



HÖGSKOLAN
I HALMSTAD

KANDIDATUPPSATS

Statsvetenskapligt program med inriktning politisk kommunikation 180hp



Implementering av politiska beslut i skolan

En fallstudie om implementeringen av riktlinjerna för utbildningsval - arbete och samhällsliv på Falkenbergsgymnasieskola

Jessica Dahlkvist

Uppsatsarbete 15hp

Halmstad 2014-06-03

Abstrakt

Implementeringsproblematik är något man inte sällan stöter på när politiska reformer skall genomföras. Problematiken ligger i att de beslut som fattas inte genomförs på det sätt beslutsfattarna avsett. Flera forskare, både internationella och nationella, har försökt hitta svar på vart i processen problematiken ligger. Således har de också kommit fram till olika svar och lösningar. Syftet med denna uppsats är att ur ett implementeringsteoretiskt perspektiv studera förutsättningarna för implementeringen av riktlinjerna utbildningsval – arbete och samhällsliv i förordningen ”*Läroplan, examensmål och gymnasiegemensamma ämnen för gymnasieskola 2011*”. Detta görs med hjälp av Lundquist tre förklarande egenskaper hos tjänstemännen – *förstår, kan och vill*. Uppsatsen tar utgångspunkt i den tidigare forskningen och har analyserat huruvida det finns goda förutsättningarna för tjänstemännen på Falkenbergs gymnasieskola att implementera riktlinjerna. Resultatet visar att de vill men att de varken kan eller förstår.

Nyckelord: *Implementering, gymnasieskolan, styrning, tjänstemän*

Innehållsförteckning

1. Inledning	3
1.1 Syfte	5
1.2 Frågeställning	5
1.3 Disposition	5
2. Gymnasiereformen 2011	7
2.1 Riktlinjer för Utbildningsval – arbete och samhällsliv	7
3. Strategi för höjd utbildningsnivå	9
4. Forskningsfält.....	10
4.1 Internationell forskning	10
4.2 Svensk forskning	11
4.3 Top-down och bottom-up	14
4.4 Tre implementeringsperspektiv	15
4.5 Förstår, kan och vill	16
4.6 Checklista för lyckad implementering.....	18
5. Metod	19
5.1 Val av metod.....	19
5.2 Val av urval och material.....	20
5.3 Intervjuernas utformning	22
5.4 Val av avgränsningar	22
5.5 Intervjuernas tillvägagångsätt.....	23
5.6 Operationalisering.....	23
<i>Tabell 1. Förstår.....</i>	<i>23</i>
<i>Tabell 2. Kan</i>	<i>24</i>
<i>Tabell 3. Vill.....</i>	<i>25</i>
6. Resultat och analys	26
6.1 Förstår	26
6.2 Kan.....	29
6.3 Vill	33
7. Slutdiskussion.....	38
8. Fortsatt forskning	43
9. Litteraturförteckning	44
10. Bilagor	46
10.1 Intervjuguide för informationssamtal med rektorer.....	46
10.2 Intervjuguide för lärare samt studie- och yrkesvägledare.....	47

1. Inledning

Inte sällan i den politiska sfären samtalar det om implementeringsproblem. Ett beslut som fattats men som inte lyckats genomföras på det sätt beslutfattarna ämnat. Jeffery L. Pressman and Aron Wildavsky såg problemet redan år 1973. I deras studie kallad *Implementation* berättas det om ett federalt projekt som skulle skapa arbetstillfällen åt de arbetslösa i slummen. Projektet misslyckades trots att ett beslut tagits, de ekonomiska förutsättningarna fanns likväl som det politiska stödet på federal nivå. Författarna menade dock på att detta inte var någon slumpartad händelse. Många reformer har samma utgångspunkt, speciellt stora projekt med flera aktörer inblandade (Pressman and Wildavsky 1973).

Få politikområden har en lika komplex styrningsmodell som den organisation jag i denna uppsats skall studera – den svenska skolan. Skolan styrs ytterst av staten med hjälp av politiska beslut fattade i riksdag och regering men under staten råder en lång styrningskedja som bland annat utgörs av kommuner, skolorna i sig och deras profession (Pierre 2007:15,25). På senare år har regeringen genomfört flera omfattande skolreformer, bland annat en ny gymnasieskola¹. Skolverket, som har till uppgift att granska och utvärdera skolan, fick i uppdrag att under åren 2010-2012 implementera de beslutade och planerade reformerna (Skolverket 2010:3). Grunden till beslutet om en ny gymnasieskola låg i att flera undersökningar pekat på försämringar av de svenska skolresultaten samt att dessa pågått under en längre tid. En ny skollag utformades. Denna är anpassad till en målstyrd skola där ansvarsfördelningen mellan stat och huvudmän speglas (Skolverket 2010:3). Huvudmännen ska ansvara för att utbildningarna håller en hög kvalitet och att de är likvärdiga². Ansvarsfördelningen innebär att tjänstemännen får ett ökat handlingsutrymme samtidigt som de måste förhålla sig till de regler och direktiv som kommer ovanifrån (Lipsky 1982:14). Skollagen är det högst styrande dokumentet och anger att gymnasieskolans syfte är följande:

Gymnasieskolan ska ge en god grund för yrkesverksamhet och fortsatta studier samt för personlig utveckling och ett aktivt deltagande i samhällslivet. Utbildningen ska utformas så att den främjar social gemenskap och utvecklar elevernas förmåga att självständigt och tillsam-

¹ Den nya gymnasieskolan presenteras vidare i kapitel 2

² En likvärdig skola ska anpassas till varje individs förutsättningar och behov och skall vara likvärdig var än i landet den anordnas. Det betyder inte att den måste utformas på samma sätt över allt men att hänsyn skall tas till varje elevs förutsättningar, behov och kunskapsnivå (Skolverket 2010:6).

mans med andra tillägna sig, fördjupa och tillämpa kunskaper. Utbildningen i gymnasieskolan ska i huvudsak bygga på de kunskaper eleverna fått i grundskolan eller i motsvarig utbildning. Utbildningen i gymnasieskolan ska utgöra en bas för den nationella och regionala kompetensförsörjningen till arbetslivet och en bas för rekryteringen till högskolesektorn. Skollagen (2010:800) kapitel 15 2§ och 3§.

Tjänstemännen skall i första hand arbeta utifrån skollagen men också utifrån flera andra förordningar som implementerats i och med den nya gymnasireformen. I denna uppsats skall jag studera riktlinjerna för utbildningsval – arbete och samhällsliv i Läroplan, examensmål och gymnasiegemensamma ämnen för gymnasieskola 2011³. Riktlinjerna fastslår att gymnasieskolan skall samverka med obligatoriska skolreformer, arbetsliv, universitet och högskolor samt med samhället i övrigt. Enligt förordningen krävs detta för att utbildningen skall hålla en hög kvalitet med underlag för val av kurser inom gymnasieutbildningen samt för vidare studier eller yrkesverksamhet (Skolverket 2010:13). Riktlinjerna är särskilt intressanta att studera i Falkenbergs kommun eftersom andelen invånare med en akademisk utbildning är 10 procentenheter eller mer under riksgenomsnittet. Falkenbergs kommun ser oroande på situationen och menar att det inte enbart är problematiskt för kommunen i sig, utan för hela regionen. De menar att en ojämn utveckling av utbildning skapar klyftor och obalans som kan leda till att det blir svårt för nya företag att etablera sin verksamhet men också svårt för befintliga företag att utvecklas ytterligare. Därför genomför man i kommunen stora satsningar på att utveckla skolan. Målet är att få fler invånare i Falkenberg att vidareutbilda sig (Eriksson, Högdin, Isaksson & Urbas 2014).

Tidigare forskning pekar på implementeringsproblem även i skolans värld (Sanerstedt 1988:151). Samtidigt har regeringen genomfört stora reformarbeten i skolan med hänvisning till att elevernas kunskaper måste förbättras. Riktlinjerna som i denna uppsats studeras anger två saker, först skall en arbetsfördelning beslutas av rektor och sedan skall riktlinjerna implementeras. I den här uppsatsen studeras förutsättningarna för att implementeringen av riktlinjerna för Utbildningsval - arbete och samhällsliv skall lyckas.

³ Riktlinjerna presenteras mer utförligt i kapitlet Gymnasireformen 2011, sid. 7

1.1 Syfte

Enligt förordningen ”*Läroplan, examensmål och gymnasiegemensamma ämnen för gymnasieskola 2011*” finns det flera riktlinjer som personalen ska, efter en av rektorn beslutad arbetsfördelning, uppnå och förverkliga. Syftet med denna uppsats är att utifrån ett implementeringsteoretiskt perspektiv studera förutsättningarna för Falkenbergs gymnasieskola att arbeta med att implementera riktlinjerna för utbildningsval – arbete och samhällsliv. Studien genomförs med hjälp av Lundquists tre förklarande egenskaper och undersöker om tjänstemännen på Falkenbergs gymnasieskola vill, kan och förstår riktlinjerna utbildningsval – arbete och samhällsliv. Därigenom undersöks förutsättningarna för lyckad implementering.

1.2 Frågeställning

- Förstår tjänstemännen på Falkenbergs gymnasieskola riktlinjerna för utbildningsval – arbete och samhällsliv?
- Kan tjänstemännen på Falkenbergsgymnasieskola implementera riktlinjerna för utbildningsval – arbete och samhällsliv?
- Vill tjänstemännen på Falkenbergsgymnasieskola implementera riktlinjerna för utbildningsval – arbete och samhällsliv?

1.3 Disposition

Uppsatsen består av 8 olika delar. I första kapitlet behandlas uppsatsens problem, syfte, och frågeställningar. I kapitel två presenteras de förändringar som den nya gymnasiereformen medfört. I kapitlet presenteras också de riktlinjer som i denna uppsats studeras. Vidare, i kapitel tre, ges en närmare beskrivning av projektet Strategi för höjd utbildningsnivå som motiverar uppsatsens valda fall. Kapitel fyra ger en beskrivning av forskningsfältet. Inledande presenteras tidigare forskning på området, efter den tidigare forskningen redogörs för uppsatsens teoretiska utgångspunkter. I kapitlet presenteras även Lundquists egenskaper förstår, kan och vill som utgör uppsatsen analytiska ramverk. Kapitel fem ger en redogörelse för uppsatsen metod liksom val av urval och material, val av avgränsningar och tillvägagångsätt. Här finns också en motivering och förklaring av uppsatsens intervjufrågor. Resultat och analys finner ni i kapitel sex. Inledande ger jag läsaren en sammantagen bild av vad intervjuerna resulterat i samt hur svaren kan analyseras utifrån Lundquist egenskaper. Slutdiskuss-

ionen finns att läsa i kapitel sju. Där återknyter jag mitt resultat till den tidigare forskningen. Samt för en diskussion om vad som föranlett mitt resultat. Slutdiskussionen har också lett fram till kapitel åtta – fortsatt forskning. Där presenteras vad min uppsats öppnar för dörrar till vidare forskningar.

2. Gymnasiereformen 2011

I det här kapitlet följer en kort presentation av de förändringar som kommit med den nya gymnasiereformen. Vidare finner ni en beskrivning av riktlinjerna för utbildningsval - arbete och samhällsliv som är centrala för uppsatsen. Syftet med kapitlet är att ge läsaren en inblick i hur den nya gymnasieskolan ser ut samt att mer ingående presentera riktlinjerna som i uppsatsen studeras.

Bakgrunden till den nya gymnasiereformen som trädde i kraft hösten 2011 var att allt fler elever hoppade av eller avslutade gymnasiet utan fullständiga betyg (Skolverket 2010:9). Lokalt utformade program och kurser hade i vissa fall lett till sänkta krav och regeringen ville kvalitetssäkra utbildningsutbudet. Den nya gymnasiereformen har presenterat omfattande förändringar. Numera finns 18 nationella program med 60 olika inriktningar och en tydligare reglering som ska leda till ökad likvärdighet i utbildningarna (Skolverket 2010:9). För gymnasiet finns nu två olika examina – en yrkesförberedande och en högskoleförberedande. Syftet är att eleverna antingen ska vara bättre förberedda för arbetslivet eller högskolestudier än vad de tidigare varit. Antagningskraven för de två olika examina är olika och det yrkesförberedande programmen ställer inte lika höga krav på godkända grundskolebetyg som det högskoleförberedande programmet gör (Skolverket 2010:9). Vidare ska det vara möjligt att även på det yrkesförberedande programmet ta ut en grundläggande högskolebehörighet och yrkesutbildningarna ska samverka med arbetslivet (Skolverket 2010:9). Det ställs höga krav på tjänstemännen att både vägleda och informera eleverna i deras utbildning.

