

Masteruppsats i offentlig förvaltning [VT15]

Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet

Johan Sandén

Handledare: Vicki Johansson

Examinator: Stig Montin

Mer papper, klokare barn? .

Hur lärares administrativa arbete kan påverka kvaliteten i skolan

ABSTRACT

Welfare professionals and street-level bureaucrats are increasingly engaged in administrative tasks through, among others, organizational and regulatory demands. Research has shown that this might lead to issues regarding accountability, deprofessionalization and work-environmental problems. Despite these consequences, there has been little attention directed to consequences for the quality of the provided welfare service. This essay draws on a broad theoretical base to understand how teachers' administrative duties affect quality in education, and aims to develop hypotheses on the subject. A service-dominant logic is used to understand the concept of quality as a process of co-production. The concept of administrative duties is defined as a more fluent and dynamic concept. The empirical material contains interviews with teachers and pupils from Swedish schools. The material was analyzed mainly through the outspoken meaning of respondents' statements, but how respondents constructed narratives, contextualization and discursive aspects was also used to catch further information in the data. Not so counter-intuitive, this study's main hypothesis is that administrative duties only create value when the administrative products are used in practice. If not used, administrative duties are more likely to destroy, or at least not create quality. Logics of organization and pro-administrative attitude can both create and destroy quality, but little is known on administrative duties' long-term consequences for teaching. The study highlights leadership and school order as two additional important factors for quality.

KEYWORDS: administrative tasks, co-production, educational services, professions, service-dominant logic, street-level bureaucrats, welfare service design

INNEHÅLL

ABSTRACT	2
1 DET ADMINISTRATIVA ARBETET VÄXER	5
1.1 Hur påverkas kvaliteten?	5
1.2 Samhällsrelevans och medial debatt	6
1.3 Politikens faktabas på skolområdet - En utredning om kommunaliseringen	7
1.4 Lärarnas arbetstidsanvändning	7
1.5 Skolans reglering.....	8
1.6 Syfte	8
1.7 Frågeställningar.....	9
1.8 Disposition	9
2 ADMINISTRATION, KVALITET OCH SAMBANDET DÄREMELLAN	10
2.1 Bottom-up, närbyråkrater och professioner	10
2.2 Hur kan begreppet administration förstås?.....	11
2.3 De administrativa diskurserna på organisations- och individnivå.....	12
Organisationslogiken	12
Individnivå: Den administrerande närbyråkraten	13
2.4 Interaktionsperspektivet - hur kvalitet blir till	15
2.5 Närbyråkratens resurser och det administrativa arbetets påverkan	17
Professionens samspel med organisationen och performativitet	17
2.6 Brukarens resurser och maktförhållanden i relationen med lärare	19
Avgränsning	21
2.7 Teoretisk modell för hur administrativt arbete kan påverka kvalitet via interaktion	21
Figur 1. Det administrativa arbetets tänkta påverkan på kvalitet.....	21
3 STUDIENS DESIGN OCH TEKNIKER FÖR DATAINSAMLING	23
3.1 Urval.....	24
Tabell 1. Enheter och urvalsvariabler	25
3.2 Tekniker, intervjusituation och praktiska anpassningar.....	26
3.3 Transkribering, bearbetning och analysmetod	28
3.4 Etik	29
4 LÄRARES OCH ELEVERS UPPFATTNINGAR OM INTERAKTION, RESURSER OCH ADMINISTRATION	30
Den lokala diskursens betydelse för maktbalans mellan lärare/skola och föräldrar	30
Elevers makt - konsument och kollektivt handlande	32
4.1 Hur lärarnas resurser påverkas av administrativa arbetsuppgifter	33

Lärarnas resurser till kvalitetsskapande påverkas av arbetsmiljöproblem	34
Lärarnas energinivå påverkas av ändamålet med det administrativa arbetet.....	34
Diskursiv påverkan - performativprocessen kan urholka professionella resurser .	35
Amatörisering kan tränga undan lärares resurser	36
4.2 Hur kvaliteten direkt påverkas av administrativt arbete och dess produkter	37
Kvalitet i relationer mellan elever och lärare	37
Interaktion för inläring genom individuella anpassningar, pedagogiska utredningar och åtgärdsprogram	38
Kvalitetsskapande genom planering.....	43
Bedömning - en kvalitetsskapande interaktion?.....	45
Utvecklingssamtal - Kvalitet genom relation eller inläring?	47
4.3 Empiriska kvalitetsfaktorer utanför det teoretiska perspektivet	47
Ordning som kvalitetsfaktor	47
Organisering av administration	48
5 AVSLUTNING: SLUTSATSER OCH VIDARE FORSKNING	50
Slutsatser - kontextbundna samband.....	50
Uppslag till vidare forskning - pröva och utveckla hypoteser	55
Referenser	57
Offentligt tryck.....	59
Respondenter	59
Media & debattartiklar	60
Annat källmaterial	60
Bilaga 1.....	61
Bilaga 2.....	63

1 DET ADMINISTRATIVA ARBETET VÄXER

Under 80- och 90-talets reformeringar av den offentliga sektorn stod värden som kostnadseffektivitet och konsumentmakt i fokus (Hood 1991). En följd av de reformer som genomfördes i stora delar av västvärldens offentliga sektor är att granskningsaktiviteter för att kontrollera de offentliga tjänsterna har ökat. Inom offentliga organisationer har en fokusering på att legitimera organisationers position och deras existens uppstått. Parallellt med och till följd av reformeringarna och det diskursiva skiftet, menar flera forskare att administrationen inom offentlig sektor också har ökat, trots stora svårigheter med att mäta dess omfattning (Power 1997, Ivarsson Westerberg & Forsell 2000:9f, Hall 2012:22, Lindgren 2012:43, Johansson & Lindgren 2013:14, Johansson & Karlsson 2013:43). Ökningen har bland annat skett genom att organisationer gör sig granskningsbara genom att producera information och dokument om sin verksamhet för att svara mot omvärldens krav (Power 1997, Ek 2012). Trenden har också medfört att administrativt arbete trycks nedåt och utåt inom de offentliga organisationerna, till de som arbetar med att leverera välfärden i praktiken, välfärdsprofessionella och närbyråkrater (Ivarsson Westerberg & Forsell 2000:20). Även genom reglering trycks det administrativa arbetet mot närbyråkrater och istället stärks organisationsprofessioner såsom kommunikatörer och managementkonsulter (Hall 2012). Flera av de forskare som analyserat den ökade administrationen har också beskrivit vad en ökad administration kan leda till. I dessa analyser finns explicit kritik mot mängden administration och varningar för överadministrationens konsekvenser. De mest framträdande konsekvenserna sägs vara arbetsmiljöproblem och avprofessionalisering (Power 1997, Fransson & Quist 2014, Ivarsson Westerberg & Forsell 2014).

1.1 Hur påverkas kvaliteten?

Följdkonsekvenser av avprofessionalisering och arbetsmiljöproblem ses av Ivarsson Westerberg och Forsell (2014) främst som problem för professionen eller organisationen i sig. Andra konsekvenser av granskning framförs av Johansson och Karlsson (2013) som menar att det finns risk att det demokratiska samtalet begränsas och att samhällsstyret blir alltmer teknokratiskt (Johansson & Karlsson 2013:45f). En annan risk är att välfärdstjänsterna förlorar fokus på målen, detta beskrivs som målförskjutning (Johansson & Karlsson 2013:35, Hall 2012:21) och glidning av perspektiv (Ivarsson Westerberg 2004:251). Även om problemen beskrivs i litteraturen, så saknas ett vidare resonemang om vad dessa problem kan innebära för kvaliteten i välfärdstjänsterna.

Konsekvenser för demokratin, närbyråkrater och offentliga organisationer kan i sig utgöra skäl att reflektera över och värdera omfattningen på de administrativa arbetsuppgifternas omfattning inom välfärden. Välfärdstjänster finns dock inte till för förvaltningen eller dess

personal, utan syftar till att generera värde för brukarna, *kvalitet*. Det är dock inte ovanligt att brukarperspektivet tappas bort i organisations- och professionsforskning (Bourgeault et al 2011:67f). Det saknas kunskap om hur brukaren, policymottagaren eller kunden om en så vill, påverkas av att professioner, som till exempel lärare, måste administrera mer och hur produkterna av det administrativa arbetet kan påverka kvaliteten. Avprofessionalisering, arbetsmiljöproblem och målförskjutning kan tänkas påverka kvaliteten i välfärdstjänster, men det saknas kunskap om hur detta orsakssamband fungerar.

Flera forskare har tangerat denna studies kärnfråga: Johansson och Karlsson (2013:42) menar att det inte finns empiriska belegg för att ökad administration även får negativa konsekvenser för kvaliteten i välfärdstjänster. Evetts (2011:415) saknar kunskap om orsakssambanden mellan organisatorisk förändring, avprofessionalisering och försämring av professionellas värderingar. Åkerström (2010:33f) beskriver, i en utvärdering av ett projekt inom socialt arbete, en spänning mellan administration och kärnverksamhet där det ena stjälar tid från det andra. Bourgeault et al (2011:70ff) menar istället att det också finns möjlighet till ömsesidiga fördelar mellan professionellt yrkesutövande och organisatoriska krav på administration där de stärker varandras möjligheter att möta sina intressen. Ett annat tänkbart samband är att administrationen effektiviserar produktionen i välfärdssektorn så mycket att administration snarare driver kvalitet i välfärden (Ivarsson Westerberg & Forsell 2000:21, Johansson & Karlsson 2013:45). Det finns alltså tecken på att ökningen av administrativa arbetsuppgifter hos välfärdsprofessioner och närbyråkrater medför problem som kan få konsekvenser för kvaliteten i välfärdstjänster, samtidigt som vissa forskare menar att det är möjligt att administrativa arbetsuppgifter driver kvalitet i välfärdstjänster. Sammantaget behövs mer kunskap om hur kopplingen mellan administration och kvalitet ser ut.

1.2 Samhällsrelevans och medial debatt

Ur samhällssynpunkt är skolverksamheten i Sverige ett politikområde under livlig debatt. Kvaliteten i de svenska skolorna har ifrågasatts, bland annat utifrån resultat i internationella kunskapsmätningar. Den mediala debatten om skolan var kanske som mest intensiv under 2013 (Dagens samhälle 2013). Stort intresse för skolfrågor uppstod i samband med att Sveriges resultat i PISA¹ bedömdes som mycket svagt (Skolverkets pressmeddelanden 2013-12-03 och 2014-04-01). Under 2014 var intresset för skolfrågor fortsatt stort och i valrörelsen var skolområdet en viktig fråga (SVT 2014, DN 2014, Aftonbladet 2013). Det finns också en debatt kring överadministration som har förankring i fackliga organisationer, men också

¹ En internationell kunskapsmätning som genomförs av OECD.

forskare och enskilda auktoriteter i samhället har diskuterat ämnet (Jansson, Nitz och Wedin 2013, Hult Backlund 2015, Ivarsson Westerberg och Forsell 2015).

1.3 Politikens faktabas på skolområdet - En utredning om kommunaliseringen

Av de senare utredningarna på skolområdet är *Staten får inte abdikera* (SOU 2014:5) en av de mer omfattande. Denna utredning leddes av professor Leif Lewin och hade till uppdrag att undersöka konsekvenserna av skolans kommunalisering under slutet av 1980-talet och början av 1990-talet. Utredningen slog fast att kommunaliseringen fått negativa konsekvenser för studieresultaten. Höjd kunskap var dock inte ett av de argument som användes för att motivera kommunaliseringsreformerna och flera av de uttalade målen med kommunaliseringen lyckades. Ökat medborgarinflytande, möjligheter till lokal anpassning och tryggheten av enskilda elevers rättigheter är exempel på uppfyllda mål. Enligt teoribildningen *fiscal federalism* blir förvaltningen mer ekonomiskt effektiv genom decentralisering (Perraton och Wells 2005:182), vilket synliggör att ekonomiska motiv kan ha funnits bakom reformeringen trots att det inte var ett uttalat mål. Den ekonomiska effektiviteten har också ökat men det har skett på andra världens bekostnad. Konsekvenserna, elevers sämre resultat till följd av bland annat obehöriga lärare, minskad uppföljning samt svag ämnesfördjupning och fortbildning, verkar inte ha varit av lika stort intresse som de ekonomiska besparingarna. Det var dock svårt att på förhand veta vilka konsekvenser reformerna skulle få. En av utredningens slutsatser är att reformerna hade kunnat fungera bättre om kommunerna varit bättre förberedda och om motståndet inom lärarprofessionen hade absorberats tydligare (SOU 2014:5:75, 328). En annan slutsats från utredningen är att staten inte har kompenserat kommunerna i tillräckligt hög utsträckning för deras olika strukturella förhållanden, trots att dessa till 60 % förklarar variationen mellan kommuners skolkostnader (SOU 2014:5:70, 258). Utredningen bedömer att staten gjorde ett misstag när styrning riktades mot lärarprofessionen istället för mot skolornas huvudmän (SOU 2014:5:186). Huvudmännen tycks ha saknat kompetens för att styra skolverksamhet och prioriterat insatser som ger ekonomiska eller andra kortsiktiga vinster medan andra nödvändiga insatser såsom uppföljning, utvärdering, fortbildning och att anställa behöriga lärare har prioriterats bort (SOU 2014:5:80, 356). Den sammantagna bilden av styrningen av skolan är att den har gått från statlig regelstyrning till centraliserad resultatstyrning (nuläge) via en decentraliserad målstyrning (SOU 2014:5:52, 58, 149, 283, 363ff).

1.4 Lärarnas arbetstidsanvändning

Skolverket genomförde under 2012 en arbetstidsundersökning avseende grundskollära situation. Två aspekter av Skolverkets undersökning är viktiga att nämna. Dels framgår det av studien att det inte finns särskilt stora skillnader mellan grupper av lärare. Oavsett lärarens

ålder, erfarenhet, kön med flera bakgrundsvariabler så använder lärarna sin tid på ungefär samma sätt. Dels upplever grundskollärarna i allmänhet att de ägnar för mycket tid åt administrativa arbetsuppgifter och ger uttryck för en vilja att ägna mer tid åt undervisning (Skolverket 2013). Skolverket har senare gjort en fördjupad statistisk analys av lärarnas tidsanvändning där det framgår att lärarna ägnar mer tid åt administration, dokumentation och analys, ju fler elever som har högutbildade föräldrar (Skolverket 2015). Ett annat intressant resultat är att det finns ett positivt samband mellan lärares upplevda nivå av stress och hur mycket tid de ägnar åt administrativt arbete (Skolverket 2015). Den arbetstid som lärare ägnar åt administrativa arbetsuppgifter varierar främst med lokalsamhällets kontextuella förhållanden (till exempel föräldrars utbildningsnivå) och upplevd stress, men inte särskilt mycket med lärarnas individuella bakgrundsfaktorer.

1.5 Skolans reglering

Grundskoleverksamheten regleras främst i skollagen (2010:800) och skolförordningen (2011:185). Ytterligare författning är föreskrifter och allmänna råd som utfärdas främst av Skolverket, men även andra myndigheter kan utfärda tvingande regelverk inom skolområdet. Skolverket har allmänna råd som fungerar vägledande för lärare i deras dagliga arbete. Det är viktigt att nämna att skolans och lärarnas regelverk har förändrats relativt ofta under de senaste åren. Skollagen (2010:800) kan användas för att exemplifiera detta, i skollagen har åtminstone tretton ändringar av större betydelse genomförts under perioden 2010 - 2014. Dessa har till exempel berört lärarlegitimationer, karriärsteg för lärare, ändrad betygsskala, ändrade dokumentationskrav och ändrad timplan (Prop. 2009/10:219, Prop. 2010/11:20, Prop. 2012/13:64, Prop. 2012/13:136, Prop. 2012/13:195). Regelverket som styr skolan och lärarna har dessutom ändrats i förordningar, föreskrifter och allmänna råd utöver ändringarna i skollagen. Det kan konstateras att skolor och lärare har en del nya regler att förhålla sig till. I ljuset av reformeringstakten finns det skäl att anta att förankring och implementering av det nu lydande regelverket inte är fullt ut genomförd.

1.6 Syfte

Uppsatsen syftar till att analysera hur närbyråkraters, i den här uppsatsen lärares, administrativa arbetsuppgifter är relaterade till välfärdstjänsters kvalitet. Flera olika tänkbara samband mellan administrativa arbetsuppgifter och kvalitet utgör en teoretisk grund för att analysera empiriskt material från skolområdet. Målsättningen är att studien utifrån teori och empiri ska öka kunskapen om hur lärarnas administrativa arbetsuppgifter kan påverka kvaliteten i skolan.

1.7 Frågeställningar

Studiens huvudsakliga frågeställning är: Hur kan närbyråkraters och professioners administrativa arbetsuppgifter påverka kvalitet i välfärdstjänster? Genom att försöka generera kunskap om sambandet ämnar uppsatsen bidra till teoriutvecklingen på området. Den huvudsakliga frågeställningen är uppdelad i flera mer avgränsade frågor:

- a. Hur påverkar administrativa arbetsuppgifter lärarnas resurser?
- b. Hur påverkas elevernas resurser av lärarnas administration?
- c. Hur påverkas relationen mellan elever och lärare av lärarnas administrativa arbete?
- d. Vilken betydelse har dessa förhållanden för kvaliteten i utbildningstjänsterna?
- e. Hur påverkas kvaliteten i välfärdstjänsten av det administrativa arbetets produkter?

1.8 Disposition

Detta inledningskapitel har syftat till att visa på en vetenskapligt relevant problemställning som även är aktuell utifrån ett samhällsperspektiv och redogöra kortfattat för viss bakgrund på skolområdet. Kapitel 2 avser att redogöra för studiens epistemologiska utgångspunkter och presentera det huvudsakliga teoretiska ramverket som sammanfattas i ett överskådligt analyschema. Både studiens metodologiska upplägg och de insamlingstekniker som har använts redovisas i kapitel 3. I nästföljande kapitel (4) redovisas de intervjuresultat som den empiriska insamlingen har resulterat i och hur respondenternas utsagor har tolkats. Det avslutande kapitel 5 innehåller de slutsatser som studien har genererat och till sist lämnas några förslag på vidare forskning. Intervjuguiderna som har använts i studien bifogas.

2 ADMINISTRATION, KVALITET OCH SAMBANDET DÄREMELLAN

Ett intuitivt samband mellan administrativa arbetsuppgifter och kvalitet är att det administrativa arbetet stjäl arbetstid från den egentliga kärnverksamheten. Det här sambandet kan ibland framstå som så självklart att det administrativa arbetets andra sätt att påverka kvalitet utestängs. Det här kapitlet syftar till att på fler sätt koppla administrativt arbete till kvalitet. Genom att använda teori från flera områden, närbyråkrati, professionsforskning, administrationsforskning och huvudsakligen interaktionsperspektivet, kan sambandet förstås utifrån ett bredare perspektiv än endast arbetstidsanvändning.

2.1 Bottom-up, närbyråkrater och professioner

Jag utgår i studien från att policy skapas i utövandet, i den sociala praktiken. Den situation där politiken utövas ges större betydelse än politiska beslut. Detta brukar benämnas som ett *bottom-up* perspektiv (Sannerstedt 2005:24). De som levererar policy till brukare och medborgare kallas ofta närbyråkrater² utifrån Lipskys (1980) teori om *street-level buraeucracy*. Närbyråkrater är därmed avgränsade till att verka inom produktion av offentliga tjänster. Ett tangerande och ibland synonymt begrepp är professionella yrkesutövare (utövare av en profession). Dessa kan dock verka utanför offentlig produktion och får sin auktoritet utifrån expertis, status och kunskap (Krantz och Fritzén 2013:10f). Utifrån båda teoribildningarna har autonomi och handlingsutrymme en central funktion. Lipsky (1980) menar att närbyråkraten åtnjuter autonomi och handlingsutrymme oavsett om det är medvetet organiserat eller en oavsiktlig konsekvens. Inom en profession betraktas samma möjligheter som önskvärda och nödvändiga för att kunna betraktas som profession. Det finns närbyråkrater som inte utövar en profession, men ändå har handlingsutrymme och det finns utövare av professioner som inte är närbyråkrater, eftersom de inte arbetar med offentlig produktion till exempel företagsadvokater.

Att integrera närbyråkratisk teori med professionsforskning utgör i den här uppsatsen ett brett angreppssätt för att analysera lärarrollen. Lärare är närbyråkrater och tillhör samtidigt en profession. De är närbyråkrater för att de levererar politik till medborgare inom offentlig produktion och de är professionella för att deras auktoritet vilar på en särskild yrkesexamen, åtnjuter auktoritet genom status och reglerade befogenheter samt utgör expertis i komplexa bedömningar. Aspekter ur båda dessa teoretiska begrepp används i studien för att få en mer komplett bild av lärarna än om endast ett av perspektiven hade använts.

² Kallas ibland gräsrotsbyråkrat eller gatubyråkrat.

