster, eller själv arbetar i skolan. Samtidigt som det utbildningspolitiska systemskiftet stärkt de medborgares ställning som står i direkt kontakt med skolan har reformerna, genom att minska det statliga inflytandet, samtidigt minskat enskilda medborgares inflytande över skolsystemet i sin helhet.

Bilden är dock inte entydig. Det utbildningspolitiska systemskiftet kan i vissa avseenden stärka formrationaliteten, åtminstone inom delar av utbildningssystemet. I studien finns en viss tendens att lärare i marknadsorganisationer i högre grad är benägna att anta ett byråkratiskt förhållningssätt jämfört med lärare i traditionella organisationer. Paradoxalt nog förefaller alltså marknadsorganisering kunna leda till att lärare blir mer lyhörda för de nationella politikernas krav.

Även framväxten av friskolekoncerner kan, paradoxalt nog, bidra till att öka likvärdigheten i utbildningssystemet, genom en tendens till både en slags byråkratisering och professionalisering. Som jag visade i kapitel 3 utmärks de vinstdrivande friskolorna ofta av att de har en centralt utvecklad pedagogisk modell för alla skolor inom företaget. Detta kan gälla såväl arbetsmetoder, innehåll som klassrummets fysiska utformning. Likformigheten mellan enskilda skolenheter inom utbildningskoncernerna kan vara påtaglig – både när det gäller form och innehåll. Inom flera friskolekoncerner kommunicerar också lärare regelbundet genom gemensamma konferenser, telefonmöten och webbportaler. Denna typ av kollegialt samtal kan rimligtvis öka samstämmigheten beträffande metoder och bedömning inom koncernerna. Framväxten av utbildningskoncerner kan således gynna en professionell dialog lärare emellan. Om man leker med tanken att samtliga gymnasieskolor – både de idag kommunala och privata – i framtiden ägs av ett begränsat antal utbildningskoncerner, då hade sannolikhet formrationaliteten i systemet varit betydligt större än idag.

* * *

Genom 1990-talets utbildningspolitiska systemskifte har alltså medborgarnas möjligheter att påverka de beslut som gymnasielärarna fattar i egenskap av offentliga tjänstemän stärkts samtidigt som formrationaliteten i systemet

underminerats. Frågan är hur detta påverkat förtroendet för gymnasieskolan och därmed gymnasielärares möjligheter att fungera som en ”demokratins väktare”. När det gäller utvecklandet av medborgerligt förtroende framhåller statsvetenskaplig forskning betydelsen av en balansgång mellan likabehandling, det vill säga att medborgarna upplever att lika fall bedöms lika, och möjlighet till situationsanpassning (Rothstein 2002). Uppfattar medborgarna att de bedöms på väldigt olika sätt – exempelvis när det gäller betygssättning – riskerar tilliten att undergrävas. Men om regelverket är för strikt och ger små möjligheter att anpassa hanteringen till enskilda medborgares särskilda krav och behov kan det också undergräva förtroendet för staten.

Förtroendet för skolan

Hur har då förtroendet för gymnasieskolan förändrats sedan 1990-talets utbildningspolitiska systemskifte? Sedan 1986 har SOM-institutet mätt allmänhetens förtroende för olika samhällsinstitutioner. Dessvärre har SOM-institutet inte mätt allmänhetens förtroende för gymnasieskolan men däremot för grundskolan. Givet de betydande strukturella likheter som råder mellan gymnasieskolan och grundskolan är det en inte helt orimlig utgångspunkt att förtroendet för dessa institutioner utvecklats på ett relativt likartat sätt.⁵⁸ Enligt SOM-institutets mätningar är den generella trenden att medborgarnas förtroende för samhällsinstitutionerna minskar, detta gäller inte minst myndigheterna (bl.a. sjukvården, polisen, domstolarna och försvaret). Intressant i detta sammanhang är att grundskolan utgör ett undantag från trenden. Som enda myndighet i SOM-institutets mätningar har förtroendet för grundskolan ökat under perioden 1986–2009 (Holmberg & Weibull 2010).⁵⁹ Förändringen är inte dramatisk men tämligen stabil över mätperioden. Det förefaller alltså vara något som gjort att förtroendet för grundskolan ökat något, eller åtminstone legat still när andra institutioners förtroende minskat. Det kan knappast vara en upplevelse av att skolans kvalitet har stärkts som ligger bakom det ökade förtroendet bland medborgarna. Som vi strax kommer se har grundskolan inte förbättrat sina resultat, snarare tvärt om. Förklaringen måste sökas på något annat håll.

Det är rimligt att tro att det bibehållna, och något ökande, förtroendet för skolan åtminstone delvis hänger samman med att elever och föräldrar, som ett resultat av att lärare antar ett marknadsorienterat och brukarorienterat förhållningssätt, fått mer att säga till om i klassrummet. I jämförelse med

⁵⁸ Skolverket har mätt allmänhetens förtroende för gymnasieskolan år 2000 och 2003. Mellan dessa år skedde enligt Skolverket (2003, s. 23) en viss ökning av allmänhetens förtroende för gymnasieskolan (och samma gäller grundskolan). Undersökningen visar också att allmänhetens förtroende är något högre för grundskolan än för gymnasieskolan.

⁵⁹ Samhälle Opinion Media -institutet vid Göteborgs universitet.

övriga myndigheter som ingår SOM-undersökningen har reformerna i grundskolan varit förhållandevis långtgående när det gäller att bereda plats för medborgarinflytande (Solevid 2009). Om måttstocken på framgång för 1990-talets utbildningspolitiska systemskifte utgörs av förtroendet för skolan och lärares legitimitet bland medborgarna bör 1990-talets utbildningspolitiska systemskifte betraktas som en framgång. För den politiker som i första hand vill motverka ett fortsatt förtroendetapp för samhällets välfärdsinstitutioner kan skolans nuvarande organisering och styrning utgöra en intressant modell.

Sämre kunskaper – demokratiseringens pris?

Skolan och lärarna kan dock inte enbart värderas utifrån förmågan att vara öppen för inflytande och skapa jämlikhet. Lärares offentliga tjänstemannaskap måste också värderas utifrån förmågan att lyckas i sin huvudsakliga uppgift, det vill säga framgången vad gäller demokrati- och kunskapsuppdraget. I detta avseende finns det anledning att vara mer orolig för konsekvenserna av gymnasieskolans omstrukturering. Lärares förändrade offentliga tjänstemannaskap sammanfaller i tid med en betydande försämring av svenska elevers resultat. På följande sätt formulerar sig Skolverket angående de försämrade resultaten i grundskolan:

Skolverkets nationella utvärderingar och internationella studier ger i stora drag en samstämmig bild av att svenska elevers resultat inom matematik, naturvetenskap och läsförståelse i grundskolans senare år, försämrats sedan början/mitten av 1990-talet (Skolverket 2009d, s. 16).

Hittills har Skolverket i första hand studerat resultatutvecklingen för grundskolan. Motsvarande analyser av resultaten i gymnasieskolan pekar i samma riktning. I den så kallade TIMSS Advanced-studien undersöks kunskaperna i avancerad fysik och matematik under gymnasieskolans sista år. Från att mätningarna startade 1995 till 2008 har de svenska gymnasisternas kunskaper i matematik och fysik försämrats (Skolverket 2009a).

Omorganisering och individualisering

Orsaken till att resultaten försämrats i den svenska skolan är rimligtvis flera. Skolverket (2009d) pekar på att de försämrade resultaten delvis kan hänga samman med generella samhällstrender, exempelvis nya familjemönster och användandet av ny teknik i hem och skola. Men Skolverket pekar också på att den förändrade styrningen och organiseringen av skolan kan ha bidragit till att resultaten försämrats. I särskilt ett avseende pekar Skolverket på en för-

ändring av skolans inre verksamhet som tydligt kan relateras till de förändrade förväntningarna på lärares offentliga tjänstemannaskap som diskuteras i avhandlingen. Skolverket hävdar att ”en stark förändringstendens i svensk grundskola kan sammanfattas i begreppet individualisering” (Skolverket 2009d, s. 38). Individualisering innefattar en rad olika aspekter, däribland förändrade undervisningsformer och arbetssätt. På en övergripande nivå handlar det dock om att eleven i allt större utsträckning arbetar på egen hand och i allt mindre utsträckning tar del av lärarledd undervisning. Istället för att läraren leder undervisningen är det istället eleven som själv söker sin kunskap, inte sällan på Internet.

Det är rimligt att tro att individualiseringen av undervisningen hänger samman med att lärare möter nya förväntningar i rollen som offentliga tjänstemän. Införandet av marknadsmodellen och brukarmodellen implicerar att läraren anpassar sig till kundernas och brukarnas efterfrågan. Samtidigt ska läraren alltså beakta regelverket och den professionella kunskapen. Detta kräver någon form av hantering. Man kan möjligen se individualiseringen av undervisningen som ett sätt för läraren att hantera konflikten mellan de motstående krav som den komplexa styrningen av skolan innebär. Genom att individualisera lärandet kan undervisningen utformas så att elever (och föräldrar) får möjlighet att utöva inflytande på sitt lärande i enlighet med marknads- och brukarmodellen. Samtidigt kan undervisningen styras mot särskilda (politiskt definierade) lärandemål och med arbetsmetoder som de professionella normerna föreskriver. Men det innebär dock att eleverna i mindre omfattning får ta del av lärarens specifika kunskaper.

På samma gång som den förändrade organiseringen gynnat användandet av det marknads- och brukarorienterade förhållningssättet finns det skäl att tro att detta har försämrat möjligheten för lärare att anta ett professionellt förhållningssätt i rollen som offentliga tjänstemän. I ett marknadsanpassat skolsystem blir den kollegiala dialogen med lärare på andra skolor snarare ett problem än en möjlighet. Utifrån ett marknadsorienterat förhållningssätt är lärare på andra skolor – och ibland även lärare på den egna skolan men som arbetar på andra enheter – konkurrenter. Lite tillspetsat skulle man kunna säga att katederundervisning, som bygger på att läraren har ett tämligen tydligt reglerat stoff att lära ut och antas besitta en viss professionell expertis, i första hand är en legitim undervisningsform i den byråkratiska och professionella modellen. Utifrån marknadsmodellen och brukarmodellen har läraren och eleven en mer jämbördig relation, det är eleven själv (och dennes föräldrar) som vet vad som är bäst för honom eller henne. När skolan marknads- och brukaranpassas blir det rimligt att läraren stiger ned från katedern och överlåter en stor del av ansvaret för lärandet på den enskilda eleven.

Ett marknadsmisslyckande?

Att den svenska skolan, som blivit ett av de mest marknadsanpassade skolsystemen i världen, uppvisar kontinuerligt försämrade resultat är intressant eftersom ett av huvudmotiven bakom marknadsanpassningen är att dessa reformer ska gynna kvalitén (Chubb & Moe 1988; Hoxby 2002). I enlighet med den ekonomiska teori som ligger till grund för marknadsreformer var tanken att kunderna – det vill säga elever och föräldrar – ska attraheras till de skolor som uppvisar bäst kvalitet. Samtidigt ska de välja bort skolor av sämre kvalitet. Därmed spurras både offentliga och privata skolor till ett intensifierat kvalitetsarbete, är det tänkt. Det finns dock anledning att tro att marknadens mekanismer inte fungerar särskilt väl inom skolsektorn. Ett grundläggande problem är svårigheten för elever och föräldrar att värdera kvalitén i lärares offentliga tjänstemannaskap. Det är svårt för skolor att påvisa och därmed sälja in ett fungerande pedagogiskt arbete. Samtidigt är denna information nödvändig för att skolmarknaderna ska fungera som det är tänkt.

Eftersom det är notoriskt svårt för kunderna att värdera skolors pedagogiska kvalitet är risken stor att elevers skolval snarare baseras på faktorer som har en tveksam betydelse för elevers lärandeprocess, exempelvis skolans geografiska placering eller att alla elever på skolan får disponera var sin bärbar dator. Eftersom den marknadsorienterade läraren huvudsakligen anpassar sig till kundernas efterfrågan anstränger den marknadsorienterade läraren inte i första hand sig för att förbättra sitt kvalitetsarbete kopplat till kärnverksamheten (dvs. undervisningen). Det är rimligare för den marknadsorienterade läraren att engagera sig i aktiviteter som fungerar effektivt när det gäller att attrahera kunder. Därmed blir exempelvis utveckling av skolans hemsida och deltagande i marknadsföringsgrupper och skolmässor mer relevanta aktiviteter.

* * *

En rimlig slutsats är att de nya förväntningar på gymnasielärares myndighetsutövning som introducerades genom 1990-talets utbildningspolitiska systemskifte, har bidragit till att stärka medborgarnas inflytande över skolan. Men detta förefaller ha skett till priset av försämrade resultat. En skola där medborgarna uppfattar att de har inflytande i verksamheten, och därmed skänker skolan förtroende, förefaller stå i motsats till en skola där medborgarna överlåter stort ansvar till lärarna att fatta professionella beslut i klassrummet och därmed genererar goda resultat. Vad bör prioriteras? Svaret är inte givet. Frågan bör ställas av ansvariga i Sverige men också av politiker och samhällsdebattörer som lyfter fram ”den svenska utbildningsmodellen”, och dess långtgående marknadsanpassning, som en väg framåt när det gäller att reformera utbildningssystem i sina egna länder (vilket exempelvis är fallet i England). Då utvecklingen nu går

åt samma håll inom primärvården, ett politikområde som genom ”vårdvalet” fått sin motsvarighet till friskolereformen, kan vi möjligen vänta oss att medborgarna på sikt upplever ökat inflytande samtidigt som resultaten försämras.

Lärares gemensamma yrkesprojekt påverkas

Organiseringen av gymnasieskolan påverkar inte bara vad gymnasielärare gör i den konkreta klassrumspraktiken, det påverkar också förutsättningarna för lärares professionella projekt och status på en mer samhällelig nivå (se Persson 2008). Lärarkårens status är inte enbart en fråga om lärarkårens väl och ve. Lärarkårens position och resurser har stora konsekvenser för samhällets möjligheter att välja vägar inom skolpolitiken. Men det påverkar också lärarkårens förmåga att bedriva en effektiv undervisning. I det traditionella sättet att organisera skolan har staten och lärarkåren ingått i ett slags ömsesidigt beroendeförhållande, lärarna ansvarade för undervisningen under förutsättning att staten gav lärarna en väsentlig handlingsfrihet i utövandet av sina myndighetsuppgifter. Svensson (2002) beskriver detta i termer av en *statsunderstödd professionalisering* (en process som för övrigt utmärkt flera tjänstemannagrupper inom välfärdsstaten). I rollen som offentliga tjänstemän kännetecknades gymnasieläraryrket länge av en stor autonomi, tämligen hög lön och utbildningsnivå. Att vara gymnasielärare var kort sagt åtråvärt, och gymnasielärarna var som kollektiv en stark röst i både utbildningspolitiken och i det politiska samtalet i stort (Richardsson 2004, s. 71–74).

Det finns stora problem med en professionell lärarkår, inte minst ur ett demokratiperspektiv. Strike hävdar att en professionell lärarkår står i ”tydlig konflikt med grundläggande värden i liberala demokratiska samhällen” (Strike 1993, s. 259, förf. övers.). En professionalisering av ett yrke, och den autonomi som följer med detta, innebär en förflyttning av makt från folkvalda politiker till de yrkesverksamma. Men det innebär också en transferering av makt från brukarna till de professionella i det konkreta mötet. Här finns en grundläggande konflikt. En professionell lärarkår innebär i och för sig att lärarna besitter viktiga kunskaper om lärandeprocesser som kan komma samhället till gagn. Men det innebär också att det är lärarna, inte politikerna eller medborgarna som fattar de väsentliga besluten i klassrumspraktiken. Det betyder samtidigt att det finns tydliga gränser till andra yrkesgrupper och att vem som helst inte kan arbeta som lärare. En professionell lärarkår är per definition en politiskt svårstyrd lärarkår.

Politiken har slutligen bemästrat lärarkåren

Efterhand växte emellertid statens misstroende mot lärarna. Detta misstroende nådde sin kulmen under 1980-talet. Som tidigare diskuterats uppfattades lärarna som ostyrbara och ekonomiskt ineffektiva. Det utbildningspolitiska systemskiftet under 1990-talet förefaller ha haft udden riktad mot lärarnas starka ställning i klassrummet men också mot samhället i stort. Den stora professionella autonomi som gymnasielärarna åtnjöt uppfattades som ett hinder för ett politiskt inflytande över skolan (Rothstein 1986). Den grundläggande konflikten mellan den byråkratiska modellen, det vill säga demokratiskt inflytande och kontroll, och den professionella modellen, det vill säga tjänstemannastyre, kom upp till ytan. Staten beslutade sig för att bryta kontraktet med lärarkåren och genom 1990-talets utbildningspolitiska systemskifte försvagades den professionella modellens inflytande i styrningen av läraryrket.

