

Sammanfattning

Lärarna är efter eleverna den viktigaste gruppen i skolan. Utan en skicklig och entusiastisk lärarkår kan inte skolan fungera väl. Den här studien söker svar på frågan om hur de senaste 20 årens skolreformer har påverkat läraryrket. I rapporten behandlas ett urval av reformer på skolorådet som på ett genomgripande sätt förändrat lärarnas yrkesvillkor. Dessa reformer är kommunaliseringen av lärartjänsterna 1989-1990, införandet av mål- och resultatstyrning i skolan i början av 1990-talet, förändringar av arbetets innehåll och former främst under 1990-talet, lärarutbildningsreformerna, samt införandet av fristående skolor och konkurrens mellan skolor. Dessutom behandlas konkurrensen mellan olika professionella grupper i skolan vilket visserligen inte är någon reform men likafullt viktigt för att förstå läraryrkets omvandling.

Lärarna är sedan gammalt en professionell yrkesgrupp eller åtminstone en yrkesgrupp som haft professionella ambitioner. De professionella kännetecknas av yrkesnormer, höga interna kvalitetskrav, gemensam utbildningsbakgrund och stort egenansvar. För att det ska vara möjligt för en yrkesgrupp att uppträda professionellt krävs att yrkesutövarna kan utöva stort inflytande över sin arbetssituation och med andra ord har en viss yrkesautonomi. I ett inledande avsnitt behandlas frågan om yrkens professionalisering utifrån vetenskaplig litteratur. Processens motsats, ett yrkes utarmning eller deprofessionalisering är också en möjlighet. Rapporten granskar sedan de olika skolreformerna mot denna bakgrund.

Kommunaliseringen

Kommunaliseringen av skolan var en uppmärksam reform som skapade starka känslor bland de berörda lärarna. Den genomfördes mot en stor del av lärarkårens vilja och även för de lärare som accepterade den krävdes omfattande förhandlingar och övertalning. Ämneslärarna uppfattade att reformpaketet var ägnat att påverka deras arbetsvillkor negativt och ett hot mot professionen. För övriga lärargrupper som inte hade motsvarande professionella identitet innebar reformen ett mindre hot och arbetsgivarens lönebud en större lockelse. Farhågan att stora skillnader skulle skapas mellan olika skolor och kommuner blev det i debatten starkaste skälet mot kommunaliseringen.

Mycket lite forskning har utförts beträffande resultatet av kommunaliseringen. Viss forskning har pekat på att segregationen har ökat mellan skolor och kommuner men kommunaliseringen har inte beaktats och orsakerna till segregationen är omdebatterade. Det är dock tydligt att lärarnas arbetsvillkor har förändrats avsevärt under de senaste 20 åren i riktning mot en betydligt mer kontrollerad och kringskuren profession än tidigare. Även om kommunaliseringen i sig inte orsakat detta är det uppenbart att den var startskottet för en lång rad reformer som på olika sätt inneburit minskad autonomi för lärarna. Kommunaliseringsreformen var också viktig för att den tydligt demonstrerade för lärarna att vidare motstånd var utsiktslöst. Trots att lärarna inledningsvis var eniga motståndare mot reformen och ansåg att den skulle drabba dem negativt lyckades de inte påverka utgången av de statliga reformambitionerna.

Mål- och resultatstyrning

Mål- och resultatstyrning i offentlig sektor infördes tidigt i Sverige och utbildningssektorn var relativt tidigt ute. Tankegångarna låg i tiden och influenser hämtades från USA och Storbritannien och inom OECD genomfördes mål- och resultatstyrningsreformer i en rad länder vid ungefär samma tid. De svenska reformerna var i och för sig mycket tidiga och infördes, till skillnad från i exempelvis Storbritannien, utan någon politisk strid. En annan bakgrundsfaktor var den byråkratikritik som var stark under 1970-talet, och som träffade Skolöverstyrelsen mycket hårt. Socialdemokratin

uppfattade byråkratikritiken som en orsak till sina valnederlag under 1970-talet. Den stora SIA-utredningen från 1970-talet hade pekat i riktning mot decentralisering och uppfattade att skolan misslyckats med en av sina huvuduppgifter: att få till stånd social utjämning. Ytterligare ett skäl till införande av målstyrning i skolan var progressivismen, en pedagogisk idéströmning som var stark bland landets akademiska pedagoger och som förnekade värdet av kunskap för kunskapens egen skull. Allt skulle ha en tillämpning. Målstyrning syntes passa utmärkt med progressiva ideal.