2.1 Riktlinjer för Utbildningsval – arbete och samhällsliv

Riktlinjerna för utbildningsval – arbete och samhällsliv säger att personalen ska, efter en av rektorn gjord arbetsfördelning,

1. Bidra med underlag för elevernas val av utbildning och yrke,
2. Informera och vägleda eleverna inför deras val av kurser, fortsatt utbildning och yrkesverksamhet och motverka sådana begränsningar i valet som grundar sig på föreställningar om kön och på social eller kulturell bakgrund,

3. I informationen och vägledningen utnyttja de kunskaper som finns hos eleverna, hos skolans personal och i samhället utanför skolan,
4. I undervisningen utnyttja kunskaper och erfarenheter från arbets- och samhällsliv som eleverna har eller skaffar sig under utbildningens gång,
5. Utveckla kontakter med universitet och högskolor samt handledare och andra från arbetslivet som kan bidra till att målen för utbildningen nås,
6. I utbildningen utnyttja kontakter med det omgivande samhället och dess arbets-, förenings- och kulturliv, och
7. Bidra till att presumtiva elever får information om skolans utbildningar.

Riktlinjerna går att dela upp i två huvudsakliga uppgifter, dels skall tjänstemännen informera och vägleda eleverna i val på ett sådant sätt att begränsningar hos eleverna motverkas. Dels ska tjänstemännen utveckla och utnyttja kontakter med yrkes- och samhällsliv samt med högskolor och universitet. Rektorer på Falkenbergsgymnasieskola anger att studie- och yrkesvägledare samt lärare arbetar med att implementera riktlinjerna i verksamheten. I denna uppsats utelämnas den sjunde riktlinjen som säger att personalen skall bidra till att presumtiva elever får information om skolans utbildningar eftersom denna inte är relevant för studiens forskningsområde.

3. Strategi för höjd utbildningsnivå

I det här kapitlet beskrivs varför Falkenbergs kommun valt att satsa på projektet *Strategi för höjd utbildningsnivå* samt de delar av projektets resultat som är relevanta för uppsatsen. Syftet med kapitlet är att ge läsaren en inblick i vad som motiverar det för uppsatsen valda fallet.

Falkenbergs kommun har i samverkan med Högskolan i Halmstad initierat projektet *Strategi för höjd utbildningsnivå* som pågått mellan år 2011-2014. Syftet med projektet är att undersöka och förstå den bristande utbildningsbenägenheten i kommunen. Andelen invånare med en akademisk utbildning är 10 procentenheter eller mer under riksgenomsnittet. Projektet tar utgångspunkt i unga personers perspektiv och undersöker hur omgivningen påverkar deras framtidsval. Studien omfattar en rad olika delstudier, varav jag bara valt att presentera de resultat som är betydelsefulla för föreliggande uppsats (Eriksson, Högdin, Isaksson & Urbas 2014). Resultatet visar att ungas intresse och engagemang i grund- och gymnasieskolan är den faktor som i störst grad påverkar motivationen till högre studier. Det spelar också roll om man kommer från ett hem med akademiska traditioner eller inte. I rapporten skrivs inte bara om elevernas perspektiv utan också om lärare och studie- och yrkesvägledares upplevelser. Resultatet visar också att många elever hade önskat ett större stöd från vuxna att diskutera framtidsval. Eleverna önskar mer kunskap om vilka möjliga utbildningar och yrken som finns. Samtidigt menar lärarna att det inom ramen för den ordinarie verksamheten inte är möjligt att tillgodose elevernas önskan om ökad kunskap om utbildningar och yrkesliv. De visar en förståelse för elevernas kritik men anser sig inte ha möjlighet att förändra situationen (Eriksson, Högdin, Isaksson & Urbas 2014). Studie- och yrkesvägledarna finns till för att ge eleverna stöd i deras framtida val av utbildning och yrkesverksamhet. En tredjedel av eleverna på grund- och gymnasieskolan har aldrig besökt en studie- och yrkesvägledare men uppger att de skulle vilja göra det för att få råd i sina studie- och yrkesval. Eleverna önskar mer djupgående samtal där de kan diskutera framtiden och få mer vägledning i sina val. Studie- och yrkesvägledarna anger också lärarna som viktiga för elevernas framtida val av utbildning eller yrkesverksamhet. Studie- och yrkesvägledarna anser att lärarna tillvaratar den nära kontakt som de har med eleverna (Eriksson, Högdin, Isaksson & Urbas 2014).

4. Forskningsfält

Under denna rubrik presenteras dels tidigare forskning inom området implementering och dels uppsatsens teoretiska ramverk. Den tidigare forskningen är viktig för uppsatsen och utgörs därför av noga utvald forskning. Efter den tidigare forskningen presenteras olika sätt att studera implementeringen från samt egenskaperna förstår, kan och vill som också utgör uppsatsens teoretiska ram.

Eftersom fältet för detta forskningsområde är enormt är det omöjligt att redogöra för all tidigare forskning på området. Istället har jag valt att basera min uppsats på fem för ämnet relevanta studier. Pressman and Wildavsky samt Lipsky utgör grunderna till implementeringsforskningen och är i egenskap av det utvalda. De illustrerar faktiska studier av implementeringsproblematiken. Ytterligare har jag valt att använda mig av Bo Rothsteins forskning om implementering som bygger vidare på Lipskys forskning. Mats Bengtsson som studerar policyprocesser om vindkraft i Falkenbergs och Halmstads kommun utgår även han från samma utgångspunkt som Lipsky och presenterar intressanta slutsatser om tjänstemännens makt i policyprocesser. Vidare är Anders Sannerstedt, som studerat implementeringen av skolreformer under 1970-1980 talet, en viktig del av tidigare forskning, inte minst eftersom han studerat implementering av reformer i skolan.

Eftersom uppsatsens syfte är att utifrån ett implementeringsteoretiskt perspektiv studera förutsättningar för implementeringen av riktlinjerna för utbildningsval – arbete och samhällsliv utgör den tidigare forskningen en viktig del av uppsatsen. Resultatet av denna uppsats kommer att ställas i relation till den tidigare forskningen och på så vis göra det möjligt för mig att generalisera resultatet. De tidigare forskningarna representerar olika delar av implementeringsfältet. Pressman och Wildavsky utgår till exempel ifrån ett top-down perspektiv. Nedan följer en presentation av deras studie.

4.1 Internationell forskning

För Pressman and Wildavsky är implementering förmågan att skapa efterföljande länkar i orsakskedjan för att få ett önskat resultat. Det handlar om att förstå ett händelseförlopp som är beroende av komplexa kedjor av ömsesidig växelverkan (Pressman and Wildavsky 1973:xvi). Pressman and Wildavsky (1973) undersökte implemente-

ringen av ett federalt projekt som skulle skapa arbetstillfällen åt slummens arbetslösa. Implementeringen grundade sig i 1960-talets amerikanska dröm. Kriget mot fattigdomen skulle leda till "the great society". Projektet misslyckades trots att ett beslut fattats, de ekonomiska förutsättningarna fanns likväl det politiska stödet. Pressman and Wildavsky menade dock att resultatet var föga förvånande (Pressman and Wildavsky 1973:87). Desto fler aktörer som får spelrum i den vertikala kedjan av den politiska processen desto mindre är chansen att genomförandet blir likställt med de politiska intentionerna (Pressman and Wildavsky 1973:90). Problematiken ligger enligt Pressman and Wildavsky i implementeringen, det vill säga genomförandet. Implementeringen kan inte ses som något som tar plats efter utformandet av beslutet, mål och medel kan inte åtskiljas (Pressman and Wildavsky 1973:143). Författarna konstaterar att det är förvånande att nya program överhuvudtaget kan fungera (Pressman and Wildavsky 1973:109).

Michael Lipsky studerar till skillnad från Pressman and Wildavsky närbyråkratens påverkan på politiska beslut. I *Street-level bureaucracy* skriver han om hur människor uppfattar den offentliga politikens sfär, till exempel skolor, polisen, myndigheter och domstolar. Lipsky menar att beslut i den offentliga sfären inte bör tas uppifrån eftersom dessa då tenderar att ha svag anknytning till närbyråkraten⁴. Enligt Lipsky vill närbyråkraten att deras arbetsuppgifter ska präglas av deras egna preferenser snarare än styrning uppifrån. Närbyråkraten ska utifrån regelverk och profession ge individuellt anpassad service samtidigt som dem ska arbeta så effektivt som möjligt (Lipsky 1982: xii-xiii). Vidare leder detta till att politikerna har svårt att styra närbyråkratens arbete och närbyråkraten har så stor handlingskraft i den dagliga verksamheten och att det i viss mån blir dem själva som styr politiken och inte politikerna (Lipsky 1982:13). Både Pressman and Wildavsky och Lipsky belyser i mångt och mycket samma svårigheter med att implementera politiska beslut i den offentliga verksamheten men utifrån olika perspektiv. Vidare ska vi studera vad de svenska forskarna har skrivit om i implementeringsforskningen.

4.2 Svensk forskning

Bo Rothstein bygger vidare på Lipskys tes om närbyråkraten. Han skriver i *Välfärdsstat, implementering och legitimitet* om hur legitimiteten hos medborgarna kan förstås

⁴ Det som Lipsky benämner som närbyråkrater kommer i denna uppsats benämnas som tjänstemän

genom normativa doktriner om demokrati, rationalitet och rättvisa. Förtroendet hos medborgarna avgörs i mötet med den offentliga politiken. Med detta som utgångspunkt får implementeringen en väldigt viktig funktion, således kan konstateras att politikens utflödessida är avgörande för legitimitetsskapandet (Rothstein 1987:21). Detta antagande om vikten av politikens utflödessida är hämtat från Weber som menade att den legitima staten var nära förbunden med förvaltningsapparaten. Webers ideal var att de offentliga tjänstemännen implementerar politiska beslut och att medborgarna varit med och påverkat dessa. Detta förutsätter dock att politikens insida fungerar korrekt. Poängen med ovanstående resonemang är att för att en stat ska erkännas legitim bör tjänstemännen utgå från lagstiftningen som i sin tur påverkats av medborgarna. Här ska vi återigen rikta fokus mot Lipskys tes om närbyråkraten som Rothstein riktar en viss kritik mot. Lipsky beskriver relationen mellan medborgare och den offentliga politiken som ett öga mot öga möte. Istället menar Rothstein att när pensionsbeloppet ändras eller mjölkpriset stiger på grund av subventionsregler ser inte medborgarna till närbyråkraten direkt (Rothstein 1987:22).

Mats Bengtssons antar också Lipskys tes. Bengtsson studerar tjänstemännens makt i kommunala policyprocesser om vindkraft och studerar Falkenbergs och Halmstads kommuners policyprocesser. Syftet var att jämföra de två kommunerna samt att finna regelbundenheter och mönster för hur tjänstemännens inflytande utövas och regleras (Bengtsson 2011:21). Tidigare forskning säger att tjänstemännen har inflytande över och kan påverka policyprocessen oavsett politiskt system och att tjänstemännen har lika stort inflytande som politikerna själva, speciellt på den kommunala nivån (Bengtsson 2011:16). Detta leder till att tjänstemännen också kan påverka de demokratiska beslutens utformning. Hur de politiska besluten utformas beror i sin tur alltså på hur tjänstemännen väljer att påverka dessa. I Avhandlingen berörs flera aspekter av relationen mellan tjänstemän och politiker, mest centralt för denna uppsats är det resultat som visar att tjänstemännens potentiella makt är stor. Bengtsson påvisar att det råder skillnad mellan hur mycket plats vindkraften fått på den kommunala dagordningen i de två kommunerna. I Falkenbergs kommun har vindkraften haft stor plats på den politiska dagordningen länge, medan det i Halmstad tog det längre tid innan frågan om vindkraft hamnade på dagordningen. Bengtsson påvisar att man kan se att tjänstemännen i Falkenberg både påverkat att frågan skulle finnas med på dagordningen men också att den skulle stanna kvar. I Halmstads kommun kom frågan om

vindkraft från politikerna och de tjänstemän som varit med i processen har varit mer återhållsamma än i Falkenbergs kommun (Bengtsson 2011:99). Tjänstemännen i Falkenberg har åberopat en storskalig vindkraftsutbyggnad medan man i Halmstad snarare satsat på små vindkraftsutbyggnader (Bengtsson 2011:105). Även hur tjänstemännen sett på vindkraftsfrågan skiljer sig åt vad gäller de två kommunerna. I Falkenberg var det en miljöfråga medan det i Halmstad var en ekonomisk fråga (Bengtsson 2011:111). Den potentiella makten hos tjänstemännen har av Bengtsson konstaterats vara stor och längre in i avhandlingen kan Bengtsson också påvisa att även den faktiska makten för tjänstemännen att påverka policyprocesser är stor. Politikerna i de båda kommunerna varken begränsar eller kontrollerar tjänstemännens handlingsutrymme och de har således stor frihet att utforma politiska beslut. Resultatet för studien visar att tjänstemännen påverkat hur mycket vindkraft som finns i de två kommunerna (Bengtsson 2011:150).