Genom att staten låtit medborgarna, i rollen som brukare och kunder, få större inflytande i den offentliga utbildningen har behovet av en professionell lärarkår som kan göra professionella avvägningar i medborgarnas och politikernas ställe minskat. När staten inte längre är i behov av professionella lärare kan det statsunderstödda professionaliseringsprojektet avslutas. Det var i hög grad staten som var en garant för att lärarkåren skulle kunna fungera som en profession (Jacobsson & Sahlin-Andersson 1995). Lärarna själva har inte förmått att driva det professionella projektet vidare, genom omstruktureringen har luften i stor utsträckning gått ur lärarnas kollektiva strävanden att nå professionell status. Med hjälp av reformer som förment ser ut som en avbyråkratisering och en förstärkning av den professionella friheten i lärares offentliga tjänstemannaskap, minskar lärares professionella handlingsfrihet till förmån för medborgarna, kommunala politiker, privata vinstdrivande utbildningsföretag.

Det är alltså paradoxalt nog genom införandet av marknadsmodellen och brukarmodellen – drivna av kommunaliseringen, decentraliseringen och marknadsanpassningen av skolsystemet – som den byråkratiska modellen slutgiltigt hamnar i överläge i relation till den professionella styrningen av läraryrket. Det utbildningspolitiska systemskiftet kan ses som en seger för folkets inflytande över skolan men en förlust av status, autonomi och politiskt inflytande för lärarna.

Läraryrket och "the race to the bottom"

Tecken som antyder att lärarkåren idag har en tämligen låg professionell status är flera. Ulfsdotter Eriksson (2006) har i sin avhandling studerat olika yrkens status och kommer fram till att gymnasielärare hamnar på 44 plats på

KAPITEL 8

en lista med 100 olika undersökta yrken. Gymnasielärare hamnar strax under flygvärdinna, barnmorska, miljöinspektör och guldsmed men strax över kock, sjukgymnast, rockmusiker och sjuksköterska. Ytterligare några platser ner, på 51 plats, återfinns grundskollärare. Lärare har tämligen låga löner. Enligt OECD:s (2009) internationella jämförelser av lönestatistik ligger svenska lärare numera under medel i lönelistan i Europa. Vad har detta för konsekvenser?

Utsikterna att locka motiverade och kunniga personer till läraryrket är naturligtvis små när andra arbeten med motsvarande utbildning både ger högre status och lön. Det har blivit svårare att locka de duktigaste och mest begåvade studenterna till läraryrket. Antalet sökande till lärarutbildningen har generellt sett minskat under senare år (Högskoleverket 2010). En konsekvens av detta är att de kunskapsmässiga resurserna hos dem som söker sig till lärarutbildningen är lägre idag än tidigare. Grönqvist och Vlachos (2008) har analyserat förändringen i olika förmågor (kognitiv förmåga, ledarskapsförmåga och gymnasiebetyg) bland nytillkomna ämneslärare på högstadiet (25–30 år gamla) under perioden 1980–2008. Deras analyser påvisar en omfattande nedgång i lärares förmågor under mätperioden. Författarna säger sig se att:

...personer som idag väljer att bli lärare i genomsnitt kommer från en betydligt lägre position i förmågefördelningen än tidigare. Detta gäller alla tre mått vi använder och för både män och kvinnor (ibid., s. 7).

Rimligtvis gäller motsvarande utveckling även för gymnasielärare men det vet vi alltså inget om i dagsläget. Särskilt intressant är det att notera att nedgången som Grönqvist och Vlachos (2008) finner inleds ungefär samtidigt som 1990-talets utbildningspolitiska systemskifte sjösätts.

Det är inte självklart att lärares försämrade kunskaper hittills varit negativt för elevernas resultat. Orsakssambanden förefaller vara komplexa. Grönqvist och Vlachos (2008) visar att medan somliga elevers resultat missgynnats av nedgången i förmågor bland lärare tycks andra elevers resultat gynnats. Men på sikt torde det inverka menligt på elevers resultat att lärarkårens kompetens minskar. I en forskningsöversikt över vilka skolrelaterade faktorer som påverkar elevers resultat har Gustafsson och Myrberg funnit att lärares kompetens är den enskilt viktigaste faktorn (Gustafsson & Myrberg 2002, s. 170). Det tapp som vi sett när det gäller elevers resultat bör således kunna hänga samman med att lärare agerar på ett annat sätt i mötet med eleverna i klassrummet.

Att lärare eventuellt gör annorlunda idag kan ha flera olika förklaringar. I avhandlingen diskuteras hur den förändrade styrningen medfört att lärare

möter nya förväntningar i rollen som offentliga tjänstemän. Men lärare förefaller också vara allt sämre resursmässigt rustade för att anta ett professionellt förhållningssätt. Båda processerna kan kopplas till de förändrade förväntningarna på lärares myndighetsutövning som följer av marknads- och brukarmodellens introduktion i organiseringen av skolan.

Om man får tro slutsatsen att lärares kompetens är betydelsefull för elevers resultat framstår det minskade intresset för läraryrket som ett mycket allvarligt problem. Det är särskilt allvarligt eftersom det riskerar att leda till ett "race to the bottom" där lärares minskade professionella status idag leder till ännu större svårigheter att rekrytera lärare imorgon. Börjesson och Broady menar att en fortsatt nedgradering av lärarstudenterna, som en följd av att lärarstudenternas förkunskaper kontinuerligt försämras, skapar "svårigheter när det gäller att rekrytera nya lämpliga studenter till lärarutbildningarna. Resultatet blir en "nedåtgående spiral" (Börjesson & Broady 2004, s. 4). Viljan hos de skolpolitiska aktörerna att stödja lärares professionella projekt minskar rimligtvis ytterligare om lärarna inte uppfattas besitta en kompetens som rättfärdigar ett professionellt handlingsutrymme. En professionell lärarkår har inget värde i sig. Det finns, som tidigare diskuterats, bland annat ett uppenbart demokratiproblem när lärare i rollen som offentliga tjänstemän agerar i enlighet med den professionella modellen. Men att försäkra sig om att lärarkåren har de resurser som tillhör en professionell lärarkår, och använder ett professionellt förhållningssätt i mötet med elever, är rimligtvis samtidigt av stor betydelse för skolans resultat.

Framtidsvägar

Vi förefaller stå inför ett grundläggande dilemma. Frågan är vad skolan ska syfta till. Om vi fortsatt i första hand vill ge elever och föräldrar ett stort utrymme att utöva inflytande i skolan, då ser vi ut att behöva acceptera att medborgarna fattar beslut som inte alltid gynnar skolans totala resultat (och landets position i internationella kunskapsmätningar). Då måste vi sannolikt också acceptera en fortsatt avprofessionalisering och kunskapsmässig utarmning av lärarkåren.

Om vi istället har som viktigaste mål att vända den negativa resultatutvecklingen, då bör samhället överväga om den nuvarande organiseringen av skolan och styrningen av läraryrket är ideal. Att på allvar stärka den professionella styrningen av skolan, och läraryrkets status och resurser, kan möjligen vara en strategi för att förbättra resultaten. Men då får vi sannolikt finna oss i minskade möjligheter för politiken att styra skolan men också ett minskat medborgerligt inflytande. Mot bakgrund av att det nu är möjligt att på allvar se konsekvenserna av 1990-talets utbildningspolitiska systemskifte skulle jag

vilja se en stor utbildningspolitisk debatt om målet med skolan. Min förhoppning är att avhandlingen i vissa avseenden kan bidra till en sådan debatt genom att sätta ljuset på gymnasieskolans organisering och gymnasielärares offentliga tjänstemannaskap.

* * *

Det kan avslutningsvis vara intressant att fundera på hur en professionellt styrd skola skulle kunna se ut. Minst två förändringar av nuvarande system framstår som särskilt viktiga för att åstadkomma detta. För det första bör en omorganisering av skolan utifrån den professionella modellen vara inriktad mot att locka de allra duktigaste och mest begåvade studenterna ur varje kull till läraryrket. Då är det viktigt att erbjuda lärarlöner som åtminstone ligger i paritet med andra högstatusyrken inom offentlig sektor men också att skapa intressanta karriärvägar inom skolan. Därutöver behöver lärarutbildningen hålla god kvalitet. För det andra bör en omorganisering utifrån en professionell modell vara inriktad mot att få lärares arbete i klassrummet, men också skolledares, skolchefers och skolpolitikens beslut kring verksamheten, att i största möjliga utsträckning bygga på kunskap och beprövad erfarenhet.

Det finns idag en stor mängd forskning kring vad som gynnar lärande och goda elevresultat, på både gruppnivå, klassrumsnivå och skolnivå. Bland yrkesverksamma lärare finns det naturligtvis ännu mer, ännu icke systematiserad och prövad kunskap, i ämnet. För att åstadkomma en professionell organisering av skolan bör vi försöka åstadkomma att lärare (och annan skolpersonal) dels använder sig av befintlig kunskap, dels blir delaktiga i produktionen av ny vetenskaplig kunskap. Här utgör de utbildningsvetenskapliga forskningsinstitutionerna runt om i världen viktiga kunskapskällor. Dessa kan också samordna forskningsprojekt i samarbete med både offentliga och privata verksamheter. Men det behöver sannolikt också etableras en slags motsvarighet till Socialstyrelsen och/eller Statens beredning för medicinsk utvärdering som, befolkade av lärare och med tydligt normerande funktioner, kan skapa en infrastruktur för att både samla in och sprida relevant kunskap inom utbildningssystemet.⁶⁰

För att nå en effektiv kunskapsspridning räcker det dock inte med en central instans som samlar och sprider kunskap. Det behöver också byggas upp nya, kunskapsbaserade snarare än personaladministrativa, hierarkier i skolan. Lärare bör få möjlighet att styra och utveckla andra lärare, i både enskilda klasser och skolor, men också i kommuner. Det måste i ökad omfattning vara möjligt för lärare – på alla nivåer – att i kraft av en viss kunskap och erfaren-

⁶⁰ Skolverket har delvis denna funktion idag. Men Skolverket normerande ställning när det gäller lärares arbete i klassrummet kan bäst beskrivas som svag.

SLUTSATSER: GYMNASIELÄRARE ÄR STYRBARA

het, och i enlighet med en normerande myndighets riktlinjer, få utrymme att leda sina kollegor. Detta gäller både i frågor som rör undervisningsmetoder och innehåll men också i frågor som rör organiseringen av verksamheten och ekonomiska prioriteringar.

Appendix A: Intervjuguiden

TEMA 1: Sammanhanget

- Berätta om din lärarbakgrund och hur du hamnade som lärare på din nuvarande skola?
- Berätta om hur det är att vara lärare på din skola?
- Vilka diskussionsämnen har dominerat diskussionerna på X-skola/skolan under senare tid?

TEMA 3: Hur det offentliga tjänstemannaskapet utövas

- På vilka grunder fattar du beslut i saker som rör ditt jobb (exempelvis vad gäller undervisningen och behandling av elever etc.)?
- Vad tycker du att elever och föräldrar kan förvänta sig av skolan?
- Vad tycker du skolan kan förvänta sig av elever och föräldrar?
- Hur ser du på din/dina skolledare och vilken roll spelar skolledaren för dig i ditt arbete?
- Hur ser du på din huvudman och vilken roll spelar huvudmannen för dig i ditt arbete?
- Hur ser du på kommunen vilken roll spelar kommunen för dig i ditt arbete (nämnden och förvaltningen)?

TEMA 3: Hur värdekonflikter hanteras

- Som lärare förväntas man ju säkerställa likvärdigheten i skolsystemet. Upplever du någon gång att dessa krav är svåra att motsvara och skapar dilemman för dig som lärare? Beskriv i så fall hur.
- Som lärare förväntas man ju också använda sin och sina kollegors samlade kunskap och erfarenhet i sitt arbete. Upplever du någon gång att du får kompromissa med din kunskap och erfarenhet för att motsvara andra förväntningar som ställs på dig som lärare? Beskriv i så fall hur.

APPENDIX A

- Som lärare förväntas man ju dessutom samverka med elever och föräldrar i skolarbetet. Upplever du någon gång att elevers och föräldrars krav blir problematiska att hantera för dig som lärare? Beskriv i så fall hur.
- Som lärare förväntas man ju även i allt större utsträckning vara en säljare för sin verksamhet och sin skola. Gör detta att du ibland hamnar i situationer som kan vara problematiska att hantera för dig som lärare? Beskriv i så fall hur.
- Intervjun avslutas.

Appendix B: Lärarenkäten



Statsvetenskapliga institutionen
Göteborgs universitet

Att vara lärare i dagens skolsystem

För frågor om enkäten kontakta:

Anders Fredriksson
Statsvetenskapliga institutionen
Göteborgs universitet
031-786 46 73 / 0703 29 00 47
anders.fredriksson@pol.gu.se

KORT OM ENKÄTEN

Enkäten som du nu håller i din hand är en del av datainsamlingen i ett stort nationellt skolforskningsprogram: *Värdekonflikter i skolan - styrning, demokrati & etnicitet*. Jag arbetar med ett avhandlingsprojekt inom ramen för detta forskningsprogram. Det handlar om lärares sätt att hantera sina myndighetsuppgifter i en allt mer komplex skolmiljö. Jag fokuserar främst på konsekvenser av skolans decentralisering, målstyrning och marknadsanpassning för lärares sätt att arbeta. Tveka inte att höra av dig om du har frågor om enkäten eller projektet. På enkätens framsida finns kontaktinformation till mig. Där finns också adressen till forskningsprogrammets hemsida. På hemsidan kan läsa mer om vårt arbete och våra resultat.

Datainsamlingar görs i flera av Sveriges kommuner. Din kommun och din skola har valts ut eftersom de är av särskilt intresse för oss men både du, din skola och din kommun kommer att vara anonyma när resultat redovisas. Observera att det är frivilligt att delta i studien. För att mitt forskningsarbete ska kunna bli så bra som möjligt är det dock mycket värdefullt att du besvarar enkäten.

När du är klar med enkäten, lägg den i bifogat svarskuvert och placera den i närmaste postlåda. Om du besvarar enkäten under mitt besök på skolan kan du lämna den direkt till mig.

Tack för att du hjälper mig med mitt forskningsarbete!

Vänliga hälsningar

Anders Fredriksson, doktorand

Statsvetenskapliga institutionen
Göteborgs universitet

FRÅGOR OM DITT SÄTT ATT ARBETA SOM LÄRARE I SKOLAN

Fråga 1 Vilka ideal har du i jobbet som lärare?

Ange hur väl du instämmer i följande påståenden:

		Stämmer inte alls					Stämmer helt	
		1	2	3	4	5	6	7
A	Som lärare ska jag arbeta för att formuleringarna i skolans olika styrdokument blir förverkligade.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
B	Som lärare ska jag ge eleverna en god utbildning baserad på den kunskap och erfarenhet som jag och mina lärarkollegor besitter.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
C	Som lärare ska jag arbeta för att ge eleverna den utbildning som de efterfrågar.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
D	Som lärare ska jag arbeta på ett sätt som överensstämmer med skolans profil.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
E	Som lärare ska jag arbeta gemensamt med mina elever och låta dem påverka den undervisning som jag bedriver.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Fråga 2 Den ständiga kontakten med elever är utmärkande för läraryrket.

Hur ser du på dina elever?

Ange hur väl du instämmer i följande påståenden:

		Stämmer inte alls					Stämmer helt	
		1	2	3	4	5	6	7
A	Mina elever är mina kunder.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
B	Mina elever är i behov av hjälp i lärandeprocessen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
C	Mina elever har rätt till utbildning men ett också ansvar gentemot skolan.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
D	Mina elever är mina närmaste samarbetspartners.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

APPENDIX B

Fråga 3 Hur utövar du ditt jobb som lärare?

