

Närbyråkraters förändring i handlingsutrymme över tid i kris

En kvalitativ fallstudie om lärares agerande under coronapandemin

Av: Lydia Lindgren

Handledare: Noomi Weinryb
Södertörns högskola | Institutionen för företagsekonomi
Masteruppsats 30 hp
Företagsekonomi | VT 2022
Offentlig organisation och ledning, offentlig förvaltning



SÖDERTÖRNS HÖGSKOLA | STOCKHOLM
sh.se

Sammanfattning

Den här studien studerar den del av förvaltningsforskningen som innefattar tjänstepersoner som arbetar närmast medborgarna, närbyråkrater, och hur de agerar utifrån politiska styrdokument under tid av kris. Studien syftar till att studera hur lärare, som räknas in i epitetet närbyråkrater, har upplevt att coronapandemin, och den politiken som förts till följd av den, har påverkat och format deras handlingsutrymme över tid. Med utgångspunkt i Lipskys teori om närbyråkrater och handlingsutrymme presenterar den teoretiska referensramen vidare forskning om kris och lärares upplevelser av pandemins inledande månader.

Denna fallstudie har genomförts med en kvalitativ metod för att djupgående kunna ge en analyserande bild av närbyråkraters agerande i kris. Datainsamlingen har genomförts genom en kodnings- och tolkningsprocess av tidningsartiklar från de två fackförbunden, Lärarförbundet och Lärarnas Riksförbundet. Den studerade tidsperioden är februari 2020-februari 2022.

Studiens resultat visar på att lärarnas handlingsutrymme under coronapandemin har reglerats av de nya restriktioner och riktlinjer beslutade av politiker med input från Folkhälsomyndigheten (Fohm) som grundats i den aktuella smittspridningen i samhället. Bristen på information, finansiella medel och tid har begränsat lärarnas handlingsutrymme vilket har resulterat i ett sämre möte mellan lärarna och eleverna. I takt med att pandemin har fortlöpt har lärarnas handlingsutrymme formats av deras växande erfarenhet och kunskap om att bedriva undervisning under en pandemi. Slutligen visar studien att lärarna har agerat utifrån vad som varit möjligt i den aktuella situationen vid den aktuella tidpunkten inom ramen för regelverket.

Nyckelord: COVID-19, pandemi, kris, närbyråkrater, handlingsutrymme, lärare

Abstract

This thesis examines teachers' discretion during the COVID-19-pandemic. Unlike many other countries, the Swedish government chose its own way and implicated public restrictions that made it possible for preschools and elementary schools to remain open. While high schools and higher educational institutions, during certain parts of the pandemic were forced to distance education. Drawing on insights from street-level theories and street-level-bureaucracy in crisis, the study explores how the teachers have experienced that the coronapandemic, and the policies pursued as a result of it, have affected their discretion over time. This study adopts a qualitative research design and the data is retrieved from newspaper articles from the two trade unions for teachers. By applying Gioias et al. (2013) method to group the data into overall concepts and dimensions the results of the study show that teachers have constantly had to pay attention to new restrictions and guidelines decided by politicians with input from the Public Health Agency based on the current spread of infection in society. The lack of experience and knowledge of similar situations was limiting the teachers' discretion at the beginning of the pandemic, but as the crisis developed so did the teachers' experience and knowledge which increased their discretion. The teachers have also experienced that their discretion has been limited by the lack of financial resources, lack of time, and lack of information about the virus. They have developed coping strategies into their work to balance the contradictions in their work during the pandemic. Finally, the findings confirm that the teachers have acted on the basis of what has been possible in the current situation at the current time within the framework of the regulations.

Keywords: COVID-19, pandemic, crisis, street-level-bureaucracy, discretion, teachers

Begrepp

Nedan följer ett flertal centrala begrepp för studien. Vissa begrepp förklaras även närmare i teori- respektive resultatkapitlet av studien.

Distansundervisning, interaktiv undervisning som bedrivs med informations- och kommunikationsteknik där elever och lärare är åtskilda i både rum och tid (Skolverket, 2021).

Fjärrundervisning, interaktiv undervisning som bedrivs med informations- och kommunikationsteknik där elever och lärare är åtskilda i rum men inte i tid (Skolverket, 2021).

Handlingsutrymme, hur mycket en person styrs av regelverk och överenskommelser från den organisation en är verksam inom. Den yrkesverksamma är fri att fatta sina beslut utifrån egna tolkningar och individuella faktorer (Lipsky, 1969).

Huvudman, bestämmer hur skolan ska arbeta och är ansvarig för att se till att skolan har de resurser som krävs för att utveckla skolan. Det är huvudmannen som ansvarar för att utbildningen följer de bestämmelser som finns och att alla elever når de uppsatta målen. Kommunen är huvudman för kommunala skolor. För fristående skolor agerar skolans styrelse som huvudman (Skolverket, 2022).

Kompensatoriska uppdrag, skolan ska se till alla elevers olika behov och förutsättningar (Skolinspektionen, 2021). Särskilt gäller en strävan efter att väga upp skillnader i elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen (ibid.).

Närbyråkrater, är en offentlig tjänsteman som kommer i direktkontakt med medborgare genom sitt arbete. Närbyråkrater har ett betydande handlingsutrymme vid utförandet av sitt arbete och därför bör ses som en del av den "policyskapande gemenskapen" (Lipsky, 1969). Lärare, poliser och tjänstemän inom socialtjänsten ingår i epitetet närbyråkrater.

Politik, processen att erövra och utöva makt i offentliga sammanhang (Nationalencyklopedin, a, 2022). Begreppet politik avser i studien den styrning från staten, kommuner och regioner samt de restriktioner, riktlinjer och restriktioner utfärdade av Fohm.

Rekommendationer, riktlinjer och restriktioner, används synonymt med hänvisning till Fohms förordningar, föreskrifter och allmänna råd. Allmänna råd motsvarar inget straffansvar eller annan sanktion, inte heller rättsligt bindande. Utfärdade av myndigheterna och bör följas för att förebygga spridning av sjukdomen COVID-19 (Nationalencyklopedin, b, 2022)

Skyddsombud, arbetar för att samverka med arbetsgivaren och påverka så att de beslut som fattas blir så bra som möjligt för arbetstagarnas arbetsvillkor och arbetsmiljö (LR, 2021). I arbetsmiljölagen framhålls särskilt att skyddsombudet ska se till att arbetsgivaren bedriver ett systematiskt arbetsmiljöarbete och en organiserad anpassnings- och rehabiliteringsverksamhet (ibid.).

Innehållsförteckning

1. Inledning	8
1.2 Syfte	10
1.3 Forskningsfråga	10
1.4 Avgränsningar	10
2. Teoretisk referensram	11
2.1 Närbyråkrater och deras handlingsutrymme	11
2.2 Lärare som närbyråkrater	16
2.3 Närbyråkrater i kris	16
2.4 Närbyråkrater och coronapandemin	17
2.5 Lärare och coronapandemin	19
2.6 Sammanfattning av teori	20
3. Metod	22
3.1 Forskningsstrategi	22
3.2. Presentation av studerade aktörer	23
3.2.1 Lärarförbundet	23
3.2.2 Lärarnas Riksförbund	23
3.3 Datainsamling och avgränsning	24
3.4 Genomförande- insamling och analys av data	25
3.4.1 Steg 1 och 2- Insamling av data och identifiering av relevanta teman i den empiriska datan	26
3.4.2 Steg 3- Identifiera relevanta dimensioner med grund i forskningsfrågorna	26
3.4.3. Steg 4- Koppla dessa dimensioner till det teoretiska ramverket	29
3.5 Studiens trovärdighet	29
3.5.1 Trovärdighet	29
3.5.2 Pålitlighet	30
3.5.3 Överförbarhet	30
4. Resultat	31
4.1 Den formella påverkan på lärarnas handlingsutrymme genom den förda politiken till följd av coronapandemin	31

4.2 Lärarnas upplevelser av den politiken till följd av coronapandemin i form av lagstiftning och reglering	38
4.2.1 Lärarna i klassrummen	38
4.2.2 Lärarna och fjärr- och distansundervisningen	43
4.2.3 Lärarna och den ökade arbetsbelastningen	47
4.2.4 Konsekvenserna på undervisningen	51
5. Analys	56
5.1 Föreliggande regelverk och struktur	56
5.2 Brist på resurser	60
5.3 Mötet med medborgarna	62
5.4 Coping	65
5.5 Sammanfattning av analys	66
6. Slutsats	70
6.1 Slutsats	70
6.2 Studiens begränsningar och förslag till vidare forskning	72
7. Referenslista	73
7.1 Läraren	73
7.2 Skolvärlden	76
7.3 Övriga källor	77
Bilaga 1	84

1. Inledning

När World Health Organization (WHO) den 11 mars 2020 deklarerade att världen stod inför en pandemi till följd av spridningen av coronaviruset SARS-CoV-2 (Folkhälsomyndigheten, 2020) var det få som trodde att den skulle komma att dominera våra liv de kommande två åren. Nyhetsflödet har varit fyllt med tjocka svarta rubriker om antal sjukdoms- och dödsfall samt nya allmänna råd och riktlinjer från Fohm. Krissituationer testar samhället och ställer saker och ting på sin spets och tydliggör vad som är trasigt och i behov av förändring (De Witte, 2020). Coronaviruset dök upp som en akut och oväntad kris och har bidragit till stora konsekvenser för såväl samhället som medborgare. Regeringen och myndigheterna uppmanade oss att hålla ihop fast på avstånd och hålla oss lugna. Hanteringen av krisen skulle komma att kräva gemensamma och samordnade insatser från välfärdsstatens olika delar (Lindblad et al, 2021).

För att begränsa smittspridningen, minska antalet dödsfall och minimera såväl sociala som ekonomiska problem antog världens länder olika officiella riktlinjer och policyer (Brodkin, 2021). Många länder valde att hanterade pandemin genom att stänga ner samhället via "lockdowns" det vill säga stänga icke samhällsviktiga verksamheter. Sverige valde en annan strategi. Inledningsvis av pandemin rådde det en stor efterfrågan på information kring viruset från olika delar av samhället (SOU 2022:10:613). Myndigheternas hantering och råd har under pandemins gång förändrats i snabbt takt och det har lyfts kritik mot att regelverket många gånger har varit för vagt och svårt att applicera i verksamheterna. Den svenska målsättningen var att skapa en hållbar situation över en längre tid och försöka att hålla samhället öppet som vanligt och samtidigt hålla nere smittspridningen och antalet döda i landet (Baral et al., 2020). Den svenska krishanteringen har blivit ifrågasatt både nationellt och internationellt och en del av kritiken har handlat om att styrning från regeringens sida inte har varit tillräcklig och att experter inom myndigheter såsom Fohm givits alltför stort utrymme i utformningen av styrningen (Läkartidningen, 2020).

De centrala riktlinjerna under pandemin har varit att hålla social distans och avstånd, tvätta händerna med tvål och vatten samt stanna hemma vid sjukdomssymptom (SOU 2022:10:613). Det har även uppmanats att så långt som möjligt arbeta hemifrån (ibid.). En yrkesgrupp vars arbetsuppgifter under vanliga omständigheter utförs på plats i verksamhetens lokaler och därmed har behövt göra stora anpassningar i sina rutiner för att sköta sina arbetsuppgifter på distans och från hemmet är lärarna (SOU 2022:10:613).

Många av världens länder beslutade under mars månad 2020 att stänga sina skolor i ett försöka att försöka bromsa och minska smittspridningen. Sverige var ett av få länder som valde att inte stänga sina skolor vilket skapade starka reaktioner hos det svenska folket (Hedman, 2020, a). Regeringen motiverade beslutet med att Fohm inte ansåg det som en nödvändig och effektiv åtgärd att låta friska skolbarn stanna hemma (SOU 2022:10). Myndigheten i sin tur hänvisade till WHO:s rapport från februari 2020 som konstaterade att det inte fanns säkra vetenskapliga belägg för att dessa åtgärder skulle bidra till en minskad smittspridning i samhället (ibid.). Beslutet motiverades även med att skolan bör vara öppen så länge som möjligt för att minimera risken att eleverna missar viktiga undervisning och kunskap vilket skulle kunna få negativa konsekvenser under en lång tid framöver (Regeringen, 2022).