2.2 Hur kan begreppet administration förstås?

Det finns inte någon entydig definition av administration. Ibland används byråkrati som ett nästintill synonymt begrepp. Byråkrati definieras i en studie av Meyer och Scott med flera (1994:179ff) som formalisering och standardisering, vilket på flera sätt sammanfaller med hur administration kan definieras. Vissa inkluderar också möten i administration (Ivarsson Westerberg & Forsell 2014:182ff). Det finns också en spänning mellan administration och kärnverksamhet där gränsdragningen inte är självklar. Hur ska till exempel dokumentation betraktas - kärnverksamhet eller administration?

Förståelsen kanske underlättas om vi dekonstruerar administrationsbegreppet. Ivarsson Westerberg (2002) menar att administrationen kan vara konstituerande, effektiviserande eller legitimerande. Med konstituerande administration avses nödvändig organisering för aktivitetens genomförande såsom till exempel planering och arbetsfördelning.

Effektiviserande administration syftar till att maximera verksamhetens utfall genom ledning, styrning, kontroll och organisering, medan legitimerande administration ska möjliggöra granskning och skydda och föra fram organisationen (Ivarsson Westerberg 2002). Min uppfattning är att en utifrån denna kategorisering kan slutleda att konstituerande och effektiviserande administration är något inneboende gott och nödvändigt medan legitimerande administration är en onödig konsekvens av samhällsutvecklingen. Kategoriseringen är därför alltför förenklande. För att få en mer nyanserad bild av administrationen måste den istället analyseras utifrån innehåll och användning. Genom att definiera administrationen utifrån detta synsätt, kan olika typer av administration vara kärnverksamhet, stödverksamhet eller sakna funktion, beroende på dess praktiska tillämpning. Möten kan enligt denna definition vara administration, beroende på vad de handlar om, men möten ses inte som administration i den här uppsatsen. Dokumentation kan betraktas som en organisations minne (Ivarsson Westerberg och Forsell 2014:180) och kan vara kärnverksamhet om innehållet i minnet, den administrativa produkten, kommer till användning i praktiskt utförande av tjänster. Dokumentationen kan dock också vara administration.

En avgränsning kan i varje fall göras gentemot arbetsuppgifter som inte kan ses som produktion, till exempel lärares närvaroregistrering. Denna arbetsuppgift är inte relaterad till själva utbildningstjänsten och är därför tydligt en stödprocess. Att administrera den här typen av stödprocesser har tryckts nedåt och utåt inom organisationer, till välfärdsprofessionella och närbyråkrater (Ivarsson Westerberg och Forsell 2014:191). Radnor et al (2014:407) menar att administration är en sekundär verksamhet som används för att stödja den primära, kvalitetsskapande tjänsteproduktionen. Det är på ett liknande sätt som administrationsbegreppet används i den här uppsatsen men eftersom administration också kan

vara kärnverksamhet används administration som en samlingsterm för pappersarbete, medan den centrala frågan är dess användning.

2.3 De administrativa diskurserna på organisations- och individnivå

Närbyråkraters intressen behöver inte harmoniera med deras chefers intressen utan det kan finnas konflikter mellan parterna gällande närbyråkratens fokusering och målsättning (Lipsky 1980:16f). Detta återspeglas även i modernare litteratur. Där görs ofta en skillnad mellan den logik som organisationen arbetar efter gentemot den logik som närbyråkrater och utövare av professioner använder. Den status som utövande av en profession medför, innebär också att den praktik som utövas är baserad på särskild kunskap som är det egna yrkesvärdet. Detta kan vara en motsats till organisatoriskt värde men ibland sammanfaller också de två (Evetts 2011:407). Liknande benämningar är organisationsprofessionalism gentemot yrkesprofessionalism och administrativ diskurs mot yrkesdiskurs (Bourgeault et al 2011:68f). Sachs (2001) forskning rör skolspecifik kontext och hon menar att olika identiteter som svarar mot de olika diskurserna återfinns hos lärare.

Organisationslogiken

Managementindustri, (Ivarsson Westerberg & Forsell 2000:9f) kvalitetsrörelse (Lindgren 2012:56) eller managementbyråkrati (Hall 2012) är begrepp som till stor del beskriver samma ismorfism. Begreppen beskriver ett organisatoriskt behov av att rättfärdiga sin organisation och öka sitt mandat och inflytande vilket kombineras, exempelvis av Hall (2012:29ff), med en konsultindustri som svarar upp mot och förstärker detta behov. En stor del av dessa processer kommer av målsättningen om att skapa styrbara organisationer, men den målsättningen kan stå i motsats till bra och effektiv tjänsteproduktion (Hall 2012:32, 40). Till exempel har Åkerström (2010), i en utvärdering av ett projekt inom socialtjänsten, observerat att klienterna hade en central roll i retoriken kring det aktuella projektet, men i praktiken var klienternas roll perifer (Åkerström 2010:2).

Det finns ett tryck från samhälle och politiker på att det ska vara möjligt att utkräva ansvar från lärare och att de ska hålla sig till vissa standarder (Sachs 2001:150). Johansson och Lindgren (2013:15ff, 23ff) menar att detta fokus på ansvarsutkrävande har ökat på grund av den förändrade styrningen i offentlig sektor under de senaste trettio åren. Green (2011) menar att uppvärderingen av ansvarsutkrävande i hög grad görs med transparens som argument och vilar på logiken att; eftersom transparens är bra, så är så mycket transparens som möjligt bra. Slutledningen är enligt Green felaktig eftersom transparens kan stå i motsättning mot andra värden, som då nedprioriteras. Indirekta negativa effekter går därför att härleda ur fokuseringen på transparens. Arbetsuppgifter som syftar till ökad transparens kan tränga ut andra arbetsuppgifter. Det kan också bli dyrt med transparens eftersom det krävs arbetstid att

dokumentera och formulera arbetet. Fokuseringen på ansvarsutkrävande kan enligt Green (2011) även ha normativa effekter, idén att brukare bör granska kan etableras. Förutom dessa effekter, är det svårt att peka på direkta negativa konsekvenser av transparens i sig.

I organisationslogiken menar Green (2011) att närbyråkraten alltid måste vara beredd att stå till svars för sitt agerande, vilket enligt henne medför att närbyråkrater som möter brukarnas intresse till varje pris, belönas av organisationen, medan de som avviker från detta ideal ifrågasätts (Green 2011). Det som kallas organisationslogik, managementdiskurs eller tjänsteideologi kallas av Ball (2003) för performativitetdiskurs, han menar att performativiteten är det centrala draget. Performativiteten innebär att lärare avprofessionaliseras för att omformas till närbyråkrater som är anpassade till organisationslogiken. Lärarnas prioriteringar påverkas enligt honom genom resultatstyrning mot arbete vars effekter är mätbara och relevanta från organisationens perspektiv. Ball menar vidare att performativitetdiskursen skapar en självuppfattning hos lärare att de har handlingsutrymme och autonomi för att göra egna bedömningar, men dessa möjligheter begränsas och styrs i praktiken av organisationens värden (Ball 2003:216).

Individnivå: Den administrerande närbyråkraten

Byråkrater har historiskt tillskrivits olika motiv och preferenser beroende på deras egenintresse, såsom till exempel att maximera sin organisations budget (Niskanen 1971) eller att forma sin organisations verksamhet för att passa sitt eget intresse (Dunleavy 1991). En studie av Gains och John (2010) visar empiriska exempel på att byråkrater även inom samma yrke har olika preferenser. Författarna argumenterar för att byråkrater inte har en särskild sorts preferenser i egenskap av att vara byråkrater. Istället menar de att byråkrater fungerar som människor i allmänhet, med varierande preferenser (Gains och John 2010:456,461). Liksom för den breda kategorin byråkrater finns det goda skäl att betrakta lärare som människor i allmänhet när det kommer till preferenser. Den enskilde lärarens preferenser kan dessutom variera över tid och bero på olika faktorer, irrationella som rationella.

Processen amatörisering innebär att administrativa arbetsuppgifter flyttas från administrativa experter till de centrala produktionsaktörerna i en organisation. Ivarsson Westerberg och Forsell (2014:108, 185ff) uppger flera skäl till denna utveckling. Enligt dem är en orsak, åtminstone i Sverige, att funktioner som till exempel sekreterare har rationaliserats bort eftersom detta har setts som en ekonomisk besparing. Amatöriseringen kan vara en drivkraft för en observerad pro-administrativ preferens hos närbyråkrater. Åkerström (2010) har i en utvärdering identifierat ett engagemang för administrativa och byråkratiska arrangemang hos yrkesgruppen samordnare, som ursprungligen huvudsakligen skulle arbeta klientnära i det utvärderade projektet. Projektets fokus skiftades från dess kärna till aktiviteter som till

exempel kvalitetssäkring av vårdkedjan. Åkerström (2010:1,39) menar att klienterna, alltså de som projektet syftade till att hjälpa, marginaliserades till förmån för administration. Det ledde enligt Åkerström (2010:2ff, 20, 39) bland annat till att språket som samordnarna använde blev byråkratiserat. Den administrativa hållningen består sammanfattningsvis av ett fokus på administration och byråkrati i möten, dokument, kontakter med externa närbyråkrater och språk. Byråkratiseringen bidrog till att klienterna avpersonifierades, de behandlades som ärenden snarare än människor. En administrativ hållning kan alltså prägla verksamhetsnära aktiviteter innehåll genom att personalen genom avpersonifiering distanseras från sina klienter.

Administration är som beskrivits tidigare en viktig och nödvändig stödverksamhet för att den offentliga tjänsteproduktionen ska fungera. Ibland är den kärnverksamhet i och med att administrationen utgör själva tjänsten eller varan. Åkerström observerade (2010:32) i samma utvärdering som nämnts tidigare att personal hade ett starkt engagemang och fokus på projektets centrala dokument, de administrativa produkterna. Det är dock osäkert om de administrativa produkterna kan skapa kvalitet trots att närbyråkraten värderar dokumenten högt. Åkerström (2010:32) observerade nämligen också att brukarnas intresse för samma dokument var svagt.

Mcgovern och Ferlie (2007:1368) påpekar att närbyråkrater kan använda administration som ett försvar mot emotionell börda. Den distansering som detta medför riskerar att avpersonifiera förhållandet till brukare. Avpersonifiering kan leda till minskat engagemang, minskad känsla av meningsfullhet och minskat personligt ansvarstagande. Konsekvenserna kan dessutom reproducera sig själva, i och med att de kommer från administration och resulterar i mer administration. Organisationslogiken kan förstärka administrativt arbete som försvar och den avpersonifiering som kan uppstå. Strävan mot att resultat ska vara mätbara och mot att allt professionellt utövande ska vara transparent kan enligt Green (2011) leda till att etiska kvaliteter och personligt ansvarstagande reduceras och nedprioriteras.

Det finns också teori som menar att närbyråkrater kan behålla autonomi genom att ge ett intryck av transparens. En strategi är tick-boxing, vilket innebär användande av checklistor och liknande dokument på ett rituellt sätt. Samtidigt som närbyråkraterna har rutiniserat det administrativa arbetet, så arbetar de i praktiken som de själva vill (Mcgovern & Ferlie 2007:1362). Tick-boxing både avspeglar och förstärker en särkoppling mellan faktisk och dokumenterad praktik. En annan form av särkoppling är när lärare spelar en roll som är anpassad till organisationslogiken snarare än att få arbeta utifrån sin professionella identitet. Rollspelet liknar tick-boxing som strategi och kan konsumera energi. De båda företeelserna medför en pervers bieffekt. Arbetet som syftar till att generera information resulterar inte i

ökad transparens eftersom informationen som produceras inte stämmer överens med verkligheten (Ball 2003:222,225). Den administrativa diskursen kan enligt Ivarsson Westerberg och Forsell (2000:20) öka särkoppling mellan faktisk och rituell verksamhet. De menar också riskminimerande organisationslogik kan leda till överadministration och överdokumentation. En administrativ hållning hos närbyråkrater kan förstärka denna risk.

2.4 Interaktionsperspektivet - hur kvalitet blir till

I offentlig produktion är den grundläggande idén att den kvalitet som produceras primärt ska tillfalla brukaren. Därför menar Bourgeault et al (2011:75f) att denna typ av verksamhet behöver en särskild logik för tjänsteproduktion. Osborne och Strokosch (2013:31ff) hävdar att offentlig produktion, under den klassiska byråkratin och det som brukar benämnas NPM³, har utgått från en fabrikslogik där välfärdsprodukten är en vara färdig att konsumeras av brukaren. Fransson och Quist (2014:120f) delar denna uppfattning och hävdar i motsats till fabrikslogiken att kvalitet enbart kan skapas genom interaktion.⁴

Genom att applicera denna särskilda tjänstelogik på offentlig förvaltning fokuseras interaktionen mellan den som använder och den som tillhandahåller en tjänst.

Utbildningstjänsters kvalitet skapas alltså i interaktion mellan lärare och elev. Den kvalitet som är intressant för den här studien är den kvalitet som skapas för brukaren⁵. Samtidigt behöver det inte sammanfalla med brukarens upplevda kvalitet. Den upplevda kvaliteten för skolelever kan påverkas av många faktorer som inte handlar om målsättningen med tjänsten. Till exempel kan en elev gå in i en interaktion som från välfärdsstatens perspektiv syftar till att skapa kunskapsvärde för eleven. Eleven å andra sidan kan uppleva interaktionen som kvalitetsskapande för sig själv om den resulterar i färre läxor. Det kan alltså finnas målkonflikter mellan brukare och den offentliga tjänsteproduktionen. I uppsatsen betraktas inte exemplet upplevda kvalitet som kvalitet, eftersom mindre läxor inte handlar om den kvalitet som är målsättningen med tjänsten. Istället använder jag elevens upplevda kvalitet i kunskapsförmedlingen som den relevanta aspekten av brukarfokusering.

En viktig fördel med att betrakta välfärdstjänster utifrån en tjänstelogik är att brukaren sätts i centrum av kvalitetsskapandet. Att sätta brukare i centrum är inte någon ny idé, till exempel har modeller som *brukarinflytande* använts. Modellen har dock inte relaterats till tjänsternas

3 New public management: Ett samlingsbegrepp för organisering och styrning av offentlig sektor under 1980-talet och början av 1990-talet, med tekniker som hämtades från näringslivet.

4 Även om denna studie i hög grad utgår från detta interaktionsperspektiv, ska det nämnas att det finns välfärdstjänster som kräver liten insats eller ingen insats alls från brukaren för att ändå generera kvalitet för densamme. Till exempel kan kvalitet skapas genom att en medvetlös person får akutsjukvård utan att personen själv gör något alls.

5 Kvalitet kan skapas för andra än brukaren, till exempel för en enskild tjänsteman eller för organisationer.

kvalitet, utan framförallt förespråkats utifrån demokratiska värden (Rothstein 1994:130ff). Det ska också nämnas att likväl som interaktion kan skapa kvalitet menar både Plé och Chumpitaz (2010) samt Echeverri och Skålén (2011:352, 364) att interaktion också kan förstöra kvalitet. De menar att kvalitetsförstöring kan ske genom att någon av parterna, eller båda, nyttjar sina egna eller den andres resurser på ett felaktigt eller för den andra parten oväntat sätt. Dessutom hävdar de att en av parterna kan ha intentionen att förstöra kvalitet för den andre parten, i syfte att göra egna vinster. Men kvalitetsförstöring kan enligt forskarna också ske utan att någon av parterna har denna avsikt (Plé och Chumpitaz Cáceres 2010:432ff). Ett exempel visar här på överlagd kvalitetsförstöring: Om en patient ljuger om sina symptom för en läkare för att få medicin har interaktionen utifrån målsättningen med tjänsten blivit kvalitetsförstörande. Denna form av kvalitetsförstörande bygger på att det finns en målkonflikt som utgångspunkt för interaktionen. Det omvända, att läkaren använder en patient för ett eget syfte är naturligtvis också exempel på överlagd kvalitetsförstöring, processen kan fungera åt båda håll.

I interaktioner ingår flera inblandade parter. Förvaltningsorganisationen, dess chefer, närbyråkraten, den fysiska miljön, andra organisationer och annan personal som stödjer välfärdstjänsten är alla faktorer som har betydelse för skolans utbildningstjänster. Dessa parter samt den sociala kontext som tjänsten levereras inom är alla faktorer som påverkar kvalitetsskapandet (Radnor et al 2014:406). Trots alla komponenter är brukarens resurser det avgörande för hur mycket kvalitet som interaktionen skapar (Osborne och Strokosch 2013:36f). I den här uppsatsen avgränsas parterna som ingår i interaktionen till lärare och elev, eftersom det är just påverkan av lärarnas administrativa arbetsuppgifter, som är i fokus för kvalitetsskapandet. Av de andra parterna i interaktionen kan det vara så att organisationen och dess chefer spelar en betydelsefull men indirekt roll för interaktionen. Deras betydelse lämnas utanför själva interaktionstillfällena, men deras påverkan vägs in när det gäller organisatoriskt tryck och krav på produkterna av administrativt arbete. Faktorer som den fysiska och sociala miljön, samt stödfunktioner och stödpersonals påverkan kommer att lämnas utanför interaktionen då de inte påverkar direkt genom lärarnas administrativa arbetsuppgifter.

Kvaliteten som genereras i välfärdstjänsten beror enligt flera forskare på hur mycket resurser deltagarna tar med sig in i interaktionen och hur väl samspelet mellan dem fungerar (Osborne et al 2013:140, Echeverri och Skålén 2011:355f, 364). Läraren, skolan och eleven tar med sig resurser till interaktionen mellan dem. Bourgeault et al (2011:74) menar att alla aktörer har med sig resurser till förhandlingar, till exempel expertis, regleringsmakt, kommunikation och

grindväkteri⁶. Hon hävdar också att de maktförhållanden som existerar innan interaktionen har betydelse för interaktionen, som utgångspunkt för samspelet. I den här uppsatsen kommer befintliga maktförhållanden att behandlas som en aspekt när interaktionens utfall analyseras. En aspekt av maktförhållanden är respektive parts möjlighet att utöva grindväkteri gentemot den andra parten. Andra maktförhållanden är hur eleverna upplever sin konsumentmakt och möjlighet till att påverka skolan genom individuellt eller kollektivt handlande. Dessutom finns det relationer mellan föräldrar och lärare och mellan lokalsamhälle och skola som också kan präglas av maktbalanser som påverkar interaktionen mellan lärare och elev. Relationen mellan lärare och elev är i grunden ojämlig eftersom det i förhållandet mellan vuxen och barn finns en allmän social maktstruktur.

2.5 Närbyråkratens resurser och det administrativa arbetets påverkan

De resurser som lärare har i interaktionen är för det första sin professionella roll, som innefattar auktoritet, handlingsutrymme och autonomi. Till de professionella resurserna hör också ämneskunskap, yrkeskunskap och beslutsförmåga. Hargreaves och Fullan (2012:59ff, 89) menar att något som är gemensamt för lärare är att de ofta drivs av ett stort etos, vilket är ytterligare en resurs som ingår i interaktionen. För lärare kan sociala egenskaper som kommunikativa förmågor och bemötandeaspekter ibland ses som resurser i den professionella rollen (Hargreaves & Fullan 2012:89ff). De sociala egenskaperna inkluderas vanligen inte i vad som definierar utövare av professioner, men kommer att beaktas i den här studien eftersom den är riktad mot just skolverksamhet. Den tid närbyråkraten har till sitt förfogande är också en resurs för interaktionen. Även om det inte är säkert att mer tid leder till mer eller bättre interaktion, så bedömer jag att den faktiska och den subjektiva uppfattningen om tidsramar kan vara en påverkande faktor.

Professionens samspel med organisationen och performativitet

Lärare som närbyråkrater och utövare av en profession möter en komplex praktik. Det är svårt att detaljstyra deras arbete eftersom praktiken är oförutsägbar för chefer och politiker. Det finns också svagheter med en detaljerad reglering, det kan bli svårövertakat och motsägelsefullt i praktiken (Lipsky 1980:14f). En professionalistisk organisation som medger stort handlingsutrymme för närbyråkrater medför vinster för både organisationer och närbyråkrater, trots att fördelarna med en mer byråkratisk regelstyrning saknas⁷.

Vidareutbildning och kollegialitet kan i professionalistiska organisationer stödjas och de kan erbjuda tillgång till resurser, status och karriärmöjligheter. Organisationerna kan i sin tur få

⁶ Grindväkteri, gate-keeping, innebär att någon fungerar som mellanhand och att positionen innefattar viss makt.