Ange hur väl du instämmer i följande påståenden:

		Stämmer inte alls					Stämmer helt	
		1	2	3	4	5	6	7
A	Mitt arbete i skolan utövas i hög grad utifrån mina kursers nationella kursplaner.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
B	Mitt arbete i skolan utövas i hög grad utifrån skollagens skrivningar.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
C	Mitt arbete i skolan utövas i hög grad utifrån läroplanens mål och riktlinjer.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
D	Mitt arbete i skolan utövas i hög grad utifrån diskussioner med mina kollegor.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
E	Mitt arbete i skolan utövas i hög grad utifrån kunskap jag fått under konferenser med lärare från andra skolor.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
F	Mitt arbete i skolan utövas i hög grad utifrån den lärareetik som lärarfackförbunden utvecklat.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
G	Mitt arbete i skolan utövas alltid utifrån att passa ihop med min skolas profil.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
H	Mitt arbete i skolan utövas i hög grad utifrån mina skolledares anvisningar.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
I	Mitt arbete i skolan utövas i hög grad utifrån målsättningen att höja skolans anseende bland vårdnadshavare och elever.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
J	Mitt arbete i skolan utövas i hög grad utifrån påverkan från mina elever.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
K	Mitt arbete i skolan utövas i hög grad utifrån vårdnadshavarnas förväntningar.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
L	Mitt arbete i skolan utövas i hög grad utifrån elevrådets synpunkter.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**SEX FRÅGOR OM HUR DU HANTERAR PRAKTISKA SITUATIONER
I DITT ARBETE SOM LÄRARE**

Fråga 4 Antag att du inom kort ska starta en kurs i ett av de ämnen du undervisar i. Det är dags att börja lägga upp undervisningens innehåll.

Hur hanterar du denna situation?

Ange för vart och ett av alternativen nedan hur sannolikt det är att du hanterar situationen på följande sätt:

		Inte alls sannolikt					Mycket sannolikt	
		1	2	3	4	5	6	7
A	Jag väntar med att lägga fast kursens innehåll tills jag träffar eleverna och låter dem vara med och besluta om hur kursen ska läggas upp.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
B	Jag lägger upp kursen på det sätt som jag anser ger bäst förutsättningar för elevernas lärande.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
C	Jag lägger upp kursen i linje med det koncept skolan står för.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
D	Jag lägger upp undervisningen så att innehållet överensstämmer med målen i kursplanen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Kommentar:

Fråga 5 Antag att ni har temadagar om diskriminering på din skola.

Ditt lärarlag har bjudit in ett lesbiskt par som ska föreläsa på temat kärlek. Ett antal elever opponerar sig mot besöket och säger att de vägrar att komma om det lesbiska paret besöker skolan.

Hur hanterar du situationen?

Ange för vart och ett av alternativen nedan hur sannolikt det är att du hanterar situationen på följande sätt:

		Inte alls sannolikt					Mycket sannolikt	
		1	2	3	4	5	6	7
A	Jag talar om för eleverna att de måste närvara eftersom läroplanen slår fast att skolan ska främja förståelse för andra människor.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
B	Jag låter eleverna själva bestämma om de vill närvara, eftersom eleverna bör ha möjlighet att själva få välja vad som ska ingå i deras utbildning.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
C	Jag talar om för eleverna att de bör närvara eftersom jag anser att det är en viktig del av deras utbildning.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
D	Jag tar upp frågan till diskussion i klassrummet eftersom det är viktigt att alla elever får komma till tals. Tillsammans kommer vi sedan överens om hur vi ska göra vid besöket.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Kommentar:

Fråga 6 Antag att en av dina elever har haft mycket frånvaro den sista tiden. Du saknar därför betygsunderlag på kursens sista del när betyg ska sättas. Samtidigt vet du att frånvaron beror på att elevens mamma varit svårt sjuk.

Hur hanterar du situationen?

Ange för vart och ett av alternativen nedan hur sannolikt det är att du hanterar situationen på följande sätt:

	Inte alls sannolikt							Mycket sannolikt
	1	2	3	4	5	6	7	
A	Jag godkänner eleven eftersom det inte hade sett bra ut att underkänna en elev som haft frånvaro på grund av en svårt sjuk vårdnadshavare.							
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
B	Jag underkänner eleven eftersom det skulle strida mot styrdokumentet att ge ett godkänt betyg om inte eleven har visat ett godkänt resultat på alla delar av kursen.							
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
C	Jag diskuterar betyget med eleven eftersom jag vill låta eleven komma till tals och gemensamt försöker vi komma överens om ett rimligt betyg på kursen.							
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
D	Jag diskuterar betyget med mina kollegor eftersom de möjligen har erfarenhet av liknande situationer och beslutar därefter vilket betyg eleven ska få.							
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

Kommentar:

Fråga 7 Antag att en elev som du är mentor för har skolkat från flera lektioner den senaste månaden. Eleven har nyligen fyllt 18 år. Nu ringer en av elevens vårdnadshavare som du har stort förtroende för, och undrar hur det går i skolan.

Hur hanterar du situationen?

Ange för vart och ett av alternativen nedan hur sannolikt det är att du hanterar situationen på följande sätt:

		Inte alls sannolikt					Mycket sannolikt	
		1	2	3	4	5	6	7
A	Jag försöker få till ett möte med både eleven och vårdnadshavaren, där vi tillsammans kan diskutera elevens situation i skolan.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
B	Jag gör klart för föräldern att jag inte kan diskutera elevens situation i skolan eftersom jag enligt skolans styrdokument är förbjuden att göra så.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
C	Jag beskriver elevens situation i skolan för vårdnadshavaren i omsorg om elevens utbildning och framtid.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
D	Jag hänvisar till min rektor eftersom det är bättre att rektor beslutar om vad som ska meddelas vårdnadshavaren.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Kommentar:

Fråga 8 Antag att du blir tillfrågad av din rektor om att delta i skolans marknadsföringsarbete. Rektor vill att du tillsammans med en grupp andra lärare ska besöka några årskurs nio-elever under fyra kvällar.

Hur hanterar du situationen?

Ange för vart och ett av alternativen nedan hur sannolikt det är att du hanterar situationen på följande sätt:

		Inte alls sannolikt					Mycket sannolikt	
		1	2	3	4	5	6	7
A	Jag påpekar att jag är lärare och expert på att undervisa och att jag därför inte kan tänka mig att marknadsföra skolan.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
B	Jag påpekar att marknadsföring är viktigt för om vi inte visar upp oss riskerar vi att inte få tillräckligt med elever. Därför kan jag tänka mig att marknadsföra skolan.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
C	Jag påpekar att det inte någonstans i de nationella styrdokumenten skrivs att lärare ska arbeta med marknadsföring och att jag därför inte kan tänka mig att marknadsföra skolan.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
D	Jag påpekar att marknadsföringen av skolan bör drivas av eleverna och lärarna tillsammans. Jag kan tänka mig att marknadsföra skolan om gymnasieeleverna vill att jag deltar i detta arbete.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Kommentar:

APPENDIX B

Fråga 9 Antag att en grupp elever, i en kurs du undervisar i, är särskilt intresserade av ett visst ämnesområde. De föreslår att du lägger in det i kursen.

Hur hanterar du situationen?

Ange för vart och ett av alternativen nedan hur sannolikt det är att du hanterar situationen på följande sätt::

		Inte alls sannolikt					Mycket sannolikt	
		1	2	3	4	5	6	7
A	Jag diskuterar förslaget med de övriga eleverna i kursen. Om de stöder förslaget ändrar jag min undervisning.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
B	Jag använder mina kunskaper i ämnet och mina tidigare erfarenheter för att utvärdera elevernas förslag. Därefter beslutar jag om det är lämpligt att ändra min undervisning.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
C	Jag överväger om förslaget överensstämmer med skolans profil. Därefter beslutar jag om det är lämpligt att ändra min undervisning.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
D	Jag går igenom kursplanerna för kursen. Därefter beslutar jag om det är lämpligt att ändra min undervisning enligt elevernas förslag.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Kommentar:

FRÅGOR OM ARBETET PÅ DIN SKOLA

Fråga 10 Hur utvärderas och kontrolleras ditt jobb som lärare?

Ange hur väl du instämmer i följande påståenden:

		Stämmer inte alls					Stämmer helt	
		1	2	3	4	5	6	7
A	Utvärdering sker på order av Skolverket	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
B	Utvärdering sker på order av kommunen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
C	Utvärderingar på vår skola påbörjas och drivs av lärarna själva i syfte att förbättra vårt arbetssätt.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
D	Utvärderingar sker på order av skolledningen med syfte att visa hur vår skola står sig i jämförelse med andra skolor.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
E	Utvärderingarna på vår skola både planeras, genomförs och analyseras i nära samarbete med både skolledning, lärarkollegium och elever.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Fråga 11 Hur är det att jobba som lärare i marknadsanpassat skolsystem?

Ange hur väl du instämmer i följande påståenden:

		Stämmer inte alls					Stämmer helt	
		1	2	3	4	5	6	7
A	Jag tycker marknadsföring av min skola är en spännande del av mitt arbete som lärare.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
B	Om jag upplever missförhållanden på min skola kan jag tänka mig att kontakta media för att berätta om detta.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
C	Jag har ibland upplevt att jag av skolledningen förväntas sätta högre betyg än vad jag bedömt som rimligt.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
D	Jag betraktar andra skolor i kommunen som konkurrenter.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

APPENDIX B

Fråga 12 I vilken utsträckning har följande personer betydelse för dig?

Ange hur stor betydelse följande personer har för ditt arbete i skolan:

		Ingen betydelse alls					Mycket stor betydelse	
		1	2	3	4	5	6	7
A	Mina elevers vårdnadshavare	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
B	Mina skolledare	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
C	Lärarkollegor på andra skolor	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
D	Mina elever	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
E	Lärarkollegor på min skola	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
F	Nationella skolpolitiker	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
G	Kommunala skolpolitiker	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
H	Skolans ägare (om du är privatanställd lärare, hoppa annars över frågan)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

OM DIG OCH DIN LÄRARBAKGRUND

Fråga 13 Nedan följer ett antal påståenden som förekommit i debatten om den svenska skolan. Vilket är din åsikt om följande?

		Stämmer mycket bra	Stämmer ganska bra	Stämmer ganska dåligt	Stämmer mycket dåligt	Vet inte
A	Rätten att välja skola leder till konkurrens som främjar kvaliteten i skolorna	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
B	Det är bra med fristående skolor som ett alternativ till kommunala/offentliga skolor	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
C	Den nuvarande alliansregeringens skolpolitik är bra	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
D	Konkurrens mellan skolor gör att skolans kunskapsuppdrag kommer i bakgrunden	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
E	Den före detta socialdemokratiska regeringens skolpolitik var bra	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
F	Fristående gymnasieskolor sätter högre betyg än kommunala gymnasieskolor	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Fråga 14 Vad var den huvudsakliga orsaken till att du började jobba på din nuvarande skola?
Ange endast ett alternativ.

- Jag attraherades av skolans profil och arbetsmetoder
- Jag började praktisera på skolan under min lärarutbildning och har jobbat där sedan dess
- Det var där det fanns jobb när jag var arbetsökande
- Det var där jag fick bäst betalt
- Jag hade hört att lärarkollegiet var bra
- Jag hade hört att skolledningen var bra
- Jag blev tillfrågad av skolledningen att börja jobba på skolan

Inget av ovanstående utan.....

APPENDIX B

<p>Fråga 15 Vilken är din högsta examen från en formell utbildning</p> <p><input type="checkbox"/> Gymnasielärarexamen</p> <p><input type="checkbox"/> Annan lärarexamen</p> <p><input type="checkbox"/> Grundskola eller motsvarande</p> <p><input type="checkbox"/> Studentexamen eller motsvarande</p> <p><input type="checkbox"/> Fil. kand. examen eller motsvarande</p> <p><input type="checkbox"/> Fil. mag. examen</p> <p><input type="checkbox"/> Fil. dok. examen</p> <p>Annat, nämligen</p>									
<p>Fråga 16 Om du avslutat en lärarutbildning, vilket år avslutade du utbildningen?</p> <p>år _____ <input type="checkbox"/> Jag har ej avslutat en lärarutbildning</p>									
<p>Fråga 17 Hur många år har du arbetat som lärare?</p> <p>_____ år</p>									
<p>Fråga 18 Hur många år har du arbetat på din nuvarande skola?</p> <p>_____ år</p>									
<p>Fråga 19 I vilka ämnen undervisar du?</p> <p>Börja med det ämne där du undervisar flest timmar:</p> <table><tr><td>1. _____</td><td>4. _____</td><td>7. _____</td></tr><tr><td>2. _____</td><td>5. _____</td><td>8. _____</td></tr><tr><td>3. _____</td><td>6. _____</td><td>9. _____</td></tr></table>	1. _____	4. _____	7. _____	2. _____	5. _____	8. _____	3. _____	6. _____	9. _____
1. _____	4. _____	7. _____							
2. _____	5. _____	8. _____							
3. _____	6. _____	9. _____							
<p>14</p>									

Fråga 20 Om du skulle beskriva ditt nuvarande hem respektive det hem du växte upp i, vilka av nedanstående kategorier stämmer då bäst?

Ditt nuvarande hem

(Ange endast ett alternativ)

- arbetarhem
 jordbrukarhem
 tjänstemannahem
 högre tjänstemannahem
 företagarhus

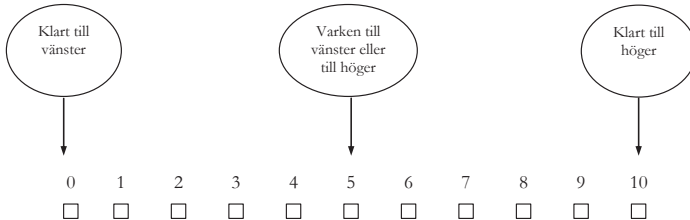
Det hem du växte upp i

(Ange endast ett alternativ)

- arbetarhem
 jordbrukarhem
 tjänstemannahem
 högre tjänstemannahem
 företagarhus

Fråga 21 Man brukar tänka sig att partierna kan ordnas på en skala från vänster till höger efter politisk inställning. Var skulle du vilja placera dig själv på en sådan skala?

Kryssa någonstans på skalan där du själv tycker att du bäst passar in.



Fråga 22 Inför denna enkät genomfördes djupintervjuer med ett antal lärare. Detta skedde under vårterminen 2007.

Var du en av de som blev intervjuade inom ramen för det projektet?

- Ja Nej

Fråga 23 Är du man eller kvinna?

- man kvinna

Fråga 24 Vilket år är du född?

19 _____

Om du har kommentarer eller synpunkter på enkäten eller på någon av frågorna, är jag tacksam att ta del av dessa.

Stort tack för din medverkan!

Vänligen placera den besvarade enkäten i svarskuvertet. Portot är betalt!

Appendix C: Multitrait-multimethod

Den konfirmatoriska faktoranalys som ligger till grund för den första delstudien innefattar en analysprocess bestående av konstruktion, estimering och utvärdering av två strukturella ekvationsmodeller av typen multitrait-multimethod (MTMM). Den ena modellen estimerar variationen i attitydindikatorerna. Den andra modellen estimerar variationen i beteendeindikatorerna. Det huvudsakliga syftet med faktoranalysen (vilket diskuteras utförligare i kapitel 5) är att undersöka om det föreligger en faktorstruktur i attityd- och beteendeindikatorerna som motsvarar de teoretiska förväntningarna på att finna fyra förhållningssätt i lärares myndighetsutövning. Kapitel 5 redogör för de grundläggande premisserna för faktoranalysen och behandlar de delar av resultatet som har direkt bäring på resonemangen i kapitlet. I detta appendix återfinns en något mer utvecklad redogörelse för faktoranalysens antaganden och resultat.

Faktoranalysen av attitydindikatorerna

I figur 1 redovisas stigdiagrammet för den MTMM-modell (modell 1) som estimerar variationen i attitydindikatorerna. Stigdiagrammet visar vilka antaganden som gjorts när det gäller relationerna mellan variablerna i modellen. I stigdiagrammet representerar kvadrater observerade variabler (dvs. i detta fall attitydindikatorerna). De observerade variablerna har beteckningar som svarar mot den fråga de relaterar till i enkäten (enkäten återfinns i appendix B). Cirkelar representerar latenta variabler. Tre slags latenta variabler ingår i modellen. Till vänster återfinns fyra latenta variabler avsedda att fånga upp varians i attitydindikatorerna som hänger samman med enkätfrågornas utformning (methods). Till höger återfinns fyra latenta variabler avsedda att fånga upp varians i de observerade variablerna som hänger samman med lärarnas förhållningssätt i rollen som offentliga tjänstemän (traits). I modellen återfinns dessutom, strax till vänster om varje attitydindikator, en residual i form av en latent variabel. Vi återkommer till residualens funktion i analysen.