I stället för att stänga ner skolväsendet meddelade regeringen att gymnasiet och vuxenutbildningen med en dags varsel skulle ställas om till fjärr- och distansundervisning medan skolverksamheten inom för- och grundskola skulle fortsätta bedrivas på plats i skolans fysiska lokaler (Ekman, Packendorff, Svensson, 2021). Skolan är enligt enligt lag ansvarig för att ge eleverna den utbildning och trygghet som krävs för att utveckla kunskaper och värden samt främja en livslång lust att lära (2010:800). Det ansågs därför viktigt av beslutsfattare att under pandemin främja förordningar och riktlinjer på ett sätt så att alla elever skulle få sin rätt till utbildning tillgodosedd så långt som det var möjligt, även i en situation då smittspridningen i samhället var hög. I och med coronapandemin ställdes skolan inför ett flertal nya akuta utmaningar till det redan komplexa skolsystem som kännetecknades av problem gällande segregation, dålig elevhälsa samt en ojämn likvärdighet mellan skolor över hela landet (Ekman, Packendorff, Svensson, 2021). Skolan och lärarna stod nu inför såväl välkända som nya utmaningar i en ny och osäker tid.

Samhället har aldrig tidigare drabbats av någon liknande kris som den coronapandemin orsakat, vilket har öppnat upp för möjligheten att studera samhällsaktörers agerande under kris. Med utgångspunkt i Lipskys (1969, 1980, 2010) teori om tjänstemän som arbetar närmast medborgarna, *närbyråkrater*, ämnar denna studie att studera hur lärares tolkning och anpassning till de riktlinjer och allmänna råd som skapats till följd av pandemin har förändrat och format deras *handlingsutrymme* under krisens gång. Brodtkin (2021) som har forskat om närbyråkrater i kris menar på att krisers dynamiska och störande karaktär riktar fokus bort från närbyråkraters normala rutiner. Det ansågs därför intressant att studera vad som händer

med lärarnas handlingsutrymme när vardagen förändras och det inte längre går att följa tidigare rutiner. Denna studie har för avsikt att fylla den kunskapslucka i forskningen som avser hur närbyråkraters handlingsutrymme påverkas och formas över tid i kris. Studien studerar lärarnas upplevelser under tidsperioden februari 2020 till februari 2022 vilket anses kunna bidra med en intressant skildring av hur deras handlingsutrymme förändrats över tid under coronapandemin.

1.2 Syfte

Studien syftar till att bidra till kunskap om hur lärare som närbyråkrater kan agera i tider av kris.

1.3 Forskningsfråga

Hur har lärarna upplevt att coronapandemin, och den politik som förts till följd av den, påverkat och format deras handlingsutrymme över tid?

1.4 Avgränsningar

Studien utgår från att studera lärarnas perspektiv och deras egna upplevelser utifrån den politik som förts genom att studera publicerade artiklar i fackförbundens tidningar.

2. Teoretisk referensram

Detta kapitel presenterar de teorier som ligger till grund för studiens analys. Kapitlet inleds med en introduktion till forskningsfältet utifrån Lipskys teori om "byråkrati på gatunivå" (1969). Vidare presenteras forskning om närbyråkrater i kris samt tidigare forskning om hur lärare och närbyråkrater agerat under coronapandemin. Kapitlet avslutas med en sammanfattning av den teoretiska referensramen och konkretiserar den kunskapsluckan som denna studien ämnar att fylla.

2.1 Närbyråkrater och deras handlingsutrymme

De flesta medborgare kommer i kontakt med politiken genom möten med personer som har som sitt yrke att direkt verkställa och förmedla politiska beslut. När Lipsky 1969 presenterade sin teorin om *street-level bureaucrats* bröt han den allmänna uppfattningen om att politik skapas "top-down", att politiker skapar policys som sedan implementeras i den offentliga förvaltningen av tjänstemän. Han hävdade motsatsen, "bottom-up", att politik skapas i mötet mellan medborgarna och tjänstemännen och att det är där politiken fylls med mening. Lipsky benämner dessa tjänstemän som *street-level bureaucrats* och menar på att de ofta arbetar som poliser, socialarbetare, lärare, sjukvårdspersonal och liknande yrken inom den offentliga sektorn. Det finns olika svenska översättningar på begreppet *street-level bureaucrats*, vanliga översättningar är till exempel gräsrotsbyråkrater, närbyråkrater eller gatubyråkrater. Vidare i den här studien kommer begreppen *närbyråkrater* att användas. Personerna som åsyftas är de som genom sitt yrke arbetar närmast medborgarna samtidigt som de representerar välfärdsstaten och tillhandahåller dess resurser.

Utgångspunkten i Lipskys artikel *Toward a Theory of Street-Level Bureaucracy* från 1969, är att närbyråkrater befinner sig på botten av beslutshierarkin närmast medborgarna och därför befinner sig i gränslandet där politiken implementeras till praktiska resultat. I och med sitt arbete har närbyråkrater ett *handlingsutrymme* mellan styrdokument och utförande.

I maintain that public policy is not best understood as made in legislatures or top-floor suites of high-ranking administrators. These decision-making arenas are important, of course, but they do not represent the complete picture. To the mix of

places where policies are made, one must add the crowded offices and daily encounters of street-level workers. Further, I point out that policy conflict is not only expressed as the contention of interest groups, as we have come to expect. It is also located in the struggles between individual workers and citizens who challenge or submit to client-processing. (Lipsky, 1980, s.xiii)

Sett till Lipskys (1969) teori studerar denna avser denna studien att studera den verkliga skolpolitiken i mötet mellan lärare och elever, där de politiska besluten får sitt slugiltiga innehåll. Lärarna som närbyråkrater har ett handlingsutrymme mellan de styrdokument som kommer från regeringen, Skolverket och i denna studie är även från Fohm, och deras praktiska utövande. Handlingsutrymmet innebär att lärarna i sitt arbete tolkar skollagen och läroplanen samt organisatoriska rutiner utifrån sin egen moraliska kompass, erfarenhet och kunskap. Det innebär dock inte att lärarna har frihet att helt fritt tolka styrdokumentet och agera som de själva vill, de måste hålla sig inom regelverket. I möten med eleverna menar Lipsky (2010) att ett organisatoriskt beteende skapas.

Lipsky (2010) menar att närbyråkrater är en viktiga aktörer för både staten och samhället, de är statens ansikte utåt och hjälper staten i att leverera politik och uppnå mål. Medborgarnas åsikt om offentlig politik avgörs av närbyråkraters agerande. För samhället är närbyråkraterna relevanta eftersom de kan tillåta eller begränsa tillgången till tjänster och rättigheter.

För att kunna analysera förändringen i lärarnas handlingsutrymme till följd av coronapandemin är det betydelsefullt att ha kännedom om vad som påverkar närbyråkraters handlingsutrymme. Lipsky (1980) menar att handlingsutrymmet formas av flera olika omständigheter i en miljö som är nästintill omöjlig att reglera fullt ut. Det formas till viss del av organisationen och dess verksamhetsuppdrag men även av hur närbyråkrater väljer att utnyttja sitt handlingsutrymme. Närbyråkraters egna moraliska värderingar och intressen anses vara viktiga faktorer som påverkar handlingsutrymmet. Lipsky (1980) menar på att inget möte med medborgare är det andra likt och därför är närbyråkraters kunskaper och erfarenheter av yttersta vikt för att kunna observera och bedöma enskilda fall.

Även Dworkin (1978) har utformat en teorin om vad han anser reglerar och formar närbyråkraters handlingsutrymme eller som han benämner det, diskretion:

Discretion, like the hole in a doughnut, does not exist except as an area left open by a surrounding belt of restriction. It is therefore a relative concept. It always makes sense to ask, "Discretion under which standards?" or "Discretion as to which authority?" (Dworkin, 1978, s.31-32)



Figur 1. Illustration skapad utifrån Dworkins (1978) beskrivning vad vad som begränsar och formar handlingsutrymmet.

Munkens hålrum utgör handlingsutrymmet medan själva munken utgör regel- och ramverket som reglerar handlingsutrymmet. Dworkin (1978) menar att handlingsutrymmet formas i samverkan mellan professionen och organisationen, organisationen sätter gränserna men professionen kan påverka organisationen. En stark profession kan påverka organisationens ramverk medan en svag profession endast blir organisationens redskap.

Enligt Lipsky (2010) finns det fyra villkor som är särskilt utmärkande för närbyråkraters arbete:

1. Närbyråkrater har oftast för lite resurser i förhållande till sina arbetsuppgifter

Närbyråkrater arbetar med verklighetens utmaningar inom den offentliga sektorn, ofta i ett otillräckligt och underfinansierat system (Lipsky, 1980). När Lipsky (2010) menar att

närbyråkrater ofta har för lite resurser för att utföra sina arbetsuppgifter, menar han dels finansiella medel men han syftar även på brist på tid och information. Närbyråkrater har ofta en hög arbetsbelastning vilket kan leda till att det inte är möjligt att ägna hur mycket tid eller pengar som helst på att införskaffa efterfrågad typ av information. Lipsky (2010) menar att närbyråkrater till följd av detta "lagrar" arbetstid för att kunna hantera oförutsägbara arbetsuppgifter.

2. Målen för verksamheterna är ofta vaga, tvetydiga och står i konflikt med varandra

Lika ofta som politik presenteras som lösningen på olika samhällsproblem och förväntas leda till det idealiska samhället, lika ofta saknar politiken kopplingen till hur den ska implementeras i praktiken (Lipsky, 2010). Närbyråkrater inom den offentliga sektorn tillhandahåller komplexa tjänster vilket ofta leder till otydliga mål för både politiker och närbyråkrater. Närbyråkraters arbete utgår från medborgarnas individuella behov, politiska styrdokument och organisationens krav och dessa krav är inte alltid förenliga med praktiska handlingar. Att hantera dessa motstridiga intressen menar Lipsky (1980) är ett av närbyråkraters stora dilemman, arbetet karaktäriseras därför av moraliska avvägningar i handlingsmönstret (Lipsky, 1980). Det är inte alltid möjligt för närbyråkraterna att utföra sitt arbete enligt den standarden som beslutsfattarna önskar.

3. Resultat är svåra eller omöjliga att mäta

Det är enligt Lipsky (1980) vanligt att svåra, komplexa och vaga mål leder till att målen omdefinieras till något som faktiskt är mätbart inom verksamheten. I och med att närbyråkrater även har begränsade resurser kan målen behöva anpassas till befintliga resurser. Sammantaget med att närbyråkrater har ett individanpassat synsätt och styrs av sin moraliska kompass, kan det uppstå skillnader mellan målen och det arbetet som utförs i praktiken.

4. Medborgarna eller "tjänsteanvändare" är oftast inte frivilliga

Medborgarna är oftast ofrivilliga, de väljer inte själva att bli tjänsteanvändare (Lipsky, 2010). Den offentliga sektorn tillhandahåller medborgarnas specifika tjänster som inte går att nyttja på något annat sätt. Medborgarnas ofrivillighet leder till att närbyråkrater kan tvingas möta medborgare med varierande intresse för tjänsten.

För att hantera dessa utmärkande och ibland motstridiga krav menar Lipsky (1980) att närbyråkraterna utvecklar egna rutiner och strategier, så kallade *copingstrategier*. Genom att skapa egna rutiner kan närbyråkrater hitta en balansgång mellan att se till varje medborgares

bästa och förhålla sig till politiska styrdokument. De beslut, rutiner och verktyg som närbyråkrater använder för att hantera arbetet menar Lipsky (1980) blir det verkliga politiska beslutsfattandet. I och med närbyråkraters handlingsutrymme kan det uppstå skillnader i hur de politiska styrdokumenterna menar att verksamheten ska fungera och hur arbetet utförs i praktiken. Slitningen mellan idealen och verkligheten tvingar närbyråkraterna till att sänka förväntningarna på sig själva och sina medborgare och inta en mer resultatinkädd inställning. För att hantera slitningen mellan de politiska idealen och verkligheten utvecklar närbyråkrater strategier som effektiviserar arbetet inom områden där det faktiskt går att genomföra arbetet i enlighet med idealen. Inom områden där arbetet inte går att utföra enligt idealen menar Lipsky (1980) att närbyråkraterna använder sig av tre överlevnadsstrategier.

