

Lärares professionella autonomi under New Public Management-epoken¹

Ulf Lundström

TEACHERS' PROFESSIONAL AUTONOMY DURING THE NEW PUBLIC MANAGEMENT EPOCH. The last few decades of intensive school reform has affected and continue to affect teachers' work and the construction of the teaching profession. This article examines how upper secondary school teachers perceive and respond to the consequences for their professional autonomy of recent school reforms and restructurings. Based on empirical material from interviews of 119 teachers in three studies conducted between 2002 and 2014, the findings indicate that teacher autonomy has been reduced by school reforms and restructurings since the late 1980s. Most of these policies are neo-liberal policies or New Public Management technologies. The findings testify to the on-going emphasis on the significance of market logics as well as on how these work together with bureaucratic logics to shift occupational professionalism to organizational professionalism and licensed autonomy to regulated autonomy.

Keywords: lärares autonomi, skolreform, New Public Management, gymnasieskola.

Inledning

Det svenska skolsystemet har under de senaste decennierna präglats av hög reformintensitet och omstruktureringar. Till stor del är det en utveckling som följt internationella trender där nyliberal ideologi och New Public Management (NPM) har varit centrala (Apple 2009; Lingard & Rawolle 2011; Wahlström & Sundberg 2018). Dessa ideologiska trender har påverkat lärares arbete, arbetsvillkor och konstruktionen av lärarprofessionen. Därmed har lärares autonomi

Ulf Lundström är docent i pedagogiskt arbete vid Umeå universitet, 901 87 Umeå. E-post: ulf.p.lundstrom@umu.se

utmanats, men vad det innebär för det pedagogiska arbetet är obetydligt belyst i forskningen om lärares professionalism (Evetts 2009a). Analyser av professioner fokuserar ofta makro- och mesonivåerna medan, som Julia Evetts (2009b, s 248) uttrycker det "the complexities of micro levels are particularly interesting and worthy of further analysis". I denna artikel står dock lärarnas uppfattningar i centrum. Det är lärarna som förväntas förverkliga de utbildningspolitiska intentionerna och deras berättelser gör det möjligt att synliggöra uppfattningar om hur policy och profession interagerar i en viss kontext (Ball, Maguire, & Braun 2012; Watson 2006).

Artikeln syftar till att undersöka vilken frihet (professionell autonomi) gymnasielärare upplever i sitt arbete mot bakgrund av de senaste decenniernas reformer. Analysen utgår från lärares berättelser och diskuteras i professions- och policyperspektiv: Hur påverkar olika reformer den frihet lärarna upplever i sitt arbete? Hur samverkar olika policyer beträffande lärarnas autonomi?

Judyth Sachs (2001, s 150) uppmärksammar ett dilemma som lärarprofessionen står inför: att lärarna å ena sidan förväntas vara autonoma, medan de å andra sidan utsätts för pressen från ansvarsutkrävande och krav på måluppfyllelse – ett aktuellt dilemma i det svenska sammanhanget (Stenlås 2011). Linda Evans (2008, s 21) poängterar att autonomi har fått ge vika för ansvarsutkrävande och att det som kommit att kallas "new professionalism" innebär ett maktskifte. Det är ett skifte som granskas i denna artikel med fokus på det svenska exemplet. Att autonomibegreppet är multidimensionellt har belysts av flera forskare (Cribb & Gewirtz 2007; Wermke & Forsberg 2017). Denna studie kan i någon mån bidra till att illustrera hur begreppet kan användas analytiskt. Lärarnas berättelser rymmer en större potential för djupare förståelse av frågan än en ren attitydfråga till exempel i en enkät.

Eric Hoyle och Mike Wallace (2009, s 204) talar om "the accountability movement" som de hävdar medfört att autonomi i klassrummet reducerats och den professionella etiken har underminerats. Ansvarsutkrävande innebär oftast kontroll men betydelsen för anställda skiljer sig mellan exempelvis statligt-, marknads-, professionellt- eller demokratiskt ansvarsutkrävande (Besley & Peters 2006; Moos 2009). Några forskare lyfter fram att det trots de tilltagande begränsningarna finns ett handlingsutrymme (Frostenson 2012; Mausethagen 2013). Det finns också forskare som hävdar att privatisering främjar autonomi, till skillnad från kontroll och regleringar i byråkratiska offentliga skolor (Chubb & Moe 1988).

Förverkligandet av NPM varierar mellan olika nationella kontexter (Pollitt, van Thiel & Homburg 2007) och det svenska fallet är

intressant, inte minst för den långtgående tillämpningen (Gustafsson, Sörlin & Vlachos 2016, s 36). NPM definieras som ”an approach in public administration that employs knowledge and experiences acquired in business management and other disciplines to improve efficiency, effectiveness, and general performance of public services in modern bureaucracies” (Vigoda 2003, s 813). Det är ett paraplybegrepp som exempelvis omfattar betoningen av ledarskap, decentralisering, mål- och resultatstyrning, privatisering, skolval, kvalitetsgranskning, mätning och ansvarsutkrävande (Hood 1991; Lubienski 2009).

I takt med etableringen av NPM har kritisk forskning om dess effekter på utbildningsområdet vuxit fram (Ball 2003; Clarke & Newman 2009; Codd 2005; Gewirtz, Mahony, Hextall, & Cribb 2009; Green 2011; Ravitch 2010, Ravitch 2013). Samtidigt växer också litteraturen om konsekvenser av olika svenska reformer, som kvalitetstrenden (Bergh 2011), marknadsiering (Lundahl m fl 2014; Lundström & Holm 2011), utvärdering (Hult & Edström 2016) och övergången till en standardbaserad läroplan (Sundberg & Wahlström 2012).

Tillit (trust) utgör kärnan i diskussionen om professioner och autonomi (Olssen, Codd, & O’Neill 2004, s 187). Professionens position kan beskrivas som ett kontrakt mellan professionen och samhället, ett kontrakt som innebär att professionen får förtroendet att utöva yrket (och därmed autonomi) i utbyte mot expertis och hög kvalitet på arbetet för klienternas bästa (Gewirtz m fl 2009). Tillit anses också utgöra en förutsättning för handlingsfrihet och professionella avgöranden (Hargreaves & Fullan 2012) medan avsaknaden av tillit riskerar leda till djupgående negativa konsekvenser för lärares engagemang och motivation: ”a pervasive sense of demoralization and loss of autonomy” (Peck, Gallucci & Sloane 2010, s 452). Flera forskare hävdar att det nyliberala inflytandet medfört att tilliten eroderar och professionen degraderas (t ex Besley & Peters 2006; Codd 2005). Solbrekke och Englund (2011) beskriver utvecklingen som ett skifte från professionellt ansvar till ansvarsutkrävande.

Den här artikeln bidrar till diskussionen om samspelet mellan lärarprofessionen och förverkligandet av utbildningspolicy genom en praktknära analys av det svenska fallet, med fokus på gymnasielärares uppfattningar om frihet i yrkesutövningen (autonomi). I det följande beskrivs den svenska utbildningspolitiska kontexten. Därefter följer teoretiska utgångspunkter, metod, tematisk resultatredovisning samt avslutande reflektioner.

Den svenska utbildningspolitiska kontexten

Det svenska skolsystemet har under de senaste tre decennierna präglats av reformträngsel (Lindgren, Hanberger & Lundström 2016). Åren kring 1990 var reformeringen speciellt genomgripande med införandet av mål- och resultatstyrning, decentralisering (inklusive den så kallade kommunaliseringen), reformer av gymnasieskolan (inklusive läroplaner och betygssystem). Nya system för lönesättning och tjänstefördelningar innebar också ändrade villkor för lärare. Individuell lönesättning beslutades i ett avtal mellan arbetsmarknadens parter 1996. Mot bakgrund av Sveriges långa tradition av socialdemokratisk, statligt centralstyrd utbildningspolitik har införandet av en skolmarknad som är mer lik en vanlig marknad än de flesta andra länders skolsystem framstått som något speciellt (Gustafsson m fl 2016). Det gäller inte minst möjligheterna till vinster i skolföretagen. Den politiska laddningen i den frågan illustreras av den intensiva debatt som blossat upp om Valfärdsutredningens förslag att införa ett vinsttak (SOU 2016:78).