Pilarna anger relationer mellan variablerna i modellen. Raka enkelriktade pilar indikerar förväntade kausala samband mellan variabler. Pilens riktning anger vilken av de två variablerna som antas vara den oberoende respektive beroende variabeln (i strukturella ekvationsmodeller motsvarar enkelriktade pilar vanliga regressionskoefficienter). I enlighet med principerna för

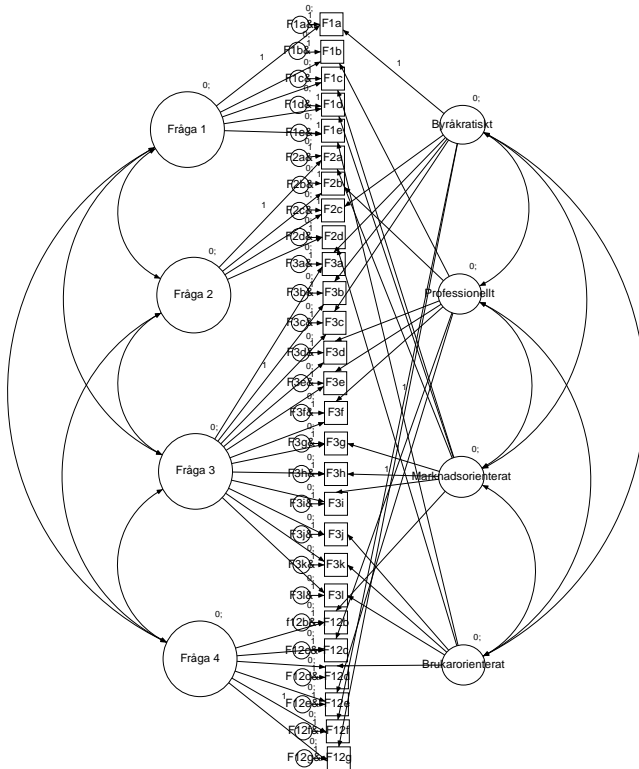
MTMM-tekniken indikerar stigdiagrammet i figur 1 att variansen i varje enskild attitydindikator både förväntas hänga samman med utformningen av den enkätfråga som indikatorn svarar emot och det underliggande förhållningssätt som indikatorn avser att mäta. Av matematiska skäl måste en av relationerna mellan varje latent variabel och en av de observerade variablerna som den latent variabeln antas ha en relation till, konstanthållas. Detta hanteras genom att en av relationerna sätts till 1.

I strukturella ekvationsmodeller måste all variation i de beroende variablerna förklaras av de oberoende variablerna i modellen. Av stigdiagrammet framgår att variationen i attitydindikatorerna antas hänga samman med dels lärarnas förhållningssätt i rollen som offentliga tjänstemän, dels enkätfrågornas utformning. Men det finns sannolikt en rad andra faktorer också påverkar lärarnas svar på attitydindikatorerna. Det är här den tidigare nämnda residualen kommer in i bilden. För att fånga in eventuell varians i attitydindikatorerna som hänger samman med variabler som inte är inkluderade i modellen anges en residual till varje attitydindikator. Av matematiska skäl sätts även relationen mellan residualerna och de manifesta variablerna till 1.

Mellan de latent variablerna i figur 1 återfinns krökta dubbelriktade pilar. Dessa pilar anger att det förväntas föreligga kovarians mellan dels de fyra underliggande förhållningssätten, dels lärarnas sätt att besvara enkätfrågorna. Att i strukturella ekvationsmodeller anta att det finns kovarians mellan latent variabler gynnar generellt sett modellenpassningen. Men det finns goda teoretiska skäl att anta kovarians mellan de latent variablerna. För det första är det rimligt att utgå ifrån att lärares benägenhet att anta ett av förhållningssätten också påverkar lärares tendens att anta de övriga. Med utgångspunkt i det nyinstitutionella perspektivet kan man exempelvis utgå ifrån att lärare som i högre grad antar det byråkratiska förhållningssättet även i högre grad antar det professionella förhållningssättet. Både dessa förhållningssätt tar utgångspunkt i en traditionell organisering av skolan (se kapitel 1 och 2). På samma sätt är det rimligt att tro att lärares benägenhet att anta det marknadsorienterade och brukarorienterade förhållningssättet är relaterat till varandra.

Men det finns också anledning att anta att lärarnas sätt att besvara de olika frågorna i enkäten samvarierar. Denna samvariation kan bero på olika saker. Dels har rimligtvis frågornas placering i enkäten viss betydelse, exempelvis kan samvariationen mellan svaren påverkas av om frågorna finns på samma eller olika sidor i enkäten. Dels har sannolikt enkätfrågans konstruktion och innehåll även viss inverkan, bland annat genom att likartade frågor besvaras på ett likartat sätt. Genom att anta kovarians mellan de latent variablerna tas hänsyn till både förhållningssättens och enkätfrågornas interna relationer i beräkningen av MTMM-modellen.

Figur 1. Stigdiagram för MTMM-modell 1, konstruerad för att estimerar variansen i attitydindikatorerna.



Kommentar: Stigdiagrammet är konstruerat i AMOS 17.

I tabell 1 redovisas resultat från den MTMM-modell som grafiskt åskådliggörs genom stigdiagrammet i figur 1. Estimaterna svarar mot de enkelriktade pilarna i stigdiagrammet och anger icke standardiserade regressionskoefficienter för relationerna mellan de latenta variablerna (både förhållningssätten och enkätfrågorna) och attitydindikatorerna. Standardiserade regressionskoefficienter för relationerna mellan förhållningssätten och attitydindikatorerna rapporteras i kapitel 5 (tabell 5.1). Där prövas och diskuteras även modellens passning till data.

APPENDIX C

Tabell 1 Icke standardiserade regressionskoefficienter (MTTM-modell 1)

Estimerad relation	Estimat	Standardfel	p-värde
Byråkratiskt → f3a	0,98	0,07	***
Byråkratiskt → f3b	1,24	0,08	***
Byråkratiskt → f3c	1,00	0,06	***
Professionellt → f3d	1,44	0,24	***
Professionellt → f3e	1,41	0,24	***
Professionellt → f3f	1,00	0,20	***
Marknadsorienterat → f3g	1,00		
Marknadsorienterat → f3h	0,71	0,06	***
Marknadsorienterat → f3i	0,51	0,06	***
Brukarorienterat → f3j	0,96	0,11	***
Brukarorienterat → f3k	0,39	0,10	***
Brukarorienterat → f3l	0,56	0,11	***
Byråkratiskt → f1a	1,00		
Professionellt → f1b	0,35	0,12	0,003
Marknadsorienterat → f1c	0,15	0,05	0,005
Marknadsorienterat → f1d	0,77	0,06	***
Brukarorienterat → f1e	1,00		
Marknadsorienterat → f2a	0,42	0,08	***
Professionellt → f2b	0,11	0,09	0,204
Byråkratiskt → f2c	0,14	0,05	0,005
Brukarorienterat → f2d	0,70	0,11	***
Professionellt → f12c	1,00		
Brukarorienterat → f12d	0,33	0,05	***
Professionellet → f12e	0,86	0,15	***
Byråkratiskt → f12f	0,51	0,09	***
Byråkratiskt → f12g	0,49	0,09	***
Marknadsorienterat → f12b	0,53	0,06	***
Fråga 1 → f1a	1,00		
Fråga 1 → f1b	1,94	0,48	***
Fråga 1 → f1c	2,84	0,68	***
Fråga 1 → f1d	2,24	0,51	***
Fråga 1 → f1e	0,88	0,26	***
Fråga 2 → f2a	1,00		
Fråga 2 → f2b	0,45	0,09	***
Fråga 2 → f2c	0,74	0,12	***
Fråga 2 → f2d	0,80	0,14	***
Fråga 3 → f3a	0,28	0,10	0,007
Fråga 3 → f3b	1,00		
Fråga 3 → f3c	0,28	0,09	***
Fråga 3 → f3e	1,36	0,21	***
Fråga 3 → f3d	0,62	0,14	***

forts. tabell 1.					
Fråga 3	→	f3f	1,77	0,27	***
Fråga 3	→	f3g	1,30	0,19	***
Fråga 3	→	f3h	1,72	0,24	***
Fråga 3	→	f3i	2,14	0,30	***
Fråga 3	→	f3j	1,08	0,17	***
Fråga 3	→	f3k	2,69	0,37	***
Fråga 3	→	f3l	2,23	0,31	***
Fråga 4	→	f12b	0,19	0,04	***
Fråga 4	→	f12c	0,21	0,05	***
Fråga 4	→	f12d	0,03	0,02	0,129
Fråga 4	→	f12e	0,06	0,03	0,039
Fråga 4	→	f12f	1,00		
Fråga 4	→	f12g	0,99	0,09	***

Kommentar: *** indikerar att $p < 0,001$

Källa: Lärarenkäten.

I tabell 2 redovisas samvariationen mellan de latenta variablerna i MTMM-modell 1.

Tabell 2 Kovarians. Icke standardiserade regressionskoefficienter (MTMM-modell 1)

Estimerad relation		Estimat	Standardfel	p- värde	Korrelation
Byråkratiskt	↔ Professionellt	0,15	0,04	***	0,33
Byråkratiskt	↔ Marknadsorienterat	0,46	0,06	***	0,49
Byråkratiskt	↔ Brukarorienterat	0,25	0,04	***	0,39
Marknadsorienterat	↔ Brukarorienterat	0,27	0,06	***	0,33
Professionellt	↔ Marknadsorienterat	0,24	0,05	***	0,41
Professionellt	↔ Brukarorienterat	0,09	0,03	0,004	0,22
Fråga 4	↔ Fråga 3	0,21	0,05	***	0,32
Fråga 4	↔ Fråga 2	0,12	0,07	0,100	0,10
Fråga 2	↔ Fråga 3	0,15	0,04	***	0,42
Fråga 1	↔ Fråga 2	0,14	0,04	***	0,66
Fråga 1	↔ Fråga 3	0,06	0,02	0,003	0,53
Fråga 4	↔ Fråga 1	0,06	0,03	0,031	0,16

Kommentar: *** indikerar att $p < 0,001$

Korrelationerna utgör standardiserade regressionskoefficienter

Källa: Lärarenkäten.

Tabell 2 pekar på att det finns samvariation mellan förhållningssätten men också mellan lärarnas sätt att besvara enkätfrågorna. Med början hos förhållningssätten kan vi konstatera att samtliga förhållningssätt är positivt korrelerade med varandra. Detta understryker rimligheten att i modellen anta förekomst av kovarians mellan förhållningssätten. Men korrelationen mellan förhållningssätten är relativt måttlig. Vi kan därmed konstatera att – på individnivå – verkar förhållningssätten vare sig förstärka eller försvaga varandra i

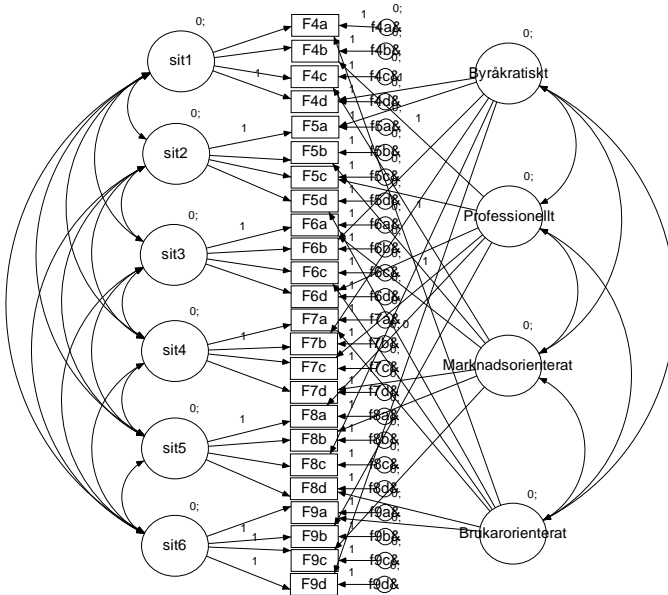
någon större utsträckning. I kapitel 6 och 7 utvecklas diskussionen om relationen mellan förhållningssätten ytterligare.

Tabell 2 visar också att det råder viss samvariation i lärarnas sätt att besvara attitydfrågorna. Men även denna kovarians är begränsad. Det tydligaste mönstret är att frågornas utformning och/eller placering i enkäten verkar ha betydelse för lärarnas svar. Fråga 1 och 2, som befinner sig på samma sida i enkäten, har den starkaste korrelationen (0,66). Lägg också märke till att fråga 4 (vilket motsvaras av enkätfråga 12) skiljer ut sig genom att vara svagare korrelerad till övriga frågor. Det beror sannolikt på att denna fråga är placerad ganska långt från de övriga i enkäten och att den har en delvis annan struktur än övriga attitydfrågor.

Faktoranalysen av beteendeindikatorerna

I figur 2 redovisas stigdiagrammet för den MTMM-modell som estimerar variationen i beteendeindikatorerna. Återigen är de fyra förhållningssätten inkluderade som latenta variabler i modellen. De återfinns till höger i stigdiagrammet. Det betyder att samma "traits" används som i den föregående modellen. Däremot används andra "methods". Istället för attitydfrågorna finner vi nu istället de sex praxissituationerna som latenta variabler i modellen. Notera att tre av relationerna mellan praxissituation 6 och de fyra beteendeindikatorer som svarar mot denna situation är satta till 1. Detta är nödvändigt av matematiska skäl.

Figur 2. Stigdiagram för MTMM-modell 2, konstruerad för att estimerar variansen i beteendeindikatorerna.



Kommentar: Stigdiagrammet är konstruerat i AMOS 17.

I tabell 3 redovisas resultatet från MTMM-modellen som är konstruerad för att estimerar variansen i beteendeindikatorerna. Standardiserade regressionskoefficienter för relationerna mellan förhållningssätten och beteendeindikatorerna, samt mellan praxissituationerna och beteendeindikatorerna, rapporteras i kapitel 5 (tabell 5.3 respektive 5.4). Där rapporteras och diskuteras även modellenpassningstest för modellen.

APPENDIX C

Tabell 3 Icke standardiserade regressionskoefficienter (MTTM-modell 2)

Estimerad relation		Estimat	Standardfel	p-värde
Brukarorienterat	→	f4a	1,00	
Professionellt	→	f4b	1,00	
Marknadsorienterat	→	f4c	1,00	
Byråkratiskt	→	f4d	1,00	
Byråkratiskt	→	f5a	0,61	0,19 0,002
Marknadsorienterat	→	f5b	0,23	0,08 0,006
Professionellt	→	f5c	1,45	0,45 0,001
Brukarorienterat	→	f5d	1,16	0,23 ***
Marknadsorienterat	→	f6a	0,12	0,07 0,067
Byråkratiskt	→	f6b	0,92	0,25 ***
Brukarorienterat	→	f6c	1,21	0,23 ***
Professionellt	→	f6d	3,54	0,99 ***
Brukarorienterat	→	f7a	0,73	0,16 ***
Byråkratiskt	→	f7b	0,69	0,20 ***
Professionellt	→	f7c	0,75	0,38 0,045
Marknadsorienterat	→	f7d	0,51	0,11 ***
Professionellt	→	f8a	-0,08	0,20 0,708
Marknadsorienterat	→	f8b	0,33	0,08 ***
Byråkratiskt	→	f8c	0,01	0,10 0,917
Brukarorienterat	→	f8d	1,08	0,21 ***
Brukarorienterat	→	f9a	0,74	0,15 ***
Professionellt	→	f9b	2,51	0,68 ***
Marknadsorienterat	→	f9c	1,38	0,19 ***
Byråkratiskt	→	f9d	1,51	0,30 ***
sit1	→	f4a	-0,46	0,25 0,059
sit1	→	f4b	0,76	0,18 ***
sit1	→	f4c	2,37	0,52 ***
sit1	→	f4d	1,00	
sit2	→	f5a	1,00	
sit2	→	f5b	-0,75	0,16 ***
sit2	→	f5c	0,43	0,11 ***
sit2	→	f5d	-0,81	0,17 ***
sit3	→	f6a	1,00	
sit3	→	f6b	-1,59	0,30 ***
sit3	→	f6c	2,00	0,36 ***
sit3	→	f6d	1,43	0,27 ***
sit4	→	f7a	-0,16	0,03 ***
sit4	→	f7b	1,00	
sit4	→	f7c	-0,61	0,03 ***
sit4	→	f7d	0,045	0,03 0,194
sit5	→	f8a	1,00	
sit5	→	f8b	-0,69	0,05 ***
sit5	→	f8c	0,79	0,05 ***
sit5	→	f8d	-0,16	0,06 0,007
sit6	→	f9a	-0,34	0,14 0,013
sit6	→	f9c	1,00	
sit6	→	f9d	1,00	
sit6	→	f9b	1,00	

Kommentar: *** indikerar att $p < 0,001$

Källa: Lärarenkäten.