Den sista studien jag valt att basera min uppsats på är Anders Sannerstedts studie om implementeringen av besluten om förstärkningsresurser och arbetsenheter i skolan. Sannerstedt anser de vanligt att man även inom skolan ifrågasätter om beslutsfattarnas intentioner förverkligats i den mån som beslutats och han försöker ge en version om varför ”great expectations are dashed” vad gäller skolan (Sannerstedt 1988:152). Reformerna i skolan under 1970-1980 talet som Sannerstedt studerade behandlade två saker: för det första en organisatorisk förändring som innebar att skolan decentraliserats⁵, för det andra hade det kommit nya direktiv som berörde den lokala skolorganisationen. Sannerstedts studie undersökte om de politiska besluten genomförts enligt politikernas ursprungliga intentioner. Grunden till undersökningen var att det kommit tillkänna att de organisatoriska förändringarna inte slagit igenom helt och att de förväntade förändringarna i arbetssättet delvis uteblivit (Sannerstedt 1988:116). Skolreformerna har genom tiderna inte gett de resultat man hoppats på. Vems fel det varit råder de olika tycke om, vissa menar att det är politikernas fel eftersom de fattar orimliga beslut medan andra skuldbelägger lärarna eftersom de anses strunta i vad politikerna beslutar. Sannerstedt ser dock en grundläggande brist i denna typ av argumentation och menar att man måste se till hela verksamheten (Sannerstedt 1988:152). Han konstaterar att politikerna har svårt att styra och kontrollera skolan och att det beror

⁵ Beslutanderätten flyttades från staten till de primära kommunerna.

på skolans uppdrag om att undervisa och utbilda elever (Sannerstedt 1988:159). Inom skolans verksamhet arbetar man med människor vilket kräver en profession – lärarna⁶. Liksom för socialarbetaren måste lärarna i undervisningen göra individuella hänsynstaganden. Utifrån de regler som styr skolan måste lärarna avgränsa sig och prioritera, exempelvis kan det handla om hur mycket vikt ska läggas på olika delar av kursen (Sannerstedt 1988:160). Politikerna i sin tur har svårt att styra skolan eftersom det inte finns någon dokumentation om undervisningen, likt journaler i sjukvården. Undervisningen styrs således av lärarna. Att besluten skulle ha brist på precision kan enligt författaren avisas, flera internationella forskare pekar på att precision och direkt styrning inte är tillräckligt för att implementeringen skall uppnå lyckat resultat (Sannerstedt 1988:162). Men är det då lärarnas fel att besluten inte implementeras enligt beslutsfattarnas önskemål? Sannerstedt menar att lärarna förvisso har stor handlingsfrihet men att anledningen till att beslut inte implementeras enligt fattade beslut grundar sig på skolans karaktär. Den är stor till storleken, har ett delat huvudmannaskap mellan stat och kommun där kommunen ansvarar för utformningen av verksamheten samt ett uppdrag att meddela undervisning anpassat till individen (Sannerstedt 1988:159). Detta gör implementeringsuppdraget i skolan svårt.

Redan har implementeringens problematik berörts. Syftet med kommande del av kapitlet är att ge en bredare teoretisk bild av hur jag ska studera implementeringsproblematiken. Den tidigare forskningen kommer till viss del att användas som exempel för att illustrera vad som utmärker de olika teorierna.

4.3 Top-down och bottom-up

Vanligt förekommande i det vetenskapliga studiet av implementering är top-down och bottom-up perspektiven – två förvarandra motsatta styrningsperspektiv. Top-down perspektivet behandlar de auktoritativa politiska besluten som tagits i organisationens topp. Top-down perspektivet utgörs på makronivå och efter följer en styrningskedja. Ett aktuellt exempel för denna uppsats är skolan. Styrningskedjan tar i den här uppsatsen sin utgångspunkt i Skollagen följt av skolförordningen, sedan kontrollen och styrning av skoladministrationen, följt av beslut i kommunal skolstyrelse och sedan åtgärderna på den enskilda skolan. Styrningskedjan är lång och innehåller allt från re-

⁶ Forskare har dock ifrågasatt huruvida lärare skall anses tillhöra professionen

gelverk till närbyråkrater varpå forskaren studerar beslutsfattarnas avsikter (Sannerstedt 2001:25). En vanligt förekommande inställning vid användning av top-down perspektivet är att processen är avslutad efter att de viktiga besluten fattats. Sålunda innebär det att ansvaret överlämnas till närbyråkraten att genomföra beslutet. Flera studier av implementering har dock visat att den politiska processen följer allt längre ner i styrningskedjan och att de politiska intentionerna sällan följs helt och hållet - likt vad Pressman and Wildavsky konstaterade på 1970-talet (Löfgren 2012:7).

Bottom-up perspektivet tar istället sin utgångspunkt i det empiriska. Har lagen någon styrande förmåga? Forskaren vill besvara varför till exempel skolan bedrivs på det vis den görs och tar utgångspunkt ifrån tjänstemännens handlande. Utifrån det här perspektivet granskas den bedrivna verksamheten (Sannerstedt 2001:24-25). Lipskys teori om närbyråkraten är ett exempel på hur man kan studera något från ett bottom-up perspektiv. Han avfärdar top-down perspektivet och istället värderas det arbetet som utförs. För Lipsky är målsättningen det viktiga. Att studera en organisation från ett bottom-up perspektiv ger en insikt i hur komplext det kan vara att implementera exempelvis nya riktlinjer i en organisation (Löfgren 2012:10).

I ett första skede ansåg jag det vara rimligt att ta avstamp antingen i ett top-down perspektiv eller i ett bottom-up perspektiv. Men det finns forskare som menar att man egentligen inte ska jämföra top-down och bottom-up perspektivet som två ytterligheter. De menar att man snarare ska se det som två olika sätt att lösa ett problem. Allt mer vanligt blir det också att man använder sig av en kombination av de båda styrningsperspektiven (Sannerstedt 2001:25).

Därför väljer jag att i denna uppsats kombinera top-down och bottom-up perspektivet med motiveringen att uppsatsens utgångspunkt är en styrning ovanifrån vilket representeras av top-down perspektivet samtidigt som syftet är att studera tjänstemännens egenskaper som bäst representeras av ett bottom-up perspektiv.

4.4 Tre implementeringsperspektiv

Enligt den traditionella synen på implementering lyder premissen att det är beslutsfattarna som styr och att tillämparna väntas följa styrinrättningen. Perspektivet erbjuder

ett rationalistiskt förhållningssätt där förvaltningen ses som ett instrument för de som fattar besluten (Sannerstedt 2001:21). Men ur ett synsätt föds ett annat, ofta omvänt från tidigare synsätt, vilket för oss in på det andra perspektivet. Här vill man att de beslut som skall fattas ska tas på organisationens lägsta nivå till skillnad från det traditionella perspektivet som innebär att besluten skall tas uppifrån (Sannerstedt 2001:23). Det andra perspektivet är inspirerat av Lipskys teori. Senare växte ett tredje synsätt fram, det beskriver hur olika nätverk av aktörer kan vara den avgörande faktorn för hur politiken utformas. Genom nätverksperspektivet kan man förstå de offentliga åtgärderna. Implementeringen av politiken sker i ett samspel med flera olika aktörer. Där sker en form av förhandling utifrån de olika aktörernas intressen som sedan leder till beslut (Sannerstedt 2001:23-24).

Vi har sedan tidigare fastställt att den här studien kombineras av både ett top-down och bottom-up perspektiv som främst representeras av de två första skolorna. Dessa perspektiv är viktiga för min analys som främst bygger på att aktören förstått beslutsfattarnas avsikter samt att aktören har förutsättningarna för att genomföra de riktlinjer som beslutsfattarna formulerat samt att viljan för att implementera riktlinjerna finns.

4.5 Förstår, kan och vill

För en lyckad implementering krävs att beslutsfattarnas intentioner genomförs på det sätt som förväntats. Men styrningskedjan är lång och beslutsfattarna måste förlita sig på att tjänstemannen förstår, kan och vill genomföra styrningen. Lundquist liksom Vedung och flera andra forskare menar att huruvida implementering av ett beslut kommer att lyckas eller inte i stor grad beror på just dessa tre egenskaper som vi finner hos tjänstemannen (Lundquist 1992:75). Beslutet kan alltså vara fattat och det politiska stödet kan finnas men förutsättningarna för en lyckad implementering är enbart goda om tjänstemannen förstår, kan och vill. Här belyses hur komplex denna styrningskedja är så som Pressman and Wildavsky belyser.

Förstår

Denna egenskap syftar till att se huruvida tjänstemannen förstår innebörden av reglementet. Förstår tjänstemannen vad som förväntas av honom? (Lundquist 1992:76). För att förstå krävs att tjänstemannen känner till och begriper innebörden av de lag-

texter som finns (Vedung 1998:180). Ju mindre specifik lagtexten är och ju mer utrymme för tolkning som finns desto svårare är det för tjänstemannen att tolka texten på det sätt som förväntas av beslutsfattarna. Bristfällig kunskap om vad reformen innebär påverkar implementeringen och således dess utfall (Vedung 1998:180).

Kan

Här handlar det om att det finns tillräckliga resurser för att tjänstemannen skall kunna genomföra den styrning som finns. Resurserna kan vara lokaler, teknik, pengar eller mer abstrakta saker så som kunskap, tid eller inflytande (Lundquist 1992:76, Sanerstedt 2001:29). Om inte dessa förutsättningar finns uppstår problem i implementeringen trots att tjänstemannen förstår vad som förväntas av honom. Här är det många delar som skall verka tillsammans för att kunnandet skall uppstå. Låt oss säga att tjänstemannen både har tid och utbildning för att genomföra en reform, så kan det fortfarande saknas andra faktorer som också är nödvändiga, till exempel rätt tekniska hjälpmedel (Vedung 1998:181).

Vill

Den tredje förutsättningen för att ett beslut ska få en lyckad implementering handlar om viljans hos tjänstemannen. Tjänstemannen måste vilja verkställa beslutet. Som Lundquist också påpekar kan det finnas flera olika anledningar till att tjänstemannen faktiskt inte vill genomföra styrningen (Lundquist 1992:76). Om tjänstemännen har en sval eller negativ syn på beslutet påverkar det implementeringen (Vedung 1998:182).

Relationen mellan förstår, kan och vill, är komplicerad och leder vid svårigheter oss ofta tillbaka till beslutsfattaren. Det vill säga om tjänstemannen inte förstår ett beslut måste beslutsfattarna klargöra vad styrningen innebär. Om resurserna inte finns bör beslutsfattarna se till att förutsättningarna ändras och således förbättras så att tjänstemannen kan genomföra beslutet. Och om tjänstemannen inte vill genomföra ett beslut av diverse anledningar bör beslutsfattarna utöva inflytande över aktören. Det sista är problematiskt liksom Lundquist påpekar. Det bör inte vara så att beslutsfattaren utövar inflytande över tjänstemannen utan att se till varför tjänstemannen inte vill genomföra beslutet.

För att undersöka hur förutsättningarna för implementeringen av de nya riktlinjerna i läroplanen för gymnasiet sett ut kommer jag i uppsatsen alltså kombinera top-down och bottom-up perspektiven och studera tjänstemannens tre egenskaper förstår, kan och vill. Uppsatsens utgångspunkt är en styrning ovanifrån vilket representeras av top-down perspektivet samtidigt som syftet är att studera närbyråkratens egenskaper som bäst representeras av ett bottom-up perspektiv.