Kommunaliseringen hade banat vägen för det förändrade ansvarsförhållandet mellan stat och kommun som infördes i början av 1990-talet där den nya huvudmannen (kommunen) skulle ha det fulla ansvaret för skolan och för att utbildning kom till stånd i enlighet med läroplanen. Den gamla skoladministrationen lades ned och en ny – Skolverket – byggdes upp. Den nya myndigheten var svagt bemannad och oerfaren och för att försäkra sig om att den skulle följa reformintentionerna tillsattes en av arkitekterna bakom reformidéerna, professorn i pedagogik Ulf P. Lundgren, som generaldirektör. Skolverket hade inbyggt i sig redan från starten att man skulle avhålla sig från att lägga sig i hur kommunerna skötte skolan. Det nya målstyrningssystemet infördes i läroplanen för grundskolan (Lpo 94) och läroplanen för gymnasiet (Lpf 94). Begreppen mål att sträva mot och mål att uppnå hade aldrig tidigare använts i någon läroplan och var något helt nytt för lärare och skolledare. Regeringens utredare ansåg att de ”nya inslagen i målsystemet måste ses som närmast revolutionerande, men också som en teoretisk konstruktion som det inte fanns någon praktisk erfarenhet av” (SOU 2007:28, s. 75).

Reformen var tänkt att skapa större frihet att utforma undervisningen på lokal nivå. Det är dock tveksamt om reformen fått detta resultat. Ur ett professionsperspektiv framstår det som mer sannolikt att en ny maktfaktor, kommunen, fördes in i bilden och upptog mycket av det maktutrymme staten lämnade ifrån sig. Kommunerna var i stor utsträckning oförberedda på det nya ansvarsområde skolan innebar och saknade i allt väsentligt den kompetens som avvecklades i och med nedläggningen av Skolöverstyrelsens. Där staten i sina styrdokument hävdade att ansvaret för skolan nu decentraliserades till professionen lades den i realiteten över på en kommunal administration som var oförberedd på uppgiften och i stor utsträckning saknade kompetens för den. Uppsplittningen av ansvaret för skolan innebar också att den

likvärdighetsproblematik aktualiserades som varit ständigt aktuell sedan dess. Ytterligare ett problem var att de nya styrdokumenterna var otydliga och betonade värderingsförmedling istället för kunskapsförmedling. Detta innebär en risk för att elevers värderingar snarare än kunskaper kommer att betygsättas, att lokala variationer blir så stora att skollagens krav på likvärdighet inte uppfylls och att kunskapsförmedling kommer att prioriteras lågt eftersom den inte har något starkt stöd i styrdokumenterna.

I denna rapport hävdas inte att mål- och resultatstyrning i sig måste få negativa konsekvenser för en professions autonomi. I skolans fall är det snarare så att 1990-talets reformer var omfattande, oprövade och skapade stor oordning i en sektor som egentligen inte fungerade särskilt illa. Statens nya förhållningssätt till skolan genom Skolverket var en faktor som bidrog till detta. En annan var uppsplittringen på många nya huvudmän (kommunerna). Den målstyrning som infördes kom främst till uttryck i nya läroplaner som innehöll mycket lite av kunskapsmål.

Arbetets innehåll och former

Alla aktörer på skolområdet efterfrågar professionella lärare. Det tycks dock som om det enda måttet på professionalitet är den akademiska utbildningen och möjligheten att stänga obehöriga ute. Därför kommer också det statliga intresset för att stärka professionen att inriktas mot lärarutbildningen och mot frågan om behöriga och obehöriga lärare. Men detta är bara yttre kriterier som är populära för att de är lätta att enas om. Makten över arbetets innehåll är ett betydligt viktigare kriterium på professionalitet. Lärarnas makt över sitt arbete har minskat under undersökningsperioden.

