

Avregleringens pris?

Om juridifieringen av svensk skola ur skolaktörers perspektiv

Caroline Runesdotter

THE PRICE OF DEREGULATION? JURIDIFICATION IN SWEDISH SCHOOLS FROM THE PERSPECTIVE OF SCHOOL ACTORS. After a period of deregulation of schools, the governance by law as well as control through the reinstated school inspection have become important aspects in the process of re-centralization. Swedish school actors are not only subject to thorough controls, but the possibilities for pupils and parents to make complaints to the school inspectorate have also been reinforced. Drawing on theories about institutional logics, this article explores the impact of the expansion of law and legal discourse in the work of school actors, and how it affects the relation to pupils and their parents. School actors, such as principals, teachers and employees from school administration in different parts of Sweden, were interviewed. The results indicate not only a reinforcement of the individual rights in education, they also foreshadow a reconfiguration of the teachers' work in order to cope with the legal aspects of their work.

Keywords: juridification, institutional logic, professionalism, School inspection.

Inledning

Med ny skollag, skolförordning, läroplan och inrättande av Skolinspektionen har alltmer av skolans verksamhet blivit en fråga om rättstillämpning. Den här artikeln handlar om hur förändringarna i skolan påverkar och hanteras av lokala skolaktörer, främst lärare och rektorer. De reformer som på senare år stärkt den rättsliga regleringen av skolan måste ses i relation till de genomgripande reformer

Caroline Runesdotter är filosofie doktor i pedagogik vid Göteborgs Universitet, Institutionen för Pedagogik och Specialpedagogik, Box 300, 405 30 Göteborg. E-post: caroline.runesdotter@ped.gu.se

som avreglerade skolan och som började 1991 med överförandet av ansvaret till kommunerna. Detta följdes efter valet samma år av ökade möjligheter att välja skola och införande av skolpeng. Det fria skolvalet och friskolereformen bidrog till att skolorna kom att konkurrera om elever, med tanken att konkurrensutsättningen skulle bidra till ökad kvalitet. Ett par år senare avskaffades flera av statens kvarvarande styrmedel, meritvärderingsregler för lärare och specialdestinerade statsbidrag (SOU 2015:4). Fortsättningsvis kom drivkraften för skolan styrning och utveckling bland annat att bygga på marknadsmekanismer (Gustafsson, Sörlin & Vlachos 2016).

Sedan början av 2000-talet har den statliga kontrollen av skolan gradvis återtagits, men nu med helt andra förtecken än innan avregleringen. Medan avregleringen motiverades med föreställningar om effektivitet och resultatförbättringar, genom att verksamheten decentraliserades och konkurrensutsattes, har återtagandet av statlig kontroll över skolan motiverats med behovet att säkerställa kvalitet och regelefterlevnad (Gustafsson et al 2016). Samtidigt har även elever och deras vårdnadshavare fått större möjligheter att framföra klagomål och få sin sak prövad, ytterst via anmälan till Skolinspektionen, Barn- och Elevombudet eller Diskrimineringsombudsmannen.

I Sverige har denna recentralisering inneburit att det rättsliga regelverket förstärkts, liksom kontrollen av efterlevnaden. Det är i detta sammanhang vi kan tala om *juridifiering* av skolan. Det har tagit sig uttryck som att skollagen blivit mer omfattande, att fler företeelser blivit reglerade i lag, att rättsligt beslutsfattande spridits till instanser utanför domstolarna och att hanterandet av konflikter i högre grad förts över till rättsliga instanser. Juridifiering ska inte förstås som ett tillstånd utan som en utvecklingstendens när fler förhållanden normeras genom lag, och får en rättslig karaktär (Brännström 2009).

Återinförandet av statlig kontroll genom Skolinspektionen kan ses som en konsekvens av marknadskrafternas misslyckande när det gäller kvaliteten i skolan, men också som ett sätt att återställa förtroende för skolan och legitimera marknadsprinciperna (Carlbaum 2014).

Vårdnadshavarnas stärkta ställning går att härleda tillbaka till Maktutredningen (SOU 1990:44) som förordade ett mer individbaserat demokratibegrepp med bland annat valfrihet som ett centralt inslag. Skolval och friskolor har sedan dess stärkt vårdnadshavarnas inflytande över barnens skolgång (Englund 2011). Möjligheten för elever och vårdnadshavare att anmäla har funnits tidigare, men anmälningsfrekvensen har ökat kraftigt sedan det blev möjligt att anmäla online till Skolinspektionen 2009. Skolinspektionens statistik visar att antalet anmälningar ökar, senast 2015 med 8 procent jämfört med året innan, till totalt 4035 anmälningar. Den övervägande delen rör elever i

grundskolan och flest anmälningar handlar om kränkningar (38%) huvudsakligen mellan elever, därefter kommer anmälningar om särskilt stöd (25%). I samband med den nya skollagen (SFS 2010:800) infördes att kommunerna måste ha rutiner för klagomålshantering, då det visat sig att många anmälningar gått direkt till Skolinspektionen utan att huvudmannen ens haft kännedom om ärendet och därmed inte haft möjlighet att agera (Prop 2009/10:165). I skollagen infördes också anmälningsplikt för skolans personal vid misstanke om kränkning och utredningsansvar för huvudmannen, som en skärpning för att säkerställa att utrednings- och åtgärdsansvaret fullföljdes (Gustafsson 2014).