4.6 Checklista för lyckad implementering

Pressman and Wildavskys forskning har mynnat ut i flera olika checklistor för lyckad implementering (Löfgren 2012:7). Även Sannerstedt har skrivit en lista för en lyckad implementeringsprocess. Innehållet i listan behandlar att besluten skall vara entydiga och inte gå att misstolka., att det finns tid och resurser för att genomföra implementeringen. Här betonas också att den som ska implementera beslutet bör se positivt på beslutet och att situationer där externa aktörer försvåra tillämpningen av beslutet skall undvikas. Kommunikation är en viktig del i implementeringsprocessen. Det är av stor vikt att beslutsfattarna följer upp och får information om hur styrningen följs (Sannerstedt 2001:29). Sannerstedt checklista för lyckad implementering liknar i mångt och mycket flera andra checklistor bland annat Hogwood och Gunns modell från 80-talet. Liksom Hogwood och Gunns menar skall checklistan ses som en utopi för en lyckad implementering och som en rekommendation till beslutsfattarna (Hogwood and Gunn 1984). För den här uppsatsen kommer checklistan främst att användas som ett exempel på vilka förutsättningar som krävs för att implementeringen skall lyckas

5. Metod

I det här kapitlet presenteras och motiveras mitt val av metod och ett kritiskt resonemang om mitt val av metod förs. Ytterligare presenteras och motiveras mitt urval samt mina avgränsningar. Betydelsefullt för kapitlet är de avsnitt som beskriver tillvägagångssättet samt de avsnitt som beskriver vad intervjufrågorna avser besvara. Inledande diskuteras begreppen tillförlitlighet och äkthet.

För att bedöma kvalitén i en forskning talas det ofta om validitet och reliabilitet. För kvalitativa forskare förs emellertid en diskussion om hur relevanta dessa begrepp är. Det finns forskare som anser att den kvalitativa forskningen skall bedömas utifrån andra kriterier än de som de kvantitativa forskarna använder sig av, det vill säga tillförlitlighet och äkthet. Inom dessa begrepp kontrolleras att forskare uppfattat den sociala verkligheten rätt, att det finns ett djup i den sociala beskrivningen och att det finns en fullständig redogörelse för alla faser av forskningsprojektet. Ytterligare är det viktigt att forskaren försöker säkerställa att den agerat i god tro och inte låtit personliga värderingar påverka resultatet samt att en rättvis bild av verkligheten sålunda getts (Bryman 2010:354ff). Ambitionen med metodkapitlet i helhet är att skapa tillförlitlighet och äkthet. I kapitlet redogörs för alla faser som forskningen genomgått, en diskussion om vald metod förs samt resonemang kring de ställningstaganden som gjorts.

5.1 Val av metod

Forskningsdesignen för den här uppsatsen är en fallstudie. Det för uppsatsen valda fallet är Falkenbergs kommun och mer specifikt Falkenbergs gymnasieskola. Jag har valt Falkenbergs kommun eftersom andelen invånare med en akademisk utbildning i kommunen är 10 procentenheter eller mer under riksgenomsnittet. Kommunen ser oroande på situationen och har därför startat ett projekt för att öka andelen invånare som vidareutbildar sig. En fallstudie innebär att det genomförs en djupare studie av ett visst fall, ett fall kan till exempel vara ett område eller en organisation eller som i det här fallet en kommun (Bryman 2012:74).

Trots att detta är en fallstudie är inte syftet med studien att analysera utifrån ett fall, utan från en teori (Bryman 2012:369). På så vis är den tidigare forskningen jag innan presenterat mycket viktigt för uppsatsen. Det finns ingen särskilt angiven metod för

en fallstudie och det har därför varit viktigt för mig som forskare att orientera mig bland olika metoder. Sålunda är valet av metod också avgörande för uppsatsens framställning.

Den här uppsatsen tar utgångspunkt ur ett implementeringsteoretiskt perspektiv med syftet att studera vilka förutsättningar för implementeringen som finns på Falkenbergs gymnasieskola. Då jag ämnar undersöka det som Lundquists behandlar som den styrdes egenskaper förstår, kan och vill är det motiverat att använda sig av en kvalitativ metod.

Den vanligaste kvalitativa metoden är intervjuer och i synnerhet semi-strukturerade intervjuer. Det utgör också metoden för denna uppsats. Jag använder mig av en intervjuguide med specifika teman, temana för denna uppsats är, förstår, kan och vill. De semi-strukturerade intervjuerna ger respondenten ett förhållandevis fritt utrymme att formulera sina svar och jag som forskare har möjlighet att ställa ytterligare frågor som dyker upp under intervjutillfället. Målet är att intervjutillfället skall präglas av flexibilitet samtidigt som fokus alltid riktas mot implementeringen av riktlinjerna (Bryman 2012:416).

Då syftet med den här uppsatsen är att studera tjänstemannens egenskaper utifrån ett implementeringsteoretiskt perspektiv ansåg jag det vara lönsamt med en kvalitativ studie. Den kvantitativa metoden och då företrädesvis enkäter stod länge som ett alternativ, men både forskningsinriktningen och metoden valdes tillslut bort. Framst för att syftet med den kvantitativa metoden är att kunna samla in och mäta data.

5.2 Val av urval och material

Det första urval som skedde var att bestämma vilka gymnasieskolor som skulle kunna delta i studien. Falkenbergs kommun har bara två gymnasieskolor Falkenbergsgymnasieskola och Drottning Blankas gymnasieskola, på grund av bristande intresse från Drottning Blankas gymnasieskola valdes skolan bort. I uppsatsen studeras därför hur Falkenbergs gymnasieskola arbetat med att implementera riktlinjerna för utbildningsval – arbete och samhällsliv. Av förordningen framkom två saker: rektorn skulle besluta om arbetsfördelningen och riktlinjerna skulle sedan genomföras. På Falkenbergs

gymnasieskola finns sex rektorer med ansvar för de olika programmen. Målsättningen för studien var att alla rektorer skulle bidra med ett informationssamtal som skulle ge svar på vilka de ansåg arbetade med att implementera riktlinjerna. Fyra av rektorerna ansåg sig ha tid och möjlighet att delta, två av dem var inte tillgängliga. Detta har dock inte påverkat mitt resultat i någon större utsträckning eftersom de fyra rektorerna som deltagit givit en samlad bild av verksamheten. Då arbetsbelastningen för rektorerna under tiden för min uppsats varit väldigt hög har dessa informationssamtal skett via mail och telefon, något annat var under tiden tyvärr inte möjligt. Till rektorerna ställdes fyra korta frågor som övergripande behandlade implementeringen av riktlinjerna. Av informationsamtalen med rektorerna framkom att det var både studie- och yrkesvägledarna och lärarna på skolorna som arbetade med att implementera riktlinjerna. Flera av rektorerna påpekade dock att många av dessa frågor berörde studie och yrkesvägledning och att det var en lämplig väg för mig att gå. Sålunda beslutade jag att i ett första skede låta studie- och yrkesvägledarna intervjuas. Det som motiverade att intervjua yrkesgruppen studie- och yrkesvägledarna var att de ansågs ha en mer övergripande bild av och kunskap inom området. Lärarna ansågs vara mer inriktade på de program de var verksamma inom. Under intervjuerna med studie- och yrkesvägledarna framkom dock att de ansåg att lärarna också arbetade med att tillämpa riktlinjerna. I ett andra skede beslutade jag därför att även intervjua fyra lärare. Eftersom rektorerna hade till ansvar att arbetsfördela riktlinjerna valde jag att intervjua de lärare som flest rektorer ansåg sig ha arbetsfördelat riktlinjerna till. Sammanlagt har fyra informationssamtal gjorts och åtta intervjuer genomförts.

Urvalet präglas genomträngande av det som Bryman kallar för målinriktat urval och är väldigt vanligt inom den kvalitativa forskningen. I ett målinriktat urval väljer forskaren själv ut vilka denne vill intervjua ofta med motiveringen att dessa individer, organisationer eller avdelningar, är bäst lämpade för att besvara frågeställningen (Bryman 2012:350). När ett målinriktat urval är aktuellt sker ofta urval på fler än en nivå. För den här uppsatsen skedde först ett urval på rektornivå och sedan ett urval på tillämparnivå. Urvalet präglas också av det som Bryman benämner som teoretiskt samlingsmetod. Det innebär att man väljer ut intervjupersoner tills de kategorier man utformat är mättade och att man sedan väljer ut ytterligare intervjupersoner på grundval av det teoretiska fokus som riktats. Vad gäller denna uppsats har ett nytt urval av in-

tervjupersoner skett på grundval av den information som framkommit under de första intervjuerna (Bryman 2012:350).

5.3 Intervjuernas utformning

Syftet med de semistrukturerade intervjuerna är att de ska fånga in de tre egenskaperna hos tillämparen som uppsatsen bygger på samtidigt som det ges rum för respondenten att ge relativt öppna svar. Intervjuerna kommer därför att innehålla tre olika teman (förutom inledning och avslutning) där förstår, kan och vill, kommer att behandlas. Genom en välutformad intervjuguide avser jag också undvika att studien präglas av intersubjektivitet, en kritik som ofta riktas mot kvalitativa studier. Intervjufrågorna syftar till att besvara mina frågeställningar om hur implementeringen av riktlinjerna lyckats och om vilka förutsättningar för implementeringen som funnits. Frågorna är formulerade med hjälp av den teori som presenterats i teorikapitlet och då i synnerhet med hjälp av Lundquists teori om tjänstemannens tre egenskaper, förstår kan och vill. En intervjuguide har utformats med 13 frågor som ska göra det möjligt för mig som forskare att få information om implementeringen av riktlinjerna för utbildningsval – arbete och samhällsliv.

5.4 Val av avgränsningar

I uppsatsen har flera avgränsningar gjorts. Främst vad gäller vilka yrkesgrupper som var aktuella för intervju. Av informationsamtalen med rektorerna framkom att det fanns två olika yrkesgrupper som var aktuella för en intervju – studie- och yrkesvägledarna samt lärarna. På Falkenbergs gymnasium fanns sex studie- och yrkesvägledare som arbetade med eleverna på de nationella programmen, av dessa fanns fyra tillgängliga⁷. Intervjuer med dessa fyra studie- och yrkesvägledare har gjorts. Efter de fyra intervjuer upplevdes en mättnad och en bedömning av att inga fler intervjuer med just studie- och yrkesvägledare behövdes. På Falkenbergs gymnasium finns 130 lärare och på grund av tidsaspekten var det långt ifrån möjligt att hålla intervjuer med alla lärare. Eftersom rektorerna hade som ansvar att arbetsfördela riktlinjerna valde jag att intervju de lärare som flest rektorer ansåg sig ha arbetsfördelat riktlinjerna till. Avgränsningen vad gäller lärare har varit skarp men dessa intervjuer skall också ses som ett komplement till de från början tänkta intervjuerna med studie- och yrkesvägledarna. En annan avgränsning som varit viktig för uppsatsens är valet av kommun. Jag har

⁷ De två andra studie- och yrkesvägledare var vid uppsatsen tillfälle på mammaledighet

valt att enbart studera Falkenbergs kommun, varför jag valde Falkenbergs kommun har tidigare i uppsatsen motiverats.

5.5 Intervjuernas tillvägagångsätt

Intervjuerna tog utgångspunkt i en intervjuguide, i intervjuguiden fanns de tre olika teman som var aktuella för uppsatsen - förstår, kan och vill. Intervjuerna spelades in och transkriberades, främst för att jag som forskare ska ha en rimlig chans att följa upp och studera intressanta synpunkter men också för att undvika att koncentrationen under intervjun lades på att föra anteckningar om vad som sas (Bryman 2012:428). Transkriberingen av intervjuerna ämnar också öka replikerbarheten av studien. När intervjuerna var genomförda och transkriberade påbörjades arbetet med att analysera resultatet. Analysen sker utifrån förstår, kan och vill och svaren på intervjuerna har analyserats utifrån teorin.

5.6 Operationalisering

Motiveringen av intervjufrågorna sker utifrån uppsatsens teoriram. Där lyfts de egenskaper Lundqvist finner hos tjänstemännen fram (förstår, kan och vill). Dessa besvarar alltså vad som krävs av tjänstemännen för att en implementering skall bli lyckad. Följande beskrivning av intervjufrågorna finns till för att öka tillförlitligheten och äktheten i forskningen.