Andelen friskolor ökade relativt långsamt efter reformerna 1992 men mellan 2000 och 2010 var expansionen omfattande. Under decenniet ökade andelen friskoleelever i gymnasieskolan från 5 till 24 procent², andelen friskolor ökade från 15 till 48 procent (Skolverket 2017c). De lokala variationerna är dock stora; i stora städer gick 50 procent av eleverna i friskolor medan motsvarande siffra för glesbygd var tre procent läsåret 2015/16.

Värdet av lärares autonomi underströks vid införandet av mål- och resultatstyrning och decentralisering. Lärare tillskrevs ”ett mycket stort mått av frihet i sin undervisning” (Proposition 1988/89:4, s 15). Reformintentionerna innebar visserligen betoning av mål och ansvarsutkrävande men detta tänktes inte medföra intrång i metodiska och pedagogiska frågor av professionell karaktär (s 19). Samtidigt beskrevs också betydelsen av utvärdering som ”grundstenen i den framtida målstyrningen av skolan...och en viktig förutsättning för skolans utveckling” (Proposition 1989/90:41, s 9). Staten föreskrev alltså en professionell roll för lärarna, men här anas också den omdefiniering av professionalism som har kommit att kallas ”new professionalism” eller ”organizational professionalism” (Evetts 2009a, 2009b) där professionen definieras som underordnad management och mål- och resultatstyrning. Den djupgående statsfinansiella kris som överskuggade mycket i svensk politik tiden kring 1990 och som bland annat ledde till nedskärningar på utbildningsområdet utgör en del av förklaringen till skiftet. Liksom i många andra länder erbjöd NPM lämpliga verktyg för att förena ambitionen att krympa kostnader i

offentlig sektor med försöken att tillfredsställa de växande kraven på professionell service (Evetts 2009b).

De senaste åren kan snarast betecknas som en recentralisering genom nyetableringen av Skolinspektionen 2008 och juridifieringen av skolan, det vill säga att en juridisk diskurs etableras på bekostnad av en pedagogisk (Carlbaum m fl 2014; Hult & Lindgren 2016), en ny skollag (SFS 2010:800), nya läroplaner samt betoningen av systematiskt kvalitetsarbete (Skolverket 2012a).

Den explicita betoningen av lärares autonomi som fanns i reformerna kring 1990 saknades i gymnasieutredningen, Gy 11. Utredningen talade för avnämarnas makt, det vill säga arbetslivets och högre utbildnings krav på mål, innehåll och kvalitetsdefinitioner, i motsats till det som beskrevs som ”mycket stark producentstyrning” (SOU 2008:27, s 304). Lärare betecknades ännu som professionella men gavs i utredningen en mer underordnad roll som kompetenta leverantörer av måluppfyllelse: ”I en målstyrd gymnasieskola tar de emot uppdraget och genomför det med sin professionella kompetens” (s 330).

Ett antal reformer har beslutats de senaste åren: fortbildnings-satsningar, karriärlärare (förstelärare och lektorer) samt ett prestationsbaserat lärarlönelyft. Det är reformer som torde ha betydelse för lärares autonomi men då realiseringen av dem ligger efter insamlingen av empiri i denna studie ser jag det som en uppgift för fortsatt forskning att undersöka deras betydelse. Införandet av lärarlegitimation är speciellt intressant i sammanhanget men genomförandet fördröjdes och kravet på legitimation för tills vidare anställning kom att senareläggas till den 1 december 2013 (Stridsman 2013), en tidpunkt då de flesta av våra intervjuer var genomförda.

Teoretiska utgångspunkter

Autonomi är en central fråga i professionsteori (Abbot & Wallace 1990). I klassiska definitioner av professioner innebär autonomi handlingsfrihet och utrymme för professionella avgöranden som professionen får i utbyte mot expertkunskap som professionen förutsätts använda för klienternas bästa. Begreppet är därför sammanvävt med andra aspekter som tillit och yrkesetik (Sachs 2001) och definieras på olika sätt i forskningslitteraturen men yrkesgruppens frihet att planera och genomföra sitt arbete utgör kärnan. Autonomi är inte självklart positiv men grundad på god yrkesetik, utgör autonomi en väsentlig förutsättning för motivation och en yrkesutövning i ett sammanhang präglad av komplexitet, osäkerhet, unika situationer och värdekonflikter (Cribb & Gewirtz 2007; Schön 1991).

Autonomi har samband med styrning och synen på hur policy realiseras i en organisation. I linje med Ball med fleras (2012) resonemang om begreppet *enactment*, betraktar jag lärarna som nyckelpersoner i att förverkliga utbildningspolitik och förverkligandet görs i en tolknings- och översättningsprocess i samspel med omgivningen. Det är en process som i sin tur samspelar med deras professionella identiteter. Lärarnas berättelser är uttryck för den processen och bidrar till förståelsen av hur de agerar och hur skolans vardag formas – och utgör därför värdefulla analysverktyg (Watson 2006).

Studiens empiriska material analyseras i relation till diskussionen om *new professionalism*. I den finns Evetts (2009a, 2009b) begrepp *occupational professionalism* (klassisk professionalism, författarens översättning) som betecknar en idealtyp som motsvarar klassiska sociologiska definitioner av professioner (Brante 2013). Den kännetecknas av kollegiala befogenheter, kunskap, tillit, professionell etik, handlingsfrihet och kontroll över arbetet. Den utmanas av en annan idealtyp, *organizational professionalism* (organisatorisk professionalism), som konstrueras uppifrån och ned för att underlätta implementering av förändringar. Organisatorisk professionalism kännetecknas av betoningen av ledarskap, hierarki, standardisering, extern kontroll och ansvarsutkrävande (Evetts 2009a, 2009b).

Apples beskrivning av ett skifte från *licensed* (tilldelad) till *regulated autonomy* (reglerad) ligger i linje med övergången från *occupational* till *organizational professionalism*. *Licensed autonomy* innebär att lärare är ”basically free – within limits – to act in their classrooms according to their judgement ... based on trust in ‘professional discretion’” (Apple 2007, s 185). Apple hävdar dock att den situationen förändrats i och med de tilltagande kraven på kontroll, ansvarsutkrävande och standards. Han anser att det lett till att lärares arbete blivit mer standardiserat, kontrollerat och rationaliserat samt att lärarna nu i mycket högre grad är utsatta för granskning, både av process och resultat. För att tydliggöra analysen av klassisk och organisatorisk professionalism samt tilldelad och reglerad autonomi använder jag också Freidsons tre logiker: marknadens, professionens och byråkratins logik (2001).

Andra forskare betonar skillnaden mellan individuell och kollektiv autonomi (Frostenson 2012). Min analys fokuserar inte den aspekten, men den är huvudsakligen inriktad på kollektiv autonomi eftersom en profession står i centrum.

Metod

Denna studie är en metaanalys av ett empiriskt material från 119 semistrukturerade lärarintervjuer i tre studier genomförda åren 2002–2003, 2008–2009, och 2012–2014 (se vidare tabell 1). I den första studien var intervjuerna individuella medan de flesta i studie 2 och 3 var gruppintervjuer. Det är ett rikt material och även om fokus varierade något i de olika studierna så utgör alla relevant empiri för analys av lärarnas uppfattningar om sin autonomi.³ Deras berättelser rymmer mycket beträffande deras uppfattningar om lärarnas yrke, arbete och arbetsvillkor samt kopplingar till aktuella reformer. I alla studier har forskningsetiska principer beaktats (Vetenskapsrådet 2011). De löften som getts i de tidigare studierna om anonymitet och konfidentialitet och att materialet inte ska användas för andra syften än forskning gäller även för denna studie. Föreliggande studie ligger också i linje med informationen om de tidigare studiernas inriktning.