I tabell 4 redovisas samvariationen mellan de latent variablerna i MTMM-modell 2.

Tabell 4 Kovarians. Icke standardiserade regressionskoefficienter (MTMM-modell 2)

Estimerad relation			Estimat	Standardfel	p-värde	Korrelation
Byråkratiskt	↔	Professionellt	0,15	0,04	***	0,33
Byråkratiskt	↔	Marknadsorienterat	0,46	0,06	***	0,49
Byråkratiskt	↔	Brukarorienterat	0,25	0,04	***	0,39
Marknadsorienterat	↔	Brukarorienterat	0,27	0,06	***	0,33
Professionellt	↔	Marknadsorienterat	0,24	0,05	***	0,41
Professionellt	↔	Brukarorienterat	0,09	0,03	0,004	0,22
Fråga 4	↔	Fråga 3	0,21	0,05	***	0,32
Fråga 4	↔	Fråga 2	0,12	0,07	0,100	0,10
Fråga 2	↔	Fråga 3	0,15	0,04	***	0,42
Fråga 1	↔	Fråga 2	0,14	0,04	***	0,66
Fråga 1	↔	Fråga 3	0,06	0,02	0,003	0,53
Fråga 4	↔	Fråga 1	0,06	0,03	0,031	0,16

Kommentar: *** indikerar att $p < 0,001$

Korrelationerna utgör standardiserade regressionskoefficienter

Källa: Lärarenkäten.

Tabell 4 visar att samvariationen mellan de latent variablerna i MTMM-modell 2, som alltså estimerar variationen i beteendeindikatorerna, är svag. Korrelationen mellan de latent variablerna i modellen är generellt sett svagare än i modellen som estimerar variationen i attitydindikatorerna. Beaktas enbart relationen mellan förhållningssätten kan vi konstatera att korrelationerna är positiva. Enda undantaget är relationen mellan det byråkratiska och professionella förhållningssättet. Där föreligger ingen signifikant korrelation överhuvudtaget. Detta mönster är alltså det samma som i modellen som estimerar variationen i attitydindikatorerna (dvs. MTMM-modell 1). Men här är korrelationerna mellan förhållningssätten än svagare vilket betyder att i lärarnas hantering av praxissituationerna framstår förhållningssätten som mer urskiljbara dimensioner.

Även när det gäller lärarnas sätt att hantera praxissituationerna är samvariationen generellt sett svag, notera att kovariansen är svagare än mellan

APPENDIX C

motsvarande latent variabler i den modell som estimerar variationen i attitydindikatorerna. Enligt tabell 4 är tre relationer signifikant korrelerade ($p > 0,05$) men mönstret är svårt att tolka substantiellt. Den svaga samvariationen mellan lärarnas sätt att hantera praxissituationerna gav anledning att pröva att estimeras modellen utan att anta samvariation mellan dessa latent variabler. Men eftersom det inte påverkade modellens passning till data valdes slutligen den modell som återfinns i figur 2.

Appendix D: Regressionsanalysen

Figur 1 Kontrollvariabler

Varia- bel- namn	Ursprunglig enkät- fråga	Variabelkod	Kommentar
Yrkes- ålder	Hur många år har du arbetat som lärare? (F17)	0–43	Respondenterna fick ange antal år.
Subjek- tiv politisk orienter- ing	Man brukar ju ibland tänka sig att människors politiska inställning kan ordnas längs en skala från vänster till höger. Var på skalan skulle Du vilja placera Dig själv på en sådan skala? (F21)	0–1	Respondenterna fick ange sin position på en 11 gradig skala där 0=klart till vänster, 5 = varken till vänster eller till höger och 10=klart till höger
Kön	Är du man eller kvinna?	1 = "man" 2= "kvinna"	
Högsta utbild- ning	Vilken är din högsta examen från en formell utbildning? (F15)	1 = "lärarutbildning" (gymnasielärarexamen och annan lärarexamen) 2 = "universitetsutbildning" (grundskola och studentexamen) 3 = "gymnasium/grundskola" (fil.kand., fil.mag. och fil.dok.) 4= "annan" (annat)	
Under- vis- nings- ämne	I vilka ämnen undervisar du? Börja med det ämne där du undervisar flest timmar. (F19)	1= "svenska/samhällsvetenskapliga/humanistiska ämnen" 2= "matematik/naturvetenskapliga ämnen" 3= "yrkesämnena" 4= "estetiska ämnen/idrott"	Respondenterna hade möjlighet att ange upp till nio undervisningsämnen. Till grund för variabeln ligger enbart det ämne där lärarna undervisar flest timmar. Lärarnas undervisningsämnen kategoriserades i efterhand.
Hem- mets klass- tillhö- righet	Om du skulle beskriva ditt nuvarande hem respektive det hem du växte upp i, vilka av nedanstående kategorier stämmer då bäst? (F20)	1= "tjänstemannahem" (tjänstemanna- och högre tjänstemannahem) 2 = "arbetarhem" (arbetarhem) 3= "jordbrukar- egenföretagarhem" (jordbrukarhem och egenföretagarhem)	Enbart informationen om respondenternas nuvarande hem ingår i variabeln.

APPENDIX D

Tabell 1 Medelvårdesskillnader i byråkratiska attityder mellan grupperna

	ΔM	p-värde
2. kommunala skolor i marknadslika kommuner – 1. kommunala skolor i traditionella kommuner	0,07	0,981
3. vinstdrivande friskolor i traditionella kommuner – 1. kommunala skolor i traditionella kommuner	2,19	0,343
4. vinstdrivande friskolor i marknadslika kommuner – 1. kommunala skolor i traditionella kommuner	2,62	0,308
3. vinstdrivande friskolor i traditionella kommuner – 2. kommunala skolor i marknadslika kommuner	2,12	0,529
4. vinstdrivande friskolor i marknadslika kommuner – 2. kommunala skolor i marknadslika kommuner	2,54	0,453
4. vinstdrivande friskolor i marknadslika kommuner – 3. vinstdrivande friskolor i traditionella kommuner	0,43	0,882

Tabell 2 Medelvårdesskillnader i byråkratiskt beteende mellan grupperna

	ΔM	p-värde
2. kommunala skolor i marknadslika kommuner – 1. kommunala skolor i traditionella kommuner	5,03	0,003
3. vinstdrivande friskolor i traditionella kommuner – 1. kommunala skolor i traditionella kommuner	2,36	0,303
4. vinstdrivande friskolor i marknadslika kommuner – 1. kommunala skolor i traditionella kommuner	1,37	0,558
3. vinstdrivande friskolor i traditionella kommuner – 2. kommunala skolor i marknadslika kommuner	-2.67	0,090
4. vinstdrivande friskolor i marknadslika kommuner – 2. kommunala skolor i marknadslika kommuner	-3.67	0,031
4. vinstdrivande friskolor i marknadslika kommuner – 3. vinstdrivande friskolor i traditionella kommuner	-0.99	0,575

APPENDIX D

Tabell 3 Medelvårdesskillnader i professionella attityder mellan grupperna.

	ΔM	p-värde
2. kommunala skolor i marknadslika kommuner – 1. kommunala skolor i traditionella kommuner	-4,54	0,025
3. vinstdrivande friskolor i traditionella kommuner – 1. kommunala skolor i traditionella kommuner	-3,50	0,241
4. vinstdrivande friskolor i marknadslika kommuner – 1. kommunala skolor i traditionella kommuner	-0,47	0,824
3. vinstdrivande friskolor i traditionella kommuner – 2. kommunala skolor i marknadslika kommuner	1,04	0,771
4. vinstdrivande friskolor i marknadslika kommuner – 2. kommunala skolor i marknadslika kommuner	4,08	0,180
4. vinstdrivande friskolor i marknadslika kommuner – 3. vinstdrivande friskolor i traditionella kommuner	3,03	0,355

Tabell 4 Medelvårdesskillnader i professionellt beteende mellan grupperna.

	ΔM	p-värde
2. kommunala skolor i marknadslika kommuner – 1. kommunala skolor i traditionella kommuner	-0,52	0,648
3. vinstdrivande friskolor i traditionella kommuner – 1. kommunala skolor i traditionella kommuner	-3,11	0,274
4. vinstdrivande friskolor i marknadslika kommuner – 1. kommunala skolor i traditionella kommuner	-5,11	0,038
3. vinstdrivande friskolor i traditionella kommuner – 2. kommunala skolor i marknadslika kommuner	-2,59	0,261
4. vinstdrivande friskolor i marknadslika kommuner – 2. kommunala skolor i marknadslika kommuner	-4,59	0,014
4. vinstdrivande friskolor i marknadslika kommuner – 3. vinstdrivande friskolor i traditionella kommuner	-2,01	0,374

APPENDIX D

Tabell 5 Medelvårdesskillnader i marknadsorienterade attityder mellan grupperna

	ΔM	p-värde
2. kommunala skolor i marknadslika kommuner –		
1. kommunala skolor i traditionella kommuner	0,03	0,990
3. vinstdrivande friskolor i traditionella kommuner –		
1. kommunala skolor i traditionella kommuner	7,98	0,004
4. vinstdrivande friskolor i marknadslika kommuner –		
1. kommunala skolor i traditionella kommuner	11,27	0,000
3. vinstdrivande friskolor i traditionella kommuner –		
2. kommunala skolor i marknadslika kommuner	7,95	0,002
4. vinstdrivande friskolor i marknadslika kommuner –		
2. kommunala skolor i marknadslika kommuner	11,24	0,000
4. vinstdrivande friskolor i marknadslika kommuner –		
3. vinstdrivande friskolor i traditionella kommuner	3,29	0,212

Tabell 6 Medelvårdesskillnader i marknadsorienterat beteende mellan grupperna.

	ΔM	p-värde
2. kommunala skolor i marknadslika kommuner –		
1. kommunala skolor i traditionella kommuner	0,06	0,969
3. vinstdrivande friskolor i traditionella kommuner –		
1. kommunala skolor i traditionella kommuner	11,10	0,000
4. vinstdrivande friskolor i marknadslika kommuner –		
1. kommunala skolor i traditionella kommuner	8,60	0,001
3. vinstdrivande friskolor i traditionella kommuner –		
2. kommunala skolor i marknadslika kommuner	11,04	0,000
4. vinstdrivande friskolor i marknadslika kommuner –		
2. kommunala skolor i marknadslika kommuner	8,53	0,001
4. vinstdrivande friskolor i marknadslika kommuner –		
3. vinstdrivande friskolor i traditionella kommuner	-2,51	0,273

APPENDIX D

Tabell 7 Medelvårdesskillnader i brukarorienterade attityder mellan grupperna.

	ΔM	p-värde
2. kommunala skolor i marknadslika kommuner – 1. kommunala skolor i traditionella kommuner	-3,54	0,110
3. vinstdrivande friskolor i traditionella kommuner – 1. kommunala skolor i traditionella kommuner	4,94	0,082
4. vinstdrivande friskolor i marknadslika kommuner – 1. kommunala skolor i traditionella kommuner	0,74	0,613
3. vinstdrivande friskolor i traditionella kommuner – 2. kommunala skolor i marknadslika kommuner	8,48	0,017
4. vinstdrivande friskolor i marknadslika kommuner – 2. kommunala skolor i marknadslika kommuner	4,29	0,068
4. vinstdrivande friskolor i marknadslika kommuner – 3. vinstdrivande friskolor i traditionella kommuner	-4,20	0,145

Tabell 8 Medelvårdesskillnader i brukarorienterat beteende mellan grupperna.

	ΔM	p-värde
2. kommunala skolor i marknadslika kommuner – 1. kommunala skolor i traditionella kommuner	-0,53	0,760
3. vinstdrivande friskolor i traditionella kommuner – 1. kommunala skolor i traditionella kommuner	4,62	0,091
4. vinstdrivande friskolor i marknadslika kommuner – 1. kommunala skolor i traditionella kommuner	-0,29	0,887
3. vinstdrivande friskolor i traditionella kommuner – 2. kommunala skolor i marknadslika kommuner	5,15	0,022
4. vinstdrivande friskolor i marknadslika kommuner – 2. kommunala skolor i marknadslika kommuner	0,24	0,857
4. vinstdrivande friskolor i marknadslika kommuner – 3. vinstdrivande friskolor i traditionella kommuner	-4,92	0,024

Referenser

- Alexandersson, Mikael (red.) (1999). Styrning på villovägar: Perspektiv på skolans utveckling under 1990-talet. Lund: Studentlitteratur.
- Alexandersson, Mikael (2006). Praxisnära forskning och läraryrkets vetenskapliga bas i Bengt Sandin & Roger Säljö (red.) Utbildningsvetenskap – ett kunskapsområde under formering. Stockholm: Carlssons Bokförlag. 355–376.
- Backman, Lena (2000). Psykisk ohälsa bland skolans personal. Risk för utbrändhet? Rapport från Yrkesmedicinska enheten 2000:1. Stockholm: Yrkesmedicinska enheten.
- Ball, Stephen J. (2003). “The teacher’s soul and the terrors of performativity”. *Journal of Education Policy* 18(2): 215–228.
- Ball, Stephen J. (2007). Education plc. Understanding private sector involvement in public sector education. London: Routledge.
- Beer, Frederikke, Søren C. Winter, Mette H. Skou, Mads V. Stigaard, Annette C. Henriksen & Nina Friisberg (2008). Statlig og kommunal beskæftigelsesindsats. Implementering af ”Flere i arbejde” for strukturreformen. Det nationale forskningscenter for velfærd. Nr. 08:19.
- Beetham, David (1996). Bureaucracy. Buckingham: Open University Press.
- Berg, Gunnar (1999). Skolpolitik och skolans gräsrotsadministratörer i Ulf Torper, Jan Löwstedt & Lars Lindkvist (red.) En friare skola. Om styrning och ledning av den lokala skolan. Lund: Studentlitteratur. 61–85.
- Berg, Gunnar (2007). Skolan i ett institutionsperspektiv. Lund: Studentlitteratur.
- Bergström, Thomas (2001). En förvaltning i demokratins tjänst? i Bo Rothstein (red.) Politik som organisation. Stockholm: SNS.
- Blomqvist, Paula (2005). ”Privatisering av sjukvård: politisk lösning eller komplikation”. *Socialvetenskaplig Tidskrift* 12(2–3): 169–189.
- Blomqvist, Paula & Bo Rothstein (2000). Välfärdsstatens nya ansikte: demokrati och marknadsreformer inom den offentliga sektorn. Stockholm: Agora.
- Bouckaert, Geert & Christopher Pollitt (2000). Public Management Reform: A Comparative Analysis. Oxford: Oxford University Press.
- Boomsma, Anne (2000). “Reporting on structural equation analyses”. *Structural Equation Modeling* 7: 461–483.

REFERENSER

- Boström, Viola & Kjell Lundmark (red.) (2009). *Skoljuridik*. Malmö: Liber.
- Brehm, John & Scott Gates (1997). *Working, Shirking, and Sabotage: Bureaucratic Response to a Democratic Public*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Broady, Donald (1999). "Det svenska hos ramfaktorteorin". *Pedagogisk forskning i Sverige*. 4(1): 111–121.
- Broady, Donald & Sverker Lindblad (1999). "På återbesök hos ramfaktorteorin". *Pedagogisk forskning i Sverige*. 4(1): 1–4.
- Brown, Timothy A. (2006). *Confirmatory factor analysis for applied research*. New York: Guildford.
- Brunsson, Nils & Kerstin Sahlin-Andersson (2005). In te bara mode: Att skapa organisationer i offentlig sektor i Tor Busche, Erik Johnsen, Kurt Klaudi Klausen & Jan Ole Vanebo (red.) *Modernisering av offentlig sektor: Utfordringer, metoder og dilemmaer*. Oslo: Universitetsforlaget. 82–95.
- Bulkley, Katrina & Jennifer Fisler (2003). "A Decade of Charter Schools: From Theory to Practice". *Educational Policy* 17(3): 317–342.
- Börjesson, Mikael & Donald Broady (2004). Vad har studenterna vid Uppsala universitet med sig i bagaget? Om social och meritokratisk rekrytering. Forskningsgruppen för utbildnings- och kultursociologi. PM 2004–03–04. Uppsala universitet, institutionen för lärarutbildning.
- Carlgrén, Ingrid (2005). Vad har hänt med läraryrket? i Anna Forsell (red.) *Boken om pedagogerna*. Stockholm: Liber
- Carlgrén, Ingrid & Ference Marton (2001). *Lärare av imorgon*. Pedagogiska magasinets skriftserie 1. Stockholm: Lärarförbundet.
- Christensen, Tom, Per Lægred, Paul G. Roness & Kjell Arne Røvik (2007). *Organization Theory and the Public Sector: Instrument Culture and Myth*. New York: Routledge.
- Chubb, John E. (2007). Att få ut det mesta möjliga av marknaden: lärdomar av fritt skolval i USA i Anders Lindbom (red.) *Friskolorna och framtiden: segregation, kostnader och effektivitet*. Stockholm: Institutet för framtidsstudier.
- Chubb, John E. & Terry M. Moe (1988). "Politics, markets, and the organization of schools". *The American Political Science Review* 82(4): 1065–1087.
- Dahllöf, Urban (1971). *Ability grouping, content validity and curriculum process analysis*. New York: Teachers College Press.
- Davies, Scott & Linda Quirke (2007). "The Impact of Sector on School Organizations: Institutional and Market Logics". *Sociology of Education* 80: 66–90.