Den utökade rättsliga regleringen och kontrollen har betydelse för relationerna mellan skolans personal och eleverna och deras vårdnadshavare, och påverkar också hur skolans uppdrag kan tolkas, hur arbetet kan organiseras och vad som prioriteras.

Syftet med den här artikeln är att, utifrån intervjuer med lokala skolaktörer, undersöka hur deras arbete påverkas av juridifieringen av skolan samt att analysera hur detta kan förstås som spänningar mellan olika institutionella logiker. Följande forskningsfrågor formuleras:

1. Hur upplever skolaktörerna förändringar som är en följd av juridifieringen, vilka ändrade krav ställs det på dem och hur hanterar de dessa?
2. Hur påverkar juridifieringen relationerna mellan skolaktörer och eleverna och deras vårdnadshavare, och hur kan dessa relationer förstås som uttryck för olika institutionella logiker?

Närmast går jag in på forskning med relevans för studien, för att därefter fortsätta med metodologiska överväganden. I analysdelen har jag valt att först ta upp hur skolaktörerna upplever förändringar i krav och i relationer som går att kopplas till juridifieringen, för att sedan gå över till hur förändringarna hanteras i verksamheten och vilka utmaningar det i sin tur innebär. I de avslutande reflektionerna diskuterar jag hur skolaktörernas perspektiv kan tolkas utifrån de olika institutionella logiker som är närvarande i dagens skola.

Den förändrade styrningen av skolan och lärares arbete

Omstruktureringen och reformeringen av det svenska utbildningssystemet är inte unik. I flera länder har skolan reformerats på sätt som uppvisar påtagliga likheter; avreglering samt marknadsiering

följt av recentralisering genom kontroll och utvärderingar. Utifrån ett forskningsprojekt om professioner under omstrukturering i ett flertal europeiska länder visar Lindblad och Goodson (2011) hur krav från elever och vårdnadshavare, tillsammans med nya former för styrning och kontroll, pressar lärarna. Skolan som institution har inte förlorat sin centrala betydelse, däremot är en genomgående trend att lärarnas arbete med avseende på organisering, rutiner och förhållningssätt håller på att omformas.

Centrala argument för utbildningsreformerna har varit att de ska leda till bättre kunskapsresultat. Den modell som bygger på konkurrens mellan skolor i kombination med testbaserade kunskapskontroller har inte lett till förbättringar, tvärtom, menar Sahlberg (2010). Det är istället länder som Finland, Singapore och Kuba som valt en helt annan väg: autonomi för lärare och skolor, tillit, samarbete och gemensamt ansvarstagande, som uppvisar goda resultat. Med erfarenheter från Finland och andra nordiska länder, hävdar Sahlberg att det finns ett samband mellan den tillit de professionella inom skolan ges och det ansvar de kan förväntas ta i sitt yrkesutövande.

Sverige är ett av de länder där lärarnas autonomi och inflytande över innehållet i arbetet beskrivits. Stenlås (2009) visar hur skolreformerna under de senaste decennierna minskat utrymmet för utövande av en professionell lärarroll. Dessutom har de processer som kunnat förstärka legitimiteten; uppföljning och utvärdering, flyttats från lärarna till skolledning, kommun och stat. Enligt Blomgren och Waks (2015) går det att se förändringar i lärarnas arbete som en följd av det inte längre finns *en* styrande logik att förhålla sig till, utan flera *olika* som konkurrerar och svårligen låter sig förenas. Den ökade rättsliga regleringen innebär en förstärkning av en byråkratisk logik, men är sammanflätad och förstärkt av en marknadslogik. Till dessa logiker kan läggas professionell logik, förstärkt bland annat genom införandet av lärarlegitimationen, motiverad av att lärarnas ställning skulle stärkas.

Den marknadslogik som blivit en följd av det fria skolvalet och konkurrensen mellan skolor har bidragit till att utbildning i högre grad betraktas som resultatet av ett individuellt val. Biesta (2004) menar att när medborgarna väljer bland de tjänster staten kan erbjuda, innebär det en förskjutning i relationen mellan stat och medborgare. De blir konsumenter på en marknad reglerad av staten, men utan inflytande över innehållet. I den svenska skolan har förändringarna också inneburit att skolan gått från att vara kompensatorisk och betraktats som en kollektiv rättighet, en form av *public good*, till att i växande grad börjat ses som *private good*, en individuell rättighet (Englund 1995). När medborgare i högre grad söker individuella lösningar på problem och när de uppmanas att uppträda som ägare, kunder eller

klienter istället för att göra gemensam sak med andra, försvagas också motivationen till deltagande i handlingar för kollektiva rättigheter. Om de individuella rättigheterna stärks tenderar de samtidigt att reducera utrymmet för kollektiva institutioner att föra politik (Magnussen & Nilssen 2013).

