

Recensioner

MARIA JARL

Institutionen för pedagogik och specialpedagogik, Göteborgs universitet

Johanna Ringarp – *Professionens problematik. Lärarkårens kommunalisering och välfärdsstatens omvandling*. Göteborg: Makadam förlag, 2011

Tjugo år sedan beslutet att kommunalisera lärartjänsterna genomfördes blossade debatten om hur skolan ska styras upp med förnyad kraft. Sedan ett par år tillbaka hade Folkpartiet och Lärarnas Riksförbund drivit frågan och i mars 2011 beslutade riksdagen om en utredning om de senaste decenniernas stora skolreformer och dess konsekvenser för kvaliteten i skolan. Därmed hade frågan om skolans styrning fått ett ordentligt fäste på den politiska dagordningen.

Men den politiska retoriken är förenklad och föreställningarna om kommunaliseringens effekter ytliga. Därför är det angeläget att påminnas om drivkrafterna bakom reformerna. I avhandlingen *Professionens problematik. Lärarkårens kommunalisering och välfärdsstatens omvandling*, som våren 2011 lades fram vid Södertörns högskola, tar Johanna Ringarp med oss till 1989 och beslutet att överlåta det totala arbetsgivaransvaret för lärare från staten till kommunerna.

Vad var egentligen syftet med att kommunalisera lärartjänsterna? Ringarps analyser präglas av nyfikenhet och ett genuint intresse att förstå beslutet och olika aktörers motiv och strategier. Framställningen präglas av sakkunskap och detaljerade skildringar av olika skeenden i beslutsprocessen. Genomgående lyfter Ringarp blicken och sätter in enskilda händelser i ett större sammanhang. Avhandlingen bidrar till en fördjupad förståelse för intentionerna bakom kommunaliseringsreformen.

Den är skriven i direkt anslutning till Nationella forskarskolan i historia med nära anknytning till Nationella forskarskolan i utbildningshistoria. Det historiska perspektivet är ständigt närvarande. Förutom granskningen av kommunaliseringen av lärartjänsterna görs utblickar till parallella beslutsprocesser, till exempel 1989 års riksdagsbeslut om att införa målstyrning och 1990 års riksdagsbeslut om ett nytt statsbidragssystem och en ny myndighetsstruktur.

Även ett statsvetenskapligt perspektiv genomsyrar analysen. Den är en utmärkt illustration av hur politiska beslutsprocesser fungerar och har bäring på frågor om olika aktörers makt eller brist på makt i ett politiskt system.

Kommunaliseringsbeslutet i Ringarps tappning har tydliga vinnare och förlorare. Vi får en spännande inblick i det maktspel som pågick inom lärarförbunden och mellan olika departement och statsråd. Ett exempel är interna strider inom Lärarförbundet med anledning av att förbundsstyrelsen under ledning av Solweig Persson i ett tidigt skede ställde sig bakom en kommunalisering trots att det inte fanns stöd för det bland medlemmarna.

Analysen synliggör också aktörernas strategiska agerande för att få gehör för sina ståndpunkter. Till exempel bytte Svenska kommunförbundet strategi under sommaren för att bemöta den allt skarpare kritiken från Lärarnas riksförbund. Istället för att motivera reformen med att kommunerna skulle ges möjlighet att bedriva en konsekvent arbetsgivarpolitik började man argumentera för att reformen skulle höja lärarnas status.

Syftet är att analysera kommunaliseringsdebatten fram till beslutet i december 1989 utifrån två teman: »välfärdsstatens förvandling» och »lärarkårens professionalisering». Med välfärdsstatens omvandling syftar Ringarp på:

den övergripande samhällsliga process under 1970- och 1980-talen som innebar att ett mer ekonomiskt inspirerat styrsystem fick ökat inflytande över den offentliga sektorn. (s 16)

Nya ekonomiska styrmodeller som fokuserade på målstyrning istället för regelstyrning fick fäste inom offentlig sektor i syfte att öka effektiviteten och minska kostnaderna. Den ekonomiska styrningen ses som en del av idéklustret new public management (NPM). NPM betraktas som en övergripande filosofi för hur den offentliga sektorn kan ledas och styras.