⁷ Till exempel att det är större sannolikhet att olika användare behandlas lika

kunskap och färdigheter av närbyråkraterna. De kan värva kunder och utgör i kunskapsintensiva branscher till stor del själva produkten (Evetts 2011:416f, Bourgeault et al 2011:71f). Trots dessa ömsesidiga fördelar med en professionalistisk organisation, så finns det också risk för att organisationen medför negativa konsekvenser för en professions resurser. Enligt Sachs (2001:151ff) får organisationslogiken konsekvenser för lärarnas identitet; de formas till entreprenörer. Mot entreprenörsidentiteten ställer hon en demokratisk läraridentitet. Sachs menar att den demokratiska identitetens största ideal är elevinflytande, medan entreprenören fokuserar på ekonomi och ansvarsutkrävande. Den dikotomi som Sachs använder missar expertrollen, vilket snarare skulle likna en tredje, teknokratisk identitet. Med denna ytterligare roll i beaktande kan utövare av en profession delas in i de som främst är värderingsorienterade och de som är mer expertorienterade.

Lärarnas mandat baseras enligt Sachs (2001:152) i organisationslogiken på deras ekonomiska effektivitet och regelbundenhet. Denna grund skiljer sig från det som kännetecknar en professions legitimitet. Evetts (2011:408) menar att resultatstyrningen kan leda till att lärares handlingsutrymme trängs undan i utövandet av välfärdstjänsten. Genom att organisatoriska värden som resultatindikatorer och prestationsmått definierar yrkesutövandet kan resultatstyrning minska professionella resurser. Bourgeault et al (2011:79) beskriver hur närbyråkrater måste ta hänsyn till många faktorer i sin tjänsteutövning (organisationens intresse, ekonomisk, social, politiska, och byråkratiska förhållanden och begränsningar). För många hänsyn kan medföra att närbyråkraten tvingas mäkla mellan organisation och brukare, där professionella avvägningar trängs undan. Applicerat på lärarna, så innebär för många hänsyn att deras handlingsutrymme och beslutsförmåga riskerar att trängas undan. De processer som Sachs, Evetts och Bourgeault et al beskriver är alla en performativitet hos lärarna där deras professionella utrymme trängs undan.

Organisationslogiken medför en fokusering på ansvarsutkrävande men innefattar även värden som är centrala för läraren i mer klassisk professionell mening. Värden som transparens, individuella rättigheter och demokratiska aspekter passar alla inom både organisationslogik och lärarnas professionella identitet (Sachs 2001:157, Green 2011). De olika identiteternas sammanblandning kallar Ball (2003:221) för värde-schizofreni (*values schizophrenia*). Till exempel menar Ball att vid konflikter mellan lärares bedömningar och elevernas önskemål, svarar identiteterna mot olika logiker hos lärare. Min uppfattning är att entreprenörsrollen försvårar för lärarna eftersom det finns flera argument för den, som svarar mot lärarens professionella kvaliteter. Deras egen bedömning svarar mot kunskap och expertis medan elevernas önskemål svarar mot rättighetsperspektiv och demokratiska värden. När det finns en

identitetskonflikt finns det skäl att anta att kraven höjs på lärarnas professionella resurser, så att de själva kan hantera problematiken och utöva sitt yrke självständigt.

2.6 Brukarens resurser och maktförhållanden i relationen med lärare

I olika vetenskapliga (och samhällseliga) diskurser används olika begrepp för välfärdsanvändare. Klient och brukare är två vanliga begrepp som associeras till olika välfärdsområden och till olika situationer för offentlig tjänstekonsumtion. Med klient avses ofta ett beroendeförhållande där det inte är möjligt för personen att välja bort tjänsten, till exempel kriminalvård eller psykiatrisk tvångsvård. Brukare använder tjänsten frivilligt och kan formellt sett välja bort den. I praktiken kan dock även brukare vara beroende av en tjänst och en särskild tjänsteleverantör. Till exempel kan en brukare inom hemtjänsten formellt avsluta tjänsten, men brukarens behov kvarstår och det kan saknas alternativa utförare, vilket leder till klientilism snarare än frivilligt brukande. Elever är både klienter och brukare. I Sverige råder skolplikt samtidigt som eleverna eller deras föräldrar i viss mån kan välja utförare av utbildningstjänsten. Eftersom den här studiens teoretiska ram baseras på forskning från olika områden, så används båda begreppen i uppsatsen. Skälet till detta är att inte missleda läsaren att tro att all forskning är hämtad från skolområdet. Med användning av både klient- och brukarbegreppet så förlorar inte teorierna sin ursprungliga kontext. I båda fallen avses dock elever.

En aspekt som inte har analyserats tillräckligt i förhållandet mellan profession och organisation är enligt Bourgeault et al (2011:76f) klienternas inflytande. Om klienter uppmärksammas som part i relationen mellan profession och organisation kan deras påverkan synliggöras. Genom att fokusera på elever synliggörs också dennes resurser. Eleven har för det första en aktiv roll i kvalitetsskapandet och går in i interaktionen med resurser såsom motivation, ambition och tidigare kunskaper. För det andra har eleven förväntningar på interaktionen med förvaltningen vilket också är en resurs. För det tredje kan eleven påverka kvalitetsskapande reaktivt med erfarenheter av tidigare interaktion. När det gäller dessa reaktiva resurser, avser Osborne och Strokosch (2013:37f) när brukares erfarenheter tas till vara vid framtida utvecklingsarbete med tjänsten. Jag menar dock att det också kan finnas en reaktiv påverkan i och med att elever kan sprida sina erfarenheter av en tjänst och därmed påverka andras förväntningar på deras kommande interaktioner. De reaktiva resurserna handlar alltså inte om att brukaren kan påverka den aktuella interaktionen, utan påverka efter interaktionen genom att påverka andra elevers resurser till deras interaktioner. Att lärarna känner till denna resurs hos eleverna kan dock påverka maktförhållandena i en enskild interaktion.

En välfärdstjänsts kvalitet är ofta osäker och kvalitetsskapandet är en känslig process just eftersom kvaliteten beror på medskapande från brukarens sida. Förutom osäkerheten kan kvalitetsskapandet försvåras genom att ta lång tid eller vara dyrt. Därför menar flera forskare att tillit är av avgörande betydelse för att interaktionen ska kunna skapa kvalitet (Radnor et al 2014:404, Osborne & Strokosch 2013:42, McGivern & Ferlie 2007:1369). Relationen mellan närbyråkrat och klient kan samtidigt karaktäriseras av maktbalans. Makten kan vara till övervikt för närbyråkraten, genom till exempel kunskapsövertag, eller innebära övervikt för klienten, vilket kan inträffa till exempel om klienten får makt att definiera sina egna behov (Bourgeault m fl 2011:77). Klienten har även viss makt i relationen utifrån hur väl närbyråkraten kan hållas ansvarig för sitt agerande. Klienten kan dessutom ha relationer till organisationens chefer, värvare, retoriker, informatörer med mera, vilka i sin tur kan utöva makt över närbyråkraten (Bourgeault et al 2011:77f). Elever har också tillgång till information om andra förvaltningsorganisationer som tillhandahåller samma tjänst, och elever kan i kundvalsmodeller ta med sig sin peng/voucher till en annan förvaltningsorganisation om de är missnöjda, en form av konsumentmakt (Hirschman 1970). Elevers konsumentmakt kan leda till att läraren inte uppnår de ekonomiska målen och därmed inte uppskattas av organisationslogiken, oberoende om läraren har lyckats som förmedlare av utbildningstjänster eller inte (Sachs 2001:152ff). Detta är en perversion av att organisationslogiken ser kvalitet som upplevelsebaserad. Utifrån tjänstelogiken går det istället att förstå upplevelsemåttets brister.

Produkter av lärares administrativa arbete medför att skolor kan granskas och producera retorik. Retoriken och granskningsresultaten utgör information om skolorna som eleverna har tillgång till. Sachs (2001:156) beskriver att denna information kan öka elevers makt. Elevernas förväntningar på välfärdstjänsterna, kan vara grundade på den information och retorik om organisationen som finns tillgänglig. Eftersom denna information dels kan vara baserad på felaktig data, dels kan ha ett marknadsförande syfte, så kan det leda till att eleven tar med sig orealistiska förväntningar till interaktioner. Förväntningarna skapas dock i grunden av välfärden självt. Genom att eleven har information om den aktuella förvaltningsorganisationen kan lärare ifrågasättas utifrån sin egen organisations retorik och prestationer. Informationen kan även användas av elever för påtryckningar gentemot skolan, vilket kan ge elever viss makt gentemot lärare. Därefter kan denna makt användas för att kritisera verksamhetens praktik. Eftersom uppsatsen handlar om skolungdomar, tonåringar, så används maktaspekterna även gällande föräldrar. Green (2011) menar att förekomsten av information och dokumentation om hur lärare utför sitt arbete också möjliggör att syna arbetet i sömmarna. Detta menar hon kan leda till den normativa effekten att elever också bör göra

detta. Föräldrar baserar också sina förväntningar på skolan utifrån skolans egen retorik. Om föräldrarna upplever att retorik och praktik är särkopplade, kan föräldrarna förstärka elevens uppfattningar kring förväntningar och maktbalans.

Den ökade brukarfokusering som interaktionsperspektivet medför, utmanar till viss del närbyråkratens maktställning i interaktionen. Närbyråkrater kan då utöva försvar för sin profession och mot ökad brukarmakt genom att agera motvilligt. Närbyråkrater kan också inta en passiv attityd eller ett spelat engagemang till interaktionen utan att faktiskt medverka till att kvalitet skapas för brukaren. Syftet med interaktionsperspektivet är dock inte att närbyråkraters professioner ska hotas, de är liksom brukarna ovärderliga för att skapa kvalitet (Osborne & Strokosch 2013:41).

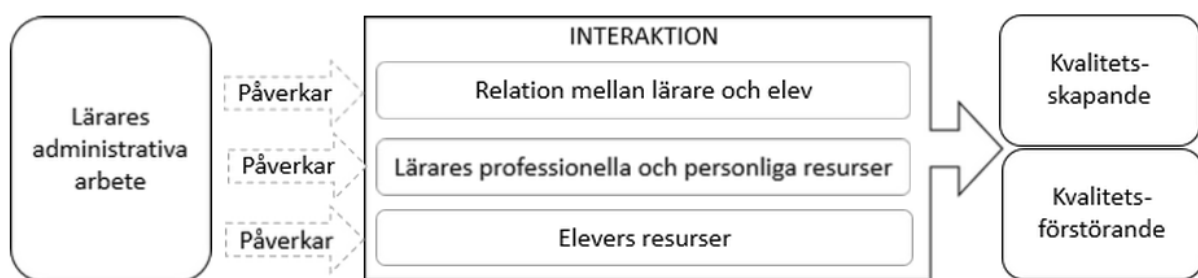
Avgränsning

Uppsatsen kommer inte att gå djupare in på brukarnas möjligheter att ta till sig välfärdstjänster, eftersom studiens fokus främst handlar om förvaltningens funktion och värden. Aspekten brukarnas kunskaper är snarare en pedagogisk fråga som därför utesluts ur studien.

2.7 Teoretisk modell för hur administrativt arbete kan påverka kvalitet via interaktion

Nedanstående modell är tänkt att vägleda analysen av det insamlade materialet. Varje box är en kategori som innefattar flera analytiska koncept. Koncepten appliceras på olika teman i intervjumaterialet. Presentationen i kapitel 4 är dock strukturerad utifrån empiriska fenomen, inte teoretiska teman.

Figur 1. Det administrativa arbetets tänkta påverkan på kvalitet



Lärarnas administrativa arbete definieras närmare genom att besvara empiriska frågeställningar och det är den empiriska kategoriseringen som vägleder presentationen av intervjumaterialet. De teoretiska begrepp som är tänkta att appliceras på relationen mellan elever och lärare är dels olika typer av inflytande: *Grindväkteri* och *konsumentmakt*. I relationskategorin inryms även andra maktperspektiv som *påverkan från föräldrar* och *lokalsamhälle*. Material som tolkas som uttryck för *tillit* hamnar också inom den teoretiska kategorin ”relation”.

Lärares resurser har delats in i professionella och personliga egenskaper. För att beskriva hur administrativt arbete påverkar *professionella resurser*, används de teoretiska begreppen *amatörisering*, *legitimitets- och auktoritetsgrund* och *diskursiv påverkan*. Som uttryck för särkoppling mellan faktisk och retorisk verksamhet använder jag *tick-boxing* och *rollspel* som analysverktyg. För att också koppla det administrativa arbetet till lärarnas personliga egenskaper använder jag koncepten *energinivå*, *stress*, *meningsfullhet*, och *avpersonifiering* i förhållande till lärarnas *etiska kapacitet* och de *konsekvenser som kan komma av flera identiteter och rollspel*.

Elevernas egenskaper har inte kategoriserats på samma sätt eftersom de inte förväntas spela en roll i sitt elevskap utan antas vara en och samma individ som elev och som person. En resurs i kvalitetsskapande är i teoretisk mening *kunskap om och förväntningar på skolan* vilket analyseras genom *transparens* och *användning av administrativa produkter*. I övrigt används företeelser som *elevernas motivation*, *elevers andra kontaktpersoner än lärare* och *möjligheter till kollektivt handlande* för att analysera elevernas resurser.

För att kunna identifiera kvalitet i materialet används slutligen följande kännetecken: *medskapande*, *användning av den andres resurser* och *användning av de administrativa produkterna* för att kunna konkretisera hur kvalitet kan bli till och hur den kan påverkas.

3 STUDIENS DESIGN OCH TEKNIKER FÖR DATAINSAMLING

För att kunna analysera uppsatsens frågeställningar behövs empiriskt material. Studien har bedrivits som en fallstudie eftersom metoden ger goda möjligheter att koppla olika studerade fenomen inom samma kontext till varandra och till kontexten i sig. Då syftet med uppsatsen är att öka kunskapen om kontextbundna empiriska samband bedömer jag att fallstudie är den lämpligaste metoden.

Utbildningstjänster är ett fall av välfärd där brukarens medskapande är särskilt högt, bland annat eftersom produktionen och konsumtionen av tjänsten sker samtidigt (Osborne och Strokosch 2013). Av den anledningen är det lämpligt att genomföra studien på skolområdet. Ett ytterligare skäl till att skolområdet är ett passande fall är att det där finns omfattande och internationell forskning att utgå från. Studien är alltså en fallstudie av kvalitet i välfärdstjänster på skolverksamhet där sambandet mellan lärares administrativa arbetsuppgifter och utbildningstjänsternas kvalitet ska undersökas. Det är även intressant att genomföra studien i svensk kontext eftersom Sverige ses som ett föregångsland inom systematisk och institutionaliserad granskning (Johansson & Lindgren 2013:14) vilket är en stark drivkraft för administration. Sverige är även ett land där kundvalsmodeller har införts i skolsystemet. Detta är relativt ovanligt och kan påverka administrationens omfattning.

Några empiriska frågeställningar behöver besvaras för att kunna generera empiriskt material som möjliggör att besvara de teoretiska frågeställningarna. Dessa har jag formulerat som följande:

- a) Vilka är lärarnas administrativa arbetsuppgifter?
- b) Hur upplever lärarna sitt administrativa arbete?
- c) Hur upplever lärarna att deras kunskap, identitet, auktoritet och personliga egenskaper används i sitt yrkesutövande?
- d) Hur upplever eleverna och lärarna elevernas föräldrar och hur beskriver de lokalsamhället?
- e) Hur upplever lärarna och eleverna diskussionen om skolan?
- f) Hur upplever lärare och elever att produkter av administrativt arbete används?
- g) Vad tycker elever om produkterna av lärarnas administrativa arbete?
- h) Hur ser lärare och elever på relationerna mellan dem?
- i) Hur ser elever på sina möjligheter till inflytande?

Den första frågan (a) besvaras delvis genom att jag har studerat den författning som styr lärarnas arbete. Den fjärde frågan (d) besvaras till viss del genom deskriptiv statistik som används för att förstå skolorna och lokalsamhällena.

3.1 Urval

Först och främst valdes kommunala skolor därför att jag antog att de kommunala skolorna har en mer heterogen elevgrupp som också avspeglar befolkningen bättre än friskolor. Friskolor kan vara inriktade mot särskilda elevgrupper eller kan ha en särskild karaktär på utbildningen. Det är också större sannolikhet att inkomstvariabler på kommunnivå är mer representativt för föräldrarna på kommunala skolor. Förhoppningen var att fler olika elever och lärare med bredare erfarenheter av olika elever skulle komma till tals när kommunala skolor användes. Att inkludera friskolor skulle ha gett en större variation, men representativitet i förhållande till lokalsamhället var viktig, eftersom jag vill använda lokalsamhällets sammansättning i min analys. Dessutom kan friskolor inrymma en annan dynamik än förvaltning som bedrivs i offentlig egen regi. Friskolor bör således undersökas separat.

Som skolform valdes grundskolan. Alternativet bland de mest förekommande skolformerna är gymnasiet. Gymnasiet är dock en frivillig skolform, så där sker ett naturligt urval av elever redan innan jag kan göra mitt urval. Specialiseringen är också större på gymnasienivå, vilket gör det svårare att generalisera över olika inriktningar och lärarroller. Jag antog också att det finns en större pendling bland gymnasieelever än grundskoleelever, vilket skulle göra det svårare att härleda fenomen till en lokal kontext. I grundskolan valdes högstadiet som analysenhet. På högstadiet har elevers abstrakta tänkande börjat att formas, vilket leder till att det är möjligt att resonera kring komplexa frågeställningar på ett sätt som är svårare för yngre elever.

När urvalsprocessen planerades var syftet att den kunskap som genererats i uppsatsen skulle kunna antas gälla för så många olika kommunala skolor som möjligt. Därför valdes skolor där det är mest respektive minst troligt att lärarnas administrativa arbetsuppgifter påverkar kvaliteten. Den enda variabel som fanns tillgänglig som mått på administration är höga respektive låga administrativa kostnader⁸. Användningen av denna variabel kan kritiseras, eftersom både höga och låga kostnader kan innebära mycket eller lite administration. Höga administrativa kostnader kan innebära att lärarna avlastas i hög grad från administrativt arbete av administrativa specialister eller att skolans administrativa arbete är ovanligt omfattande. De administrativa kostnaderna är inte någon säker indikator på mängden administrativa

⁸ Skolverket har data över lärares tidsanvändning där bland annat administration ingår, men denna data kan inte användas för skol- eller kommunnivå.

arbetsuppgifter för lärarna, men eftersom det finns så få tillgängliga mått på mängden administration har jag ändå valt att använda måttet administrativa kostnader. Det viktigaste för den här uppsatsen är att det finns en variation mellan skolorna som analyseras. Det bör nämnas att elevers resultat beror till mycket stor del på strukturella och socioekonomiska faktorer, till exempel föräldrarnas utbildningsnivå (Lee och Barro 2001, Hallerdt 1995:26, OECD 2014). För att undvika att strukturella faktorer förklarar alltför mycket av skolans resultat valde jag bort kommuner och skolor med ovanligt höga eller låga värden gällande föräldrars utbildningsnivå och medelinkomst i förhållande till genomsnittet i landet.

I tabellen nedan redovisas variationen mellan bland annat kommunernas inkomstnivå och skolornas föräldrars utbildningsnivå. Elevernas resultat har använts som urvalsvariabel för skolor. Resultaten har operationaliserats som ett index nationella prov i kärnämnen Svenska, Matematik och Engelska i årskurs 9. De resultat som använts är från 2013 och 2014, vilket innebär att de elever som stod för resultatet inte nödvändigtvis finns kvar på skolan när undersökningen genomförs. Eftersom enskilda kohorters ovanligt goda eller svaga kunskaper kan bli missvisande för skolan användes två olika år i indexeringen. Betyg/ meritvärde skulle kunna ha använts istället för resultaten på nationella prov, för att kunna relatera till eleverna som fortfarande går på skolan. Min bedömning är dock att användning av betyg skulle innebära en större skevhet i urvalet eftersom variationen och utrymmet för olika bedömningar mellan skolor och lärare är större. De nationella proven är i högre grad jämförbara mellan skolor, vilket är det centrala för den här studien.

Tabell 1. Enheter och urvalsvariabler

	Invånare 2014-12-31 (cirka)	Administrativa kostnader i kommunal skola 2013	Skolans resultat nationella prov 2013 och 2014 (sv, ma, eng)	Inkomst 2013 median (cirka)	Skolans andel föräldrar med eftergymnasial utbildning %
Riket	15 325 (median)	14 100 (medelvärde)	13,2 (medelvärde)	252 540 (median)	56 (medelvärde)
Kommun Ö	16 000	9 200	14,1	300 000	79
Kommun S	9 000	8 200	11,4	230 000	22
Kommun V	15 000	9 600	14,4	280 000	79
Kommun N	9 000	21 000	11,6	230 000	39

Källa: SCB 2015⁹, Skolverket Siris.