Lipskys (1980) första strategi handlar om ett tydliggörande för medborgare att processen är svår och tidskrävande vilket på olika sätt leder till en begränsad service för medborgarna. Att låta medborgare stå i kö kan vara en strategi på bekostnad av att de kan slå hårt mot de som har särskilda behov. Den andra strategin handlar om att närbyråkrater rationaliserar och organiserar sitt arbete utifrån sina egna förmågor och de resurser som finns tillgängliga. Detta genom att anpassa målen i förhållande till situationen. De fall som har en direkt lösning prioriteras framför svåra och tidskrävande fall utan lösning. Den tredje strategi och sista av Lipskys (1980) överlevnadsstrategier handlar om omorganiseringen och utvecklingen av nya metoder för att möta medborgarnas behov. Närbyråkrater kategoriserar medborgarna utifrån deras behov och närbyråkraterna behöver därför lära sig att hantera dessa stora kategorier av medborgare på ett standardiserat sätt.

Ett annat viktigt begrepp kopplat till forskningsämnet närbyråkrater är enligt Lipsky (2010) *alienation*. Begreppet är kopplat till vad närbyråkrater *får*, eller *inte får*; använda sin kreativitet och uttryck till i sitt arbete. Om den mänskliga interaktionen minskar i arbetet kan närbyråkrater känna ett större främlingskap mot sitt arbete eftersom arbetets mening och engagemanget för uppdraget urholkas. Många som arbetar inom offentlig sektor drivs av ett samhällsengagemang och vill göra skillnad i människors liv och i samhället.

Brodtkin (2011) håller med Lipsky (1980) och menar att närbyråkraters arbete till stor del handlar om att få politiken att fungera, det finns inga andra alternativ:

These organizations can be understood as de facto policymakers in the sense that they informally construct (and reconstruct) policy in the course of everyday

organizational life. In a sense, they not only do policy work, but are manifestly responsible for making policy work. (Brodkin 2011, s.254)

Vidare menar Brodtkin (2021) att närbyråkrater inte gör det som de *vill* eller *borde*, närbyråkrater gör vad de *kan*. Närbyråkrater måste anpassa och förhandla med politiken för att kunna utföra sitt arbete. Brodtkin (2011) argumenterar därför att det är mer intressant att ställa sig frågan *hur* politik fungerar än att fråga *vad* som fungerar.

2.2 Lärare som närbyråkrater

Mycket av den forskning som idag finns om närbyråkrater grundas i Lipskys teorier (1969, 1980, 2010). De Oliveira & De Lacerda Peixoto (2021) har bidragit till forskningsfältet genom att analysera implementeringen av utbildningspolicyer i skolan som institution. Detta har gjorts genom att studera olika skolprofessioners roller. Studiens resultat visar på vikten av att inkludera dem som arbetar nära medborgarna, närbyråkraterna, och anta ett bottom-up-perspektiv. Författarna menar på att faktorer som mänskligt inflytande, åtaganden och informella förhandlingar är lika viktiga som formella processer och regler för att upprätthålla en policy. I dessa sammanhang påverkas skolors legitimitet av den diskretionära makt som utövas av dess yrkesverksamma, lärare, rektorer och samordnare med flera.

2.3 Närbyråkrater i kris

Lipskys (2010) forskning studerar närbyråkraters agerande under *normala förhållanden* men det finns också forskning som undersöker deras agerande under kris. Henderson (2014) menar att närbyråkrater vid kris ställs inför högre krav men ofta med färre resurser och att detta antingen kan leda till större handlingskraft eller äventyra förmågan att fatta beslut (Henderson, 2014). I kris ersätts närbyråkraters kunnighet och expertis under normala omständigheter med brist på organisering, information och erfarenhet.

Runnquist (2020) definierar kris som en händelse som hotar grundläggande samhällsfunktioner och eller påverkar en organisations sammansättning och struktur på ett sätt att de ordinarie resurserna blir otillräckliga. Noterbart är att krissituationer inte är enhetliga och att de kan definieras på många olika sätt. Coronapandemin kan beskrivas som en akut och oväntad kris som drabbade hela världen och alla delar av samhället och hotade vår hälsa och frihet.

Runnquist (2020) anser att begreppet kris går att dela in i tre olika faser, krisen *inträffar-pågår* och *upphör*. I början av en kris kan det vara svårt att ha full insikt i vad som egentligen sker och det kan vara svårt att sortera mellan sann och falsk information. En kris påverkar ofta de grundläggande strukturerna och kan därför inte heller hanteras enligt ordinarie processer utan kräver ofta nya arbetssätt och resurser utöver de vanliga. Under en pågående kris är ingenting sig lik och det är ett högt tempo vilket kräver snabba beslut. Alla kriser är unika men Runnquist (2020) menar på att det ofta finns ett antal gemensamma nämnare. Kris innebär förändringar från normalläget vilket medför att medarbetare kan vara extra oroliga och ställer höga krav på information och beslutsfattare. Det är centralt att fatta snabba beslut under en kris, detta trots att känslan av otillräcklig information kan finnas hos beslutsfattarna. Runnquist (2020) hävdar att desto längre tid beslutsfattare väntar med att fatta beslut desto mindre effekt kommer insatserna att ha. En kris går sällan över på en gång, ofta ebbar den ut eller övergår i en ny typ av normalläge. Det anses vara lärorikt att efter avslutad kris utvärdera och se över beslut och hantering av det inträffade.

Enligt premissen att alla kriser är unika finns det inget exakt facit på hur krishantering bör gå till, det beror till stor del på hur verksamheten ser ut, dess syfte och resursbehov (Walaski, 2011). "*Crisis management is a mindset and process that, on a daily basis, drives a company's decisions and actions*" (Pearson m.fl, 1997, s.52). I bästa fall styrs organisationer i kris av djupt rotade värderingar som kan guida beslutsfattarna gällande organisationens prioriteringar, Pearson m.fl (1997) tar upp exemplen säkerhet framför vinst samt behoven hos dess viktigaste intressenter som exempel på organisationers prioriteringar. Genom att vara tydliga i sina prioriteringar av värden kan organisationer få vägledning genom den osäkerheten som präglar organisationer i kris.

2.4 Närbyråkrater och coronapandemin

Brodkin (2021) har studerat närbyråkrater och deras handlingsutrymme både under normala förhållanden och de extraordinära förhållanden som kriser medför. Hon resonerar som så att världen med största sannolikhet kommer att drabbas av fler kriser efter coronapandemin och anser därför att det finns ett brådskande intresse i att förstå närbyråkraters roll utifrån ett krisperspektiv. I och med att kris som begrepp kännetecknas av oförutsägbarhet, osäkerhet och förändring i de utspelade händelserna argumenterar Brodkin (2021) för att närbyråkraters agerande under kris behöver ske genom snabbt handlande utan tid för överläggning,

planering eller förberedelser. Detta går emot de rutinmässiga handlingsmönster som kännetecknar närbyråkraters agerande under normala omständigheter.

Vidare lyfter Brodtkin (2021) aspekten att praxis och strukturella arrangemang utvecklas över tid, att de har en historia, en nutid och en framtid. Hon anser att en av anledningarna till att kris som ämne är så intressant att studera är att för att kris har en tidsmässig dimension. Krisens karaktär är störande och väcker frågor om nya hanteringssätt och förändring i arbetsdynamiken. Fokus riktas bort från rutiner och mot det störande fenomenet vilket Brodtkin (2021) menar skapar en utgångspunkt för att teoretisera hur närbyråkrater fungerar i ett sammanhang som präglas av snabba och oväntade förändringar, brådskas och osäkerhet. Brodtkins (2021) forskning om närbyråkrater i kris bidrar till forskningsområdet genom att visa på hur viktiga närbyråkraters arbete är under kris. Deras funktion är viktiga i vanliga tider och blir ännu viktigare i extraordinära tider, närbyråkrater utgör frontlinjens försvar när krisen slår till.

Lima-Silva et al (2020) har studerat hur närbyråkrater inom den brasilianska socialtjänsten har uppfattat att coronapandemin har påverkat deras prestationer och yrkesrutiner. Studiens resultaten visar att socialarbetarna har känt sig oförmögna att agera på ett lämpligt sätt i sin yrkesroll. De har haft svårt att se till medborgarnas behov och tillhandahålla korrekt information till följd av pandemins akuta och ökade krav. Resultatet visar på att socialarbetarna har känt sig oskyddade och upplevt brist på institutionellt stöd från myndigheterna. Den stora förändring som coronapandemin har inneburit i socialarbetarnas arbetsdynamik har påverkat deras möte med medborgarna vilket har påverkat relationen mellan socialarbetare och medborgare. Lima-Silva et al (2020) menar att deras studie visar på att socialarbetarnas handlingsutrymme till följd av coronapandemin har begränsats vilket har lett till att tillhandahållandet av tjänster för medborgarna har blivit lidande.

Gofen & Lottas (2021) studie visar på att närbyråkrater under coronapandemin fått ett brett erkännande för sitt hårda arbete i samhället och har hyllats som "pandemihjältar".

Närbyråkrater har uppmärksammades som viktiga aktörer i frontlinjen av pandemin. De har tillhandahållit viktiga tjänster och upprätthållit betydelsefulla institutioner i samhället samtidigt som de riskerat att exponeras för coronaviruset. Resultatet av studien visar att närbyråkrater trots ökad politisk oklarhet, hög efterfrågan på tjänster, osäkerhet och otillräckliga resurser lyckades möta och tillfredsställa medborgarnas behov. Förtroende för

regeringen speglas i allmänhetens uppfattning om hur väl närbyråkraterna genom sitt agerande tillhandahåller medborgarnas offentliga tjänster. Studien visar på att närbyråkrater har behövt anpassa sina yrkesrutiner eftersom nya arbetsuppgifter har tillkommit till följd av krisen. Generellt identifierar författarna tre svarsmönster – nämligen *anpassning*, *motstånd* och *innovation*. Studien visar även på att krissituationer förstärker det ömsesidiga beroendet mellan närbyråkrater och beslutsfattare. Gofen & Lottas (2021) anser att det är nödvändigt med ett dubbelriktat informationsflöde mellan policy bildning som utövas i beslutsfattande mötesplatser och genomförande av närbyråkrater på plats.

Även Lavee & Cohen (2019) har studerat närbyråkraters agerande i kris. De har undersökt vilka förhållanden som krävs för att närbyråkrater ska kunna agera som politiska entreprenörer. Studien visar på att närbyråkrater som agerat i en akut krissituation har upplevt brist på effektiv kunskap inom området. För att påverka politiken har de varit tvungna att vara innovativa i skapandet av nya strategier. Lavee & Cohen (2019) menar att resultatet av deras studie kan bidra med två nya insikter till Lipskys (2010) redan befintliga forskning. Den första insikten handlar om att lyfta fram de faktorer som driver närbyråkrater att engagera sig i utformningen av den offentliga politiken. Författarna menar att det oftast inte räcker med hög motivation och god vilja för att förändra samhällspolitiken eftersom politiken präglas av ett politiskt spel. Därför menar författarna att det krävs innovativa strategier för att närbyråkrater ska lyckas med att påverka det politiska resultat.

2.5 Lärare och coronapandemin

I syfte att studera lärares handlingsutrymme under coronapandemin har Malandrino & Sager (2021) genomfört en kvalitativ jämförande analys av Italien och Schweiz policydokument för distansundervisning. Studiens resultat visar på att lärare i och med bristen på organisatorisk vägledning varit tvungna att vända sig till sina professionella normer och erfarenheter för att hantera krisen. Malandrino & Sager (2021) menar på att det politiska svaren under krisen bidragit till ett stort handlingsutrymme för lärarna gällande innehåll och specifika metoder. En annan slutsats som författarna drar är att lärarnas professionalitet i kristider har ökat till följd av deras spontana anpassning till en föränderlig miljö, oavsett institutionellt system. Förändringen från fysisk undervisning till distansundervisning krävde mycket av lärarnas kompetens och erfarenhet samt allmänintresse och behovet av dessa faktorer blev extra viktiga i deras dagliga arbete under krisen.