- Dellgran, Peter & Staffan Höjer (2005). ”Mellan offentligt och privat, politik och profession – en introduktion”. *Socialvetenskaplig Tidskrift* 12(2–3): 98–107.
- Egeberg, Morten (1984). *Organisasjonsutforming i offentlig virksomhet*. Oslo: Tano Aschenhoug.
- Englund, Thomas (red.) (1996). *Utbildningspolitiskt systemskifte?* Stockholm: HLS Förlag.
- Evetts, Julia (2010). *Organizational Professionalism: changes, challenges and opportunities*. Paper presenterat vid XIV IRSPM Conference. Berne: 7–9 April 2010.
- Foss Lindblad, Rita & Sverker Lindblad (2009). *The Politics of Professionalising Talk on Teaching: Boundary Work and Reconfigurations of Teaching and Teachers* i Maarten Simons, Mark Olssen & Michael A. Peters (reds.) *Re-Reading Education Policies: A Handbook Studying the Policy Agenda of the 21st Century*. Rotterdam: Sense Publishers
- Freidson, Eliot (2001). *Professionalism: the Third Logic. On the Practice of Knowledge*. Cambridge: Blackwell Publishers.
- Fredriksson, Anders (2007). *Lärarkyrkan och den politiska styrningen av skolan* i Jon Pierre (red.) *Skolan som politisk organisation*. Malmö: Gleerups. 165–185.
- Fredriksson, Anders (2009). ”On the Consequences of the Marketisation of Public Education in Sweden: for-profit charter schools and the emergence of the ‘market-oriented teacher’” *European Educational Research Journal* 8(2): 299–310.
- Forsey, Martin, Scott Davies & Geoffrey Walford (red.) (2008) *The Globalization of School choice?* Oxford: Symposium Books.
- Grönqvist, Erik & Jonas Vlachos (2008). *Hur lärares förmågor påverkar elevernas studieresultat*. Rapport 2008:25. Uppsala: Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering.
- Gustafsson, Jan-Eric (2009). *Strukturell ekvationsmodellering* i Göran Djurfeldt & Mimmi Barmark (red.) *Statistisk verktygslåda 2: Multivariat analys*. Studentlitteratur: Lund.
- Gustafsson, Jan-Eric & Eva Myrberg (2002). *Ekonomiska resursers betydelse för elevernas resultat*. En kunskapsöversikt. Skolverket. Stockholm: Liber.
- Gutmann, Amy (1999). *Democratic Education*. New Jersey: Princeton University Press.
- Habal, Kenan (2005). ”Svårt att få lärarjobb i Skåne”. *Sydsvenska Dagbladet* (nätupplaga), 23 april.
Tillgänglig:[<http://www.sydsvenskan.se/sverige/article75991/Svart-att-fa-lararjobb-i-Skane.html>]

REFERENSER

- Hargreaves, Andy (2001). *Teaching in the Knowledge Society: Education in the age of insecurity*. Berkshire: Open University Press.
- Hall, Patrik & Karl Löfgren (2006). *Politisk styrning i praktiken*. Malmö: Liber.
- Held, David (2002). *Demokratimodeller: Från klassisk demokrati till demokratisk autonomi*. Göteborg: Daidalos. [Ursprunglig titel: *Models of Democracy*].
- Holmberg, Sören & Lennart Weibull (2010). Ljusare bild av samhällets institutioner i Sören Holmberg & Lennart Weibull (red.) *Nordiskt ljus*. 37 kapitel om politik, medier och samhälle. SOM-undersökningen 2009. SOM-rapport nr 50. Göteborg: Göteborgs universitet, SOM-institutet.
- Hoxby, Caroline M. (2002). "Would School Choice Change Teaching Profession?". *The Journal of Human Resources* 38(4): 846–891.
- Högskoleverket (2010) Antalet sökande till högre utbildning fortsätter att öka. Högskoleverket, promemoria från analysavdelningen.
- Izumi, Lance T. (2009). "Sweden 's Choice". *New York Times*, 16 mars. Video. Tillgänglig: [<http://video.nytimes.com/video/2009/03/15/opinion/1194838660912/op-ed-sweden-s-choice.html>]
- Jacobsson, Bengt & Kerstin Sahlin-Anderson (1995). *Skolan och det nya verket: Skildringar från styrningens och utvärderingarnas tidevarv*. Stockholm: Nerenius & Santérus.
- Jarl, Maria (2004). *En skola i demokrati?: Föräldrarna, kommunen och dialogen*. Diss. Göteborgs universitet: Göteborg Studies in Politics.
- Jarl, Maria (kommande). *Förändrings(o)benägna kommuner. Om kommunernas styrning av skolan i skenet av 90-talets styrreformer*.
- Jarl, Maria, Hanna Kjellgren & Ann Quennerstedt (2007). *Förändringar i skolans organisation och styrning* i Jon Pierre (red.) *Skolan som politisk organisation*. Malmö: Gleerups. 23–48.
- Jarl, Maria & Linda Rönneberg (2010). *Skolpolitik. Från riksdagshus till klassrum*. Malmö: Liber.
- Johansson, Roine (2002) *Nyinstitutionalismen inom organisationsanalysen: En skolbildningsuppkomst, spridning och utveckling*. Lund: Studentlitteratur.
- Johansson, Vicky (2006). *Tillsyn och effektivitet: Statliga inspektörers yrkesroller och strategival*. Umeå: Boréa.
- John Bauer (2010). *Om John Bauer/Skolan (Elektronisk)* Tillgänglig: [<http://www.johnbauer.nu/web/Skolan.aspx>] 2010–07–06
- Jutell, Anders & Sana Vivansia (odaterad promemoria). *Vilka är det som driver fristående skolor?: En överblick över friskolemarknaden inom*

- grund- och gymnasieskolan samt en presentation av fyra fristående utbildningsanordnare. Stockholm: Skolinspektionen.
- Kaliber (2007). ”Fria skolor – fria betyg.” *Sveriges radio. Program 1*. 27 maj.
- Keiley, Margaret, Mary Dankoski, Megan Dolbin-MacNab & Ting Liu (2005). Covariance Structure Analysis: From Path Analysis to Structural Equation Modeling i Douglas H. Sprengkle & Fred P. Piercy (red) *Research Methods in Family Therapy*. New York: The Guilford Press.
- Kjellgren, Hanna (2007). Skolan som värdeförmedlare i Jon Pierre (red.) *Skolan som politisk organisation*. Malmö: Gleerups. 121–144.
- Klapp Lekholm, Alli (2008). Grades and grade assignment: effects of student and school characteristics. Diss. Göteborgs universitet: Göteborg studies in Educational Sciences.
- Krantz, Joakim (2009). Styrning och mening – anspråk på professionellt handlande i lärarutbildning och skola. Diss. Växjö universitet: Växjö University Press.
- Kvale, Steinar (1997). *Den kvalitativa forskningsintervjun*. Lund: Studentlitteratur.
- Lag (1985). Skollagen
- Lag (2006:67). om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling av barn och elever.
- Lag (1985:1100). Skollagen
- Lawn, Martin (1995). “Restructuring teaching in the USA and England: moving towards the differentiated, flexible teacher”. *Journal of Education Policy*. 10(4): 347–360.
- Lindblad, Sverker (1994). *Lärarna – samhället och skolans utveckling*. Stockholm: HLS Förlag.
- Lindblad, Sverker (1997). Imposed professionalization: on teachers’ work and experiences of deregulation of education in Sweden i Ingrid Nilsson & Lisbeth Lundahl (red.) *Teachers, curriculum and policy: critical perspectives in education research*. Umeå: Umeå universitet.
- Lindblad, Sverker (2004). *Nittiotal: Om Lärarna, Skolan och Samhället av idag*. Uppsala universitet: Pedagogiska institutionen.
- Lindblad, Sverker & Thomas S. Popkewitz (red.) (2004). *Educational Restructuring. International perspectives on Traveling Policies*. Information Age Publishing: Greenwich.
- Lindbom, Anders (1995). *Medborgarskapet i välfärdsstaten: föräldrainsflytande i skandinavisk grundskola*. Diss. Uppsala universitet: Acta Universitatis Upsaliensis.

REFERENSER

- Lindbom, Anders (2007). Introduktion i Anders Lindbom (red.) Friskolorna och framtiden – segregation, kostnader och effektivitet. Institutet för framtidsstudiers skriftserie. Framtidens samhälle nr 9/2007. Stockholm: Institutet för framtidsstudier. 11–24.
- Lindensjö, Bo & Ulf P. Lundgren (2000). Utbildningsreformer och politisk styrning. Stockholm: HLS Förlag.
- Lingard, Bob & Jenny Ozga (red.) (2007). The RoutledgeFalmer Reader in Education Policy and Politics. London: Routledge.
- Lipsky, Michael (1980). Street-level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public services. New York: Russell Sage Foundation.
- Lubienski, Christopher (2003). "Innovation in Education Markets: Theory and Evidence on the Impact of Competition and Choice in Charter Schools". *American Educational Research Journal* 40(2): 395–443
- Lund, Stefan (2007). "Valfrihet och konkurrens: Utvecklingstendenser inom gymnasieutbildningen". *Pedagogisk forskning i Sverige* 12(4): 281–300.
- Lundahl, Lisbeth, Inger Erixson Arreman, Ulf Lundström & Linda Rönnberg (2010). "Setting Things Right? Swedish Upper Secondary School Reform in a 40-Year Perspective" *European Journal of Education* 45(1): 46–59.
- Lundgren, Ulf P. (1972). Frame factors and the teaching process. A contribution to curriculum theory and theory of teaching. Stockholm: Almqvist & Wiksell.
- Lundqvist, Lennart (1992). Förvaltning, stat och samhälle. Lund: Studentlitteratur.
- Lundquist, Lennart (1998). Demokratins väktare: ämbetsmännen och vårt offentliga etos. Lund: Studentlitteratur.
- Lundquist, Lennart (2006). "Läraren som demokratins väktare". Ord och bild 3–4. 28–32.
- Læg Reid, Per & Johan P. Olsen (1978). Byråkrati og beslutninger: En studie av norske departement. Bergen: Universitetsforlaget.
- Läroplanen för de frivilliga skolformerna, Lpf 94.
- Maguire, Meg (2004). The Modern Teacher: A contextual Analysis of Educational Restructuration i Sverker Lindblad & Thomas S. Popkewitz (red) Educational Restructuring. International perspectives on Traveling Policies. Greenwich: Information Age Publishing.
- March, James G. & Olsen, Johan, P. (1975). "The Uncertainty of the Past: Organizational Learning under Ambiguity". *European Journal of Political Research* 3: 147–171.
- March, James G. & Johan P. Olsen (1989). Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics. New York: The Free press.

- Meyer, John W. & Brian Rowan (1977). "Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony". *American Journal of Sociology* 83: 340–363.
- Meyers, Lawrence S., Glenn Gamst & A. J. Guarino (2006). *Applied Multivariate Research. Design and Interpretation*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Mintrom, Michael (2003). "Market Organizations and Deliberative Democracy: Choice and Voice in Public Service Delivery". *Administration & Society* 35(52): 52–81.
- Molnar, Alex (2006). "The Commercial Transformation of Public Education". *Journal of Education Policy* 21: 261–640.
- NTI-gymnasiet (2010). Om NTI/NTI-gymnasiet/Kunskapsbygget. (Elektronisk) Tillgänglig: [<http://www.ntigymnasiet.se/Start/OmNTI/OmNTIgymnasiet/Kunskapsbygget.aspx>] 2010-07-06
- Montin, Stig (2002). *Moderna kommuner*. Malmö: Liber.
- Nelson, Fraser (2008). "Made in Sweden: the new Tory education revolution". *The Spectator*, 1 mars.
- Nyheter P4 Skaraborg (2009). Svårt för lärare att få jobb. *Sveriges radio*. 13 juli.
- OECD (2009). *Education at a Glance 2009*.
- Osborne, David & Ted Gaebler (1992/1994). *Sluta ro, börja styra!: Förvandla den offentliga sektorn*. Stockholm: Tiden. [Ursprunglig titel: *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*].
- Persson, Sofia (2007). *Lärarkåren som agent på skolarenan i Jon Pierre (red.) Skolan som politisk organisation*. Malmö: Gleerups. 81–100.
- Persson, Sofia (2008). *Läraryrkets uppkomst och förändring: En sociologisk studie av lärares villkor, organisering och yrkesprojekt inom den grundläggande utbildningen i Sverige ca.1800–2000*. Diss. Göteborgs universitet: Göteborg Studies in Sociology.
- Peters, B. Guy (2001). *The future of governing*. Lawrence: The University Press of Kansas.
- Pierre, Jon (2007). *Decentralisering, styrning och värdekonflikter i skolan i Jon Pierre (red.) Skolan som politisk organisation*. Malmö: Gleerups. 9–22.
- Proposition 1988/89:4 Om skolans utveckling och styrning. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- Proposition 1989/90:41 Om kommunalt huvudmannaskap för lärare, skolledare, biträdande skolledare och syofunktionärer. Stockholm: Utbildningsdepartementet.

REFERENSER

- Proposition 1990/91:18 Om ansvaret för skolan. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- Proposition 1991/92:95 Om valfrihet och fristående skolor. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- Proposition 1992/93:230 Valfrihet i skolan. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- Proposition 1996/97:109 Lokala styrelser med elevmajoritet. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- Proposition 2008/09:66 En ny betygsskala. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- Proposition 2008/09:74. Vårdval i primärvården. Stockholm: Socialdepartementet.
- Proposition 2008/09:199 Högre krav och kvalitet i den nya gymnasieskolan. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- Proposition 2009/10:165 Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- Proposition 2010/11:20 Legitimation för lärare och förskollärare. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- Richardsson, Gunnar (2004). Svensk utbildningshistoria. Skola och samhälle förr och nu. Lund: Studentlitteratur.
- Rombach, Björn (1997). Den marknadslika kommunen – en effektstudie. Stockholm: Nerenius & Santérus.
- Rothstein, Bo (1986). Den socialdemokratiska staten: Reformen och förvaltning inom svensk arbetsmarknads- och skolpolitik. Lund: Arkiv avhandlingsserie.
- Rothstein, Bo (2001). Förvaltning, stat och legitimitet i Bo Rothstein (red.) Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem. Stockholm: SNS. 49–81.
- Rothstein, Bo (2002). Vad bör staten göra?: Om välfärdsstatens moraliska och politiska logik. Stockholm: SNS.
- Sahlin-Andersson, Kerstin (2000). Transnationell reglering och statens omvandling: Granskningssamhällets framväxt. Score Rapportserie 2000:14. Stockholm: Stockholms centrum för forskning om offentlig sektor.
- Sandin, Bengt & Roger Säljö (2006). Utbildningsvetenskap i Bengt Sandin & Roger Säljö (red.) Utbildningsvetenskap – ett kunskapsområde under formering. Stockholm: Carlssons Bokförlag. 7–25.
- Sannerstedt, Anders (1988). Politikernas eller lärarnas fel? i Lars-Göran Stenelo (red.) Makten över den decentraliserade skolan. Lund: Studentlitteratur.

