

Lunds universitet
Statsvetenskapliga institutionen

STVA22
HT14
Handledare: Malena Rosenström



Förstelärrerformen och närbyråkraterna; om tjänstemannaperspektiv vid implementering av reformer

Alexander Dannerhäll
Mårten Ihd

Abstract

Syftet med den här uppsatsen är att belysa tjänstemannaperspektivet vid reformer, med särskild betoning på närbyråkratiperspektivet och förutsättningarna för en lyckad implementering. För att göra detta granskar vi förstelärrarreformen, med en fallstudie av implementeringen i Malmö kommun. Vi arbetar utifrån en övergripande frågeställning om hur reformer förstås ur tjänstemannaperspektiv, och två mer specifika där den första berör svårigheter i implementering och den andra vilken möjlighet tjänstemän har att påverka reformen genom sitt handlingsutrymme.

Teoribildningen utgår ifrån Michael Lipskys syn på närbyråkrati. Lipsky menade att lärare är ett typfall av närbyråkrater, och därför bör det vara en bra utgångspunkt. För att kunna förstå den problematik som gestaltar sig i byråkratier med inslag av närbyråkrati, krävs att analysen sker ifrån ett bottom-up-perspektiv för att fånga de nyanser som påverkar hur en implementering genomförs.

Vi har valt att även använda Lennart Lundquists modell för en lyckad implementering, som bygger på att tre kriterier är uppfyllda: De som implementerar en reform måste 1) Förstå reformen 2) Kunna implementera reformen och 3) Vilja implementera reformen.

Förstelärrarreformen genomfördes i syfte att höja kvalitén i den svenska skolan, ta tillvara på lärares kompetens och erbjuda en karriärsutveckling för lärare, och därmed öka yrkets attraktivitet. Reformen inleddes 2013, och går ut på att en lärare anställs med ett utökat uppdrag att ägna sig åt skolutveckling, och även får löneökning om minst 5000. Den ökade kostnaden finansieras med statsbidrag.

Vi har genomfört intervjuer med en lärare och två förstelärare på tre olika skolor i Malmö. Skolorna är sinsemellan av olika karaktär för att göra studien bredare. Vi fann att reformen präglas av ganska oklar styrning, både från stat, kommun och skolledning. Förstelärrarna har därmed stora möjligheter att påverka sina arbetsuppgifter, vilket medför både möjligheter och utmaningar. Malmö har valt att nedsätta undervisningstiden för sina förstelärare, vilket verkar vara viktigt, då samtliga lärare menar att tjänsten vore omöjlig att genomföra utan att extra tid avsätts. Noterbart är att detta inte krävdes i reformen, utan är en frivillig åtgärd från kommunen, som också innebär kostnader som inte ersätts med statsbidrag.

I analysdelen finner vi att vi får för stöd för Lundquists modell. Mycket talar för att de tre stegen avgör om en reform som förstelärrarreformen ska bli framgångsrik. Oklara instruktioner skapar vissa problem i implementeringen, men det är inte så oklart att reformen inte fungerar. Tänkbara problem är oklarhet bland kollegor vad förstelärare gör, och även för förstelärrarna själva hur de ska utforma sina arbetsuppgifter. Lipskys teori om handlingsutrymme får stöd i att alla lärare upplever att de har stor frihet att själva utforma sina arbetsuppgifter. Vad gäller resursbristen leder nedsättningen i undervisningen till att det inte råder någon direkt brist på tid, i vart fall inte i större grad än för lärare i allmänhet. Samtidigt visar behovet av tidsnedsättning att tillräckliga resurser krävs för en reform.

Vi har genom att besvara våra frågeställningar visat hur ett tjänstemannaperspektiv kan förklara hur reformer implementeras. I enlighet med bottom-up-perspektivet har vi påvisat hur de egenskaper som lyfts fram i de teorier vi använder kan förklara hur implementering formas av individuella tjänstemän.

Nyckelord: Implementering, närbyråkrat, förstelärare, reform

Antal ord: 9914

Innehållsförteckning

Abstract	2
Inledning	4
Bakgrund	4
Syfte och frågeställningar.....	4
Avgränsningar	5
Material	5
Metod	6
Disposition	7
Teori	8
Förstå	10
Vilja	10
Kunna	11
Begreppsdefinitioner	11
Om förstelärrerformen.....	13
Särskilt om Malmö kommun	14
Empiri.....	16
Förstå	16
Vilja	17
Kunna	17
Analys	19
Vilka svårigheter har tjänstemannen att implementera reformen enligt beslutsfattarens intentioner?.....	19
Vilka möjligheter har förstelärarna att påverka och styra hur reformen implementeras?	21
Avslutande reflektioner	23
Källförteckning	24
Bilaga 1 Ramfrågor för samtalsintervjuer.....	25

Inledning

Bakgrund

Den svenska skolan är alltid aktuell på olika sätt, både inom akademien och för befolkningen i allmänhet. Det framhålls ofta att det viktigaste för ungas utbildning är lärarna. I takt med att den svenska skolan har uppvisat försämrade resultat, i vart fall jämfört med andra länder, har kraven på reformer och åtgärder ökat. En av dessa ska bli fokus för denna text. Under 2013 lades en proposition fram om att skapa nya karriärvägar för lärare: lektorstjänster och förstelärartjänster, där det senare är det som ska behandlas. Tanken var att öka incitamenten för lärarna att bedriva god undervisning samt att utveckla undervisningen. Förstelärarreformen har blivit uppmärksam i media där bland annat bristande resurser och försök att införa mer reglerad arbetstid för lärarna debatterats. Vi är därför intresserade av att undersöka hur vi kan förstå reformens genomförande.

Reformen medför högre ersättning och ett utökat ansvarsområde för lärarna. De ökade lönekostnader som uppstår täcks av staten.

Implementationsforskning är ingen ny statsvetenskaplig disciplin, men är fortsatt intressant, då det fortfarande är så att reformer både misslyckas och lyckas. För en reform som den här spelar enskilda lärare rimligen stor roll, vilket gör att ett närbyråkratiskt perspektiv, efter Lipskys modell, kan användas för att belysa reformen.¹ För att undersöka reformen har vi valt att granska Malmö kommun, och deras implementering av den.

Syfte och frågeställningar

Ämne för den här studien är lärarna, särskilt de tjänstgör som förstelärare. Förstelärarreformen är en tämligen ny reform (De första anställdes 2013, och de flesta under 2014), och är ännu inte särskilt utredd, trots att den har potential att få stora konsekvenser i Sveriges skolor.

Vi vill belysa hur närbyråkraten påverkar implementering av en reform. Vi avser inte att utvärdera reformens utfall, då det ännu är för tidigt att dra slutsatser kring det.

Då de som implementerar reformen i detta fall är främst lärarna själva, krävs att implementeringen ses utifrån deras utgångspunkt och den problematik som följer ur läraryrkets natur. Kanalen för förbättring går igenom lärarnas yrkesutövande och utfallet är avhängigt deras tolkning och kapacitet att agera efter de direktiv som tilldelats dem. Vår övergripande frågeställning är således:

Hur kan implementeringen av reformer förstås ur ett tjänstemannaperspektiv?

Detta besvaras med två mer insnävade frågeställningar:

- *Vilka svårigheter har tjänstemannen att implementera reformen enligt beslutsfattarens intentioner?*
- *Vilka möjligheter har förstelärarna att påverka och styra hur reformen implementeras?*

Vi undersöker detta genom implementeringen av förstelärarreformen. Vi anser att det är en bra reform att utgå ifrån, då förstelärarna på många sätt aktualiserar de teoretiska dilemman närbyråkrater ställs inför och visar hur styrningen av dem kan vara problematisk. Det rör sig om en arbetsplats med begränsade resurser, och är en reform med relativt fria ramar för skolor och lärare. Lipsky är inne på att exempelvis resursbristen är avgörande för en reforms framgångar, då det i hans tycke är så att bristen på resurser innebär att närbyråkraten kommer att avvika från reformens syfte.

¹ Begreppen om används här förklaras i avsnittet Teori.

Något som kan aktualisera den problematik som vår teorianvändning betonar är avvikelser från de mål som uppsätts i reformen. Om implementeringen inte är lyckad kan det förklaras utifrån det styrningsproblem som förknippas med närbyråkrater

Avgränsningar

Vi har valt att begränsa oss till gymnasieskolor i Malmö, då det är en stor kommun där det finns tiotalet kommunala gymnasieskolor som alla har förstelärare, vilka även har olika inriktningar. Det ger stor variation på förstelärarnas tänkbara arbetsuppgifter, vilket stämmer väl in i teoribildningen. I och med att det ska ske samtalsintervjuer är det vidare av praktiska skäl olämpligt att studera en kommun som är geografiskt avlägsen. Vi har valt samtalsintervjuer av den anledningen att det till stor del saknas material i övrigt, såsom utredningar, då reformen är nyligen införd.

Valet på just gymnasieskolor skedde för att göra resultaten lättare att jämföra med varandra, vilket underlättas av att hålla sig till ett utbildningsstadium. Vi begränsade oss även till kommunala skolor, då antalet förstelärare i friskolor är betydligt färre.²

Reformen innefattade även det som kallas lektorstjänster, vilket vi helt väljer att bortse från. Lektorer har väldigt skilda arbetsuppgifter från förstelärare, kräver akademisk examen på forskarnivå, och är inte heller en nyhet i skolväsendet, vilket med tanke på den tillgängliga tiden medför att de inte kan tas med.