Juridifieringen inom den svenska skolan har blivit tydligare genom den nya skollagen och Skolinspektionens verksamhet. Men hur juridifieringen verkar i skolorna, hur rättsregler och rättstillämpning hanteras och tar fäste i skolaktörernas arbete och hur det påverkar deras relationer till elever och deras vårdnadshavare, saknas det fortfarande kunskap om. Det är i detta sammanhang mitt bidrag ska ses.

Metodologiska överväganden

De senaste decenniernas omfattande utbildningsreformer utmanar både föreställningar och praktiker i skolan, när det gäller hur skolan ska styras, mot vilka mål och enligt vilka principer. Institutioner är på samma gång symbolsystem som materiella praktiker, vilket tar sig uttryck i föreställningar och idésystem liksom i organisering och handlande (Scott 2008, Friedland & Alford 1991). Inom institutioner förekommer olika institutionella logiker, organiserande principer för hur arbetet ska styras och utföras inom en verksamhet och vilka handlingar som är möjliga (Friedland & Alford 1991). De institutionella logikerna förekommer sällan renodlade, utan är i olika grad sammanvävda med varandra. De ska därför ses som analytiska kategorier, idealtyper, som var för sig bygger på antaganden och idéer. Genom att urskilja de olika institutionella logikerna får vi en ram för att förstå de spänningar som kan uppstå när dessa möts i samma verksamhet (Blomgren & Waks 2015).

I skolan, liksom i många andra samhällsinstitutioner, möts olika institutionella logiker. I en byråkratisk logik, traditionellt hemmahörande inom offentlig förvaltning, styrs handlandet av en tydlig ansvarskedja, följer regler och procedurer, följs upp och utvärderas och ska därmed vara rättssäker och förutsägbar. Med tillkomsten av Skolinspektionen och den utökade kontrollen, genom ny skollag, skolförordningar och ny läroplan har den byråkratiska logiken i skolan stärkts (Blomgren & Waks 2015). En marknadslogik utgår från näringslivets spelregler där konkurrens och effektivitet är drivkrafter, efterfrågan en förutsättning, och i relationerna möts man som kund eller säljare. Freidson (2001) talar om professionalism som den tredje logiken, vid sidan av marknadslogik och byråkratisk logik. Innebörden i professionell logik är att det är de yrkesverksamma som

styr och organiserar, genom en kollektivt förvaltnings expertis, förenad med ansvar (Freidson 2001). Ett grundvillkor för professionell logik är att det finns tillit som möjliggör den handlingsfrihet som grundar sig på såväl utbildning som yrkeserfarenhet (Stenlås 2009). I analysen nedan används de institutionella logikerna för att undersöka vilka spänningar som uppstår i mötet mellan dem och hur de hanteras av skolaktörerna.

Ett aktörsperspektiv

Empirin består av intervjuer med lärare, rektorer och tjänstemän inom förvaltningen som genomfördes 2015–16 och ingår i ett pågående forskningsprojekt¹. Jag kallar dem med en gemensam benämning för skolaktörer, även om den beteckningen också skulle kunna omfatta ännu fler kategorier verksamma inom skolan. Tanken med intervjuerna är att det är genom skolaktörernas upplevelser vi får veta hur de spänningar som uppstår i mötet mellan de olika institutionella logikerna tar sig uttryck och hur de hanteras.

Sammanlagt har 30 skolaktörer intervjuats, från 14 olika skolor, samtliga i kommunal regi. Av dessa är 17 lärare eller rektorer och 13 tjänstemän inom skolförvaltningarna; skolchefer eller personal som arbetar med utredningar i samband med anmälningsärenden. Flera av dessa har en bakgrund inom skolan, andra har erfarenhet av arbete inom andra kommunala förvaltningar. Det är framförallt inom större kommuner som särskilda tjänstemän specialiserar sig på arbete med den dokumentation som framförallt Skolinspektionen efterfrågar. Det avlastar rektorerna, men har enligt intervjuerna också varit ett sätt att förbättra kvaliteten i utredningarna.

Eftersom Skolinspektionens statistik över anmälningar indikerar att det finns stora skillnader mellan större och mindre kommuner, liksom mellan förorter och centrala delar i storstäder har en ambition i urvalet varit att spegla så stor variation som möjligt, socioekonomiskt och demografiskt. I kategoriseringen av orter har jag i möjligaste mån tillämpat SKL:s kommungruppsindelning och angett om det rör sig om grundskola eller gymnasieskola. Intervjuerna har varat mellan 30 och 60 minuter, spelats in och transkriberats. I intervjuerna har jag försökt ringa in aspekter i verksamheten som kan sägas röra sig i skärningspunkten mellan marknadslogik, byråkratisk logik och en professionell logik. Intervjuerna har varit halvstrukturerade: jag har utgått från en mall med teman, men försökt vara öppen för de specifika förhållanden som råder på varje skola. Jag har därför gått från öppna frågor kring upplevelsen av hur rättsregler och rättstil-

lämpning gör sig gällande i skolan, hur och om arbetet förändrats, för att sedan, utifrån situationen på skolan, komma in på den konkreta hanteringen av krav och klagomål från elever och vårdnadshavare, och erfarenheter av arbetet med anmälningar, såväl skolans egna till huvudmannen eller vårdnadshavares till Skolinspektionen. I intervjuer med tjänstemän på förvaltningen har frågorna i hög grad kretsat kring deras roll i relation till såväl skola som Skolinspektion. Jag har kunnat följa samma teman, men deras perspektiv har varit mer översiktliga då de utgår från förhållanden på flera skolor inom ett område.