- Sannerstedt, Anders (1992). Politisk styrning av skolan: svårigheter och möjligheter i Staffan Selander (red.) *Forskning om utbildning*. En antologi. Stockholm: Brutus Östlings bokförlag. 275–297.
- Schierenbeck, Isabell (2003). *Bakom välfärdsstatens dörrar*. Umeå: Boréa.
- Schön, Donald A. (1983). *The reflective practitioner: How professionals think in action*. Aldershot: Avebury.
- Scott, W. Richard (2001). *Institutions and Organizations*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- SFS 1992:394
- SFS 1997:702
- Sjögren, Fredrik (2007). När styrdokumentet möter verkligheten – ett exempel på en värdekonflikt i Jon Pierre (red.) *Skolan som politisk organisation*. Malmö: Gleerups. 145–164.
- Skolverket (2003). *Attityder till skolan 2003*. Elevernas, lärarnas, skolbarnsföräldrarnas och allmänhetens attityder till skolan under ett decennium. Rapport 243. Stockholm: Fritzes.
- Skolverket (2005). *Skolor som alla andra? Med fristående skolor i systemet 1991–2004*. Rapport 271. Stockholm: Skolverket.
- Skolverket (2009a). *Svenska elevers kunskaper i TIMSS Advanced 2008 och 1995. En djupanalys av hur eleverna i gymnasieskolan förstår centrala begrepp inom fysiken*. Rapport 336. Stockholm: Fritzes.
- Skolverket (2009b). *Skolverkets lägesbedömning 2009: Förskoleverksamhet, skolbarnsomsorg, skola och vuxenutbildning*. Rapport 337. Stockholm: Fritzes.
- Skolverket (2009c). *Likvärdig betygssättning i gymnasieskolan? En analys av sambandet mellan nationella prov och kursbetyg*. Rapport 338. Stockholm: Fritzes.
- Skolverket (2009d) *Vad påverkar resultaten i svensk grundskola? Kunskapsöversikt om betydelsen av olika faktorer. Sammanfattande analys*. Stockholm: Fritzes.
- Skolverket (2010a) *Attityder till skolan 2009*. Elevernas och lärarnas attityder. Rapport 344. Stockholm: Fritzes.
- Skolverket (2010b) *Konkurrens om eleverna. Kommunernas hantering av minskade gymnasiekullar och en växande skolmarknad*. Rapport 346. Stockholm: Fritzes.
- Solevid, Maria (2009). *Voices from the Welfare State. Dissatisfaction and Political Action in Sweden*. Diss. Göteborgs universitet: Göteborg Studies in Politics.
- SOU 1999:63 *Att lära och leda. En lärarutbildning för samverkan och utveckling*.

REFERENSER

- SOU 2008: 27 Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola.
- Stenlås, Niklas (2009). En kår i kläm – Läraryrket mellan professionella ideal och statliga reformideologier. Rapport till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2009:6. Stockholm: Finansdepartementet.
- Strike, Kenneth A. (1993). "Professionalism, Democracy, & Discursive Communities - Normative Reflections on Restructuring". *American Educational Research Journal* 30(2): 255–275.
- Svensson, Lennart (2002). Professionella villkor och värderingar: En sociologisk studie av akademiker i 1990-talets Sverige. Göteborgs universitet: Sociologiska institutionen Forskningsrapport 126.
- TV4 Nyheterna (2007). Granskning av John Bauergymnasiet. *TV4*. 4 november.
- Ulfsdotter Eriksson, Ylva (2006). Yrke, status och genus. En sociologisk studie om yrken på en segregerad arbetsmarknad. Diss. Göteborgs universitet: Göteborg Studies in Sociology.
- Wahlin, Erik (2009). "I en egen klass". *Affärsvärlden*, 16 september.
- Wahlström, Ninni (2002). Om det förändrade ansvaret för skolan. Vägen till mål- och resultatstyrning och några av dess konsekvenser. Diss. Örebro Universitet: Örebro Studies in Education.
- Weber, Max (1977). Vetenskap och politik. Göteborg: Korpen. [Urval och översättning av Aino och Sten Andersson]
- Weick, Karl E. (1976). "Educational Organizations as Loosely Coupled Systems". *Administrative Science Quarterly* 21(1): 1–19.
- Winter, Søren C. & Vibeke Lehmann Nielsen (2008). Implementering av politik. Århus: Academica.
- Wikström, Christina & Magnus Wikström (2005). "Grade inflation & school competition: an empirical analysis based on the Swedish upper secondary schools". *Economics of Education Review* 24(3): 309–322.
- Quennerstedt, Ann (2006). Kommunen – en part i utbildningspolitiken? Diss. Örebro universitet: Örebro Studies in Education.
- Öberg, Zara (2004). "Brist på lärarjobb trots utbildning". *Sveriges radio. Ekot*. 14 augusti.

English Summary

At the highest level of abstraction, teachers hold a mandate from the elected politicians to implement educational policy. Organisational arrangements act as a 'management tool' to make teachers put policy into practice in accordance with politicians' intentions (Lundqvist 1992, p. 78-79). Years of continuous reorganisation of public education in Sweden and elsewhere indicates that politicians have strong confidence in this tool.

However, previous research yields conflicting answers on to what extent the organisation of public education actual has an impact on teachers' work. The previous educational sciences literature offers two perspectives on this issue. One strand of the literature views teachers – somewhat incisively stated – as politicians' puppets. It contends that teachers' work depends on the many 'frame factors' constituting the structural landscape surrounding teaching – e.g. students' socioeconomic background, monetary resources and curriculum (see e.g. Dahlöf 1971; Lundgren 1972). The organisation is viewed as a powerful instrument for managing teachers' work as it restricts their autonomy.

The other strand of the literature contends that the political management and organisation of education has only a very limited impact on teachers, who are rather viewed as ungovernable. Assuming that schools are 'loosely coupled systems' (Weick 1976; Meyer & Rowan 1977) this strand believes that reforms merely change the schools' formal structures and procedures, but are less likely to change the actual practices of teaching. Teachers' implementation of educational policy thus rarely corresponds to the intentions of the policymakers.

In a time of intense educational reforms around the world, largely driven by the principals of New Public Management, the main objective of this thesis is to investigate the impact of the organisation of public education on teachers' attitudes and behaviours in their role as 'street-level bureaucrats' (Lipsky 1980). As teachers decide the opportunities of individual students and ultimately may influence the public's trust in the state, their work in this particular area calls for attention.

The study on which the thesis is based was conducted in Sweden, which went through a period of far-reaching reforms during the 1990s. These reforms entailed extensive decentralisation, municipalisation and marketisation

of public education. The thesis argues that the reforms of the 1990s have changed the organisational conditions for teachers in their role as street-level bureaucrats on different levels (i.e. overall, municipal, and local level). The study builds on interviews with eight teachers from Swedish upper secondary schools and a survey which includes approximately 700 Swedish upper secondary school teachers. The thesis includes three sub-studies and uses an institutional approach to organisational analysis and the theory of street-level bureaucrats.

The theoretical approach

The thesis is based on the notion that organisation is a comprehensive tool for managing public organisations. The organisation of a political activity can limit the use of certain other management tools, such as regulation or budgeting. To understand how the organisation of education influences teachers' attitudes and behaviours in their role as street-level bureaucrats, chapter 2 integrates two complementary theoretical perspectives: the institutional perspective developed primarily by mainly March and Olsen (1989), as well as Lipsky's (1980) theory of street-level bureaucracy. A broad theory for describing organisational attitudes and behaviour in political organisations, the institutional perspective constitutes the general theoretical umbrella of the thesis. However, public education is in some aspects a unique political organisation; teachers operate under specific expectations in their role as street-level bureaucrats. By adding the theory of street-level bureaucracy to the institutional perspective, the organisational influence on teachers in their role as street-level bureaucrats is balanced and further specified.

As it is based on the institutional perspective, the thesis assumes that the organisation of public education influences teachers' attitudes and behaviour by setting the 'rules' for their role as street-level bureaucrats. The institutional perspective views the term rule in a broad sense, and includes formal rules (e.g. the national curriculum) as well as informal norms and procedures. Organisations are saturated by rules to which individuals have to relate. They are mediated by a discursive process through which the organisation teaches the individuals what is expected of them in particular situations. According to the institutional perspective, rules influence actors through two different logics: the logic of consequence and the logic of appropriateness (March and Olsen 1989, p. 23). The logic of consequence implies that action follows from rational calculation. The actor chooses the behaviour that provides the best possible outcome, given the individual's preferences. The logic of appropriateness, which is assumed to be the central mechanism by the institutional perspective, implies that behaviour follows from what the actor per-

ceives as an appropriate action given the institutional rules that surrounds any particular situation.

The assumption that the organisation influences teachers in their role as street-level bureaucrats is fundamental to the thesis. Drawing on the theory of street-level bureaucracy, however, teachers are also assumed to have substantial discretion towards the organisation as they interact directly with students and parents as part of their jobs. The human aspect of teachers' work requires them to have some degree of autonomy to adjust their decisions and procedures to the situations that they meet in schools and in classrooms.

A new organisational landscape

A look at the educational reforms in Sweden during the 1990s from an institutional perspective reveals that teachers are meeting new expectations in their role as street-level bureaucrats. Prior to the 1990s, the overall organisation of public education rested mainly on the bureaucratic and the professional models. Teachers were thus primarily expected to use a bureaucratic and professional approach in their role as street-level bureaucrats. They were, on one hand, obligated to observe closely the politically defined regulatory framework, which involved mostly the national curriculum. Within the limits of the regulatory framework, teachers were, on the other hand, expected to make autonomous judgements on the basis of common knowledge and ethics.

The reforms of the 1990s changed this picture. First, as a result of the introduction of the market model, teachers are now also expected to adopt a market-oriented approach. For example, they should view the students as 'customers' and school leaders as 'managers'. Second, the participatory model also requires teachers to adopt a participant-oriented approach and have to involve students (and parents) in deliberations over classroom decisions. In sum, in their role as street-level bureaucrats, Swedish teachers are now obligated to show both a bureaucratic and professional approach as well as a market-oriented and participant-oriented approach. The content of the approaches are specified in Figure 1.

Figure 1 Teachers' work in their role as street-level bureaucrats – four approaches.

	Bureaucratic	Professional	Market-oriented	Participatory-oriented
Supreme occupational ideal	obey the regulatory framework	observe the professional knowledge and ethics	loyalty towards the organisation and the school leadership	show respect to the participant
Grounds of decision	interpretation of rules	professional judgement	the demands of customer, the mission of school and the directions of school leader	dialogue with participants
View on students (and parents)	citizens	clients	customers	participants
Grounds for legitimacy	formal rationality	scientific knowledge and professional ethics	customer satisfaction	empowerment

Second, the school reforms of the 1990s increased the municipal autonomy from the national level regarding the funding and organisation of education. Many of the 290 Swedish municipalities have actively used this independence to organise the municipal public education sector. There is a difference between municipalities regarding the degree to which market principals are incorporated at the municipal level. Whereas some municipalities have kept a traditional organisation, others have implemented a more market-based school organisation. Examples include involving a large number of charter schools and facilitating a high degree of competition between schools. The thesis distinguishes between ‘traditional municipalities’ and ‘market-like municipalities’ in this respect.

As a result of the decentralisation of public education resulting from the reforms of the 1990s, the organisational diversity has also increased substantially at the local school level. There is a difference between schools regarding the incorporation of market principals at the local level. There are now substantial differences among schools in terms of their degree of market organisation. These differences are mainly driven by the introduction of for-profit charter schools. Today, a considerable number of Swedish upper secondary schools are run by private companies. Traditional, municipally owned upper secondary schools and for-profit charter schools, appear to be opposites in terms of market organisation at the local school level.

The design of the study

To analyse the influence of the organisation of public education on teachers' attitudes and behaviours in their role as street level bureaucrats a number of strategically sampled teachers are included in the study (see chapter 2). The sampling process, which included two steps, mainly considered the degree to which market principals are incorporated at the municipal and local school level. In the first step, five traditional and three market-like municipalities were selected. In the traditional municipalities, the number of charter schools is between one and three and the share of students in charter schools ranges from three to ten percent. In the market-like municipalities the number of charter schools is higher than four and the share of students in charter schools varies between 20-30 percent. In the second step, eight municipal schools and 19 for-profit charter schools were sampled within the eight selected municipalities. The municipalities are equal in size and political orientation. The guiding principles of the sampling process are shown in figure 2.

Figure 2 Selection of municipalities and schools.

		Municipal market organisation	
		Traditional municipi- palities	Market-like municipali- ties
Organisation of the local market	Municipal schools	1	2
	For-profit charter schools	3	4

As shown in figure 2, the study includes the following four sample groups: Teachers who work in municipal schools in traditional municipalities (1), in municipal schools in market-like municipalities (2), in for-profit charter schools in traditional municipalities (3) or in for-profit charter schools in market-like municipalities (4).

Data on the teachers' attitudes and behaviour in their role as street-level bureaucrats was gathered through both qualitative interviews and a survey. The interview study had two main purposes. One was to collect data that facilitates an in-depth analysis of the way in which the organisation influences teachers' attitudes and behaviours in their role as street-level bureaucrats. The other was to develop questions for the survey that are relevant to teachers. The purpose of the survey was to collect data that allows a statistical, and thereby a more generalisable, analysis of the organisation's influence on teachers' work in this respect.

ENGLISH SUMMARY

The interview study includes eight teachers. Two participants were selected from each of the four sample groups (see figure 2). The interviews were semi-structured; an interview guide including a number of pre-formulated questions was used to structure the communication. The questions allowed the teachers to discuss their work as street-level bureaucrats in a relatively outspoken manner. The survey includes about 80 items, mostly in the form of multiple-choice questions. The questions cover background information and teachers' attitudes and behaviours, specifically in their role as street-level bureaucrats. About 1295 teachers were included in the survey. Questionnaires were received from 665 respondents yielding a response rate of 51.7 percent.

Empirical findings

The empirical analysis consists of three sub-studies. The following section presents the specific aims of the sub-studies, briefly comments on the procedures of the empirical analysis, and discusses the major findings.

Four approaches to teachers' role as street level bureaucrats

The first sub-study (chapter 5) investigates whether the overall organisation of public education influences teachers' attitudes and behaviours as street-level bureaucrats. As previously mentioned, the overall organisation of public education in Sweden relies on four models: the bureaucratic, professional, market, and participatory model. Given the assumptions of the institutional perspective, the sub-study focuses on the following question: 'Does a bureaucratic, professional, market-oriented and participation-oriented approach shape teachers' attitudes and behaviours as street-level bureaucrats?' The sub-study relies on data from the survey and employs confirmatory factor analysis by using structural equation modelling (SEM).

The analysis of the first sub-study convincingly demonstrates that the theoretically developed, four-dimensional model fits the data both in respect to teachers' attitudes and their behaviours as street level bureaucrats. The results thus indicate that teachers are influenced by an underlying bureaucratic, professional, market-oriented as well as a participation-oriented dimension. Furthermore, the analysis of the teachers' scores on individual items that measure the four approaches shows an approximately equal impact on the teachers' attitudes and behaviour. All in all, the sub-study confirms that the organisation of public education influences teachers' work in their role as street-level bureaucrats and activates four distinct approaches to teaching.

In a complex organisational environment

The second sub-study (chapter 6) examines in what ways the overall organisation of public education influences teachers in their role as street-level bureaucrats. It investigates questions like: ‘What happens in the intersection between the organisational rules and teachers’ discretion as street-level bureaucrats’ and ‘How are the four approaches reflected in the daily practice of teaching?’ The study relies on data from the qualitative interviews and is made in two steps. In the first step, the four theoretically defined approaches are used to sort the transcribed interviews. In the second step, the analysis tries to identify different categories in the teachers’ ways of expressing the bureaucratic, professional, market-oriented and participation-oriented approaches, but also categorises the stated conflicts among them. The analysis gives the main results.

First, the analysis reveals a complexity regarding how the four approaches play out in teachers’ work as street-level bureaucrats. On one hand, the teachers provide descriptions that clearly indicate the ways in which they adjust to the rules and norms of the bureaucratic, professional, market, and participatory model. On the other hand, the teachers also make statements that indicate that they have a substantial discretion and are able to withstand the rules and norms of the models. The result of the third sub-study underlines the teachers’ autonomy in accordance with the theory of street-level bureaucracy.

Second, the interviews show that teachers’ do not see their role as street-level bureaucrats as conflicting. However, the analysis reveals two categories which indicate conflicts between the bureaucratic and professional approach as well as conflicts between the market-oriented and professional approaches. Third, the second sub-study indicates that teachers have gradually adopted both the market-oriented and participatory-oriented approaches. This is important as it indicates that the reforms of the 1990s have changed the organisational conditions for teachers in their role as street-level bureaucrats.