Det finns givetvis ett stort antal perspektiv som är tänkbara att granska en reform ur, exempelvis ett organisationsteoretiskt perspektiv. Vi menar att reformen är så pass avhängig av enskilda människors agerande att tjänstemannaperspektiv fångar situationen bättre.

Tanken med studien är att studera implementeringen i Malmö stad, och inte främst att jämföra mellan kommunens skolor. Därför är skolorna valda för att i så stor grad som möjligt vara representativa för kommunen som helhet. Ena skolan är yrkesinriktad, och har praktiska program som inte i sig är högskoleförberedande. De två andra är högskoleförberedande skolor, som har både samhälls- och naturvetarprogram. En av dem är en av de skolor i kommunen som kräver högre betyg för att komma in, medan den andra i regel har lägre antagningspoäng. Det är förstås så att full representativitet inte kommer att uppnås med bara tre intervjuer, men det ger i vart fall en bild av olika skolor, med olika problem och utmaningar. Vi har ingen ambition att kunna generalisera våra slutsatser på reformer i allmänhet. Vi vill istället visa hur ett teoretiskt perspektiv kan användas för att få kunskap om implementering.

Av de två förstelärarna är en av dem i grunden lärare inom samhällsvetenskapliga ämnen och en inom naturvetenskapliga ämnen. Läraren som inte är förstelärare är också samhällsvetare. Resultaten blir därmed inte ämnesspecifika, även om det kommer med kostnaden att det kan bli svårare att jämföra, då arbetssätten kan skilja sig mellan olika ämnen.

Material

Uppsatsens material är delat i två delar. Det finns en skriftlig del och en muntlig del, där det förra utgörs av böcker, artiklar, rapporter, etc och den senare av de intervjuer som genomförts som informationsinsamling.

Teorin utgår från böcker av Lipsky och Lundquist, som båda är tongivande inom implementationsforskningen, med inslag från Sannerstedt, vars forskning inom det här området ligger ganska nära Lipsky och Lundquist. Definitionen av implementering hämtas från Vedung.

För bakgrund till förstelärarreformen har använts mestadels offentligt material, främst utredningar

² Skolverket, Vem är försteläraren?, (Fortsättningsvis Skolverket) s. 12.

och propositioner. Även senare undersökningar om reformen, både av staten och fackförbund, har använts.

Slutligen finns de intervjuer vi har genomfört, som beskrivs närmare i avsnittet Metod.

Metod

I studien, som utgör en fallstudie av ett fåtal skolor i Malmö stad, kommer empirin huvudsakligen att utgöras av samtalsintervjuer.

Vad gäller intervjuer skiljer man i kurslitteraturen på informant- respektive respondentintervjuer.³ Som vi varit inne på under kursens gång, främst under mittseminariet, är inte gränsen helt skarp. I allmänhet gäller att informanter ger svar som är mer övergripande och inte enbart är giltiga för den personen, medan respondenter svarar på vad som gäller för just dem och hur de ser på saker och ting. Så som vår studie är utformad kommer det inte gå att säga att intervjupersonerna är det ena eller det andra, då de kommer svara på frågor som är både allmänna och specifika. Det är omöjligt att undersöka implementeringen om inte allmänna frågor ingår. Dock, med tanke på att vi utgår från teoribildningen kring närbyråkrater, vars hela existens bygger på att enskilda tjänstemän har ett visst handlingsutrymme, kommer även frågor som faller mer under respondent användas. Just närbyråkrater används som exempel på respondenter i kurslitteraturen.⁴

Intervjuerna, som var planerade att vara mellan 30 minuter och en timme, låg samtliga inom den marginalen. Vi hade förberett frågor, men de utgjorde ingen absolut ram för hur intervjun gick till, då vi ofta avvek från våra egna frågor för att ställa följdfrågor och att be om exempel eller förtydliganden. Innan den ena intervjun hade det också skett ett missförstånd, då det visade sig att personen vi skulle intervjua inte var förstelärare, men istället hade god insyn i deras arbete, vilket gjorde att vi i större grad fick fråga de förberedda frågorna.

Vad gäller att intervjua en lärare och två förstelärare finns det både fördelar och nackdelar. En lärare kommer inte ha samma nära insyn i hur förstelärarna arbetar, även om läraren vi intervjuade hade regelbunden kontakt med förstelärarna på sin skola. Samtidigt ger det också en bättre möjlighet att skapa en förståelse för hur förstälärarna betraktas i lärarkollektivet. Tanken var som framgick i föregående stycke att bara intervjua förstelärare, men även om det frångick planen tror vi att det innebar att vi fick in ett värdefullt perspektiv som inte framkommit annars. Som vi utvecklar senare i uppsatsen är också förtroendet bland lärare i stort för reformen viktigt för hur reformen upplevs, och för om den är framgångsrik.

I texten har vi valt att när det spelar roll för svarets giltighet skilja på vad en förstelärare och en lärare tycker. I de situationer där det är mer allmänna svar skiljer vi inte på det, delvis för att skydda de intervjuades anonymitet.

Intervjuerna skedde i de tre fallen på lärarnas respektive arbetsplatser. I Metodpraktikan nämns att intervjuer bör se på platser där de intervjuade är bekväma, samt att de kan ske i lugn och ro.⁵ Den egna arbetsplatsen bör vara uppfylla de målen.

Under kursen har det också framkommit att det kan vara fördelaktigt att göra intervjuer på en mer neutral plats, men i det aktuella fallet vore det väldigt opraktiskt, då det rimligen skulle göra lärarna

3 Esaisasson, Peter, Gilljam, Mikael, Oscarsson, Henrik, Wängnerud, Peter: Metodpraktikan Konsten att studera samhälle individ och marknad, 3:e upplagan, 2007, (fortsättningsvis Esaisasson) s. 296-297.

4 Esaisasson s. 297. Författarna använder visserligen termen "frontlinjebyråkrat", men hänvisningen till Lipsky torde innebära att det är samma närbyråkrater som vi studerar.

5 Esaiasson s. 302.

mindre benägna att ställa upp (vilket var svårt nog från början). Vi delar inte heller bedömningen att det skulle påverka intervjusvaren i någon större utsträckning.

Den huvudsakliga empirin för uppsatsen utgörs av intervjuerna. Till viss del har också kommunens dokument använts som empiri, främst kring hur reformen har genomförts lokalt. Dokumentationen kan dock inte skiljas skarpt från det som utgör bakgrund till reformen, då det har stora inslag av syftesbildningen bakom reformen.

Teoridelen utgår ifrån Lipskys teorier kring närbyråkraten, men har också inslag av annan implementationsforskning, exempelvis av Lundquist och Sandgren. Frågorna som ställdes i intervjuerna konstruerades just för att kunna ge svar inom de områden som teorin berör, men också en allmän bild om hur reformen uppfattas. Med hjälp av svaren kommer teoriernas giltighet i det aktuella fallet att undersökas. Huruvida reformens mål har uppnåtts kommer också att bedömas, i den mån det är möjligt med tanke på reformens tidsrymd. Vi har valt att sammanfatta intervjuerna i ett avsnitt indelat efter teorins tematik, för att underlätta förståelsen, men också för att skilja empirin från analysen, eller också att skilja det vi tycker från det andra tycker.

Även analysen kommer utgå ifrån modellen i teoriavsnittet, men den kommer delas upp efter de två mer preciserade frågeställningarna som utgör syftet med uppsatsen. Även detta är för att förtydliga hur teori och empiri hänger ihop.

Disposition

Uppsatsens inleds med en genomgång av den teoribildning som ligger till grund för implementationsforskningen. En uppdelning sker efter Lundquists modell, som påverkar utformningen av resten av uppsatsen. Teoridelen följs av ett avsnitt om förstelärrarreformen, som främst förklarar syftena bakom reformen, men också en del om hur reformen har genomförts. Det är delat i ett mer allmänt avsnitt och ett som rör Malmö.

Nästa avsnitt utgör en sammanfattning av den empiri som samlats in i form av intervjusvar. Det följs av ett analyskapitel. Uppsatsen avslutas med en sammanfattning av både teori, empiri och analys.

