



## **FÖRVALTNINGSHÖGSKOLAN**

# **STATUSHÖJANDE STYRMEDEL INOM SKOLAN.**

En studie om förstelärrarreformens förutsättningar att lyckas.

**Julia Falkenberg**

Program: Masterprogrammet i offentlig förvaltning, 120 hp  
Kurs (kurskod): Masteruppsats i offentlig förvaltning, 30 hp (FH2508)  
Nivå: Avancerad nivå  
Termin/år: HT 2018  
Handledare: Jörgen Johansson  
Examinator: Vicki Johansson

## Sammanfattning

Program:	Masterprogrammet i offentlig förvaltning, 120 hp
Kurs (kurskod):	Masteruppsats i offentlig förvaltning, 30 hp (FH2508)
Titel (svensk):	Statushöjande styrmedel inom skolan. En studie om förstelärarysreformens förutsättningar att lyckas.
Titel (engelsk):	Status enhancing policies in education. A study about the preconditions for <i>förstelärarysreformen</i> to be successful.
Nivå:	Avancerad nivå
Termin/år:	HT/2018
Handledare:	Jörgen Johansson
Examinator:	Vicki Johansson
Nyckelord:	Implementeringsteori, närbyråkrater, förstelärarysreformen.

---

**Syfte:** Studien syftar till att öka förståelsen för vilka förutsättningar professionsutvecklande styrmedel inom skolan, i detta fall förstelärarysreformen, kräver för att vara framgångsrika och uppfylla de politiskt uppsatta målen. Den syftar även till att öka förståelsen för hur olika förutsättningar hänger ihop med varandra och med att implementera en professionsutvecklande policy inom skolan.

**Teori:** Bo Rothsteins implementeringsteori om förutsättningar på beslutsnivå, implementeringsnivå och legitimitet samt Lennart Lundquists teori om närbyråkraternas *vilja, kunna* och *förstå*.

**Metod:** Dokumentstudie av politiska dokument i beslutskedjan, som promemoria, proposition, remissvar, motioner och lagtext samt intervjustudie av rektor, förstelärare och lärare på gymnasie- samt grundskola.

**Resultat:** En del starka och en del svagare förutsättningar för att förstelärarysreformen ska vara framgångsrik kan identifieras. Reformen har tillåtit ett mycket stort handlingsutrymme åt lokal nivå vilket inneburit möjlighet till situationsanpassning men även svårigheter.

# Innehållsförteckning

<b>Reformer i skolan</b>	<b>4</b>
- Organisering av skolan	5
- Implementering av skolreformer	6
- Styrmedel inom skolan	7
- Förstelärrerformen	8
- Tidigare forskning	10
- Vetenskapligt problem	11
- Studiens syfte och frågeställningar	11
- Studiens avgränsningar	12
<b>Implementeringsteori</b>	<b>13</b>
- Förutsättningar i policyutformningen	14
- Förutsättningar i implementeringen	16
- Förutsättningar för legitimitet	17
- Analysverktyg	19
- Kriterier för slutsatsdragning	21
<b>Metod</b>	<b>22</b>
- Val av fall	22
- Generaliseringsdiskussion	22
- Datainsamlingsteknik och urval	23
- Strukturering av resultatet	25
- Reliabilitet och validitet	26
- Etiska överväganden	26
<b>Resultatredovisning</b>	<b>27</b>
- Vilka förutsättningar har förstelärrerformen, som krävs för att vara framgångsrik på beslutsnivå?	27
- Vilka förutsättningar för att förstelärrerformen ska vara framgångsrik i implementeringen förekommer i de studerade fallen?	34
- Vilka förutsättningar för legitimitet för förstelärrerformen förekommer i de studerade fallen?	43
<b>Avslutande diskussion</b>	<b>44</b>
<b>Referenslista</b>	<b>46</b>
<b>Bilaga 1. Intervjuguide förstelärare</b>	<b>50</b>
<b>Bilaga 2. Intervjuguide lärare</b>	<b>51</b>
<b>Bilaga 3. Intervjuguide rektor</b>	<b>52</b>

# Reformer i skolan

I Sverige har staten under senare år satsat stora resurser på att utveckla lärarprofessionen. Lärarlegitimationer, lärarlönelyftet, lektorstjänster och försteläraryrket syftar till bland annat lönespridning, att möjliggöra karriärklättring och att göra läraryrket till ett attraktivt val. Ändå finns problem med att höja läraryrkets status. Ämneslärar- och grundlärarutbildningarna är bland de utbildningar som dras med störst andel avhopp, cirka en tredjedel av studenterna avbryter utbildningen i ett tidigt skede visar en rapport från Universitetskanslerämbetet. Söktrycket på dessa utbildningar är så lågt att det krävs väldigt låga resultat från gymnasiet eller högskoleprovet för att bli antagen. Den stora andelen avhopp tros vara en konsekvens av att många som antas på utbildningen har låga förkunskaper med sig från gymnasiet (Berlin Kolm & Svensson 2017:5). Flertalet åtgärder till trots är det alltså svårt att locka studenter med höga betyg och att skapa en konkurrens på utbildningen. Detta indikerar att läraryrkets status är lågt i Sverige. Trots att skolan är en mycket viktig del av ett samhälle har lärare här inte samma höga status som i många andra länder (Ellung, 2014, 17 augusti). Om åtgärderna fungerade statushöjande borde söktrycket till yrket se annorlunda ut, vilket väcker frågan huruvida de styrmedel staten riktar mot skolan har de förutsättningar som krävs för att nå uppsatta mål, så som en hög attraktion för yrket. Detta vill jag undersöka med hjälp av implementeringsteori.

## **Organisering av skolan**

På beslutsfattarnivå inom skolområdet finns en rad olika aktörer. Inom regeringen finns ministrar med ansvar för utbildningsfrågor i Utbildningsdepartementet, i Riksdagen sitter ledamöter i Utbildningsutskottet och på kommunal nivå måste utbildningsfrågor skötas, men hur detta organiseras i nämnder kan variera (Jarl & Rönnberg, 2010:34f). Av det offentliga skolväsendet omfattas bland annat förskola, grundskola, gymnasium, svenska för invandrare och kommunal vuxenutbildning, och kan anordnas både av det offentliga och enskilda såsom stiftelser och bolag (Jarl, Kjellgren & Quennerstedt, 2018:28ff). Det finns alltså många aktörer inblandade både på besluts- och utförarnivå.

I skiftet mellan 1980- och 1990-talet gick skolan från central regelstyrning till målstyrning och decentralisering. Detta har inneburit att mycket ansvar förflyttats till skolornas huvudmän och professionen har stor makt över skolan i och med sitt handlingsutrymme (Jarl & Rönnberg, 2010:29). Huvudmannaskap definieras som det administrativa och operativa ansvaret för en verksamhet. Både ledning och ansvar hänger alltså ihop i huvudmannaskapet. Decentraliseringen innebär dock inte att det står kommunerna helt fritt att bestämma över skolan. Mycket är fortfarande styrt från statligt håll genom exempelvis styrdokument och lagtext, men med målformuleringar snarare än detaljregleringar. Frågan om huruvida skolan ska ligga på statlig eller kommunal nivå är återigen uppe för debatt. Förvisso finns många fördelar med decentraliseringen; handlingsutrymmet för lärare anses vara större och att i den centralstyrda skolan var man godtrogen om att instruktioner följdes (ibid:45ff). Vidare anses decentraliseringen av skolan ha stärkt den professionella aspekten av lärarkåren då de fått större handlingsutrymme. Under senaste decenniet har dock kritik mot skolan, exempelvis sjunkande studieresultat, lett fram till argument om en *recentralisering* av den (Persson, 2018:98ff). I samband med systemskiftet från statlig till kommunal skola förflyttades även arbetsgivaransvaret, det vill säga ansvaret för lärarnas villkor, från staten till kommunerna. Vad gäller statsbidraget till kommunerna fick inte skolområdet längre något öronmärkt statsbidrag utan "konkurrerar" med andra kommunala ansvarsområden om resurserna. Undantaget är specialdestinerade resurstillskott, såsom det till förstelärarysreformen (Jarl, Kjellgren & Quennerstedt, 2018:40ff). Etableringen av friskolor förändrade relationen mellan lärare och elever som nu blivit mer likt ett kundförhållande (Persson, 2018:98ff) och lärares beteende antas ha förändrats då skolor fått större konkurrens och betydelsen av att vara attraktiv som skola ökat (Jarl & Rönnberg, 2010:83).

### **Implementering av skolreformer**

Både rektorer och lärare har avgörande roller när det kommer till att implementera skolpolitik. Reformen eller åtgärder kan, som i förstelärarysreformens fall, innebära tolkningsutrymme för rektorer och handlingsutrymme för lärare. Detta innebär att vilken skola, till och med vilken klass, elever hamnar i kan ge olika utfall (Jarl & Rönnberg, 2010:12f). Ett begrepp som ofta förekommer inom implementeringsforskningen är

*närbyråkrater*. Deras roll i implementeringskedjan är den yttersta länken där politiska åtgärder möter mottagare. Närbyråkraten har makt över implementeringens utformande i och med att den har utrymme att tolka regelverk, i vissa fall kan göra olika bedömningar i olika fall samt att de har professionell kunskap på området som beslutsfattaren inte har (ibid:16f). Lärare är ett starkt exempel på detta som historiskt sett haft ett stort inflytande på skolpolitiken (ibid:126ff). Inom ett område som skolan pekar implementeringsforskning på spänningar mellan det offentliga och professionella. Skolan är ett politiskt styrt område men genomförs av en stark profession och att staten försöker styra i professionens yrkesutövande leder oundvikligen till risk för konflikter (Jarl & Rönnberg, 2010:16f). Å ena sidan behöver professionen staten för att förbättra sin position på arbetsmarknaden, å andra sidan behöver de stå upp för sin yrkeskår och driva sina intressen. Staten kan påverka mycket för professionen, exempelvis vilka behörighetskrav anställda måste ha, men är beroende av professionen för utförandet av skolan och för att få legitimitet för sin politik. Lärarutbildningen är exempelvis en politiskt laddad fråga eftersom politikerna har intresse av att påverka formandet av blivande lärare samtidigt som yrkeskåren har intresse av att påverka sina egna villkor (ibid:126ff). Nedan vill jag ge en bild av hur det kommer sig att staten använder just styrmedel som försteläraryrket.

### **Styrmedel inom skolan**

Karriärsteg inom läraryrket är inget nytt. Enligt 1962 års skolstadga fanns titeln huvudlärare i grundskolans högre årskurser och enligt 1971 års skolförordning så kallade specialfunktioner som lärare efter beslut av Skolöverstyrelsen var skyldig att genomföra (Promemoria U2012/4904/S, 2012:14). Då skolan är en mycket stor samhällsinstitution, med stor inverkan på framtidens generationer, och som det investeras mycket pengar i, är det naturligt att många olika intressenter försöker påverka styrningen av den (Kirsten & Wermke, 2016:393). De två största fackförbunden för lärare i Sverige är Lärarnas Riksförbund samt Lärarförbundet som arbetar med professionsfrågor för yrket (Jarl, Kjellgren & Quennerstedt, 2018:40ff). Det handlar om bland annat löneutveckling och yrkets status. Statens styrmedel för skolan kan delas in i juridiska, ideologiska och ekonomiska. Statlig nivå är den enda som kan skapa rättsligt bindande regler för skolan och skollagen samt skolförordningen är de mest centrala

styrdokumenten. Därutöver finns juridiska dokument såsom förordningar, läroplaner och föreskrifter utfärdade av Skolverket. Ideologisk styrning avser målformuleringar, utbildning och information av olika slag som exempelvis värdegrunder. Den ideologiska styrningen kan idag ta sig uttryck som uttalanden från Skolverket eller i mediedebatten. Genom att tillföra eller dra tillbaka resurser kan staten styra innehållet i skolan (ibid:28ff). Dessa tre styrningstyper är tätt sammanlänkade. Lärarutbildningen och professionsutvecklingen är också att betrakta som statens styrmedel (ibid:40ff). Nuvarande mål- och resultatstyrning av skolan innebär att olika kommuner har olika förutsättningar för närbyråkraterna och rektorn på den enskilda skolan kan se sig mer som en del av förvaltningen eller som en del av lärarkåren (ibid:51f).

Systemskiftet från centralisering till decentralisering av skolan har inneburit ett ökat användande av de styrmedel som kallas CPD (Continuing Professional Development). CPD syftar till att utveckla en profession och antas leda till framgångsrika skolsystem men har i praktiken inte visat sig ha stora effekter för elever. Därför är det viktigt att CPDs vilar på säkra fakta när de ska implementeras (Kirsten & Wermke 2016:392f). I policydokument har CPDs beskrivits som ett statligt styrmedel och har investerats mycket i av staten inom svensk skola (ibid:395), vilket gör det särskilt relevant att studera implementering av denna typ av styrmedel. Ett exempel är införandet av lärarlegitimationerna 2013 som kan ses som ett sätt att "stänga" yrket och se till att endast utbildade personer arbetar inom yrket. Trots detta statushöjande försök har det inte helt lyckats (Persson, 2018:98ff). Inom en och samma arbetsplats kan alltså både förstelärrerformen, lektorstjänster, lärarlönelyftet med mera operera. Detta gör att skolområdet kallas för *crowded policy space*. Hur förstelärrerformen implementeras påverkas av andra program (Houlihan, 2000:181).

### **Förstelärrerformen**

Förstelärrerformen lanserades av alliansregeringen 2013 och innebär i korthet att skolans huvudman får utnämna den som anses vara särskilt yrkesskicklig lärare till förstelärare i ett visst ämne med en statligt finansierad lönehöjning om minst 5000 kronor i månaden. Vad som blir arbetsuppgifter och ansvar i praktiken kan sedan utformas olika beroende på skola

och huvudman, och löneskillnader förstelärare emellan kan vara stora. En majoritet har ett tidsbegränsat uppdrag på grund av ovissheten kring statsbidragets framtid, då detta bara går att söka för ett år i taget. Reformen har kommit att tillämpas i stor utsträckning, med undantag för de mindre, enskilda huvudmännen (Statskontoret, 2016:12).