Skolans juridifiering ur skolaktörsperspektiv

Redovisningen av analysen struktureras i två delar: I en första del behandlar jag olika uttryck för juridifiering: i vårdnadshavares kontakter med skolan, i anmälningar till Skolinspektionen och i skolornas egna anmälningar till huvudmannen. I den andra delen riktas fokus mot hur skolaktörerna hanterar de utmaningar som uppstår i spänningarna mellan de olika, delvis oförenliga, institutionella logiker som förekommer i skolan.

Vårdnadshavare och elever visavi skolan

”Föräldrar har blivit mer medvetna om sina rättigheter”, säger en rektor (grundskola, förortskommun till storstad). ”Vårdnadshavare hänvisar till rättigheter, de är medvetna och citerar skollagen”, förklarar en annan rektor (gymnasieskola, storstad). Sedan är de kanske inte alltid pålästa om precis vad som gäller, menar samma rektor, men trycket från föräldrarna har skapat en ängslighet hos lärarna som känner sig ifrågasatta:

Alltså, föräldrar har alltid ringt till skolan, men det har blivit liksom skarpare, alltså det är ett skarpare tonläge, och man går liksom direkt in med, citerar skollagen, och man liksom, man attackerar. Sen har det också att göra med kommunikationssätt, tänker jag, det är inte bara, utan det är så enkelt att maila och skriva arga saker. (Rektor gymnasieskola, storstad)

Utifrån intervjuerna är det framförallt betyg och bedömning som elever och vårdnadshavare hör av sig om i gymnasiet. Enligt denna rektor har det lett till att lärarna på skolan blivit extremt noggranna i sin dokumentation. De ger fler prov än de skulle gjort annars, inte

för att det behövs för den egna bedömningen, utan för att ha poäng att hänvisa till när vårdnadshavare eller elever frågar om motivering för bedömning och betygssättning. Inom grundskolan är det istället frågor om rätt till stöd eller upplevelser av kränkningar som är mest frekvent i kontakter med skolan. Det kan ta sig helt olika uttryck, beroende på vilken skola det är och vilken problematik som dominerar. På en skola, berättar rektorn att erbjudanden om särskilt stöd ofta mottogs negativt för att det upplevdes stigmatiserande av vårdnadshavarna. ”Det är det svåraste att få dem att ta emot och acceptera det här stödet” (rektor grundskola, förort storstad). På andra skolor kan särskilt stöd däremot vara ett uttalat krav från en del vårdnadshavare.

I intervjuerna fanns flera exempel på hur de motiverade sina krav med hänvisning till paragrafer i skollagen. Det kan ibland ta sig uttryck i direkta krav från vårdnadshavarnas sida på hur stödet ska utformas, eller misstro mot det skolan erbjuder. För en del är stöd detsamma som att få en assistent som följer barnet. ”För oss är det kanske inte en ekonomisk fråga, utan vi kanske tycker att vi tror på det här stödet, kan vi få prova det här stödet först? Och då kan det bli så här, kan jag uppleva att: ja, fast om inte han får en enskild assistent, då anmäler vi” (Lärare 1 grundskola, centrum storstad). Rektorn i samma område (centrum storstad) möter många vårdnadshavare som efter att ha vänt sig till lärare, går vidare till rektor:

Man är väldigt medveten som förälder, man är väldigt krävande som förälder här, det är man. Och är man inte nöjd så går man vidare, så att säga, då ringer man till min chef eller så anmäler man till Skolinspektionen. Man tar det vidare, för det finns ingen gräns för vad man kan göra om man vill driva en fråga. (Rektor 1 grundskola, centrum storstad)

Föräldrar kan vara beredda att gå väldigt långt för att se till att deras barn får det stöd de anser de behöver i skolan:

Vi har föräldrar som tror att de har en god uppfattning om vad skolan är, det vill säga de tror egentligen att de kan skolan bättre än vad vi inom skolan kan. /.../ det är jätteenkelt, man är så oerhört rädd att sina barn inte ska komma in på exempelvis gymnasiet eller på någon vidareutbildning så man gör allting för att få sina barn mer än godkända, därför att man i vårt område är så fullständigt medveten om att om man inte har en bra utbildning så är du rökt i dag. (Rektor grundskola, större stad)

Det som är möjligt att säga och göra hänger samman med hur de institutionella logikerna verkar i skolan idag. De vårdnadshavare och

elever som ställer specifika krav på skolan går att förstå utifrån den marknadslogik som med skolvalet ger dem upplevelsen av att vara kunder. Även skolaktörerna kan vara påverkade av marknadslogiken när de ska förhålla sig till det de ställs inför och göra det svårare för dem att helt avfärda krav. Situationen påverkas också av att tilliten till deras expertis inte längre är självklar, varken hos vårdnadshavare eller elever. När tilliten inte finns är det svårare att övertyga med den kunskap och erfarenhet som skolaktörerna besitter. Men relationerna mellan vårdnadshavare och skola påverkas också av en förskjutning i synen på utbildning, som ett individuellt projekt för att komma vidare till rätt skola och rätt utbildning.