Tabell 1. Metaanalysens delstudier och urval

	År	Kommuner	Skolor	Lärare
Studie 1	2002-2004	3	Björkskolan Granskolan Rönnskolan Tallskolan	23 ⁴
Studie 2	2009-2010	5	Cityskolan City AB Norrskolan Norra AB Västerskolan Österskolan Söderskolan Södra AB	58
Studie 3	2012-2014	4	Brinkskolan Parkskolan Hedskolan Åsskolan Ekskolan AB Askskolan Bokskolan AB Fältskolan Bergsskolan Bäckskolan	38
Totalt		12	22	119

Urvalskriterierna handlade om variation beträffande geografiska förhållanden och gymnasieprogram och i studie två och tre eftersträvades dessutom variation beträffande konkurrenssituation och graden av urbanitet. Alla friskolor i urvalet är bolag och utmärks med AB i de fiktiva namnen.

Analysen inriktades på direkta uttryck för frihet i arbetet i lärarnas berättelser men även på mer implicita uttryck om deras möjligheter att fatta beslut, tänka och agera – även i relation till reformer, arbetsvillkor och externa krav. Det kunde handla om frågor där de använde ett stort handlingsutrymme, eller vad de uppfattade som hinder för handlingsfriheten eller vilka maktförhållanden som kunde skönjas. Jag sökte mönster i utsagorna men också varierande uppfattningar och citaten är valda för att illustrera typiska eller på annat sätt talande citat i sammanhanget professionell autonomi. Frågor om vissa reformer ställdes i intervjuerna men det var öppet för att ta upp andra frågor och reformer eftersom det gavs mycket utrymme för berättelser om vad som var aktuellt på skolan och i arbetet vid tidpunkten för respektive studie.

Artikelns analys är min tolkning av lärarnas berättelser om vilken frihet de upplever i sitt arbete mot bakgrund av de senaste decenniernas reformer. Jag utgår, i linje med Watson (2006), ifrån att yrkesidentitet konstrueras i berättelser och att det finns ett samband mellan professionell identitet och handling. Eftersom lärarna är nyckelpersoner i förverkligandet av utbildningspolicy är deras berättelser väsentliga för förståelsen av vad som faktiskt händer i skolans vardag.

Framväxten av New Public Management-läraren

De mönster som framkom i analysen av intervjuerna utgör centrala teman som används i resultatdelens rubriker och som utgör avsnittets disposition: skolmarknaden, granskningskultur, klyftan mellan mål och medel samt förändrade maktrelationer. Dessa teman illustrerar samtidigt vilka policyer som är betydelsefulla för förståelsen av lärares autonomi i praktiken. Det är lärarnas uppfattningar som är centrala men för att fördjupa förståelsen sätts de stundtals in i den aktuella reformkontexten. Avsnittet utgör samtidigt början på analysen, där de teoretiska utgångspunkterna och tidigare forskning har betydelse för min tolkning av lärarnas berättelser. Enactment-perspektivet är genomgående eftersom avsnittet illustrerar hur lärare tolkar och översätter policy i praktiken. Vid ett antal tillfällen markerar jag

min tolkning av autonomi i texten för att visa på hur användningen fungerar som ett analytiskt begrepp.

Skolmarknaden

Den snabba förändringen som expansionen av skolmarknaden innebar är tydligt märkbar vid en jämförelse mellan vad som engagerade och berörde lärare i studie 1 och 2. I studie 1 hade marknadsiseringen inte berört skolorna i urvalet nämnvärt, medan många lärare i studie 2 uttryckte stark upprördhet över konsekvenserna av marknadsinflytandet. Ytterligare ett steg i den utvecklingen framgick av studie 3; marknadstänkandet i skolsystemet togs i högre grad för givet. Men även i den fanns upprördhet och uppgivenhet samt några som anammade marknadsdiskursen.

Marknadslogiken (Freidson 2001) för med sig nya arbetsuppgifter som tar tid, energi och resurser från sådant många lärare annars vill prioritera, det vill säga en situation som begränsar autonomin. Detta belyses ytterligare nedan i sammanhanget arbetsbelastning, men här exemplifieras hur intensifieringen uppfattas kollidera med professionella avgöranden:

Vårt arbetslag offrar ju ganska mycket tid bitvis på att arrangera de grejerna [marknadsföring]. På en arbetslagsträff diskuterades hur ska Norrskolan bli poppis? (Norrskolan, studie 2)

Jag skulle kunna ha högre kvalitet på mina kurser om jag inte behövde göra en massa annat bredvid (Södra AB, studie 2).

I stället för att diskutera ”hur ökar man kunskapsmängden?” så diskuterar man ”hur får vi fler elever?” (Österskolan, studie 2)

Uppgifter förknippade med marknadsföring och behovet att ständigt visa upp en positiv fasad är en del av intensifieringsproblemet. En lärare på Norra AB säger att ”Man har en press på sig att ständigt vara som en reklampelare” (Norra AB, studie 2). Att antalet elever som vill byta program eller skola under läsåret ökat med valfrihetsdiskursens genomslag för också med sig merarbete. Några lärare berättar om hur pedagogiska och organisatoriska hänsyn får vika till förmån för skolpengen.

Nedgången i elevantal under några år bidrog till ökande konkurrens på många lokala skolmarknader, något som framgick i studie 3.⁵ Exempelvis berättar lärare på Bäckskolan att situationen lett till panik och att de tvingats satsa hårt på marknadsföring. En lärare

säger att ”man lägger en massa pengar på marknadsföring, då skulle jag hellre se att man kunde lägga det på verksamheten och kvaliteten där”. En annan säger att ”jag har aldrig någonsin hört så mycket diskussioner bland kollegor om att folk är rädda att förlora sina jobb som i år”. Skolan har ett budgetunderskott och de har inte råd att renovera de relativt slitna skolbyggnaderna, samtidigt som deras huvudkonkurrent i grannkommunen har gjort väldiga investeringar i att göra byggnaderna mer attraktiva.

Kravet att tillfredsställa kunden är centralt i marknadslogiken och utgör en kollision med professionella värderingar, vilket innebär att autonomi reduceras. Lärare tvingas kompromissa med elevers önskemål även när de vet att det inte ligger i elevens eget intresse:

Vi har jätteduktiga och kunniga lärare, jag tror att vi ställer krav på eleverna och så vidare. Det tycker jag är kvalitet. Vi har höga kunskapsmål. Men det behöver ju inte stämma med vad en 15-årig grabb från X [författarens anonymisering] tycker är kvalitet (Norrskolan, studie 2).

Pressen att tillfredsställa kunden bidrar till betygsinflation, vilket exempelvis en grupp lärare på Cityskolan (studie 2) vittnar om. De anser också att denna tendens förstärks av massmedias rankingar. En lärare på Österskolan säger att ”betyg är ett medel för konkurrens”. Exempel som dessa bekräftar tidigare forskning om att marknadsiering bidrar till betygsinflation (Skolverket 2018; Vlachos 2011).

Studierna bekräftar också statistiken som visar att friskolorna har mer slimmade organisationer med färre studie- och yrkesvägledare, skolsköterskor och annan personal:

Vi har inte en kurator här och vi har inte en skolsköterska här och så vidare.... Som i min erfarenhet finns mycket mer på en kommunal skola.... Sådant kan jag tycka och det är väl krasst ekonomiskt naturligtvis (City AB, studie 2).

Dessa tendenser följer med den nya företagskulturen, de möjliggör högre vinster i skolföretagen. Företagskulturen kan också innebära att lärare får utföra helt andra uppgifter än läraruppgifter. På Södra AB förväntas lärarna utföra en del städ- och vaktmästararbete. Men bilden är motsägelsefull: Några lärare på friskolor säger att de har stor autonomi, exempelvis säger en lärare på Ekskolan AB: ”Jag upplever att jag som lärare har större inflytande här än vad jag har haft när jag jobbat kommunalt” (Ekskolan AB, studie 3). På Norra AB (studie 2) säger några lärare att de utvecklat ett bra samarbete och därmed kollektiv autonomi. Dessa två exempel visar dock på svårigheten att

tolka samband. Det är två små skolor och vi kan inte säkert veta hur betydelsefull storleken respektive det faktum att de är friskolor är för autonomin.