Tabell 1. Förstår

I den första fasen av analysen undersöks huruvida tjänstemännen förstår beslutet. Detta görs främst genom att undersöka hur informationen om de nya riktlinjerna sett ut men också genom att undersöka om de anser sig ha kännedom om beslutet i sig. Ytterligare behandlas hur de skall tillämpa riktlinjerna i sin dagliga verksamhet.

Intervjufrågor	Motivering och förklaring till intervjufrågor
Är du informerad om vad som förväntas av dig i relation till riktlinjerna?	För att tjänstemannen skall kunna genomföra ett beslut enligt styrningens intentioner krävs att denne förstår styrningen vilket de följande fyra frågorna behandlar. Med den första frågan studeras om tjänstemannen anser sig ha kunskap om vad som förväntas av denne utifrån styrningen. Om respondenterna har fått information om vad som förväntas av dem har en förutsättning för en lyckad implementering uppfyllts.

Är du införstådd i hur du ska tillämpa riktlinjerna i ditt dagliga arbete? Om ja, på vilket sätt?	Den här frågan syftar till att besvara om tjänstemannen själv anser sig förstår hur denne skall använda sig av riktlinjerna i sitt dagliga arbete. Ur ett implementeringsperspektiv är det viktigt att tjänstemännen kan använda sig av riktlinjerna.
Vilken påverkan anser du de riktlinjerna ha för elevernas framtida utbildning eller yrkesliv?	Med denna fråga undersöks om tjänstemannen anser sig förstå riktlinjerna så pass väl att denne kan använda sig av dem i sitt dagliga arbete. Om så är fallet finns goda förutsättningar för att implementeringen skall lyckas.
Om du är osäker på hur du ska tillämpa riktlinjerna, hur löser du en sådan situation?	Om tjänstemannen inte förstår beslutet måste beslutet förklaras av någon som är införstådd om vad styrningen innebär. En förutsättning för att detta skall ske är att tjänstemannen vet vart den kan vända sig vid en sådan situation. Frågan syftar till att besvara om tjänstemannen anser sig veta vart den kan vända sig i en sådan situation.

Tabell 2. Kan

I den andra fasen undersöks de faktiska möjligheterna till att genomföra beslutet. Främst undersöks om det finns tid och resurser för att kunna verkställa beslutet.

Intervjufrågor	Motivering och förklaring till intervjufrågor
Har du tillräckligt med tid och resurser för att skapa en god kontakt med samhällslivet, så som högskolor/universitet samt arbetsliv? Om ja, på vilket sätt?	Att tjänstemannen kan, det vill säga anser sig ha resurserna, för att genomföra ett beslut är en viktig aspekt. De tre följande frågorna undersöker resurserna för en lyckad implementering. Av Lundqvists egenskap kan framgå att det är viktigt att tjänstemannen har tillräckligt med kapaciteter. Flera av riktlinjerna behandlar kontakter med omgivningen. Med denna fråga vill jag få svar på tjänstemännen anser sig ha dessa kapaciteter.
Bedömer du att du kan avsätta den tid det krävs för att föra samtal med eleverna gällande deras fortsatta utbildning eller yrkesverksamhet?	Flera av riktlinjerna behandlar hur man arbetar med information och vägledning. Även här krävs att tjänstemannen anser sig ha tillräckliga resurser för att implementeringen skall lyckas, vilket också är vad frågan ämnar ta reda på.

<p>Finns det goda förutsättningar för dig att arbeta med att motverka klassiska föreställningar grundade på kön eller social- och kulturell bakgrund i samtal med eleverna? Motivera ditt svar!</p>	<p>Av riktlinjerna framgår att man i informationen och vägledningen skall arbeta med att motverka föreställningar grundade på kön eller social- och kulturell bakgrund. Frågan syftar till att besvara om tjänstemannen anser sig kunna använda sig av detta i samtal med eleverna.</p>
---	---

Tabell 3. Vill

I den sista och tredje fasen i analysen undersöks om tjänstemännen vill genomföra beslutet. För att få kännedom om detta efterforskas tjänstemännens inställningar och attityder till riktlinjerna.

Intervjufrågor	Motivering och förklaring till intervjufrågor
<p>Hur viktigt är det för dig att arbeta med kontakter utanför skolan så som högskolor/universitet och arbetsliv?</p>	<p>En viktig aspekt vid implementering är att tjänstemannen vill genomföra beslutet. Följande tre frågor syftar till att undersöka tjänstemännens attityd till de nya riktlinjerna. En förutsättning för en lyckad implementering av riktlinjerna är att det är viktigt för tjänstemannen att skapa kontakter med högskolor och universitet samt arbetsliv.</p>
<p>På vilket sätt anser du det vara viktigt att arbeta med frågor gällande föreställning om kön eller social- och kulturell bakgrund?</p>	<p>Frågan söker svar på tjänstemannens attityd och inställning till att arbeta för att motverka frågor som grundar sig på föreställningar om kön, social- och kulturell bakgrund.</p>
<p>Anser du riktlinjerna vara inspirerande för dig i din dagliga verksamhet?</p>	<p>Den avslutande frågan berör tjänstemannens attityd och inställning till riktlinjerna som helhet. För en lyckad implementering krävs en positiv inställning till beslutet.</p>

6. Resultat och analys

I kapitlet presenteras resultatet och analysen av mitt material. Detta sker utifrån uppsatsens teoriram. Varje egenskap (förstår, kan och vill) analyseras var för sig och efter varje stycke finns en kort sammanfattning av de resultat materialet lett till.

6.1 Förstår

Som tidigare i uppsatsen förklarats krävs att tjänstemännen kan tolka de lagtexter som finns för att förståelse skall uppnås. Ju mindre specifik lagtexten är och ju mer utrymme för tolkning som finns desto svårare är det för tjänstemännen att tolka texten på det sätt som förväntas av beslutsfattarna. För att ta reda på om tjänstemännen förstår besluten undersöks dels hur informationen om de nya riktlinjerna sett ut och dels om de anser sig ha kännedom om beslutet så till vida att de kan använda sig av det.

Den samlade bilden av tjänstemännens kännedom om och förståelse av riktlinjerna är att de förstår riktlinjerna som lagtext. Riktlinjerna i sig är relativt enkelt formulerade och därför uppstår inga svårigheter för varken studie- och yrkesvägledarna eller lärarna att tolka lagtexten. Problematiken kring tjänstemännens förståelse för riktlinjerna uppstår dock i ett annat skede. Informationen om riktlinjerna har varit bristfällig. Överlag hade både studie- och yrkesvägledarna och lärarna svårt att påvisa om de blivit informerade om riktlinjerna eller vem som isåfall informerat dem. Vidare kan man också se att det saknas tydliga direktiv för vilka arbetsuppgifter som skall genomföras av vem. Både studie- och yrkesvägledarna samt lärarna var osäkra på vilka arbetsuppgifter som ansågs vara deras.

Studie- och yrkesvägledarna ansåg att de till viss del arbetade med riktlinjerna men påpekade flera gånger att riktlinjerna inte endast var deras arbetsuppgifter. De menade att lärarna också arbetade med studie- och yrkesvägledarfrågor. Citat likt det nedan var vanligt förekommenade vid intervjuerna med studie- och yrkesvägledarna.

... men studie- och yrkesvägledning är större än oss (Syv 1).

Citatet beskriver att studie- och yrkesvägledarna uppfattar att *studie- och yrkesvägledning* går utanför rollen som studie- och yrkesvägledare. Andra delar av personalen på gymnasieskolan arbetar också med någon form av studie- och yrkesvägledning även om de inte är uttalat studie- och yrkesvägledare. Exempelvis anser de att lärare

arbetar med studie- och yrkesvägledning. En studie- och yrkesvägledare uttryckte som svar på frågan om hon visste hur hon skulle tillämpa riktlinjerna i sitt dagliga arbete att,

Det tänker jag att vi inte har jättemycket att göra med egentligen, vi ordnar ju lite mässor och de åker dem på, de kommer högskolor och så på besök men annars är det ju mycket lärare som arbetar med det just. (Syv 4)

Även ovanstående citat beskriver alltså hur studie- och yrkesvägledarna anser att också lärarna arbetar med studie- och yrkesvägledarfrågor. Flera av studie- och yrkesvägledarna hänvisade också till en arbetsbok som berörde just studie- och yrkesvägledning och som de själva beställt av skolverket. Av intervjuerna att utläsa hade studie- och yrkesvägledarna åsidosatt riktlinjerna för denna arbetsbok.

... det man känner som studie- och yrkesvägledare är ju att den här arbetsboken kom, den har varit mer och man fått förtydligat konkret mer än riktlinjerna (Syv 2).

Något som ytterligare skulle styrka att studie- och yrkesvägledarna inte upplever att de fått någon tydlig instruktion kring vilka arbetsuppgifter som är deras i relation till riktlinjerna är följande citat,

Ingen har lyft tydligt vad vi ska göra (Syv 3).

Studie- och yrkesvägledaren anser att det är otydligt vilka arbetsuppgifter som är deras och att rektorerna inte tydligt kommunicerat det.

Inte heller lärarna kunde peka ut vilka arbetsuppgifter som var deras, däremot ansåg de att kontakter med arbetslivet eller universitet och högskolor kändes som en naturlig del av deras arbetsuppgifter. Flera av lärarna kunde därför peka ut arbeten som de genomfört och som låg i linje med riktlinjerna. Exempelvis hade en lärare på ett högskoleförberedande program bjudit in akademiker för att föreläsa för eleverna på ett tillgängligt sätt.

Endast en av de intervjuade tjänstemännen ansåg sig förstå hur denna skulle förhålla sig till och arbeta utifrån riktlinjerna. Läraren ansåg sig ha en nära dialog med sin rek-

tor där arbetsuppgifterna kontinuerligt diskuterades. En anledning till detta avvikande svar kan vara att just denna lärare anställts på skolan för att särskilt arbeta med frågor som rörde skola-näringsliv. Utöver det var den sammantagna uppfattningen att inte heller lärarna ansåg sig vara informerade om vad som förväntades av dem i relation till riktlinjerna.

Nej jag känner mig inte informerad om just dem (Lärare 3)

Jag kan inte sätta punkt på vilka jag ska genomföra (Lärare 1)

Ovanstående citat beskriver den förvirring som råder kring vilka arbetsuppgifter som lärarna skall genomföra i relation till riktlinjerna. De känner sig inte informerade om riktlinjerna och de kan inte beskriva vilka arbetsuppgifter som är deras. Problematiken kring förståelsen av riktlinjerna uppstår alltså trots det faktum att lärarna i mångt och mycket anser att de arbetar med arbetsuppgifter närliggande riktlinjerna.

En viktig funktion vid reformarbeten är att det finns någon instans som tjänstemännen kan vända sig till vid eventuella frågor och funderingar kring det som skall implementeras. Därför undersökte jag också om tjänstemännen på skolan ansåg sig veta vart de kunde vända sig för att öka sin förståelse för riktlinjerna. Flera ansåg att de hade någonstans att vända sig men att det inte var så att det fanns någon gemensam funktion. Bland lärarna angavs att det fanns nationella nätverk kring de olika programmen som var värdefulla att använda sig av om man stött på problem - men att någon stabsfunktion på skolan saknades. Studie- och yrkesvägledarna fann mest stöd i det syv-team de hade på skolan.

Om man tänker att såhär att vi skulle vända oss till någon annan, nej det tycker jag inte, men vi har ju syv-teamet (Syv 3)

Citatet illustrerar väl hur studie- och yrkesvägledarna ser på sin möjlighet att vända sig till någon annan instans än de syv-team som fanns beläget på skolan. Endast en av studie- och yrkesvägledarna ansåg att det fanns möjlighet att vända sig till en högre instans så som skolverket.

Sammantaget kan man se att tjänstemännen i sin helhet inte förstår den verkliga innebörden av riktlinjerna. De kan läsa och tolka lagtexten men problematiken som jag ser det ligger i att det råder stora tveksamheter kring vem som skall arbeta med vilka arbetsuppgifter. Av riktlinjerna framkommer att en arbetsfördelning skall göras av rektorerna. När jag samtalade med rektorerna om vem eller vilka de ansåg arbetade med att implementera riktlinjerna för utbildningsval – arbete och samhällsliv fick jag svaret att studie och yrkesvägledare samt vissa av lärarna arbetade med implementeringen. Men någon tydligare arbetsuppdelning än så gick inte att få tillgång till. Ovan kan man se att det råder en oklarhet kring vilka uppgifter som skall genomföras av studie- och yrkesvägledarna eller lärarna. Tjänstemännen har alltså inte tillräcklig förståelse för riktlinjerna.