Totalt sett finns det stora skillnader mellan kommunerna. De varierar i skolresultat, skolans administrativa kostnader, medianinkomst, befolkningsstorlek och föräldrars andel med eftergymnasial utbildning. Urvalet gav också en slumpmässig variation i geografiskt

⁹ Värdena har avrundats för att inte kommunerna ska kunna identifieras.

avseende. Jag bedömde den sammantagna spridningen som relevant och den medför goda möjligheter att få bredd i datamaterialet. Bredden innebär möjligheter att på en teoretisk nivå generalisera, genom antaganden, att den kunskap som genereras kan gälla på fler kommunala högstadieskolor än de som ingår i studien.

I kommunerna identifierades därefter grundskolor med högstadium. Rektorerna på dessa skolor kontaktades per telefon och e-post (se bilaga 1). En skola i varje kommun accepterade deltagande i studien. Rektorerna på dessa skolor fungerade sedan som kontaktpersoner, och de ansvarade för urvalet av lärare som skulle kunna tänkas delta i studien. Vissa elever rekryterades direkt av rektor och vissa rekryterades av deltagande lärare. Urvalet av intervjupersoner hade varit mer ändamålsenligt om jag själv hade kunnat göra urvalet av intervjupersoner på skolorna på ett slumpmässigt sätt. Användningen av rektorer som mellanhand kan i värsta fall göra att urvalet blir skevt och inte varierar i så hög utsträckning som möjligt. Utifrån att det material som har genererats har varierat betydligt, är det dock min bedömning att denna eventuella skevhet har varit liten. De tolv deltagande lärarna varierade i ålder, erfarenhet och kön, vilket ökar chanserna till en relevant spridning. De fem elever som deltog i undersökningen var olika gamla, gick i olika årskurser och hade olika könstillhörighet. Eleverna representerar dock bara två av skolorna. Från de andra två skolorna deltog inte elever. Det hade varit önskvärt att elever från samtliga skolor i studien hade deltagit i intervjuer, men samtidigt syftar inte intervjuerna till att täcka hela den variation som finns bland lärare och elever, utan snarare fokusera på enskilda faktorer som kan påverka kvaliteten i skolan. Trots de beskrivna riskerna med urvalet så uppnåddes sammantaget en viss mättnad i och med att andelen ny information som kom fram vid den sista intervjun var betydligt lägre än vid de tidigare intervjuerna. De risker som av genomförbarhetsskäl har varit inbyggda i urvalsprocessen bedöms därför inte ha påverkat kvaliteten på datamaterialet på något sätt som kan försämra analysernas och slutsatsernas innehåll.

3.2 Tekniker, intervjusituation och praktiska anpassningar

Eftersom de empiriska frågeställningarna är av en utredande karaktär och fenomenen som undersöks är komplexa, valde jag ett kvalitativt tillvägagångssätt. För att besvara de empiriska frågeställningarna har jag genomfört intervjuer. Intervjuer och fokusgrupper blev uppsatsens insamlingstekniker för att de möjliggör frågor från respondenterna och interaktion mellan respondenterna och intervjuaren. Fokusgrupper medför också en interaktion mellan respondenterna, vilket liknar den sociala praktik de verkar i. På detta sätt avspeglar materialet verkligheten i högre grad. Den information som studien behöver går visserligen delvis att finna i dokument, men sådana texter är ibland tillrättalagda beskrivningar av verkligheten, som inte svarar mot den sociala praktiken (Hall 2012:43). Jag bedömde att respondenternas

konfidentiella utsagor om sin praktik bättre avspeglar verkligheten än till exempel dokument kan göra. Jag hade kunnat använda observationer som tillvägagångssätt och då hade det inte funnits något lager mellan mig som student och verkligheten, vilket talar för att ett bättre datamaterial hade genererats. Samtidigt finns det en nackdel med observationer, det hade inte funnits utrymme för respondenten att reflektera. När just komplexa företeelser och processer undersöks kan det behövas långa, utvecklade svar från respondenterna, vilket gjorde att jag valde intervjuer framför observationer.

Lärare och elever är de aktörer som har intervjuats eftersom det är de som ingår i kvalitetsskapandet utifrån interaktionsperspektivet. Det är svårt att veta hur eleverna uppfattar intervjusituationen. Jag försökte vara tydlig med att det inte fanns några rätta svar och att de skulle känna sig fria att uttrycka sina åsikter. Även om min forskningsdesign innebar att elever skulle intervjuas enskilt så valde jag att kompromissa med detta vid ett tillfälle då två elever ville göra intervjun tillsammans och intervjun blev snarare en fokusgrupp. Anledningen till min kompromiss var att jag prioriterade kvaliteten på datamaterialet. Om eleverna kände sig mera trygga med att genomföra intervjun tillsammans, skulle jag få bättre data, eftersom de då kanske vågade berätta mer fritt.

Det är heller inte alltid lätt att göra anspråk på lärares arbetstid, särskilt inte när min uppsats utgår från frågan om hur mycket de tillåts ägna sig åt sin kärnverksamhet. Vid genomförandet av fokusgruppen var inte alla lärare närvarande under hela intervjun, vilket skulle ha varit önskvärt. Som student var jag bara på besök i deras verklighet, där deras riktiga arbetsuppgifter fortfarande existerar utanför intervjusituationen. Av den anledningen bedömde jag det som viktigt att ta vara på de förutsättningar och det material jag erbjöds trots brister i intervjusituationen. Innehållet i materialet övervägde eventuella metodproblem med tillvägagångssättet. Sammantaget genomfördes följande intervjuer med totalt 17 respondenter:

- Sju intervjuer med lärare fördelat från tre skolor
- En fokusgrupp med fem lärare från en skola
- Tre intervjuer med elever från en skola
- En fokusgrupp med två elever från en skola

Utifrån teorin skapades övergripande teman som skulle beröras i intervjuerna medan analyskemat och de empiriska frågeställningarna låg till grund för stödfrågor för att vägleda respondenterna. Intervjuerna gavs en induktiv prägel eftersom det var viktigt att respondenterna inte blev alltför styrda i vad de skulle prata om och vad de skulle berätta. Ett fritt upplägg är viktigt eftersom de utsagor som framkommer naturligt för intervjupersonen, bör få utrymme i datamaterialet som står i proportion till utsagans betydelse för

intervjupersonen. Intervjuguiden testades i en pilotintervju för att identifiera stödfrågor som inte fungerade. Pilotintervjun medförde att några frågor konkretiserades för att bättre kunna relateras till lärares arbetsuppgifter. Istället för begrepp härledda från den teoretiska redovisningen, översattes dessa till skolans kontext. Intervjuguiderna återfinns i bilagor.

3.3 Transkribering, bearbetning och analysmetod

Efter att intervjuerna genomförts transkriberade jag materialet. Vid kategoriseringen och struktureringen utgick jag från det analyschema som härletts ur teorin. Några teman som framträdde ur materialet passade inte mot den teoretiska bakgrunden. Dessa teman utgör uppslag till teoriutvecklande bidrag. I presentationen av det empiriska materialet har jag av läsbarhetsskäl strukturerat texten utifrån empiriska teman snarare än teoretiska.

Vid tolkningen av respondenternas utsagor fokuserade jag i första hand på utsagornas uttalade mening men berättelserna tolkades även utifrån kontextuella förhållanden. För att kunna uppfylla de empiriska frågeställningarna på ett uttömmande sätt var det viktigt att få ut så mycket information som möjligt från intervjumaterialet och jag gjorde därför anspråk på information utöver utsagornas uttalade mening. I detta arbete har jag bland annat inspirerats av motsatsanalys¹⁰ (Kurunmäki 2005:187). Dessutom har jag haft som målsättning att försöka inkludera information som utelämnats i utsagorna¹¹ (Bergström och Boréus 2005). Här har två av Bacchis (2009) frågeställningar inom WPR-tekniken¹² varit vägledande: Vad är oproblematiserat? Vilka ofullständiga dikotomier presenteras? Jag använde också Bacchis (2009) analysfråga om argument kring konstruktioner och narrativ för att fördjupa förståelsen av hur intervjupersonernas identitet har uppstått. För att kunna tolka intervjupersonernas upplevelser av bland annat lokalsamhället, använde jag ytterligare en fråga från Bacchi (2009): Vilka underliggande antaganden finns? Genom att tolka materialet utifrån dessa olika analysfrågor har information lyfts fram utanför den uttalade meningen i respondenternas utsagor, vilket har bidragit till att kunna koppla olika studerade fenomen till varandra. Alltför fria tolkningar kan riskera att förvanska intervjumaterialets innehåll. För att minska denna tänkbara effekt har jag kontrollerat min tolkning av innebörden i enskilda citat gentemot tolkningen av intervjupersonens berättelse i sin helhet. När ett enskilt citat och en helhetlig bild av en utsaga kan tolkas på liknande sätt, minskar enligt Gilje och Grimen (2004:197-198) risker för att material ska tillskrivas en ogrundad tolkning.

¹⁰ Hämtat från begreppshistorisk metod.

¹¹ Hämtat från diskursanalytisk metod.

¹² Analysmetoden *What's the problem represented to be* (Bacchi 2009)

3.4 Etik

Samtliga respondenter informerades om att intervjuerna spelades in och att dessa inspelningar senare skulle raderas. De informerades också om att deras svar skulle behandlas konfidentiellt. Eftersom elever i grundskolan inte är myndiga, så ville en skola informera vårdnadshavarna om intervjuerna. Detta gjordes genom skolan och vårdnadshavarna gavs möjlighet att avböja intervjuerna. Om någon vårdnadshavare avböjde deltagande för sitt barn, drog läraren tillbaka min intervjufrågan.

4 LÄRARES OCH ELEVERS UPPFATTNINGAR OM INTERAKTION, RESURSER OCH ADMINISTRATION

Den lokala diskursens betydelse för maktbalans mellan lärare/skola och föräldrar

Den typ av maktförhållande som beskrivs i teorikapitlet berör främst relationen mellan lärare och elev. Föräldrar är elevernas ombud ur flera aspekter, eftersom eleverna är minderåriga. Därför är det av relevans att lyfta fram makten även i relationen mellan föräldrar och lärare. Dessutom analyseras nedan förhållandet mellan skola och lokalsamhälle för att synliggöra faktorer som kan förklara drivkrafter för hur administrativt arbete i förlängningen påverkar kvaliteten.

Några av de intervjuade lärarna menar att föräldrakontakten inte är föremål för någon större diskussion på deras skola. Relaterat till det lokala samhället, finns det en tillit till att skolan klarar sitt kunskapsförmedlande uppdrag och skolan har en viss auktoritet. En lärare är också väl integrerad i lokalsamhället "föräldrarna har jag också haft i skolan, så man är ju känd"(IP4). En annan lärare beskriver kontakten med föräldrar på följande sätt: "Nä det är det inte [många föräldrar som frågar]. Det kan vara någon enstaka"(IP3). I det lokala samtalet har det funnits en negativ inställning gentemot skolan. Här har skolan agerat och bestämt sig för att vara en mer aktiv part i den lokala diskursen om skolan:

Tidigare har vi haft en diskussion om skolan utanför skolan, där vi inte har varit med på facebook eller nåt. Där man har pratat om oss, inte med oss. Och det är ju på väg att förändras. Vi får mer kontakt och det är [rektorns namn] duktig på. Jag hörde att nån hade skrivit något [negativt] på facebook och han hade sett det. Då hade han ringt upp och frågat om det var något som dom behövde prata om. Det hade blivit knäpptyst. Vi håller på att ta tillbaka diskussionen lite. (IP4)

Skolan försöker alltså öka sin auktoritet genom att forma det lokala samtalet. En annan skola med liknande förhållanden beskriver en situation där de inte upplever den lågintensiva föräldrakontakten som ett uttryck för tillit, respekt eller auktoritet utan snarare som ointresse: "Större delen av föräldrarna är tämligen likgiltiga, det är nästan jobbigt att komma på utvecklingssamtal" (F2). Där berättar lärarna istället om att föräldrar tar kontakt för att få hjälp med praktiska arrangemang kring eleven utanför kunskapsförmedlingsuppdraget: "Däremot kan föräldrar höra av sig för att boka om tider och för att Kalle ska till tandläkaren och såna där saker, sen är det inte mycket kontakt angående barnets skolgång" (F2). En anledning till detta kan enligt en lärare vara att det inte finns någon studietradition på orten: "När jag slutade nian 1987 var det några som var på avslutningsceremonin i skolan på förmiddagen, sen på eftermiddagen gick dom första skiftet på fabriken" (F2). I det här samhället har inte skolan försökt påverka diskursen centralt eller gemensamt, utan har en mer passiv roll i den lokala debatten.

Skolverkets (2015) fördjupade studie av lärarnas tidsanvändning, som redovisats tidigare i uppsatsen, beskrev att lärare administrerar mer där föräldrarnas utbildningsnivå är högre. De

två här beskrivna kommunerna liknar varandra, föräldrarnas utbildningsnivå är till exempel lägre än genomsnittet i landet. Utsagorna från lärare på dessa skolor ligger i linje med Skolverkets resultat. De intervjuade lärarna beskriver en lågintensiv föräldrakontakt, vilket leder till att dessa lärare administrerar mindre än vad andra intervjuade lärare, på skolor med högintensiv föräldrakontakt, har uppgett. Bakom berättelserna från de lärare som administrerar mindre, döljer sig dock helt olika dynamiker. För att exemplifiera detta vill jag visa på en utsaga där läraren menar att lärarna ibland kan ha föräldrakontakt när något har gått bra också, så att kommunikationen med föräldrarna inte enbart får negativa konnotationer, "Man kan skicka ett sms att idag har det gått jättebra" (IP2). Denna beskrivning innefattar också en beskrivning om att bra är en tillräcklig återkoppling, vilket verkar vara fallet i de två ovan beskrivna kommunerna. Det är inte fallet på alla skolor. I de två andra kommunerna, som omfattats av den här studien, så är utbildnings- och inkomstnivån högre än genomsnittet i Sverige. Här ställer föräldrarna också andra krav på motiveringar. "Det krävs att man är tydlig i sina bedömningar och resultat till eleverna och föräldrar och rektorer och förvaltning också [...] det räcker inte bara att skriva 'Kalle är nöjd' utan det gäller att man är väldigt korrekt, för föräldrarna önskar det" (IP10). På samma skola kan föräldrar också ta kontakt för att diskutera undervisningen eller lärarens metod att kommunicera läxor.

På den andra skolan med liknande kontextuella förhållanden menar en lärare att trycket från föräldrarna driver kvalitet. Att föräldrarna kräver sina barns rättigheter "är rätt häftigt, men det innebär också mer jobb" (IP7). Samtidigt kan föräldrarnas krav vara påfrestande för lärarna; "det finns ju vissa skalpar dom är ute efter ibland, och det skapar ju en olustkänsla" (IP7). En lärare förklarar det hela med att föräldrarna relaterar sina barn skolgång till sin egen, som ofta präglades av en annan utbildningsfilosofi, de "har också synen att faktainläring är a och o. Man ska ha prov och läxor, men så ser inte den moderna skolvärlden ut" (IP7). På samma skola menar en annan lärare att föräldrar kan vara "aggressiva mot skolan och lärare kan få många negativa samtal från föräldrar" (IP8). En förälder hörde av sig för att hen var skeptisk mot att läraren visade för mycket film, varpå läraren motiverade sin undervisningsmetod gentemot föräldern. Föräldrar kan också kräva olika mycket motivering till en bedömning. En lärare berättar att det finns några få föräldrar som kan höra av sig och vilja ha "fullständiga redogörelser [...] och då blir det att sitta och skriva en A4 eller två om den eleven" (IP9), läraren tycker samtidigt att dessa krav är för stora, "det är inte rimligt för varje elev" (IP9). Att relatera de två senast beskrivna kommunerna till Skolverkets (2015) resultat ger en mer komplex problembild. De båda kommunerna har något högre utbildnings- och inkomstnivå än Sverige i allmänhet och i båda kommunerna upplever lärarna att föräldrarna ställer höga krav. Även om kravställandet i båda fallen driver lärarnas administrativa arbetsbörda och kraven

kommer av ett engagemang för att undervisningen ska hålla så hög kvalitet som möjligt på skolorna, så har föräldrarnas kravställande olika karaktär. I det ena fallet resulterar kraven i att skolan framförallt eftersträvar likvärdighet i undervisningen. På den andra skolan baseras kraven mer på ett rättighetsperspektiv för den enskilde eleven. Dessa olika argumentationslinjer reproducerar därför också likvärdighet respektive fokus på individuella rättigheter som värden på skolorna, hos elever, lärare och skolläring.

Intervjumaterialet från de olika skolorna i den här studien visar på exempel där det generella sambandet mellan föräldrars utbildning och lärarnas administrativa belastning återfinns. Föräldrars utbildning och inkomst förklarar elevers resultat, men det är inte direkt kopplat till bättre kvalitetsskapande i skolan. Om lärarnas relationer med föräldrar kan skapa kvalitet eller inte verkar utifrån lärarnas berättelser istället betingas av tillit i lokalsamhället. I fallet med den lärare som även har undervisat sina elevers föräldrar, verkar detta medföra en grundad auktoritet, identitet och position i lokalsamhället, olika uttryck för tillit. Det gör att pressen på denne lärare är mindre än på lärare som inte har byggt upp en egen auktoritet eller som inte är förankrade i lokalsamhället på samma sätt.

Ett intryck från intervjuerna är att lärare i regel accepterar föräldrars krav på att motivera betyg, omdömen och undervisning. Lärarna ser det som sin skyldighet. Det finns visserligen lagkrav på att motivera omdömen och betyg, men det är inte reglerat i vilken utsträckning det behöver göras. När skolan inte heller har några etablerade normer för hur mycket lärarna ska motivera, så verkar de motivera tills föräldern är nöjd. På de skolor där det finns en bestämd struktur, där det administrativa arbetet är organiserat och man har ett gemensamt förhållningssätt, upplever inte de intervjuade lärarna samma tryck från föräldrar.

Lärare kan också ha medvetna tekniker för att minska påstötningar från föräldrar. En lärare berättar: "jag vill att barnen ska kommunicera om mig hemma på ett positivt sätt, för gör dom det, då hör inga föräldrar av sig" (IP8). Den här tekniken syftar inte till att fungera som ett strategiskt försvar, utan läraren ser mängden föräldrakontakt som en indikator på hur väl hen lyckas kommunicera med eleverna. Andra lärare betonar vikten av att vara tydlig i sin kommunikation gentemot föräldrarna för att minska trycket.

Elevers makt - konsument och kollektivt handlande

När det kommer till att välja skola upplever flera elever att de inte gjorde något medvetet val, utan gjorde det som var naturligt.

det självklara var väl att jag skulle börja här i [ortnamn] eftersom att jag bor i [närliggande ort], men, nu måste jag tänka, jo i sexan så var jag faktiskt i [en friskola], men det la ju ner, men då började en friskola där, då var jag där och testade men, jag tänkte...Ja, jag skulle ha bytt för min egen skull, för betygen, men jag ville inte lämna alla kompisar, för att vi hade så bra kontakt med varann nu och sånt där, man ville inte tappa det. Sen finns det ju [en annan friskola] men det är ju inte nåt val, det blir för långt att åka.(IP1)

De intervjuade elevernas upplevelse av sin konsumentmakt är att den är liten. Valet av högstadium inträffar då de intervjuade eleverna inte tänker särskilt abstrakt kring sina möjligheter. Även för de elever som har den kapaciteten begränsas dock valmöjligheterna av sociala faktorer och utbudet av skolor inom ett praktiskt rimligt pendlingsavstånd.

Konsumentmakten påverkar inte maktbalansen i interaktionen och ger därför inte eleverna större möjligheter att påverka hur lärarna använder sina resurser. Den i materialet beskrivna konsumentmakten påverkar inte kvalitetsskapandet, eftersom den i praktiken inte finns.

Lärarnas professionella ställning påverkas inte av konsumentmakten.

En annan aspekt av elevers inflytande illustreras av försök till kollektivt agerande. Det verkar som att elevers klagande kan bidra till att en organisatorisk förändring görs på en skola. En elev berättar vad som hände när eleverna inte gillade en lärare, eleverna

bara klagade. Och jag tror att dom försökte med det mesta men till slut fick han [läraren] väl byta då. Jag tror det var bäst för han också för jag tror inte han kanske trivdes så bra om alla bara var hatisk mot han (IP1)

Det är svårt att bedöma hur stor påverkan elevers kollektiva handlande kan få för skolans agerande, men att påverkan finns är svårt att motbevisa. Lärarna måste ta hänsyn till risker att elever går ihop och skapar ett gemensamt tryck på lärare och skola. Lärarna kan inte agera helt på egen bedömning och det kan påverka kvaliteten. Den transparens i form av information om andra skolor, som har skapats av administrativt arbete, verkar inte kunna användas av eleverna eftersom de saknar reell möjlighet att byta skola. Föräldrar verkar däremot till viss del använda en del av den transparens som det administrativa arbetet medför som till exempel den information om skolor som har genererats och utrymmet att kräva motiveringar till betyg.