Förbättrad kvalitet är det centrala argumentet för skolvalspolicy. Det framgår dock av denna studies resultat att många andra faktorer än kvalitet spelar roll vid skolvalen – faktorer som lärarna har litet inflytande över. Geografiskt läge är en sådan faktor. Trenden är att elever rör sig från periferi till centrum: från landsbygd till tätort och från förort till centrum. Till detta hör att elever söker sig till elever med liknande social bakgrund. Detta var speciellt tydligt i studie 2 och än mer i studie 3. Det gäller även trenden att skolprofiler och rykte är betydelsefulla för skolvalet.

Vid tiden för studie 3 började forskningsstudier som rapporterade om försämrad likvärdighet som ett resultat av skolvalspolicy dyka upp (t ex Skolverket 2012b; Östh, Andersson, & Malmberg 2013). Tilltagande segregation leder till minskad autonomi för lärare i låg-statusområden. Makten över arbetet minskar eftersom det saknas reella möjligheter att stå sig i konkurrensen och man lämnas med en större andel lågmotiverade elever, fler sociala problem och risken att program eller skolor stängs. Askskolan finns i en så kallad 'utsatt' förort och cirka 85 procent av eleverna har utländsk bakgrund. Lärarna gör stora ansträngningar för att upprätthålla hög kvalitet på undervisningen men den kan inte konkurrera i rankingar grundade på betyg och testresultat. Man kan ana känslor av uppgivenhet bland de intervjuade. En av dem säger: "Skolan har ett orättvist negativt rykte att arbeta mot hela tiden". En annan talar om "white flight" och tillägger:

Det går inte att ge en skola i den här förorten hög status. Jag vet inte hur man ska lyckas med det. Jag tror att man kan ha en fantastiskt bra verksamhet, men det kommer inte att ha hög status (Askskolan, studie 3).

Vid tiden för studie 3 gick en av de största friskolekoncernerna, John Bauer, med över 10 000 elever, i konkurs. En av lärarna som arbetade där tidigare (vid studie 3 på Åsskolan) beskriver konkursen som en "traumatisk erfarenhet". Konkursen var oväntad för både lärare och elever. Det var känt att skolan hade gått med god vinst, men inte att man tog stora lån när skolan såldes till en ny ägare. Beträffande lärares autonomi så visar exemplet på hur maktlös personalen kan vara inför marknadens logik. Lärarna hade ingen möjlighet att påverka utvecklingen som fick allvarliga konsekvenser både för eleverna och för yrkeskåren.

Marknadslogikens inflytande skiljer sig från effekterna av andra policyer. I många fall har lärare utrymme för lokal tolkning och översättning av reformer. Men oavsett vad lärarna tycker om marknaden, så tvingas de bli marknadsorienterade i någon utsträckning. Skolans finansiering följer med varje individuell elevs skolval (skolpengen) och lärare vågar knappast riskera att program eller kanske en hel skola får lägga ned beroende på för litet 'kundunderlag'.

Sammantaget visar resultaten att marknadsiseringen verkar som en begränsning av lärarnas autonomi även om enstaka lärare menade att autonomin var större på friskolor. Begränsningarna var av olika slag: nya arbetsuppgifter (och därmed ofrivillig omprioritering och ökad arbetsbelastning), att 'kunder' och andra aktörer får mer makt, försämrade likvärdighet samt den osäkerhet som följer med konkurrens och minskad makt. Gemensamt för dessa är att de innebär en devalvering av professionella värderingar och avgöranden och att lärares makt/kontroll över den egna yrkesutövningen därmed försvagades.

Granskningskultur

Ett av de tydliga exemplen på samverkan mellan olika reformer är att mål- och resultatstyrningens behov av precisa, enkelt mätbara, mål sammanfaller med marknadsiseringens behov av enkla data som grund för 'kundernas' välinformerade val. Ett exempel på det är en lärare på Åsskolan som tidigare arbetat på en friskola berättar att man där hade strategier för att attrahera studieinriktade elever: "Bättre resultat framförallt. Det är allt som mäts nu för tiden. Studiemotiverade ger bättre resultat definitivt" (Åsskolan, studie 3). En annan lärare exemplifierar att den ständiga pressen utifrån på kontroll och resultatredovisning leder till att läroplanens breda mål, som att fostra demokratiska attityder och kritiskt tänkande försvinner (Fältskolan, studie 3; jfr Lundström 2017). Det innebär en krock med hennes professionella värderingar, vilket medför att hennes autonomi krymper. Hon har genom åren arrangerat temadagar med angeläget innehåll, som droger, politik och utvecklingsländer. Den starka betoningen av mätning och kontroll har lett till att dessa dagar tagits bort till förmån för ämneslektioner. Även idrottsdagar och estetiska ämnen har fallit bort. Hon säger:

Jag har varit med om att ordna med massor av sådana skit-häftiga grejer, det här med främlingsfientligheten som vi hade hela dagen, temadagar, vi har ingenting idag, det finns 'nada' (Fältskolan, studie 3).

Rektorernas makt har stärkts som ett resultat av decentralisering men också av de senaste årens starka utvärderingstrend. Med den senaste skollagen blev begreppet systematiskt kvalitetsarbete centralt i den statliga utbildningspolitiken och rektorerna tillskrivs nyckelrollen i att förverkliga kvalitetsarbetet (Skolverket 2012a; Lundström 2015). Det finns också kopplingar mellan utvärdering och lönesättning vilket ytterligare förstärker rektorernas makt på lärarnas bekostnad. Det är rektorerna som i slutändan avgör definitionen av kvalitet och vad en bra lärare är. Jag har i en tidigare artikel (Lundström 2011) analyserat den individuella lönesättningen och visade på att i de granskade fallen (studie 1) var systemet till stora delar kontraproduktivt. Inga delar av lönesystemet fungerade som avsett: kriterierna var ofta oklara eller okända, det var än mer oklart hur prestationer kunde mätas och jämföras på ett rättvist sätt och lönesamtalen uteblev eller saknade relevant innehåll. Lönesystemet motverkade också en gemensam arbetskultur och spred snarare osäkerhet än motivation bland lärarna. En tystnadens kultur växte fram på skolorna. Dessa konsekvenser av individuell lönesättning står i direkt motsats till professionell autonomi.

De negativa sidorna av lönesättningen framgår också av studie 3. Fältskolan använder en standardiserad blankett för elevernas kursutvärderingar. Lärarna är övertygade om att utvärderingarna används i lönesättningen – vilket i så fall innebär att lönekriterierna i någon mån ersatts. En av lärarna säger att ”elevernas utvärderingar är det enda underlaget”. En annan säger att rektorerna hävdar att utvärderingar och testresultat indikerar:

...vilka som är bra lärare och vilka som är dåliga. (...) Jag vet inte hur dom använder lönekriterium överhuvudtaget, jag tycker det är väldigt mystiskt. (...) Jag tror att hur läraren fungerar i klassrummet har ju mindre betydelse det är liksom hur mycket polare du är med rektorn som spelar störst roll (Fältskolan, studie 3).

En grupp lärare på Åsskolan i studie 3 är också kritiska och uppfattningar från studie 1, tio år tidigare, återkommer. Det är ofta inte de som är duktiga i det vardagliga arbetet som belönas, utan ”de som sen går in i dom här projekten”, vilket leder till avundsjuka. Flera lärare pekade på att de som var lyhörda för den för dagen rådande policytrenden belönades. I studie 1 var det anpassningen till ämnesövergripande arbetslag som stod högt på agendan, medan det i studie 3 bland annat var formativ bedömning. Några lärare på Åsskolan var rädda för att gå emot påbud uppifrån: ”Nej, det vågar man inte för då kanske

man får lägre lön”. En annan lärare tillägger: “Precis! Du kanske är en jättebra lärare, du älskar ditt jobb, men du älskar inte BFL⁶ och då vågar man inte, frågan är vem som vågar ställa sig upp och säga det” (Åsskolan, studie 3).

Vid tiden för studie 3 hade lärarna arbetat två läsår för att implementera gymnasiereformen, Gy 11. Reformen innebar starkare styrning och resultatmätning (Sundberg & Wahlström 2012). I läroplanen kopplas målen tydligare till betygsnivåer som differentierar mer än i det förra systemet – något som uppskattas av flera av de intervjuade lärarna. Även om det innebär minskad handlingsfrihet, så tycker några att det underlättar arbetet medan andra motsätter sig vad en av dem uttrycker som “den här totala fokuseringen på bedömning” (Fältskolan, studie 3).