När Skolinspektionen kopplas in

De vårdnadshavare och elever som inte anser sig ha fått eller kommer att få gehör för sina krav eller klagomål kan göra en anmälan till Skolinspektionen. Alla skolor i urvalet har erfarenhet av anmälningar till Skolinspektionen, även om det kunde variera från ett enstaka tillfälle, till ett flertal årligen. Så snart en anmälan kommit in, vänder sig Skolinspektionen till huvudmannen som får svara på frågor om vad skolan gjort. Att då kunna ge uttömmande svar förutsätter att skolan har dokumenterat det som gjorts i form av incidenter, kontakter, utredningar och åtgärder. De som arbetat med anmälningarna hade samstämmiga upplevelser av omfattningen av den arbetsinsats som krävdes och den oro det förorsakade:

Alltså det är ett fruktansvärt stort arbete, en hel veckas arbete minst, att svara på alla frågor och samla in material som underlag för anmälan då, eller svaret och sen blir det ju alltid följdfrågor och så, så det tar otroligt mycket kraft och energi och det skapar en oro hos personalen och från oss rektorer kan det skapa en oro för vi ser att det är så otroligt mycket jobb kring det som tas ifrån annat som man behövde göra. (Rektor grundskola, pendlingskommun)

Till detta kommer den tidspress som uppstår när Skolinspektionen eller Barn- och Elevombudet ska ha in skolans och huvudmannens synpunkter:

I början var det så här att: Ja när ska vi göra det här då? Nej, då kan vi inte för då har vi löneförhandling, och då kan vi inte för då är det stadsrevision och då kan vi inte på grund av det och det och det. Och det går ju inte, det går ju inte. Nej det är bara att stryka i kalendern för att någonstans, prio ett är Skolinspektionen och Barn- och Elevombudet. (Förvaltning, centrum storstad)

Därmed brukar inte ärendet vara klart, utan det som följer kan vara en skriftväxling i flera omgångar. Ett problem med detta är att handläggningstiden kan bli väldigt lång, något som påverkar alla berörda. Både rektorer och lärare framhåller att dokumenterandet och arbetet med utredningar går ut över deras andra uppgifter. ”Det tar elevtid, jag är ju lärare för att jag gillar att umgås med elever och jag gillar att undervisa” (Lärare 2 grundskola, centrum storstad). ”Ska jag dokumentera det samtalet jag just har haft, det möte vi precis har haft, eller ska jag träffa nästa elev som står utanför dörren” (Lärare 1 grundskola, centrum storstad).

När en anmälan utreds av Skolinspektionen handlar det om att en myndighet utreder och bedömer utifrån byråkratisk logik i enlighet med gällande regelverk. Därmed försvinner mycket av den komplexitet som de verksamma på skolan sett i situationen. Flera av skolaktörerna talade om begränsningarna i vad de kunde svara Skolinspektionen och hur lite av den bild de upplevde som kom fram. I de fall tjänstemän fått i uppgift att ställa samman och utforma skolornas svar på anmälningar översätter de komplexiteten i skolans praktik till ett innehåll och språk i enlighet med byråkratisk logik. Skolinspektionens eller andra rättsinstansers bedömning har i sin tur betydelse för den anmälda skolans anseende och det innebär att i viss mån är en byråkratisk logik och marknadslogik sammanflätade när det gäller anmälningsärenden och bidrar till den oro dessa kan ge upphov till hos skolaktörerna.

Skolans anmälnings- och utredningsskyldighet

Med den nya skollagen måste alla fall där personal får kännedom om att en elev ansett sig utsatt för kränkningar rapporteras till huvudman, utredas och åtgärdas. Det innebär en tydlig skärpning av skolans ansvar. Antalet misstänkta kränkningar som rapporteras varierar stort. Inom ett skoldistrikt varierar det från någon enstaka på några skolor, till ett tiotal på andra – per vecka. För vissa är kriteriet att händelsen skulle vara upprepad, eller att elev eller vårdnadshavare hört av sig om upplevd kränkning. På andra skolor rapporteras allt som på något sätt kan befaras vara en kränkning. Det skiljer sig också mellan skolorna såtillvida att det fanns en osäkerhet om fler anmälningar kunde vara ett tecken på ett gott förebyggande arbete – eller tvärtom:

Det känns ju som ibland är det svårt att veta, ska det här utredas eller inte. Var drar man gränsen?/.../ För självklart så utreder vi när någonting händer och tar tag i det. Men ibland innebär det att man pratar med de elever som är inblandade. I den bästa av världar så kommer de till insikt att det vi gjorde

var fel, förlåt. Ska vi vara tvungna att rapportera det och göra en jättedjup utredning? Det blir överdrivet, tycker jag. (Rektor 2 grundskola, centrum storstad)

Det är inte alltid en upplevelse av kränkning upptäcks eller anmäls till skolans personal. Ibland anmäler eleven eller vårdnadshavaren direkt till Skolinspektionen. Osäkerheten leder till att många hellre dokumenterar för mycket än för lite, enbart med syftet att gardera sig: ”Man säger ju att dokumentationen minskar – så är det inte utan det är precis snarare tvärtom. /.../ Man brukar säga så här: finns det inte skrivet så har det aldrig funnits.” (Rektor grundskola, större stad).