4.1 Hur lärarnas resurser påverkas av administrativa arbetsuppgifter

Utifrån författning och intervjumaterial framträder företeelserna åtgärdsprogram, individuella anpassningar, undervisningsplanering, bedömning och utvecklingssamtal som stora och viktiga delar av det administrativa arbetet. Produkterna av dessa arbetsuppgifter används i interaktion mellan lärare och elever och därför är arbetsuppgifterna centrala för den här studien.

I intervjumaterialet pratar lärarna om elever som barn, individer och människor. Materialet saknar stöd för teorin om att elever avpersonifieras till följd av administrativt arbete. Utifrån teorin kan också lärarnas etiska kvaliteter påverkas negativt av administrativt arbete, men denna idé kan inte heller stödjas utifrån materialet. Däremot beskriver flera lärare ett samband mellan sina administrativa arbetsuppgifter och emotionella resurser, som påverkas på flera sätt som beskrivs nedan.

Lärarnas resurser till kvalitetsskapande påverkas av arbetsmiljöproblem

Kraven på att lärarna ska administrera från både regelverk, föräldrar och organisation medför en stor arbetsbelastning och ett stort tryck på lärarna. Det här får flera konsekvenser, bland annat stress. Det har också framgått att sjukskrivningar inte är en enbart tänkbar konsekvens utan det har faktiskt skett. "Jag var ju sjukskriven faktiskt [...] Man har tjugo elever att ha utvecklingssamtal och jag skulle skriva omdömen och så, det tog knäcken på mig" (IP3). Även de intervjupersoner som själva inte varit sjukskrivna uppvisar en medvetenhet kring riskerna; "Jag vet flera som sitter hela påsklovet och jobbar sina åtta timmar varje dag för att hinna ikapp och det är ju klart att det är negativ stress [...] Det kan leda till sjukskrivningar" (IP10). Sjukskrivningar är inte bara ett personligt hälsoproblem för den enskilde, det innebär också en kompetensförlust för skolan, vilket får konsekvenser för kvaliteten i utbildningen. Det är en kvalitetsförlust även om en annan lärare med likvärdig kompetens tas in istället för den sjukskrivne läraren, eftersom utbildningens kvalitet i hög grad beror på kännedom om och relationer med eleverna.

Stress på grund av hög arbetsbelastning kan också leda till irritation och minskad arbetsglädje hos lärarna. "Tyvärr gör det att irritationsnivån höjs [...] och det går ju ut över eleverna såklart" (IP9) och "Det tar bort mycket av glädjen och lättsamheten" (IP7). Dessa försämringar leder till att lärarna går in i elevinteraktioner med sämre förutsättningar än normalt. Minskad social kommunikativ förmåga (tålmod) och lägre energinivå kan leda till att förutsättningarna för att skapa kvalitet försämras.

Lärarnas energinivå påverkas av ändamålet med det administrativa arbetet

Elevkontakten beskrivs av lärare som en situation som både kan konsumera och generera energi. Kontakten "är en prestation vid varje möte" (IP8) och "det är mycket energi och kraft" (IP8) som krävs för att prestera. Interaktionen kan generera energi när det framgår att eleven lär sig, denna återkoppling visar sig dock först efter att läraren presterat i mötet med eleven. Läraren måste alltså ha energi för att kunna prestera, innan hen möjligen kan få mer energi genom denna mekanism.

Energinivå beskrivs av några lärare som knutet till personlighet. Egenskaper som energisk, positiv, stark plikt känsla och mental styrka beskrivs som avgörande för att ha tillräckligt med energi för läraryrket. Men lärarna har också strategier för att ladda energi inför sitt fortsatta arbete. Samtal med kollegor, en fritid som stimulerar, en djupare förståelse för lärarrollen och lyckad kunskapsförmedling är faktorer som har nämnts i intervjumaterialet. När det administrativa arbetet, som till exempel bedömnings- eller planeringsarbete bidrar till lyckad kunskapsförmedling, bidrar det även till ökad energi hos läraren.

En aspekt som också tar energi är lärarnas upplevelse av slöseri med tid. När de intervjuade lärarna ägnar mycket tid åt administrativa uppgifter så berättar de att deras energi minskar. Detta sker för att de upplever sitt yrke som undanträngt och byråkratiserat: "Det viktiga idag är att man förstår att läraryrket är ett praktiskt yrke" (IP8) men "man har teoretiserat det" (IP8).

Administrativa arbetsuppgifter konsumerar energi när lärarna upplever att den inte bidrar till kunskapsförmedlingen. Samtidigt säger en lärare att "Administration är ju tänkt som konstruktivt" (IP4). Administration är tänkt att leda till att kvaliteten höjs. När den kopplingen är oklar för lärarna, oavsett om det är på grund av funktionella skäl (som t.ex. att det de har skrivit ändå inte kan genomföras på grund av resursbrist) eller upplevda skäl (erfarenheter av att deras administrativa produkt inte använts), så konsumerar administration energi. En lärare säger att "jag själv har svårt att se resultatet av det administrativa man gör hela tiden" (F2), medan en annan lärare menar att "jag har valt att lägga mycket tid på det formativa, därför att jag ser att det ger resultat" (F2). I motsats till energikonsumerande administration så ger en ändamålsenlig administration energi, genom att lärarna upplever den som kvalitetsgenererande. Här sker alltså särkoppling mellan faktisk och retorisk beskrivning av verksamheten.

Diskursiv påverkan - performativprocessen kan urholka professionella resurser

Som tidigare har nämnts så har de intervjuade lärarna berättat om att administration byråkratiserar läraryrket trots att de beskriver yrket som främst praktiskt. Att yrket förändras gör att lärarna kommer längre ifrån själva kunskapsförmedlingen. Detta sker till en del på grund av organisatoriska prioriteringar, "Idag premierar man lärare som är duktiga på data. Jag säger inte att det är onödigt, men att skolläda höjer det" (IP8). Här driver alltså ledningen en administrativ hållning hos lärarna. En annan utsaga beskriver att om man som lärare har en administrativ kapacitet, ett tillräckligt formellt språk, så förväntas man också använda den, medan lärare som inte har samma administrativa kapacitet får hjälp med det administrativa arbetet. Läraren menar att båda kategorierna vill ägna sig mer åt praktiska arbetsuppgifter, men att det är svårare om man som lärare har en administrativ kapacitet. På så sätt kan organisationslogiken driva krav på administrativa förmågor snarare än andra yrkesfärdigheter.

En annan aspekt som driver hur läraryrket formas är fortbildning. Den fortbildning som beskrivits i intervjuerna handlar till stor del om bedömning, planering och implementering av läroplan. Dessa arbetsuppgifter är förstås inte enbart administrativa. De sker till stor del tillsammans med elever och syftar till bättre undervisning, därför är de i hög grad kärnverksamhet. Samtidigt drivs lärarnas administrativa arbete av organisatoriska krav på

mätbar och synlig kompetens. Kompetenserna bedömning, planering och kunskap om läroplanen är synliga i organisationen på ett annat sätt än till exempel ämnesspecifik fortbildning. Fokuseringen kan medföra behov av ökad administration hos lärarna och reproducerar en pro-administrativ preferens.

I och med fokuseringen på bedömning och planering så formas även elever in i en administrativ hållning. En elev beskriver att "Vi har ju idrotten, vi får liksom inte reda på vad som krävs för ett bra betyg där [...] Man vill liksom ha mer teori" (IP6). Detta illustrerar den normerande effekten av organisationslogiken.

Amatörisering kan tränga undan lärares resurser

En annan process som lärarrollen påverkas av är, som beskrivits i teorikapitlet, amatörisering av administration. Här inkluderas inte dokumentation och administrativt undervisningsarbete i begreppet utan endast stödjande administration utanför kärnverksamheten undervisning.

Upplevelsen av amatörisering kan identifieras i intervjumaterialet:

Om man går tillbaka 25 år hade vi skolekreterare som utförde mycket av det administrativa, skrev ut betyg, intyg och omdömen. Man har liksom tagit bort funktioner i skolan, också skolhälsovården, kuratorer. Mer och mer har lagts på lärarna (IP8)

Citatet illustrerar att lärarna upplever att deras kärnverksamhet undanträngs. En lärare säger att "De har ju tagit bort studierektorerna men arbetet finns ju kvar"(IP4). Resonemanget är logiskt. Om en sådan förändring görs, finns också behov av en plan för hur det överblivna arbetet ska hanteras för att inte riskera att tränga undan kärnverksamhet. En lärare beskriver sin yrkesgrupp som en slags slasktratt. Där hamnar allt arbete som inte hanteras av specifika funktioner.

Vi har ju ett närvarosystem där vi ska skriva i, det är inget problem, men sen ska det skapas rapporter från det här för elever, utifrån ett visst procentantalsfrånvaro som då ska lämnas in, och det ska skapas rapporter av det och det och det ska fyllas i dokument för det här och för en och samma sak handlar det om att jag ska fylla i tre papper, fastän alltihop egentligen finns i systemet, så att någon annan skulle kunna sitta och trycka fram det här, men då lägger man den arbetsuppgiften på lärarna, att det måste komma in. Skolsyster måste få veta när det är över 15% frånvaro, istället för att den administrativa personalen själva kan gå in och hitta den här informationen, så är det något som tas av min planeringstid, som skulle kunna utveckla eleverna istället. (IP9)

På en annan skola beskriver lärarna att mycket av deras tid går åt till att äska pengar för läromedel och studieresor. De uttrycker att de inte borde behöva hålla på med detta, att det inte ingår i lärarprofessionen att finansiera sina förutsättningar. Det här tolkar jag som att de tycker att deras resurser används fel och undervärderas. Det är amatörisering och bidrar till lägre kvalitet. Att lärarna i hög grad ägnar sig åt annat än sin kärnverksamhet kan också leda till att de inte genererar erfarenhet i sin yrkesroll och därmed riskerar deras egen kompetensutveckling att bli lidande.

4.2 Hur kvaliteten direkt påverkas av administrativt arbete och dess produkter

Kvalitetsskapande interaktioner mellan lärare och elev kan delas upp i två kategorier, dels den interaktion som handlar om det rent relationsskapande arbetet, dels den interaktion som är den faktiska undervisningen, som syftar till inläring eller reflektion kring elevens eget lärande.

Den relationsskapande interaktionen är inte en utbildningstjänst i sig, men både den teori och empiri som används i den här uppsatsen tyder på att relationen är en nödvändig förutsättning för att utbildningstjänsten ska kunna fungera.

Gällande interaktionen i själva utbildningstjänsten utgår redovisningen nedan från fyra olika fenomen i skärningspunkten mellan administrativt arbete och kärnverksamhet, som framträdde i det empiriska materialet. Dessa fyra är individanpassning av undervisning, planering av undervisning, bedömningsarbete och utvecklingssamtal.

Kvalitet i relationer mellan elever och lärare

Kvaliteten på relationen och kontakten med lärarna verkar vara olika betydelsefull för olika elever. När det kommer till interaktionen som är rent relationsorienterad tycker en elev att det fungerar bra, "Å sen har vi väldigt bra kontakt med våra mentorer, det är jätteskönt. Man känner sig som hemma med dom. Det är jättebra" (IP1). Relationerna är även det centrala som eleven kommer att ta med sig från skolan:

nu när jag ska börja gymnasiet så kommer jag att sakna [skolan], med alla lärare som man känner och man har så bra kontakt och jag och min kompis brukar till exempel gå in på lärarummet och sitta med lärarna, så det är jätteskön kontakt med dom, men ibland, det finns ju både för- och nackdelar. Men annars är det jättebra kontakt och barna, ja förutom sexorna, så är väl alla snäll. Eller man kan prata med alla och dom är snäll.(IP1)

När jag frågar efter utvecklingssamtalets funktion relaterar eleven i första hand till kontakten med förälder och mentor.

mina funkare väldigt bra alltså och [...] min mentor, hon har ju väldigt bra kontakt med mina föräldrar eftersom att, när jag va lite mer strulig så...Hon skickade ett sms varje vecka om hur jag hade skött mig så dom hade ju väldigt bra kontakt.(IP1)

Intervjumaterialet visar generellt på att både elever och lärare är nöjda med hur relationen mellan grupperna fungerar. En förutsättning för kvalitetsskapande är att båda parter är duktiga på att kommunicera, så att de kan använda varandras resurser på ett utvecklande sätt. En välfungerande relation kan alltså vara kvalitetsskapande.

En lärare menar att tillit i relationen kan byggas genom att hen visar flexibilitet i undervisningen. Men tillit verkar också kunna uttryckas och byggas genom andra processer som till exempel att eleverna söker upp läraren, "så söker dom gärna upp mig eller möter mig så vi kan prata om saker" (IP2). Uppsökandet är oftast väldigt spontant och en lärare menar att det är viktigt för relationsskapandet att svara upp när eleverna tar kontakt. En annan aspekt av relationsbyggandet är enligt en lärare att det skapas ett beroendeförhållande mellan lärare och

elev, en relation där man vill svara upp mot den andres önskemål. Om man har en relation, "då vill ju ingen göra en besviken" (IP8).

En annan lärare berättar att eleverna ofta vill lära känna lärarna och skapa en relation; "ju mer man vet om dom, desto roligare tycker dom att det är" (IP10) och vittnar om att relationen "är det viktigaste" (IP10). Respondenten menar att lärare också kan använda sin kunskap om eleverna som personer i undervisningen genom att "ta exempel och så, man kan lyfta upp elevers intressen [...] så att dom blir medvetna om att man har lite koll" (IP10).

En lärare poängterar också att det är olika hur viktig relationen med läraren är för elevens resultat. "De elever som har speciella behov, diagnoser eller för dom som annars inte lyckas så bra i skolan, för dom eleverna är relationen oerhört viktig" (IP9). När relationen inte fungerar, beskriver en lärare att en del elever ger upp ämnet som läraren undervisar i, som ett demonstrativt beteende. Det finns alltså möjlighet för en bra relation att skapa mer kvalitet, men även risk för att en dålig relation förstör kvalitetsskapandet. Relationen mellan lärare och elev är på många sätt en grund för interaktionen kring inläring (som beskrivs nedan) och en drivkraft för kvalitet. Respondenternas utsagor stödjer också den teoretiska beskrivningen av hur viktigt tillit är för att interaktionen ska kunna skapa kvalitet. En god relation beskrivs i intervjuerna som en nyckel till elevers vilja till att medskapa.

Interaktion för inläring genom individuella anpassningar, pedagogiska utredningar och åtgärdsprogram

Skolor är skyldiga att utreda olika utfall av verksamheten som inte harmonierar med målen för verksamheten. Utredningar ska genomföras när elever riskerar att inte nå upp till kunskapsmålen, när elever stör ordningen och när någon behandlas kränkande (Skollagen 3:8, 5:9-11, 6:10). Skolan ska analysera behoven och för att åtgärdsprogram ska kunna komma i fråga måste elevens behov utredas. Detta är de pedagogiska utredningarna. Utredningen ska innefatta kartläggning och pedagogisk bedömning. Utifrån risker att inte nå kunskapsmålen finns två olika möjligheter att ge stöd, extra anpassningar och särskilt stöd (vilket innebär ett formellt åtgärdsprogram) (Skolverket 2014b:11). Om ett åtgärdsprogram därefter upprättas så ska åtgärderna vara konkreta och programmet ska fungera som ett hjälpmedel i det dagliga arbetet (Skolverket 2014b:37). Åtgärdsprogrammet ska vid givna intervall följas upp och också utvärderas. Det senare innebär en grundligare, mer systematisk genomgång av behoven och insatserna (Skollagen 3:9, 10:12, Skolverket 2014b:44). När det kommer till insatserna är det huvudmannens ansvar att resurser finns för att genomföra dem (Skolverket 2014b:18f). Det poängteras i de allmänna råden att diagnos inte ska vara vare sig ett krav för, eller per automatik leda till, åtgärdsprogram (Skolverket 2014b:13f, 27-33). Lagen föreskriver också att ordningsstörningar särskilt ska dokumenteras. Skolan ska ha en plan mot kränkande

behandling, och skolan ska också tillhandahålla material till tillsyn och kvalitetsgranskning (Skollagen 3:17, 5:24, 6:8, 26:7, 26:22, 26:25).

I interaktionsperspektivet betraktas anpassningsbarhet till elevens förutsättningar som en nödvändig resurs hos lärare. När anpassningarna fungerar kan kvalitet skapas. En elev skulle skriva:

om en film [...], och den var ju uttråkig måste jag säga. Och då fick jag [...] skriva om en egen film [...] då blir det bättre för mig, om jag får skriva något som jag tycker, som jag blir intresserad av. Och det har dom faktiskt låtit mig göra. (IP1)

Här gjorde anpassningen av uppgiften att eleven genomförde den och kvalitet skapades. Utan anpassning hade eleven troligen inte gjort uppgiften. Men anpassningar kan också göras för att skapa mer kvalitet än vad som hade skapats om eleven ändå hade gjort den ursprungliga uppgiften. Mer kvalitet skapas om elevens alla resurser utnyttjas. Ett exempel på det berättas av en annan elev: "Om man tycker något är för enkelt så får man något svårare" (IP6). Här har eleven uppmärksammat att läraren märker att eleven inte utnyttjar alla sina resurser för att skapa kvalitet. Eleven upplever att läraren anpassar skolarbetet för att alla elevens resurser ska komma till användning i kvalitetsskapandet. Genom detta kan mer kvalitet skapas. När det gäller dessa mer utmanande anpassningar, kan också externa resurser komma att användas. "Vi har ganska lätt för oss, och då ser [lärarna] det och ger oss [...] extrakurs inne i stan [...] dom anser att vi behöver mer utmaning" (F1). Utifrån materialet verkar läraren ha en roll som grindvakt till de resurser som eleverna upplever sig behöva. Det finns i de beskrivna utsagorna förutsättningar att skapa kvalitet när eleverna upplever att lärarens använder sina resurser, sin roll som grindvakt, på rätt sätt.

När individuella anpassningar inte kommer till, så kan det leda till att den kvaliteten förstörs eller inte maximeras. En elev tycker att hen saknar förutsättningar för lärande: "jag behöver få saker förklarade flera gånger innan jag förstår det.[...] Och sen kan jag inte fokusera, det blir att ibland så åker jag åt ett annat håll och så blir det att jag sitter och pratar bort hela lektionen istället" (IP1). I den här beskrivningen skapas inte någon kvalitet. Eleven upplever det som att hen har extra behov, men lärarna och/ eller skolan är inte lyhörda för det, och det leder till att kvalitet inte skapas. "jag har bett om [att få gå till speciallärare] i tre års tid och det har inte hänt nånting" (IP1). Eleven upplever att hen inte har fått en skälig motivering till varför anpassning inte sker eller så har inte eleven accepterat utfallet. Eleven menar att lärarna har sagt att hen "är bara lat" (IP1) vilket eleven tycker "är ganska störande" (IP1) och att "dom tror inte på vad man [...] säger ibland, att man behöver lite mer hjälp."(IP1). Skolans eller lärarnas ställningstagande har här inte framgått för eleven, som då upplever att lärarna inte använder sina resurser rätt eftersom problemet inte har utretts "jag tycker dom ska kolla om folk verkligen behöver mer hjälp" (IP1). Eleven upplever det här som orättvist eftersom andra

elever behandlas annorlunda. I den beskrivna situationen är läraren grindvakt till extra hjälp men eleven anser att läraren inte använder denna resurs på rätt sätt. Detta gör att kvalitet inte kan skapas. En sådan meningsskiljaktighet är ett interaktionsproblem i sig och ställer krav på kommunikativa förmågor från lärare och skola. Med den makt som grindväkteri innebär följer höga krav på lärarnas resurser för att skapa nya förutsättningar för kvalitetsskapande. Lärarna måste engagera eleven till att medskapa, trots meningsskiljaktigheter kring hur lärarnas resurser används.

Ingen av eleverna har gjort någon åtskillnad på anpassningar som görs inom eller utanför ett åtgärdsprogram. Eleverna fokuserar på innehållet i anpassningarna och om de fungerar. Till exempel beskriver en elev att:

jag hade F-varning på [...] 6-7 ämnen. Och dom sa bara 'du måste göra det här' och 'du måste göra det här' så det blir inte så mycket [...] den enda dom gör, det är att tjata på en (IP1)

Även om det här fanns risk för att eleven skulle bli underkänd, så är det avsaknaden av insatser som eleven är besviken på.

Bland lärarna finns också olika syn på åtgärdsprogram och anpassningar. Den pedagogiska utredningen¹³ upplever lärarna ibland som omfattande och tidskrävande. "många lärare tycker att det är otroligt jobbigt, dom får lite ångest när man säger pedagogisk kartläggning" (IP2). Samtidigt verkar inte alla lärare känna till hur de ska göra eller vad de ska ta med i utredningen. Respondenten berättar att "man glömmer bort att man har gjort förarbetet och så får man den här luntan med frågor som ska besvaras och då blir det 'Oj vad jobbigt det ser ut!'" (IP2).