Vikten av utvärderingar har alltmer kommit att betonas under den undersökta perioden och framstår som något centralt på fallskolorna, speciellt i studie 3. Några lärare säger att de alltid använt kursutvärderingar och tycker att de är användbara för utvecklingen av kurserna. Men de tycker att det totala trycket från granskningskulturen är problematiskt och vissa delar av den uppfattas som kontraproduktiva. De tilltagande kraven på dokumentation är en del av problemet med ökad arbetsbelastning och frustration för vissa lärare:

Det blir väldigt betoning på utvärderingar och kursvärderingar och man ska utvärdera och utvärdera. (...) Men som helhet vet jag inte om jag eller vi fick så hemskt mycket ut av det. Och jag vet inte var de [utvärderingarna] tog vägen sen...försvann...i någon pappershög här på skolan, det vet jag inte (Åsskolan, studie 3).

Exempelvis nämner en lärare på Ekskolan AB (studie 3) ett nytt ”målprognos-system” där lärarna i förväg ska sätta de betyg de tror att eleverna kommer att få. Hon säger att ”rent pedagogiskt kan jag tycka det är självmord liksom”, eftersom det för vissa elever kan leda till sänkta förväntningar som fungerar som en självuppfyllande profetia. Här krockar uppifrån ställda kontrollkrav med professionella värderingar, vilket innebär reducerad autonomi.

Att en granskningskultur utvecklats som ett resultat av att flera olika reformer samverkat är ett framträdande resultat i denna analys. Mål- och resultatstyrning, individuell lönesättning, förstärkta krav på utvärdering, konkurrens på skolmarknaden samt den resultatbaserade läroplanen med ett distinktare betygssystem har samverkat för etableringen av granskningskulturen, vilket är speciellt framträdande i studie 3. Granskningskulturen innehåller många aspekter men

beträffande lärares professionella autonomi så innebär den huvudsakligen en begränsning.

Klyftan mellan mål och medel

Uppfattningen att tid och resurser är otillräckliga och att den tilltagande arbetsbelastningen hindrar lärare från att förverkliga den undervisning de verkligen vill åstadkomma genomsyrar alla tre studierna – ett viktigt resultat som visar på begränsad autonomi. Den höga reformtakten är en del av problemet. Handlingsfriheten reduceras och tiden upplevs som otillräcklig för sådant som fortbildning, långsiktig planering och kreativ lektionsplanering. En lärare på Granskolan beskriver sig som en frustrerad Florence Nightingale och sammanfattar: ”Mål och medel krockar hela tiden”. Flera andra lärare uttrycker liknande tankar om konflikten mellan mål och medel:

Vi har för lite pengar, vi har 32-35 elever i en klass. Vi kan inte uppfylla läroplanen...och jag är ändå utbildad till att se individen (Cityskolan, studie 2).

De senaste tre åren har det bara gått så här [visar starkt nedåtgående kurva med handen]. Det är bara pengarna som styr. (...) Jag tycker inte att jag hinner med det viktigaste, det kommer hela tiden nya uppgifter (Tallskolan, studie 1).

En lärare på Björkskolan beskriver ett dilemma som uppstår av kollisionen mellan externa krav och de egna professionella värderingarna. Han säger att han försöker arbeta på det sätt han anser vara bäst, trots ”desperata, nya moderiktningar (...) och floden av uppifråmdirektiv”. Han försöker ”lojalt genomföra det här, eftersom det här är ju inte min skola, utan det är ju svenska folkets skola”. En kollega uttrycker sårad professionell stolthet; han kan inte göra ett bra arbete beroende på de bristande resurserna:

”Det blir mindre och mindre tid för varje kurs (...) När du liksom utbildar dig till elektriker då blir du elektriker. Nu är det ju liksom...eleverna kan ingenting när dom går ut” (Björkskolan, studie 1).

Lärares autonomi betonades i centrala statliga policydokument som föregick studie 1. I intervjuerna var lärarna i den studien delvis motsägelsefulla. De var medvetna om, och uppskattade denna frihet ’i princip’, samtidigt som deras berättelser innehöll många inslag om hinder och exempel på hur friheten reducerades, till exempel

av stress, resursbrist, organisationsförändringar eller andra krav utifrån. En lärare säger:

Jag har i stort sett hur mycket frihet jag vill. Och det hänger nog på mig var jag sätter gränsen (...) Ja, det finns ett väldigt stort spelrum. Det tycker jag, det gör det, och det är väl frågan om att bara iddas eller orka utnyttja det (Björkskolan, studie 1).

Flera uttrycker att de har stor frihet i arbetet (vilket skiljer studie 1 från studie 3) men dessa uttryck följs ofta av ett 'men' som syftar på faktorer som i praktiken begränsar den faktiska friheten, som i följande exempel:

Det är jättestora klasser. Om man fick ha en grupptimme någon gång så skulle jag kunna göra mycket roligare saker då (...) man har en massa saker man skulle [emfas] vilja göra men som man inte kan göra (Granskolan, studie 1).

Nya reformer följs relativt sällan av finansiering för det extra utvecklingsarbete som förväntas utföras för förverkligandet av reformerna. Ett exempel var utvecklingen av kursen projektarbete (nuvarande gymnasiearbetet) som var aktuellt i studie 1. En lärare på Granskolan beskrev arbetet: "Jag tyckte ju vi körde lite grann huvudet i väggen första året. Vi lärare kände oss ganska osäkra, alltså att vi hade fått ganska dålig fortbildning om projektarbetet. ...men nu har vi tillsammans lyckats koka ihop det" (Granskolan, studie 1). Ett annat exempel är att ingen tid allokerats för implementeringen av gymnasieformen, Gy 11. Arbetet med att tolka och tillämpa det nya betygssystemet för att göra det rättssäkert är speciellt tidskrävande i studie 3. En lärare på Åsskolan säger att hon inte orkar med de ständigt nya uppgifterna:

Det bara läggs på och läggs på helat tiden. Och man gör en massa nya saker men det är ingen riktig tanke bakom och man får ingen tid till det och då känner man att ... och då tar man själv och prioriterar det man tycker man vill prioritera (Åsskolan, studie 3).

Den ständiga pressen på förändring har resulterat i en allmän misstro bland många lärare mot beslutsfattare och externt beslutade förändringskrav. En lärare på Åsskolan säger:

Arbetsbördan ökar smygande och nu inför valet pratar politiker om skola så mycket att jag är verkligen speedad. De vet inte vad de pratar om och jag har lust verkligen att ringa dem och säga

kan du förklara lite mer för mig som är i verksamheten och pratar du utifrån din skoltid eller har du varit på besök på någon skola och vet vad du pratar om? (Åsskolan, studie 3)

Misstro kan sägas stå i motsättning till den tillit som utgör en viktig förutsättning för autonomi.

Förändrade maktrelationer

De tidigare avsnitten visar på hur marknadsiering och granskningskultur inneburit omfördelning av makt som medfört att lärarnas autonomi minskat. Även andra reformer har inneburit förändringar av det slaget. Den så kallade kommunaliseringen var mycket omstridd när den genomfördes 1991 och ett missnöje med kommunerna framgår i alla tre studierna, till exempel med den ovan nämnda obalansen mellan mål och medel. Ett annat exempel är att några kommuner drev frågan om omorganisering från ämneslag till ämnesövergripande arbetslag mycket hårt vid tiden för studie 1, vilket många lärare upplevde som ett hot mot sina professionella identiteter och samarbetskulturer.

En lärare i studie 3 säger att ”kommunaliseringen kan man ju se som att det var en ’läraryrkets proletarisering’” och att ”kommunen skiter ju i sina lärare fullständigt för att här finns det ju alltid så gott om lärare” (Fältskolan, studie 3). Hon tycker att kommunen prioriterar annat än skolan. En lärare på Åsskolan säger att ”det är så sjukt i en sån här politikerstyrd organisation att vi är ju styrda, vi agerar efter politiska instruktioner, och dom kan också komma tillbaka och hugga oss i svanken” (Åsskolan, studie 3).