Lindblad et al (2021) har analyserat hur åtta europeiska länder hanterade frågan om att stänga – eller inte stänga – grundskolan under våren 2020. En utgångspunkt för studien är att COVID-19 förvandlades till ett samhällshot som krävde gemensamma och samordnade insatser i en förvirrad situation. Studien konstaterar att skolans som institution i samhället har uppmärksamrats och stärkts till följd av pandemin. Sveriges motiveringen till beslutet att inte stänga grundskolan motiverades bland annat med att barn och unga inte ansågs vara drivande i smittspridningen. Grundskolan ansågs även ha en mycket viktig social funktion. Det ansågs även vara av yttersta vikt att hålla grundskolan öppen för att föräldrar med samhällsviktiga funktioner skulle kunna utföra sitt arbete. Studiens resultat visar att det har varit upp till enskilda lärare och skolor att tolka och implementera de beslutade åtgärder av regeringen, Fohm och Skolverket. Utbildning har visat sig vara avgörande i den övergripande strategin för att hantera pandemin i Sverige när det gäller förtroende för människor och myndigheter.

2.6 Sammanfattning av teori

Den teoretiska referensramen utgår ifrån Lipskys (1969, 1980, 2010) forskning om närbyråkrater och att deras handlingsutrymme regleras av föreliggande regelverk och formas av deras erfarenheter och värderingar. Genom sitt arbete tillhandahåller närbyråkrater medborgarna viktiga tjänster genom möten där beslutsfattarnas politik fylls med mening.

Vidare forskning utifrån Lipskys teori visar på att närbyråkrater har en viktig roll i samhället, såväl under normala omständigheter som i tid av kris. Närbyråkrater har visat sig utgöra frontlinjens försvar i kris. Deras arbete som normalt utgörs av rutiner och strategier byts i kris ut mot oro och osäkerhet i en förvirrad tid med brist på samordning och organiseringen. Tidigare forskning visar på att kris bidrar till högre krav på närbyråkraters ageranden samt att bristen på resurser ofta ökar. Deras engagemang och innovationsförmåga att anpassa sina rutiner och föreliggande regelverk till en större grupp medborgare har visat sig vara viktiga faktorer för att klara av sina arbetsuppgifter under coronapandemin.

Den forskning som har presenterats i detta kapitel har studerat närbyråkraters handlingsutrymme under coronapandemins första månader och deras empiriska material består av data baserat på respondenternas minnen av sina egna upplevelser och eget agerande under krisen. Med utgångspunkt i Brodskins (2021) forskning att praxis och strukturella

arrangemang utvecklas över tid ämnar denna studie att komplettera tidigare forskning genom att studera lärares egna upplevelser om hur de *faktiskt* upplevde att politiken påverkade och formade deras handlingsutrymme under coronapandemin. Det anses finnas en lucka i förståelsen om hur extrema omständigheter som kris påverkar närbyråkraters handlingsutrymme över tid. Avsikten är att analysera lärarnas upplevelse av hur deras handlingsutrymme har påverkats och formats under coronapandemin utifrån Lipskys (1980) fyra utmärkande drag för närbyråkraters arbete samt hans överlevnadsstrategier. Även begreppen coping och alienation ämnas att analyseras i förhållande till studiens data.

3. Metod

Detta kapitlet presenterar och beskriver de metoder som används i studien. Inledningsvis presenteras den kvalitativa forskningsdesignen följt av genomförande av datainsamling samt analys av resultatet. Avslutningsvis presenteras studiens trovärdighet.

3.1 Forskningsstrategi

Denna kvalitativa fallstudie syftar till att bidra med fördjupade kunskaper om hur lärare som närbyråkrater upplever att deras handlingsutrymme påverkas och förändras av den politik som förts till följd av coronapandemin. Metoden är vald för att kunna ge en kontextualiserad förståelse för de utmaningar, strategier och åtgärder som närbyråkrater åtar sig och möter när de implementerar politik. En kvalitativ forskningsstrategi används med fördel för att ge en djupgående och analyserande bild av ämnet som studeras samt visa på hur komplexa sammanhang samverkar (Denscombe, 2016).

Kris har en tidsmässig dimension och därför avser denna studie att bidra till forskningsfältet med ytterligare kunskap genom att studera coronapandemins inledande och pågående fas, från februari 2020-februari 2022. Med anledning av att coronapandemin inte ansågs vara tillända vid studiens inledande skede kommer studien inte att presentera eller analysera någon data från krisens upphörande fas eller någon utvärdering av krisen.

Vid kvalitativ forskning lyfter Bryman (2018) fram att forskningsfrågan till stor del styr vilka aktörer som studeras, detta genom ett så kallat målstyrt urval. Givet att studiens forskningsfråga är *hur har lärarna upplevt att coronapandemin, och den politik som förts till följd av den, påverkat och förändrat deras handlingsutrymme över tid?* ansågs det som mest lämpligt att studera de två fackförbund för lärare, Lärarförbundet (LF) och Lärarnas Riksförbund (LR). Fackförbunden har som uppgift att tillvarata lärarnas intressen i arbetslivet och förbättra villkoren för sina medlemmar (Lärarnas Riksförbund, 2022), förbunden anses på så vis företräda lärarnas handlingsutrymme vilket studien ämnar att studera. Det kommer inte ske någon jämförelse mellan fackförbundens åsikter eller rapportering. Valet av att

studera båda fackförbunden ansågs bidra till ett gediget datamaterial att analysera och studera.

Datamaterialet är insamlat från fackförbundens egna tidningar, Läraren (LF) och Skolvärlden (LR). Beslutet att analysera coronarelaterade tidningsartiklar istället för att genomföra intervjuer med lärare, motiveras med att en medieanalys ansågs kunna bidra till en intressant skildring av tidens betydelse för förändringen och utvecklingen av lärarnas handlingsutrymme. Intervjuer som metodval valdes bort eftersom den metoden bedömdes bidra till data som skulle visa på hur lärarna *mindes* att deras handlingsutrymme förändrades och inte *hur det faktiskt var*. Istället valdes en metod som ansågs bidra med data som visade på hur lärarna upplever sitt handlingsutrymme när krisen fortfarande pågick.

3.2. Presentation av studerade aktörer

3.2.1 Lärarförbundet

Lärarförbundet bildades 1991 men har föregåtts av en rad olika organisationer för lärare, till de äldsta hör de föreningar för folkskollärare som 1880 tillsammans bildade Sveriges Allmänna folkskolläraryörening (Lärarförbundet, 2018). Med sina 234 000 anslutna medlemmar är LF det största svenska fackliga professionsförbundet för lärare (Lärarförbundet, 2021, b). Till medlemmarna hör lärare i grundskolan, ämnes- och yrkeslärare i gymnasieskolan, förskollärare, lärare i fritidshem, skolledare, högskole- och universitetslärare, folkhögskolelärare, lärare på vuxenutbildningen, lärare i särskolan, lärare i kulturskolan samt studie- och yrkesvägledare. LF ansluter även lärarstudenter och är landets största organisation bland just lärarstudenter.

LF anser att lärarnas löner bör höjas och är drivande i frågor om skolan ska få mer och bättre styrda resurser (Lärarförbundet, 2020). De är även för att se ett större statligt ansvar för likvärdighet och finansiering av skolan än vad som görs idag.

3.2.2 Lärarnas Riksförbund

Lärarnas Riksförbunds historia går tillbaka till 1884 då Svenska Lärarsällskapet bildades med syftet att vara ”ett föreningsband mellan lärare vid de allmänna läroverken”(Lärarnas Riksförbund, 2021, a). 1964 ändrade förbundet namn till Lärarnas Riksförbund (LR), bland

annat på grund av att begreppet läroverk tagits bort ur skolstadgan. Vid årskiftet 2021-2022 uppgick LR:s medlemsantal till 86 749 medlemmar vilket var en förlust på 2786 medlemmar jämfört med föregående år (Skolvärlden, 2022). LR är ett akademiskt yrkesförbund vilket innebär att de endast ansluter utbildade lärare (Lärarnas Riksförbund, u.å). De ansluter inte rektorer, arbetsgivare eller arbetsledare och inte heller förskollärare.

LR har under sin historia arbetat parallellt med konkreta fackliga frågor, såsom lön och arbetsvillkor samt arbetat med utbildningspolitiska frågor samt styrningsfrågor (Lärarnas Riksförbund, u.å). LR var som enda lärarorganisation med och strejkade år 1989 mot kommunaliseringen av skolan och värderar frågan om ett återförstatliga skolan som en av deras viktigaste frågor. De anser att skolan är en nationell angelägenhet och alla elever ska ges möjlighet till en likvärdig utbildning oavsett i vilken kommun eleverna bor i (Lärarnas Riksförbund, 2021, a). LR har även engagerat sig i frågan om lärarlegitimation och lanserade 1992 ett eget förslag om att införa en lärarlegitimation, något som också riksdagen beslutade att införa år 2011.

3.3 Datainsamling och avgränsning

Studiens primärdata utgörs av det empiriska material som förvärvats från de två lärarprofessionens tidningar *Läraren* (LF) och *Skolvärlden* (LR).

Tabell 1

	Läraren	Skolvärlden
Insamlat och studerat material	214 sökträffar på <i>corona</i> på lararen.se	18 tidningsmagasin, 544 sidor
Tidsperiod	16 februari 2020-25 februari 2022	Februari 2020-December 2021

Att datainsamlingen består av ett magasin som ges ut ett antal gånger per år och en webbaserad tidning som ibland uppdaterar flera gånger per dag, beror på rena tillfälligheter. Efter en mailförfrågan till båda fackförbundens redaktioner om tillgång till efterfrågat material, återkopplade Skolvärlden och skickade materialet medan Läraren inte återkopplade.

I efterhand bedöms kombinationen av ett mer välarbetat tidningsmagasin och dagliga webbartiklar vara ett bra komplement till varandra. Detta bidrog till att ett gediget datamaterial samlades in och analyserades. I studien refereras det även olika typer av sekundärdata i syfte att stötta och komplettera primärdatan.

På LF:s webbplats, lararen.se gick det periodvis att läsa flera corona relaterade artiklar varje dag. Skolvärldens redaktion valde att inte rapportera några aktuella nyheter om coronas utveckling i form av restriktioner och rekommendationer eftersom det rådde stor oro och ovisshet gällande hur farligt det nya viruset var och läget förändras från dag till dag. Risker att innehållet skulle vara inaktuellt och rentav felaktigt när den nådde läsaren ansågs vara för stor (ibid.). Tidningen innehåller istället reportage med fokus på granskningar av skolan och dess olika aktörer och ger fördjupning i aktuella skolfrågor.

3.4 Genomförande- insamling och analys av data

I enlighet med Gioias et al. (2013) forskning har studiens genomförande bestått av en systematisk analys av det empiriska datamaterialet som syftar till att möjliggöra teoretiska tolkningar utifrån en induktiv metod. Detta för att fånga flera dimensioner av problemet och kunna generera nya koncept och teorier. Vidare lyfter Gioia et al. (2013) fram att det är viktigt att läsaren har med sig att tolkningen och kodningen sker genom en subjektiv bedömning av datan.

Studiens genomförandeprocess har samlat in data utifrån två fokusområden,

(1) den formella påverkan på lärarnas handlingsutrymme genom den förda politik till följd av coronapandemin och (2) lärarnas upplevelser av den politiken i form av lagstiftning och reglering.

Insamlingen har bestått utav fyra steg, (1) *insamling av data*, (2) *identifiera relevanta teman i den empiriska datan*, (3) *identifiera relevanta dimensioner med grund i forskningsfrågorna* och (4) *koppla dessa dimensioner till det teoretiska ramverket* (Gioia et al, 2013). De två fokusområden presenteras som två olika avsnitt i Kapitel 4- Resultat samt i en tidslinje av viktiga händelser som ligger till grund för första avsnittet i resultatet (Se Bilaga 1).

3.4.1 Steg 1 och 2- Insamling av data och identifiering av relevanta teman i den empiriska datan

Inledningsvis av datainsamlingen skickades mailförfrågningar till respektive fackförbunds tidningsredaktioner för att få tillgång till utgivna tidningar ut inom studiens tidsram. Tillgång till LRs tidning *Skolvärlden* beviljades och en identifiering av relevanta teman påbörjades i pdf-filerna. Filtrering genomfördes genom att söka på *corona*, *folkhälsomyndigheten* samt *distans* i varje pdf-fil. Detta för att effektivisera insamlingen av data och utesluta artiklar som inte tillhörde undersökningsområdet. Relevanta fynd samlades in samtidigt som det analyserades en första gång och fynden flyttades sedan till ett eget dokument tillsammans med intressanta citat.