Teori

För att besvara vår frågeställning kommer vi att använda oss av Lennart Lundquists teori om ”Implementation Steering” med betoning på de kriterier han lägger fram som förutsättning för att styra en implementeringsprocess. Dessa är att implementeraren ska förstå hur implementeringen ska gå till, hon ska kunna genomföra implementeringen samt att hon ska vilja implementera.⁶ De tre kriterierna kommer granskas utifrån Michael Lipskys teori om ”street-level bureaucrats” eller närbyråkrater. Han sätter upp två kriterier för en närbyråkrat.⁷ Det rör sig om en offentlig tjänsteman som:

1. I sin yrkesutövning direkt interagerar med medborgarna.
2. Har avsevärt handlingsutrymme i sin yrkesutövning.⁸

Dessa är kriterier som väl uppfylls av lärare och citeras också av Lipsky som ett primärexempel på en närbyråkrat. Han grundar sina tankebanor i en teori om ”Bottom-up-perspektivet” med vilket menas att implementeringen främst bedrivs utifrån närbyråkraternas omständigheter och därför formas av dem.⁹ Policy ”skapas” eller omformas alltså under implementeringen.¹⁰

Att implementeraren behöver förstå vad som implementeras kopplas till närbyråkraternas ofta motstridiga målsättningar eller som Lipsky beskriver det ”Street-level bureaucrats characteristically work in jobs with conflicting and ambiguous goals”.¹¹ Att reformen kan vara svår att förstå kan härledas till bristfällig utformning av direktiven men även ett medvetet försök att göra dem ”ambivalent and incomplete”.¹² När tjänstemannen ska verkställa de direktiv som sätts upp i reformen möts hon av flera rivaliserande målsättningar. Lipsky beskriver en dimension ”client-centered goals conflicts with organisational goals” där resultatstyrning ställs emot kvalitativ individualiserad service.¹³ En ytterligare dimension är hur målen i reformen ställs i konflikt med de förväntningar och krav som ställs på närbyråkraternas yrkesroll av medarbetare och allmänheten.¹⁴

Att implementeraren måste vilja implementera anknyter till Lipskys diskussion om handlingsutrymme. Närbyråkraternas möjlighet att influera policy grundar sig i deras ”relatively high degree of discretion and relative organisational autonomy”. Lundquist menar att avvikelser från detta kriterium kan förklaras av ogillande av reformen, illvilja gentemot utformaren eller att hon misstror systemet.

Detta manifesterar sig i att närbyråkrater har betydande utrymme att bestämma ”the nature, amount and quality of benefits and sanctions provided by their agencies”.¹⁵ Lipsky baserar detta på två antaganden om närbyråkraternas natur. För det första lämpar sig inte deras arbetsuppgifter för detaljreglering. Att specificera exakt hur en lärare ska fostra disciplin eller betygsätta är i det närmsta omöjligt och skulle vara kontraproduktivt. För det andra, då närbyråkrater i sin

⁶ Lundquist, Lennart: *Implementation Steering An Actor-Structure Approach*, 1977, s. 76-78, (Fortsättningsvis Lundquist).

⁷ Lipsky, Michael: *Street Level Bureaucracy Dilemmas of the Individual in Public Services*, 1980, (Fortsättningsvis Lipsky) s. 3.

⁸ Med handlingsutrymme avser vi det Lipsky kallar ”discretion”. Jmfr Hysing, Erik, Olsson, Jan: *Tjänstemän i politiken*, 2012, s. 69ff, där samma översättning används.

⁹ Sannerstedt, Anders, *Implementering – hur politiska beslut genomförs i praktiken*, i *Politik som organisation*, Rothstein, Bo (red), 3:e upplagan s. 18-48, (Fortsättningsvis Sannerstedt) s. 24.

¹⁰ Lipsky s. xii.

¹¹ Lipsky s. 40.

¹² Lundquist s. 78.

¹³ Lipsky s. 44.

¹⁴ Lipsky s. 45-46.

¹⁵ Lipsky s. 13.

yrkesutövning kommer i direkt kontakt med människor återfinns ofta krav på flexibilitet i regeltillämpningen för att tillgodose särskilda omständigheter.¹⁶ En viktig förutsättning för en lyckad implementering är att implementeraren delar samma mål som de som format implementeringsobjektet. Detta förutsätter även att deras intressen sammanfaller.¹⁷

Om de inte sammanfaller kan ett konfliktperspektiv anläggas för att förklara implementeringsförfarandet. I synnerhet vid beaktande av närbyråkratens vida handlingsutrymme och därmed förmågan att till stor grad låta sitt eget intresse influera implementeringen blir detta perspektiv angeläget. Han menar på att en sådan konfliktdimension alltid är närvarande inom närbyråkratier då ”Street-level bureaucrats may be shown to have distinctly different interests from others in the agencies for which they work”.¹⁸

Han grundar konstruktionen i en motsättning mellan närbyråkraten och vad han kallar ”the manager” men han definierar inte det närmare.¹⁹ Vi väljer att definiera managern som att befinna sig i ett mellanskikt mellan rollen som implementerare och policyutformare. I vår studie operationaliseras denna av skolledningen, som består av en eller flera rektorer.²⁰ Managern är ansvarig för att redovisa resultatet av implementering men är samtidigt varken den som utformar policyn eller den som implementerar den till fullo. Närbyråkraten strävar efter att tillskansa sig så hög grad av självständighet som möjligt medan managern i sin strävan att redovisa förutsägbara resultat har intresse i att begränsa självständigheten.²¹

Att implementeraren måste kunna genomföra direktiven knyts till begreppet resursbrist. Lipsky menar att offentlig förvaltning ständigt präglas av resursbrist eftersom att tillförseln av resurser kommer generera en ökad efterfrågan på offentliga tjänster.²² Offentlig förvaltning kommer ständigt att vara otillräcklig i att möta kravet på service. Resursbristen leder till att tjänstemännen inte är förmögna att följa de riktlinjer som finns för deras arbete utan tvingas prioritera mellan olika uppgifter i deras tjänstebeskrivning exempelvis mellan mer tid åt individuell elevutveckling eller åt administrativt arbete. Resursbrist leder även till att när tjänstemannen inte tillförs tillräckliga medel för att genomföra sitt arbete enligt direktiven, tvingas hon att utarbeta metoder som avviker från dessa för att klara av sina arbetsuppgifter, s.k. ”coping mechanisms”.²³ En problematisk dimension i närbyråkratens yrkesutövning identifieras här. Managerskiktet värnar om att åstadkomma resultat som stämmer i enlighet med myndighetens målsättningar medan tjänstemannen ofta får erfara att bristande resurser omöjliggör detta och får utarbeta ”shortcuts and simplifications” för att klara av arbetsuppgifterna.²⁴ Dimensionen uttrycks som att ”Street-level bureaucrats have a role interest in securing the requirements of completing the job. Managers, on the other hand are properly result-oriented”.²⁵

Vi kommer att använda oss av Lipskys dilemman filtrerade genom Lundquists kriterier för att förklara hur de påverkar förstelärarens möjligheter att implementera reformen enligt beslutsfattarnas intentioner och samtidigt möjligheten att styra implementeraren.

Då Lundquists kriterier behandlar just en förutsättning för styrningen av implementeraren söker vi efter ett styrningsproblem, ett brott i styrningskedjan. Bottom-up-perspektivet innebär att policy

¹⁶ Lipsky s. 15.

¹⁷ Lipsky s. 15-16.

¹⁸ Lipsky s. 18.

¹⁹ Lipsky s. 18.

²⁰ Under implementationen har en omorganisering skett inom Malmös gymnasieskolor, där en skolchef och programrektorer har ersatt av en rektor och ett antal biträdande rektorer.

²¹ Lipsky s. 18-19.

²² Lipsky s. 33.

²³ Lipsky s. 18.

²⁴ Lipsky s. 83.

²⁵ Lipsky s. 18.

skapas underifrån och inte av de styrande beslutsfattarna. Syntetiseringen av Lipskys och Lundquists teorier medför att vi kan använda Lipskys tankar om närbyråkratens särskilda egenskaper för att förklara varför Lundquists kriterier blir svårare att uppfylla. Varje kriterium undersöks för att avgöra om den problematik som Lipsky associerar med närbyråkraten kan användas som förklaringsvariabel för varför försteläraren inte arbetar enligt de föreskrifter som fastställts i reformen.

Förstå

Här letar vi efter exempel på när otydlig och bristfällig uppdragsbeskrivning samt när motstridiga målsättningar har inflytande på hur försteläraren implementerar reformen. Exempel på det förstnämnda skulle vara att en bristande eller vag tjänstebeskrivning försvårar förstelärarens möjligheter att veta vad som förväntas av henne. Alternativt kan konkurrerande uppfattningar om förstelärarens roll som lärare påverka hur direktiven följs. Lipskys konfliktdimension mellan "Client-centered" och "Organisational goals" gör sig gällande och skulle gestaltas i att skolväsendets krav på effektivitet och kapacitet ställs gentemot krav på en lokalt anpassad roll. Även övriga medarbetare och lärarkåren har förväntningar på hur lärarrollen ska uttolkas och dess förhållningssätt till kollektivet kan influera hur förstelärarens utför sitt arbete.

Då förstelärartjänsten innebär en relativt stor skillnad i ersättning lärare emellan kan lojalitet mot sina medborgare innebära att arbetet utförs annorlunda än föreskrivet, exempelvis genom överkompenserande arbete för att motivera löneskillnaderna. Det är kanske inte självklart varför rollkonflikten inordnas under förstå-kriteriet. Här rör det sig emellertid om konkurrerande rollbeskrivningar som gör det otydligt vilka värderingar som ska ligga till grund för implementeringen. Om reformens direktiv strider mot förstelärarens värderingar i egenskap som lärare kan detta förklara varför det inte efterföljs i implementeringsfasen.