I studie 1 var det tydligt att yrkeslärarna var besvikna över den förändring av resursfördelningen som kommunaliseringen medfört. I den tidigare, statligt reglerade, styrningen var maskiner och annan utrustning för olika kurser specificerade och därmed också finansieringen. Efter kommunaliseringsreformen beslutas finansieringen av kommunerna och flera lärare är mycket missnöjda över försämringar som de menar minskar möjligheterna att göra ett bra arbete. En lärare på Tallskolan säger:

Det är pengarna som styr. Du kan ju komma och be om något, det finns inga pengar. (...) Jag tror det var bättre om det var statligt, om du ser pengamässigt i alla fall. Nu är det nedskärningar liksom, ja det bantas ju på stora klasser, mindre lärare, du kan inte köpa böcker som du gjorde förr utan kör med gamla böcker som är 10-15 år (Tallskolan, studie 1).

Vid tiden för studie 1 hade nya system för fördelning av tid och löner avtalats. De blev centrala för att reglera lärarnas arbete och innebar omfördelning av makt till förmån för arbetsgivarna och därmed minskad autonomi för lärarna. Tidsavtalet innebar att man gick från ett slags beting bestående av ett antal lektioner (cirka halva arbetstiden) till att arbetsgivarna helt kan styra över arbetstiden, förutom den förtroendearbetstid som överstiger 35 timmar per vecka. Lärarna i Studie 1 uppfattade de nya systemen som otillförlitliga och svårbegripliga och de uttrycker känslor av osäkerhet, obehag och förlorad kontroll, det vill säga minskad autonomi. Som nämnts ovan finns sådana känslor kvar ett decennium senare när det gäller lönesättningen.

I studie 3 uttryckte flera lärare att ledningen hade blivit mer top-down inriktad och mindre lyhörd för lärarnas uppfattningar och arbetsvillkor. På Fältskolan blev detta speciellt tydligt eftersom man anställt skolledare med annan bakgrund än gymnasielärare, exempelvis förskollärare eller förskolechef. Lärarna ser det som en strategi som innebär att de nya skolledarna är mer anpassliga uppåt och att det därmed är lättare att genomföra nedskärningar. De är upprörda över att skolledarna inte förstår deras arbete. En lärare säger att strategin har skapat skolledare som ”är mycket lojala mot kommunen och... som inte vet vad jag gör i klassrummet” (Fältskolan, studie 3).

En lärare på Ekskolan AB tycker att de kommunala skolornas ledning är för byråkratisk: ”Tyvärr tycker jag att många kommunala skolledare är administrativa, alltså rollen är administrativ, man har administrativ bakgrund”. I motsats till det är hon nöjd med den egna rektorn och hennes bakgrund som lärare: “Vi har fått någon som förstår oss, det kan jag tycka är skönt.” (Ekskolan AB, studie 3). Men det hela verkar ändå inte oproblematiskt eftersom skolan ingår i en koncern och ledningsnivån ovanför rektorn begränsar vad rektorn kan göra. Läraren exemplifierar med en ny arbetstidsmodell som hon inte tycker är rättvis. Företaget vill utöka antalet schemalagda timmar betydligt:

Vi jobbar hårt och det går inte att försöka ha någon 40-timmars arbetsvecka när det är nationella prov. Det går inte, och likadant nu när det är betygssättning. Då sitter man här tills larmet går på på kvällarna liksom, för att fixa det (Ekskolan AB, studie 3).

Sammanfattning och diskussion

Den övergripande bild som framträder i lärarnas berättelser av hur olika reformer påverkar den frihet de upplever i sitt arbete, autonomi, är att den reducerats av ett antal olika reformer och deras samspel över tid. Till stor del handlar det om NPM-influerade reformer som marknadsiering, granskningskultur och decentralisering. En del av den externa press som många berättar om utgörs av den höga reformintensiteten i sig. Ett annat centralt resultat är att karaktäristika som kännetecknar reglerad autonomi (Apple 2007) och organisatorisk professionalism (Evetts 2009 a, 2009b) framträder i lärarnas berättelser – och att lärarnas position därmed förskjutits under decenniet. Makt och kontroll har överförts till andra och utrymmet för lärares professionella avgöranden har krympt beroende på stärkt hierarki, resultatstyrning, kontroll och ansvarsutkrävande. Läraren förväntas vara en effektiv leverantör av testad, mätt och rankad ämneskunskap – en organisatorisk professionalism. Men den föregivna effektiviteten motsägs av den tilltagande osäkerheten, stressen, minskade motivationen och sårade professionella stoltheten som framgår av många intervjuer (jfr Ball 2003).

Studien illustrerar också hur begreppet professionell autonomi kan användas analytiskt. Lärarnas berättelser gör det möjligt att se vilka hinder och möjligheter de uppfattar i sitt arbete. Ofta framgår detta i intervjuerna som en kollision mellan lärares professionella värderingar och konkreta uttryck för policy i vardagen, till exempel öviljan att lägga mycket arbete på marknadsföring eller dokumentation.

Studiens longitudinella perspektiv visar att utvecklingen av olika policyer i praktiken inte är en rätlinjig process och att en reforms genomslag inte enbart handlar om en period av implementering efter det att den beslutats, något som också talar för användningen av ett 'enactment-perspektiv'. Exempelvis var påverkan av marknadsiering inte särskilt stark i studie 1, cirka tio år efter besluten, vilket delvis kan förklaras av att inga storstadskommuner fanns i urvalet. Den var dock mycket stark i studie 2 och 3 och en tendens till normalisering av marknadstänkandet märktes i studie 3. Betydelsen av den så kallade kommunaliseringen som infördes 1991 var stor i alla studier och samspelade med det ökade statliga inflytande som de senaste årens recentralisering inneburit, inte minst genom den förstärkta granskningskulturen. Ett annat exempel är att de frågor som stått på den kommunala agendan genom åren har varierat med utbildningspolitiska trender, vilket ställt ökade krav på lärarna att vara flexibla. De flesta av lärarna var berörda av införandet av mål- och resultatstyrning,

marknadisering och kommunaliseringen men flera hade vid införandet i början av 1990-talet inte påbörjat sin lärarkarriär.

Det longitudinella perspektivet synliggör också hur olika policyer interagerar så att resultatet blir något annat än intentionerna med varje reform för sig. Det är tydligt i studiens resultat att en maktstruktur har etablerats, där olika policyer samverkar på ett sätt som begränsar lärares frihet i arbetet: mål- och resultatstyrning, granskningskultur, mer resultatriktad läroplan och betygssystem, starkare reglerad tjänstefördelning samt individuell lönesättning. Det är en struktur som innebär att andra aktörer än lärarna får mer makt över deras arbete, hierarkierna och kontrollen förstärks och den handlingsfrihet som förutsätts i klassisk professionalism förminskas. Maktstrukturen signalerar också minskad tillit – att lärarna behöver styras och kontrolleras mer. Exempelvis går individuell lönesättning, som styrs av lokala makthavare, att kombinera med den för dagen populära pedagogiska trenden som därmed definierar den goda läraren. Dessutom underlättade decentraliseringen etableringen av nya skolföretag och förstärkte därmed marknadiseringen. Sammantaget innebär denna utveckling förändringar i riktning mot reglerad autonomi och organisatorisk professionalism.

Med denna studie vill jag tillföra en betoning av marknadiseringen av skolsystemet i begreppen organisatorisk professionalism respektive reglerad autonomi, eftersom Evetts och Apple inte betonar den aspekten. Jag menar att marknadisering tillhör samma policypaket (jfr Ball 2003) och att den får tydliga konsekvenser för lärares autonomi exemplifieras i lärarnas berättelser. Som nämnts lämnar marknadslogiken ofta inget utrymme för förhandling eller motstånd eftersom den i slutänden handlar om skolans, programmets och/eller anställningens fortlevnad. Lärarna tvingas vara mer eller mindre marknadsorienterade, vare sig de vill eller inte och de behöver kompromissa med professionella avgöranden, till exempel beträffande arbetsuppgifter, tidsprioritering och inriktningen att mäta och ranka resultat. Marknadslogikens krav att tillfredsställa kunden omfördelar makt från lärare till elever/föräldrar och olika marknadsaktörer (t ex reklambyråer, aktieägare och utvärderingskonsulter). Skolvalen har också bidragit till att förstärka den segregation som finns i samhället (Gustafsson m fl 2016). Personalens arbete på en skola kan göra skillnad men det framstår ändå som uppenbart att förörternas lågstatusskolor och geografiskt perifera skolor har små möjligheter att stå sig i konkurrensen mot innerstadens högstatusskolor. Personalen är relativt maktlös när det gäller att påverka dessa grundläggande villkor för undervisningen (jfr Bunar & Ambrose 2016).