Efter uteblivet svar från LFs tidningsredaktion genomfördes en sökning på *lararen.se* med sökordet *corona* vilket resulterade i 214 träffar den 16 februari 2022. Därefter påbörjades en identifiering av relevanta teman i det materialet. Insamlingen av data genomfördes i kronologisk ordning från första till sista sökträff och relevanta fynd fördes över till ett eget dokument tillsammans med intressanta citat.

3.4.2 Steg 3- Identifiera relevanta dimensioner med grund i forskningsfrågorna

När genomgången av båda tidningarna inom den avgränsade tidsramen var genomförd och samtlig data var insamlad flyttades fynden från respektive dokument till en gemensam excel-fil. Därefter skapades en öppen kodning i punktform med utvalda intressanta aspekter kopplat till studiens syfte och forskningsfråga. Detta användes som underlag för det som Gioia et al (2013) benämner som den *första ordningens uttryck och begrepp*.

En kod i en kvalitativ undersökning beskrivs av Saldaña (2016) som ett ord eller en kort fras som fångar essensen i ett attribut av den visuella datan. Genom att klassificera och identifiera mönster i fackförbundens tidningar har studiens datan kategoriserats för att underlätta vidare analys. Saldaña (2016) menar att kodning kräver en forsknings analytisk lins vilken refererar till kön, social klass och ras/etnicitet både till de studerade aktörerna samt personen som kodar (Saldaña, 2016). En kod är inte exakt vetenskap utan koden är i första hand en tolkning. Även subjektivitet, personlighet och anlag påverkar kodningen.

Saldaña (2016) anser att kodningen bör göras både under och efter insamlingen av data då kodning *är* analys. Kodning är mer än bara märkning, kodning är *länkar* som omvandlar data till idé och från idé till all den data som hör till den idén. Vidare menar Saldaña (2016) att kodning är en cyklisk handling och att den första cykeln av kodnings data sällan är perfekt kanske inte heller den andra cykeln men möjligen den tredje eller fjärde. För att säkerställa att kodningen erhåller en hög relevans gentemot det insamlade materialet har kodningen filtrerats och lästs igenom ett flertalet gånger. Detta för att kunna identifiera de framträdande dragen i det empiriska materialet för att kunna generera kategorier, teman och begrepp som Saldaña (2016) menar krävs för att få den djupare betydelsen och kunskapen för att eventuellt kunna bygga teori. Kodningen är organisk på det sättet att data och koder formar varandra, de är både beroende och oskiljaktiga. I genomförandet av insamling och kodning har det varit viktigt att iterativt jobba parallellt med litteraturen för att kunna identifiera såväl relevanta teoretiska kopplingar gentemot befintlig litteratur samt nya koncept (Gioia et al., 2013).

Efter den öppna kodningen och genomläsningen samt analys av koden för att kunna identifierade begrepp kopplade till lärarnas handlingsutrymme för att kunna skapa *andra ordningens teman* (Gioia et al., 2013). Detta skedde genom en systematiska genomgång av samtliga begrepp och en successiv process av att skapa kluster och matcha dessa för att identifiera de något mer abstrakta andra ordningens teman. Genom flertalet iterationer och granskning av referenskodningen vid varje iteration godkändes inte teman förrän samtliga tidningar var kodade och granskade för att säkerställa kopplingen mellan begrepp och teman. Resultatet av klustringen resulterade i 15 olika kodningsgrupper:

Tabell 2

1. Covid-19 virus och smittspridning
2. Otydliga riktlinjer (top-down)
3. Skillnad på skolan och andra samhällsinstitutioner/jobb
4. Olikheter nationellt inom skolväsendet
5. Påtryckningar från lärarna (down-top)
6. Skolverket yttrar sig

7. LF yttrar sig
8. LR yttrar sig
9. Anna Ekström utbildningsminister (S) yttrar sig
10. Lärarna som yrkesgrupp
11. Arbetsgivare/huvudmans ansvar
12. Distansundervisning
13. Högre arbetsbelastning för lärarna
14. Kvalitet och likvärdighet på undervisningen
15. Stöd till elever

Parallellt med skapandet av klustergrupperna påbörjades en tidslinjen av viktiga händelser (Se bilaga 1). Tidslinjen utgör grunden för avsnitt ett i resultatkapitlet, *4.1 Den formella påverkan på lärarnas handlingsutrymme genom den förda politik till följd av coronapandemin*. Därefter analyserades varje klustergrupp igen i förhållande till tidslinjen och avsnitt 4.1 för att identifiera de *aggregerade dimensionerna* (Corley & Gioia, 2004). Processen för att ta fram de aggregerade dimensionerna genomfördes systematiskt genom att analysera datan i klustergrupperna kopplade till lärarnas åsikter och upplevelser om den politik som förts och jämföra dessa med litteraturen i en iterativ process. Liknande och återkommande kod kopplat till lärarnas handlingsutrymme inom de olika klustren tolkades och skapade de aggregerade dimensionerna som även utgör huvudrubrikerna i avsnitt två av resultatet, *4.2 Lärarnas upplevelser av den politiken i form av lagstiftning och reglering*:

4.2.1 Lärarna i klassrummet

4.2.2 Lärarna och fjärr- och distansundervisningen

4.2.3 Lärarna och den ökade arbetsbelastningen

4.2.4 Konsekvenserna på undervisningen

3.4.3. Steg 4- Koppla dessa dimensioner till det teoretiska ramverket

I det fjärde steget menar Gioia et al. (2013) att en sammankoppling mellan dimensionerna och det teoretiska ramverket genomförs. Detta har gjorts genom en iterativ och systematisk analysprocess mellan resultat och den teoretiska referensramen. Vid analysen av datan har förändringen lärarnas handlingsutrymme kopplat till tiden varit den viktigaste faktorn att ta hänsyn till. Det gedigna genomförandet av kodningsarbetet med flera steg säkerställer att resultatet kopplar till krisens inträffande och pågående fas och möjliggör en koppling mellan forskningsfrågor, teoretisk referensram och datainsamling.

3.5 Studiens trovärdighet

Resultatet från en fallstudie syftar till att användas för att utveckla teori (Denscombe, 2016). Genom en fallstudie kan begrepp, påståenden och hypoteser skapas och förklara vad som händer och varför det händer i den särskilda inramningen som studeras. Syftet med studien är inte att utveckla en statistisk generalisering utan målet är att utveckla och generalisera teorier för analytisk generalisering (Denscombe, 2016). Genom detta perspektiv menar Denscombe (2016) att det går att betrakta fallstudier som utgångspunkt för vidare forskning. Studiens kvalitativa ansats gör det till viss del är svårt att kontrollera studiens kvalité och mätbarhet samt upprepa forskningen vid senare tillfälle. För att kunna ge en så korrekt bild som möjligt av studiens kvalité analyserades begreppen trovärdighet, pålitlighet samt överförbarhet (Denscombe, 2016).

3.5.1 Trovärdighet

En kvalitativ studie kan kritiseras för att endast vara representativt för det unika fallet och därmed inte kan generaliseras (Bryman & Bell, 2013). Det kan anses vara svårt att bedöma trovärdigheten eftersom en studie av kvalitativ ansats inte går att upprepa i samma mån som en kvantitativ studie (Denscombe, 2016). Vid användning av en kvalitativ metod och tolkning finns det en risk för ett personligt avtryck på studien (Denscombe, 2016). Det kan ske olika tolkningar av samma data beroende på person och vilket perspektiv fenomenet betraktats från (Saldaña, 2016). För att säkerställa att kodningen av datan har genomförts på ett trovärdigt och korrekt sätt har varje tolkning och kodning skyddats i ursprungets dokument och varje ny ordning har skapats i nya dokument (Denscombe, 2016). Detta för att kunna gå tillbaka och jämföra samt analysera de olika koderna, teman och ordningarna. I denna studie är

tolkningen, kodning samt slutsatser gjorda av en enskild person vilket är något som bör tas i beaktning vid bedömning av trovärdigheten.

3.5.2 Pålitlighet

För att stärka den här studiens pålitlighet dokumenterades vilka sökord som används samt vilka databaser. Den här studien har även ett detaljerat metodavsnitt för att utomstående enkelt ska kunna följa och förstå processen. Detta anses stärka studiens pålitlighet och det fungerar som ett substitut för möjligheten att upprepa forskningen (Denscombe, 2016). Det insamlade materialet anses vara tydligt förankrat med forskningsfrågan och mängden insamlat material anses vara tillräcklig för att kunna dra relevanta slutsatser, varav pålitligheten därmed ökar (Graneheim & Lundman, 2004).

3.5.3 Överförbarhet

Värdet är en enskild fallstudie beror på dess koppling till andra typer av forskning och eventuella ytterligare fallstudier (Denscombe, 2018). Resultatet från denna fallstudie bör betraktas som en avslutad och en färdig produkt vars fynd bidrar till forskningsfältet. Studiens fynd anses därför vara värdefulla i sig även om den inte fullt ut går att överföra till andra miljöer, det på grund av att fynden är utförda med trovärdiga metoder.

4. Resultat

Kapitlet kommer att redovisa studiens data i två delar (1) den formella påverkan på lärarnas handlingsutrymme genom den förda politiken till följd av coronapandemin och (2) lärarnas upplevelser av den förda politiken till följd av coronapandemin i form av lagstiftning och reglering. Den andra delen av resultatet är indelad i fyra olika underrubriker 4.2.1 lärarna i klassrummen 4.2.2 lärarna och fjärr- och distansundervisningen 4.2.3 lärarna och den ökade arbetsbelastningen och 4.2.4 konsekvenserna på undervisningen. Datan redovisas i kronologisk ordning utifrån datum, februari 2020- februari 2022.

** Begreppet politik, avser den styrning från staten, kommuner och regioner samt de restriktioner, riktlinjer och restriktioner utfärdade av Folkhälsomyndigheten.*

4.1 Den formella påverkan på lärarnas handlingsutrymme genom den förda politiken till följd av coronapandemin

Den 1 februari 2020 klassas covid-19 som en samhällsfarlig sjukdom för att drygt en månad senare, den 11 mars, klassas som en pandemi eftersom viruset nu fått spridning över större delar av världen. Det har precis varit sportlov och många har varit och åkt skidor i bergskedjan Alperna som klassas som ett covid-19-virusdrabbat område. Många föräldrar runt om i Sverige kräver att barn som vistats i dessa områden ska stanna hemma och sättas i karantän. Experter inom smittskydd har olika åsikter om huruvida viruset påverkar barn. En studie från WHO påstår att barn inte löper samma risk som vuxna att bli smittade medan den amerikanska forskningstidskriften *Nature* publicerar en studie som visar på att barn löper lika stor risk som vuxna att bli smittade. Med stöd i WHO:s forskning, argumenterar Karin Tegmark Wisell, mikrobiolog Fohm, att symptomfria barn ska fortsätta gå till skolan även om barnet har befunnit sig i ett drabbat område.

I det här skedet av krisen saknas det både kunskap och fakta om en skolstängning skulle bidra till minskad smittspridning. Trots det väljer en gymnasieskola på Lidingö i Stockholm, att hålla stängt på grund av rädsla för viruset. Anders Tegnell, statsepidemiolog Fohm, menar att det just nu inte är aktuellt att stänga den svenska skolan då Fohm inte anser att det skulle ha

någon större effekt på smittspridningen. En skolstängning skulle till och med kunna leda till alternativa smittvägar för viruset då risken finns att eleverna fortsätter att umgås hemma eller ute på stan. En skolstängning skulle enligt Tegnell även kunna innebära negativa konsekvenser för skolväsendet genom att undervisningen stannar upp och eleverna missar viktig kunskap. På Fohms presskonferens den 9 mars 2020 meddelas att den svenska skolan kommer att fortsätta hålla öppet som vanligt.

Trots bristande kunskap och forskning om skolstängningars effekt på smittspridningen väljer många länder att stänga sina skolor. Den 11 mars 2020 skriver Läraren att totalt 130 länder har stängt sin skolor, det innebär att 80 procent av världens elevers skolgång har drabbas av nedstängningar. Italien har till exempel stängt ner hela sitt utbildningssystem och vidare har länder som USA och Ryssland beslutat om lokala nedstängningar. Läraren skriver vidare att många oroliga föräldrar i Sverige håller sina barn och ungdomar hemma från skolan, trots att de är symptomfria och därmed anses vara friska, av rädslan för coronaviruset. Detta leder till att många klasser och skolor periodvis saknar hälften av sina eleverna.