Det finns en enighet kring att lärare är avgörande för elevers skolresultat. Det förutsätts att lärare vill göra karriär och att karriärsteg samt lönespridning höjer yrkets status. Karriärstegen har således implementerats för att öka attraktionen för läraryrket och höja studieresultat (Statskontoret, 2016:37). Det råder dock delade uppfattningar om huruvida sådana här typer av policys som syftar till att bygga in en karriärstege i lärarkåren verkligen är lösningen på problemet. Som nämnt är många intressenter engagerade i hur skolan styrs och jag tänker visa med några exempel på hur debatten kring förstelärarreformen låtit. Bland positiva röster hörs bland annat Lärarförbundet. På deras hemsida beskrivs förstelärarreformen i positiva ordalag, men råd ges om att förstelärare bör förvänta sig fortsatt löneförhöjning, utöver det påslag som skett i samband med utnämningen. De skriver vidare att karriärtjänster innebär statushöjning och bättre utsikter angående lönehöjning för läraryrket generellt (Lärarförbundet, 2015). I en studie visar sig förstelärare ha tagit över uppgifter av biträdande rektor vilket leder till att uppgifter flyttas från rektorer (som inte nödvändigtvis är lärarutbildade) till professionen vilket uttrycks positivt och reformen tros vinna acceptans med tiden (Larsson, 2018). Det finns även en kritisk debatt om reformen. Utbildningsdebattören Isak Skogstad skriver i Göteborgs-Posten (2018, 9 september) att bristen på lärare, framförallt behöriga sådana, växer i Sverige och att lärarkåren i själva verket värderar en lugn arbetsmiljö över pengar och karriärklättring. Eftersom alla skolor är olika kan inte reformen väntas bli en bra lösning för alla och befordring kanske inte alls är det lärare drömmer om (Löwstedt, 2016, 6 juni). Karriärstegen bedöms även förstöra samarbetsklimatet inom yrket (Sandebring, 2016, 3 november). Många skickliga lärare riskerar lämnas utanför och inte få ta del av den löneförhöjning de är värda, exempelvis på grund av att kvoten redan blivit fylld på deras arbetsplats (Legnemark, 2016, 25 februari).

Statskontorets enkätundersökning visar att en majoritet av lärare är ganska eller mycket negativt inställda till reformen, tycker att endast de med karriärtjänst gynnas och är skeptiska till att reformen skulle påverka kvaliteten på undervisningen. Skepsisen består av en upplevd



risk för alltför stor lönespridning inom kåren, att kvalifikationskraven för förstelärare är otydliga, bristande förtroende för att rekryteringsprocessen vilar på sakliga grunder och att tyngdpunkten i rekrytering ligger på lärarnas visioner snarare än verkligheten i klassrummet, bristande insyn i tillsättningsprocessen, ett ifrågasättande av huvudmannens förmåga att avgöra vem som ska bli förstelärare, upplevelser av att de som "pratar mest" blir förstelärare samt att ett otydligt uppdrag skapar osäkerhet kring vad övriga lärare kan förvänta sig av förstelärare. Statskontorets uppföljning identifierar brister i implementeringen, otydlighet och tolkningsutrymme som faktorer till lärarnas skeptiska attityd. I enkätsvaren önskas en tydligare definition av förstelärarens roll för att hindra misstro mot att försteläraren gör för mycket eller lite. Sedan finns delade uppfattningar huruvida lönespridning inom yrket egentligen behövs. Många menar att samtliga lärarlöner måste höjas innan sådana här karriärsteg kan införas (Statskontoret, 2016:39). Den slutsats som Statskontoret drar av allt detta är att huvudmännen inte lyckats skapa legitimitet för reformen bland lärare. Många lärare är överens med reformens syfte men inte reformen i sig då den endast gynnar ett fåtal. Störst legitimitet och positiv inställning till reformen känner dock huvudmännen och de som redan innehar en karriärtjänst (Statskontoret, 2016:42). Mot bakgrund av den kritik som framförts mot reformen samt problemen med lärarutbildningarnas låga attraktionskraft finns motiv till att vidare undersöka statens professionsutvecklande styrmedel.

### **Tidigare forskning**

Det finns tidigare forskning på ämnet implementering av förstelärarreformen, men med andra frågeställningar som leder studien, olika teoretiska utgångspunkter och med fallstudier i andra kommuner. Jag avgränsar den tidigare forskningen till det som rör denna studies frågeställningar; reformens utformning, implementering och legitimitet. I en studie i Lunds kommun intervjuades tre förstelärare ett år efter sättsättandet. Slutsatserna som drogs var att reformen har en tvetydighet, att det är svårt att veta om reformen är en premie eller morot. Författarna menar att hade reformen formulerats tydligare hade kryphål kunnat täppas igen (Sajjadi & Sandell, 2014:25ff). New Public Management används för att styra skolan i västvärlden. I det Skandinaviska fallet innebär detta att huvudmän måste balansera marknadsorientering med demokratisk utbildning (Alvunger, 2015:59ff). Reformen har även

ursprung i lärarnas fackförbunds kamp om statushöjning, en politisk vilja om effektivitet och konkurrens vad gäller exempelvis PISA-mätningar (Bergh & Englund, 2016:374). Förstelärarna i Lund har begränsad anställning. Detta tolkar författarna som ett problem för att få lärarna att tänka på reformen ur ett långsiktigt perspektiv. De tror även begränsade anställningar hindrar syftet med att öka yrkets attraktivitet (Sajjadi & Sandell 2014:25ff). De som söker tjänsten drivs alla av skolutveckling och att hjälpa kollegor. Svårigheter är att få övriga lärare ombord på samma tåg, att hantera avundsjuka, misstrohet och att hitta sin "plats" i organisationen (Alvunger, 2015:59ff). Även i en annan studie är förstelärartjänsterna tidsbegränsade och tjänsten ska vara kopplad till ett visst ämne som behövde bättre måluppfyllelse. Kritik riktades mot den begränsade anställningsformen samt att det borde satsas på att höja hela lärarkollektivets lön (Lundström & Viklund, 2015:32). Bara för att förstelärare har en upphöjd statusposition formellt leder det inte per automatik att den har legitimitet bland kollegorna (Hjalmarsson & Hultman, 2016:90). Man kan alltså tjäna på att titta på reformens legitimitetsaspekt mer noggrant.

### **Vetenskapligt problem**

Professionsutvecklande policyprogram är ett styrmedel den svenska staten investerat mycket i. Det föreligger alltså en paradox i att läraryrket fortfarande inte fått den önskade statushöjningen eller konkurrens på utbildningen. Skolan är onekligen en mycket viktig samhällsinstitution som har stor påverkan på medborgares liv, och att undersöka denna paradox är viktigt för att läraryrket ska utvecklas professionellt, höja sin status och locka till sig duktiga studenter. Statskontorets utvärdering indikerar brister i förstelärarreformen och diverse debattinlägg har identifierat fel med den. Därför är det relevant att kolla på just det programmet. Det vill jag göra med hjälp av implementeringsteori, som ska visa vilka förutsättningar förstelärarreformen faktiskt har för att bli framgångsrik. Tidigare forskning har studerat implementering av förstelärarreformen men inte granskat beståndsdelarnas (utformning, implementering och legitimitet) förutsättningar tillsammans i en helhet så som jag ämnar göra. Som tidigare forskning kommit fram till är det svårt att svara ja eller nej på huruvida reformen som helhet är lyckad (Sajjadi & Sandell, 2014:25ff) vilket troligtvis delvis kan förklaras av att variationer skolor och kommuner emellan kan vara stora. Enligt

implementeringsteori finns dock ett antal faktorer som är särskilt viktiga för att en policy ska kunna nå sina intentioner. Om brister finns kan min studie visa på ifall dessa finns främst på besluts- eller implementeringsnivå, likväl som att den kan visa vad i reformen som verkar fungerar framgångsrikt. Denna undersökning kan bidra till att förstå varför vissa mål inte nås. Min studie kommer även öka förståelsen för hur staten kan använda professionsutvecklande styrmedel på skolområdet på ett mer framgångsrikt sätt. Förstelärrarreformen är den policy jag studerar men den information jag får av lärare kan troligtvis användas i studier av andra skolreformer också, för att få lärares infallsvinklar på statliga styrmedel.

### **Studiens syfte och frågeställningar**

Studien syftar till att öka förståelsen för vilka förutsättningar professionsutvecklande styrmedel inom skolan, i detta fall förstelärrarreformen, kräver för att vara framgångsrika och uppfylla de politiskt uppsatta målen. Den syftar även till att öka förståelsen för hur olika förutsättningar hänger ihop med varandra och med att implementera en professionsutvecklande policy inom skolan. Frågeställningarna som riktas mot empirin är följande;

1. Vilka förutsättningar har förstelärrarreformen, som krävs för att vara framgångsrik på beslutsnivå?
2. Vilka förutsättningar för att förstelärrarreformen ska vara framgångsrik i implementeringen förekommer i de studerade fallen?
3. Vilka förutsättningar för legitimitet för förstelärrarreformen förekommer i de studerade fallen?

Den implementeringsteori jag kommer använda för att besvara dessa frågeställningar består av tydliga kriterier ett offentligt program behöver uppfylla för att vara framgångsrik och därför är det tydligt vilka svar som kommer leda till vilka slutsatser. Visar sig många kriterier exempelvis vara bristfälliga borde det leda till slutsatsen att reformen inte har goda förutsättningar för att lyckas. Eftersom verkligheten inte är lika förenklad som teorin

förväntar jag mig inte att kunna svara ett rakt ja eller nej på vilka förutsättningar som finns. Däremot förväntar jag mig att kunna besvara vilka förutsättningar som är starka och vilka som är svagare.

### **Studiens avgränsningar**

Viktigt för en studie är att göra de nödvändiga valen vad gäller att snäva in forskningsområdet (Ekengren & Hinnfors, 2012:46). Mina frågeställningar har redan visat på studiens avgränsningar, men här vill jag förtydliga dem ytterligare. Vad gäller undersökningen av reformens utformning på beslutsnivå har jag avgränsat mig till att följa den sedvanliga lagstiftningskedjan genom att studera promemoria, remissvar, proposition, motioner och lagtext. Grund- och gymnasieskolan är stora institutioner med många berörda lärare och elever. Det är inom dessa skolformer empiri kommer att utvinnas. En av de studerade skolorna är fristående, den andra kommunal och personer med befattningarna lärare, förstelärare och rektor kommer att intervjuas. Denna ambition på spridning snarare än koncentration i materialet, exempelvis att enbart intervjua förstelärare, kommer sig dels av att få olika infallsvinklar och olika benägenhet att ge viss information, dels av att mina frågor, som täcker en stor del av policykedjan, kan förväntas bäst besvaras av personer på olika nivåer inom skolorganisationen. Skolorna ligger i två olika kommuner i Västsverige med väsentliga skillnader på invånarantalet. Något vidare resonemang om studiens geografiska avgränsning anser jag inte nödvändig då min utgångspunkt är att varje kommun har stor möjlighet till eget utformande av reformen utan påverkan från närliggande kommuner. Då reformen endast varit igång cirka fem år i dagsläget finns ingen mening med att avgränsa studien tidsmässigt, utan allt från sjösättandet till idag antas vara relevant för studien.

## **Implementeringsteori**

För att uppfylla studiens syfte om att undersöka vilka förutsättningar som krävs för att reformen ska vara framgångsrik använder jag mig av implementeringsteori om de kriterier offentliga program behöver uppnå för att vara framgångsrika. Pressmann och Wildavskys studie beskrivs som det stora startskottet för implementeringsforskning. I den innebär det så

kallade implementeringsproblemet att trots välvilliga tjänstemän och goda resurser kommer det under genomförandets gång uppstå skillnader mellan politiskt beslut och verklighet (Hertting 2014:185). Ett programs beslutsfattande och genomförande går hand i hand (Rothstein 2010b:93). Implementeringsforskning ligger i brytpunkten mellan de politiska intentionerna och de operativa förutsättningarna för att förverkliga dem (Rothstein 2010a:54). Forskningsfältet ses som en motreaktion på att välfärdsreformer under 1960-talet inte alltid lyckades i västvärlden vilket skyldes på administrativ oförmåga. Förklaringsfaktorer brukade då tillskrivas den byråkratiska organiseringen (ibid:60).

I svensk förvaltning är policykedjorna långa, innehåller många aktörer och kan påverka det slutgiltiga resultatet till att bli annorlunda än vad som först avsågs (Hertting, 2014:196). I offentliga program finns en programteori som visar vilka orsaker som uppfattas ge upphov till vissa problem, och vilka styrmedel som bör användas. Riskerna med otydliga politiska beslut är att tolkningsutrymme ges åt icke valda ämbetsmän. När oklara och mångtydiga formuleringar förekommer kan det vara en effekt av det politiska klimatet, som ofta präglas av kompromisser (ibid:192f). En utgångspunkt är att närbyråkraternas handlingsutrymme drivs av egenintresse och att de inte involverar sig mer än nödvändigt. Det kan också antas vara närbyråkratens professionella normer och kompetens som fyller handlingsutrymmet (ibid:201). Opartiskhet är ett grundfundament i legitimitet för förvaltningen, men inom vissa områden, som utbildning och sjukvård, måste närbyråkraterna ha ett handlingsutrymme att själv bestämma medel från fall till fall (Olofsdotter Stensöta, 2014:148). I följande avsnitt kommer jag redogöra för den implementeringsteori av Rothstein och Lundquist som ligger till grund för studiens analysverktyg och för att tolka resultatet.

### **Förutsättningar i policyutformningen**

Förutsättningar som behöver studeras när det kommer till hur en policy är utformad på politisk nivå är flera. Policyteorin som programmet bygger på måste vara robust. Även om implementeringen överläts åt en välkvalificerad organisation kommer ändå inte implementeringen lyckas ifall policyteorin är felkonstruerad. Då kan skadliga bieffekter eller oförmåga att nå uppsatta mål uppstå (Rothstein 2010b:95). Medial bevakning av ett område kan tvinga fram åtgärder från politikernas sida, för att visa handlingskraftighet. Denna

situation kan leda till att åtgärder sätts in där kunskap eller beprövade åtgärder saknas och alltså lägger ett svårlöst problem på närbyråkraterna (ibid:96). Problemet som närbyråkraterna fått att hantera måste vara något så när möjligt att lösa och kunskapsläget på området tillräckligt klart för att utgöra ett gott underlag för de som utformar programmet. I verkligheten finns däremot sällan så pass precisa mål och tillräcklig kunskap kring samband mellan åtgärd och problemlösning som man skulle önska. Det som är viktigt är istället att det i implementeringsstadiet finns flexibilitet för att hantera osäkerheten. Desto större osäkerhet som måste hanteras desto svårare blir implementeringen (ibid:98ff).