På en skola påpekar en annan lärare att det är elevens mentor som förväntas göra den pedagogiska utredningen och det kan bli subjektivt. "Jag kan tycka att det är en svaghet att det inte är någon person utifrån som samlar in kunskap och sammanställer, för min kunskap blir ju värderande efter som jag har en relation med eleven." (IP7). Lärarens uppfattning överensstämmer med interaktionsperspektivet och att läraren själv utreder frågan leder bara att lärarens maktposition stärks istället för att faktiskt möjliggöra bättre förutsättningar för kvalitetsskapande. Om utbildningstjänsten misslyckas och därefter ska utredas av den ena parten i kvalitetsskapandet så görs utredningen från lärarens perspektiv, som redan har deltagit i den misslyckade processen. Det förfarande som läraren beskriver kan alltså leda till att kvalitetsbrister inte uppmärksammas och det administrativa arbetet leder i så fall inte till att kvalitet kan skapas.

13 Underlag till beslut om åtgärdsprogram.

De som jobbar med att tillämpa åtgärdsprogrammen verkar ibland veta om problembilden, känner eleven och kan redan ha påbörjat insatserna som är tänkta "om åtgärden ska fortgå under en längre tid ska det in i ett åtgärdsprogram, men då jobbar vi redan med det" (IP2). En annan lärare tycker att åtgärdsprogrammen fyller en funktion, "särskilt om speciallärare ska ägna särskilda resurser, då har dom fått det" (IP4), även om programmet också kan innehålla "anpassningar i klassrummet och då ligger det på den enskilde läraren" (IP4). Ett annat sätt att se på saken är att "nu när rektor beslutar skrivs det ju färre" (IP8). Som anledning till det uppges att "Åtgärdsprogram måste innebära externa åtgärder, för vi har ju inte klarat det här" (IP8) och "det är ju skolan och politikerna inte beredda att betala" (IP8).

En lärare ger uttryck för att åtgärdsprogrammen har minskat i omfattning "Nu är det ofta en extra-anpassning som behövs [...] Det blir ju inte samma skrivmängd som i åtgärdsprogram" (IP10). Omfattningen på arbetet verkar också vara relaterat till hur skolan har organiserat dokumentationsarbetet "den pedagogiska utredningen har varit mer gedigen förut än vad den är nu [...] Vi har en tydligare struktur för hur vi ska skriva [...] men också när vi ska skriva den, och det gör det mycket lättsammare" (IP4). En lärare poängterar hur arbetet med åtgärdsprogram och anpassningar påverkas av elevgruppen. "Över hälften har anpassningar [...] Minst en tredjedel har åtgärdsprogram" (IP7), det leder till att mängden arbete i samband med detta blir omfattande. Dessutom försvårar det, enligt samma lärare, att

Vi har allt från hemundervisning till olika aspberger, tourettes, ADD, ADHD [...] Det är väldigt differentierat, hade det varit så att fem elever hade haft samma problem, så hade det kanske varit lättare att hantera (IP7)

Så både omfattningen på arbetet och variationen av behov ställer stora krav på lärarnas arbete och kompetens.

När åtgärdsprogrammen fungerar kan lärarna känna sig väldigt tillfredsställda med arbetet, "i början på veckan strök vi ett åtgärdsprogram och det känns ju skönt" (IP2). Anledningen till att åtgärdsprogrammet ströks var att det hade fungerat och elevens behov av åtgärder hade upphört. En annan lärare påpekar just att "det viktigaste är att tidsbegränsa och följa upp" (IP4) åtgärdsprogrammen.

Åtgärdsprogrammen upplevs av de intervjuade lärarna oftast som legitimerande, snarare än att ha någon faktisk funktion. Lärare beskriver att "Praktiken blir att det finns nedskrivet" (IP7) och "Att tala om vad skolan gör för att stötta eleven" (IP2), där den centrala funktionen mer blir att "säga något om arbetsbördan" (IP7). För resultatet handlar om "vilken insats vi som lärare gör" (IP7) och "vi hade gjort exakt samma sak utan åtgärdsprogram. Vi hade ju alltid individanpassat, för det är vi ju skyldiga att göra ändå" (IP7). Lärarna individanpassar mer utifrån sin professionalism och kompetens snarare än att stödja sig på dokumentet.

Det finns dock också legitimerande aspekter hos åtgärdsprogram som får faktisk funktion genom att möjliggöra resursanvändning. En lärare beskriver att: "Externa insatser hade ju aldrig blivit till om det inte hade skrivits" (IP8). Utifrån intervjumaterialet är den sammantagna bilden att lärarna i mellan skolorna varierande grad, upplever motvilja från skolledning och förvaltning att använda externa resurser. Om det sällan sker att några åtgärder kan sättas in av resursskäl upplevs åtgärdsprogrammen som onödiga av de intervjuade lärarna. Åtgärdsprogrammen blir då enbart legitimerande i meningen att skydda mot ansvarsutkrävande. Behovet av att legitimera verksamheten är alltså en drivkraft mot förutsättningar för kvalitetsskapande.

När det blir aktuellt med externa resurser till eleverna är det ändå osäkert om kvalitet kan skapas: "Eftersom barnen med svårigheter oftast är relationsstyrda, så hänger det på att rätt person är här. Om den anpassningen inte funkar så är eleven tillbaka i mitt klassrum, och då blir det en kvalitetssänkning för samtliga elever" (IP9). Dessutom menar samma lärare att utfallet av åtgärdsprogram är beroende av att föräldrarna samarbetar, även om åtgärdsprogrammen också kan misslyckas trots föräldrars engagemang. Precis som har beskrivits i teorikapitlet är kvalitetsskapande i välfärdstjänster osäkert. Särskilt när de riktas till ungdomar "när man har tonåringar som är 14-15, så finns det många delar som är mer intressanta än skolan och föräldrar" (IP9). Organisationslogiken och den administrativa diskursen inkluderar dock inte aspekten att viss brukarinsats krävs för att kvalitet ska kunna skapas.

En lärare på en annan skola upplever inte att arbetet med åtgärdsprogram och anpassningar påverkar arbetet i någon större utsträckning, i alla fall inte jämfört med tidigare. "i och med Lgr11 har man ju bestämt att det ska vara lite svårare att ha åtgärdsprogram. Det ska till väldigt mycket för att man ska hamna där, så det är få program på skolan" och när det gäller anpassningar har man systematiserat och förenklat arbetet "Anpassningar är ju mer att man utifrån en mall kan bocka i, för det är ungefär samma [anpassningar som kan bli aktuella] för alla elever så har man en lista på 15 punkter. På så sätt är det ju mindre dokumentation" (IP10). Det som teoretiskt beskrivs som en amatörisering av administration leder genom performativitet till att lärarna, som tidigare var amatörer på administration, nu är experter på att administrera. Samma lärare menar dock att anpassningarna kräver en del arbete första gången hen gör det med en ny elevgrupp. "Då får man göra allt för alla [...] först ha träffat eleverna, ha fått feedback från gamla lärare, sen måste man lära känna dom och höra hur det går för dom hos andra lärare" (IP10). Vilket innebär att denna administration, trots att den rationaliserats, fortfarande är krävande. På det sätt läraren berättar att skolan har lagt upp

arbetet verkar man dock ha fokuserat administrationen på de aspekter som enligt lärarna faktiskt påverkar den undervisande praktiken positivt.

En slutsats är att elevgruppernas sammansättning varierar mellan skolor och det påverkar i hög utsträckning hur arbetet med åtgärdsprogram och anpassningar fungerar. Skolans struktur och organisering av det administrativa arbetet har betydelse för hur central administrationen blir på en skola. Dessutom verkar åtgärdsprogram, pedagogiska utredningar och anpassningar till stor del användas till att legitimera användning av organisationens resurser som till exempel pengar. Det administrativa arbetet kan gynna kvaliteten när resurser tillförs som följd, men när administrationen resulterar i att resurser inte används, blir administrationen istället kvalitetsförstörande.

Kvalitetsskapande genom planering

Centralt innehåll innebär undervisningens tänkta innehåll, medan kunskapskrav avser det som eleverna ska kunna (Skolverket 2011:9f). Skolarbetet ska planeras och genom en lokal pedagogisk planering ska kunskapskrav konkretiseras och kopplas till elevens skolarbete (Skolverket 2011:12ff). En lärare beskriver arbetet som att "man gör det överskådligt för en elev, för kastar man fram ett utdrag ur läroplanen så säger det dem inte nånting" (IP2). Vidare är lärare skyldiga att individualisera undervisningen, för att möjliggöra för varje elev att nå kunskapskraven (Skolverket 2011:18).

När det gäller planeringen av undervisningen, finns olika åsikter bland eleverna. Det kan vara bra att få reda på vad som krävs: "jag brukar kolla på det. Hur ska jag göra för att få det där betyget?" (IP6). Men innehållet kan vara svårt att förstå ibland och en elev säger att "lärarna brukar också förklara vad som menas" (IP6). Andra elever menar att "jag tycker inte det är så jättestor användning av den" (F1) men "ibland är det mer konkret, precis vad man förväntar sig, och då kan man ju ha användning av den" (F1). Den generella bilden är dock att eleverna inte har för vana att använda planeringsdokument i det dagliga skolarbetet, men de vill gärna veta vad som krävs och förväntas. Några av de intervjuade lärarna använder abstrakt text i planeringarna, till exempel "värdeorden finns ju med" (IP3) och "det centrala innehållet [...] direkt från Skolverket, jag ändrar ingenting" (IP9). De berättar att eleverna inte använder planeringarna så mycket som lärarna skulle önska: "det är inte jättemånga som läser dom" (IP2) och "jag säger 'Men vart har du lpp:n, där står det ju' Då plockar jag fram och visar var det står. Dom säger 'okej'. Sen lägger dom tillbaka den" (IP3). Den beskrivna händelsen är en misslyckad matchning mellan lärarens resurser (att skapa denna administrativa produkt) och elevens resurser (vilja och förmåga att ta till sig denna abstrakta beskrivning). I situationen finns svaga förutsättningar för att kvalitet ska kunna skapas. Detta kan ske samtidigt som högpresterande elever verkar använda planeringarna: "Dom som använder den har verkligen

ett mål" (IP3). Bilden är ett uttryck från en administrativ hållning som också reproduceras hos eleverna.

För eleven så är det i samtalet som planeringen kommuniceras. Lärarna menar att "det är väldigt viktigt att man tar det muntligt" (IP3) och att eleverna "får absolut mer av samtalet än av dokumentet, det är där jag kan ge exempel" (IP3). Trots att man har "valt att skriva konkretiserade mål" (IP10) så är "dom fortfarande i behov av konkretisering" (IP10). En aspekt av den här processen är att kvalitetsbegreppet är abstrakt. Att kommunicera planeringen är "svårt ibland att få igenom till eleverna" (IP4) och som teknik beskriver läraren att det "gäller det att hitta exempel [...] de flesta tror på kvantitet. Det gäller att få in kvalitetsbegreppet." (IP4). En anledning till att planeringarna kan vara svåra att förstå är att elevernas hjärnor inte är "utvecklade för att tänka så abstrakt egentligen, att kunna se på sitt lärande på det sätt som vi kräver av dom" (IP9). Att förstå planeringen utmanar alltså elevernas abstrakta tänkande, här skapas kvalitet i och med att det abstrakta tänkandet utvecklas och elevernas språk breddas. Elevernas resurser stärks. Lärarna verkar i allmänhet betrakta kommunikationen av planeringen som ett medel för att nå ut med arbetsuppgifterna, men processen kan också vara lärande i sig. I och med att planeringsarbete tar plats, så tar elevernas generella kognitiva utvecklingsplats av den ämnesspecifika utvecklingen.

Det kan dock vara svårt att särskilja elevernas abstrakta tänkande från andra faktorer. Det kan handla om att eleven har lärt känna läraren, när "dom känner en som individ också, så dom kan läsa in vad det innebär" (IP7). Hur dessa båda processer förhåller sig till varandra faller dock utanför ramen för den här studien. Det är en pedagogisk fråga huruvida dessa förmågor utvecklas beroende av varandra eller inte.

Samtidigt ser lärarna planeringarna som ett användbart verktyg. "det är en bra grund och det utvecklas väl med tiden [...] man ser att dom ser annorlunda ut nu än för något år sedan" (IP4). Själva dokumentet verkar ha större betydelse för läraren än eleven, vilket en lärare illustrerar: "ofta har man ju upplevt att man gör dom för sig själv. Man får liksom klarhet i vad det är jag bedömer egentligen och vad det är jag ska göra, och det är ju positivt" (IP4). Planeringarna innebär till stor del en utvecklingsprocess hos läraren vilket i första hand stärker dennes resurser, snarare än elevers. Vid denna första anblick kan det förefalla som om planeringarna inte genererar kvalitet eftersom eleverna inte har resurser att svara upp mot lärarnas abstraktionsnivå. Lärarna kan dock ha en långsiktig strategi med planeringarna, "om jag fortsätter mata dom med det här, så kommer dom lära sig att koppla ihop" (IP9). Det här är en process som över tid också formar eleverna: "dom som har haft planeringar (...) sen vi började arbeta med dom, dom brukar fråga efter en lpp" (IP3). Lärarna formas av administrativa arbetsuppgifter, men även elever formas i sin tur mot en administrativ hållning,

här i en mer kvalitetsskapande mening eftersom elevernas abstrakta tänkande verkar utvecklas. Det är i de här fallen svårt att skilja den kognitiva utvecklingsprocessen från en performativprocess.

En lärare berättar om att deras planering i hög grad styrs av likvärdighet för eleverna. Därför planerar man gemensamt inom de olika ämnena. Om samarbetet fungerar kan det ge lärarna ett bredare perspektiv på kunskapskraven och genom att deras konkretiseringar diskuteras kan lärarna bli mer trygga i tolkningen av de centrala kunskapskraven. Samma lärare skulle dock egentligen vilja att undervisningen var mindre styrd så att hen kan anpassa undervisningen efter sina egna preferenser. Organisationslogiken och den administrativa hållningen påverkar i det här fallet den pedagogiska mångfalden negativt.

Bedömning - en kvalitetsskapande interaktion?

Lärare ska enligt lag alltid motivera betyg skriftligen. I Skolverkets allmänna råd utvecklas denna skyldighet:

Enligt läroplanen ska läraren utifrån kursplanernas krav allsidigt utvärdera varje elevs kunskapsutveckling, muntligt och skriftligt redovisa detta för eleven och hemmen samt informera rektorn (Skolverket 2011:33)

Däremot har dock läraren "i samråd med rektor möjlighet att bortse från enstaka kunskapskrav om eleven har en funktionsnedsättning" (Skolverket 2011:27f). Bedömning av elevers förmågor är ett moment som kan både skapa och förstöra kvalitet. I de fall bedömningen skapar kvalitet så kommer det av att eleven förstår bedömningen. Det gör att eleven kan ta till sig informationen för att utveckla sina resurser och att förtroende skapas gentemot läraren. Eleverna brukar i allmänhet acceptera betygen och lärarnas motiveringar till betygen. En elev säger att: "dom förklarar liksom vad man har gjort bra, sen om det är någon liten grej man har gjort fel så förklarar dom precis hur man ska göra för att förbättra det" (IP6). Utifrån citatet går det att tolka att den här eleven vanligtvis inte brukar ha särskilt mycket fel. Det kan vara därför hen upplever bedömningarna som positiva. En elev som möjligen brukar ha fler fel menar istället att det är viktigast att betygen är rättvisa, och säger: "alltså jag är ju inte proffs på det där [...] jag tycker nog att dom ger ganska rättvist" (IP1). När det kommer till betyg har inte eleven någon synpunkt på hur lärarna använder sina resurser, utan litar på kompetensen. Eleverna tycker också att det är viktigt att lärarna konkretiserar varför de sätter det betyg eleverna får och vad eleverna ska utveckla. "Målen i läroplanen kan vara lite svåra att förstå, om du har goda kunskaper eller mycket goda liksom, vad ska jag utveckla? [...] Men dom [lärarna] är bra på att skriva så att man förstår" (F1). Det är också viktigt att bedömningen är tydlig: "När vi har gjort klart ett arbete brukar vi få en matris [...] också sätter dom kryss så man ser var man är och vilka områden man behöver

förbättra" (F1). Här skapas alltså kvalitet genom lyckad interaktion med dokument som nödvändigt hjälpmedel.

Även lärare uppskattar tydlighet i bedömningarna, "nu är det mycket mer specifikt med kravmatriser och allt. Förut hade en del lärare svårt att motivera (...) Är man osäker i motiveringen, då kan man ramla tillbaka på en (...) poängmässig bedömning" (IP4). Läraren menar att poängmässiga bedömningar inte är kvalitet eftersom det inte utvecklar elevens resurser. En lärare beskriver också att "det är häftigt att prata bedömningar och lärande med elever" (IP8) vilket anspelar på utvecklingen av elevernas abstrakta tänkande, som inte var lika tydligt kopplat till planeringsarbetet.

En ytterligare aspekt som har betydelse för att bedömningen ska bli så rättvisande som möjligt är mängden kontakt mellan lärare och elev. En lärare uppgav att det var svårt att bedöma elever som hen bara träffade 50 minuter per vecka, jämfört med att träffa elever 240 minuter per vecka. Mängden kontakt är alltså nödvändig för att generera kvalitet i inläringen. Sammantaget så skapar systemet med formativ bedömning kvalitet i skolan. Dock är det ett mer tidskrävande arbete än summativ bedömning "jättemånga tycker det är tungt och en stor belastning" (IP7). Detta kan vara en fråga om hur det administrativa arbetet organiseras. En lärare berättar om att eleverna tar emot omdömen muntligen, och ska själva anteckna för att komma ihåg omdömet, föra det vidare till föräldrar och ta med det till utvecklingssamtal. Förutom att arbetssättet är kvalitetsskapande genom att eleven tar in och bearbetar information vid bedömningstillfället så minskar det även lärarnas arbetsbelastning.

En lärare pekar på att det för hen inte är något extra arbete att motivera betyg, eftersom det sammanfaller med läraryrkets kärna till stor del. "Jomen det ingår ju i mitt dagliga, om jag har elever som lämnar in arbete så kommenterar jag ju det" (IP3). En annan lärare menar att bedömningsarbetet är integrerat i lärarjobbet, "varenda arbetsmoment gör jag utifrån: Vad ska jag bedöma?. Det är det som styr hela arbetsmomentet och det är det jag tänker på i alla möten med dom" (IP7). Samma lärare menar att detta är en följd av hur gediget implementeringsarbete lärarna har varit med om i samband med det nya betygssystemet och den nya läroplanen. Den nya läroplanen, det nya betygssystemet och implementeringen av dessa verkar forma den intervjuade lärarens yrkesutövande till att handla om bedömning. Även om den nya bedömningen är inläring i sig, så finns det också annan inläring i skolan och i och med fokus på bedömning finns risk att denna andra inläring trängs undan. En lärare målar upp en närmast dystopisk framtidsvision som konsekvens av bedömningsfokuseringens konsekvenser; om folk "skriver lysande omdömen för att man har tränat det i 10 år, vad har vi då kvar?" (IP8). Personen beskriver en oro för att läraryrket och lärarens egen utveckling undanträngs. På kort sikt menar dock samma person att dokumentationsarbetet är

kvalitetsdrivande "man har allt svart på vitt, betygen, omdömena och kvaliteterna som man vill se. Folk blir jättedrivna på det och pratar formativ bedömning" (IP8).

Utvecklingssamtal - Kvalitet genom relation eller inläring?

Även utvecklingssamtal är interaktion som kan vara kvalitetsskapande. Ett ändamålsenligt utvecklingssamtal kan stärka elevens framtida resurser som till exempel motivation och förväntningar. Dessutom kan föräldrars kunskap om sitt barns inlärningsutveckling bidra till att de kan stötta lärandet hemma på ett bättre sätt. Ett utvecklingssamtal kan emellertid äga rum utan att skapa kvalitet eller till och med förstöra kvalitet.

En elev menar att utvecklingssamtalet har ganska liten funktion när det gäller att skapa kvalitet i inläring: "jag har ofta själv koll i huvudet på vilka uppgifter som jag inte har gjort och så, men dom berättar ju vad man har och inte har gjort" (IP1). Om inte samtalet stärker elevens resurser, som i utsagan så är samtalet kvalitetsförstörande. Utsagan tyder på att eleven har ett kvantifierande perspektiv på utbildningstjänsten. Samma elev menar dock att det är kul att se sin egen utveckling i backspeglarna, vilket kan göras genom dokumentation och indikerar att eleven även relaterat utbildningstjänsten till kvalitativa mål:

dom brukar ha ett papper där dom skriver vilka mål man har och hur det har gått [...] det var ganska kul [...] nu när det vart vår , då såg jag ju att jag hade klarat det jag hade sagt att jag skulle vilja klara [...] jag kom ju inte ihåg det, men när jag såg det så....(IP1)

Här hade utvecklingssamtalet en kvalitetsskapande funktion eftersom det utvecklade elevens resurs motivation. På en skola där man jobbar med att eleven själv dokumenterar omdömen och tar med till utvecklingssamtalet, verkar utvecklingssamtalet ha en lite annan funktion. Eleverna menar att "man kan tillsammans försöka komma på [...] om man har något som är gemensamt för flera ämnen, då kan man ju jobba med mer generella mål" (F1). Här fungerar utvecklingssamtalet som ett gemensamt kunskapsbyggande kring eleven, medan det på några skolor verkar ha en mer redogörande karaktär. Lärare ser också ett kvalitetsmässigt mervärde med ett sådant system, "det är först när eleven skriver ner och formulerar för sig själv hur den kan utvecklas som budskapet har nått fram" (F2). Kvaliteten i inläring sker främst i kommunikationen av bedömningar mellan elev och lärare. Kvalitet skapas i utvecklingssamtal när samtalet sker på ett sätt så att elevens resurser stärks.