I mitten av mars 2020 har samhället börjat anpassa sig efter restriktioner och rekommendationer utfärdade av Fohm. Det handlar bland annat att hålla social distans till andra människor i affären och i kollektivtrafiken samt stanna hemma vid minsta symptom på hosta, feber eller ont i halsen. Sverige väljer även att begränsa antalet deltagare på konserter, fotbollsmatcher och offentliga sammankomster. Verksamheter där det finns möjlighet för de anställda att arbeta hemifrån uppmanas underlätta för sådana arrangemang. Den svenska skolan fortsätter dock att hålla öppet som vanligt. Elever och lärare på alla utbildningsnivåer fortsätter med fysisk klassrumsundervisningen och att äta i proppfulla skolmatsalar. Den 12 mars 2020 beslutar Norge och Danmark att stänga sina skolor vilket ökar pressen på Sverige att göra detsamma. Allt fler föräldrar runt om i landet kräver att skolorna stängas men den svenska skolan förblir öppen.

Den 13 mars 2020 inför regeringen en ny förordning (SFS: 2020:115) som innebär ökad möjlighet till flexibilitet för huvudmän under coronapandemin, bland annat får huvudmän mandat att stänga skolor i samråd med smittskyddsläkare. Förordningen (SFS: 2020:115) syftar till att ge huvudmännen så goda förutsättningar som möjligt att se till att verksamheten fungerar så nära normalläge som möjligt. Den syftar även till att säkerställa att barn och ungdomar får den utbildning som de enligt lag har rätt till. Vidare ges huvudmän

beslutsmandat att under vissa förutsättningar ändra lärotider utöver vad som är möjligt enligt ordinarie skollagstiftning. Det innebär bland annat att elever kan ges möjligheten att ta igen missad undervisningstid på helger och skollov.

Förordningen (SFS: 2020:115) kritiseras för att bidra till lokala lösningar genom att huvudmän och rektorer får ett stort beslutsmandat och ansvar. Anna Ekström, utbildningsminister (S) säger att bakgrunden till beslutet är den pågående pandemin med hög smittspridning som riskerar att föra med sig är allvarliga konsekvenser för hela samhället. –”Huvudmännen har ansvaret även för obekväma beslut, och ska stötta sina rektorer att ta det ansvaret. Det regeringen har gjort är att se till att det finns ett flexibelt regelverk på plats – om en skola måste stängas, om skolorna i en region måste stängas eller om vi behöver stänga skolor i hela Sverige” Ekström (Läraren, 2020-03-13).

Vidare inför regeringen en ny lag om temporära förändringar i skolverksamheten (SFS 2020:148) som innebär en maktförflyttning från kommunerna och de fristående huvudmännen, på grund- och förskolenivå, till regeringen. Beslutsmandatet att stänga den svenska skolan ligger nu hos regeringen, men bara om Fohm anser att det är en nödvändig åtgärd för att minska smittspridningen. Till allmänhetens besvikelse följer inte Sverige i Norge och Danmarks spår. Fohms ståndpunkt är fortfarande att det inte är motiverat med en nedstängning av skolan ur ett smittskydds perspektiv. Istället meddelar regeringen den 17 mars att all undervisning på gymnasienivå och högre, från och med nästkommande dag, rekommenderas att stängas och istället bedrivs via fjärr- eller distansundervisning. För- och grundskolor ska fortsätta vara öppna och bedriva sina verksamheter som tidigare. Regeringen meddelar att det är upp till samtal på respektive skola om hur och vilket arbete som ska bedrivs och anpassas till fjärr- och distansundervisningen. Samtidigt meddelar regeringen att de arbetar med att ta fram lagstiftning om grundskolan skulle behöva stängas. En av motiveringarna till skillnaden på besluten gällande grund- och gymnasieskolorna, är att gymnasieeleverna är äldre och därmed anses vara bättre rustade för att ta eget ansvar över sina studier hemma samt att gymnasiet inte är en obligatorisk skolform.

Läraren rapporterar den 18 mars 2020 att skolorna har olika förutsättningarna för att ställa om verksamheten enligt de nya riktlinjerna. Många skolor runt om i landet saknar pedagogisk it-support och kunskapen om digitala hjälpmedel bland lärarna rapporteras vara ojämn. Roberth Olofsson, undervisningsråd på Skolverket, menar att skolans kompensatoriska

uppdrag, gäller, trots att den förflyttats ut ur de fysiska lokalerna.

Den 23 mars 2020 meddelar Skolverket att alla resterande nationella prov (np) under våren i både grund-och gymnasieskolan ställs in. Proven ska enligt skollagen beaktas vid betygssättning och finns till för att främja likvärdighet och utgöra bedömningsstöd för lärarna. Anders Boman, enhetschef för nationella prov på Skolverket, säger att han förstår att många lärare upplever oro över att förlora ett viktigt verktyg vid betygssättning men motiverar beslutet: –*”Anledningen till att vi ställer in dem är den extraordinära situationen där vi vet hur pressade skolorna är för att få till undervisning. De är upptagna med att hitta nya former för distansundervisning”* säger han (Läraren, 2020-03-23). I en ansats att stötta lärarna i deras nya vardag uppdaterar Skolverket löpande sin hemsida med direktiv för examination och betygssättning.

I april 2020 är grundskolorna till mångas stora förvåning fortfarande öppna eller som Per Kornhall, oberoende skolexpert och bloggare på Skolvärlden.se, säger “...*halvöppna, eftersom all personal och alla barn som hade de minsta symtom är hemma*” (Skolvärlden, 20.4, s.8). Frånvaron bland lärare och elever rapporteras vara hög under våren och oron för att smittas av viruset är stor. På de högre utbildningsnivåerna som redan var hög innan pandemin, ha ökat ytterligare i form av nya undervisningsmetoder. Under våren 2020 införs många nya restriktioner och rekommendationer om avstånd och begränsat deltagarantal för att minska smittspridningen och det får konsekvenser för lärarnas arbete. Samtidigt ligger kraven om utvecklingssamtal, betygssättning och hög kvalitet på undervisningen kvar.

Den 15 maj 2020 skriver Läraren att det aktuella kunskapsläget gällande barn och smitta är att barn kan bli smittade och de även kan smitta andra. Forskningen menar på att barn överlag blir mindre sjuka än vuxna och de är förmodligen även är mindre smittsamma. Det är däremot inte uteslutet att barn kan föra smittan vidare vilket gör att det kan bli problem när generationer blandas, till exempel hos mormor och morfar eller när äldre lärare alternativt lärare som är i riskgrupp möts i ett klassrum.

I juni 2020 anordnas skolavslutningar och studentutspiring fast på ett annorlunda sätt, utan publik av familj och vänner. Vårterminen är tuff och Ekström tackar i en intervju i Skolvärlden (20.05) lärarna för deras insats. Ekström menar att våren inte har varit förlorad utan att svensk skola har visat att lärare och elever kan anpassa sig efter väldigt svåra och

besvärliga förutsättningar. På frågan om det går att sätta rättssäkra betyg under dessa premisser svarar Ekström: - *“Min bedömning är att det går. Lärare har i alla tider satt betyg på befintligt underlag. Men det är självklart att underlaget är bättre en vanlig vårtermin för många elever och lärare än vad det kommer att vara under denna”* (Skolvärlden 20.5, s.29).

Den 15 juni 2020 tar regeringen bort gymnasieskolans möjlighet till distansundervisning för höstterminen med hänvisningen att barn och unga inte driver spridningen av viruset. Beslutet motiveras även med att personal inom skolan inte insjuknar mer ofta än andra yrkesgrupper. Krav om max 50 personer samlade åt gången samt krav på avstånd i klassrum, korridorer och personalrum till hösten presenteras. Skolvärlden (20.7) skriver att den yngre delen av befolkningen under sommarmånaderna har stått för den större delen av smittspridningen. Till följd av sommarens ökning av smitta skriver Läraren den 4 augusti 2020 att regeringen valt att göra en ändring i förordningen (SFS: 2020:115). Gymnasieskolorna ges möjligheten att kombinera närundervisning med fjärr- och distansundervisningen .

I november 2020 skriver Läraren att smittspridningen återigen är hög och att gymnasieungdomar och unga vuxna är en hårt drabbad åldersgrupp. Kraven på att regeringen ska stänga gymnasie- och högskolorna ökar. Jonas F. Ludvigsson, läkare vid Örebro universitetssjukhus och professor i medicinsk epidemiologi vid Karolinska institutet i Solna, är oroad över de eventuella konsekvenser en skolstängning kan åstadkomma för ungdomarna. Ludvigsson menar på att det är viktigt att ställa den eventuella minskningen av smittspridning mot vad det innebär för eleverna och studenterna i form av sämre utbildning, sämre möjligheter att ta sig in på arbetsmarknaden och dåligt psykiskt mående. Vidare menar Ludvigsson att vårens nedstängning av gymnasieskolorna sannolikt var effekter av omvärldsläget, men att läget i november 2020 är annorlunda. En stängning av gymnasieskolorna skulle inte garantera att ett minskande antal svårt sjuka eller få ned dödstaten i Sverige. Ekström och Fohm meddelar att de står fast vid sitt beslut om att skolorna så länge som möjligt ska vara öppna.

Den 3 december 2020 meddelar dock statsminister Stefan Löfven (S) och Ekström (S) vid en presskonferens att gymnasieskolorna stänger från och med måndag 7 december till och med den 6 januari 2021, i ett försök att bromsa den eskalerande smittspridningen. Löfven uppmanar eleverna till att ta ansvar- *“Det här är inget förlängt jullov eller en chans att hänga*

på köpcentrum. Jag litar på er och vet att ni tar ett ansvar” (Läraren, 2020-12-03).

I mellandagarna 2020 påbörjas vaccineringen av den svenska befolkningen. Personer som har det allra största behovet av skydd och anses vara i riskgrupp får de första doserna, därefter prioriteras personal inom äldreomsorg, hälso- och sjukvård (Fohm, 2020). Vaccination är enligt Fohm (2020) den viktigaste åtgärden för att bromsa smittspridningen och skydda individer med störst risk för allvarliga konsekvenser.

På grund av den höga smittspridningen i januari 2021, väljer Malmö och Göteborg att även låta högstadieskolor övergå till distansundervisning. I Stockholm överläts beslutsansvaret till varje enskild högstadieskola. Lee Orberson, grundskolechef i Stockholm, menar på att det skiljer sig åt på olika skolor runt om i Stockholm och att besluten därför måste bygga på lokala behov. I Göteborg får majoriteten av de 11 000 elever som går på högstadiet studera hemifrån. Den nationella nedstängningen av gymnasieskolorna pågår hela januari ut och undervisningen på plats återupptas i februari igen.

Vaccinationen av Sveriges befolkning fortsätter under våren 2021 och Fohm får kritik för sina prioriteringar gällande yrkesgrupper. - *“De prioriteringar som är gjorda nu är för att skydda liv och hälsa i de grupper som är mest utsatta. Det finns i nuläget ingen anledning att göra ytterligare prioriteringar”* säger Wisell (Skolvärlden, 21.01, s.8).

Coronapandemin resulterar i att *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD), som samordnar de internationella kunskapsmätningarna *Programme for International Student Assessment* (Pisa) skjuter upp sina prov från 2021 till 2022. Pisa syftar till att ge en bild av elevers och skolpersonals engagemang samt studiemiljön. Skolvärlden (21.02) skriver att det inplanerade pisa-provet under våren 2021 hade kunnat ge en fingervisning om hur coronapandemin påverkat elevernas skolgång. Den 1 april 2021 upphör fjärr- och distansundervisningen för gymnasieelever och eleverna får återgå till klassrumsundervisning.

Den 14 april 2021 skriver Läraren att regeringen vill satsa 350 miljoner till skolan för att skolhuvudmän ska kunna ge fler barn och elever lovskola, sommarskola och andra stödinsatser. Pengarna kan också användas till att förbättra arbetsmiljön för lärare och elever. – *Det här är pengar utöver den skolmiljard vi redan satsat*, säger utbildningsminister

Ekström (S) (Läraren, 2021-04-14). Mats Gerdau, ordförande i SKR:s utbildningsberedning, välkomnar pengarna men hoppas också att regeringen har rimliga förväntningar på vad pengarna kommer att räcka till eftersom det motsvarar ett par promille av vad skolan kostar – *“Det är alltid välkommet med nya pengar och det är bra att de är generella bidrag men det är ju inte någon jättesatsning utan handlar om cirka 50 000-60 000 per skola”* säger Gerdau (Läraren, 2021-04-14).