Att de statliga dokumenterna betonar vikten av professionell frihet innebär inte på något sätt att utvecklingen går i en sådan riktning. Friheten innebär möjligen att staten övergivit ambitionen att bestämma kunskapsinnehållet i undervisningen och överlåtit till lokala aktörer att bestämma detta. Däremot har decentraliseringen och det nya styrsystemet lett till en ständigt ökande reglering av lärarnas arbetsförhållanden. Arbetstidsreglering som binder lärarna till arbetsplatsen, individuell lönesättning som inför en alternativ incitamentsstruktur på arbetsplatsen och flyttar fokus från det som professionellt betraktas som ett gott arbete till det ledningen

belönar och därmed stärker skolledningen på de professionellas bekostnad, införande av kollektiva arbetsformer och därmed sammanhängande nya arbetsuppgifter, föräldrainflytande och införande av skolpeng är förändringar av lärarnas arbetsvillkor som inträffat efter 1990. Dessa förändringar innebär var för sig nya arbetsuppgifter och att fokus förskjuts till arbetsuppgifter som inte har med kunskapsförmedling och undervisning att göra och innebär sammantaget ett kringräddande av lärarnas professionella utrymme.

Studier både i Sverige och utomlands har visat att lärare är mycket missnöjda med förändringen av arbetsförhållandena samtidigt som de anser att arbetet är viktigt och meningsfullt. Det finns en motsättning mellan kravet på lång utbildning och på att obehöriga ska utestängas från yrket å ena sidan och kravet på hårdare kontroll och styrning av de professionella å den andra. Hård styrning och kontroll blir kontraproduktivt för verksamheten eftersom det tycks omöjligt att kontrollera och styra verksamheten utan att också påverka arbetsformerna negativt.

Utbildning och rekrytering

Under lång tid har utbildningen av lärare varit ett redskap för skolreformer och det har funnits en tydlig trend mot att ersätta "traditionella" ämneskunskaper med allmänna pedagogiska färdigheter. Kunskaper om hur man undervisar har betraktats som viktigare än det man ska undervisa om. En annan utvecklingstendens som haft stöd från delar av lärarkåren har varit att uppnå en gemensam lärarexamen med en enda lärarkompetens. Utjämnningen av skillnaderna mellan olika lärarkategorier har gynnat lärare som undervisar på lägre nivåer som traditionellt haft lägre lön och kortare utbildning – åtminstone på ett ytligt plan. Utjämnningen har dock snarare inneburit att lärare som undervisar på högre nivåer har förlorat i inkomst, status och arbetsvillkor snarare än att de som undervisar på lägre nivåer har vunnit. Utjämnningen har också appellerat till arbetsgivarna som sett framför sig en kommunal lärararbetsmarknad där alla lärare är utbytbara. En betoning av allmänna, pedagogiska färdigheter snarare än ämneskunskaper har gynnat en sådan utveckling: "Alla är ju lärare". Denna utveckling tycks ha slagit i taket i och med

2001 års lärarutbildningsreform där olika typer av lärarexamen helt togs bort.

Utredningen *Att lära och leda. En lärarutbildning för samverkan och utveckling* (SOU 1999:63) låg till grund för 2001 års lärarutbildningsreform. Lärarrollen, menade utredarna, hade förändrats från att "enbart överföra information" till att "utvärdera och kritiskt granska såväl informationen i sig som hur barn, ungdomar och vuxenstudierande omvandlar denna till kunskap". Betydelsen av ämneskunskaper betonades inte utan för alla lärarkategorier gemensamma pedagogiska färdigheter betraktades som betydligt viktigare. De studerande skulle kunna specialisera sig mycket fritt vilket ledde till en enda gemensam lärarexamen som kunde se ut i stort sett hur som helst. Utredningen har kritiserats för att ha varit normativ och ideologiskt styrd.

Den nya lärarutbildningen som infördes 2001 kan ses som ett försök att bryta ner den traditionella ämneslärarprofessionaliteten och skapa en ny pedagogisk läraridentitet utan särskilda ämneskunskaper. Utredningen betraktade lärarutbildningen som ett styrinstrument och "ett medel för statens styrning av skolan" (s. 16). Utredarna har betraktat lärarens auktoritet och, tycks det, ämneskunskaper som problem snarare än som tillgångar. Det var detta som utredningen inriktade sig mot att undanröja och möjligen ersätta med en annan professionalitet. Ur ett professionsperspektiv är detta naturligtvis bestickande.