6.2 Kan

För att kunna genomföra den styrning som finns måste det finnas tillräckliga resurser. Resurser som till exempel lokaler, teknik, pengar eller mer abstrakta saker så som kunskap, tid eller inflytande. I denna del undersöks de faktiska möjligheterna till att implementera riktlinjerna.

En stor del av riktlinjerna berör att man ska utveckla, skapa och hålla kontakten med det omgivande samhället, med universitet och högskolor samt med arbetslivet. En ytterligare del berör att man skall föra samtal med eleverna om deras fortsatta utbildning och motverka klassiska föreställningar grundade på kön, social och kulturell bakgrund. Eftersom dessa arbetsuppgifter innefattar skilda delar kommer jag analysera kunnandet hos tjänstemännen i två omgångar. För det första, anser de sig ha tid att arbeta med kontakter med det omgivande samhället och för det andra, har man tid att arbeta med att föra samtal med eleverna, då inkluderat diskussionen kring föreställningar om kön, social och kulturell bakgrund.

Rektorerna anser sig ha arbetsfördelat implementerandet av riktlinjerna för utbildningsval – arbete och samhällsliv till studie- och yrkesvägledare och särskilt utvalda lärare. Sett till helheten anser varken studie- och yrkesvägledare eller lärare att de har tillräckligt med tid för att kunna skapa goda kontakter med samhällslivet. Studie- och yrkesvägledarna ställde sig återigen frågan om detta var deras arbetsuppgifter. Förvisso ansåg det sig arbeta med dessa arbetsuppgifter då och då. Till exempel så åkte de

med eleverna på olika mässor, besök på företag eller universitet och högskolor men att de inte ansåg att detta var deras huvudsakliga uppgift, vilket nedanstående citat styrker.

Jag känner inte att det är så mycket från arbetslivet som syv gör, alltså skapar kontakter, det är läraren (Syv 4).

Istället anser studie- och yrkesvägledarna alltså att läraren är den som arbetar med att till exempel skapa kontakter med det omgivande samhället. Ytterligare känner de inte att de har tid att arbeta med sådana frågor. När frågan *har du tillräckligt med tid och resurser för att skapa en god kontakt med samhällslivet, så som högskolor/universitet samt arbetsliv?* ställdes svarade flera av studie- och yrkesvägledarna att den tiden inte fanns. Flera svar liknade det citat som visas nedan.

Nej det har vi inte, där är vi begränsade (Syv 2).

De lärare jag intervjuat har fått extra tid till att arbeta med frågor som berör just kontakter med högskolor och universitet eller arbetslivet men de anser trots detta att tiden inte är tillräcklig. Ingen av lärarna anser sig ha den tid det krävs att få till stånd tillräckliga kontakter med det omgivande samhället. För att få bukt med tidsbristen angav en lärare att han ofta arbetade hemifrån för att hela tiden ligga i fas med sina arbetsuppgifter.

... det är ju ändå så att man känner att man inte hänger med. Men då brukar jag för att jag ska känna lugn och i fas så brukar jag sitta lite längre hemma på kvällarna för jag känner att jag inte vill ha massa över mig (Lärare 2).

Och en annan lärare uttryckte att tid alltid var en bristvara som lärare men att han önskade att det skulle finnas mer tid, precis som nedanstående utdrag ur intervjun visar.

Tid är alltid en bristvara som lärare... och nej det tycker jag inte att vi har. Vi har länge önskat att få mer tid att jobba med kontakter och det har vi inte fått (Lärare 3).

Bättre förutsättningar finns det för att föra samtal med eleverna om deras fortsatta utbildning eller yrkesverksamhet. Studie- och yrkesvägledarna prioriterade särskilt dessa samtal,

Jag prioriterar ju dessa samtal först egentligen och eleverna är ju det jag finns här för och när de vill komma på samtal prioriterar jag ju såklart det (Syv 1).

Av intervjuerna framkom att studie- och yrkesvägledarna i större utsträckning identifierade sina arbetsuppgifter som att föra samtal med eleverna om deras fortsatta utbildning eller yrkesverksamhet. Ovanstående citat hämtat ur intervjun med studie- och yrkesvägledare 1 beskriver vad alla fyra studie- och yrkesvägledare ansåg vara deras främsta arbetsuppgifter.

Lärarna ansåg att föra samtal med elever om deras fortsatta utbildning eller yrkesverksamhet ingick som en del av undervisningen. Under intervjuerna framkom det till exempel att de lärare som arbetade på ett yrkesförberedande program efter direktiv från skolverket fört in samtal om fortsatt yrkesverksamhet redan i årskurs ett eftersom eleverna redan då skall ut på APL⁸. I informationen diskuterades vilka valmöjligheter eleverna står inför och vad det innebär för framtiden.

Ja vi pratar väldigt mycket framtidsutsikter för den frågan kommer alltid, varför skall vi göra detta? (Lärare 4).

Läraren som ovanstående citerats beskriver hur elever ofta ifrågasätter varför de bör kunna olika delar inom utbildningen och att man ofta i sådana sammanhang måste förklara för eleverna vad kursen innebär och hur den kan bidra till nödvändiga kunskaper i framtiden.

Tjänstemännen på Falkenbergsgymnasieskola arbetar också med att motverka klassiska föreställningar grundade på kön, social eller kulturell bakgrund. I sin helhet ansåg sig både studie- och yrkesvägledare och lärarna ha förutsättningarna för att arbeta med sådana typer av frågor. Från studie- och yrkesvägledarnas håll ansåg man ämnet vara mycket viktigt och i samtal med eleverna försökte man utmana elevernas tanke-

⁸ APL = Arbetsplatsförlagt lärande

gångar. Tilläggas skall också att det ansåg ämnet var stort och att de tyckte att de skulle kunna göra mycket mer inom det området. Nedan beskriver en av studie- och yrkesvägledarna hur viktigt det är att de har rätt tänk i sin vägledning av elever.

Det är en stor fråga i sig och det lilla vi kan göra är att ha det tänket (Syv 2)

Alla studie- och yrkesvägledare påpekade någon gång under intervjuerna att de ansåg dessa frågor vara viktiga att arbeta med. Lärarna å andra sidan gav en annorlunda bild av deras arbete. De ansåg sig arbeta med dessa frågor men ville inte att det skulle bli för uppenbart, det ansågs kontraproduktivt. Istället låg detta inbakat i kursmoment eller så försökte lärarna medvetet inte lägga så mycket fokus på ämnet liksom nedanstående citat styrker.

Medvetet lägger man inte mycket fokus på det, men av ett skäl, man vill smyga in det (Lärare 1)

Flera andra lärare använde sig av liknande metoder. Arbetet med frågor relaterade till kön, social och kulturell bakgrund grundade sig mestadels i att man till exempel försökte bjuda in både kvinnliga och manliga föreläsare - dock utan att anmärka på det - eller att en elev som skulle ha sin praktik på en av det ena könet dominerad arbetsplats kunde få gå vid sidan av en medarbetare av samma kön.

In i den här diskussionen kommer en annan intressant aspekt. Båda yrkesgrupperna anser sig arbeta med dessa frågor men det skiljer sig som sagt åt hur man väljer att göra det. Det intressanta och det som också skiljer yrkesgrupperna åt är att studie- och yrkesvägledarna enbart är kvinnor och de lärare rektorerna anser sig ha fördelat dessa arbetsuppgifter till enbart är män. Vidare ansåg studie- och yrkesvägledarna detta var en mycket viktig fråga att arbeta med och en av dem uttryckte att sådana frågor låg inom hennes intresseområde. Lärarna ansåg också att frågorna var viktiga men använde sig av mer passiva åtgärder. Vilket arbetssätt som ger bäst resultat är inte denna uppsats ämnesområde och skall inte spekuleras vidare i. Ovanstående skulle dock kunna vara en förklarande faktor till varför yrkesgrupperna arbetar olika med att föra denna typ av samtal med eleverna. Båda yrkesgrupperna anser sig i alla fall ha förutsättningarna för att arbeta med dessa frågor.

Sammanfattningsvis kan man konstatera att resurserna för att implementera riktlinjerna för utbildningsval - arbete och samhällsliv delvis är bristfälliga. En stor del av riktlinjerna berör som ovan nämnt kontakter med det omgivande samhället och där finns stora brister i resurserna. Å andra sidan anser tjänstemännen att de har tillräckligt med resurser för att föra samtal med eleverna om deras fortsatta utbildning. Dessa arbetsuppgifter prioriteras av både studie- och yrkesvägledare samt lärare. Lärarna prioriterar förvisso även att arbeta med kontakter med det omgivande samhället men eftersom denna typ av arbete kräver mycket mer tid är det inte möjligt att genomföra implementeringen på ett önskvärt sätt. Sett till helheten kan vi alltså konstatera att resurserna för implementeringen av riktlinjerna inte är tillräckliga.

Tidigare har vi konstaterat att personalen förstår riktlinjerna så till vida att de kan tolka lagtexten men att de inte förstår vilka arbetsuppgifter som är deras. Vi kan nu även konstatera att de finns brister i de faktiska resurserna.

6.3 Vill

Vi har nu studerat tjänstemännens förståelse för riktlinjerna och deras kapabiliteter för att genomföra dem. Nu återstår den tredje av Lundqvist egenskaper – viljan. För att ett beslut ska få en lyckad implementering måste tjänstemännen vilja verkställa beslutet.

Viljan att arbeta med dessa riktlinjer är hos tjänstemännen alltigenom stor. Alla intervjuade tjänstemän anser att de vill arbeta med kontakter med det omgivande samhället, större delen av de intervjuade anser också att det är viktigt eller till viss del viktigt att arbeta med frågor som rör kön, social eller kulturell bakgrund. Riktlinjerna ansågs överlag vara inspirerande även om de under vissa delar av läsåret kunde kännas betungande.

Intressant är att den enda uppgiften som alla tjänstemän anser sig vilja arbeta med är den uppgiften som ingen anser sig ha tid att arbeta med – kontakter med högskolor, universitet samt yrkesliv. Överlag anses det vara viktig att hålla sig ajouour om utbildningar och yrkesverksamheter runt om i landet liksom studie- och yrkesvägledare 3 nedan uttrycker,

Det är viktigt att ajuour om vad som händer i Falkenberg, i Sverige och i världen (Syv 3)

Den angivna anledningen till varför hon anser det viktigt att ständigt hålla sig uppdaterade är den förändrade arbetsmarknaden. Studie- och yrkesvägledare 3 beskriver att hon upplever en förändring kring vilka arbeten som finns idag jämfört med för tio år sedan.

Vidare anses kontakter med högskolor och universitet framförallt vara viktiga att arbeta med på de yrkesförberedande programmen. De högskoleförberedande programmen vill arbeta med kontakter med samhällslivet men anser att detta är något som man enbart kan arbeta med i mån av tid, likaså har de inte ett lika brett kontaktnät som de yrkesförberedande programmen.

Det är viktigt och det är ju för lite, på yrkesprogrammen finns ju en god kontakt men inte på de högskoleförberedande programmen (Syv 2)

Ovanstående citat styrker den bild som underliggande beskrivs i intervjuerna med tjänstemännen på Falkenbergs gymnasieskola. På de yrkesförberedande programmen finns en mer etablerad kontakt med yrkeslivet än vad det finns på de högskoleförberedande programmen. För lärarna på de yrkesförberedande programmen beskrivs kontakterna med yrkeslivet vara viktiga för programmen eftersom programmets utformning kräver att de finns en god kontakt, likt nedanstående citat bekräftar.

Det är viktigt för programmen att vi har de kontakterna (Lärare 3)

En annan lärare beskriver hur kontakterna med det omgivna samhället är avgörande för hans arbete på gymnasieskolan. Han beskriver arbetet gällande kontakter med det omgivna samhället som en väldigt viktig funktion och anser att det borde finnas någon i varje arbetslag som arbetar med dessa frågor, men också med kontakter med högskolor och universitet.