4.3 Empiriska kvalitetsfaktorer utanför det teoretiska perspektivet

De faktorer som beskrivs nedan har inte kunnat täckas in av den här studiens teoretiska ramverk. Däremot är det möjligt att kvalitetsfaktorerna är kända inom annan forskning.

Ordning som kvalitetsfaktor

På en fråga om vad eleven uppfattar som det viktigaste för sin skola nämner hen den allmänna ordningen.

Jag tror nog att det är att det inte ska vara så stökigt, att folk inte ska bråka så mycket, att man ska respektera varandra och man ska inte hålla på och spela fotboll härinne som dom gjorde. Det är dom ganska så stränga med. Och förut har det ju varit att vi inte fick ha mössa och keps på oss, men nu har han ju ändrat, [rektorn], för vi gallskek ju när han sa att han skulle ändra regler. För det är så jobbigt förut för då var det tjat kanske 30 minuter av lektionen 'Ta av dig din mössa', 'Ta av dig din keps', nu är det skönt att nu är det bara att köra igång och låta det va, det tar ingen lektionstid.(IP1)

Det framstår som något kontra-intuitivt att eleven upplever ordningsfrågan som den högsta prioriteten för skolan. Skoluppdragets natur medför ett fokus på kunskapsförmedling, varför det borde uppfattas som skolans fokus. Det kan finnas olika förklaringar till detta. Den första är att skolan inte kommunicerat sin huvuduppgift på rätt sätt. En annan är att skolan eller elevens föräldrar värderar ordningen som den viktigaste orsaken till att nå god kunskapsförmedling.

En lärare uttrycker att ordningsfrågor kan minska lärarens resurser i form av tid och energi eftersom lärarens resurser används fel.

det är ju inte bara den administrativa delen som tar tid. En sak som elevproblem och lösa konflikter mellan elever, det kan ibland svälla ut och stjäla jättemycket av den här tiden mellan lektioner. Den har inte varit uppe så mycket i debatten utan det är bara att man undervisar och sen att man administrerar. Men den här som är mittemellan, elevkontakten, den kan vara tidskrävande. För jag menar du ska ta kontakter kors och tvärs med föräldrar och en del måste vi ju göra, men vi har ju skolsköterska och kurator på halvtid, men det finns säkert många ställen där det är dåligt med det, så att lärarna får gå in och göra dom jobben också. Den delen är jobbig och energislukande, så det är inte bara tiden. Man tänker: 'Det här skulle jag kunna ägna åt nånting annat, konstruktivt' (IP4)

Tidigare har en amatörisering av administrativt arbete redovisats. Processen som beskrivs i citatet kan liknas vid en amatörisering av ordningsfrågor. Lärare visar också en medvetenhet gentemot att de alltid kommer att måsta hantera ordningsfrågor, "Den sociala aspekten går inte att undvika när man jobbar med människor" (F2). Det finns dock skäl att ifrågasätta om ordningsarbete ska uppta stor del av lärares resurser, givet att målet med utbildningstjänsterna är att maximera kvaliteten.

Organisering av administration

Administration som ska fungera som beslutsunderlag kan upplevas som meningslös när det finns en generell uppfattning bland lärarna att rektorn inte har något mandat att besluta om ekonomiska resurser, utan de avgörande besluten egentligen ligger på förvaltningsnivå. En lärare beskriver vad som händer efter att hen har genomfört ett omfattande pedagogiskt utredningsarbete tillsammans med andra resurser på skolan: "Sen går vi till rektorn och då blir det ändå inte som vi har tänkt för ekonomin är baserad på förra årets behov" (F2). Här blir alltså frågan om de administrativa produkterna en ledarskapsfråga. Det är viktigt för kvalitetsskapandet att lärarna känner att deras administrativa produkt efterfrågas, att den används av ledningen och att ledningen har autonomi att självständigt ta ställning i frågan. Om produkten inte används leder det administrativa arbetet till minskad energi, ineffektiv tidsanvändning och lägre kvalitet.

Betydelsen av ledarskap i organiseringen av det administrativa arbetet kan ha en central roll för kvalitetsskapande.

Sen om man tittar lokalt så är ju rektorns roll jätteviktig. [...] Just det här med struktur i hela det här administrativa systemet. Förut kändes det som 'Va fan, vilken blankett är det här nu då?' och 'Hur ska jag göra här?' och 'Det där skulle du ha gjort tidigare'. Det har blivit mycket bättre och det är helt klart jätteviktigt att man har en klar och tydlig ledning och en bra struktur på det. Och det känns som vi har det nu och är på väg, alltså det tar ju tid innan det slår genom och allt men vi är på rätt väg. Så det är det största som har hänt det här året. Det blir mer struktur, det är styrning och vi är mycket väl medvetna om vad vi vill. Eller, rektorn är det, och drar med sig oss. Så ledarskapet är jätteviktigt (IP4)

På en annan skola där det administrativa arbetet inte är lika organiserat menar en lärare att "man har inte funderat över hur vi kan organisera det här på ett rationellt och smidigt sätt.

'Hur vinner vi energi istället?'" (IP8). När administrationen organiseras så känner de intervjuade lärarna ökad energi och hoppfullhet. Förutom att själva administrationen fungerar mer ändamålsenligt stärks även lärarnas resurser i övrigt. Hur ledarskapet fungerar och hur meningsfullt administrativt arbete upplevs kan vara två förklaringar till om det administrativa arbetet blir kvalitetsskapande eller kvalitetsförstörande.

5 AVSLUTNING: SLUTSATSER OCH VIDARE FORSKNING

Slutsatser - kontextbundna samband

Ett av den här studiens bidrag har varit att nyansera dikotomin mellan administration och kärnverksamhet genom att konstatera att olika typer av administrativt arbete kan vara antingen kvalitetsdrivande eller kvalitetsförstörande. Det har beskrivits att det ökade administrativa arbetet drivs av flera faktorer. Genom krav från samhälle och föräldrar, en organisationslogik samt genom att svara mot lärarnas preferenser kan skolor understödja administrativ tillväxt. Kvaliteten kan påverkas när organisationens mål och metoder styr lärarnas praktik istället för professionell kunskap. Administration kan generera kvalitet när produkterna av det administrativa arbetet kommer till användning i interaktionen mellan lärare och elev. Administrativt arbete kan också stödja kvalitet om de organisatoriska målen och metoderna innebär bättre pedagogisk praktik än enskilda lärares professionella resurser: yrkesidentitet, auktoritet och kunskap.

En hel del teori och samhällsdebatt handlar som redovisats tidigare om förändringar gällande hela professioner. Individens professionella resurser kan dock variera betydligt även inom en profession. De professionella resurserna har betydelse för kvalitet i utbildningstjänster och performativiteten av dessa resurser behöver inte vara negativ. När lärare har svaga professionella resurser kan ett för skolan gemensamt arbetssätt stärka lärarna i yrkesutövandet. Det verkar finnas en spänning mellan lärare å ena sidan och skolororganisation och föräldrar å andra sidan. En stark organisation och omfattande föräldrapåverkan kan, när lärarnas professionella resurser är svaga, leda till ökade förutsättningar för att skapa kvalitet. Om de tvingas administrera tvingas de också formulera och reflektera kring sin praktik vilket kan bli kvalitetshöjande. För lärare som, enligt Sachs (2001) beskrivningar, huvudsakligen är värderingsorienterade eller entreprenörer (se fotnot s.17), finns samtidigt en risk att legitimerande funktioner kan ta över administrationens kvalitetsskapande syfte jämfört med om läraren framförallt är expertorienterad. Expertrollens legitimitet är inte i lika hög grad baserad på de argument som används inom organisationslogiken och den expertorienterade lärarens administration fokuserar därför inte på ansvarsutkrävande i första hand, vilket leder till att administrationen blir kvalitetsskapande. Frågan om samtidig användning av kvalitetsskapande och ansvarsutkrävande administration har inte varit en del av den här studiens teoretiska ram men är något som framträder i materialet. I enlighet med liknande resonemang som förs av van Dooren et al (2015), riskerar kvalitetsskapande funktioner att bli sekundära i förhållande till ansvarsutkrävande funktioner. *När lärare har starka professionella resurser, kan en stark organisation och föräldrapåverkan begränsa förutsättningarna för att kvalitet ska kunna skapas.* Krav på administration får en

legitimerande funktion istället för kvalitetsskapande eftersom det administrativa arbetet inte är utvecklande för en lärare som redan har formulerat och reflekterat kring sin praktik. *På längre sikt är det osäkert vilka konsekvenser anpassningen till resultatmått och en administrativ profil gör med läraryrket, eleverna och kvaliteten i utbildningstjänster.*

En viktig komponent för att inrikta en skola mot kvalitetsskapande är att strukturen för lärarnas administration är förankrad och medvetet organiserad. Denna administrativa strategi kan dock innebära anpassningar till lärarnas olika professionella resurser inom en arbetsgrupp. En på arbetsplatsen gemensam administrativ struktur stärker lärarnas resurser genom att inte minska deras energinivå. Det finns skäl att anta ett generellt samband mellan administrativa arbetsuppgifter, engagemang och energi samt, i nästa steg, kvalitet. Det är dock inte så att administrativt arbete med nödvändighet försämrar dessa lärares energi och engagemang. Dessa resurser kan också stärkas genom att administrativa arbetsuppgifter leder till en administrativ produkt som används i praktik. När administrativa produkter enbart har ett legitimerande syfte så upplevs den inte som meningsfull av lärarna. *Om kvalitet ska kunna skapas genom administration beror i hög grad på hur pass meningsfull administrationen upplevs av lärarna.*

En konsekvens av det administrativa arbetet är risk för performativitet, som teoretiskt beskrivits av bland annat Ball (2003), Evetts (2011) och Bourgeault et al (2011), en omprogrammering av lärare och elever till att svara mot organisatoriska krav. Tillsammans med utsagor om de specifika administrativa arbetsuppgifterna så drivs även performativiteten av andra, mer generella processer som amatörisering. Baserat på lärarintervjuerna i den här studien riskerar performativitet att urholka och tränga undan yrkeskompetens.

Undanträngning kan också påverka kvalitet genom att lärarna upplever att det finns före lite tid för att interagera mellan lärare och elever. Administrationen kan få performativa konsekvenser för lärare, men också för elever. Dessa konsekvenser påverkar i sin tur möjligheterna att skapa kvalitet. *Organisationens mål och metoder kan vara normerande och reproducera beteenden och tankesätt hos eleverna som svarar mot dessa istället för att utgöra kognitiv utveckling.*

Tick-boxing och rollspel som särkopplingsstrategier, beskrivna av bland annat McGivern och Ferlie (2007), har inte kunnat identifieras i datamaterialet. Ett undantag var en lärare som berättade om vikten av att känna till sin roll, vilket gjorde att läraren upplevde att hen inte förlorade energi i arbetet. Detta undantag, tillsammans med att andra lärare saknar försvar eller strategier som rollspel eller tick-boxing för att stå emot yttre krav, leder till ett samband med att lärares energi konsumeras. Samtidigt kan det vara så att avsaknaden av försvar

medför att lärarnas etiska kvaliteter bevaras. Inget i det empiriska materialet har indikerat att lärarnas etiska kvaliteter per automatik skulle urholkas av administrativa arbetsuppgifter, vilket var en idé med teoretiskt stöd. Bland de lärare som har intervjuats har det inte framkommit någon avpersonifiering av elever. Istället är lärarna engagerade i eleverna och beskriver dem som just barn, personer och individer. *Administrativt arbete i sig försämrar inte lärarnas etiska kvaliteter, men riskerar att göra det om särkoppling sker. Särkoppling kan samtidigt öka kvalitet genom att autonoma lärare kan använda administrativa arbetet kvalitetsskapande istället för ansvarsutkrävande.*

Lärarna har tydligt beskrivit att kvalitetsskapande förutsätter god relation mellan lärare och elev. De menar att relationen på flera sätt är en grundkomponent i deras arbete och en förutsättning för att kunna skapa kvalitet i undervisning och inläring vilket överensstämmer med till exempel Radnor et al (2014) och Osborne och Strokosch (2013) som påpekar vikten av tillit i relationer för kvalitetsskapande. Undanträngning av relationsskapande arbete kan också minska möjligheterna till kvalitetsskapande. *De maktförhållanden som finns och medför krav på administration neutraliseras inte av tillit om relationsskapande arbete undanträngs och det kan göra att behovet av administration som syftar till ansvarsutkrävande växer, och reproducerar i sin tur mer undanträngning.*

Lärarnas administrativa arbete påverkar kvalitet genom arbetsmiljöns effekter på lärarnas professionella resurser. Genom att lärare upplever stress, minskad arbetsglädje och minskad energi försämras deras resurser i interaktionen med elever, både vad gäller relationsskapande och arbete av mer undervisande karaktär. Lärarnas utsagor tyder på att deras energinivå påverkas olika beroende på det administrativa arbetets ändamål. *Den administration som lärarna upplever stärker kvaliteten, den gör också att lärarnas energi ökar. Den administration som snarare upplevs som utan mening för eleverna konsumerar istället energi.*

Arbetet med planering av undervisning, att kommunicera denna planering och bedömning tycks i vissa fall skapa kvalitet, även om denna är svår att särskilja från administrativ anpassning hos eleverna. Planeringsarbetet kan också skapa kvalitet genom att lärarna stärker sina egna resurser. Undervisningens kvalitet kan stärkas genom att eleverna utmanas kognitivt när de tvingas omsätta planering i praktik. Det verkar inte som om dokumentet i sig har särskilt stor betydelse för eleverna. Det är framförallt hur läraren kommunicerar planeringen som är centralt för att kvalitet ska kunna skapas. Bedömning liknar planering, men kräver också en viss mängd interaktion. Dessutom riskerar bedömning att forma lärarna i högre grad än planering. Det kan bero på att det finns ett större tryck på lärare från föräldrar och lokalsamhälle när det kommer till bedömning. Utvecklingssamtal kan skapa kvalitet när

elevens resurser fokuseras och stärks. Utvecklingssamtal som däremot framförallt är en genomgång av elevens resultat genererar inte kvalitet om inte genomgången stärker elevens motivation och ambition. *Det är främst när resultatet kommuniceras mellan lärare och elev, vid bedömningstillfällen, som kvalitet kan skapas.*

Den administrativa produkten åtgärdsprogram kan sakna funktion genom att bara ha en legitimerande verkan, men ibland kan programmen fungera i och med att resurser kan frigöras. Lärarna som intervjuats i den här studien upplever i allmänhet att resurser sällan frigörs. *Gränserna mellan legitimerande administration och andra typer av administration framträder inte lika tydligt i praktiken som Ivarsson Westerbergs (2002) kategorisering antyder.*

Möjligheterna till att skapa kvalitet påverkas också av externa krav och förhållanden. I ett fall har en skola försökt ta en aktiv roll i det lokala samtalet om skolan och därmed påverka sina egna förutsättningar för kvalitetsskapande. På den här skolan verkar också intervjupersonerna ha och reproducera en positiv inställning till och om skolan. Därför kan välfärdstjänstens värdering i lokalsamhället och den inställning som finns till leverantören av tjänsten påverka möjligheterna till att skapa kvalitet. *När det finns tillit mellan skola och lokalsamhälle och mellan föräldrar och lärare kan kvalitet skapas, eftersom administrativa produkter inte behöver användas i ansvarsutkrävande syfte, behovet av legitimitet är mindre.*

Föräldrar kan ibland betraktas som ombud, och alltid som en viktig referens för eleverna, när det kommer till högstadiesamverksamhet. Lärare upplever att föräldrarnas krav påverkar kvaliteten i skolan. Kraven höjer kvaliteten genom att lärarna tydligt måste formulera sin praktik och inläring. Kraven minskar kvalitet när lärare ska producera mer administration än vad som kommer till användning och när administrationen tar plats av arbetsuppgifter som är mer kvalitetsskapande. Kraven kan också minska kvalitet när lärarna styrs av föräldrars mål och metoder snarare än att utöva sin egen profession. Slutligen kan också föräldrars krav minska kvalitet genom att minska lärarnas energi. Utan transparent lärararbete har inte föräldrar möjlighet att ifrågasätta det. Transparens är därför en förutsättning för ökad föräldrapåverkan. *Lärarnas arbete med att göra sig transparent kan leda till minskad kvalitet i utbildning om det konsumerar lärarnas energi eller om de transparenta produkterna inte kommer till användning. Om arbetet med att göra sig transparent hjälper lärarna att formulera sin praktik kan transparens istället bidra till ökad kvalitet i utbildning.*

Bedömningsarbetet är i lärarnas utsagor också kopplat till föräldrars kravställande på skolan och lärarna. I de intervjuade lärarnas berättelser verkar dessutom föräldrarnas krav variera beroende på hur skolan och skolgång värderas i lokalsamhället. Sammantaget tycks formativ

bedömning öka kvalitet i inläring. Kvalitetsskapandet kräver dock att mängden interaktion är tillräcklig och att mer arbetstid avsätts än för summativ bedömning. Det kan också finnas risk för påverkan på lärares resurser, en performativitet som kan tränga undan andra nödvändiga läraregenskaper. Även elever kan formas till att tänka bedömning för att nå ett omdöme eller betyg, snarare än att fokusera på att lära sig innehållet i kunskaperna. Bedömningsfokus hos lärare kan alltså skifta elevernas fokus. *En slutsats är att formativ bedömning ökar kvaliteten i utbildningsstjänsterna om den inte tränger undan annan lärarpraktik eller elevernas fokus på kunskap och inläring.*

Ett annat resultat är att elevernas inflytande genom konsumentmakt eller kollektivt handlande framstår som svagt. Det medför att eleverna har liten makt i relationen mellan elever och lärare, vilket skiljer sig från Balls (2003) teoretiska beskrivning om att administrativa produkter har lett till ökad transparens vilket i sin tur har lett till ökat brukarinflytande. *Däremot har föräldrar framkommit som en central aktör när det gäller drivkrafter, både för administrativt arbete och för kvalitet i undervisningen.*

Några aspekter som framkommit av det empiriska materialet är att ordningsfrågor kan ha betydelse för kvalitetsskapande genom att hanteringen av dessa kan konsumera lärares tid och energi. En annan fråga är hur skolan har organiserat sin administration. På de skolor där lärarna upplever det administrativa arbetet som genomtänkt och strukturerat beskriver de också mening med de administrativa arbetsuppgifterna. *På de skolor där lärarna beskriver att en administrativ struktur saknas, upplever de också det administrativa arbetet som mer betungande.*

I intervjumaterialet är det ofta tidsanvändningsaspekten som varit central i lärarnas utsagor. Samtidigt menar lärare att administrationen på flera sätt är värdefull. Utifrån lärarnas egna utsagor och till exempel frånvaron av avpersonifiering är de väldigt engagerade i sitt yrkesuppdrag. Det lärarna egentligen beskriver är att de ägnar för mycket tid åt arbetsuppgifter som inte höjer elevernas kunskaper. Dikotomin mellan administration och kärnverksamhet uppfattar jag därför som mindre central, det är istället dikotomin mellan bortslösad arbetstid och meningsfull arbetstid som är kärnfrågan. Administrativa arbetsuppgifter kan finnas i båda dessa kategorier, men när de administrativa produkterna inte kommer till någon nytta, då upplever lärarna att de ägnar för mycket tid åt administration. Det är användningen av de administrativa produkterna som är det avgörande ur kvalitetsperspektiv. Hur de används och om de används är det avgörande för om kvalitet ska skapas eller förstöras. Alla de ovan genererade slutsatserna har ett gemensamt drag som utgör studiens huvudslutsats och svaret på uppsatsens forskningsfråga: *Administration är*

kvalitetsskapande om den administrativa produkten används i praktik men kvalitetsförstörande om den inte används.