I och med HUT 07, den utredning om en ny lärarutbildning vars betänkande, SOU 2008:109, publicerades i december 2008, tycks ett brott gentemot tidigare reformsträvanden vara på väg. Även om utredningen föreslår lärarutbildningsreformer som syftar till att höja nivån på utbildningen är situationen bekymmersam av skäl som inte är så lätta att reformera bort. I Skolverkets rapport om könsfördelningen på lärarutbildningen uppmärksammas hur lärarutbildningen degraderats rent socialt och hur männen flyr utbildningen. De studieinriktade studenterna, både män och kvinnor, har i stort sett försvunnit och medelbetygen hos de studenter som söker till lärarutbildningen har sjunkit (Skolverket 2009). I underlagsrapporten pekar författarna på hur flykten orsakats av sjunkande lönenivåer och av ett arbetsinnehåll som mer handlar om omsorg än om kunskapsförmedling. Författarna menar att den viktigaste slutsatsen av rapporten är att det är angeläget att bredda rekryteringen uppåt av både studiemotiverade män och

kvinnor med både utbildningsmässiga och sociala tillgångar i bagaget (Bertilsson, Börjesson & Broady 2009).

Friskolor

Friskolorna representerar en reformstrategi som vi kan kalla för "valfrihet". Tanken är att genom att skapa ett val för föräldrar och elever mellan olika skolalternativ ska en konkurrenssituation uppstå mellan skolor på en tillskapad marknad. För framför allt borgerliga politiker har valfrihetsstrategin inneburit en möjlighet att skapa privata alternativ till den offentliga skolan. Det tycks som om valfrihetsstrategin appellerat till både höger och vänster så länge det rört sig om konkurrens mellan offentliga skolor medan motsättningarna är mer tydliga när det gäller frågan om vilket utrymme privata skolhuvudmän ska ha inom utbildningsväsendet i stort.

Vi kan konstatera att valfrihetsstrategin genom att utsätta skolor för konkurrens skapar en rad utmaningar för lärarna, i vissa fall av sådan art att de hotar professionens autonomi. Valfrihet eller införandet av friskolor behöver naturligtvis inte få sådana konsekvenser, men det råder ingen större tvekan om att de fått det i detta fall. Tydligast visar detta sig i det faktum att friskolorna i betydligt mindre utsträckning än de offentliga anställer behöriga lärare. Detta kan vara en konsekvens av att det är svårt att finna behöriga lärare som delar skolans specialpedagogiska eller religiösa ideologi men det tycks som om fenomenet är vidare än så. En rapport från Statskontoret (2007) har visat att friskolerektorer ibland inte känner till eller bryr sig om regelverket och det är förstås också så att obehöriga lärare är billigare att anställa och lättare att styra. Arbetsförhållandena är annorlunda på friskolor vilket innebär en större variation i lärares arbetsvillkor över huvud taget vilket i sin tur skapar en osäkerhet i vad det innebär att vara lärare. Valfrihetsförespråkare har hävdat att friskolorna skapar val även för lärare att välja skola som passar den egna synen på undervisning eller för att få en högre lön. Detta är säkert riktigt samtidigt som flera undersökningar pekat på att det fria skolvalet också medfört att skolor fäster större avseende vid vad som går att sälja än vad lärarna har att erbjuda i professionellt hänseende.

Ett problem som stegrats under senare tid är att ju mer konkurrensen ökar mellan skolor desto mer problematisk blir

betygsättningen. Andelen elever som erhåller högsta betyg (mycket väl godkänd) i samtliga ämnen har under de senaste 10 åren ökat 28 gånger! Denna ökning sker framför allt i friskolorna. Det förekommer till och med att friskolor har höga betyg som konkurrensstrategi. Denna utveckling är mycket farlig och den innebär att skolans roll som producent av formella meriter kommer att sättas ifråga. Kan man inte lita på att skolans betygsättning är rättvis kommer betygen att mista sin roll som merit. Vare sig denna utveckling tillåts fortgå eller ej innebär det en risk för ytterligare deprofessionalisering av lärarna. I det förra fallet för att skolan förlorar sin samhällsroll och anseende, vilket även kommer att påverka lärarna. I det senare fallet är risken att de åtgärder som sätts in ytterligare kommer att begränsa lärarnas möjligheter att utöva sitt professionella omdöme och binda dem vid externa kontrollsystem.