Jag skulle säga att det är avgörande, det är en väldigt viktig funktion (Lärare 4)

Viljan att arbeta med frågor som rör kön, social eller kulturell bakgrund är aningen skiftande. Som redan i avsnittet *kan* berörts såg alla studie- och yrkesvägledare denna fråga som mycket viktig. De ansåg också att det skulle vilja arbeta mer med frågan.

Det är viktigt, vi måste utmana dem (Syv 3)

Frågan är viktig för studie- och yrkesvägledarna eftersom de anser att de måste utmana eleverna till att vidga sina vyer och se alla möjliga alternativ inför framtiden. Framförallt anses det viktigt hos de elever som inte vet vad de vill och vilka möjligheter som finns.

Lärarna däremot ansåg det bara delvis vara en viktig fråga. Anledningen till det var att man var orolig för att uppnå ett kontraproduktivt resultat. En lärare valde att jämföra ett sådant arbete med kvotering av kvinnor i styrelser och uttryckte att det fanns både fördelar och nackdelar med ett sådant arbete. Vidare ansåg lärarna att ämnet fanns inbakat i vissa kurser och att det inte var något man valt att förstärka ytterligare.

Ja, det finns ju kursmoment i vissa kurser där man diskuterar det så jag känner att det finns med (Lärare 3).

Läraren beskriver här hur han anser att han inte behöver arbeta ytterligare med sådana frågor då det redan finns moment i kurser som på ett eller annat sätt berör dessa frågor. Endast en av lärarna ansåg att detta var en viktig fråga att arbeta med. Viljan för att genomföra implementeringen av denna riktlinje ser alltså olika ut beroende på vilken yrkesgrupp man talar med. En lärare uttryckte sig som nedan följer,

Ja med kvalifikation då, för mig är det viktigt att ingen hindrar sig själv (Lärare 1)

Läraren som i detta fall uttryckte sig ansåg att det var viktigt att arbeta med frågor som rör kön, social eller kulturell bakgrund så till vida att ingen elev på grundval av detta hindrade sig själv, men att det inte fanns några särskilda moment som behandlade just dessa frågor. Istället motiverande han arbetet med att det fanns med som en naturlig del i undervisningen.

Om jag ser till riktlinjerna överlag ansågs dessa vara inspirerande men enbart under vissa perioder av läsåret. I vissa skeden ansågs arbetsbelastningen vara allt för hög för att riktlinjerna inte skulle anses vara betungande. Kontakter med arbetsliv, universitet och högskolor kräver mer resurser än tjänstemännen just nu har att tillgå. De citat som nedan uttrycks styrker ovanstående resonemang. Både studie- och yrkesvägledarna samt lärarna anser att riktlinjerna till viss del anses vara inspirerande men att det ibland är mycket jobb och hetsiga perioder.

Det går upp och ner, vissa perioder är hetsiga (Syv 3)

Ja men det är mycket jobb (Lärare 2)

Avslutningsvis, för att besvara mina frågeställningar. Förstår tjänstemännen på Falkenbergsgymnasieskola riktlinjerna? Nej, det gör de inte. De ser på lagtexten och förstår vad den betyder, men de förstår inte vad den innebär för dem och hur dem ska förhålla sig till den och använda sig av den i sin egen verksamhet. Kan tjänstemännen implementera riktlinjerna? Återigen är svaret nej, det finns inte tillräckliga resurser för att implementeringen skall lyckas fullt ut. Delar av riktlinjerna har implementerats, dessa delar har prioriterats av tjänstemännen. Att genomföra alla riktlinjer i den mån som önskas anses dock vara svårt. Slutligen, vill tjänstemännen implementera riktlinjerna? Överlag, ja. Riktlinjerna anses vara relevanta och inspirerande. Tveksamheten som uppstår berör återigen resurserna (kan) eftersom tidsbristen gör att riktlinjerna i vissa perioder känns aningen tunga. Vilken av egenskaperna som har störst inverkan på om riktlinjerna kunnat implementeras eller inte går att resonera om. Å ena sidan skulle "kunnandet" det som handlar om tjänstemännens kapabiliteter vara den mest avgörande egenskapen. Å andra sidan kan den bristande förståelsen vara den mest avgörande egenskapen för implementeringens förutsättningar. Ett samband av dessa två är såklart den mest troliga förklaringen. Om man skall se till de två egenskaperna enskilt skulle jag vilja säga att förståelsen är den mest avgörande faktorn för att implementeringen inte har lyckats. Om tjänstemännen inte förstår vad som förväntas av dem kan de heller inte ange att de inte har tillräckliga kapabiliteter för att genomföra implementeringen. Ytterligare skulle de gå att resonera som så att viljan är den egenskap som är viktigast för en lyckad implementering. Om inte egenskapen vill

finns hos tjänstemännen finns troligen inte heller viljan att förstå eller ta till sig de kapaciteter som krävs för att genomföra implementeringen.

7. Slutdiskussion

I slutdiskussionen förs en diskussion kring uppsatsens resultat samt hur denna uppsats resultat går att jämföra med dels projektet *Strategi för höjd utbildningsnivå*s resultat och dels mot tidigare forsknings resultat.

I uppsatsens första skede ställde jag upp tre frågeställningar, dessa var:

- Förstår tjänstemännen på Falkenbergs gymnasieskola riktlinjerna för utbildningsval – arbete och samhällsliv?
- Kan tjänstemännen på Falkenbergs gymnasieskola fullfölja riktlinjerna för utbildningsval – arbete och samhällsliv?
- Vill tjänstemännen på Falkenbergs gymnasieskola implementera riktlinjerna för utbildningsval – arbete och samhällsliv?

För att besvara frågeställningarna har jag tagit hjälp av det som är uppsatsens teori-ram. Teoriramen utgörs av Lundqvists egenskaper hos tjänstemännen förstår, kan och vill. Syftet med uppsatsen var att utifrån ett implementeringsteoretiskt perspektiv studera förutsättningarna för implementeringen av riktlinjerna hos Falkenbergs gymnasieskola. Falkenbergs kommun valdes eftersom kommunen har en lägre andel medborgare med en akademisk utbildning. Kommunen satsar på att utveckla skolan och därför är kommunen och skolan särskilt intressant. Resultatet och analysen av uppsatsen visade att tjänstemännen vill implementera riktlinjerna men att de varken förstår eller kan. Vidare kan man diskutera hur vida man kan vilja implementera riktlinjerna om man inte förstår vad riktlinjerna innebär. I föreliggande uppsats fall fanns viljan hos tjänstemännen att implementera riktlinjerna, viljan skulle dock kunna grunda sig i att tjänstemännen förstår lagtexten och anser denna vara inspirerade. Men att de inte förstår vilken eller vilka av riktlinjerna som är arbetsfördelade till att vara deras arbetsuppgifter. Således kan tjänstemännen ha en vilja att implementera riktlinjerna utan att förstå dem.

Resultatet som projektet *Strategi för höjd utbildningsnivå* presenterar är intressant utifrån denna uppsats eftersom den visar på liknade resultat som presenterats i denna uppsats. Rapporten visar liksom föreliggande uppsats att studie- och yrkesvägledarna anser att lärarna har stor påverkan på elevernas framtida val av utbildning eller yrkes-

verksamhet. Det gör även denna uppsats. Ytterligare går resultatet för projektet *Strategi för höjd utbildningsnivå* också att relatera till uppsatsens resultat gällande tjänstemännens möjligheter att genomföra samtal med eleverna om deras fortsatta utbildnings eller yrkesmöjligheter. Eleverna önskar mer tid för sådana samtal samtidigt som studie- och yrkesvägledarna upplever att de har den tid som krävs för att genomföra sådana samtal. Här finns alltså skillnader mellan hur eleverna upplever stödet från studie- och yrkesvägledarna och hur studie- och yrkesvägledarna upplever de stöd de ger till eleverna. Lärarna å andra sidan förstår elevernas kritik men anser sig inte kunna förändra situationen inom den ordinarie verksamheten. Trots detta kan man i denna uppsats analysdel utläsa att även lärarna anser sig ha tid att föra denna typ av samtal med eleverna. Vidare skall vi diskutera uppsatsens resultat utifrån tidigare forskning på implementeringsområdet.

Tidigare forskning pekar på stora problem vad gäller implementeringen överlag och särskilt inom skolan som har en komplex styrningsmodell. Först vill jag återkoppla till checklistan för en lyckad implementering som ofta förekommer i olika versioner när man talar om implementeringsproblematik. Hur har implementeringen av riktlinjerna utbildningsval – arbete och samhällsliv sett ut i förhållande till denna? För en lyckad implementering krävs att besluten är entydiga och inte går att misstolka. I det fall som i denna uppsats studerats har denna rekommendation uppnåtts, trots att riktlinjerna är omfattande. Vidare skall de som ska implementera riktlinjerna i verksamheten se positivt på beslutet. Tidigare har vi kunnat konstatera att denna egenskap finns hos tjänstemännen på Falkenbergs gymnasieskola. Ytterligare anger checklistan att de krävs en god kommunikation för en lyckad implementering men kommunikationen i den aktuella verksamheten kan utvecklas och förbättras, således har inte denna rekommendation uppfyllts. Ytterligare bör det finnas en tydlig återkoppling och uppföljning av de beslut som skall implementeras, även här finns brister inom gymnasieskolan. Något sådant forum känner tjänstemännen i Falkenberg överlag inte till.

Pressman and Wildavsky studerade implementering ur ett top-down perspektiv och pekade på flera olika problem vid implementering av stora reformer. Bland annat såg de stor problematik kring genomförandet. Lipsky och Bengtsson studerar sina fall med ett tydligt bottom-up perspektiv och konstaterade att närbyråkraten, de som i

uppsatsen benämns som tjänstemän, har stor påverkan på hur politiska beslut utformas och genomförs.

Resultatet av mitt fall visar att politikernas utformning av lagtexten inte varit otydlig men att implementeringen till stora delar trots det misslyckats. Snarare är det genomförandet, liksom Pressman and Wildavsky hävdar, som misslyckats. Politiska besluts precision är alltså inte en avgörande faktor för lyckad implementering. Pressman and Wildavsky väcker också diskussionen om att mål och medel inte kan skiljas åt. Allt för ofta fattas ett beslut för att sedan lämnas över till tjänstemännen att implementera. En större uppföljning och stödverksamhet under implementeringens gång skulle kunna öka förutsättningarna för en lyckad implementering. Resultatet för min uppsats är likt tidigare forsknings slutsatser den samma. Problematiken ligger i genomförandeprocessen. Lipsky menar att närbyråkraten har stort handlingsutrymme och att denne själv styr vad som händer inom dennes verksamhet. Något som skulle stärka denna tes i mitt fall är det yttrande en av tjänstemännen i Falkenberg gjorde efter att inspelningen av intervjun slutat,

Jag har ju vart lärare i 15 år, jag vet väl vad jag gör, och när dörren är stängd vet ingen vad som händer (Lärare 3)

Tjänstemannen syftade på att det är upp till vardera lärare att bestämma vad denna väljer att undervisa om i klassrummet. Likaså skulle Bengtssons forskning om tjänstemännens inflytande bekräfta detta utlåtande. Bengtsson studerar förvisso inte skolan eller lärarnas makt utan tjänstemäns makt att påverka policyprocessen och således demokratiskt fattade beslut. Han konstaterade att både tjänstemännens potentiella makt och deras verkliga makt är stor eftersom politikerna inte reglerar tjänstemännens handlingsutrymme. Likaså är det i skolan, politiken kan inte kontrollera vad som sker inom skolan. När läraren stänger dörren är det dennes prioriteringar som kommer att präglade undervisningen. I studie- och yrkesvägledarnas samtal styr dem vilken information som ges.

Sannerstedt som faktiskt studerat implementering av reformer i skolan menar att det varken är lärarnas eller politikernas fel att politiska beslut inte implementeras i den mån beslutsfattarna avsett. Om vi ser till resultatet av Falkenbergs gymnasieskola

skulle jag hävda att Sannerstedts resultat i mångt och mycket är likt mitt. Resultatet av min studie visade att en anledning till att tjänstemännen inte lyckats implementera riktlinjerna är för att de inte förstår vad deras uppdrag är i relation till riktlinjerna. Är det politikernas fel? Svaret är nej eftersom tjänstemännen förstår lagtexten i sig. Är det då lärarnas eller studie- och yrkesvägledarnas fel att de inte förstår? Svaret är återigen nej. Problematiken ligger inte i beslutet och problematiken ligger inte heller hos lärarna eller studie- och yrkesvägledarna. Så till vida visar min studie samma resultat som Sannerstedts.