En central utgångspunkt är att välfärdsstatens förvandling fick konsekvenser för välfärdsprofessionerna:

de professioner vars samhällsliga funktion, status och arbetsuppgifter skapades i nära samband med den moderna välfärdsstatens tillkomst och utveckling. (s 16)

Boken ansluter till en klassisk sociologisk förståelse av professionsbegreppet:

professioner kännetecknas av att ha en egen kunskapsbas som bygger på systematisk teori, auktoritet, samhällslig sanktion, etiska regler och en egen kultur. (s 28)

Yttre och inre professionalisering skiljs åt, och enbart yttre professionalisering studeras. Men det avses kriterier som »abstrakt kunskap, autonomi, handlingsutrymme och egenkontroll» och att makten »finns hos yrkesgruppen själv» genom att medlemmarna på olika sätt »bestämmer vem som får vara med i sammanslutningen» (s 28). Professionalisering avser en historisk process som kan gå antingen framåt mot ökad professionalisering eller bakåt mot deprofessionalisering.

De historiska skillnaderna mellan folkskollärarna och läroverkslärarna är viktiga för att förstå kommunaliseringsdebatten, menar Ringarp. Medan folkskollärarna i avsaknad av en stark autonomi och en vetenskaplig kunskapsbas hade problem med sin professionella status hade läroverkslärarna hög status, förvärvat bland annat genom en lång akademisk utbildning. Det

betyder, mot bakgrund av det klassiska professionsbegreppet som Ringarp ansluter till, att det är lätt att se läroverkslärarna som kommunaliseringsbeslutets förlorare.

Samtidigt hänvisar Ringarp till sociologisk forskning som lägger större tyngdvikt vid en »socialnormativ» förståelse av yrket och uppmärksammar vad som händer inom yrkeskåren efter avslutad utbildning. För lärarnas del innebär det en betoning på den »tysta kunskap som läraren får genom sitt arbete i klassrummet» (s 32). Därigenom kan kommunaliseringsbeslutet ha bidragit till en ökad professionalisering för vissa lärarkategorier, särskilt TCO-lärarna. Distinktionen mellan betoningen av akademiska ämneskunskaper och pedagogiska kunskaper rymmer en del av förklaringen till att lärarförbunden hamnade på kollisionskurs i kommunaliseringsfrågan.

Dessa teman, välfärdsstatens omvandling och lärarkårens professionalisering, bildar en fond mot vilken motiven hos aktörerna tolkas. Händelseförloppet 1989 skildras i Kapitel 1. Ett kapitel ägnas vardera åt att analysera strategier och motiv hos Socialdemokratiska arbetarpartiet, Statens arbetsgivarverk, Svenska kommunförbundet, och slutligen lärarförbunden. Riksdagsdebatten och utbildningsutskottets behandling av frågan tillägnas ett kapitel. Studien bygger på ett omfattande källmaterial i form av offentligt tryck, policytexter och tidningsartiklar samt av intervjuer med 22 personer på vid tidpunkten ledande positioner.

Resultaten bekräftar antagandena att kommunaliseringen var ett led i den pågående omvandlingen av välfärdsstaten vilken fick negativa konsekvenser för lärarnas professionella projekt. Detta är inte någon banbrytande slutsats. Det spännande med analysen är att den pekar ut vilka aktörer som hade störst inflytande på beslutet och synliggör interna maktstrider inom socialdemokratiet och mellan och inom lärarförbunden på ett tidigare sällan skådat sätt.

Kommunaliseringsbeslutet kom inte från en klar himmel utan hade föregåtts av långvariga diskussioner inom socialdemokratiet. Redan på 1970-talet önskade skolministern Ingvar Carlsson en ökad decentralisering. Kommuner na betraktades som välfärdsstatens bas och därför skulle besluten fattas nära medborgarna. En stark statlig styrning hade varit nödvändig under enhetsskolans uppbyggnad men nu borde det lokala inflytandet öka. Tiden för förändring var ännu inte mogen.

Statsminister Olof Palme erbjöd Bengt Göransson skolministerposten 1982 i ett försök att stävja den tilltagande kritiken från borgerligt håll mot att den socialdemokratiska skolpolitiken ledde till en »flumskola». Folkbildningstanken hamnade i förgrunden och decentraliseringen ansågs inte lika eftersträvansvärd längre. Det förskaffade Göransson och utbildningsdepartementet fiender inom kommunförbundet och Finansdepartementet. Finansdepartementet hade, enligt Ringarp, ett ekonomiskt perspektiv på reformen: det dubbla huvudmannaskapet sågs inte längre som ändamålsenligt och genom kommunaliseringen skulle den ekonomiska belastningen för statskassan minska.

Kommunförbundet hade samma uppfattning och menade dessutom att reformen skulle ge kommunerna bättre kontroll över de anställda. I slutet av 1980-talet hamnade frågan i ett helt annat läge inom socialdemokratiet. De

ekonomiskt inspirerade teorierna om den offentliga sektorns styrning hade fått fäste, vilket legitimerade Finansdepartementets och Svenska kommunförbundets perspektiv på reformen. När Ingvar Carlsson, nu statsminister, rekryterade kommunalrådet Göran Persson till posten som skolminister letade sig dessa idéer ända in i Utbildningsdepartementet.