Marknadens logik samverkar dessutom med byråkratins logik (Freidson 2001), som mål- och resultatstyrning, i att devalvera klassisk professionalism och autonomi. Den betygsinflation som funnits sedan millennieskiftet illustrerar skolans behov av att tillfredsställa kunden och att visa att man är konkurrenskraftig (Vlachos 2011). Skolor rankas i olika utvärderingssystem, baserade på betyg och testresultat och dessa mått på skolkvalitet, måluppfyllelse eller representationer av resultat, är betydelsefulla för vad som anses vara bra och dåliga skolor (Lundström 2017). Utvecklingen har utmynnat i att provresultat, betyg och skolrankingar blivit betydelsefulla och i högre grad än tidigare kommit att påverka undervisningen och definitionen av kvalitet. Några lärare i friskolor hävdar att de har stor autonomi i kontrast till lärare i de byråkratiska kommunerna. Deras kritik mot kommunal byråkrati torde vara relevant i vissa kommuner, men jag tolkar ändå helhetsbilden av lärarnas autonomi på liknande sätt som för övriga. Även de berörs av de flesta av de här beskrivna reformerna, inklusive de egna huvudmännens krav.

Bilden är inte svart-vit, det finns lokala variationer och många nyanser men helhetsintrycket av lärarintervjuerna av reducerad autonomi är mycket tydligt, trots att grundläggande antaganden om autonomi följer med koncept som mål- och resultatstyrning och decentralisering. Lärarna har alltid ett utrymme för tolkning och översättning av policy i praktiken och olika lärarlag i studien gör detta i varierande grad. Resultaten visar ändå att makt snarare omfördelats till förmån för huvudmän, rektorer, 'kunder' och till staten (jfr Jarl, Fredriksson & Persson 2012). Som tidigare nämnts har andra reformer tillkommit efter att intervjuerna i denna studie gjordes och deras betydelse är en uppgift för fortsatt forskning. Har den potential för autonomi som följer med legitimationsreformen förverkligats? Ett par mindre studier av karriärläroreformen och lärarlönelyftet indikerar att reformerna snarast splittrar och försvagar lärarprofessionen som yrkeskår (Sandberg m fl 2016; Skolverket 2017d) men här finns behov av fortsatt forskning.

Författarens tack:

Jag vill tacka mina kollegor, Ann-Sofie Holm, Inger Erixon Arreman och Marianne Dovemark, för deltagande i insamlingen av empiri i studie 2 och 3.

Noter

1. Denna artikel bygger på en tidigare publicerad text: Lundström, Ulf (2015): Teacher autonomy in the era of New Public Management. *Nordic Journal of Studies in Education Policy*, 1(2), 73-85. Texten är omarbetad och översatt från engelska. Källorna är även uppdaterade och det longitudinella perspektivet är mer utvecklat i denna artikel. Likaså har frågan hur begreppet autonomi kan användas analytiskt lyfts fram.
2. Läsåret 2016/17 var andelen elever i gymnasiala friskolor 25,5 procent (Skolverket 2017a).
3. Den första studien är min avhandling (Lundström 2007), den andra och tredje är nyligen avslutade projekt finansierade av Vetenskapsrådet: *Gymnasiet som marknad - Inkluderande och konkurrerande. Gymnasieskolan i skärningspunkten mellan social inkludering och marknadsiering*.
4. I studie 1 gjordes två intervjuer med varje lärare med ett års mellanrum, utom på Rönnskolan.
5. Det var en nedgång i antalet gymnasieelever från läsår 2009/10 till och med 2015/16 (Skolverket 2017b).
6. Förkortning för bedömning för lärande, ett pedagogiskt förhållningssätt där formativ bedömning är central.

Referenser

- Abbot, Pamela & Wallace, Claire (1990): *The Sociology of the Caring Professions*. London: The Falmer Press.
- Apple, Michael W. (2007): Whose markets, whose knowledge? I Alan R. Sadovnik, red: *Sociology of Education. A Critical Reader*, s 177-194. New York & London: Routledge.
- Apple, Michael W. (2009): Foreword. I Sharon Gewirtz; Pat Mahony; Ian Hextall & Alan Cribb, red: *Changing Teacher Professionalism. International Trends, Challenges and Ways Forward*, s 19-30. London & New York: Routledge.
- Ball, Stephen J. (2003): The teacher's soul and the terrors of performativity. *Journal of Education Policy*, 18(2), 215- 228.
- Ball, Stephen J.; Maguire, Meg & Braun, Anette (2012): *How Schools do Policy: Policy Enactments in Secondary Schools*. London: Routledge.

- Bergh, Andreas (2011): Why quality in education – and what quality? A linguistic analysis of the concept of quality in Swedish government texts. *Education Inquiry*, 2(4), 709-723.
- Besley, Tina A.C. & Peters, Michael A. (2006): Neoliberalism, performance and the assessment of research quality. *South African Journal of Higher Education*, 20(6), 814-832.
- Brante, Thomas (2013): The professional landscape: The historical development of professions in Sweden. *Professions & Professionalism* 3(2), 1-18.
- Bunar, Nihad & Ambrose, Anna (2016): Schools, choice and reputation: Local school markets and the distribution of symbolic capital in segregated cities. *Research in Comparative & International Education*, 11(1), 34-51.
- Carlbaum, Sara; Hult, Agneta; Lindgren, Joakim; Novak, Judit; Rönnerberg, Linda; Segerholm, Christina (2014): Skolinspektion som styrning. *Utbildning & Demokrati – tidskrift för didaktik och utbildningspolitik*, 25(1), 73-93.
- Codd, John (2005): Teachers as ‘managed professionals’ in the global education industry: The New Zealand experience. *Educational Review*, 57(2), 193-206.
- Chubb, John E. & Moe, Terry M. (1988): Politics, markets and the organization of schools. *The American Political Science Review*, 82(4), 1065-1087.
- Clarke, John & Newman, Janet (2009): Elusive publics: Knowledge, power and public service reform. I Sharon Gewirtz; Pat Mahony; Ian Hextall & Alan Cribb, red: *Changing Teacher Professionalism. International Trends, Challenges and Ways Forward*, s 43-53. London & New York: Routledge.
- Cribb, Alan & Gewirtz, Sharon (2007): Unpacking autonomy and control in education: Some conceptual and normative groundwork for a comparative analysis. *European Educational Research Journal* 6(3), 203-213.
- Evans, Linda (2008): Professionalism, professionalism and the development of education professionals. *British Journal of Educational Studies*, 56(1), 20-38.
- Evetts, Julia (2009a): The management of professionalism. I Sharon Gewirtz; Pat Mahony; Ian Hextall & Alan Cribb, red: *Changing Teacher Professionalism. International Trends, Challenges and Ways Forward*, s 19-30. London & New York: Routledge.
- Evetts, Julia (2009b): New professionalism and new public management: Changes, continuities and consequences. *Comparative Sociology*, 8(2), 247-266.