Riktlinjerna som i denna uppsats studeras är tydliga i sina direktiv. Riktlinjerna anger att det är rektorns ansvar att arbetsfördela riktlinjerna. I en sådan arbetsfördelning bör det tydligt framgå vem eller vilka som arbetar med vilka arbetsuppgifter, rektorn bör också informera om syftet med arbetsfördelningen. Om detta hade uppnåtts skulle resultatet för tjänstemännens förståelse kanske sett annorlunda ut. Sannerstedt drar slutsatsen att det är skolans uppdrag som gör att verksamheten inte går att styra med politiska beslut. Jag samtycker med Sannerstedt, det finns mycket i skolan som är svårt att styra med politiska beslut. Skolan har mycket att förhålla sig till, precis som Sannerstedt skriver. Det skall ske en individuellt anpassad undervisning, flera avgränsningar skall göras och tjänstemännen själva får prioritera vad som skall utföras. Ytterligare är skolans styrningskedja lång och komplex. Flera aktörer skall samverka för att ett lyckat resultat skall nås. Precis som Pressman and Wildavsky konstaterar är det föga förvånande att det uppstår problem under resans gång. Därför bör rektoreernas roll vid implementeringen av riktlinjerna för utbildningsval – arbete och samhällsliv uppmärksammas.

Sannerstedts enkätundersökningar bygger förvisso på svar från rektorer och skolchefer men trots det omnämns dem inte i analysen. I min studie har rektorerna fått komma till tals via informationssamtal, dessa har ställts i relation till de intervjuades svar. På Falkenbergs gymnasieskola är det tydligt att rektoreernas bristande arbetsfördelning lett till att deras anställda (de tjänstemän som i uppsatsen studerats) inte lyckats förstå den verkliga innebörden av riktlinjerna. Således skulle jag vilja påstå att rektoreernas handlingsfrihet (den bristfälliga arbetsfördelningen) bidragit till att implementeringen inte lyckats i önskvärd mån. När resultatet av min studie konstaterats skickade jag ett mail till de rektorer som medverkat i informationsamtalen. Jag ställde

frågan om det fanns något dokument för hur arbetsfördelningen av riktlinjerna gått till. Endast en av de fyra rektorerna svarade på mitt mail.

Det finns inget särskilt dokument. Antingen ingår det i tjänsten, som för SYV eller så tjänstefördelar respektive rektor om det är något särskilt som kan ingå i en lärares tjänst (Rektor 4)

Rektorerna anser att en arbetsfördelning gjorts men tjänstemännen förstår inte innebörden av arbetsfördelningen i relation till riktlinjerna. Skolinspektionen undersökte 2011-2012 rektorernas ledarskap i grundskolor, denna undersökning visade bland annat att tjugo procent av rektorerna måste förstärka det pedagogiska ledarskapet⁹ (Skolinspektionen 2012). Undersökningen var förvisso på grundskolan men samma problematik skulle likväl kunna finnas inom gymnasieskolan.

Problematiken ligger inte enbart hos rektorerna, men i denna uppsats fall bör det ses som en förklarande faktor till varför implementeringen inte lyckats. Sannerstedt har en viktig poäng när han diskuterar hur svårstyrd skolan är på grund av sin verksamhet. Liksom Lipsky och de andra bottom-up forskarna har en poäng i att tjänstemännen styr de politiskt fattade besluten. I skoldebatten diskuteras oftast politikernas och lärarnas roll och ideligen är det även dem som skuldbeläggs för skolans misslyckanden. Kanske har man i debatten glömt en viktig aktör – rektorerna. Att denna roll uppmärksammas i denna uppsats beror som ovan nämnts på att riktlinjerna så tydligt beskrev vems uppdrag det var att arbetsfördela riktlinjerna. Som Rothsteins forskning skriver bygger tilliten till staten på att tjänstemännen utgår från lagstiftningen därför krävs också att implementeringens problematik uppmärksammas och att medborgarna får insikt i hur politiska beslut genomförs i offentliga verksamheter.

⁹ Pedagogiskt ledarskap är allt som handlar om att leda skolans arbete och ansvara för en god måluppfyllelse i relation till de nationella målen i skolan och för att förbättra skolas resultat så att varje elev når så långt som möjligt i sitt lärande och sin utveckling. Det betyder att rektor måste ha kunskaper om och kompetens för att tolka uppdraget och för att kunna leda sin personal när det gäller att omsätta det i undervisningen. Vidare måste rektor leda och styra lärprocesser samt skapa förståelse hos medarbetarna för sambandet mellan insats och resultat (Skolinspektionen 2012).

8. Fortsatt forskning

Jag tog avstamp vid Pressman and Wildavsky, tog mig vidare till Lipsky och studerade sedan ett antal svenska forskningar på området. Att det fanns stora svårigheter med att implementera politiska beslut kunde tidigt konstateras. Jag har i denna uppsats bekräftat vad tidigare forskning också hävdar - att problematiken ligger i genomförande processen. Att tjänstemännen har stor makt att utforma sin egen verksamhet. Jag skall nu lämna över stafettpipen och jag vill göra det på skolans område. Därför borde kommande forskning studera hur rektorer och andra verksamma inom skolans värld påverkar implementeringen av politiska reformer. Många studier berör politikernas och lärarnas roll vid implementeringen, men dessa två ytterligheter samverkar med många olika instanser. Dessa borde också uppmärksammas. Ytterligare kunde kommande forskning fokusera på en komparation mellan skolans fält och ett fält av samma karaktär och problematik. Socialförvaltningen skulle kunna vara en sådan. Hur ser förutsättningarna för lyckad implementering ut hos tjänstemännen i det fältet? Det skulle svara på frågan om det är skolan som verksamhet som gör den omöjlig att styra, eller om det kan finnas andra förklarande faktorer.

Jag vill också göra en avslutande reflektion. Skolan styrs ytterst av staten men har efter kommunaliseringen ett delat huvudmannaskap med Sveriges kommuner. Av forskning att döma är skolan svår att styra uppifrån. De senaste årens debatt har ägt rum kring huruvida skolan borde förstatligas. En debatt som kanske fokuserat på fel sak. De senaste åren har elevernas resultat försämrats, det har rått stor förvirring kring vem som gör vad inom skolans värld. Detta ställer frågan om hur skolan egentligen skall vara organiserad? Är det rimligt att den återigen skall ligga på statlig nivå? Eller är det en annan organisatorisk lösning som måste till? Kanske skall styrningen uppifrån ha ett symboliskt värde men den verkliga makten ligga ännu närmare den egentliga verksamheten? Fortsatt forskning skulle således också kunna analysera detta djupare. Vad händer om vi återförstatligar skolan? Vilken organisatorisk förändring skall till?

9. Litteraturförteckning

Bengtsson, Mats (2011) *Anteciperande förvaltning – tjänstemännens makt i kommunala policyprocesser om vindkraft*, Göteborg: Förvaltningshögskolan

Bryman, Alan (2012) *Samhällsvetenskapliga metoder* upplaga 2 Malmö: Liber AB

Eriksson, H., Högdin, S., Isaksson, A. & Urbas, A. (2014) *Strategi för höjd utbildningsnivå. En studie i Falkenbergs kommun*. Slutrapport, Högskolan i Halmstad

Hogwood, Brian W. & Gunn, Lewis A. (1984), *Policy Analysis for the Real World*, Oxford, Oxford University Press s. 198-206

Lipsky, Michael (1982) *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, United States of America: Russell Sage foundation

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

Löfgren, Karl (2012) *Implementeringsforskning – en kunskapsöversikt*, Malmö: Kommissionen för ett socialt hållbart Malmö.

Pressman, Jeffrey and Wildavsky, Aaron (1973) *Implementation. How great expectations in Washington are dashed in Oakland*. University of California press.

Pierre, Jon (2007) red. *Skolan som politisk organisation*, Kristianstad: Gleerups Utbildning AB

Rothstein, Bo (1987) *Välfärdsstat, implementering och legitimitet*, Statsvetenskaplig Tidskrift Vol.90 Nr.1 pp. 21-37.

Sannerstedt, Anders (2001) *Implementering: hur politiska beslut genomfrös i praktiken* ur Rothstein, Bo (2008) *Politik som organisation*. Stockholm: SNS Förlag.

Sannerstedt, Anders (1988) *Politikernas eller lärarnas fel? Implementering av besluten om förstärkningsresurser och arbetsenheter i skolan*, ur Lars-Göran, Stenelo (1992) red. *Makten över den decentraliserade skolan*, Lund: Studentlitteratur AB.

Skolinspektionen (2012) *Rektors ledarskap*

<http://www.skolinspektionen.se/sv/Rad-och-vagledning/Fran-brist-till-mojlighet/Rektors-ledarskap/> Hämtad, 2014-05-11

Senast uppdaterad, 20 november 2012

Skollagen (2010:800) <http://www.skolverket.se/regelverk/skollagen-och-andralagar>

Skolverket (2011) *Läroplan, examensmål och gymnasiegemensamma ämnen för gymnasieskola 2011*

Skolverket (2010) *Utmaningar för skolan, den nya skollagen och de nya reformerna*

Vedung, Evert (1998) *Utvärdering i politik och förvaltning*, Lund: Studentlitteratur AB.

Material

Informationssamtal Rektor 1 2014-04-08

Informationssamtal Rektor 2 2014-04-11

Informationssamtal Rektor 3 2014-04-15

Informationssamtal Rektor 4 2014-04-23

Intervju Studie-och yrkesvägledare 1 2014-04-16

Intervju Studie-och yrkesvägledare 2 2014-04-16

Intervju Studie-och yrkesvägledare 3 2014-04-16

Intervju Studie-och yrkesvägledare 4 2014-04-29

Intervju Lärare 1 2014-04-25

Intervju Lärare 2 2014-04-28

Intervju Lärare 3 2014-05-05

Intervju Lärare 4 2014-05-05

10. Bilagor

10.1 Intervjuguide för informationssamtal med rektorer

1. Vem eller vilka arbetar med att implementera riktlinjerna för utbildningsval – arbete och samhällsliv på er skola?
2. Skiljer det sig åt hur man arbetar med dessa frågor på ett yrkesförberedande- och högskoleförberedandeprogram?
3. På vilket sätt har er skola arbetat med att implementera de nya riktlinjerna?
4. Vem skulle du föreslå mig att intervjua för att bäst få reda på hur dessa riktlinjer implementerats?

10.2 Intervjuguide för lärare samt studie- och yrkesvägledare

Introduktion

1. För vilket eller vilka program är du verksam?
2. I hur många år har du varit verksam Studie och yrkesvägledare alternativt lärare?

Förstår

3. Är du informerad om vad som förväntas av dig i relation till riktlinjerna?
4. Är du införstådd i hur du ska tillämpa riktlinjerna i ditt dagliga arbete? Om ja, på vilket sätt?
5. Vilken påverkan har de nya riktlinjerna för elevernas framtida utbildning eller yrkesliv?
6. Om du är osäker på hur du ska tillämpa riktlinjerna, hur löser du en sådan situation?

Kan

7. Har du tillräckligt med tid och resurser för att skapa en god kontakt med samhällslivet, så som högskolor/universitet samt arbetsliv? Om ja, på vilket sätt?
8. Bedömer du att du kan avsätta den tid det krävs för att föra samtal med eleverna gällande deras fortsatta utbildning eller yrkesverksamhet?
9. Finns det goda förutsättningar för dig att arbeta med att motverka klassiska föreställningar grundade på kön eller social- och kulturellbakgrund i samtal med eleverna? Motivera ditt svar!

Vill

10. Hur viktigt är det för dig att arbeta med kontakter utanför skolan så som högskolor/universitet och arbetsliv?
11. På vilket sätt anser du det vara viktigt att arbeta med frågor gällande föreställningar om kön eller social- och kulturellbakgrund?
12. Anser du riktlinjerna vara inspirerande för dig i din dagliga verksamhet?

Avslutning

13. Finns det något vi inte redan berört som du skulle vilja tillägga?

Student på Högskolan i Halmstad



Besöksadress: Kristian IV:s väg 3
Postadress: Box 823, 301 18 Halmstad
Telefon: 035-16 71 00
E-mail: registrator@hh.se
www.hh.se