Finansdepartementet och Svenska kommunförbundet ses som reformens vinnare. Lärarförbunden, i synnerhet Lärarnas riksförbund (LR), ses som reformens förlorare. Fram till slutet av 1988 var de vid tidpunkten tre största lärarförbunden LR, Sveriges lärarförbund (SL) och Svenska Facklärarförbundet (SFL) eniga om att ett statligt huvudmannaskap var att föredra. Men från mitten av 1980-talet kan skillnader i förbundens förhållningssätt iakttas. De stod enade i kampen mot ett kommunalt huvudmannaskap men SL och SFL intog en något mer positiv attityd till en ökad decentralisering i vidare mening än LR.

När Göran Persson presenterades för lärarna i januari 1989 uppfattade förbunden det som att kommunaliseringshotet »kulminerade» (s 151). Det resulterade i att Lärarnas riksförbund fördjupade sin kamp mot kommunaliseringen bland annat genom att inrätta »Aktionsgruppen mot kommunaliseringen» och ta ut sina medlemmar i strejk mot budet i avtalsrörelsen som kommunaliseringsfrågan sammanblandades med. Men Sveriges lärarförbund valde en annan väg, de såg ett tillfälle till förhandling. Både SL och SFL tog tillfället i akt att driva igenom sina fackliga krav.

Slutsatsen att lärarförbunden är reformens förlorare är rimlig givet det anlagda professionsperspektivet. Ut ett professionaliseringsperspektiv kan i synnerhet kommunförbundets visioner ses som »förkastliga», skriver Ringarp (s 123). Men att gå så långt som att säga »lärarna fick rätt» och att kommunaliseringen »fick en negativ inverkan på läraryrkets professionalisering» (s 177) är att ta ut svängarna för mycket. Det är en empirisk fråga om kommunaliseringen fick en negativ inverkan på lärarkårens professionaliseringsprojektet.

Denna fråga studerar inte Ringarp. Visserligen refererar hon studier som visar att en sådan utveckling tycks ha skett. Det finns också tecken som pekar i motsatt riktning men de utelämnas. Det är till exempel troligt att lärarförbunden såg potential för ökad professionalisering i samband med de efterföljande reformernas tyngdvikt på att stärka det lokala inflytandet, vilket de nya läroplanerna är det främsta uttrycket för. Studier har också visat att lärarförbunden bytte strategier efter kommunaliseringen och anpassade sitt professionaliseringsprojekt efter de nya förutsättningarna.

Trots avhandlingens många förtjänster har jag invändningar mot hur motiven bakom välfärdsstatens omvandling framställs. Jag delar uppfattningen att kommunaliseringsbeslutet ska förstås mot bakgrund av den offentliga sektorns omvandling. Omvandlingen blir lika med förvaltningspolitiska reformer tydligt inspirerade av new public management-filosofin, och inte heller det vänder jag mig emot. Analysen visar tydliga paralleller mellan aktörernas argumentation och kärnan i NPM-filosofin. Däremot kan man diskutera framställningen av syftet med de NPM-inspirerade reformerna.

Ett huvudsyfte är onekligen att göra den offentliga förvaltningen mer effektiv och mindre byråkratisk. Men NPM rymmer också en politisk aspekt som inte behandlas särskilt utförligt. En central föreställning är att politiken och produktionen bör separeras; att skapa en tydlig rollfördelning mellan politiker och tjänstemän. Genom att överlåta viktiga beslut om välfärdsservicens produktion till förvaltningen som besitter den professionella kunskapen frigörs tid och kapacitet för politikerna att ägna sig åt andra, för dem mer centrala, frågor. Tanken är att politikerna som medborgarnas representanter ska ägna sig åt övergripande policyfrågor och därigenom finns det också en politisk, eller en demokratisk, sida av NPM-filosofin.

Vid tidpunkten för kommunaliseringen var det lokala politiska inflytandet över skolan marginellt. Politiska beslut fattades på nationell nivå. På kommunal nivå hade både tjänstemän och politiker främst ett administrativt uppdrag, att genomföra de politiska beslut som fattats på högre nivåer. Decentraliseringen syftade till att skapa möjligheter för ett ökat lokalt *politiskt* inflytande över skolan. Genom att decentralisera makten till kommunen och tydliggöra ansvarsfördelningen mellan kommunala politiker och tjänstemän skulle den lokala representativa demokratin stärkas.