Svårigheterna med att fastslå ett politiskt programs intentioner är att intentionen är resultatet av flera olika delar i policykedjan, vilket gör att det egentligen bara går att komma fram till en ungefärlig uppfattning om den ursprungliga intentionen (Rothstein, 2010a:90). Om reformen genomgått kompromisser kan det finnas intentioner i policyutformningen, som att bibehålla koalitioner med andra partier, som inte rör själva sakområdet. En annan mer osynlig intention är att i vissa fall kan det vara viktigare för politiker att visa att de är handlingskraftiga än att ett verkligt resultat åstadkoms, så kallad symbolpolitik (ibid:91). Politiska kompromisser kan även påverka formuleringarna till att bli mer vaga (Rothstein 2010b:107). Allmänt formulerade mål kan vara väldigt generösa och abstrakta på grund av att det inte finns krav på att de ska uppfyllas. Det som staten är skyldig att genomföra antas leda till tydligare målformuleringar, annars kan det istället leda till väldigt ambitiösa målsättningar som blir svåra att utvärdera. Vaga ramar krävs dock för att i implementeringsledet kunna anpassa programmet från fall till fall men det finns en risk för godtycke och rättsosäkerhet. Breda träffbilder kan vara bra för att det är bättre att ha "vagt rätt än precis fel" (ibid:109ff).

En bred träffbild gör det enklare att både implementera och skapa legitimitet för policyn. Likformighet mellan kommuner är viktigt för rättvisan, men ibland överläts makt till lokal nivå för att programmet ska anpassas till olika förhållanden. Det kan också göras för att blockera eller leda programmet på andra banor. Vidare behöver det finnas tydliga konsekvenser för att bryta mot lagen samt en plan för hur tillsyn av genomförande organ ska gå till. Präglas programmet av stor osäkerhet, unika fall och unika lösningar eller är rutinerna standardiserade för alla fall? Beroende på svaret är olika organisationstyper bäst lämpade att genomföra programmet. Olämpligt val av organisation leder ofta till misslyckande i implementeringsledet (Rothstein, 2010b:107ff). En reforms resultat kan bedömas mot

generella kriterier, men det är viktigt att även mäta dem mot hur väl de möter de ursprungliga intentionerna för att bedöma huruvida den är lyckad (Rothstein, 2010a:109). Hur man bedömer huruvida en implementering är lyckad är svårt eftersom det inte är troligt att ett program till hundra procent möter eller inte möter intentionerna (ibid:111). I sin avhandling från 1986 visar Rothstein hur en utbildningsreform i Sverige misslyckades i implementeringsledet medan en reform inom arbetsmarknad lyckades, och hur förvaltningens organisation bidrog till detta. Han lyfter fram många exempel på hur skolreformer varit misslyckade jämfört med arbetsmarknadsreformer, bland annat att läroplanerna är otydligt formulerade och att man i och med endast direkt styrning förutsatt att personalen *kan, vill och förstår* (Rothstein, 2010a:185).

### **Förutsättningar i implementeringen**

Hur goda förutsättningar som än finns på politisk beslutsnivå är det viktigt att även implementeringsledet har goda förutsättningar för att programmet ska bli framgångsrikt. Beroende på programmets egenskaper så passar olika typer av organisationer att genomföra det. Ett program som innebär uniforma, standardiserade uppgifter lämpar sig särskilt bra till att läggas på en byråkratisk organisationsform medan varierade uppgifter som kan kräva situationsanpassade lösningar samt inom områden som politiker har begränsad kunskap inom lämpar sig för en professionell organisationsform (Rothstein, 2010b:115). Inom många professioner, däribland läraryrket, förändras området ständigt. Fel val av genomförande organisation leder ofta till misslyckande av implementeringen. Graden av osäkerhet, friktion och slump är alltså det Rothstein menar är beroende för hur genomförandet av ett program bör organiseras. Ett område som förändras mycket bör hanteras där det finns organisatorisk autonomi (ibid:116f). Genomförande personal ska ha de resurser, motivation och kunskap som krävs för att genomföra programmet. Sedan måste den ansvariga organisationen utvärderas (ibid:113). De ansvarsförhållanden som enligt policyutformningen ska råda kan se annorlunda ut i verkligheten. Decentralisering kan innebära att lokal nivå får inflytande utan att krävas på ansvar eller tvärtom. En lättöverskådlig genomförandeprocess och tydlig ansvarsfördelning är därför önskvärt. I övrigt krävs förutsättningar som regler och principer,

och huruvida det finns ett stabilt kontrollsystem eller om någon är utelämnad åt någon annans godtycke (ibid:121f).

Begreppet närbyråkrater myntades av Lipsky och syftar på de som befinner sig ytterst i implementeringskedjan och som faktiskt har stort inflytande över hela policyns utfall (Lipsky refererad i Rothstein, 2010b:61). Hur fyller då närbyråkraterna detta handlingsutrymme? Organiseringens socialiseringsförmåga tros ha en större betydelse än individuella, personliga bakgrundsfaktorer (Pfeffer refererad i Rothstein 2010b:62). Det går rimligtvis inte att med enbart teori förutse hur närbyråkrater agerar när policyn erbjuder handlingsutrymme, utan måste undersökas från fall till fall. Lennart Lundquist har visat på vilka förutsättningar som behöver finnas på närbyråkratsnivå för att en framgångsrik implementering ska vara möjlig. Han menar, liksom Lipsky, att styrningens lyckande eller misslyckande avgörs på aktörsnivå. Närbyråkraterna måste *vilja*, *kunna* och *förstå*. Detta handlar om den individuella viljan att genomföra samt ha intresse för målsättningarna, att nödvändiga resurser i form av exempelvis kunskap, inflytande och handlingsutrymme finns, och att närbyråkraten faktiskt förstår de politiska intentionerna, lagtexten och de krav som ställs (Lundquist, 1992:75f). Finns det brister i dessa egenskaper så finns åtgärder för den styrande att vidta. Om inte utföraren *förstår* kan detta hjälpas genom exempelvis utbildning. Om inte utföraren *kan* går detta att avhjälpas genom att tillföra resurser. Auktoriteten den styrande har över utföraren hjälper till att införa vilja och att hindra ifrågasättande av beslut, men svårast situation för implementeringen uppstår när tjänstemän inte *vill* genomföra beslutet. Då gäller det för den styrande att försöka utöva någon form av inflytande över aktören (ibid:76). I teorin finns en rad inflytelsetekniker överordnade kan använda sig av. Allt ifrån våld och manipulering till belöningar, kompromisser och medbestämmande. Lundquist framhåller att legitimitet är en förutsättning för att makthavare ska kunna utöva inflytande. Till skillnad från marknaden där köpare fritt kan välja att köpa eller inte köpa, handlar det i fallet med staten om en fråga om lydnad eller olydnad, i och med att staten har medel att tvinga fram lydnad. Detta gör att legitimitet är en särskilt viktig fråga när det kommer till offentliga styrmedel. Har makthavarna legitimitet innebär det att de uppfattas som en auktoritet att lyda och ger bättre förutsättningar för implementeringen av ett program (ibid:202f).



## **Förutsättningar för legitimitet**

Legitimitet är ett försummat ämne inom implementeringsforskning. Förtroende för staten är avgörande för vad den kan åstadkomma och är en viktig del till redan nämnda kategorier av förutsättningar (Rothstein, 2010b:128). Legitimitet i genomförandedelen kan definieras som a) statens intervention tolereras b) besluten i den mån de är menade att påverka grupper eller individers beteende accepteras, samt c) samarbete med staten kring uppsatta mål eller gränser (ibid:132). Studier har visat ett samband mellan legitimitet och stödet för ambitiös välfärdspolitik. I en demokrati vilar statens legitimitet på demokratiska motiv, men det betyder inte att alla åtgärder åtnjuter samma grad av legitimitet. Utvecklingen i Sverige från detaljreglering till målstyrning innebär att många beslut avgörs på tjänstemannanivå och de demokratiska motiven kan således inte användas lika enkelt (Rothstein, 2014:17ff). En stats legitimitet är dock inte endast avhängigt på att beslut fattas av demokratiskt valda politiker. Det som produceras på utflödessidan är också viktigt. Ett skäl till detta är att det är med närbyråkraterna medborgarna kommer i kontakt med (ibid:97ff). Rothstein har utvecklat sex idealtyper av vad en policys legitimitet grundar sig på, som i praktiken självklart kan variera och vara en blandning av flera typer. Av de sex idealtyperna (professionell, legalbyråkratisk, korporativ, brukarorienterad, politikerorienterad och marknadslig) borde förstelärrerformen kategoriseras i den professionella idealtypen eftersom beslut delegeras till en professionell yrkeskår som genom viss utbildning anses besitta kompetens att fatta vissa beslut själva. Dessa beslut antas vidare ligga på en vetenskaplig grund. Yrkeskåren är beroende av att staten ger dem monopol på yrkesutövandet samt upprätthåller medborgarnas förtroende för dem (Rothstein, 2010b:136).

Ett stort handlingsutrymme för tjänstemän kan påverka legitimiteten negativt på så sätt att det kan uppfattas minska rättssäkerheten för medborgarna. Däremot skulle mål- och ramlagar kunna öka legitimiteten genom att denna typ av styrning uppmuntrar till flexibilitet och att anpassa efter förhållanden samt vara en mer effektiv förvaltning. Finns det dessutom möjlighet till valfrihet och en stor respekt för de professionellas kunskaper, som exempelvis inom sjukvården, kan ramlagar lättare accepteras. Legitimitetsskapande sker när medborgarna kan förutse statens handlingar, det vill säga konsekvenserna av ens beteende. Alltså kan andra faktorer bibehålla legitimitet trots att brister finns ur exempelvis demokratisynpunkt

(Rothstein, 2010b:134). Legitimitet behöver inte vara densamma inom alla politiska områden, men det förtroende medborgarna hyser för staten, exempelvis tilltron till att pengar hamnar där de ska, är avgörande för vad den kan göra. Om utlovade åtgärder inte motsvarar verkligheten kan legitimiteten väntas sjunka (ibid:128ff). I detta avsnitt har jag redogjort för implementeringsteori om vilka förutsättningar som krävs för att en implementering ska vara framgångsrik samt den teori som ska användas för att tolka den här studiens resultat. Rothsteins implementeringsteori används eftersom den täcker en stor del av implementeringskedjan, precis som mina frågeställningar också gör. Lundquists teori om *vilja, kunna* och *förstå* används för att få en djupare analys av närbyråkraterna i implementeringsledet.

### **Analysverktyg**

Ett analysverktyg visar för läsaren vad som söks i empirin. Funktionen är att underlätta identifiering, kategorisering och analys av väsentlig information i materialet (Ekengren & Hinnfors, 2012:73). För en breddad analys kommer som sagt både Rothsteins och Lundquists implementeringsteorier att användas och i det här avsnittet vill jag visa hur jag operationaliserar de här teorierna till ett mätbart verktyg för mitt material.

Rothstein har utvecklat ett eget analyschema för den teori jag redogjort för i föregående avsnitt. De sex kategorierna i tabellen representerar faktorer som kännetecknas som framgångsrika i offentliga program (Rothstein 2010b:92). Att använda detta analyschema snarare än andra “checklistor” för förutsättningar som förekommer inom implementeringsforskningen har fördelen att den *sorterar* faktorerna och därmed gör den mer förståelig.

	Substans	Process
Innehåll		
Organisation		
Legitimitet		

Att två av rubrikerna är innehåll, även kallat policyutformning, och organisation beror på att kunna identifiera om ett programs kapacitetsproblem ligger i utformandet eller i implementeringen. Anledningen till att legitimitet lagts till som rubrik för förutsättningar är att detta måste finnas hos de som ska ta del av åtgärden för att ett program ska lyckas, hur genomtänkt programmet än är. De tre delarna delas sedan upp i ett substantiellt och processuellt perspektiv. Ju fler av de sex rutorna i modellen som “blinkar grönt” desto bättre förutsättningar antas finnas för att programmet ska vara framgångsrikt. Något som inte syns i analysformatet men också har påverkan är yttre omständigheter som ekonomi (Rothstein 2010b:92ff). Denna modell är alltså användbar för att identifiera brister i ett program och var i implementeringskedjan de förekommer, men den är bara en första identifiering av dem. Nedan har jag sammanställt Rothsteins och Lundquists teoretiska begrepp, och hur jag ska kunna finna dem i mitt material.

<p><i>Policyutformningens substans</i></p>	<p>Handlar om åtgärdsprogrammets utformning. Ska hittas genom att studera vilka antaganden policyteorin vilar på och hur pass väl underbyggda de är. Ifall reformen verkar vara trendburen, att modeord får styra hur den utformas. Har politikerna agerat i ett oklart kunskapsläge? Finns en flexibilitet för att hantera osäkerhet i implementeringsledet?</p>
<p><i>Policyutformningens process</i></p>	<p>Förstå vilka politiska kompromisser som präglat processen genom att se vilka invändningar som framförts mot programmet och huruvida dessa tagits i beaktande. Politiskt spel som förekommit bortom dokumenten kan dock vara svårfunnet. Ifall formuleringarna är tydliga eller inte och därmed om träffbilden är tänkt att vara bred eller smal. Hur genomförandet av en professionell organisation påverkar förutsättningarna och om genomförandeprocessen är lättöverskådlig.</p>

<i>Organiseringens substans</i>	Huruvida förstelärarnas arbetsuppgifter är likformade eller varierade, om arbetsuppgifterna behöver anpassas efter yttre faktorer så som skolledning. Vilken kontrollfunktion för ansvarsutkrävande som finns både på politisk nivå och på de enskilda skolorna.
<i>Organiseringens process</i>	Vilken grad av decentralisering eller centralisering som förekommer, hur mycket närbyråkraterna själva kunnat utforma i implementeringsledet. Vilka regler och principer som finns angående ansökningsförfarande och arbetsuppgifter på skolorna. Är huvudmannens bedömningar baserade på standardiserade kriterier eller godtycklighet?
<i>Legitimitetens substans</i>	Vilket förtroende intervjuade känner för att staten vidtar åtgärder inom skolområdet.
<i>Legitimitetens process</i>	Vilka åtgärder som vidtas för att upprätthålla legitimitet hos lärarkåren, ifall staten visat förtroende för professionens egna beslutsförmåga och kompetens, att staten håller vad den lovar.
<i>Närbyråkraternas förstå</i>	Huruvida närbyråkraterna förstår vilka kriterier som ställs på dem, vilken lagtext som finns om reformen samt vad statens syfte är.
<i>Närbyråkraternas kunna</i>	Ifall närbyråkraterna uppfattar att tillräckliga resurser i form av pengar, information och tid finns för att de ska kunna genomföra försteläraryuppdraget så som de uppfattar att det är tänkt.
<i>Närbyråkraternas vilja</i>	Handlar om ifall närbyråkraterna håller med målsättningarna med programmet och därmed har en vilja att nå dem.

## **Kriterier för slutsatsdragning**

Analysverktyget är det som ska hjälpa mig besvara studiens frågeställningar. Fråga ett där jag vill undersöka förstelärrarens förutsättningar på politisk beslutsnivå är det förutsättningarna som återfinns inom de teoretiska begreppen policyutformningens substans och policyutformningens process som kommer leda till de slutsatserna. På fråga två där det handlar om förutsättningar i implementeringsledet är det organiseringens substans, organiseringens process, samt närbyråkraternas *vilja, kunna, förstå* som på samma sätt som frågeställning 1 kommer leda till slutsatsdragningen. På den sista frågan om förutsättningar för legitimitet kommer de teoretiska begreppen legitimitetens substans samt legitimitetens process användas för att dra slutsatser. På detta vis ska frågeställningarna besvaras och studiens syfte uppfyllas.