Vilja

Då Lipsky menar att det föreligger en inneboende intressekonflikt mellan närbyråkraten och managern och att närbyråkratens breda handlingsutrymme bidrar till att dennes intressen får större genomslag än för andra tjänstemän kommer vi leta efter två förekomster:

1. Förekomsten av en konfliktdimension mellan läraren och skolledningen om inflytande över genomförandet av förstelärarens arbetsuppgifter. Läraren kommer enligt Lipsky sträva efter att maximera sin autonomi och skolledningen kommer sträva efter att begränsa denna för att i sin styrning uppnå förutsägbara resultat.
2. Tecken på att försteläraren får märkbart utrymme att påverka sin yrkesutövning. Med märkbar menas här att försteläraren frångår de direktiv som framgår av reformen eller har stort utrymme inom direktiven²⁶. Alternativt kan detta gestaltas av att vi i intervjuvaren upptäcker att lärarnas rutiner och praxis skiljer sig åt vilket skulle tyda på att de åtnjuter utrymme att forma sin yrkesutövning i enlighet med sina preferenser.

En relaterad aspekt, som också är central för Lundquists modell, är att tjänstemännen faktiskt ska vilja genomföra reformer, vilket även om de förstår vad reformen innebär och har medlen de behöver skulle innebära att reformen fastnar i ett tidigt stadium, då närbyråkrater med stort eget inflytande kan använda handlingsutrymmet till att försvåra genomförandet av reformen.²⁷ Att

²⁶ Lipsky, s. 14-16.

²⁷ Sannerstedt s. 37-39.

lärnarnas förtroende för en reform är viktigt påpekades av regeringen redan på 80-talet, där det konstateras att det inte går att förändra skolan utan stöd bland de som faktiskt arbetar där.²⁸ För förstelärrarens del innebär det att reformen måste ha stöd bland förstelärarna, men rimligen också i den övriga lärarkåren. De övriga lärarna måste vara villiga att arbeta med förstelärarna, och vidare krävs det att uppdraget är attraktivt för att underlätta nyrekrytering.

Kunna

Här letar vi efter tecken på att försteläraren ges otillräckliga medel för att uppfylla sina arbetsuppgifter. På förhand har vi fått intrycket att ett problem med reformen är att läraren inte ges tillräckligt med tid för att sköta både de administrativa och undervisningsrelaterade uppgifterna som ingår i tjänsten. Det är också i just tidsbrist som resursbrist visar sig inom skolan, snarare än inom brist på pengar eller andra resurser. Därför är en infallsvinkel att studera lärarens försök att utveckla rutiner och mekanismer som gör arbetsuppgifterna hanterbara för att få kunskap om hur knappheten påverkar implementeringen.

Begreppsdefinitioner

För att förtydliga vårt arbete och utesluta mångtydighet krävs att vår begreppsanvändning definieras. Nedan följer de centrala begreppen i vårt arbete.

Implementering:

Då vi avser göra en implementeringsstudie med endast genomförandestadiet i fokus behöver vi konstruera ett begrepp som härstammar från flera teoribildningar. Vi använder oss av Anders Sannerstedts distinktion mellan verkställar- och beslutsfattarrollen.²⁹ Han menar på att verkställarrollen innehas av den som verkställer vad en beslutsfattare beslutat och synonymt med verkställande är implementering. Verkställaren är i vårt fall lärarna. Implementering blir då akten att verkställa, skilt från beslutet om vad som ska verkställas och hur det ska ske.

Emellertid behöver vi en ytterligare precisering för att tydliggöra vilken implementering vi avser studera. Då implementering ibland kan ha olika fokus använder vi oss av Evert Vedungs uppdelning av tillämpningsprocessen för att visa vart vårt fokus ligger. Vedung menar att en studie av processen måste inrikta sig på endera utfallet, där genomslaget av policyn utvärderas, eller förvaltningen, där omvandlingen från inflöde till utflöde studeras samt slutprestationer med vilket menas utflödet från förvaltningssfären.³⁰ Implementering definierar han som ”det som inträffar antingen inom förvaltning eller fr.o.m. förvaltning t.o.m. slutprestation”.³¹ En applicering till vårt fall skulle innebära att omvandlingsskedet utgörs av huvudmannens tolkande av reformen och slutprestationen är då närbyråkraten omsätter reformen i praktiken. Vi fokuserar dock främst på slutprestationen i Vedungs implementeringsdefinition.

Även fast vi inte utför någon utvärdering av själva policyn ämnar vi förklara hur avvikelser från vad som fastställts i reformen har kommit till. Vi behöver därför ett kriterium för att avgöra om en avvikelse skett. Vi använder oss då av Anders Sannerstedts beskrivning av ”implementeringsproblemet” vilket innebär att ”politiska beslut inte genomförs så som beslutsfattarna avsett”.³² Vår definition av en avvikelse är därmed att beslut inte genomförs enligt

²⁸ Prop 1986/87:100 bil 10, s. 26.

²⁹ Sannerstedt s. 20.

³⁰ Vedung, Evert: *Utvärdering i politik och förvaltning*, 2:a upplagan, 1998, (Fortsättningsvis Vedung) s. 24-26.

³¹ Vedung s. 25.

³² Sannerstedt s. 28.

beslutsfattarnas intentioner.

Närbyråkrat:

Se inledningen till teoriavsnittet.

Beslutsfattare:

Här åsyftar vi de som ligger bakom reformen, vilket är regeringen och riksdagen. Reformen har inslag av beslut från både riksdag och regering, och de bör kunna behandlas tillsammans, särskilt med tanke på att det inte tyckts ha vållat några större politiska konflikter.

Om försteläraryreformen

Tanken om att lärare har stor påverkan på undervisningens kvalitet är knappast ny. På senare år har den offentliga diskussionen mycket kommit att riktas in på läraryrkets status. Försteläraryreformen har flertalet syften, men ett av dem är att öka läraryrkets attraktivitet genom att öka karriärmöjligheterna.

Det som skulle komma att bli försteläraryreformen tog sin början i budgetpropositionen inför 2012, där regeringen utlovade en karriärutvecklingsreform för duktiga lärare.³³ Det ledde till en utredning från Utbildningsdepartementet som ligger till grund för reformen.³⁴

Propositionen kom i mars 2013,³⁵ som förklarar mycket av de syften som låg bakom reformen. Det som regeringen är tydligast med är behovet av att höja kvalitén på lärarna och att öka attraktiviteten för yrket, vilket också präglade införandet av lärarlegitimation.³⁶ Värt att notera är reformen egentligen inte skapades genom lagändringen som genomfördes efter propositionen, utan genom förordning (2013:70) om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare.

Regeringen menade att den tidigare nämnda attraktiviteten för läraryrket är avgörande för kvaliteten i undervisningen. Ökade karriärmöjligheter innebär också att lärares kompetens till större del kan tas tillvara. Försteläraryrket innebär också en löneförhöjning om minst 5000 kr per månad.³⁷

Tanken med förstelärare är att det ska vara mer praktiktäna än lektorerna, som kräver en licentiatexamen, vilket ytterst få verksamma lärare har.³⁸ Med praktiktäna avses att de även fortsatt ska vara inblandade i undervisningen, och inte främst agera arbetsledande. Däremot ska inte förstelärarna ha identiska arbetsuppgifter som vanliga lärare. I sin utredning nämner Utbildningsdepartementet ett antal uppgifter som skulle kunna tillfalla förstelärare³⁹:

- ansvara för introduktionen av nyanställda lärare,
- coacha andra lärare,
- initiera pedagogiska samtal,
- initiera och leda projekt i syfte att förbättra undervisningen,
- vara examensansvarig på gymnasieskolan eller inom vuxenutbildningen,
- ansvara för att lärarstuderande tas emot på ett bra sätt när de ska genomföra sin verksamhetsförlagda utbildning (VFU), och
- vara huvudansvarig för ett ämne.

Det framgår av förordningen att undervisningen och uppgifter som hör till den ska utgöra mer än 50% av tjänsten. Vad de övriga 50% av tjänsten ska innebära är upp till huvudmännen att besluta.

Vem som helst kan inte bli förstelärare. I 3§ i förordningen ställs följande krav upp: en förstelärare ska 1) ha lärarlegitimation, 2) ha minst fyra års erfarenhet av undervisning, 3) visat god förmåga att förbättra elevers resultat och ha ett intresse av undervisningsutveckling och 4) i övrigt bedömas av huvudmannen som särskilt kvalificerad för tjänsten.

Centralt för reformen är det som framgår i namnet på förordningen, nämligen att det utgår statsbidrag för att bekosta löneförhöjningen. Det tilldelas huvudmännen (Kommunen för kommunala

33 Prop. 2011/12:1, utg.omr. 16, s. 45. En föregångare: särskilt kvalificerad lärare, föreslogs visserligen i SOU 2008:52) som var utredningen inför lärarlegitimationsinförandet.

34 Utbildningsdepartementet, Karriärvägar m.m. i fråga om lärare i skolväsendet, U2012/4904/S (Fortsättningsvis U2012/4904/S).

35 Prop 2012/13:136.

36 Prop 2013/13:136 s. 8 & 9.

37 § 6 Förordning (2013:70) om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare (Fortsättningsvis Förordning 2013:70).