Anmälningsskyldigheten vid misstanke om kränkande behandling (SFS2010:800 6 kap §10) tolkas olika och bedömningen för vad som skulle anmälas till huvudmannen och utredas varierade mellan skolorna. I flera avseenden kan det här ses som just ett spänningsförhållande mellan skolaktörernas expertis och det regelverk de ska följa, när det gäller hur och med vilket syfte utredningarna ska göras. I vissa fall går det ana att behovet att vara garderad, i de fall vårdnadshavare för frågan vidare i en anmälan till Skolinspektionen, leder till att fler fall anmäls och utreds. Detta bidrar också till att de möjligheter att hantera frågorna om kränkning ur ett perspektiv som bygger på professionell logik är begränsade, då ärendet till sist ändå kan hamna hos Skolinspektionen och hanteras enligt den byråkratiska logiken.

Förändringar i arbetet på skolorna

Hanterandet av anmälningar

Hur hanterar skolaktörerna de krav som de ställs inför när det gäller att följa det rättsliga regelverket? Statistik från Skolinspektionen visar att benägenheten till anmälan är större i storstäder, men av dessa anmälningar är det en mindre andel som leder till kritik jämfört med landsorten. Där är förhållandena däremot de motsatta: färre anmälningar, men en större andel leder till kritik. En bidragande orsak som tjänstemannen i en glesbygdskommun hänvisar till, var bristen på expertis när de skulle formulera svaret på en anmälan för första gången:

...de samlade pedagogerna försökte ur minnesanteckningar och annat ge en så hel, genomgripande och tydlig bild utav sina upplevelser, men det var inte svar på de frågor juristen ville ha i juridiska termer och därför så blev det att man gick vidare tills man gjorde en förlikning (Förvaltning, glesbygdskommun)

På de skolor där anmälningar varit mer frekventa finns däremot utarbetade rutiner som underlättar arbetet och en medvetenhet om vad i verksamheten som behöver dokumenteras. I en del, framförallt större kommuner, finns tjänstemän med den huvudsakliga uppgiften att arbeta med de anmälningar som kommit in till Skolinspektionen. En av dessa förvaltningstjänstemän kunde berätta att hon inte längre behövde vara orolig, trots att hon hade hand om flera anmälningar till Skolinspektionen. Skolorna hade lärt sig att göra rätt, konstaterade hon, förvissad om att det de redovisade om skolans åtgärder var fullt tillräckligt för att slippa kritik. Men dokumentationen för att tillgodose kraven vid anmälan kan bidra till att arbetet i skolan börjar styras utifrån hur de skulle bedömas rättsligt istället för utifrån verksamhetens behov:

Att man jobbar med glasögonen, när man jobbar med likabehandlingsplanen, för att inte få en anmälan, istället för att jobba med "vad står det i planen" och vad eleverna behöver. (Rektor 2 grundskola, förortskommun till storstad)

Spänningarna mellan byråkratisk logik och professionell logik löses inte när tjänstemän vid förvaltningen tar över den slutgiltiga utformningen och kommunikationen med Skolinspektionen. Däremot innebär det att vissa aspekter av byråkratisk logik hanteras utanför skolan, men skolorna måste ändå kunna lämna rätt underlag. Att vissa av skolorna blivit bra på att göra "rätt" kan betyda att rutiner för att dokumentera fått fäste i verksamheten och blivit en del i lärarnas och rektorernas arbete. På ett liknande sätt kan en byråkratisk logik få inflytande också i hur skolaktörerna tänker när de själva utformar dokument för verksamheten lokalt. Exemplet med likabehandlingsplanen ovan kan tyda på att en professionell logik, som borde utgå från elevernas behov, får stå tillbaka inför möjligheten att undvika en anmälan.

Att hantera relationerna

I flera intervjuer nämns kommunikationens betydelse. Kommunikation med framförallt vårdnadshavarna tycks spela en avgörande roll för benägenheten till klagomål eller anmälan. På en av de skolor som upplevt många krav och latenta hot om anmälningar hade de, som rektorn uttryckte det, "blivit bättre på att möta vårdnadshavarnas oro". Rektorn (grundskola, centrum storstad) menade att "de vill sina barns bästa, det är inget annat. Om man väljer att se det så, då tänker jag att det är viktigt att vi möts för att trygga upp". Liknande tankegångar förekom på fler skolor. Där fanns en medvetenhet om

kommunikationens betydelse men också insikten om hur svårt det var att räcka till:

Någonstans handlar det om att ha en dialog med föräldrarna hela tiden. Men alltså har man då, och det räcker inte kanske att läraren har det, men säg då 400 elever som alla vill ha en specialkontakt med rektorn om just deras barn, det liksom faller på sin egen orimlighet. (Förvaltning grundskola, centrum storstad)

Då handlar det istället om att försöka se hos vilka som behovet är störst (Förvaltning grundskola, centrum storstad). Men det handlade också om att bli bättre på att redogöra för skolans skyldigheter enligt skollagen, vad skolan kan erbjuda när det gäller stöd och vad eleven är mest behjälpt av. Inom ett distrikt hade skolans personal vid flera skolor tillsammans gått igenom lagstiftningen och de olika former av anpassningar och stöd som skolan kan erbjuda, för att på det viset vara stärkta i sin argumentation med vårdnadshavarna.