## **Metod**

### **Val av fall**

Förstelärrarens reform är ett teoretiskt fall av ett offentligt program som ska implementeras av en organisation med stark profession. Reformen har lämnat stort handlingsutrymme till närbyråkraterna vilket kan innebära stor betydelse för programmets implementering och vilket gör legitimitet mellan stat och profession särskilt viktigt (Rothstein, 2010:128ff). Vid val av urval har vikt lagts vid att få en spridning i materialet, för att kunna täcka studiens frågeställningar. Därför har en fristående gymnasieskola samt en kommunal grundskola i två olika kommuner valts ut och de intervjupersoner som intervjuats är rektorer, lärare och förstelärare.

### **Generaliseringsdiskussion**

Jag bedömer att det som undersöks under frågeställning 1, om vilka förutsättningar som finns på politisk nivå, kommer ha större generaliseringsgrad i jämförelse med övriga två frågeställningar i den mening att regeringens proposition, lagtext et cetera ger en större helhetsbild över vilka förutsättningar som finns på politisk beslutsnivå, än vad undersökningen av två skolor kan säga om alla skolor med förstelärare. Ett ännu mer

heltäckande svar på frågeställning 1 hade kunnat åstadkommas genom att exempelvis intervjua politiker med nyckelroller på den politiska beslutsnivån. För den teori jag valt uppfyller dock en dokumentstudie studiens syfte. Vad gäller fallstudier menar Bent Flyvbjerg (2001:77) att det är ett missförstånd att fallstudier inte skulle vara generaliserbara. Självklart kan det argumenteras för att empirin på implementeringsnivån har en avsevärt lägre generaliseringsgrad än det som hittas på politisk beslutsnivå men jag menar att det som hittas på de studerade skolorna samt variationerna dem emellan ger kunskap och insikt i vilka utfall som reformen kan få på gräsrotsnivå och vad närbyråkraterna ser som förklaring i reformen till detta. Att studera vilka förutsättningar förstelärrerformen har på två skolor kommer inte säga något om hur det ser ut på alla andra skolor med förstelärare, men det kommer säga något om reformen, vilket också är studiens syfte. Genom att visa på stora eller små variationer kommer det säga något om vad handlingsutrymmet kan åstadkomma vilket även visar något om förutsättningarna.

Att undersöka vilken legitimitet staten har hos lärarkåren kan å ena sidan bedömas som en högst individuell fråga, men om legitimitet uttrycks på liknande sätt av anställda på en skola skulle det kunna ses som en faktor till vilket utfall reformen får där. Teorin fastställer som bekant att legitimitet har stor betydelse för programmets förutsättningar att implementeras. Även om jag kan uttala mig mer om grundskolan på grund av det större antalet intervjupersoner, är min intervju med förstelärare på gymnasieskolan värdefull eftersom den kommer belysa hur handlingsutrymmet på lokal nivå ger olika utfall beroende på olika skolor och kommuner. Kontext har såklart en betydelse - uppfattningen kring resultatet kan variera beroende på vilken jämförelsepunkten är (Esaiasson, Gilljam, Oscarsson & Wängnerud, 2004:149). Som exempel kan tänkas att om mitt resultat skulle visa att reformen har goda förutsättningar på grundskolan, i ljus av att den inte har lika goda förutsättningar på gymnasieskolan, kan den uppfattningen ändras om den jämförande skolan istället skulle ha väldigt starka förutsättningar.

### **Datainsamlingsteknik och urval**

Det material jag kommer använda för att besvara mina frågeställningar är dokumentanalys och intervjuvar. En kombination av metoder och material kan vara det bästa för att besvara

frågeställningar, eftersom vissa svar bara kan erhållas av en viss metod eller material (Ekengren & Hinnfors, 2012:72). Eftersom mina frågeställningar täcker en stor del av policykedjan räcker det inte att bara använda en metod eller intervjua en yrkestitel för att besvara dem. Ett metodval som jag funderade över att göra var fokusgrupper men kom fram till att detta skulle kunna hindra ärlighet i svar, de intervjuade skulle kunna påverkas av gruppen och jag som intervjuare skulle få svårare att styr in intervjun på de ämnen jag vill få besvarade (Esaiasson, Gilljam, Oscarsson & Wängnerud, 2004:346). De tolkningar jag gör är avgörande för resultatet, vilket är varför noggrann läsning och tolkning av dokument samt transkribering från intervjuer kommer göras för att säkerställa en god reliabilitet.

Studien av dokument från beslutsnivå kommer hjälpa mig besvara frågor kring bland annat förstelärrarens utformande, vilka politiska kompromisser som präglade den och huruvida målsättningarna är tydligt formulerade. De dokument som valts till studien har valts för att de är centrala delar av policykedjan och deras innehåll är viktigt för att förstå vilka förutsättningar som finns på politisk nivå. För att ha plats att redovisa alla de här dokumenten har en avgränsning gjorts av remissinstansernas svar. De som valts är remissvar från antingen stora organisationer som antas ha ett stort inflytande på policyprogram inom skolområdet, eller som har en utgångspunkt som är relevant för studiens frågeställningar, exempelvis utvärdering och ansvarsutkrävning. Dokumentstudien genomförs genom noggrann läsning och att även se till den helhet och sammanhang texten tillhör (Esaiasson, Gilljam, Oscarsson & Wängnerud, 2004:210). I kvalitativ textanalys ska värdering av vilka texter som väger tyngre än andra göras (ibid:233). För att åstadkomma detta och visa på vilken hierarki eller tyngd olika texter har kommer jag vara tydlig med vilken typ av dokument jag skriver om. Det kan vara viktigt för analysen huruvida något är taget ur exempelvis ett remissvar eller en lagtext. Min dokumentstudie är aktörscentral vilket innebär att det har betydelse vem som producerat texten, i detta fall vilket parti och maktställningen det hade vid tillfället. Därför kommer jag analysera denna aspekt i dokumentstudien, för att förstå hur reformen präglats av det politiska klimatet och vad som kan ligga dolt mellan raderna (ibid:242). Som implementeringsteorin påpekat är det i klassrummet som det verkliga utfallet av policyn avgörs. Är utfallet annorlunda än de avsikter dokumenten ger uttryck för kan det bero på olika saker. Lärarens tolkning av reglerna eller motstridiga direktiv och mål är faktorer som kan påverka (Jarl & Rönnberg, 2010:88f). Även intervjusvar från professionen kan hjälpa

mig att besvara den första frågeställningen, därför kommer jag ställa frågor om hur de ser på bland annat de antaganden reformen bygger på och om statens intentioner är begripliga.

Intervjuer har valts som komplement till dokumentstudien eftersom detta bäst kommer fånga upp förutsättningarna som finns i implementeringsstadiet samt vilken legitimitet staten har hos lärarkåren. Det finns orsaker till varför jag vill göra just intervjuer istället för exempelvis en enkätundersökning. Intervjuer minskar risken för missförstånd och möjliggör både för intervjuare och den intervjuade att utveckla svaren (Esaiasson, Gilljam, Oscarsson & Wängnerud, 2004:221). Jag vill att mina intervjupersoner ska få tala fritt runt mina frågor, därmed har jag möjlighet att få svar på sådant jag inte tänkt på förhand att jag ville veta eller att få oväntad data som kan ha betydelse för resultatet. Att intervju personer med olika titlar är viktigt för att ha möjlighet att besvara studiens frågeställningar. Jag genomförde totalt åtta intervjuer som var med en rektor, sex förstelärare och en lärare. Viktigast i urvalet av skolor var att det finns förstelärare där så de intervjuade har erfarenhet och insyn i reformen. På gymnasieskolan kommer endast en av de förstelärare som arbetar där att intervjuas, men dennes erfarenhet och insikt om reformens implementering på skolan i stort leder till förväntningar om att det kommer utvinnas en god uppfattning om hur implementeringen ser ut på skolan. På grundskolan kommer fem förstelärare, en lärare och en av rektorerna att intervjuas vilket kommer ge en bra helhetsbild över hur reformen implementerats där. Intervjuerna genomfördes på skolorna och koordinerades till tider som passade för de intervjuade. De fick på förhand information kring vad intervjuerna skulle handla om samt hur lång tid intervjun skulle ta, vilket var trettio minuter. Med deras godkännande gjordes ljudinspelningar för att materialet senare skulle kunna transkriberas och noggrant analyseras.

Frågorna i intervjuguiden är härledda ur analys-schemat och gjordes i tre versioner, anpassade till vad jag ville veta av rektor, förstelärare och lärare. Eftersom intervjuerna ytterst syftar till att besvara studiens frågeställningar är de tre versionerna lika varandra men några frågor var inte tillämpliga att fråga läraren och vissa frågor lades till för rektorn när det kom till hur reformen organiserades på huvudmannanivå. Den implementeringsteori jag använder mig av i studien kan delas upp i ett flertal förutsättningar som jag vill undersöka, och jag ville att intervjuerna skulle fånga upp dessa. Därför har jag försökt leda in intervjuerna i dessa riktningar för att få svar på alla frågor inom den uppsatta tiden, men låtit de intervjuade utveckla färdigt sina tankar och resonemang för att jag skulle kunna göra en så korrekt



tolkning som möjligt av deras utsagor. De tre intervjuguiderna finns som bilagor till den här studien.

### **Strukturering av resultatet**

Analysverktyget är det främsta verktyget för att strukturera resultatet. En balans behövdes hittas vad gäller att utlova anonymitet, så de intervjuade kände sig tillräckligt bekväma att ge ärliga svar samtidigt som jag inte fick vara så försiktig att information som är viktig för analysen förlorades. Jag utlovade anonymitet angående kommun, skolans namn, personens namn samt kön eftersom dessa inte har betydelse för att kunna besvara studiens frågeställningar, men förtydligade att jag vill skriva vilken titel den intervjuade innehar eftersom det är viktigt för analysen samt vilken skolform (grundskola eller gymnasieskola) den tillhör, vilket underlättar för läsaren att hålla reda på de olika skolorna. Samtliga intervjuade godkände detta. Där det är relevant för tolkningen är jag tydlig med huruvida den som uttalar sig arbetar på gymnasie- eller grundskolan samt den intervjuades titel. Ibland är det mer intressant att visa en gemensam uppfattning för dem som en samlad yrkeskår, exempelvis angående förtroendet för statliga interventioner. När jag behöver hänvisa till kommunerna skolorna ligger i benämns gymnasieskolans kommun som “kommun 1”, helt enkelt för att min första intervju genomfördes där, och grundskolans kommun kommer benämnas som “kommun 2”. Observera att “läraren” alltid syftar på den enda av de intervjuade med titeln lärare, alltså inte förstlärare eller rektor. För att underlätta för läsaren kommer således en intervjuad förstlärare aldrig att refereras som “lärare”. De citat som är särskilt talande kommer att skrivas ut i resultatdelen som ett citat.

### **Reliabilitet och validitet**

Denna punkt handlar om studiens tillförlitlighet (Ekengren & Hinnfors, 2012:75). Validitet handlar om relationen mellan de teoretiska begrepp som används och operationaliseringen som görs i studien, vilket jag redogjort för under avsnittet om analysverktyget. Att redogöra för sina intervjufrågor är också validitetshöjande (ibid:77) vilket är varför de ligger som

bilagor till studien. Reliabilitet handlar om att studien, bland annat klassificeringsarbetet med analysverktyget, genomförts noggrant utan slumpmässiga fel (Esaiasson, Gilljam, Oscarsson & Wängnerud, 2004:76). Både dokumentstudie och transkriberingar från intervjusvar har lästs igenom noggrant vilket minimerat risken för att kategoriseringen skulle skett slumpvist.

### **Etiska överväganden**

En del av alla val som görs i en studie är etiska val. En del i det etiska arbetet är att referera korrekt vilket är varför jag följer Göteborgs Universitets riktlinjer i referenshantering i denna studie. En annan del är intervjupersonernas integritet (Ekengren & Hinnfors, 2012:108). Vid intervjutillfället informerade jag muntligt vilka uppgifter jag ville använda (titel och skolform) och vilka uppgifter som skulle anonymiseras och huruvida jag hade den intervjuades tillåtelse till detta. Även om jag inte nämnt vilken specifik kommun eller skola som studerats, kan det inom den specifika skolan vara svårare att dölja *vilka* som intervjuats, vilket är varför jag valt att inte skriva ut “förstelärare 1/förstelärare 2” i resultatdelen, eftersom det skulle förenklat att härleda från vem olika citat kommer från.

## **Resultatredovisning**

Här presenteras resultatet av dokument- och intervjustudien och kommer tillsammans med implementeringsteorin att ligga till grund för analys av studiens tre frågeställningar. Resultatet kommer redovisas för en frågeställning i taget.

1. Vilka förutsättningar har förstelärarreformen, som krävs för att vara framgångsrik på beslutsnivå?

### **Belutskedjans process**

Processen med att sätta förstelärarreformen startade med att Jan Björklund 2011 gav i uppdrag åt utbildningsdirektör Anita Ferm och Utbildningsdepartementet att utreda hur lärare skulle kunna göra karriär samt hur ekonomiska incitament kan användas för att höja

läraryrkets attraktivitet (Promemoria U2012/4904/S, 2012:8). Utredningsarbetet har utförts i samverkan med Finansdepartementet och Arbetsmarknadsdepartementet och för att få underlag till arbetet har synpunkter inhämtats från berörda myndigheter och organisationer. Besök har genomförts i kommuner i olika delar av landet och vid en fristående skola (ibid:9). De remissvar som ingått i dokumentanalysen kommer från Lärarnas Riksförbund, SKL (Sveriges Kommuner och Landsting), Skolinspektionen, SACO, IFAU (Institutet för Arbetsmarknads- och Utbildningspolitisk utvärdering) och Stockholms Stad. Ingen av dem motsätter sig att införa förstelärare som ett karriärsteg. Däremot ger några av dem egna önskemål om justeringar av förslaget och uttrycker oro för vissa konsekvenser som reformen skulle kunna ge upphov till. De kommer presenteras senare i den här resultatredovisningen. När jag läser de önskemål om *ändringar* av förslaget som dessa organisationer ger, och sedan jämför med den proposition regeringen sedan lämnat åt Riksdagen, finner jag inte att något av önskemålen hörsammats vilket betyder att av någon anledning har det inte ansetts aktuellt att kompromissa på de punkterna.