Konkurrensen mellan professionella grupper i skolan

Om vi anlägger ett professionsperspektiv på lärarnas yrkesvillkor under de senaste 20 åren ser vi att dessa förändrats radikalt. Det är i och för sig inget anmärkningsvärt. Det intressanta är att andra yrkesgrupper etablerat sig i skolan eller etablerat tolkningsföreträdare i skolfrågor. Detta har medfört att lärarnas professionella utrymme krympt. Det har inte skett genom att lärarna har blivit färre och företrädare för andra grupper fler. Det är snarare så att andra grupper mer framgångsrikt hävdat sina värderingar i skolan och i skolpolitiken. Det är inte nödvändigtvis så att de konkurrerande gruppernas värderingar är andra än lärarnas. Ibland kan de sammanfalla men det är ofta uppenbart att konflikter i skolan och lärarnas minskade inflytande över undervisningen bygger på sådana värderingskonflikter. Konsekvensen blir att det inte är lärarnas professionella värderingar som styr utvecklingen av skolan. Kunskapsförmedling blir sekundärt i förhållande till sådant som andra grupper uppfattar som viktigare.

Professionella lärare i framtiden?

Man kan urskilja två typer av reformer som haft helt skilda mål och ursprung; vi kan kalla dem för reformideologier. Ofta har de verkat

oberoende av varandra men ibland har de sammanfallit eller samverkat. Den första strömningen har haft som mål att förändra läraren. Den har utgått från pedagogiska pragmatismens skepsis mot kunskapsskolan och strävat efter att ersätta kunskapsförmedling med tillämplighet och omsorg. Den andra strömningen är inte specifik för skolan utan har varit en generell reformstrategi för offentlig sektor. Den har handlat om skapa effektivitet och kontrollerbarhet och syftar till att ersätta professionell egenkontroll med management. Verksamheten ska göras ”styrbar” av utifrån införda managers. I litteraturen betecknas denna strömning ofta som ”new public management”. Det dessa reformrörelser haft gemensamt är låg respekt för de professionellas kunskaper, erfarenhet och värderingar.

Det statliga engagemanget för lärarprofessionalitet handlar inte primärt om att överlåta åt professionen att utforma interna regler och normer eller att lita på lärares omdöme och yrkesskicklighet utan istället om att omdefiniera yrkesrollen. Den professionelle ska visserligen vara välutbildad och certifierad – något som är nödvändigt för strategins legitimitet – men det är inte de professionellas värderingar som ska styra verksamheten. Det ska ske genom management (överförande av makt till skolledningen), valfrihet för ”kunder”, konkurrensutsättning och standardisering, uppföljning och utvärdering. Samtliga dessa processer flyttar fokus från skolans kärnverksamhet (undervisning) till olika legitimitetsskapande processer för skolledning, kommunledning och stat.

Rapporten föreslår egentligen inte några handlingsrekommendationer. Därtill är studien för översiktlig. Det är däremot värt att framhålla att professionalism mycket väl kan fungera som styrform för offentlig verksamhet. Styrning genom professioner innebär att skapa största möjliga utrymme – autonomi – för de professionella att utföra sitt arbete och att upprätthålla de normer som ett gott arbete kräver. Vidare ansluter sig denna rapport till vad som framhållits av Bertilsson (m.fl.) i underlagsrapporten till Högskoleverket (2009) d.v.s. vikten av att ändra rekryteringen till lärarutbildningen. Kan inte de studiemotiverade studenterna förmås att återvända till lärarutbildningen kommer förutsättningarna för en professionell lärarkår att saknas i framtiden. En tredje observation är att en jämförande studie mellan lärarrollens förändring i Sverige och Finland skulle vara mycket intressant och kunna skänka ytterligare kunskap om

betydelsen av en professionell lärarroll. Finland gör nämligen mycket bättre ifrån sig än Sverige i olika internationella skoljämförelser och den populära förklaringen till detta är att skolan i Finland inte har reformerats i den utsträckning som den svenska har.