38 Prop 2013/13:136 s 10.

39 U2012/4904/S s. 28.

skolor och skolstyrelsen för friskolor), som också ansvarar för rekryteringen av förstelärare. Det statliga stödet uppgår till 85000 kronor per år för varje förstelärare.⁴⁰

Som framgått innebär reformen att det statliga inflytandet är ganska lågt. Utöver att betala bidrag och ställa vissa krav på arbetstid och kvalifikationer är den statliga styrningen liten. Staten är öppen med sina målsättningar, men det åligger skolornas huvudmän att uppfylla dem.

Efter att reformen sjösatts utkom Skolverket i februari 2014 med en granskning, som mest handlar om vilka som anställts, men även om vad de har för uppgifter. Undersökningen visade att en majoritet av förstelärarna är kvinnor, men andelen är något lägre på gymnasieskolan.⁴¹ Typåldern är runt 45, och väldigt få är under 30. Större skolor har fler förstelärare, och friskolor, särskilt små sådana, har i allmänhet färre.

Något som inte berördes särskilt ingående innan reformen är anställningsformen. Det märks också i att skolor har agerat annorlunda, där de flesta använder tidsbegränsade förordnanden och andra tillsvidareanställningar.⁴² Malmös gymnasieförstelärare är anställda med ett treårigt förordnande, då finansieringen är osäker framöver.

Vad gäller lärarnas arbetsuppgifter har skolor i en enkät svarat att handledning och coachning är bland de vanligare uppgifterna. Även ansvar för ämnesutveckling, att ta fram stödmaterial och läromedel, att involveras i forskning och att agera mentor förekommer bland svaren.⁴³ Skolverket är av åsikten att de arbetsuppgifter som nämns i enkäten stämmer väl in med de uppgifter som Utbildningsdepartementet föreslog.

Lärarnas riksförbund, som är den större av lärarkårens två fackföreningar (Den andra är Lärarförbundet) släppte några månader innan Skolverkets rapport en egen utvärdering, som är mer kritisk till reformens genomförande.⁴⁴ Deras främsta kritik ligger i användandet av tidsbegränsade anställningar och att den höjda ersättningen betalas som lönetillägg. Att arbetsgivaren tycks använda förstelärartjänsterna för att ändra anställningens från ferietjänst till semestertjänst tas också upp som negativt.⁴⁵ Inte heller är arbetsgivarnas brist på skriftliga kravprofiler populär.

Som har framgått ovan saknar reformen ett särdeles tydligt syfte vars uppfyllande går att undersöka och få ett simpelt svar. Det är snarare så att reformen har indirekta syften, där de två mest tydliga målen, karriärvägar för lärare och att duktiga lärare delvis ska ägna sig åt ämnesutveckling.

Särskilt om Malmö kommun

Som nämnts tidigare i texten är det huvudmännen som bär det huvudsakliga ansvaret för att förstelärare faktiskt anställs och blir verksamma i skolor. Ämnet för vår studie: Malmö kommun, är huvudman för de skolor som ingår i undersökningen.

Kommunen har anställt förstelärare i två etapper, med ett mindre antal som började tjänstgöra höstterminen 2013 och fler (Ungefär dubbelt så många) som började ett år senare. För dessa tjänster producerade innan anställningsförfarandet en uppdragsbeskrivning. I den finns flera olika mål, där det övergripande är ”[att] [f]örstärka det pedagogiska utvecklingsarbetet för högre måluppfyllelse på den egna skolan”. Under detta övergripande stadgande finns flera andra mål som bland annat berör språkundervisning, att öka likvärdigheten och formativ bedömning. På uppdrag av rektorn ska

40 12§ Förordning 2013:70.

41 Skolverket s. 11ff.

42 Skolverket s. 13.

43 Skolverket s. 15.

44 Lärarnas riksförbund, Statliga karriärtjänster för lärare En första utvärdering av implementeringen (Fortsättningsvis LR).

45 LR s. 7. Semestertjänst är 40h arbetsvecka med ett visst antal dagars semester, medan ferietjänster, som är vanligt bland lärare, innebär ökad veckoarbetstid men ledighet när eleverna har lov.

förstelärarna också arbeta med ämnesutveckling, samt handleda andra arbetare.

Det finns inte bara tjänstebeskrivningen som visar vad kommunen tänkt sig med reformen. Beslut har också tagit på politisk nivå, i Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden.⁴⁶ Det skedde mellan de två anställningsomgångarna, i januari 2014. Där erinras först om statens mål om förbättrade resultat i skolan samt att det ska göra läraryrket mer attraktivt. Kommunen gör gällande att anställandet av förstelärare inte ska ses i ett vakuum, utan fungera naturligt i de andra projekt som pågår i Malmös skolor. De lokala mål som nämndes i uppdragsbeskrivningen finns även med i detta beslut.

Kommunen är fri att själva bestämma var förstelärarna ska anställas. Malmö har därför valt att satsa på fler förstelärare i skolor med låg måluppfyllelse. Det är särskilt märkbart om man ser på grundskolenivå, men det skedde även för gymnasiet.

Det finns också en lista över kompetens som är särskilt önskvärd i kommunen. Den lyder som följer:

- *tillämpar metoder och förhållningsätt som synliggör varje elevs lärande*
- *har formativ och summativ bedömningskompetens.*
- *har digital kompetens som innebär att det är naturligt att använda datorn som arbetsredskap och pedagogiskt hjälpmedel.*
- *skapar och upprätthåller goda relationer med elever, kollegor och vårdnadshavare.*
- *har erfarenhet i handledning av andra lärare.*
- *har kompetens i språkutvecklande ämnesundervisning.*
- *har erfarenheter av att driva förbättringsprocesser/projekt.*
- *undervisar utifrån ett vetenskapligt förhållningssätt och nyttjar modeller som t.ex. aktionsforskning och Learning Study för att utveckla undervisningen.*

46 Karriärtjänster för lärare i Malmö kommun 2014.

Empiri

Vi väljer att presentera vår empiri utifrån de kriterier som hänvisas till i teoriavsnittet. Detta görs för att strukturera intervjumaterialet på ett lättöverskådligt och även ha en tydlig koppling till teorin. Vi presenterar inte hela intervjumaterialet utan enbart det som är relevant.

Förstå

En viktig förutsättning för att kunna implementera en reform är att implementeraren ska förstå det som ska implementeras. En av skolorna har en särskilt utformad tjänstebeskrivning för förstelärarna. Följande mål ingår i uppdraget för förstelärarna vid denna skola:

- Förstelärare bedriver omvärldsbevakning med särskild fokus på pedagogisk forskning
- Förstelärare arbetar för att sprida nyheter och erfarenheter inom skolan
- Förstelärare driver ämnesutveckling i samarbete med samordnare
- Förstelärare arbetar kring skolans prioriterade mål
- Förstelärare kopplas med ämnesinstitution
- Förstelärare deltar i kursplanegrupper

Försteläraren instrueras även att arbeta i form av auskultation (att studera kollegors yrkesutövning i utbildningssyfte), seminarier, litteraturcirkel samt bevaka och initiera fortbildning. De övriga skolorna saknade individuella tjänstebeskrivningar men utgick istället ifrån den kommunala uppdragsbeskrivningen. Målen som ställdes i den kommunala uppdragsbeskrivningen säger dock lite om det dagliga arbetet eller hur arbetet ska delas upp mellan förstelärarna samt hur de ska gå tillväga för att verkställa målen. Det uppgavs däremot att det ibland har getts muntliga beskrivningar men att de varit ganska övergripande.

Vad gäller målen i reformen upplever samtliga att det saknas tydliga mål. Läraren uppger att det behövs tydligare direktiv från skolledningen eftersom många förstelärare inte vet vad de ska arbeta med. Även förstelärarna ställer sig till viss del positiva till mer styrning.

Utöver skolutveckling kan de inte enas om målen utan har olika uppfattningar kring vad det som är gällande, en lärare menar att målen är "luddigt formulerade" och att skolutvecklingsuppgiften i synnerhet är svårtolkad. Detta behöver nödvändigtvis inte vara negativt, då det även ger möjlighet till lokal anpassning, som de även noterar.

En annan punkt som berördes var kritik mot rekryteringsförfarandet. Lärarna på en av skolorna fick inte information om första omgången av tjänsteutlysning förrän under semestern och svarstiden var så pass kort att vissa lärare som hade varit intresserade missade möjligheten att söka, vilket skadade förtroendet för processen. Samma lärare uppgav även att kravprofilen inte gav tillräcklig information om vad tjänsten innebar samt att beskrivningen inte följdes till fullo när väl förstelärarna tillträtt. Värt att notera är att förstelärarna vi intervjuade anställdes i den andra omgången.

I sin yrkesutövning finns det en risk att förstelärarens uppgifter flyter ihop med övrig personals vilket summeras med ett citat från läraren, som även är samordnare: "Jag har ju haft svårt att hitta min roll nu här, vad ska samordnaren göra, vad ska försteläraren göra?".⁴⁷ Dokumentationen för

⁴⁷ Samordnare är en lärare som på något sätt koordinerar undervisningen i ett specifikt ämne, då det kan finnas många lärare inom samma ämne på en skola.

samordnarrollen innehåller uppgifter som påminner eller liknar de för försteläraren, exempelvis att ”driva pedagogiska frågor, fånga upp idéer samt ta initiativ till utvecklingsarbete rörande det egna ämnesområdet” samt att vara stöd för nyanställda lärare. Det ska dock nämnas att den aktuella skolan är större än de övriga och att samordnarrollen inte är likadan överallt, i den mån den finns alls.