Det är dock inte bara remissinstanserna som fått yttra sig innan Riksdagens omröstning, utan även övriga partier som inte satt i regeringsställning har gett synpunkter i form av motioner. För att belysa de mest centrala synpunkterna i dem kan sägas att Vänsterpartiet (Motion 2012/13:Ub15) och Sverigedemokraterna (Motion 2012/13:Ub16) önskar att mer beslutsfattande ska ligga på statlig nivå, Socialdemokraterna (Motion 2012/13:17) och Miljöpartiet (Motion 2012/13:Ub18) tycker "utvecklingslärare" vore en lämpligare benämning på tjänsten samt att fler lärarkategorier skulle inkluderas, exempelvis fritidspedagoger och förskolelärare. Miljöpartiet önskar vidare att statsbidragets summa skulle fördubblas och att tydligare formuleringar görs kring kriterier och arbetsuppgifter. Utbildningsutskottet avstyrkte sedan alla motionernas reservationer och biföll alla propositionens förslag.

### **Policyteori och intentioner**

I promemorian och propositionen finns formuleringar som visar på vilka antaganden förstelärarreformen vilar på, alltså vilken policyteori som ligger till grund för utformningen, och därmed även reformens intentioner. Policyteorin kan enklast beskrivas som en kedja av

antaganden, det vill säga att det ena ska leda till det andra som ska leda till det tredje et cetera. Elevers försämrade resultat förklaras delvis av att undervisning under 1990-talet präglades av ett alltför stort handlingsutrymme för elever och för lite lärarstöd (Promemoria U2012/4904/S, 2012:8). Här kan alltså en grundläggande problemformulering identifieras och att en tongivande lärare antas viktig för problemlösningen. Med hänvisning till studier framhålls en professionell och utbildad lärarkår vara en av de viktigaste faktorerna för att förbättra dåliga studieresultat och säkerställa att lärarna håller hög kvalitet (Promemoria U2012/4904/S, 2012:15). Detta antagande tolkar jag som väl underbyggt i och med att den hänvisar till forskning. I promemorian påpekas att val av åtgärd beror på kontexten i landet och ger en rad exempel på internationella insatser för att premiera skickliga lärare. I England finns karriärstegen Excellent Teachers och Advanced Skills Teachers, i Nya Zeeland Specialist Classroom Teachers, i Skottland Chartered Teachers och i Australien finns fyra karriärsteg för lärare, för att nämna några. Flera av dessa länder har ett decentraliserat system där de enskilda skolorna sitter på beslutsmakt (Promemoria U2012/4904/S, 2012:15/18ff). Uppräkningen av dessa exempel kan ha använts för att underbygga antagandena. Försteläraryrket ska vara ett "verktyg för att premiera de bästa lärarna" och för att införandet av sådana här karriärsteg ska få genomslag antas det vara nödvändigt att det kopplas till en löneförhöjning (Prop 2012/13:136 s11). EU har skrivit rekommendationer angående att medlemsländerna ska satsa på att utveckla läraryrket (Promemoria U2012/4904/S, 2012:15/18ff). Detta är något som ger hierarkisk tyngd till att implementera sådana här reformer.

För att sammanfatta försteläraryrket ska ett karriärsteg med löneförhöjning leda till höjd attraktion för läraryrket, vilket ska leda till högre kvalitet på lärarna, vilket ska leda till förbättrade studieresultat (Promemoria U2012/4904/S, 2012:4, s15, 30). Det är tydligt att ekonomiska incitament ska användas för att nå dit man vill. Den starkaste länken i denna policykedja tolkar jag alltså vara den om att en stark lärarprofession är viktig för studieresultat, i och med det vetenskapliga stödet. Att utredningsarbetet även inhämtat synvinklar från professionen ger mer grund. Det finns dock resultat som talar emot att det skulle vara ekonomiska incitament och karriärtrappa som är länken till höjd attraktion, förutom det denna studies inledning visade om en negativ situation på lärarutbildningarna trots alla åtgärder för karriärtjänster och lönelöft. Jag frågade de intervjuade hur de ser på de

antaganden reformen vilar på, som att införandet av karriärsteg skulle göra yrket mer attraktivt och således locka studenter med högre betyg. Dessa frågor ställdes eftersom det kunde bidra med den professionella kunskapen om skolområdet som politikerna inte nödvändigtvis besitter.

*“Där misslyckades politikerna. De trodde karriärstegen skulle hotta till utbildningen, men många lämnar. De som söker till yrket, framförallt för lägre åldrar, handlar det inte om karriär över huvud taget. Man vill jobba med människor och för att man passar till yrket.*

*Många söker sig till läraryrket just för att det inte funnits någon hierarki. ”*

Denna förstelärares utsaga tolkar jag som skepsis mot att karriärsteg är rätt styrmedel när det kommer till att höja yrkets attraktion. Hen menar att söktrycket till utbildningen hade ökat ifall det istället var mer som förr när kunskap verkligen stod i fokus. Om studenter vill jobba med en profession tror hen det är troligare att de söker sig till socionomyrket eller liknande. En annan förstelärare menar att dels har inte yrkets status höjts och dels lockar antagligen inte löneförhöjningen eftersom förstelärartjänsten för det första inte är permanentad överallt och löneförhöjningen således inte garanterad att vara för evigt, för det andra att det krävs många år i yrket för att ens kunna konkurrera om karriärtjänsterna. Men hen tror att karriärsteget kan vara en morot för den som väl gett sig in i yrket. Även rektorn menar att det är bra att det finns fler alternativ än bara rektorstjänst om lärare vill göra karriär. En tredje förstelärare menar att om syftet med karriärsteget är statushöjning så är de helt fel ute;

*“Så länge föräldrar och elever har rätt att ställa lärare mot väggen[...]så kommer lärarnas status vara helt väck, att det är en förstelärare gör ingen skillnad.”*

Hen menar att nuvarande hierarki mellan lärare, föräldrar och elever måste förändras om lärares status ska höjas. Detta visar på att det policyteorin antar leder till statushöjning kan vara felaktigt. Läraren på grundskolan tycker däremot att det behövs ännu fler karriärsteg inom yrket för att locka studenter, och att förstelärarreformen är ett bra första steg. I verkligheten finns sällan så pass precisa mål och tillräcklig kunskap kring samband mellan åtgärd och problemlösning som man skulle önska (Rothstein 2010b:98). Jag tolkar min empiri som att det inte finns särskilt stort stöd för antagandet om att möjlighet till karriärklättring per automatik är statushöjande för yrket eller lockar nya studenter. Att titta noga på de antaganden som görs på politisk nivå som nu gjorts har betydelse därför att även

om implementeringen överläts åt en välkvalificerad organisation kommer ändå inte implementeringen lyckas ifall policyteorin är felkonstruerad. Då kan skadliga bieffekter eller oförmåga att nå uppsatta mål uppstå (ibid:95). En bieffekt som lyfts av en förstelärare är att lärarkåren, i och med karriärstegen, börjar drivas av egen vinning snarare än att reflektera över vad som blir bäst för eleverna.

### **Utformning av förstelärrerformen**

För att komma fram till kriterier en lärare ska uppfylla för att kunna utnämnas till förstelärare, inhämtade Utbildningsdepartementet synpunkter inför promemorian genom gruppintervjuer med bland andra rektorer, lärare och elever, och de fann en samstämmighet. En del av utnämningsskriterierna som föreslogs är tydliga, som examen, lärarlegitimation och minst fyra års vitsordat arbete, medan andra kriterier är mer en bedömningsfråga för den person som har utnämningssansvaret; förmåga att förbättra studieresultat, intresse för att utveckla undervisningen, gedigna kunskaper inom ämnet, få elever att anstränga sig, kommunicerar och samarbetar med lärare, elever och föräldrar och i övrigt bedöms som kvalificerad för undervisning. Förstelärarens önskvärda egenskaper beskrivs som pedagogisk, rättvis och initiativrik (Promemoria U2012/4904/S, 2012:23). De kriterier som sedan skrevs in i lagen är väldigt liknande; en förstelärare ska vara legitimerad, genom dokumentation visa på fyra års väl vitsordat arbete, visat god förmåga att höja elevers studieresultat, har ett starkt intresse för att utveckla undervisningen och i övrigt bedöms av huvudmannen som särskilt kvalificerad för undervisning (SFS 2013:70). I statsbidragsförordningen, alltså den lagtext som sedan formulerades, ges vidare information om att en lönehöjning om minst 5000 kronor ska ske, att bidraget uppgår till 85000 kronor per lärare och år, att pengarna inte kan sökas av förskolor samt att skolhuvudmannen kan bli återbetalningsskyldig om felaktiga uppgifter lämnats (SFS 2013:70). Om skolhuvudmän så vill kan de välja att utse fler till karriärtjänster än vad bidraget räcker till, men då på egen bekostnad (Prop. 2012/13:136 s12). De invändningar jag kunde hitta bland remissvaren var att fyraårskravet ska skärpas ytterligare (Lärarnas Riksförbund, 2012:2ff), att utnämningsskriterierna borde vara tydligare och mer transparenta (IFAU, 2012), att om antal förstelärare på en skola blir mått på kvalitet riskeras en inflation i titeln (SACO 2012) och att reformen inte löser det centrala problemet att locka lärare dit de behövs som mest (V och S i Stockholms stad 2012:10). Likheten mellan

formuleringar i promemoria och lagtext tyder på att regeringens förslag inte stött på stort motstånd i beslutskedjan, i alla fall vad gäller denna punkt. Värt att notera är för det första att lagen uttryckligen ger huvudmän utrymme att göra egna bedömningar, vilket enligt Rothstein både kan tolkas som statens ansvarsflykt, eller ett visat förtroende för professionens kompetens. För det andra finns ingen bestämmelse om huruvida anställningsformen ska vara tidsbegränsad eller tillsvidare, vilket kommer visa sig vara en viktig diskussionspunkt i intervjuerna.

En samstämmighet bland beslutskedjans olika aktörer råder alltså vad gäller utnämningsskriterier. Desto större oenighet märks angående vilken aktör i denna policykedja som ska ha utnämningsansvaret, vem som ska avgöra vilka lärare som får vara förstelärare. Tillfrågade lärare inför promemorian (U2012/4904/S, 2012:24) anser att detta bör ligga på statlig nivå eftersom rektorers utnämningar riskeras präglas av godtycklighet. Även rektorn säger i intervjun att reformen borde vara ännu mer styrd från central nivå, även om det inte är realistiskt att det kan bli exakt likadant nationellt. Att lägga utnämningarna på en statlig myndighet kan alltså motiveras av legitimitets- och likvärdighetsskäl, men argumenteras i promemorian ned med den administrationsbörda det skulle innebära, och att rektorer är de som kan verksamheten bäst (Promemoria U2012/4904/S, 2012:47). Stockholms stad (2012:5) yttrar i sitt remissvar att utnämningarna borde göras av en panel för att undvika jäv. Lärarnas Riksförbunds egen undersökning visar att det inte finns nödvändig legitimitet bland lärarkåren för att rektorerna ska ha utnämningsansvaret, förutom i de fall att rektorn själv är utbildad i den utbildningsform den styr (Lärarnas Riksförbund, 2012:2ff). SKL tycker däremot att eftersom huvudmannen har arbetsgivaransvar och rektorn har mest insyn i vilka lärare som kan anses särskilt yrkesskickliga, är det rimligt att utnämningar görs av huvudmannen (SKL, 2012:4). De remissinstanser som nämnts här har alla sina egna intressen de driver, Lärarnas Riksförbund driver professionsfrågor och SKL driver kommunens intressen, för att nämna några exempel. Ska jag göra en samlad tolkning av remissinstansernas synpunkter så finns en önskan om ett centraliserat system med nationell likvärdighet för att förhindra lokala ojämlikheter. Senare i resultatdelen kommer det redovisas hur utnämningsprocesser kan gå till i verkligheten och vad de intervjuades uppfattningar om detta är.

## **Målformuleringar och lagtext**

Istället för att detaljreglera implementeringen av förstelärare ville regeringen införa ett målsättningsstadgande om att alla huvudmän ska sträva efter att införa karriärsteg på skolorna (Prop 2012/13:136 s12). I statsbidragsförordningen (SFS 2013:70) står att *Syftet med statsbidraget är att stimulera skolhuvudmän att inrätta karriärsteg för särskilt yrkesskickliga lärare.* I lagen om ändring i skollagen (SFS 2013:50) står att *Varje huvudman ska sträva efter att för undervisningen anställa lärare och förskollärare som har forskarutbildning. Huvudmännen ska också sträva efter att inrätta karriärsteg för särskilt yrkesskickliga lärare.* Statsbidragsförordningens villkor är att förstelärarens arbetsuppgifter huvudsakligen består av undervisning (SFS 2013:70). Det finns inget fog för att påstå att förstelärarreformen är detaljreglerad. Därmed kan det inte heller sägas att politikerna eftersträvar precision i utförandet. En bred träffbild ger enligt Rothstein (2010b:107) bättre förutsättningar för att lyckas. Många skolformer omfattas av förstelärarreformen, från förskoleklass till särskild utbildning för vuxna, men några skolformer har utelämnats, exempelvis förskola (SFS 2013:70). Formuleringarna lämnar mycket handlingsutrymme åt utförare vilket kommer visa sig under frågeställning 2. Att utnämna förstelärare på skolan är helt frivilligt för huvudmännen vilket kan ha försvarande effekter när det kommer till ansvarsutkrävande. Skolinspektionen (2013) menar att vaga målformuleringar riskerar leda till att huvudmännen inte uppfyller lagtextens intentioner. Samtidigt är detta också en möjlighet att anpassa reformen efter lokala förhållanden, inom ett politiskt område som ligger på kommunalt ansvar. Skolvärlden är konstant föränderlig vilket gör att ett visst mått av anpassningsförmåga är nödvändig (Rothstein 2010b:98ff).

## **Fler förutsättningar för utformningen**

Ett programs intentioner kan ligga både synliga och dolda under ytan. Bland de tydliga här hör att höja elevers studieresultat, locka fler till läraryrket och behålla kompetenta lärare. Förstår man det politiska spelet och de maktställningar som råder när ett beslut fattas går det även att finna ytterligare förklaringar till varför reformen sjösattes när den gjorde. Vid tiden satt Alliansen vid styret med Liberalerna som profilerat sig starkt på att skapa ordning i



skolan. Samhällelig debatt och medial bevakning kan också ha påverkan på vilka styrmedel som används, och kan tvinga fram åtgärder i form av symbolpolitik från politikernas sida för att visa handlingskraftighet. Denna situation kan leda till att åtgärder sätts in där kunskap eller beprövade åtgärder saknas vilket lägger ett svårlöst problem på närbyråkraterna att lösa (Rothstein, 2010:96). Ett par förstelärare tycker i intervjuerna att modeord och trender fått styra skolan. Detta menar dem blir svårt för elever som kastas mellan olika utbildningstrender och det bidrar till att framställa skolan som "flummig" i det offentliga rummet. Både läraren och en förstelärare känner att det varit tystare om reformen nu än när den sjösattes. Detta kan tyda på att olika influenser trängs om att få uppmärksamhet och att sjösättandet av förstelärarreformen kan ha varit ett resultat av de influenser som strömmade genom skolvärlden just då medan influenser som är starka idag kommer att leda till andra sorters reformer.