Skyldigheten att anmäla och utreda misstänkta kränkningar är ett sätt att komma till rätta med kränkningar på skolan. Ett annat är det förebyggande arbete som pågår på skolorna. På flera skolor i urvalet pågick ett aktivt arbete med värdegrunden och på en förortsskola var rektorn öppen med att det var utifrån insikten att de inte hade möjlighet att lägga tid på anmälningar och utredningar om misstänkta kränkningar. Därför arbetade både personal och elever förebyggande med förhållningssätt ”för att slippa få det här bedömningsarbetet som det innebär: att blev de verkligen kränkta eller inte? Är du inte lite känslig nu? Det ska man inte behöva ställas inför”.

Exemplen på hur skolor kan ”hantera” relationen till vårdnadshavare utifrån en professionell logik handlar i hög grad om att inte bemöta dem som kunder eller att bli utmanad av deras förhållningssätt, utan istället se det som uttryck för oro. Det ger en möjlighet för skolaktörerna att bemöta dem utifrån sin expertis som pedagoger. På liknande sätt kan arbetet, utifrån pedagogisk expertis, med förhållningssätt bland alla elever och personal på skolan, förebygga kränkningar genom att göra det till en gemensam angelägenhet istället för individuella problem.

Avslutande reflektioner

Går det att se juridifieringen av skolan som avregleringens pris? Avregleringen av skolan och införandet av fritt skolval och skolpeng byggde på att skolan skulle styras genom elevers och vårdnadshavares

val och konkurrens mellan skolor. Juridifieringen kan ses som ett försök komma till rätta med avregleringens avigsidor. För skolaktörerna handlar det om att förhålla sig till flera institutionella logiker som griper in i och ger upphov till spänningar som de möter i arbetet i skolan.

Utmaningar för arbetet i skolan

Ett uttryck för juridifiering är att fler företeelser hanteras rättsligt. På skolor där anmälningar eller hot om anmälningar varit frekventa har dokumenterandet för att kunna redovisa vad och när något hänt, och vem som sagt vad, blivit ett återkommande inslag i arbetet. Behovet att gardera sig inför eventuella anmälningar till Skolinspektionen har på flera skolor lett till att arbetet med dokumentation blivit mer omfattande än vad som borde vara nödvändigt. Flera lärare och rektorer uppgav att de kände sig pressade när krav på att ägna tid åt dokumentation, gick ut över andra uppgifter de upplevde som viktigare. Många använde formuleringar som att de får använda ”tid jag inte har”, ”tid som tas från något annat”.

Dokumentation som överstiger det som är nödvändigt, med huvudsakligt syfte att gardera sig, är en företeelse Lindgren (2015) karakteriserar som defensiv dokumentation. Risker att regelföljandet blir ett självändamål, som i de fall när dokumentationen blir överdriven, hänger samman med hur de olika institutionella logikerna samverkar eller motverkar varandra. Freidson (2001) diskuterar det han kallar attacken på den professionella logiken och vad som händer när balansen mellan de olika institutionella logikerna rubbas. Freidson uttrycker det som att när marknadslogik och byråkratisk logik tillåts dominera påverkas professionell logik genom att arbetet standardiseras och formen tar överhanden. De nya uppgifter som tillkommit i lärares och rektorers arbete kan vara exempel på den omformning av lärarprofessionen som förekommer i flera europeiska länder (Lindblad & Goodson 2011). Samtidigt kan tendensen att förvaltningstjänstemän sammanställer dokumentation, gör utredningar och kommunicerar med Skolinspektionen ses som en början på en differentiering av arbetet i skolan, där de arbetsuppgifter som tillkommit med juridifieringen kräver en speciell expertis.

Vårdnadshavarna och skolan

Flera av skolaktörerna talade om hur det blivit vanligare att vårdnadshavare och elever ställer specifika krav på skolan. Även om de i vissa fall har hämtat argument från skollagen är det som möjliggör deras

förhållningssätt en marknadslogik, som blivit alltmer påtaglig i skolan. För skolaktörerna som möter vårdnadshavarna är tilliten till deras expertis inte längre självskrivna (jfr Sahlberg 2010). Bertilsson (1990) menar att när marknadsprinciper tar större plats blir professionernas legitimitet beroende av kundernas val. Det sker då på bekostnad av den legitimitet som garanteras av samhället. Skolvalet och konkurrensen mellan skolor har haft betydelse också för hur skolan uppfattas. När den inte längre ses som en gemensam angelägenhet utan resultatet av ett individuellt val, påverkas också relationerna mellan eleverna, deras vårdnadshavare och skolan. Biesta (2004) talar om hur skolan då ses som en tjänst tillhandahållen av staten. Det här rör sig om en förändrad attityd som på en del skolor knappt är märkbar, på andra däremot blivit ett påtagligt inslag i kontakterna med vårdnadshavare. På vissa skolor går det att se en koppling till föräldrars utbildningsbakgrund och studieambitioner för barnen. Ett uttryck är oron kring barnens skolresultat och betyg, något som Biesta (2004) kallade ”middle class anxiety”.