De demokratiska argumenten bakom kommunaliseringsreformen nämns sporadiskt, i första hand i analysen av socialdemokraternas motiv för ökad decentralisering under 1970-talet. Men Ringarp menar att andra argument vägde tyngre; Ingvar Carlssons syn på decentraliseringen fick ge vika för en mer ekonomiskt inspirerad decentralisering i slutet av 1980-talet.

Det ligger stor förklaringskraft i detta. Analysen av hur de ekonomiska intressena, framförda av »Feldts grabbar», tog överhanden inom Utbildningsdepartementet är fascinerande läsning. Men framställningen är onyanserad på den här punkten. Om Ringarp hade fördjupat den teoretiska diskussionen om NPM-reformernas syften genom att även diskutera dess demokratiska drivkrafter hade förmodligen ytterligare frågor kunnat ställas. Som analysen nu är genomförd förmedlar den bilden av att kommunerna hade tvivelaktiga avsikter med kommunaliseringen, men frågan är om bilden av deras motiv är komplett. I debatten menar Ringarp att »Svenska kommunförbundet starkt hävdar den egna organisationens tolkningsföreträdare» (s 117 f). Lite tillspetsat visar analysen att kommunförbundet skattade värden knutna till den egna organisationen såsom ekonomisk effektivitet och en konsekvent arbetsgivarpolitik högre än omsorgen om lärarkåren.

Men var det verkligen så att inget av kommunförbundets inlägg i debatten berörde de demokratiska aspekter som socialdemokratin tidigare hade sagt sig vilja uppnå? Med tanke på att den kommunala förnyelsediskussionen under stora delar av 1970-talet och en bit in på 1980-talet handlade om att skapa bättre förutsättningar för den lokala representativa demokratin förefaller det mindre sannolikt. Att effektivitetskraven övertog den kommunala förnyelsediskussionen i slutet av 1980-talet betyder sannolikt inte att det andra synsättet försvann helt. Eller möjligen gjorde det det. Men genom att frågan aldrig ställs i avhandlingen får vi inte veta vilket.

Ringarps avhandling är inte bara välskriven, intressant och högaktuell. Den är dessutom en mycket fin bok, utgiven av Makadam förlag. Omslaget, med

ett fotografi från lärarnas demonstration utanför Statens arbetsgivarverk 29 september 1989 på framsidan, och med ett fotografi på en leende Göran Persson med ryggen vänd mot en större folksamling på baksidan, är en utmärkt illustration av bokens innehåll. Det väcker intresse och lockar till läsning. Boken är viktig läsning för alla som deltar i den pågående debatten om hur skolan ska styras i framtiden.

Nazismen i katedern

JOHAN SUNDÉEN
Högskolan i Borås

Per Höjeberg – *Utmanad av ondskan: Den svenska lärarkåren och nazismen 1933–1945*. Lund: Lunds Universitet, 2011

Han har gjort sig känd som en synnerligen skicklig historielärare.
Han har starkt utvecklat sinne för väsentligheterna och de stora linjerna samt stor förmåga att driva eleverna till självständigt tillgödö-
görande av läroböckernas stoff.

Den oreserverat positiva beskrivningen av lektor Gustav Jacobson (1881–1946) i *Psykologisk pedagogisk uppslagsbok* skulle knappast vara uppse-
endeväckande, om det inte vore för att han i eftervärlden har fått skamfilad
status som en av landets mest namnkunniga pronazistiskt inriktade läroverks-
lärare. Under de mörka åren på 1930- och 40-talen, då Europas öden låg i
händerna på Hitler, Mussolini och Stalin, var Gustav Jacobson en tongivande
gestalt bland landets historielärare. Han var flerfaldigt anlitad som statlig
utredare, innehade en framträdande position inom Läroverkslärarnas riksför-
bund och hade varit informant åt arvprins Gustav Adolf. Jacobson var, kort
sagt, en man som var betrodd med åtskilligt förtroende.

Den erkännsamma bilden av Gustav Jacobsons kvaliteter som lärare i
Psykologisk pedagogisk uppslagsbok, utgiven 1944, mitt under brinnande
världskrig, bekräftas väsentligen i nutida intervjuer med före detta elever vid
Högre allmänna läroverket å Östermalm som historikern Per Höjeberg har
genomfört. Informanterna talar om en lärare som förvisso var auktoritär, men
på många andra sätt »före sin tid»; en pedagog som inte lade vikt vid utantill-
kunskaper, utan i sin undervisning strävade efter djuplärande och värdesatte
kvaliteter som resonemang och analys av i historien uppträdande problem.