## 2. Vilka förutsättningar för att förstelärarreformen ska vara framgångsrik i implementeringen förekommer i de studerade fallen?

För att besvara denna fråga har mycket empiri hämtats från intervjuvaren. Detta visar hur reformen faktiskt implementeras i verkligheten på de två skolorna och vad detta innebär för vilka förutsättningar den har att vara framgångsrik.

### **Ansöknings- och utnämningprocessen**

Genom att ställa frågor om hur ansöknings- och utnämningprocessen gått till på skolorna kunde jag bland annat få information om i vilken grad kriterierna är standardiserade eller baserade på huvudmannens egna bedömningar. Ansökningsförfarandet på gymnasieskolan gick till som så att lärare fick söka med ett egetformulerat uppdrag där de själva fick ge förslag på vad de ville satsa på ifall de utnämndes till förstelärare. Idéerna ställdes mot varandra och några blev sedan utvalda. Försteläraren på gymnasieskolan tror att urvalet är trendbundet, alltså att modeord påverkat vems idéer som skolläningen valt ut av de sökande. Hens uppfattning är att utnämningarna beror dels på kunskaper och dels på den sökandes popularitet. Eftersom jag på den andra skolan intervjuade rektorn fick jag där en mer

detaljerad beskrivning av hur själva organiseringen av reformen gick till. Riktlinjer kom uppifrån medan resten var upp till kommunen och statsbidrag delades ut baserat på antal elever. Rektorer, förvaltningschef och facket var alla involverade i organiserandet av reformen. Ansökningsförfarandet var uppdelat i två omgångar, där den första hade en otydlig arbetsbeskrivning och var som en förstelärare uttrycker sig att "köpa grisen i säcken", medan de flesta upplevde omgång två som bättre. Rektorn berättar att en annons sattes ihop som alla intresserade fick söka. Tanken med tjänsten var att försteläraren skulle fortsätta undervisa men ta på sig extra ansvar för skolutveckling. Rektorn tror i backspeglarna att denna annons innehöll för mycket text och för höga krav, att det avskräckte duktiga lärare. Det finns alltså inte något standardiserat ansökningsförfarande som är likformigt över hela landet, utan är upp till kommunförvaltning och skolledning att organisera själva och man har fått testa sig fram till vad som fungerar i avsaknaden av tydliga instruktioner om hur ansökningsförfarandet ska gå till.

På sin förra arbetsplats uppmuntrade rektorn speciellt en viss lärare extra mycket till att söka eftersom hen tyckte att denne skulle passa till tjänsten. Rektorn påpekar att det inte finns någon poäng i att inom kommunen vara noga med att alla skolor får lika många förstelärare, eftersom det är de bäst lämpade som borde få tjänsten. När ansökningarna var inne och den sista platsen inte kunde tillsättas av någon som egentligen mötte kraven, valde man ändå att tillsätta den, för statsbidragets skull och att det skulle fungera som en uppmuntrande signal för andra lärare att söka tjänsten i framtiden. Rektorn är dock kritisk till att detta gjordes och tycker det sänder fel signaler att någon som egentligen inte uppfyller kvalifikationerna ändå fick platsen. I omgång två besökte personer ur nämnda ledningsgrupp, som ansågs relativt neutrala i förhållande till den sökande, läraren i klassrumssituationen. Detta sätt tycker rektorn gav en mycket tydlig uppfattning av vilka som faktiskt var kvalificerade för tjänsten. Utöver de utnämningsskriterier lagen ställer upp har kommun 2 utformat egna kriterier, bland annat minst tre års arbete inom kommunen. Anställningskriterier kan alltså variera mellan kommuner.

Vanligt förekommande är att förstelärarna förklarar sina val att söka tjänsten med att de ändå alltid jobbat för skolutveckling, och några med att de blivit uppmuntrade av en chef. Både förstelärare och läraren på grundskolan tycker det fallit sig naturligt vilka personer som blivit utnämnda, att det är de som tagit större plats som nu är förstelärare. En förstelärare där menar

att några blev direktvalda av rektorer och sedan en huggsexa om resterande platser. Detta tyder på att de sökande inte gått igenom samma procedur, utan att några har handplockats av skolledningen på förhand. Denna förstelärare tycker detta var ett bra sätt eftersom rektorerna känner till alla i en liten kommun och att de plockade ut de som var bäst lämpade ur ett långsiktigt perspektiv snarare än kopplat till något specifikt projekt, som det gjorts på andra skolor. Läraren som själv inte sökt tjänsten menar att det hen vill göra i skolan, som att delta i grupper och ta ansvar, kan hen göra utan att vara förstelärare, och utan att det ställs extra krav

### **Regler och principer**

På politisk nivå finns ingen bestämmelse om huruvida anställningsformen för förstelärare ska vara tillsvidare eller tidsbegränsad. Statsbidraget söks för ett år i taget (SFS 2013:70) vilket kan antas vara förklaringen till att tidsbegränsade anställningar är vanligast förekommande. I kommun 2 tillsvidareanställs dock alla förstelärare. Detta visar sig i intervjuerna på grundskolan vara en viktig diskussionspunkt, och även en där rektorns uppfattning skiljer sig genomgående från förstelärarnas. Förstelärarna tycker att det är bra att veta att de alltid kommer få den lön de har i nuläget, och att det borde finnas avtal mellan stat och kommun om att finansiering för löneförhöjningen kommer vara permanent. Rektorn är dock av uppfattningen att tillsvidareanställningar är ett "helt kass" beslut då förstelärarens motivation inte kan garanteras vara densamma om fem-tio år, och då sitter de fast i en anställning vars krav de inte orkar leva upp till och som är svår att säga upp sig ifrån med tanke på lönehöjningen. Då går det inte heller att ge tjänsten åt nya lärare som egentligen förtjänar det, ifall kvoten av förstelärare redan är fylld. Samma sak menar rektorn angående lärarlönelyftet, att det borde baseras på en rangordning så att de mest förtjänta är de som får ta del av lönehöjningen. Detta kan jämföras med promemorian där det står att anställningen bör vara begränsad eller omprövas efter en tid, för att man inte ska kunna "slå sig till ro" och förhindra att andra kommer ifråga för tjänsten (Promemoria U2012/4904/S, 2012:25). Detta förslag har alltså inte hörtsammats i kommun 2:s fall. IFAU (2012) vill att anställningarna ska vara tidsbegränsade med möjlighet till förlängning för konkurrensens skull. I intervjuerna märks att förstelärarna talar utifrån förstelärarnas intressen medan rektorn verkar se frågan ur ett större perspektiv då hen lyfter upp konsekvenser för duktiga lärare som hamnar utanför. Att programmet är utformat som sådant att lönehöjningen, som är en viktig beståndsdel i tjänsten,

bara är garanterad ett år i taget kan antas göra det svårare att ha visioner om reformen i något längre perspektiv. Kommun 2 har efter önskemål från lärarkåren valt att göra en tillsvidareanställning för alla, men riskerar i och med det att få ta av egna pengar ifall statsbidraget dras tillbaka.

### **Arbetsuppgifter**

Som jag visade på under frågeställning 1 är ett villkor för statsbidraget att förstelärarens arbetsuppgifter främst är undervisningsrelaterade (SFS 2013:70). Enligt regeringens proposition ska dessa bestå av att leda skolutvecklande processer, driva pedagogiska diskussioner, handleda nyanställda och kollegor, men framförallt fortsätta arbeta undervisningsrelaterat (Promemoria U2012/4904/S, 2012:25,28). Detta är ett uttryck för intentionerna från beslutsnivå. För att undersöka vad arbetsuppgifterna består i på de två skolorna bad jag intervjupersonerna att beskriva förstelärarnas arbetsuppgifter på skolan och hur deras arbete särskiljer sig från övriga lärares. På grundskolan svarar så gott som alla förstelärare att deras arbetsuppgifter består av att stötta och handleda kollegor och nyanställda lärare, att deras klassrumsdörr ska "stå öppen" och att på olika sätt sprida sin kunskap till kollegorna. Ord som skolutveckling och kvalitetsarbete förekommer ofta för att förklara hur förstelärarnas tjänster skiljer sig från övriga lärares. Många tycker även att deras förstelärartjänst möjliggör utrymme för att driva frågor de brinner extra mycket för. De har regelbundna träffar med varandra, och har fått åka på konferens och träffat andra förstelärare från närliggande kommuner vilket givit insyn i hur reformen implementeras på andra ställen. Ett par intervjuer nämner att skolledningen försökt styra upp arbetsuppgifterna men att det än så länge handlat mycket om vad förstelärarna själva vill göra med sitt uppdrag. Rektorn på grundskolan menar att det borde finnas på papper vad en förstelärarens arbetsuppgifter består av så det inte råder några oklarheter exempelvis när en skola byter rektor. Även i ett remissvar flaggas det för risker med otydlighet när arbetsuppgifter får bestämmas av huvudmannen (Stockholms stad 2012:2). På rektorns förra arbetsplats diskuterade rektorn med en tilltänkt förstelärare, innan hen utnämns, vilka arbetsuppgifterna skulle vara. Då handlade det om ett utformande mellan rektor och anställd. Med detta tillvägagångssätt kan arbetsuppgifterna antas formats utefter den specifika skolans behov. Arbetsuppgifterna i det

fallet bestod av att hålla i kreativa forum. Detta är lärarens uppfattning om kollegornas försteläraryppdrag:

*“De ska vara mer beredda än mig att släppa in människor i sitt klassrum, och visa upp och berätta vad de gör. Jag kan också tänka mig det, men de har en större skyldighet att sprida goda saker bland kollegor. De ska ta på sig systematiskt kvalitetsarbete.”*

Läraren beskriver alltså arbetsuppgifterna på mycket liknande sätt som förstelärarna själva, som öppen klassrumsdörr, att sprida sin kunskap samt kvalitetsarbetet. Begreppet “öppna dörrar” förekommer ofta och verkar således vara något som står för försteläraryppdraget. Försteläraren på gymnasieskolan beskriver sina arbetsuppgifter som att driva projekt, koordinera, styra kollegor och att driva en speciell utbildningsfråga hen tycker är viktig. I likhet med på grundskolan har denne fått handlingsutrymme att fylla sitt uppdrag med innehåll men har fått en ny chef som vill styra upp arbetet lite mer själv. I och med att reformen varit så pass ifrågasatt är det viktigt att få med sig sina kollegor på det hen vill göra, vilket är vanligt i en professionell organisation (Rothstein, 2010b:24f.). Likheter mellan skolorna är att uppdraget innebär ett slags handledaransvar och att sprida sin egen kunskap till kollegor, men det har även framkommit exempel på flexibiliteten i utformandet eftersom det på båda skolor finns utrymme att driva egna hjärtefrågor. Det kan dock sägas att beskrivningarna av arbetsuppgifterna stämmer överens med formuleringarna från politisk nivå vilket skulle kunna förklaras av att politisk nivå lämnat ett stort utrymme för lokala variationer. Resultatet visar att hur skolledningen vill använda sig av förstelärarna är förmodligen en betydande faktor för vilka arbetsuppgifterna blir i det enskilda fallet. Utformningen på politisk nivå har lämnat stort handlingsutrymme för huvudmännen att detaljreglera arbetsuppgifterna men det visar sig att detta använts för att låta förstelärarna i viss utsträckning själva definiera sina uppdrag. Samtliga intervjuade förstelärare instämmer starkt i att den enskilda skolan, kommunen och skolledningen har betydelse för vad tjänsten innebär.

*“När jag kom till en annan skola blev jag ibland förvånad vilka som hade försteläraryrollen, det kunde jag inte se.”*

Detta citat av rektorn visar på att olika bedömningar görs beroende på skola, även inom samma kommun. Genom träffar med andra kommuners förstelärare har de som sagt fått insikt

i vilka variationer som förekommer i implementeringsledet. På grundskolan verkade de nöjda med att deras tjänster inte varit kopplade till ett specifikt projekt, exempelvis mattelyftet, som de berättar att förstelärare i andra kommuner haft det. Detta innebär att man inte varit tvungen att undervisa i ett visst ämne för att komma i fråga för tjänsten. Sådär beskriver en förstelärare hur det kan se ut i andra kommuner;

*“De har begränsade förstelärarskap och ska driva mattelyftet. När mattelyftet avslutas avslutas tjänsten. Det är inte så reformen ska användas, ur fackligt perspektiv. Andra får mer administrativa uppgifter, till exempel schemaläggning, då faller intentionen med reformen, alltså den gode pedagogen. Här har det inte blivit mer administration.”*

Förstelärarna på grundskolan ger uppfattningen av att vara nöjda med den här aspekten av sitt uppdrag, i jämförelse med hur det kan se ut på andra skolor. De nackdelar som nämns av förstelärarna är att man får se upp med att gå i fällan att jobba övertid för att uppfylla sitt uppdrag och att många extrauppgifter åläggs automatiskt på förstelärare bara för att de har en annan beteckning. En menar att hen inte blev förstelärare för att “få göra skitsysslor”, att då hade hen lika gärna kunnat ta del av lärarlönelyftet istället. Sådär säger rektorn om vad som hände när hen började jobba på skolan;

*“När jag frågade någon vad de gör som förstelärare ryckte den på axlarna och sa ‘öppna dörrar’. När jag kom hit visste inte ens alla vilka som var förstelärare på skolan. På förra skolan träffade jag min förstelärare hela tiden, det var mycket bättre.”*

Det är alltså inte bara fördelar med vaga arbetsbeskrivningar. Handlingsutrymmet som reformen lämnat åt lokal nivå har inneburit stora variationer i implementeringsledet, inte bara kommuner emellan utan även mellan skolor i samma kommun, som citatet från rektorn visar. En förstelärare säger att reformen var för snabbt ihopsatt och genomförd, och en annan att med i facit i hand borde man inte ha gjort reformen.

Det visar sig i intervjuerna att förstelärarreformen fått en del oavsedda konsekvenser. På grundskolan menar både förstelärare och läraren att informell hierarki redan finns på arbetsplatsen sedan tidigare, men att många förstelärare nu kan uttrycka sig bland kollegor utan att någon tycker man är märkvärdig och att jantelagen försvunnit på det sättet. Däremot har de också fått “onda ögat” av andra, en har fått många kommentarer öppet eller bakom ryggen och säger att några kollegor ha fått ta mycket skit. Försteläraren på gymnasieskolan

har liknande upplevelser. De som sökt tjänsten men inte fått den har känt sig förfördelade och en av lärarkollegorna har skrivit “andrelärare” på sin dörr. Läraren på grundskolan tycker dock inte att det är en skillnad att arbeta med kollegor som fått tjänsten och tycker inte att de fått någon slags ledarroll över övriga lärare eftersom det mandatet måste komma från rektorn.