När Skolverket i maj 2021 släpper intervjuer med förskola, grund- och grundsärskolan, gymnasie- och gymnasiesärskolan samt den kommunala vuxenutbildningen (Komvux), redovisas ett kunskapstapp och bristande likvärdighet. Skälet till kunskapstappet anses bero på den höga frånvaron, både bland lärare och elever. Värst visar sig elever med mindre studievana och elever i behov av stöd ha drabbats. Skolverket bedömer att det kan finnas risk för en “*covid-kull*”, att eleverna inte fått med sig de färdigheter och kunskaper som de annars skulle ha fått. Störst risk för kunskapstapp bedöms finnas hos elever som studerat på gymnasiet och undervisats via fjärr- och distansundervisningen under perioder. Skolverket bedömer att skolorna har en tuff höst framför sig med många utmaningar, att minska kunskapstappet uppges vara en utav dem.

Efter mer än ett år av fjärr- och distansundervisningen har undervisningen utvecklats och blivit bättre. Både lärare och elever har anpassat sig och lärt sig använda de digitala verktygen. Vissa moment har fungerat bra vid en skärm hemma medan andra moment har visat sig fungera sämre. Den 3 maj 2021 skriver Läraren att fjärr- och distansundervisningen trots utvecklingen sedan pandemins start inte går att jämföra med närundervisning i ett klassrum. Den interaktiva kommunikationen mellan lärare och elever är både bättre och lättare live, där lärarna kan se sina elever och kan läsa av deras reaktioner och kroppsspråk.

Under våren 2021 är lärarnas arbetsbelastning liksom smittspridningen fortsatt hög. Tegnell säger till Läraren att Sverige har en god vaccinationstakt och menar att det finns hopp inför hösten. Majoriteten av alla lärare och medarbetare inom skolan förväntas ha blivit erbjudna vaccin och vara fullt vaccinerade vid höstens terminstart. – *“Vi hoppas att det betyder att skolan kan bedriva sitt arbete på ett hyfsat normalt sätt, utan att behöva stänga eller att behöva bedriva undervisning på distans”* säger Tegnell (Läraren, 2021-05-20).

För att ytterligare begränsa smittspridningen och skydda medborgarna ändrar Fohm i juni 2021 åldersgränsen från 18 till 16 år. Det innebär att samtliga elever på gymnasieskolan omfattas, likaså vissa barn i grundskolan, även barn från tolv år med vissa medicinska besvär ingår i rekommendationen.

När skolan återigen öppnar upp för terminsstart i augusti 2021 är gymnasieeleverna på god väg att få sina vaccinationssprutor. Samtidigt tar ny smitta fart i grundskolan efter utomlandsvistelser under sommarlovet. Vaccineringen av yngre barn införs och Fohm anser att det är ett viktigt steg i riktningen mot utökad undervisning i skolans lokaler. Skolvärlden (21.07) skriver att Fohm anser att den bästa platsen för vaccination av barn 12-15 år är i skolan -”Skolan är den plats där vi når alla oavsett socioekonomisk bakgrund och kan ge ett gott skydd på lika villkor” Johan Carlsson, Fohms generaldirektör, (Skolvärlden, 21.07, s.9).

Efter två år av pandemi meddelar Fohm den 9 februari 2022 att de allra flesta av de restriktionerna och allmänna råden tas bort, det innefattar bland annat att deltagarbegränsningar, vaccinationsbevis och krav på avstånd mellan sällskap försvinner (Fohm, 2022).

4.2 Lärarnas upplevelser av den politiken till följd av coronapandemin i form av lagstiftning och reglering

4.2.1 Lärarna i klassrummen

Under mars månad 2020, rapporteras det flitigt om det nya viruset, och många lärare är oroliga över att själva bli smittade och hur viruset kommer påverka undervisningen i skolan. Under pandemins första månad kommer det dagligen uppdateringar från regeringen och Fohm i form av nya förordningar, riktlinjer och information till medborgarna. I en krönika i Läraren skriver Maria Wiman, grundskollärare i SO-ämnena och svenska samt författare och krönikör hos Läraren, om det massiva nyhetsflödet om den pågående smittspridningen. Wiman menar på att alla samtalsämnen nu tycks leda till Corona -”*Vi pratar så mycket om detta och det får mig att fundera på hela skolan som institution – hur oerhört viktig vår roll är i dessa ... ja, jag ska inte skräda orden...kristider*” (Läraren, 2020-03-12). Vidare skriver Wiman att hon upplever det svårt att navigera i det minutiösa uppdateringarna av informationen och grafer. -”*Vi lärare har såklart inga svar eller lösningar men i vår roll*

medföljer en tilltro som vi måste förvalta” säger Wiman (Läraren, 2020-03-12). Förutom lärarnas oro över hur farligt viruset upplever många lärare att riktlinjerna från regeringen och Fohm är otydliga och svåra att implementera i skolans verksamhet.

Johanna Jaara Åstrand, ordförande LF, uttalar sig i Läraren den 13 mars 2020 kritiskt mot att förordningen (SFS: 2020:115) ger huvudmän möjligheten att stänga sin skola om de anser det som en nödvändig åtgärd. Hon anser vidare att ett alltför stort ansvar landar i knät på enskilda huvudmän och att pressen på enskilda rektorer blir för stark. Även LRs ordförande Åsa Fahlén är bekymrad över att förordningen bidrar till lokala lösningar vilket hämmar skolans likvärdighet.

Beskedet om stängningen av gymnasiet och högre utbildningsorgan ökar oron för att även grund- och förskolor ska stänga. Jaara Åstrand säger den 17 mars 2020 att hon tror att alla skolor tillslut kommer att stänga. Hon påpekar vikten av att sådana beslut föregås av smittskyddsexperters bedömningar. Jaara Åstrand säger att lärare är oroliga men att dem också sjuder av lösningsfokus och kreativitet för att hantera situationen. - *“Jag är övertygad om att lärare fortsätter ta sitt ansvar i en eller annan form”* säger hon (Läraren, 2020-03-17). I samma artikel skrivs det att huvudmännen och kommunerna arbetar på att hitta nya lösningar och stötta sina anställda. LF menar på att det krävs en nationellt ansvar och vill se att Sveriges kommuner och regioner (SKR) tar sitt att samordna villkor om med LF om vad som gäller. - *“Otydligheten spiller över och smittar i hela systemet”* sa Jaara Åstrand, när hon pratar om svårigheten i att få få klara besked av regeringen. Hon beskriver att en medlem i fackförbundet kan få ett besked från sin chef, ett annat från sin huvudman, det tredje från regeringen och ett fjärde från sociala medier. - *“Det försvårar ett lugnt och sansat förhållningssätt”*. Otydligheten gäller alltifrån vad som gäller vid en eventuell stängning av skolorna till hur lärarna ska räkna ut vilken undervisning som ska tas igen. - *“Det krävs ett nationellt ansvar – och en allmän förståelse för att verksamheten i skolan inte kommer vara densamma som utan corona “* säger Jaara Åstrand (Läraren, 2020-03-17).

I grupper på sociala medier, som i Lärar- och Förskoleupproret, uttrycker lärarna sin oro över coronaviruset. En av de stora frågorna under mars månad 2020 är om skolorna kommer att stängas eller fortsätta att hållas öppna. I april har samhället och skolan anpassat sig någorlunda till den nya vardagen, även om många frågetecken fortfarande kvarstår. För att få

svar på sina frågor hör många oroliga medlemmar av sig till LF. Den 19 mars skriver Läraren att de under en dag haft tiotusentals besökt LFs temasida som tar upp frågor och svar om coronaviruset. De skriver också att det kommit in över 2 300 corona-relaterade samtal till LFs kontaktnummer. Frågorna handlar allt ifrån vad som händer om regeringen beslutar att stänga grund- och förskolor, lärare med försvagat immunförsvar undrar om de kan stanna hemma och ändå få lön och det ställs frågor om kommunala arbetsgivare kan arbetsleda personal att börja jobba på en annan för- eller grundskola.

Skolvärlden (20.04) skriver att regeringens nya förordning (SFS: 2020:115) som innebär att huvudmän kan besluta om att bedriva undervisning på helger och lov vid utebliven undervisning väcker osäkerhet hos en del lärare. I händelse av att undervisningstimmarna inte räcker eftersom att många är sjuka eller att skolor tvingas stänga under längre tid skriver Skolvärlden (20.04) att lärare – precis som andra yrkesgrupper – kan beordras att arbeta övertid och att den övertiden kan tas ut på helger eller lov. Ingrid Lindholm, chefsförhandlare på LR, bedömer det dock som mer sannolikt att huvumännen väljer att skjuta upp undervisning till nästa läsår istället för att beordra lärare till att bedriva undervisning på helger och eller lov.

Våren 2020 är en osäker och orolig tid för Sveriges lärare och när sommarlovet äntligen infinner sig i juni är många lärare oroade över att inte orka med en lika tuff hösttermin. Drömmarna om minskad smittspridning och en återförening med gymnasieeleverna i klassrummen igen är stora. Men skolstarten i augusti blir inte som lärarna drömt om. Smittspridningen är återigen hög och gymnasieeleverna som innan sommaren fick beskedet om att de var välkomna tillbaka till lokalerna till terminsstart tvingas återigen till en kombination av fjärr- och distansundervisning i kombination med närundervisning när höstterminen startar. Skolorna uppmanas att lägga ett luftigt schema utspritt över hela dagen så att eleverna inte behöver resa med kollektivtrafiken i rusningstider.

Ett par veckor in i höstterminen skriver Läraren att gymnasieelever har svårt att “komma ihåg” att hålla avstånd till varandra. - *“Eleverna sköter distanseringen bra under lektionstid, men glömmer av sig ibland under raster”* säger Mikael O Karlsson, rektor på Hvitfeldtska gymnasiet i Göteborg (Läraren, 2020-09-02). Han beskriver att lärarna har varit bättre än eleverna på att hitta olika metoder för att distansera sig, till exempel genom att använda sig av mobila plexiglasskärmar, möblera på olika sätt och för de som önskar finns möjligheten att använda sig av munskydd och visir.

I Skolvärlden 20.09 skriver Svante Tideman, 1:e vice ordförande, LR, att en tredje del av de tillfrågade skyddsombuden i LR:s undersökning, är missnöjda med de coronaåtgärder som skolorna genomförde inför höstterminen. Lärarna stressar mer än vanligt för att försöka ta igen det kunskapsstappet från vårterminen på ordinarie arbetstid. Endast ett fåtal lärare säger att extra resurser tillförts för allt merarbete och att de kompenseras för arbetet som utförts på fritiden. Tideman skriver - ” *Oavsett pandemi eller normalläge så vilar det ett stort ansvar på kommuner och friskolor att se till att lärarna har en hållbar arbetssituation* ” (Skolvärlden, 20.09, s.5). Lärarnas arbetsmiljö är otroligt viktig, både ur ett individ- och ett samhällsperspektiv. LF lägger till kommunernas bristande styrning som ett argument för att staten ska ta över huvudmannskapet för svensk skola. Tideman skriver “-*En statlig skola är en förutsättning för att förbättra lärarnas villkor och samtidigt ge eleverna större möjligheter att faktiskt lyckas med sin skolgång*” (Skolvärlden, 20.09, s.5).

I LF:s covid-undersökning beskriver 72 procent av högstadielärarna att de är mycket oroliga för att smittas av covid-viruset på sin arbetsplats. Högstadielärarna beskriver att de är oroliga för sin egen del samt behöver hantera sina elevers och vårdnadshavares oro och frågor. Oron spås på av att smittskyddsexperternas åsikter om eleverna i åldersgruppen smittar eller inte smittar skiljer sig åt. LF har tidigare riktat krav på lättnader för lärare mot regeringen, som svarade med att ställa in np för de högre årskurserna på grund av smittorisken. – “*Vi behöver att arbetsgivarna tar ansvar för att vidta alla åtgärder som minskar smittspridningen. Vi behöver också att de som har ansvar att fatta beslut, Folkhälsomyndigheten och smittskyddsexperterna i regionerna, att det de säger ska följas*”, säger Jaara Åstrand (Läraren, 2021-01-14). Vidare menar Jaara Åstrand att -”*En sjuk lärare kan inte undervisa, varken i klassrummet eller på distans*” (Läraren, 2021-01-14). Hon syftar på att hon vill se tydliga riktlinjer för lärarna– som arbetsgivarna dessutom måste se till att följa. Hon vill att allt icke-nödvändigt såsom personalmöten, konferenser och sammankomster ställs in. Annars är risken stor att det ökar utbildningsskulden ytterligare.