Uppslag till vidare forskning - pröva och utveckla hypoteser

De slutsatser som har presenterats ovan är naturligtvis sanna i förhållande till det material som använts, men det skulle också vara intressant att pröva dessa slutsatser och samband i skolor i allmänhet och i andra välfärdssektorer. En fråga som vuxit fram, utifrån den skola som tar aktiv del i den lokala diskussionen om skolan, är om och hur aktörer kan öka tillit och stärka sin legitimitet genom en aktiv närvaro när det lokala samtalet formas. Det finns även flera andra möjliga ingångar till att generera mer kunskap i frågan om administrationens påverkan på kvalitet. Förutom att följa upp de hypoteser som den här uppsatsen har genererat på ett mer systematiskt och heltäckande sätt med samma metod, finns även alternativa upplägg på framtida studier.

För att undersöka vilken administration som är kvalitetsskapande och inte och hur mycket denna påverkar kvaliteten kan en kvantitativ operationalisering göras. Genom enkätstudier på baserade på upplevelsemått kan värden skapas för olika administrativa produkter och dessa kan sedan bearbetas i regression gentemot operationaliseringar av kvalitetsbegreppet. Denna teknik kan lämpa sig för att hantera den stora mängd data som krävs för att dra generella slutsatser gällande skolområdet. En sådan studie kan också genomföras på andra välfärdsområden än skolan.

Det skulle även vara intressant att genomföra en observationsstudie på skolområdet. I en sådan kan det vara möjligt att identifiera fler kvalitetsskapande faktorer eftersom informationsinhämtningen inte är begränsad av lärarprofessionens och elevernas redan formulerade diskurser. Det skulle också vara intressant att närmare undersöka föräldrars deltagande och hur de ser på transparens kontra tillit för lärare. Ett annat perspektiv är att studera huruvida liknande processer gäller för andra typer av välfärdstjänster, för att komma fram till om administrationens påverkar kvalitetsskapandet på samma sätt inom hela välfärden eller om det varierar mellan sektorer och vad det i så fall beror på. En sådan undersökning skulle kunna generera fler hypoteser som kanske inte kommer fram inom skolområdet. Det skulle också vara intressant att undersöka hur interaktionsperspektivet kan förklara kvalitetsskapande i tvingande kontext som till exempel psykisk tvångsvård, missbruksvård eller kriminalvård. Hur kan administration bidra till att kvalitet skapas under dessa omständigheter? Här kanske blir det kanske möjligt att formulera andra hypoteser för hur det administrativa arbetet påverkar kvaliteten.

En annan fördjupande undersökning som skulle vara mer beteendevetenskaplig är att studera samband mellan lärarnas etiska kapacitet och deras faktiska beteende. Det kan nämligen vara så att det som uttrycks som etisk kapacitet kan vara en i organisationen internaliserad retorik som i praktiken är avpersonifierande i handling.

Till slut är en möjlig studie att följa en administrativ produkt över tid för att studera kvalitetsskapande och konsekvenser på längre sikt. Hur har den administrativa produkten ökat kvaliteten i välfärdstjänsten? En tänkbar utveckling är att den genererar data för utvärdering, forskning och uppföljning vilket sedan kan leda till mer kunskap om yrkesutövandet. På så sätt har administrativa produkter både kvalitetsskapande och kvalitetsförstörande potential över tid.

Referenser

- Bacchi, Carol (2009) *Analyzing policy: What's the problem represented to be?* Pearson Education, Frenchs forest.
- Ball, Stephen J. (2003) *The teacher's soul and the terrors of performativity*. Journal of education policy 18:2, 215-228.
- Bergström, Göran & Boréus, Kristina (2005) *Diskursanalys* i Bergström, Göran & Boreus, Kristina (red.) (2005) *Textens mening och makt - metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*. Studentlitteratur. Lund.
- Bourgeault, Ivy Lynn, Hirschhorn, Kristine & Sainsaulieu, Ivan (2011) *Relations between professions and organizations: More fully considering the role of the client*. Professions & Professionalism 1:1, 67-86.
- Cousins, Mel (2005) *European welfare states*. Sage. London.
- Dunleavy, Patrick (1991) *Democracy, Bureaucracy and Public Choice* London: Pearson Education.
- Echeverri, Per & Skålen, Per (2011) *Co-creation and co-destruction: A practice-theory based study of interactive value formation*. Marketing theory 11:3, 351-373.
- Ek, Emma (2012) *De granskade. Om hur offentliga verksamheter görs granskningsbara*. Göteborg Förvaltningshögskolan.
- Evetts, Julia (2011) *A new professionalism? Challenges and opportunities*. Current sociology 59:4, 406-422
- Fransson, Martin & Quist, Johan (2014) *Tjänstelogik för offentlig förvaltning*. Liber. Stockholm.
- Gains, Francesca & John, Peter (2010) *What do bureaucrats like doing? Bureaucratic preferences in response to institutional reform*. Public Management review 70:3, 455-463.
- Gilje, Nils & Grimen, Harald (2004) *Samhällsvetenskapernas förutsättningar* Daidalos. Göteborg.
- Green, Jane (2011) *Education, Professionalism, and the Quest for Accountability: Hitting the Target but Missing the Point*. Routledge. London.
- Hall, Patrik (2012) *Managementbyråkrati*. Liber. Stockholm
- Hargreaves, Andy & Fullan, Michael (2012) *Professional capital* Routledge. London
- Hirschman, Albert O. (1970) *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Harvard University Press. Cambridge.
- Hood, Christopher (1991) *A Public Management For All Seasons*. Public Administration 69, 3-19.
- Ivarsson Westerberg, Anders & Forsell, Anders (2014) *Administrationssamhället* Studentlitteratur. Lund.
- Ivarsson Westerberg, Anders & Forsell, Anders (2000) *Administrera mera* Score rapport 2000:13
- Ivarsson Westerberg, Anders (2002) *Den nya administrationen* Score rapport 2002:7

- Ivarsson Westerberg, Anders (2004) *Papperspolisen - den ökande administrationen i moderna organisationer* Handelshögskolan. Stockholm.
- Johansson, Vicki & Lindgren, Lena (2013) *Uppdrag offentlig granskning* i Johansson, Vicki & Lindgren, Lena (red.) (2013) *Uppdrag offentlig granskning*. Studentlitteratur. Lund.
- Johansson, Vicki & Karlsson, Lars (2013) *Granskning som möjlighet och hot* i Johansson, Vicki & Lindgren, Lena (red.) (2013) *Uppdrag offentlig granskning*. Studentlitteratur. Lund.
- Krantz, Joakim & Fritzén, Lena (2013) *Lärarprofessionens kollektiva självbild - Som den framträder i Lärarnas tidning och Pedagogiska magasinet 1990 - 2010*. En rapport från Forum för professionsforskning 2013:03. Institutionen för utbildningsvetenskap vid Linnéuniversitetet.
- Kurunmäki, Jussi (2005) *Begreppshistoria* i Bergström, Göran & Boreus, Kristina (red.) (2005) *Textens mening och makt - metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*. Studentlitteratur. Lund.
- Lee, Jong-Wha & Barro, Robert J. (2001) *Schooling quality in a cross-section of countries*. *Economica* 68:272, 465-488.
- Lindgren, Lena (2012) *Terminologihandbok för utvärdering*. Studentlitteratur. Lund.
- Lipsky, Michael (1980) *Street-level bureaucracy – dilemmas of the individual in public services*, New York:Russel Sage Foundation
- McGivern, Gerry & Ferlie, Ewan (2007) *Playing tick-box games: Interrelating defences in professional appraisal*. *Human relations* 60:9, 1361-1385.
- Meyer, John W., Scott, Richard W., Strang, David & Creighton, Andrew L. (1994) *Bureaucratization without centralization - Changes in the organizational system of U.S. Public education, 1940 - 1980*. i Scott, Richard W., Meyer, John W. et al (1994) *Institutional environments and organizations - Structural complexity and individualism*. Sage. Thousand oaks.
- Niskanen, William (1971) *Bureaucracy and Public Economics*. Elgar. Cheltenham.
- Osborne, Stephen P., Radnor, Zoe & Nasi, Greta (2013) *A new theory for Public service management? Toward a (Public) service-dominant approach*. *The American review of public administration* 43, 135-158.
- Osborne, Stephen P. & Strokosch, Kirsty (2013) *It takes two to tango? Understanding the Co-production of Public services management and Public administration perspectives*. *British Journal of management* 24, 31-47.
- Perraton, Jonathon & Wells, Peter (2005) *Multi-level governance and economic policy*, i Bache, Ian & Flinders, Matthew (red.) (2005) *Multi-level governance*. Oxford university press. Oxford.
- Plé, Loic & Chumpitaz Cáceres, Ruben (2010) *Not always co-creation: introducing interactional co-destruction of value in service-dominant logic*. *Journal of service marketing* 24:6 430-437
- Radnor, Zoe, Osborne, Stephen P., Kinder, Tony & Mutton, Jean (2014) *Operationalizing Co-production in Public services delivery: The contribution of service blueprinting*. *Public Management Review* 16:3, 402-423.

Rothstein, Bo (1994) *Vad bör staten göra? - Om välfärdsstatens moraliska och politiska logik*. SNS Förlag. Stockholm.

Sachs, Judyth (2001) *Teacher professional identity: competing discourses, competing outcomes*. Journal of education policy 16:2, 149-161.

Sannerstedt, Anders (2005) ”Implementering – hur politiska beslut genomförs i praktiken” i Rothstein, Bo (red.) *Politik som organisation*, Stockholm: SNS Förlag.

Van Dooren, Wouter, Bouckaert, Geert & Halligan, John (2015) *Performance management in the public sector*. Routledge. London.

Offentligt tryck

OECD (2014) *Pisa in focus 36*. 2014-02 (February)

Prop. 2009/10:219 *Betyg från årskurs 6 i grundskolan*

Prop. 2010/11:20 *Legitimation för lärare och förskollärare*

Prop. 2012/13:64 *Utökad undervisningstid i matematik*

Prop. 2012/13:136 *Karriärvägar för lärare i skolväsendet m.m.*

Prop. 2012/13:195 *Minskade krav på dokumentation i skolan*

Hallerdt, Kerstin (1995) *Studieresultat och social bakgrund – en översikt över fem års forskning*. Skolverkets monografiserie. Stockholm.

Skolverket (2011) Skolverkets allmänna råd SKOLFS 2011:149 *Planering och genomförande av undervisningen – för grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan*

Skolverket (2013) *Lärarnas yrkesvardag. En nationell kartläggning av grundskollärares tidsanvändning*. Skolverkets rapport 2013:385.

Skolverket (2014) *TALIS 2013. En studie av undervisnings- och lärmiljöer i årskurs 7–9*. Skolverkets rapport 2014:408.

Skolverket (2014b) Skolverkets allmänna råd SKOLFS 2014:40 *Arbete med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram*

Skolverket (2015) *Grundskollärares tidsanvändning. En fördjupad analys av Lärarnas yrkesvardag*. Skolverkets rapport 2015:417. Statistikbilaga: http://www.skolverket.se/om-skolverket/publikationer/visa-enskild-publikation?_xurl=http%3A%2F%2Fwww5.skolverket.se%2Fwtpub%2Fws%2Fskolbok%2Fwpubext%2Fbilaga%2Fblob%2Fpdf453.pdf%3Fk%3D453

SOU (2014) *Staten får inte abdikera - om kommunaliseringen av den svenska skolan*. SOU 2014:5

Respondenter

Kommun N: 6 enskilda intervjuer, 3 lärare och 3 elever. 2014-03-19. IP1-IP6

Kommun Ö: 3 enskilda intervjuer, lärare. 2014-03-24. IP7-IP9

Kommun V: 2 intervjuer, 1 lärare enskilt och 2 elever tillsammans. 2014-03-26. IP10 och F1

Kommun S: 1 fokusgrupp, 5 lärare tillsammans. 2014-03-30. F2

Media & debattartiklar

Aftonbladet (2013-12-03) *Skolan är hetaste valfrågan*. Hämtad 2015-03-13 från <http://www.aftonbladet.se/nyheter/article17957525.ab>

Ivarsson Westerberg, Anders & Forsell, Anders (2015-01-06) *Bryt den onda trenden och ta kontroll över byråkratin*. Hämtad 2015-03-13 från <http://www.dn.se/debatt/bryt-den-onda-trenden-och-ta-kontroll-over-byrakratin/>

Jansson, Bo., Nitz, Lena & Wedin, Marie (2013) *Våra yrken har kidnappats av ekonomernas modeller*. DN-debatt 2013-06-24 Hämtad 2015-03-13 från <http://www.dn.se/debatt/vara-yrken-har-kidnappats-av-ekonomernas-modeller/>

Hult Backlund, Gunilla (2015) *För mycket dokumentation äventyrar patientsäkerheten*. DN-debatt 2015-01-20. Hämtad 2015-02-03 från <http://www.dn.se/debatt/for-mycket-dokumentation-aventyrar-patientsakerheten/>

Dagens samhälle (2013-12-20) Henriksson, Andreas *De hetaste debatterna 2013*. Hämtad 2015-03-13 från <http://www.dagensamhalle.se/debatt/de-hetaste-debatterna-2013-7219>

Dn (2014-02-10) *Skolan blir valets hetaste fråga*. Hämtad 2015-03-13 från <http://www.dn.se/valet-2014/skolan-blir-valets-hetaste-fraga/>

Skolverket 2013-12-03 pressmeddelande *Kraftig försämring i PISA*. Hämtad 2015-04-15 från <http://www.skolverket.se/om-skolverket/press/pressmeddelanden/2013/kraftig-forsamring-i-pisa-1.211208>

Skolverket 2014-04-01 pressmeddelande *Svaga resultat i ny PISA-rapport*. Hämtad 2015-04-15 från <http://www.skolverket.se/om-skolverket/press/pressmeddelanden/2014/svaga-resultat-i-ny-pisa-rapport-1.217275>

Svt (2014-09-14) *Väljarnas viktigaste frågor*. Hämtad 2015-03-13 från <http://pejl.svt.se/val2014/valu-riksdag/viktigaste-fragor/>

Annat källmaterial

Shekarabi, Ardalan (2014) *Anförande 2014-11-12*. Regeringens förvaltningspolitiska seminarium. <http://www.regeringen.se/sb/d/19154/a/249843>

Skolverket SALSA (Skolverkets arbetsverktyg för lokala sambandsanalyser) (2015) Databas för jämförelser mellan modellberäknade och faktiska meritvärden. Data hämtad 2015-04-23. <http://siris.skolverket.se/siris/f?p=SIRIS:164:0::NO::>

Skolverket Siris (Skolverkets internetbaserade resultat- och kvalitetsinformationssystem) (2015) Databas för skolstatistik. Data hämtad 2015-04-23. <http://siris.skolverket.se/siris/f?p=SIRIS:7:0::NO::>

Åkerström, Malin (2010) *Den administrativa hållningen - En tidstypisk hållning bland samordnare i ungdomsvårdens projektvärld*. <http://lup.lub.lu.se/luur/download?func=downloadFile&recordOid=1545180&fileOid=1545216>

Bilaga 1

Intervjuguide elever

1. Några stödord när jag berättar om studien

Min bakgrund. Lite om studiens bakgrund: Samhället. Forskning finns också kring det här.

Intervjuerna ska ge kunskap om er verklighet. Det finns ganska mycket forskning på skolor och lärare, men kanske inte lika mycket på elevers perspektiv.

Konfidentialitet och inspelning: Era namn kommer inte att framgå i uppsatsen. Skolan kommer heller inte nämnas vid namn. Jag spelar in intervjuerna för att komma ihåg vad ni har sagt. Inspelningarna kommer inte att spridas, det är bara jag som kommer att lyssna på dem. Lärarna på universitetet har också möjlighet att få lyssna på intervjuerna om de vill.

2. Presentation

Först och främst är jag intresserad av dig! Berätta gärna om dig och vad du tycker om skolan. Jag kan gärna fråga upp en del här!

3. Tema: Egna resurser

Hade du tillräckliga kunskaper med dig från mellanstadiet när du började här?

Vilken information hade ni innan ni började på skolan?

Hur kom det sig att du började på just den här skolan? Har ni möjlighet att byta skola om ni vill?

Hur överensstämmer verkligheten med den information som finns om skolan?

Hade ni tillräckliga kunskaper med dig från mellanstadiet när du började på högstadiet?

Vad förväntar ni er att er skola ska göra för er?

4. Tema: Lärarna och skolan

Vad vet ni om åtgärdsprogram? Alltså det som händer om någon elev riskerar att inte klara E i ett ämne? Vad tycker ni om åtgärdsprogram?

Hur tycker ni att era utvecklingssamtal fungerar?

Kommer ni i kontakt med några system på er skola? Ska man anmäla sig, registrera sig, lämna in på nätet, informationsspridning?

Vilka dokument/papper använder du i din skolgång? Vad tycker du om de dokument och papper lärare använder när ni samtalar?

När du vet att du ska prata med en lärare om något som rör din skolgång, förbereder du dig på något sätt innan? Pratar du med andra elever innan kontakten? Vad pratar ni om då? Vad gör du efter kontakten?

Vad tycker ni om lärarnas motiveringar till era betyg?

Tycker ni att ni kan lita på lärarna? Behövs det mer eller mindre granskning av lärarna?

Vad tycker ni verkar vara det viktigaste för er skola?

5. Tema: Maktförhållanden

Hur stor del i din inläring är upp till dig och hur mycket är upp till läraren?

Måste ni gå via lärare för att driva igenom något, eller finns det andra personer på skolan som ni kan kontakta? Hur gör ni då?

Brukar era föräldrar ha någon kontakt med skolan? Om inte: varför tror ni det är så? Om: Vem på skolan kontaktar de då? Vad brukar de prata om?

Vad gör du om du är missnöjd med en lärare? Brukar missnöjet gå att lösa på något sätt?

Brukar läraren motivera varför de har gjort som de har gjort?

Bilaga 2

Intervjuguide lärare

1. Några stödord när jag berättar om studien

Vem är jag och vad handlar uppsatsen om? Syftet med intervjuerna är att generera kunskap från er verklighet. Berätta lite om bakgrunden, samhällsrelevansen och att det finns vetenskaplig relevans.

Konfidentialitet: Era intervjusvar kommer att hanteras konfidentiellt, dvs. era namn kommer inte att framgå i uppsatsen. Inspelningarna kommer inte att spridas, det är bara jag som kommer att lyssna på dem. Lärarna på universitetet har också möjlighet att få lyssna på intervjuerna om de vill.

2. Presentation

Först och främst är jag intresserad av dig! Berätta gärna om dig och din yrkesbakgrund

Kan du berätta om dina arbetsuppgifter som lärare?

3. Tema: Egna upplevelser av professionen

Kan du utöva ditt yrke som du vill? Vilka beslut fattar du i din lärarroll (och vilka bedömningar gör du)? Vilka hänsyn måste du ta när du ska fatta ett beslut eller göra en bedömning? Kan du fatta de beslut och göra de bedömningar du vill?

Vad har er fortbildning handlat om? Om du inte fått någon fortbildning - varför och vad tycker du behövs?

Vad tänker du kring vad tillit betyder i relationen mellan lärare och elev? Hur tar den sig uttryck?

Hur upplever du din egen energi och ork i elevkontakten?

Vad tycker du om elevernas/föräldrarnas möjligheter att kräva motiveringar till lärares beslut och bedömningar?

Vad tycker du om elevers möjligheter till ansvarsutkrävande?

Hur upplever du att elever gör när de inte gillar din bedömning eller beslut? Bland de som argumenterar mot, på vilka grunder argumenterar dem?

4. Tema: Allmänt om administrativa arbetsuppgifter

Har du gjort utredningar och/eller åtgärdsprogram för elever som riskerar att inte klara kunskapskraven? Har du gjort utredningar för elever som stör ordningen?

Berätta hur du ser på dessa utredningar. Vad har de lett till? Vad tycker du om utredningarna?

Hur upplever du ditt arbete med att motivera de betyg som du sätter?

Finns det andra administrativa arbetsuppgifter som ni gör här, utöver de som är reglerade i lag eller författning?

Upplever du att de administrativa arbetsuppgifterna påverkar dig? Hur?

Vad tycker du om fördelningen mellan administration och andra arbetsuppgifter?

Vilka dokument använder du i själva undervisningen?

Vad tycker du om de dokument som du och eleven samtalar kring, som används i undervisningen? Ge gärna exempel.

5. Tema: Skolan

Hur upplever du att lärarnas administrativa arbetsuppgifter påverkar skolan i stort?

Hur fungerar det med åtgärdsplaner på skolan?

Vad uppfattar du som de viktigaste målen för er skola som organisation?

Hur fungerar skolans kvalitetsarbete?

Vad handlar de största frågorna på er skola om?

Vad är det viktigaste på skolans möten?

Hur fungerar samråd mellan skolan och elevernas föräldrar?

Vilken sorts argument tycker du verkar fungera bäst för att påverka på er skola? Är de baserade på regler, bedömningar, ekonomi, känslor eller vad?

Finns det tillfällen då elever har större möjligheter än lärarna att påverka skolan? Ge gärna exempel