### **Närbyråkraternas förstå**

Att närbyråkraterna förstår reformens syfte, förväntningar och lagtext är en viktig förutsättning för att den ska lyckas i implementeringsledet ((Lundquist, 1992:75f)). När jag frågar förstelärarna vad de uppfattar som reformens syfte svarar flera av dem med ord som lönespridning, bättre söktryck till utbildningen och kvalitetshöjning. Detta tolkar jag som att de har en god uppfattning kring varför förstelärrarreformen införts, eftersom deras svar stämmer överens med det som formulerats i de studerade dokumenten. Läraren säger att politikerna nog inte själva vet vad syftet är, och rektorn förstår avsikten men att det var saker som inte var fullt genomtänkta, som huruvida övriga lärare ska ses som någon sorts “andrelärare”. Rektorn poängterar att på andra skolor är det “rena kriget” mellan lärare och att förstelärarna får tråkiga kommentarer. Ett mönster i svaren är att många inte tänker så högt som till staten vad gäller förstelärrarreformen, utan det är vad som bestäms på lokal nivå som man är insatt i. På frågan vilken lagtext som finns om förstelärrarreformen kunde inte en enda av förstelärarna svara på det. Detta citat kommer från försteläraren på gymnasieskolan;

*“Förväntningarna kommer från lokalt håll. Vad politikerna ville med reformen läste jag 2013.”*

Mycket tyder alltså på att reformen har blivit ett kommunalt projekt och att staten inte uppfattas som den styrande aktören av programmet. Det viktiga upplevs främst som att möta förväntningarna från rektor och kollegor, inte de eventuella förväntningar staten har. Förutsättningen att närbyråkraterna förstår programmets syfte anser jag, på grund av ovanstående resultat, vara uppfyllt. Sedan kan det uppfattas som en bristfällighet att statlig nivå hamnat så långt i skuggan. Detta innebär att programmet är beroende av att lokal nivå upprätthåller syftet. Att ingen visste lagtexten är ytterligare något som talar emot förutsättningen om att närbyråkrater ska förstå reformen.

### **Närbyråkraternas kunna**

Att ha tillräckliga resurser behövs för att förverkliga en reform (Lundquist, 1992:75f) och jag förklarar för de intervjuade att med resurser menas i detta fall både pengar och tid men även kunskap och information. På grundskolan ger ingen uttryck för att det skulle saknas resurser för detta uppdrag specifikt, utan påpekar att lärare alltid har tidsbrist i alla fall. På denna skola har förstelärarna regelbundna träffar då endast förstelärarna träffas, och de har även blivit skickade på konferenser och träffat förstelärare från närliggande kommuner vilket sägs vara uppskattat. Den här avsatta tiden tillför kunskap och därför tolkar jag detta som en resurs i Lundquists mening. Att sådana här satsningar förekommer är inte en självklarhet på alla skolor. Försteläraren på gymnasieskolan svarar på frågan om resurser att det satsades mycket första året men att reformen allt eftersom blivit nedprioriterad. Lönehöjningen finansieras som bekant av staten, men vad gäller övriga resurser verkar detta vara beroende på hur mycket den specifika skolläningen är intresserad av att satsa på reformen.

### **Närbyråkraternas vilja**

Vilka resurser som läggs på genomförandet av reformen kan ge en signal om hur viljan och motivationen är att genomföra den, eftersom en skola som satsar resurser på att förstelärarna ska kunna genomföra sitt uppdrag bra snarare än bara låter dem vara med sin lönehöjning troligen har ett intresse av att även nå målen med reformen. Det är redan konstaterat att olika rektorer vill styra upp försteläraryupdraget olika mycket. Detta behöver dock inte per automatik säga något om vilja och motivation, utan kan tyda på rektorers olika visioner om hur implementeringen ska utformas. En enkät som gjordes inför framtagandet av regeringens promemoria visade att det var lockande för lärare att få handleda andra lärare, vara pedagogisk ämnesexpert och att få ta ansvar för utvecklingsaktiviteter (Promemoria U2012/4904/S, 2012:15) vilket visar på en existerande vilja bland lärarkåren att utföra reformens tilltänkta arbetsuppgifter. Även av intervjusvaren går att se att förstelärarna är motiverade att driva skolutveckling, och de har ofta en särskild hjärtefråga som de vill driva med hjälp av mandatet från förstelärarskapet. Att söka tjänsten är frivilligt och inflytelsetekniker som används måste utformas därefter. Lönehöjningen anges som ett skäl



till att ta sig an uppdraget. Även för huvudmän verkar ekonomisk incitament varit verkfulla och att skolor vill få det statsbidrag de kan. Störst motvilja märks när det kommer till aspekten om hierarki på arbetsplatsen. Det vittnas om att förstelärare blivit negativt behandlade av kollegor, dålig stämning och missnöje från andra lärare - både på de studerade skolorna och på andra. Medan en viss hierarki är inbyggd i reformen är dålig stämning mellan kollegor en bieffekt av det vilket påverkat de intervjuades uppfattning om programmets implementering negativt.

### **Ansvarsutkrävande**

I regeringens proposition avses reformen utvärderas fyra år efter tillämpningen. ((Prop. 2012/13:136 s24) och enligt promemorian bör effekterna på läraryrkets attraktivitet, geografisk spridning av förstelärare med mera följas upp (Promemoria U2012/4904/S, 2012:40). Åsikterna kring detta är att genomförande och utvärderande myndighet ska vara åtskilda, att Skolverket kontrollerar att statsbidraget används korrekt (SKL 2012) och IFAU (2012) vill vara delaktig i implementeringen för att säkerställa att programmet är utvärderingsbart. På politisk nivå verkar det alltså finnas en plan för ansvarsutkrävande. Det beskrivs vidare att det är huvudmännen som har ansvar för lärarnas prestationer och yrkesutveckling (Promemoria U2012/4904/S, 2012:29) vilket tyder på att även lokal nivå förväntas ha någon form av kontrollfunktion. Av intervjuaren framkommer att det inte finns någon formell kontrollfunktion på skolorna för att separat utvärdera förstelärarnas arbete på de två skolorna. Detta görs istället i form av mer informella möten och dialoger med kollegor. Detta resultat pekar på att det finns en plan att utvärdera reformen som program på politisk nivå, men inte på de enskilda skolorna.

Tidigare har jag diskuterat att skolan är ett så kallat crowded policy space. I promemorian påpekas att flera insatser redan gjorts för att höja läraryrkets attraktivitet, som införandet av lärarlegitimationer, fyra nya yrkesexamina och lektorstjänster (Promemoria U2012/4904/S, 2012:8). När dessa skolreformer kommer på tal i intervjuerna visar det sig att åtgärderna knappast kört på i sina egna, separata spår, utan interagerar med varandra. Vanligt förekommande var att intervjuade tog upp effekterna av förstelärarreformen i kombination med lärarlönelyftet, en satsning som omfattade en väsentligt större del av lärarkåren än

förstelärrarreformen och inte innebär någon extra arbetsbörda (förstelärarna i kommun 2 omfattades inte av löneyftet), och som medförde att löneskillnaden mellan lärare och förstelärare på 5000 kronor i praktiken minskade till hälften. En förstelärare beskriver alla åtgärder som "rörigt", en annan ifrågasätter att löneskillnaden minskat medan förstelärares arbetsbörda fortfarande ligger på samma nivå och att det blir konstigt när en förstelärare ska handleda en nyexaminerad lärare som nästan har samma lön som en själv. Försteläraren på gymnasiet tycker också att lärarlöneyftet utöver att verka lönespridande inte har samma förbättringssyfte som förstelärrarreformen. En förstelärare tycker däremot att det känns bättre att kollegorna kommit närmre hen i lönenivå. Det finns en enighet om att sträva efter lönehöjning för lärarkollektivet i stort, men huruvida det ska finnas löneskillnader lärare emellan och hur stora de i så fall bör vara finns alltså blandade uppfattningar om. En förstelärare menar att reformen varit en motor i att driva den goda löneutveckling lärarkåren haft under senare tid, men det finns indikationer på att man på beslutsnivå hade kunnat förbereda sig mer på hur olika reformer skulle interagera med varandra, exempelvis att lönegapet minskat utan att arbetsbördan för förstelärare också gjort det.

### 3. Vilka förutsättningar för legitimitet för förstelärrarreformen förekommer i de studerade fallen?

För att undersöka vilken legitimitet staten har hos lärarkåren har jag bett intervjupersonerna beskriva det förtroende de känner för att staten vidtar åtgärder i deras professionella område och om staten håller vad den lovar. Överlag uttrycker ingen ett direkt bristande förtroende för att politiker styr skolan, utan menar att ibland är det nödvändigt att politiker ingriper för att det ska hända något. Däremot syns en skillnad vad gäller uppfattningen av politiker på central respektive lokal nivå. Kommunpolitikerna i kommun 2 har visat intresse för lärarkårens åsikter vilket uppfattas som viktigt för att de politiska besluten ska baseras på verkligheten, men skolan beskrivs som ett ständigt föränderligt område som politikerna inte alltid hänger med i och där uppfattas rikspolitikerna göra ett mer grundligt utredningsarbete innan de fattar beslut. Mycket pengar satsas på skolan i Sverige men några menar att de önskar tillbaka skolan i statlig regi. För en av de intervjuade har influenserna från New Public Management försämrat hens syn på den politiska styrningen och en annan tycker att styrningen är för

ideologiskt färgad beroende på mandatperiod. Finland lyfts fram som gott exempel på där lärare får driva skolutvecklingen snarare än politikerna. Nedanstående citat kommer från kommun 1 och visar en mer skeptisk inställning till hur politiker tar hand om de reformer som implementeras;

*“Det har släppts taget om reformen nu när den inte är så ny längre. Antingen syftar reformerna bara till löner eller... Man kan inte bara göra en punktinsats och tro att reformen ska klara sig själv.”*

Som konstaterat finns variationer i bland annat ansökningsprocessen, utnämningskrav och arbetsuppgifter vilket skapar en distans från de demokratiska argument som annars kan användas för att skapa legitimitet åt ett offentligt program. Det har lyfts fram att vissa skolor har en sämre situation med sin implementering, exempelvis dålig stämning bland kollegor och tidsbegränsade uppdrag, men att en professionell yrkeskår får fatta egna beslut kan också vara legitimitetsskapande (Rothstein, 2010b:134). Alla lärare är överens om att statlig styrning är nödvändig, och verkar önska mer av detta när det kommer till just förstelärarreformen. Samtidigt har staten inte obegränsad legitimitet hos de professionella, som gärna vill bidra själva med kunskap om området. Eftersom spänningar är naturliga mellan stat och profession bedömer jag att legitimiteten för staten är god i de studerade fallen. Det visar sig att reformen öppnat för en dialog och gemensam utformning mellan förstelärare och kommunens beslutsfattare. När lokalpolitikerna lyssnar på förstelärarnas önskemål om hur de vill att reformen ska implementeras verkar legitimiteten för det offentliga öka. Slutsatsen är att de lokala beslutsfattarnas är lyhördhet inför de professionellas önskemål givit starkare förutsättningar för legitimitet, men att när det kommer till den vetenskapliga grunden så vill professionen få föra fram sina infallsvinklar.

## Avslutande diskussion

Denna uppsats inleddes med att beskriva paradoxen som finns mellan lågt söktryck och många avhopp på lärarutbildningarna samt låg status för läraryrket trots satsningar på flera professionsutvecklande åtgärder. Syftet med studien var att öka förståelsen för vilka förutsättningar sådana här typer av styrmedel, som förstelärarreformen, kräver för att vara

framgångsrika. Syftet var även att förstå hur olika förutsättningar hänger ihop med varandra och med att implementera offentliga program inom skolan. Detta syfte har uppnåtts genom att visa på hur utformandet på politisk nivå har konsekvenser för förutsättningar på implementeringsnivå. Studien har identifierat vilka förutsättningar i reformen som är svaga eller starka. Exempel från resultatdelen på svagare förutsättningar är antagandet i policyteorin om att karriärsteg skulle verka lockande och statushöjande, och att politiker inte uppfattas uppdaterade på kunskapsläget inom skolan. Det står också klart att farhågor funnits för att reformen ska präglas av rektorers godtycklighet, och på skolorna öppnar utnämningsprocessen upp för detta då det bland annat uttrycks baseras på en lärares popularitet, modeord och att några handplockats till tjänsten på förhand. De svaga förutsättningar som identifierats i resultatet kan peka på vart det finns brister i implementeringen och således ligga till grund för vidare forskning om detta. Reformen har visat sig haft starkare förutsättningar vad gäller bland annat en bred träffbild, legitimitet och att överlämna beslutsfattande till den profession som kan området bäst. Detta innebär att den osäkerhet politiken kan ha kring skolområdet får hanteras av professionen som har utrymme att situationsanpassa utförandet. Närbyråkraterna förstod syftet bra men hade inte koll på lagtexten. I teorin är detta en förutsättning men när reformen blivit ett så pass decentraliserat projekt kan inte en slutsats med säkerhet dras att detta påverkar implementeringen i just det här fallet. Närbyråkraternas *vilja* och *kunna* hade desto starkare förutsättningar. Vad gäller förtroende för politikerna syntes en större sådan på grundskolan. Denna ligger i en liten kommun där "alla känner alla" och som haft nära kontakt med sina lokalpolitiker som man uppfattar är lyhörda gentemot professionen. Detta verkar vara viktigt för att lärarkåren ska känna förtroende för att politiker styr skolan.

På frågan om var störst förändringar kan behövas göras i reformen skulle jag med stöd av empirin dra slutsatsen att det är på beslutsnivå störst förbättringar kan göras för att stärka förutsättningarna. Policyteorin behöver utvecklas vidare för att hitta ett säkrare antagande om vad som höjer läraryrkets attraktionskraft, och det är positivt att handlingsutrymme lämnats åt den genomförande professionen men vissa delar hade ändå behövt vara centralt reglerade i detta fall, som ansökningsprocessen och huruvida anställningsformen ska vara tidsbegränsad eller inte. Det som även genomförande nivå skulle kunna ändra för att förbättra förutsättningarna är att ha en tydligare plan för ansvarsutkrävande av förstelärarnas arbete.