I flera avseenden går det att tala om att skolaktörernas arbete förändras genom juridifieringen. Genom den ökade kontrollen av regel efterlevnaden har den byråkratiska logiken fått större inflytande över vad som prioriteras och vilka principer som vägleder i arbetet. Indirekt påverkar också juridifieringen hur marknadslogiken verkar i skolan när bedömningar av om skolan gjort rätt eller fel påverkar skolans anseende och i sin tur vårdnadshavarnas val och förhållningssätt. Hos en del vårdnadshavare präglas relationen till skolan av den oro som förknippas med att utbildning idag i högre grad blivit ett individuellt projekt och därmed ses som ett medel att komma vidare till rätt skola eller rätt utbildning. Exemplet från skolor på hur frågan om kränkning gjorts till en gemensam angelägenhet om förhållningssätt och när vårdnadshavare bemöts, inte som kunder utan med pedagogisk expertis, visar hur det också är möjligt för skolaktörer att värna den professionella logiken i sitt arbete.

Not

- 1 Intervjuerna ingår som del i ett projekt finansierat av Vetenskapsrådets Utbildningsvetenskapliga kommitté: *Rätt och fel i skolans värld: myndighetsutövande och gränsdragning i professioner*. Dnr 721-2012-5029.

Referenser

- Bertilsson, Margareta (1988): The welfare state, the professions and the citizen. I Rolf Torstendahl & Michael Burrage, red: *The Formation of Professions*, s 114–133. London: Sage.
- Biesta, Gert J. (2004): Education, accountability, and the ethical demand. *Educational Theory* 54 (3), 233–250.
- Blomgren, Maria & Waks, Caroline (2015): Profession och politiska reformer. I Sverker Lindblad & Lisbeth Lundahl, red: *Utbildning – makt och politik*, s 21–39. Lund: Studentlitteratur.
- Brännström, Leila (2009): *Förrättsligande. En studie av rättens risker och möjligheter med fokus på patientens ställning*. Malmö: Bokbox förlag.
- Carlbaum, Sara (2014): Marknadens misslyckande? Om behovet av utökad kontroll av fristående skolor. *Utbildning & Demokrati* 23 (1), 39–56.
- Englund, Tomas (1995): Utbildning som ”public good” eller ”private good”. I Tomas Englund red: *Utbildningspolitiskt systemskifte?* s 107–142. Stockholm: HLS.
- Englund, Tomas (2011): Det aktuella (debatt)läget i Sverige vad gäller föräldrarätt och barns rätt till utbildning. I Tomas Englund red: *Utbildning som medborgerlig rättighet*, s 197–210. Göteborg: Daidalos.
- Freidson, Eliot (2001): *Professionalism: The Third Logic*. Cambridge: Polity Press.
- Friedland, Roger & Alford, Robert R. (1991): Bringing society back in: Symbols, practices, and institutional contradictions. I Paul DiMaggio & Walter W. Powell, red: *New Institutionalism in Organizational Analysis*, s 232–263. Chicago: The University of Chicago Press.
- Gustafsson, Anna (2013): *Kränkande behandling i skolan: den rättsliga regleringen av kommunens ansvar*. Uppsala: Uppsala universitet.
- Gustafsson, Jan-Eric; Sörlin, Sverker & Vlachos, Jonas (2016): *Policyidéer för svensk skola*. Stockholm: SNS Förlag.
- Lindblad, Sverker & Goodson, Ivor F. (2011): Researching the teaching profession under restructuring. I Sverker Lindblad & Ivor F. Goodson, red: *Professional Knowledge and Educational Restructuring in Europe*, s 10–19. Rotterdam: Sense Publishers.
- Lindgren, Joakim (2014): Grund grund för bedömning? Dilemman i ”inspektionstrasket”. *Utbildning & Demokrati* 23 (1), 57–83.

- Magnussen, Anne-Mette & Nilssen, Even (2013): Juridification and the construction of social citizenship. *Journal of Law and Society* 40 (2), 228–248.
- Prop 2009/10:165. *Den nya skollagen: för kunskap, valfrihet och trygghet*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- Sahlberg, Pasi (2010) Rethinking accountability in a knowledge society. *Journal of Educational Change* 11 (1), 45–61.
- Scott, Richard W. (2008): *Institutions and Organizations: Ideas and Interests*. Thousand Oaks, Calif: Sage.
- SFS 2010:800 *Skollagen*.
- SFS 2011:185 *Skolförordningen*.
- Skolinspektionen (2016) <http://skolinspektionen.se/sv/Statistik/Statistik-om-anmalningar/anmalningar-och-beslut-2015/> [Hämtat 2016-04-01].
- SOU 2014:5. *Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen*. Stockholm: Fritzes.
- Stenlås, Niklas (2009): *En kår i kläm – Läraryrket mellan professionella ideal och statliga reformideologier*. Rapport till expertgruppen för Studier i offentlig ekonomi; 2009:6. Stockholm: Finansdepartementet.