När förstelärarna ställs inför de förslag som nämns i skolverkets utredning (se avsnittet Om förstelärarreformen) återfinns ingen enhetlighet i vilka som efterföljs. Ingen av skolorna utför samtliga. Gällande att vara examensansvarig uppger båda förstelärarna att de inte förstår vad det innebär och därmed inte heller jobbar med det.

En av lärarna upplever att det efter reformens införande har förts alltmer diskussioner om hur reformen påverkar samarbetsvilligheten hos lärarna. Det tas upp att många ifrågasätter varför man ska hjälpa försteläraren med pedagogiska tips och dylikt eller med rättning när det ändå ska ingå i deras roll som experter. Läraren beskriver detta som att potentiellt ha en negativ effekt på skolans tidigare goda samarbetskultur. Vidare kan det föreligga en lojalitetskonflikt då förstelärarna blir ”satta mittemellan” och inte vet om de ska sätta lojalitet till tjänsten eller sina övriga kollegor. Däremot sägs inget om det har påverkat deras yrkesutövning. Även fast de andra tillfrågade inte upplever en sådan konflikt på sina skolor, medger de att det existerar på andra skolor och att de är införstådda med varför, exempelvis att det blir ett ”a- och ett b-lag” eller att många anser att tjänsterna inte blivit opartiskt tillsatta.

Vilja

Den i teoriavsnittet nämnda konfliktdimensionen mellan lärare och skolledning är svår att påvisa. Enligt Lipskys teori borde förstelärarna arbeta för att uppnå så mycket autonomi i sitt arbete och skolledningen det motsatta. Det finns ingen kritik mot tydligare styrning från skolledningen. Däremot menar både en förstelärare och en lärare att en tydligare styrning från kommunen eller staten inte är önskvärd då behoven varierar från skola till skola.

På den andra punkten kan det konstateras att lärarna upplever sig ha stor möjlighet att påverka sina arbetsuppgifter. De ges ramar i vilket de själv får välja hur de utformar sina arbetsuppgifter. Hur de utför sina uppgifter skiljer sig åt mellan förstelärarna på de olika skolorna. Förstelärarna har olika arbetsuppgifter, och den ena försteläraren anger även att de är fria att dela upp arbetsuppgifterna sinsemellan. Läraren upplevde däremot att förstelärarna utförde liknande arbetsuppgifter trots att det gavs sken att de skulle ges olika uppgifter. En av förstelärarna påpekar också att han ges möjlighet att anpassa sin yrkesutövning efter sina kollegors önskemål och därmed välja ut vissa arbetsuppgifter.

Vidare riktas kritik till hur vissa förstelärare utför sitt yrke. Läraren menar att förstelärarens uppgifterna knappt märks av och att ”många undrar vad de gör egentligen” och önskar att de hade haft en egen drivkraft och tagit mer initiativ i sin roll som förstelärare. Skillnaden mellan förstelärarnas uppgifter skiljer sig inte märkbart från uppgifter som redan utfördes innan reformen. En av förstelärarna upplever att det finns en konflikt gällande hur en av lärarna utför sitt uppdrag.

Kunna

På det stora hela upplevs det inte som att implementeringen av förstelärarreformen drabbas negativt av resursbrist. Lärarna upplever visserligen ett visst mått av tidsbrist, men det kan inte sägas ha blivit värre genom reformen, utan härrör snarare från den delen av tjänsten som utgör undervisning,

och rör därmed inte försteläraryuppgiften.

Lärarna uppger att detta till stor del har sin grund i den arbetstidsnedsättning som kommunen har beslutat om. För att kunna utnyttja försteläraryuppgiften till fullo beslutade kommunen att förstelärarnas undervisningstimmar skulle nedsättas 20% för att skapa tid för det utvecklingsarbete som ingår i tjänsten, vilket inte alla kommuner har genomfört. Den nedsättningen av tid var också av vikt när lärarna sökte tjänsten, och båda förstelärarna vi intervjuat hade inte sökt tjänsten om det inte givits tid för den. Det medför också att det inte särskilt ofta blir nödvändigt för förstelärarna att prioritera en arbetsuppgift framför en annan. En av lärarna säger: ”Om jag hade varit i en sådan situation [utan tidsnedsättning] tror jag att jag hade haft svårt att prioritera”.

Däremot upplever en av förstelärarna att deras kollegors, som inte är förstelärare, brist på tid skapar en viss problematik, då det blir svårt att hitta tid för att utföra de stödjande aktiviteter som förstelärarna ska ordna.

Analys

Vilka svårigheter har tjänstemannen att implementera reformen enligt beslutsfattarens intentioner?

Vår undersökning visar på att Lundquists förstå-kriterium på ett lämpligt sätt kan förklara svårigheter med att implementera reformen på det sätt som lagstiftaren avsåg. Det kan konstateras målen med reformen är ganska oklara. Att höja kvaliteten i skolan och att göra läraryrket mer attraktivt är avgjort sådant som tar lång tid att åstadkomma.

Avsaknaden av minimikrav och konkreta mål gör det svårt för lärarna att veta vad som förväntas av dem. Läraren på en av skolorna upplever tom att förstelärarna inte vet riktigt vad de ska göra med tiden de har till hands.

På flera av skolorna har inte förstelärararbetet satts igång i någon större grad och när så väl har varit fallet har förstelärarnas arbete varit begränsat till ett fåtal workshops eller seminarium.

Centralt för reformen är begreppet skolutveckling, vilket ingen av lärarna konkret kan definiera. Det handlar oftast om kvalitetsutveckling och pedagogiska samtal, men kopplingen till den faktiska undervisningen är svår att slå fast.

Det finns också en uppfattning om att försteläraryrket kan flyta samman med andras arbetsuppgifter, eller att den kan gå över i mer administrativa arbetsuppgifter, vilket explicit nämns i utredningen ska undvikas.

I brist på direkta krav på förstelärarna finns det däremot vissa rekommendationer från Utbildningsdepartementet vad förstelärare bör arbeta med, vilka refererats ovan. Vi ser däremot att dessa inte följs enhetligt, utan skolor väljer att koncentrera sig på någon eller några av uppgifterna. En av uppgifterna verkar inte heller gå att utföra i verkligheten.

Mycket av problematiken kan spåras tillbaka till att det inte finns någon egentlig tjänstebeskrivning för förstelärare, i vart fall från statligt håll. Malmö har en uppdragsbeskrivning, men det säger som framgått ovan inte särskilt mycket om vilka arbetsuppgifter som ska utföras. Det finns en likhet med den statliga dokumentationen, som slår fast mål för vad som ska uppnås, men är ytterst sparsam med formerna för hur man ska komma dit. Förstelärarnas arbetsuppgifter bestäms istället i samarbete med skolledningen, vilket skapar en situation där det kan vara svårt för framförallt andra lärare att veta vad som är förstelärarnas uppgifter, och vad som är de övriga lärarnas uppdrag i synnerhet när ibland inte ens skolledningen verkar ha full uppfattning om hur förstelärarna ska arbeta.

Vi upplever att det finns en tänkbar problematik i att skiljelinjerna mellan försteläraryrket, undervisningsuppdraget och andra arbetsuppgifter inte är alltför tydliga. I alla lärartjänster ingår ett visst mått av utveckling. Lärare ska arbeta med sina pedagogiska metoder. Det ingår också att planera undervisning och sköta administration. Här ska även beaktas det avsevärda lönetillägget som förstelärare får. För att reformen ska kunna få legitimitet, i den mening att lärare ska acceptera den, krävs att förstelärare har ett uppdrag som tydligt skiljer sig från sina kollegors. Här kan visserligen konstateras att det är tidigt i reformen och det kan komma att bli bättre, men om det inte går att skilja förstelärare från andra lärare i mer än att de har högre lön är reformen klart problematisk. I vår undersökning visade det sig att detta fungerade bättre på de två mindre skolorna, där det även tidigare varit så att vissa lärare ägnade sig mer åt skolutvecklingsfrågor.

Vi rör oss här i det vi kallat Vilja-dimensionen. Även de vanliga lärarna är närbyråkrater, och om stödet för reformen inte finns inom lärarkåren har vi väldigt svårt att se hur det finns någon ”vilja” att genomföra den, vilket blir problematiskt. Legitimitetsdiskussionen är ingenting som Lipsky

explicit är inne på, men den liknar, och kan förklaras utifrån teorin om konkurrerande värdegrunder.⁴⁸ Han menar att konflikterna gör det svårt för närbyråkraten att veta vilken roll man ska spela, och vem man ska vara lojal till. I det här fallet kan finnas en konflikt mellan att vara lojal mot sina kollegor och mot skolledningen. Om utförandet av sina arbetsuppgifter krockar med de förväntningar som ens kollegor har, blir det svårt att veta vilken grupps värderingar som ska ligga till grund för implementeringen. Vi har i nuläget inget konkret exempel, men vi tror att det finns en potentiell källa till problem.

Sammantaget verkar det som att bristande direktiv gör att det blir svårt att veta vad som förväntas av en förstelärare, och omvänt vad andra kan förvänta sig av en förstelärare.