- Frostenson, Magnus (2012): Lärarnas avprofessionalisering och autonomins mångtydighet. *Nordiske Organisasjonsstudier*, 14(2), 49-78.
- Freidson, Eliot (2001): *Professionalism: The Third Logic*. Cambridge: Polity Press.
- Gewirtz, Sharon; Mahony, Pat; Hextall, Ian & Cribb, Alan (2009): *Changing Teacher Professionalism. International Trends, Challenges and Ways Forward*. London & New York: Routledge.
- Green, Jane (2011): *Education, Professionalism and the Quest for Accountability: Hitting the Target but Missing the Point*. New York: Routledge.
- Gustafsson, Jan-Erik; Sörlin, Sverker & Vlachos, Jonas (2016): *Policyidéer för svensk skola*. Stockholm: SNS Förlag.
- Hargreaves, Andy & Fullan, Michael (2012): *Professional Capital. Transforming Teaching in Every School*. New York & Toronto: Teachers College Press.
- Hood, Christopher (1991): A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), 3-19.
- Hoyle, Eric & Wallace, Mike (2009): Leadership for professional practice. I Sharon Gewirtz, Pat Mahony, Ian Hextall & Alan Cribb, red: *Changing Teacher Professionalism. International Trends, Challenges and Ways Forward*, s 67-80. London & New York: Routledge.
- Hult, Agneta & Edström, Charlotta (2016): Teacher ambivalence towards school evaluation: Promoting and ruining teacher professionalism. *Education Inquiry*, 7(3), 305-325.
- Hult, Agneta & Lindgren, Joakim (2016): Med lagen som rättesnöre i lärares arbete mot kränkande behandling. *Utbildning & Demokrati- tidskrift för didaktik och utbildningspolitik*, 25(1), 73-93.
- Jarl, Maria; Fredriksson, Anders & Persson, Sofia (2012): New public management in public education: A catalyst for the professionalization of Swedish school principals. *Public Administration*, 90(2), 429-444.
- Lindgren, Lena; Hanberger, Anders & Lundström, Ulf (2016): Evaluation systems in a crowded policy space: Implications for local school governance. *Education Inquiry*, 7(2), 237-258.
- Lingard, Bob & Rawolle, Shaun (2011): New scalar politics: Implications for education policy. *Comparative Education*, 47(4), 489-502.

- Lubienski, Christopher (2009): Do quasi-markets foster innovation in education? A comparative perspective'. *Education Working Papers*, No. 25. Paris: OECD Publishing.
- Lundahl Lisbeth; Erixon Arreman, Inger; Holm, Ann-Sofie & Lundström, Ulf (2014): *Gymnasiet som marknad*. Umeå: Boréa Bokförlag.
- Lundström, Ulf (2007): *Gymnasielärare – perspektiv på lärares arbete och yrkesutveckling vid millennieskiftet*. Akademisk avhandling vid Institutionen för barn- och ungdomspedagogik, specialpedagogik och vägledning. Umeå: Umeå universitet.
- Lundström, Ulf (2011): Teachers' perceptions of individual performance-related pay in practice: A picture of a counterproductive pay system. *Educational Management Administration & Leadership*, 40(3), 376-391.
- Lundström, Ulf (2015): Systematic quality work in Swedish schools. Intentions and dilemmas. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 19(1), 23-43.
- Lundström, Ulf (2017): Att mäta det vi värderar eller värdera det vi kan mäta? Resultatindikatorer som grund för skolval. *Utbildning & Demokrati – tidskrift för didaktik och utbildningspolitik*, 26(1), 43-66.
- Lundström, Ulf & Holm, Ann-Sofie (2011): Market competition in upper secondary education: Perceived effects on teachers' work. *Policy Futures in Education*, 9(2), 193-205.
- Mausethagen, Sølvi (2013): Accountable for what and to whom? Changing representations and new legitimation discourses among teachers under increased external control. *Journal of Educational Change*, 14(4), 423-444.
- Moos, Leif (2009): Hard and soft governance: The journey from transnational agencies to school leadership. *European Educational Research Journal*, 8(3), 397-406.
- Olssen Mark; Codd, John & O'Neill, Anne-Maria (2004): *Education Policy. Globalization, Citizenship & Democracy*. London: SAGE.
- Peck, Charles A.; Gallucci, Chrysan & Sloan, Tina (2010): Negotiating implementation of high-stakes performance assessment policies in teacher education: From compliance to inquiry. *Journal of Teacher Education*, 61(5), 451-463.
- Proposition 1988/89:4: *Om skolans utveckling och styrning*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- Proposition 1989/90:41: *Om kommunalt huvudmannaskap för lärare, skolledare, biträdande skolledare och syofunktionärer*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.

- Pollitt, Christopher; van Thiel, Sandra & Homburg, Vincent, red: (2007): *New Public Management in Europe. Adaption and Alternatives*. New York: Palgrave.
- Ravitch, Diane (2010): *The Death and Life of the Great American School System. How Testing and Choice are Undermining Education*. New York: Basic Books.
- Ravitch, Diane (2013): *Reign of Error. The Hoax of the Privatization Movement and the Danger to America's Public Schools*. New York: Alfred A. Knopf.
- Sachs, Judyth (2001): Teacher professional identity: competing discourses, competing outcomes. *Journal of Education Policy*, 16(2), 149-161.
- Sandberg-Öhman, Ann; Ehneström, Christina & Ellström, Per-Erik, Svensson (2016): *Karriärtjänster för lärare – möjlighet eller hinder för skolutveckling?* Rapport från Linköping universitet & Stockholms stad.
- Schön, Donald (2000): *The Reflective Practitioner: How Professionals Think in Action*. Aldershot: Ashgate Arena.
- SFS 2010:800: *Skollag*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- Skolverket (2012a): *Systematiskt kvalitetsarbete – för skolväsendet. Skolverkets allmänna råd och kommentarer*. Stockholm: Fritzes.
- Skolverket (2012b): *Likvärdig utbildning i svensk grundskola? En kvantitativ analys av likvärdighet över tid*. Rapport 374. Stockholm: Fritzes.
- Skolverket (2017a): *Tabell 5A: Gymnasieskolan – elever – riksnivå*. <https://www.skolverket.se> [Hämtat 2017-09-11].
- Skolverket (2017b): *Tabell 4A: Gymnasieskolan – elever – riksnivå*. <https://www.skolverket.se> [Hämtat 2017-09-13].
- Skolverket (2017c): *Tabell 6.1A: Skolor och elever läsåren 1995/96 - 2000/2001 & Tabell 4 A: Skolor och elever samt antal elever bosatta i annan kommun läsåren 2007/08–2016/17* <https://www.skolverket.se> [Hämtat 2017-12-22].
- Skolverket (2017c): *Uppföljning av Lärarlönelyftet*. PM. Dnr 2016:646.
- Skolverket (2018): *Från gymnasieskola till högskola. En registerstudie*. Rapport 466. Stockholm: Skolverket.
- Solbrekke, Tone D. & Englund, Tomas (2011): Bringing professional responsibility back in. *Studies in Higher Education*, 36(7), 847-861.
- SOU 2008:27 *Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola*. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2016:78. *Ordning och reda i välfärden. Betänkande av Välfärdsutredningen*. Stockholm: Civildepartementet.

- Stenlås, Niklas (2011): Läraryrket mellan autonomi och statliga reformideologier. *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, 17(2), 11-27.
- Stridsman, Sara (2013): Har du leg? *Skolvärlden*, nr 9, 2013.
- Sundberg, Daniel & Wahlström, Ninni (2012): Standards-based curricula in a denationalised conception of education: The case of Sweden. *European Educational Research Journal*, 11(3), 342-356.
- Vetenskapsrådet (2011): *God forskningssed*. Stockholm: Vetenskapsrådet.
- Vigoda, Eran (2003): New public management. I Jack Rabin, red: *Encyclopedia of public administration and public policy Vol. 2*, s 812-816. New York: Marcel Dekker.
- Vlachos, Jonas (2011): Friskolor i förändring. I Laura Hartman red: *Konkurrensens konsekvenser. Vad händer med svensk välfärd*, s 66-111. Stockholm: SNS.
- Wahlström, Ninni & Sundberg, Daniel (2018): Discursive institutionalism: Towards a framework for analysing the relation between policy and curriculum. *Journal of Education Policy*, 33(1), 163-183.
- Watson, Cate (2006): Narratives of practice and the construction of identity in teaching. *Teachers and Teaching: Theory and Practice*, 12(5), 509-526.
- Wermke, Wieland & Forsberg, Eva (2017): The changing nature of autonomy: Transformations of the late Swedish teaching profession. *Scandinavian Journal of Educational Research*, 61(2), 155-168.
- Östh, John; Andersson, Eva & Malmberg, Bo (2013): School choice and increasing performance difference: A counterfactual approach. *Urban Studies*, 50(2), 407-425.