Market organisation and teachers’ work as street-level bureaucrats

The third sub-study (chapter 7) investigates whether the degree to which market principals is incorporated at the municipal and local level influence teachers’ work as street-level bureaucrats. The central question is whether the tendency to use the bureaucratic, professional, market-oriented and participation-oriented approaches differs among teachers working in traditional and market-like municipalities and in public and charter schools. The sub-study involves two steps: First, based on the results from the confirmatory factor analysis employed in the first sub-study, the third sub-study develops two

ENGLISH SUMMARY

indexes measuring each of the four approaches; the first measures teachers' attitudes and the second their behaviours as street-level bureaucrats. Eight indexes are developed in all. Second, to evaluate the effect of the extent to which market-principals are incorporated at the municipal and local school level, the sub-study uses regression analysis (OLS) to examine differences in the scores between the eight indexes among the teachers in the four sample groups, i.e. among teachers working in municipalities and schools with different levels of market-organisation. To control the effect from market organisation for teachers' individual characteristics, a number of background variables (i.e. education background, teaching subject, years as teacher, gender, subjective class, and political orientation) are included in the regression analysis.

The sub-study reveals some effect from the extent to which market-principals are incorporated at the municipal and local school level on teachers' tendency to use the four approaches. The results, however, are multifaceted. The most salient finding is a positive effect from market-principals on the two indexes measuring the market-oriented approach: The analysis demonstrates that teachers working in for-profit charter schools are more market-oriented than teachers in municipal schools. However, the analysis does not reveal any differences in the market-oriented approach when comparing the teachers in traditional and market-like municipalities.

The results also indicate a partly positive effect of market-principals on the bureaucratic approach. The analysis shows that municipally employed teachers who work in market-like municipalities score higher on the index that measures bureaucratic behaviour than municipally employed teachers in traditional municipalities. No other differences emerge among the four sample groups regarding the bureaucratic approach which indicates a rather weak effect of market orientation. The analysis further indicates a slightly negative effect of market-principals on teachers' use of the professional approach. Whether the negative effect is driven by the existence of market-principals on the municipal or school levels, however, is unclear. With respect to the participation-oriented approach, the analysis demonstrates a weak positive effect of market-principals: Teachers working in charter schools in traditional municipalities are more participation-oriented than the other sample groups.

While some of the background variables are correlated to the eight indexes, their effects are limited. Compared to the size of the effect from the extent to which market-principals are incorporated at the municipal and local school level, the background variables are generally of less importance. All in all, the analysis indicates that the existence of market principals at the municipal and local school levels may influence teachers' attitudes and behaviours in

their role as street-level bureaucrats. The results thus confirm the assumption that the organisation of public education has an impact on teachers' work in this role.

Conclusions

This thesis investigates the influence of the organisation of public education on the teachers' role as street-level bureaucrats. Analysing both quantitative and qualitative data on teachers' attitudes and behaviours, the thesis concludes that the organisation matters in at least two ways.

First, the analysis demonstrates that the overall organisation of public education results in four different approaches among teachers in their role as street-level bureaucrats: a bureaucratic, professional, market-oriented and participation-oriented approach. The rules and norms of the traditional organisation of public education, which is based on the bureaucratic and professional model, are thus still important for the ways in which teachers handle their duties as implementers of educational policy. In addition, the analysis indicates that rules and norms of the market model and the participatory model have encouraged new approaches among teachers to their role as street-level bureaucrats.

Second, the thesis demonstrates that the existence of market-principals on the municipal and local school levels also influence the extent to which teachers assume the bureaucratic, professional, market-oriented and participant-oriented approach. This means that depending on the degree of market organisation in the municipality and the school in which the teachers work, their attitudes and behaviours in their role as street-level bureaucrats may differ slightly.

However, the organisation does not completely restrict teachers. The thesis shows that the rules and norms of the organisation of public education leave teachers with substantial discretion in their role as street-level bureaucrats. The teachers' complex relationship to the organisation becomes particularly evident in the interviews. They demonstrate that while teachers may adjust their attitudes and behaviours to the prevailing rules and norms of public education they can exercise an active resistance to the existing rules and norms.

In conclusion, the results of the thesis partly challenge previous assumptions about the influence of the organisation of public education on teachers' work. The main conclusion is that in their role as street-level bureaucrats teachers neither are ungovernable nor political puppets.

Gothenburg Studies in Politics

STUDIER I POLITIK

Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet

GÖTEBORG STUDIES IN POLITICS

Utgivare/Editor: Jörgen Westerståhl

1. Westerståhl, Jörgen & Carl Gunnar Jansson. *Politisk press*. 1958.
2. Molin, Björn. *Tjänstepensionsfrågan*. 1965.
3. Berg, Elias. *Democracy and the Majority Principle*. 1965.
4. Brantgärde, Lennart. *Kommunerna och kommunblocksbildningen*. 1974.
5. Petersson, Olof. *Change in Swedish Political Behavior*. 1974
6. Hjern, Benny. *Statsbidrag som styrmetod*. 1977.
7. Johansson, Folke. *Sverige partipolitiseras*. 1977.
8. Lindahl, Rutger. *Broadcasting Across Borders*. 1978.
9. Loftsson, Elfar. *Island i NATO*. 1981.
10. Falkemark, Gunnar. *Power, Theory & Value*. 1982.

Redaktörer/Editors: Bo Särilvik och Lars Strömberg

11. Jonson, Lena. *Sovjetisk utrikesdebatt*. 1985.
12. Asp, Kent m.fl. *Väljare, Partier, Massmedia*. 1982.
13. Asp, Kent. *Mäktiga massmedier*. 1986.
14. Boström, Bengt-Ove. *Samtal om demokrati*. 1988.
15. Gilljam, Mikael. *Svenska folket och löntagarfonderna*. 1988.
16. Holmberg, Sören & Peter Esaiasson. *De folkvalda*. 1988.
17. Nilsson, Iréne. *Rumäniens utrikespolitik i modern tid*. 1988.
18. Bjereld, Ulf. *Svensk Mellanösternpolitik*. 1989.
19. Ohlsson, Anders. *Politiska nyheter till nytta och nöje*. 1989.
20. Sandberg, Mikael. *Learning from Capitalists*. 1989.
21. Norell, Per-Owe. *De kommunala administratörerna*. 1989.
22. Esaiasson, Peter. *Svenska valkampanjer 1866-1988*. 1990.
23. Falkemark, Gunnar & Peter Westdahl. *Att offra Västkusten*. 1991.
24. Lindgren, Lena. *Local Government Goes South*. 1991.
25. Jónasdóttir, Anna G. *Love Power and Political Interests*. 1991.
26. Hinnfors, Jonas. *Familjepolitik*. 1992.

27. Demker, Marie. *I nationens intresse?* 1993.
28. Montin, Stig. *Swedish Local Government in Transition.* 1993.
29. Westerståhl, Jörgen (red). *Person och parti.* 1993.
30. Bennulf, Martin. *Miljöopinionen i Sverige.* 1994.
31. Oskarson, Maria. *Klassröstning i Sverige.* 1994.
32. Olsson, Jan. *Den lokala näringspolitikens politiska ekonomi.* 1995.

Redaktör/Editor: Bo Rothstein

33. Bjereld, Ulf och Marie Demker. *Utrikespolitiken som slagfält.* 1995.
34. Demker, Marie. *Sverige och Algeriets frigörelse 1954-1962.* 1996.
35. Hedlund, Gun. *"Det handlar om prioriteringar".* 1996.
36. Roth, Per-Anders. *Riket, valkretsen och hemkommunen.* 1996.
37. Boström, Bengt-Ove. *Homo Spiritus.* 1996.
38. Nilsson, Iréne. *Vägen mot EU.* 1996.
39. Hansson, Gunnar. *Dogm eller arbetsyhotes?* 1997
40. Johansson, Vicki. *Vem gör vad, när och var?* 1997.
41. Salih, Khaled. *State-Making, Nation-building and the Military.* 1996
42. Blomgren, Anna-Maria. *Nyliberal politisk filosofi.* 1997
43. Sundin, Alf. *Självstyrelsens paradoxer.* 1997
44. Choe, Yonhyok. *How to Manage Free and Fair Elections.* 1997
45. Darnolf, Staffan. *Democratic Electioneering in Southern Africa.* 1997
46. Widfeldt, Anders. *Linking Parties with People?* 1997
47. Bjereld, Ulf. *"Hjalmarsonaffären.* 1997
48. Demker, Marie. *Religion och politik.* 1998
49. Räftegård, Curt. *Pratet som demokratiskt verktyg.* 1998
50. Malmström, Cecilia. *Regionen makten och härligheten.* 1998
51. Strandberg, Urban. *Debatten om den kommunala självstyrelsen.* 1998
52. Szücs, Stefan. *Democracy in the Head.* 1998
53. Wängnerud, Lena. *Politikens andra sida.* 1998.
54. Oscarsson, Henrik. *Den svenska partirymden.* 1998.
55. Hagevi, Magnus. *Bakom riksdagens fasad.* 1998.
56. Blomgren, Roger. *Staten och filmen.* 1998.
57. Rundqvist, Mikael. *Samhällets tvärsidighet.* 1998.
58. Bjereld, Ulf. *Kön och politiskt våld.* 1998.
59. Eythórssón, Grétar. *Kommunindelningsspolitik i Island.* 1999.
60. Demker, Marie & Cecilia Malmström. *Ingenmansland?* 1999.
61. Lödén, Hans. *För säkerhets skull.* 1999
62. Bjereld, Ulf, Marie Demker, & Jonas Hinnfors. *Varför vetenskap?* 1999.
63. Ekengren, Ann-Marie. *Av hänsyn till folkkrätten?* 1999.
64. Lagergren, Fredrika. *På andra sidan välfärdsstaten.* 1999.

65. Håkansson, Nicklas. *Valretorik*. 1999.
66. Bokenstrand, Cecilia. *Den politiska budgeten*. 2000.
67. Marton, Susan. *The Mind of the State*. 2000.
68. Brodin, Anna. *Getting politics right*. 2000.
69. Bjereld, Ulf. *Staten och det goda livet*. (Santérus förlag) 2000.
70. Uhrwing, Marie. *Tillträde till maktens rum*. 2001.
71. Holmberg, Sören m.fl. *EuropaOpinionen*. 2001.
72. Andersson, Hans. *Homo Nordicus?* 2001.
73. Krantz, Petra. *Att färdas som man lär?* 2001.
74. Lindvert, Jessica. *Feminism som politik*. 2002.
75. Brothén, Martin. *I kontakt med omvärlden*. 2002.
76. Nilsson, Iréne. *Rumänien och demokratins förutsättningar*. 2002.
77. Kjellgren Hanna. *Staten som informatör eller propagandist?* 2002.
78. Kumlin, Staffan. *The Personal and the Political*. 2002.
79. Carlsson Jagers, Sverker. *Justice, Liberty and Bread – For All?* 2003.
80. Anthonsen, Mette. *Decisions on Participation in UN Operations*. 2003.
81. Karlsson, Lars. *Konflikt eller harmoni?* 2003.
82. Schierenbeck, Isabell. *Bakom välfärdsstatens dörrar*. 2003.
83. Brothén, Martin (red). *Svenska poströstare*. 2003.
84. Johannes Lindvall. *The politics of purpose*. 2004.
85. Stensöta, Helena. *Den empatiska staten*. 2004.
86. Jarl, Maria. *En skola i demokrati?* 2004.
87. Carl Dahlström. *Nästan välkomna*. 2004.
88. Anna Bendz. *I välfärdsstatens hägn*. 2004.
89. Ann-Kristin Jonasson. *At the Command of God?* 2004.
90. Daniel Naurin. *Dressed for Politics*. 2004.
91. Ulf Bjereld & Marie Demker. *I Vattumannens tid?* 2005.
92. Ulf Bjereld m.fl. *Det hyperindividualiserade samhället?* 2005.
93. Lina Eriksson. *Economic Man*. 2004.
94. Ylva Norén. *Att förklara politiskt förtroende*. 2005.
95. Monika Bauhr. *Our Common Climate*. 2005.
96. Birgitta Niklasson. *Contact Capital in Political Careers*. 2005.
97. Marcia Grimes. *Democracy's Infrastructure*. 2005.
98. Victor Galaz. *Power in the Commons*: 2005.
99. Patrik Stålgren. *Worlds of water*. 2006.
100. Ulf Bjereld & Marie Demker. *Bland utlänningar, spioner och främmande element*. 2006.
101. Douglas Brommesson. *Från Hanoi till Bryssel*. 2007.
102. Daniel Berlin. *Green Power Generators*. 2007.
103. Tiina Ekman: *Demokratisk kompetens*. 2007.

104. Linda Berg. *Multi-level Europeans*. 2007.
105. Ulrika Möller. *The Prospects of Security Cooperation*. 2007.
106. Andrea Spehar. *How Women's Movements Matter*. 2007.
107. Henrik Friberg Fernros. *I gränslandet till liv och död*. 2007.
108. Göran Duus-Otterström. *Punishment and Personal Responsibility*. 2007.
109. Marie Demker. *Colonial power and National identity*. 2007.
110. Martin Sjöstedt. *Thirsting for Credible Commitments*. 2008.
111. Anna Persson. *The impact of ethnic group rights and assimilation on patterns of compliance and defiance to the nation-state project*. 2008.
112. Marie Demker & Ulf Bjereld. *Kampen om kunskapen*. 2008.
113. Andreas Bågenholm. *Understanding Governmental Legislative Capacity*. 2008.
114. Johan Karlsson. *Democrats without Borders?* 2008.
115. Johan Martinsson. *Economic Voting and Issue Ownership*. 2009.
116. Andreas Johansson Heinö. *Hur mycket mångfald tål demokratin?* 2009.
117. Stefan Dahlberg. *Voters' Perceptions of Party Politics*. 2009.
118. Elin Naurin. *Promising Democracy*. 2009.
119. Maria Solevid. *Voices from the Welfare State. Dissatisfaction and Political Action in Sweden*. 2009.
120. Mette Anthonsen & Sverker C. Jagers (red.). *Rätt grönt* 2009.
121. Mathias Zannakis. *Climate Policy as a Window of Opportunity*. 2010.
122. Marco Nilsson. *War and unreason*. 2010.
123. Anders Fredriksson. *Marknaden och lärarna*. 2010.

CUL-avhandlingar

1. Mikael, Jensen. *Kognitiv utveckling och låtsaslekens mysterier*. 2008.
2. Nyberg, Eva. *Om livets kontinuitet*. 2009.
3. Kullberg, Angelika. *What is taught and what is learned*. 2010.
4. Walls, Michael. *Framing The Israel/Palestine Conflict in Swedish History School Textbooks*. 2010.
5. Fredriksson, Anders. *Marknaden och lärarna*. 2010.

Skolan är en politisk organisation och i rollen som offentliga tjänstemän har lärare uppdraget att genomföra skolpolitik. Lärare förväntas i detta avseende fungera som en slags politikens förlängda arm och sörja för att de folkvalda politikernas mål med skolan realiseras. Samtidigt ligger skolpolitiken ständigt i stöpsleven. Genom att förändra styrningen och organiseringen av skolan försöker de folkvalda politikerna påverka lärares sätt att arbeta i klassrummet. Men är det möjligt?

Under senare år har ett antal omfattande reformer sjuösatts som omskapat förutsättningarna för lärares offentliga tjänstemannaskap. Från att skolan tidigare huvudsakligen styrts utifrån en byråkratisk och professionell modell har marknads- och brukarmodellen fått genomslag i skolans övergripande organisering. Dessutom har reformer medfört att det idag råder stora skillnader mellan kommuner och mellan lokala skolor, bland annat i fråga om marknadsorganisering. Förändringarna väcker en rad viktiga frågor kopplade till politikens möjligheter att styra lärares sätt att arbeta i skolan: Betraktar exempelvis lärare elever som kunder som ett resultat av att skolan idag delvis är organiserad utifrån marknadsprinciper? Är lärare i kommuner med hög grad av konkurrens mindre benägna att dela med sig av sina kunskaper till sina kollegor i andra skolor?

Boken *Marknaden och lärarna* analyserar hur organiseringen av skolan påverkar lärares förhållningssätt i rollen som offentliga tjänstemän. Två olika aspekter av skolans organisering står i fokus. Dels studeras om, och i så fall hur, skolans övergripande organisering påverkar lärares attityder och beteenden i denna roll. Dels studeras betydelsen av marknadsorganisering i den kommun och skola som lärare arbetar i för lärares myndighetsutövning. Till grund för analysen ligger intervjuer och enkäter med gymnasielärare i kommunala skolor och vinstdrivande friskolor. Skolorna i studien ligger antingen i traditionella eller marknadslika kommuner.