Några avslutande tankar om studiens resultat är att ett mer helhetligt karriärsystem, där de olika stegen hänger bättre ihop med varandra, hade kunnat vara ett mer framgångsrikt recept än att införa separata program där olika program får ogenomtänkta konsekvenser för varandra. Det som reformens utformning visat är att vissa beslut måste göras på bekostnad av andra, som frågan om tidsbegränsade anställningar eller att acceptera variation i decentraliseringen för att undkomma en administrationsbörda vid centralisering.

Att få intervju så många förstelärare på en och samma skola som på grundskolan hjälpte att belysa att även inom en och samma skola implementeras reformen annorlunda, som när flera ger exempel på vilka olika frågor de försöker driva med mandat från förstelärarskapet. Att endast en intervju genomfördes på gymnasieskolan betyder inte att det inte finns någon generaliserbarhet. Intervjun var snarare värdefull för denna studie då det utan den hade varit betydligt svårare att uttala sig om variationer på lokal nivå. Att få ta del av två skolors implementering gav kunskap om reformen. Min förhoppning är att denna studie ska vara kumulativ till tidigare forskning och även utgöra en byggkloss för vidare forskning om implementering av skolreformer.

## Referenslista

Alvunger, D. (2015). Towards new forms of educational leadership? The local implementation of förstelärare in Swedish schools. *Nordic Journal of Studies in Educational Policy*, 3, 55-66. doi:10.3402/nstep.v1.30103.

Bergh & Englund, 2016: Bergh, A., Englund, T. (2016). Professionella lärare? Om den svenska förstelärarreformen. I M. Elmgren, M. Folke-Fichtelius, S. Hallsén, H. Roman & W. Wermke (Ed) *Att ta utbildningens komplexitet på allvar: En vänbok till Eva Forsberg* (s 364-377). Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.

Ekengren, A-M., & Hinnfors, J. (2012). *Uppsatshandbok. Hur du lyckas med din uppsats*. Lund: Studentlitteratur AB.

Ellung, A. (2014, 15 augusti). Letar lärare utomlands. *SVT Nyheter*. Hämtad från <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/vasternorrland/rekryterar-larare-fran-kanada>.  
Hjalmarsson, M., Hultman Löfdahl, A. Det är inte jag som tillsatt mig själv på posten: Motstånd och ironi i relationer mellan förstelärare och deras kollegor. *Kapet*, 12(1), 76-94. Hämtad från <http://kau.diva-portal.org/smash/get/diva2:943854/FULLTEXT01.pdf>.

Esaiasson, P., Gilljam, M., Oscarsson, H., & Wängnerud, L. (2004). *Metodpraktikan. Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Stockholm: Norstedts Juridik.

Flyvbjerg, B. (2001). *Making Social Science Matter : Why Social Inquiry Fails and How it Can Succeed Again*. Cambridge University Press.

Hertting, N. (2014). Implementering: perspektiv och mekanismer. I B. Rothstein (Red.) *Politik som organisation* (s 185-212). Lund: Studentlitteratur AB.

Houlihan, B. (2000). *Sporting excellence, schools and sports development: The politics of crowded policy spaces*. European Physical education review, vol.6 nr2 s171-193. Hämtad från <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.863.7323&rep=rep1&type=pdf>.

IFAU. (2012). *Karriärvägar m.m. i fråga om lärare i skolväsendet*, Hämtad från <https://www.ifau.se/sv/Om-IFAU/Remissvar/Karriarvagor-mm-i-fraga-om-larare-i-skolvasendet/>.

Jarl, M., Kjellgren, H., & Quennerstedt, A. (2018). Förändringar i skolans organisation. I M. Jarl & J. Pierre (Red.) *Skolan som politisk organisation* (s 27-52). Malmö: Gleerups Utbildning AB.

Kirsten, N., Wermke, W. (2016). Governing teachers by professional development: state programmes for continuing professional development in Sweden since 1991. *Journal of curriculum studies*, 49(3), 391-411. doi:10.1080/00220272.2016.1151082

Larsson, Å. (2018, januari). Forskare: Förstelärarna har stärkt lärarkåren. *Skolvärlden*. Hämtad från <https://skolvärlden.se/artiklar/forskare-forstelararna-har-starkt-lararkaren>.

Legnemark, I. (2016, 25 februari). Dags att skrota systemet med förstelärare. *Borås Tidning*. Hämtad från <http://www.bt.se/debatt/dags-att-skrota-systemet-med-forstelarare/>.

Lundquist, L. (2014). Etik i offentlig förvaltning. I B. Rothstein (Red.) *Politik som organisation* (s 213-240). Lund: Studentlitteratur AB.

Lundquist, L. (1992). *Förvaltning, stat och samhälle*. Lund: Studentlitteratur AB.

Lundström, E. & Viklund, A. (2015). *Belöningsystem - hjälpare eller stjälpare? En fallstudie om karriärreformen förstelärare på en gymnasieskola i Gävle* (Kandidatuppsats). Gävle: Akademin för utbildning och ekonomi, Högskolan i Gävle. Hämtad från <http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:786617/FULLTEXT01.pdf>.

Läraryrket. (2015). *Därför behöver skolan förstelärare och lektorer*. Hämtad 2019-09-13 från <https://www.lararforbundet.se/artiklar/darfor-behoover-skolan-forstelarare-och-lektorer>.

Lärarnas Riksförbund. (2012). *Synpunkter på regeringens remiss Karriärvägar m.m. i fråga om lärare i skolväsendet*. Stockholm: Lärarnas Riksförbund.

Löwstedt, J. (2016, 6 juni). Systemet med förstelärare bör avskaffas. *Svenska Dagbladet*. Hämtad från <https://www.svd.se/systemet-med-forstelarare-bor-avskaffas>.

Motion 2012/13:Ub15. *Karriärvägar för lärare i skolväsendet m.m.* Hämtad från [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/motion/karriarvagor-for-larare-i-skolvaset-mm\\_H002Ub15](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/motion/karriarvagor-for-larare-i-skolvaset-mm_H002Ub15).

Motion 2012/13:Ub16. *Karriärvägar för lärare i skolväsendet m.m.* Hämtad från [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/motion/karriarvagar-for-larare-i-skolvasendet-mm\\_H002Ub16](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/motion/karriarvagar-for-larare-i-skolvasendet-mm_H002Ub16).

Motion 2012/13:Ub17. *Karriärvägar för lärare i skolväsendet m.m.* Hämtad från [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/motion/karriarvagar-for-larare-i-skolvasendet-mm\\_H002Ub17](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/motion/karriarvagar-for-larare-i-skolvasendet-mm_H002Ub17).

Motion 2012/13:Ub18. *Karriärvägar för lärare i skolväsendet m.m.* Hämtad från [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/motion/karriarvagar-for-larare-i-skolvasendet-mm\\_H002Ub18](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/motion/karriarvagar-for-larare-i-skolvasendet-mm_H002Ub18).

Olofsson, H. (2014). Genus och etik i förvaltningens processer. I B. Rothstein (Red.) *Politik som organisation* (s 135-158). Lund: Studentlitteratur AB.

Persson, S. (2018). Lärarna och skolans organisering. I M. Jarl & J. Pierre (Red.) *Skolan som politisk organisation* (s 85-104). Malmö: Gleerups Utbildning AB.

Promemoria U2012/4904/S (2012). *Karriärvägar m.m. i fråga om lärare i skolväsendet.* Utbildningsdepartementet. Hämtad från <https://www.regeringen.se/49b726/contentassets/b0c754e5bd4e406d97c167167de6feaa/karriarvagar-m.m.-i-fraga-om-larare-i-skolvaset>.

Prop. 2012/13:136. *Karriärvägar för lärare i skolväsendet m.m.* Hämtad från <https://www.regeringen.se/49b728/contentassets/630c717d44ec40d6a0065e379579353e/karriarvagar-for-larare-i-skolvaset-m.m.-prop.-201213136>.

Rothstein, B. (2014). Välfärdsstat, förvaltning och legitimitet. I B. Rothstein (Red.) *Politik som organisation* (s 15-34). Lund: Studentlitteratur AB.

Rothstein, B. (2014). Den svenska statsförvaltningens omvandling från försumpning till legitimitet. I B. Rothstein (Red.) *Politik som organisation* (s 87-110). Lund: Studentlitteratur AB.

Rothstein, B. (2010a). *Den socialdemokratiska staten*. Lund: Arkiv förlag.

Rothstein, B. (2010b). *Vad bör staten göra?* Stockholm: SNS Förlag.

SACO. (2012). *Yttrande över remisspromemoria "Karriärvägar m.m. i fråga om lärare i skolväsendet"*. Hämtad från <https://www.saco.se/globalassets/saco/dokument/remissvar/12rem76.pdf>.

Sajjadi, T. & Sandell, L. (2014). *"God tanke men inte så genomtänkt" - En fallstudie av förstelärarreformen i Lunds kommun* (Kandidatuppsats). Lund: Statsvetenskapliga



institutionen, Lunds Universitet. Hämtad från  
<http://lup.lub.lu.se/luur/download?func=downloadFile&recordOid=4913841&fileOid=4913845>.

Sandebring, T. (2016, 3 november). Nu skapar politiker krig mellan lärare. *Aftonbladet*. Hämtad från  
<https://www.aftonbladet.se/debatt/a/Qk9pW/nu-skapar-politiker-krig-mellan-larare>.

SFS 2013:70. *Om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.  
SFS 2013:530. *Lag om ändring i skollagen (2010:800)*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.

SFS 2010:800. *Skollag*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.

Skogstad, I. (2018, 9 september). *Låt inte förortsskolorna förfalla*. *Göteborgs-Posten*, s. 2.

Skolinspektionen. (2013). *Yttrande över remisspromemoria - Karriärvägar m.m. i fråga om lärare i skolväsendet*. Hämtad från  
<https://www.skolinspektionen.se/globalassets/0-si/08-om-oss/remissyttranden/2013/yttrande-2013-01-07-karriarvagor-mm.pdf>.

Statskontoret. (2016). *Uppföljning av karriärstegsreformen*. Stockholm: Statskontoret.

Stockholms stad (2012). *Karriärvägar m.m. i fråga om lärare i skolväsendet*. Hämtad från  
<https://insynsverige.se/documentHandler.ashx?did=1126596>.

Sveriges Kommuner och Landsting. (2012). *Karriärvägar m.m. i fråga om lärare i skolväsendet*.

## Bilaga 1. Intervjuguide förstelärare

1. Sammanfattande presentera min uppsats, ett par inledande frågor t.ex. hur länge den intervjuade arbetat som förstelärare.
2. Hur skulle du beskriva dina arbetsuppgifter som förstelärare (t.ex. hur de skiljer sig från lärare)? Är arbetsuppgifterna varierande eller likartade? Behöver du anpassa ditt arbetssätt efter yttre faktorer, så som den specifika skolan, skolledningen osv?
3. Är det lätt eller svårt att förstå vad syftet med förstelärarreformen är, från politiskt håll? Håller du med om det som förstelärarreformen försöker uppnå? Är det något som kan läggas till/tas bort i detta program? Från politiskt håll vill man höja läraryrkets status med denna reform, känns reformen som en tillräcklig åtgärd eller behövs andra insatser för att nå målet? Är det enkelt att förstå vilka förväntningar som finns på försteläraren? Hur reformen är reglerad i lagen?
4. Fungerar det i praktiken att utöva förstelärarrollen så som det verkar vara tänkt från beslutsfattarens håll? Finns tillräckliga förutsättningar för att verkställa förstelärarreformen? Exempelvis inflytande, kunskap, handlingsförmåga och resurser.
5. Finns det någon kontrollfunktion, exempelvis utvärdering, av förstelärarens arbete? Är ansökningsprocessen om att bli förstelärare väldigt standardiserat, eller baseras det mer på huvudmannens/rektorns egna bedömningar av individuella lärare?
6. Hur skulle du beskriva ditt förtroende för statens interventioner inom skolpolitik? Är det lätt att vilja samarbeta med det som staten vill genomföra inom skolområdet? Brukar det som lovats från politisk nivå hållas? Får lärarkåren ta tillräckligt många beslut själva?

## Bilaga 2. Intervjuguide lärare

1. Sammanfattande presentera min uppsats, ett par inledande frågor t.ex. hur länge den intervjuade arbetat som lärare.
2. Hur skiljer sig en förstelärares arbetsuppgifter från dina? Hur är det att ha förstelärare bland kollegorna, vilka förändringar tycker du har skett sedan förstelärare infördes på skolan?
3. Vad vet du om hur ansökningsprocessen för förstelärartjänster går till, har du själv sökt en sådan tjänst? Vet du om det är standardiserade kriterier eller individuella bedömningar som utnämningarna grundar sig på?
4. Vad är enligt dig politikernas syfte med reformen? Står du bakom att försöka uppfylla dessa ambitioner eller skulle du vilja att målsättningen korrigerades på något sätt (t.ex. fokus)? Behöver reformen kompletteras på något sätt (t.ex. andra åtgärder) för att nå dessa mål (t.ex. höja läraryrkets status)? Hur är denna reform reglerad i lagen?
5. Upplever du att det getts tillräckliga resurser för att genomföra förstelärarreformen eller har det gått ut över redan befintliga resurser, t. ex. tid?
6. Hur skulle du beskriva ditt förtroende för statens interventioner inom skolpolitik? Är det lätt att vilja samarbeta med det som staten vill genomföra inom skolområdet? Brukar det som lovats från politisk nivå hållas? Får lärarkåren ta tillräckligt många beslut själva?

## Bilaga 3. Intervjuguide rektor

1. Sammanfattande presentera min uppsats, ett par inledande frågor t.ex. hur länge den intervjuade arbetat som rektor.
2. Varför har ni valt att införa förstelärare på er skola? Kan du sammanfatta hur det gick till att implementera reformen - har ni fått väldigt stort handlingsutrymme eller har det varit tydliga regler och instruktioner för hur det skulle implementeras på skolan? Har beslutsfattande legat på skolnivå eller kommunnivå?
3. Hur har ni gjort på denna skola, vilka arbetsuppgifter har förstelärare fått? Finns någon separat utvärdering av just förstelärarnas arbete? Vem tycker du har ansvar för att reformen uppfylls som det är tänkt från politikernas håll? Vilka förändringar har skett bland kollegor sedan förstelärare infördes på skolan?
4. Hur går ansökningsprocessen till på skolan? Vilka kriterier ligger främst till grund för utnämningen?
5. Vad är enligt dig politikernas syfte med reformen? Behöver reformen kompletteras på något sätt (t.ex. andra åtgärder) för att nå dessa mål (som att höja läraryrkets status)? Hur är denna reform reglerad i lagen?
6. Hur skulle du beskriva ditt förtroende för statens interventioner inom skolpolitik? Är det lätt att vilja samarbeta med det som staten vill genomföra inom skolområdet? Brukar det som lovats från politisk nivå hållas? Får lärarkåren ta tillräckligt många beslut själva?