Som kontrast kan det sägas att det är en reform som har konstruerats med en ganska låg nivå av kontroll. Stort ansvar ligger på huvudmännen, som själva ska avgöra behovet av förstelärare på deras respektive skolor. Samtliga av de intervjuade menade att det var positivt att skolorna själva kunde bestämma vad förstelärarna skulle arbeta med. Det framkommer inte öppet i förarbetena, men det bör ha varit meningen att så ska vara fallet. Goda skäl kan anföras för att enskilda kommuner eller skolor vet vilken typ av utveckling de behöver. Skolan är en decentraliserad organisation, och det ligger i konstruktionen att mycket makt över verksamheten ska ligga på lokal nivå. Det kan å andra sidan sägas att även styrningen från skolledningen är begränsad. Även om det inte finns en önskan om styrning från staten är det ingen som utesluter tydligare direktiv från skolledningen, vilket också skulle göra ansvarsfördelningen gentemot kollegorna tydligare, något som skulle förtydliga vad som skiljer förstelärare från övriga lärare.

Oavsett tror vi att det kan finnas ett behov av styrning ovanifrån, men antagligen av begränsad sort. En bättre lagstiftning hade exempelvis inbegripit krav på en tydlig tjänstebeskrivning med minimikrav, vilket skulle kunna leda till en bättre ansvarsutkrävning. Våra intervjuer pekar på att implementeringen i nuläget är avhängig enskilda individers uppfattning om uppdraget. En lärare efterlyser ”mer drivkraft” och initiativ hos förstelärarna då de ofta inte märks av samt att en av förstelärarna upplever att en i förstelärarkåren på dennes skola inte delar övrigas målsättning med uppdraget vilket ger upphov till missnöje. Det ställer krav på skolledningen att förtydliga ansvaret, men skapar inte en situation där skolorna eller kommunerna är alltför hårt styrda i hur utvecklingsarbetet ska ske.

Noterbart är också att den av Lipsky påstådda konflikten där managers ska vilja detaljstyra och närbyråkrater sträva efter självständighet inte riktigt går att påvisa. Managern, som i det här fallet utgörs av skolledningen verkar inte följa teorin i full utsträckning. Lärarna verkar heller inte så avogt inställda till styrning som borde vara fallet. En tänkbar förklaring är att skolledningen kan vara en dålig operationalisering av managers. Såsom reformen är skriven kan det vara så att managerrollen ligger ovanför skolledningen, och istället hos kommunen eller staten (genom Skolverket, som bevakar reformen). Men ingenstans i beslutskedjan finns någon egentlig vilja att detaljreglera, vilket talar för att den delen av Lipskys modell inte helt stämmer med verkligheten.

Lundquists modell kräver för en lyckad reform att den går att förstå. Problemet här är att reformen i princip saknar saker som ska förstås. Reformen är väldigt öppen, med stora möjligheter för lokala krafter att anpassa den. Det verkar också vara meningen från statligt håll, vilket innebär att det är svårt att säga att förstelärarna inte förstår den. Därmed inte sagt att det inte är en svårighet i implementeringen, för det kan det mycket väl vara. Den låga nivån av styrning innebär att förståelse-kravet är uppfyllt, men det visar kanske också att en teoretisk modell inte alltid fungerar perfekt i praktiken.

En ytterligare aspekt som är central för Lipskys teorier om närbyråkraten är resursbristen. Det beskrivs som att den offentliga sektorn, oavsett hur den prioriterar eller tillförs resurser, alltid

⁴⁸ Lipsky s. 45-48.

kommer att ha höga krav på sig, som dessutom ökar i takt med att det offentliga erbjuder mer. Detta anknyts till Lundquists modell i det att för att en närbyråkrat ska kunna genomföra en reform krävs resurser för densamma. Det handlar alltså om Kunna-dimensionen.

Vad som förvånade oss var vilken liten del resursbristen tycks spela just för förstelärarna. Även om lärarna vi intervjuat inte anser att det finns en särskild resursbrist relaterad till försteläraryuppsdraget betonar de att det beror på kommunens nedsättning i undervisningstid. Nedsättningen i tid är dock inget krav från staten i reformen, utan har genomförts på eget bevåg av Malmö kommun. Som nämnt ovan upplever samtliga lärare att om inte undervisningstiden hade minskats hade det varit omöjligt att utföra uppsdraget på ett tillfredsställande sätt.

Nedsättningen i tid innebär en klar kostnad för kommunen, då den innebär att en femtedel av förstelärarens tidigare undervisningsuppdrag måste utföras av någon annan, vilket givetvis kräver personal, som kostar pengar. Staten ger visserligen ekonomiskt stöd till de som anställer förstelärare, men den summan täcker enbart kostnaden som härrör från den högre lön som utgår till förstelärare. Om kommuner vill ge förstelärare mer tid för utvecklingsarbetet än vad de redan hade i sin tidigare tjänst, kommer det kosta mer pengar än det stater ger som stöd.

Här finns en tydlig svårighet i att implementera reformen enligt beslutsfattarens intentioner. Det har visserligen lösts i Malmös fall, men på ett sätt som inte regleras i reformen. Det ställer också krav på att kommunen faktiskt har resurser för att minska undervisningstiden. I en kommun som har en sämre ekonomisk ställning ges sämre möjligheter för att implementera reformen. Denna resursbrist skulle kunna förstärka problematiken som berörts tidigare med svårigheten att skilja mellan förstelärarnas och de vanliga lärarnas yrkesutövning. Om förstelärarna ska utföra sitt uppdrag med samma förutsättningar som innan blir det ännu svårare att kunna utföra sina försteläraryuppgifter och skiljelinjerna blir mindre vilket leder till samma legitimitetsproblematik som nämnts ovan.

Resursbristen korresponderar mot det som i teoriavsnittet kallas att ”kunna” implementera reformen. Det tycks som att det i Malmös fall inte är några problem på den här punkten. Reformen hotas inte av att förstelärarna saknar tid för sina arbetsuppgifter, men det är också för att kommunen skjuter till tid och pengar. I avsaknad av det föreligger ett uppenbart problem med att kunna implementera reformen, som visserligen inte förekommer i ämnet för vår studie, men väl på andra platser i landet.

Samtidigt är inte Malmö helt besparat från resursbrist, då det exempelvis märks att andra lärares pressade scheman påverkar reformen. För att förstelärarna ska kunna handleda sina kollegor krävs att båda parter har tid till det. Samtidigt, att lärare överlag har mycket att göra är ett problem som knappast har en enkel lösning, och är avgjort ingenting som direkt berör försteläraryuppsdraget. Men det visar att även mer allmänna resursfrågor kan påverka specifika reformer indirekt.

Vilka möjligheter har förstelärarna att påverka och styra hur reformen implementeras?

I enlighet med Lipskys teori om närbyråkraternas handlingsutrymme upplever samtliga lärare att försteläraren har ett avsevärt utrymme att utforma sina egna arbetsuppgifter. Direktiven i lagstiftningen är av ramkaraktär och innehållet av, samt hur de ska fördela sina arbetsuppgifter sinsemellan är ofta upp till dem själva. De har fått uppgifter om att de ska förbättra kvalitén inom sitt ämnesområde med exempelvis språkutveckling eller att de ska coacha och handleda övriga lärare samt anordna workshops men inom dessa direktiv finns det i princip inga instruktioner.

Detta kan jämföras med Lipskys tankar om att närbyråkraterna visserligen rör sig inom regler, lagar och direktiv som är uppställt för yrkesutövningen men samtidigt har stor möjlighet att påverka den faktiska utformningen.⁴⁹ Vi upplever inte att förstelärarna frångår direktiven, men att de har stort handlingsutrymme inom dem.

Den styrning som ges förstelärarna kommer främst från skolledningen vilken även har bejakat förstelärarnas förslag om exempelvis personal till handledningstillfällena eller workshopträffarna. Däremot definieras det inte närmare vad de ska innehålla utöver att vara relaterad till pedagogisk forskning eller hur många som ska hållas. En lärare uppgav att utförandet av handledningsuppgifterna var styrt av övriga lärares efterfrågan och därför inte alls hade något krav på regelbundenhet. De upplever även att skolledningen har gett bredare direktiv men i regel inte specifikt endast vissa riktlinjer gällande vad som ska innefattas i tjänsten men inte hur de ska förverkligas eller dess omfattning. Bristen på direktiv bidrar såklart med att förstelärarens handlingsutrymme förstärks. Det kan även noteras att då åtminstone en av lärarna anställdes för att utföra uppgifter som denne själv utformat kan själva anställandet ses som ett bemyndigande av förstelärarens handlingsutrymme.

Det ska dock nämnas att det inte är helt fritt för förstelärarna att påverka implementeringen av reformen. Även fast de i regel ges fria tyglar att utforma sina arbetsuppgifter ligger vissa uppgifter fasta vilket det i synnerhet finns tecken på i andra omgångens förstelärare. Trots att de har ett brett handlingsutrymme har de emellertid ingen ledningsfunktion eller möjlighet att själva skapa möjlighet att träffa sina kollegor inom ramen för försteläraryupdraget utöver vad som redan tilldelats dem av skolledningen.

Vi är medvetna om att denna frågeställning flyter ihop med föregående då ökad frihet i sin yrkesutövning ställs i motsatt till hur precis styrningen är. Vi anser dock inte att det är ett problem då vår analysapparat ämnar besvara båda frågorna och därmed kommer frågeställningarna ge liknande svar men även komplettera varandra.

Som redan nämnts i den föregående frågeställningen tenderar förstelärartjänsten att definieras av den som innehar tjänsten. De vaga direktiven och den bristande förståelsen från både skolledning och förstelärare medför att rollen blir beroende av hur den individuella försteläraren utformar sin tjänst. Att förstelärarna inte märks av och att det efterlyses mer drivkraft och mer eget initiativ samt att yrkesutövningen tillåts påverkas av att olika förstelärare har skiljaktiga inställningar till exempelvis skolutveckling tyder på en avsaknad av styrning. Hade förstelärarna haft mindre frihet att påverka sin yrkesutövning hade mer konkreta direktiv inte gett dem möjligheten att tolka den så pass fritt. Lipskys tankar om att närbyråkraters personliga engagemang avgör tjänsteutövningen tycks stämma bra i situationen. Han skriver om hur tjänstemän kan välja att prioritera de arbetsuppgifter de av någon anledning tycker är viktigare, vilket i princip är vad som händer här. Förstelärare har stor möjlighet att prioritera, och det kommer därför vara så att deras prioriteringar blir avgörande för hur arbetet sker. Som vi också varit inne på tidigare behöver detta inte nödvändigtvis vara negativt, utan det ger stora möjligheter för engagerade och driftiga lärare att utveckla sig själva, sin pedagogik och undervisningen på sin skola. Men det ställer också krav på förstelärarna. Förstelärare måste prioritera rätt saker om deras arbete ska uppfattas positivt, vilket är viktigt för viljedimensionen. Det skapar också risker i att rekrytering av fel lärare till förstelärartjänsterna innebär att skolutvecklingen avstannar.

Lundquists modell bygger på att tjänstemän måste vilja genomföra en reform. Vi har konstaterat att det finns hot, men att det inte på något sätt är ödesdigert. Den i särklass viktigaste frågan bör vara

⁴⁹ Lipsky s. 14-16.

om lärarkollektivet stödjer reformen eller inte. Om lärarna inte vill implementera en förstelärarreform kommer den i vart fall inte bli särskilt framgångsrik, utan snarare kosta pengar utan att något reellt fås ut. Detta gäller kanske framförallt delen som rör yrkets attraktivitet. Om inte lärare själva skulle tycka yrket blir bättre med förstelärare, varför skulle då människor som funderar på att bli lärare göra det i högre grad pga reformen?

Som vi förstår det är lärarkåren till viss del splittrad. Det finns kritik mot reformen, men överlag verkar det som att lärare är positiva. Det stöds utöver intervjuerna av de undersökningar som gjorts, men också av att båda de stora lärarfackföreningarna driver för att det ska fortsätta, även om de kritiserar de delar av reformen de tycker brister. Här bör också beaktas att det är tidigt i reformen, och det kan inte förväntas att allting fungerar perfekt. Överlag tror vi att den ”vilja” Lundquist kräver finns för att reformen ska kunna bli lyckad.

Avslutande reflektioner

För att återknyta till frågeställningarna är det avgjort så att det finns stora möjligheter för enskilda tjänstemän att påverka reformen, vilket också stämmer med framförallt Lipskys teorier. Under analysen har vi också konstaterat att det kommer med för- och nackdelar. Det visar också att tjänstemannaperspektivet är avgörande för en reforms framgång, åtminstone en reform som i så här stor grad bygger på lokala beslut.

Vi har konstaterat att det, visserligen i varierande grad, är så att Lundquists tre kriterier är uppfyllda. Till stor del stämmer det Lipsky skriver om närbyråkraters inflytande, även om konflikten mellan managers och konflikter inte är så skarp som i modellen. Med detta i åtanke bör det vara så att reformen bör kunna sägas vara lyckad, men det är som framgick i början av uppsatsen en ny reform, och det faktiska utfallet är fortfarande oklart. Vad som däremot är helt säkert är att reformen i väldigt hög grad står och faller med förstelärarna. Det finns svårigheter med resurser och bristfällig styrning, men om reformen faller kommer den inte göra det i brist på förståelse eller resurser, utan för att viljan att genomföra reformen kommer saknas.

Ett tänkbart framtida forskningsområde är att granska reformen med utgångspunkt i skolledningar och kommuner, och därmed komma ett steg högre i beslutskedjan än den här uppsatsen. Vi har under arbetet uppmärksammat två problem som skulle kunna fångas i ett sådant arbete. Det skulle täcka in rekryteringsförfarandet, som har mött kritik, och även den oklarhet som följer ur att många lärare är anställda med tidsbegränsat förordnande, och den relaterade frågan hur det påverkar att den framtida finansieringen är oklart från statligt håll. Resursbristen, som i vart fall har indirekt påverkan, täcks också in av att granska kommunerna, då de genom kommunalskatten bekostar utbildningen.

Vidare kan viss kritik riktas mot oss själva i användandet av den tänkta konfliktdimensionen mellan förstelärare och skolledning. Att granska den är ett större projekt än vad som kan göras i en B-uppsats, vilket visar sig i att den inte var alls så simpel som vi trodde, efter Lipskys modell. En annan brist finns i användandet av det begränsade intervjumaterialet. I en optimal situation hade intervjumaterialet varit större, och det leder till begränsad generaliserbarhet i våra slutsatser. Fler intervjuer hade också ökat representativiteten genom att fler kunnat komma till tals.

Källförteckning

Litteratur

Böcker

Esaisasson, Peter, Gilljam, Mikael, Oscarsson, Henrik, Wängnerud, Peter: *Metodpraktikan Konsten att studera samhälle individ och marknad*, 3:e upplagan, 2007.

Hysing, Erik, Olsson, Jan: *Tjänstemän i politiken*, 2012.

Lipsky, Michael: *Street Level Bureaucracy Dilemmas of the Individual in Public Services*, 1980.

Lundquist, Lennart: *Implementation Steering An Actor-Structure Approach*, 1977.

Vedung, Evert: *Utvärdering i politik och förvaltning*, 2:a upplagan, 1998.

Artiklar

Sannerstedt, Anders, Implementering – hur politiska beslut genomförs i praktiken, i *Politik som organisation*, Rothstein, Bo (red), 3:e upplagan s. 18-48.

Offentligt tryck

Propositioner

Prop 1986/87:100 med förslag till statsbudget för budgetåret 1987/88.

Prop. 2011/12:1 Budgetpropositionen för 2012.

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

Statliga offentliga utredningar

SOU 2008:52 Legitimation och skärpta behörighetsregler.

Promemorior

Utbildningsdepartementet, Karriärvägar m.m. i fråga om lärare i skolväsendet, U2012/4904/S.

Rapporter

Skolverket, Vem är försteläraren?,

Övrigt

Rapporter

Lärarnas riksförbund, Statliga karriärtjänster för lärare En första utvärdering av implementeringen.

Bilaga 1 Ramfrågor för samtalsintervjuer

1. Vad är en förstelärarens främsta uppgift?
2. Hur gick anställningsprocessen till?
3. Vilka skillnader upplever du i din yrkesutövning som förstelärare till skillnad från din tidigare lärarroll? Vilka svårigheter?
4. Hur fick du kännedom om tjänsten?
5. Arbetar alla förstelärare på skolan ungefär likadant eller har de olika uppdrag?
 1. Känner du att bli förstelärare är ett naturligt steg i en lärares karriärsutveckling

Förstå:

2. Vilka tycker du är syftet med reformen?
3. Hur upplever du målen för din yrkesutövning? oklara
4. Hur förenliga är de krav som ställs på dig som förstelärare med de förväntningar som ställs på dig i din roll som lärare generellt?
5. Vid oklarheter har du dokumentation eller dylikt som tydligt fastställer vad som förväntas av dig?
6. Kan du exemplifiera en situation där du har haft svårt att veta vad som förväntas av dig som förstelärare?
7. Upplever du att det är svårt att veta om du ska lägga tyngdpunkten på undervisning eller administrativt arbete? Exempelvis om valet står mellan att hjälpa en elev som behöver extra stöd eller pappersarbete vad förväntas du prioritera?

Vilja

1. Om du fick ändra någonting i dina arbetsuppgifter vad skulle det vara?
2. Om ja, får du gehör för dina synpunkter?
3. Upplever du att du kommer i konflikt med dina överordnade om hur mycket du själv får utforma ditt arbete?
4. Känner du att skolledningen och förstelärarna delar samma målsättning med reformen?
5. Hur hanteras oenighet kring arbetsuppgifterna?
6. Har du stor möjlighet att påverka dina arbetsuppgifter och på vilket sätt?

Kunna

1. Upplever du att du ges tillräckligt med tid för att uppfylla dina arbetsuppgifter?
2. Sedan du blev förstelärare känner du att något av dina arbetsområden behövs nedprioriteras.
3. Upplever du att du tvingas utveckla knep eller dylikt som avviker från din direkta arbetsbeskrivning pga tidsbrist?
4. Behöver du ofta jobba utanför arbetstid för att klara av dina arbetsuppgifter?
5. Upplever du att resursbristen bidrar till att skolledningen och försteläraren får olika målsättningar?