En Sifo-undersökning (Läraren, 2021-03-31) från LF visar på att bristande åtgärder från arbetsgivaren och svårigheter att följa Fohms rekommendationer i skolan är många lärares vardag. - “*Skolan ska vara det sista som stänger och det första som öppnar. Men medan arbetsgivare i andra branscher vidtar alla tänkbara åtgärder för att minska smittspridning och hålla sina medarbetare friska, så får vi strida för skyddsutrustning, för att få sköta*

uppgifter på distans och minska antalet möten”, säger Jaara Åstrand (Läraren, 2021-03-31). Undersökningens resultatet visar på att knapp tredjedel av LFs ombud tycker att arbetsgivaren satt in tillräckliga åtgärder för att hindra smittspridning. Samtidigt menar 44 procent av ombuden att det inte går att följa Fohms rekommendationer på arbetsplatsen. Undersökningen visar att 30 procent av tillfrågade rektorer uppger att de har dåliga förutsättningar att följa föreskrifterna. - *“Många av skolans problem hade kunnat undvikas – eftersom de till stor del beror på avsaknaden av politiska beslut och uteblivna åtgärder hos lärarnas arbetsgivare”* säger Jaara Åstrand (Läraren, 2021-03-31).

Vid årsskiftet 2020/2021 genomförs en enkätundersökning bland LRs skyddsombud som visar på att många skolor fortfarande brister i sin hantering av coronaviruset. Skolvärlden (21.01, s.8) skriver att vart fjärde skyddsombud vid tidpunkten för undersökningen bedömde att deras skola inte följde Fohms rekommendationer. Närmare var femte lärare bedömde att deras skola inte gjorde tillräckliga riskbedömningar utifrån ett smittskyddsperspektiv och endast 35 procent av skyddsombuden bedömde att deras skola utförde riskbedömningar fullt ut. Rapporten visar på att några av bristerna i skolorna är trånga lokaler, kraftig ökning av vikarierandet för kollegor och brist på åtgärder för att minska smittspridning vid möten och i lärarrum. - *“Vi befinner oss i en pandemi sedan mer än ett halvår tillbaka. Det är helt ofattbart att det finns arbetsplatser som inte har skött det här. Den siffran borde vara noll”* säger Fahlén, ordförande för LR (Skolvärlden, 21.01, s.8)

Lågstadielärare har till skillnad från gymnasielärare fortsatt att undervisa sina elever på plats i skolans lokaler. I ett nedslag i Skolvärlden 21.04 beskriver fyra lågstadielärare hur de har hanterat undervisningen under coronapandemin. De svarar alla oberoende av varandra att frånvaron har varit hög bland både vuxna och barn vilket bidragit till att det är svårt att fånga upp alla elever som individer. För att försöka minska kunskapsstappet förbereder samtliga sin undervisningen mer noggrant än innan pandemin, ifall de själva skulle bli sjuka eller om elever skulle behöva vara hemma en längre tid. - *”Som lärare gör man sitt yttersta för att alla elever ska lyckas med sina studier. Under pandemin har det ofta varit utmanande att bedriva undervisning”* säger Pierre Yackob, lågstadielärare på Hovsjöskolan i Södertälje (Skolvärlden 21.04, s.19). Maria Linder, lågstadielärare på Skinnefjällsskolan i Mölnlycke, säger att det hon hela tiden är medveten om avstånd och hygien och hon upplever att den digitala utvecklingen inom skolan har skapat möjligheter att arbeta en del hemma även som lågstadielärare (Skolvärlden 21.04, s.19).

I Skolvärlden (21.06) uppmanar LR Fohm att tillåta barn ner till tolv år att vaccineras mot coronaviruset. Fahlén, LR:s ordförande, befarar att smittspridningen kommer öka ännu mer när lärare och elever börjar samlas i klassrummen i augusti månad. LR:s egen undersökning under våren visade att åtta av tio lärare kände oro eller till och med rädsla för att gå till sin arbetsplats och riskera bli smittad av viruset.

I februari 2022 publicerar LF en rapport om lärarnas situation under coronapandemin, där redovisas en hög arbetsbelastning och hög frånvaro för lärarna. LF riktar en del kritik mot regeringen, Fohm och arbetsgivarna och menar bland annat att regeringen inte har lyft tillräckligt med arbetsuppgifter från lärarna. LF anser att Fohm var allt för långsamma med beslutet att införa familjekarantän och kritiserar beslutet att inte ge lärare förtur till vaccinet. Vidare lyfter LF att de inte anser att arbetsgivarna har skött sitt arbetsmiljöansvar. Jaara Åstrand beskriver lärarnas arbete under pandemin så här: –” *I början kavlade lärarna upp ärmarna och förberedde sig på att arbeta hårt. Sen har pandemin dragit ut på tiden och i takt med att smittan eskalerat såg vi rätt tydligt att såväl kapaciteten som viljan att skydda lärarna från smitta och värna lärares arbetssituation har brutit radikalt. Det har nästintill blivit ett schizofrent tillstånd, eftersom beslutsfattare samtidigt har varit övertydliga med förskolans och skolans betydelse för folkhälsan och tryggheten. Det är ingen hejd på rapporterna vi fått om att arbetsgivarna brutit mot restriktionerna*”, säger hon (Läraren, 2022-02-25).

4.2.2 Lärarna och fjärr- och distansundervisningen

När beslutet om distansundervisning kom fick inte lärarna mycket tid till förberedelse, beslutet presenterades på tisdagen den 17 mars 2020 och dagen efter skulle undervisningen bedrivas via en skärm och eleverna skulle studera vid datorn hemifrån. Mikael Svensson, programansvarig för skolans digitalisering SKR, säger att den digitala undervisningen bör vara igång från och med dag 1 i någon omfattning. Det kan skilja sig åt beroende på hur väl rustad huvudmannen är och hur skolan har det med tekniska enheter.

Enligt LFs undersökning *Felsökning* skriver Läraren att lärare upplever att de möter stora utmaningar när det gäller den digitala undervisningen.

- Nära hälften av gymnasielärarna upplever att de har teknikstrul på minst hälften av lektionerna
- Vidare visar undersökningen att nästan 40 procent av lärarna på gymnasiet anser att det digitala strulet påverkar studieron på hälften av lektionerna eller fler
- Nära 50 procent av dessa upplever att de inte får it-support samma dag som de behöver den
- Nästan 3 av 4 gymnasielärare i kommunala skolor saknar it-pedagogiskt stöd

(Läraren, 2020-03-17)

Gymnasielärarnas tidigare kunskaper om digital undervisningen skiljer sig åt men Läraren skriver att de allra flesta går in i den nya undervisningsmetoderna med ett par års arbete bakom sig. Om grundskolan skulle behöva övergå till fjärr- och distansundervisning menar Svensson att grundskolelärare kommer behöva mer stöttning än gymnasielärarna. Framför allt handlar det om att den tekniska utrustningen för varje elev inte finns i samma omfattning på grundskolan som i gymnasieskolan. Jaara Åstrand menar på att den digitala undervisningen kommer bli en utmaning den närmaste framtiden. – *“Beskedet om gymnasieskolan ställer stora krav på våra medlemmar. Och på tekniken. Är det något vi vet om teknik, så är det att den strular. Här gäller det att ha tålamod och att huvudmän och föräldrar tar ansvar i en annorlunda skolsituation”*, säger hon (Läraren, 2020-03-17).

Maja Lindqvist, specialpedagog och skolutvecklare med bloggen specmaja.se, anser att det finns en stor oro i hos lärare i att de inte vet hur de ska undervisa på distans eftersom det skiljer sig åt från den vanliga klassrumsundervisningen. Den snabba omställningen upplevs genomföras utan en tydlig struktur och Lindqvist menar att det kan ställa till det för många elever. Vidare säger Lindqvist att det är upp till lärarna att skapa tydliga linjer i en annan värld än den fysiska. Efter att ha observerat gymnasieklasser i det vanliga klassrummet har Lindqvist sett att många elever har problem med fokus och lätt sysslar med andra saker än undervisning på sina datorer. - *“Det är en enorm utmaning när vi inte är i samma fysiska lärmiljö. Ute i klassrummet kan man säga att nu stänger vi locket på datorn och fokuserar på det jag gör. Men det går ju inte nu. Locket måste vara uppe”* säger Lindqvist (Läraren, 2020-03-18).

I det fjärde numret av Skolvärlden publiceras (20.04) en undersökning gjord av LR innan coronaviruset drabbade Sverige. Enkät skickades ut till ett representativt urval av förbundets

medlemmar som arbetar som högstadie- och gymnasielärare. Av 1 805 tillfrågade lärare valde 926 att delta, det vill säga 51 procent (Skolvärlden, 20.04, s.23). Skolvärlden (20.04) understryker att undersökningen ger en bild av hur lärarna uppfattade situationen innan coronapandemin och att uppfattningen antas vara annolunda nu.

- Lärarna ansåg sig vara kritiska till hur digitaliseringen genomförs på deras egen skola och menar att den inte är genomtänkt
- Lärarna ansåg att digitala lösningar har förbättrat arbetet med dokumentation och eller administration
- Mer än var fjärde lärare ansåg att skolans trådlösa nätverk fungerade dåligt
- Fyra av tio lärare uppgav att it-supporten fungerade mycket eller ganska dåligt
- Drygt hälften av lärarna som svarande ansåg att stödet från skolledningen när det gäller digitala lösningar var mycket eller ganska dåligt

(Skolvärlden, 20.04, s.23).

Deltagarna i enkätundersökningen besvarade också några frågor om hur de upplevde digitaliseringens möjligheter.

- Ungefär hälften av lärarna uppgav att de ansåg att de digitala verktygen förbättrade undervisningen och ungefär en lika stor andel ansåg att de enbart underlättade sådant som de annars hade löst på annat sätt (exempelvis powerpoint istället för att skriva på whiteboard)
- Drygt fyra av tio lärare ansåg att de digitala lösningarna möjliggjorde nya undervisningsmoment som annars inte hade kunnat genomföras

(Skolvärlden 20.04, s. 22)

– *“Ett stort problem är allt tekniskt strul och att olika system inte pratar med varandra, vilket tar mycket tid. Samma uppgift kan till exempel behöva läggas in flera gånger. Framför allt de administrativa systemen är inte anpassade till vår vardag”* säger en lärare som deltog i LRs undersökning (Skolvärlden 20.04, s.22).

Skolvärlden (20.04) skriver att coronapandemin har satt den svenska skolans digitalisering i “blyttbelysning”. Utan de digitala verktygen hade mycket av undervisning inte kunnat

genomföras överhuvudtaget. Samtidigt är det viktigt att komma ihåg betydelsen av det fysiska mötet mellan lärare och elev, det anses av lärarna vara oersättligt.

Förutom svårigheterna i att hitta nya undervisningsätt vid distansundervisning, upplever många lärare att det är otroligt tungt att jobba på distans. Många saknar den snabba och lätta kontakten med eleverna som finns i klassrummet. - *”På en minut kan man ha gått igenom klassrummet och hjälpt fyra stycken elever, med en liten kommen tar, en liten knuff. Det där försvinner på distans, och enkla saker som du gör i klassrummet tar mycket mer tid nu. Och nu ser man att de svaga eleverna faller”* säger Filippa Mannerheim, som undervisar i svenska på gymnasiet (Skolvärlden, 20.05, s.12). Mannerheim uttrycker en oro över att in höst eventuellt behöva bedriva distansundervisning med elever hon aldrig har träffat förut - *”Jag känner mina elever i dag och tycker ändå att det är svårt”* säger hon (Skolvärlden, 20.05, s.12).

En enkätundersökning som Sveriges Elevkårer genomför under våren 2020 visar på att eleverna är mer positiva än lärarna till distansundervisningen. Nästan 80 procent av de tillfrågade gymnasieeleverna anser att distansundervisningen fungerat allt från okej till jättebra. När LF har frågat sina medlemmar, lärarna, menar sju av tio att distansundervisningen har gjort det svårare för dem att lära eleverna det som står i läroplanerna. Värst har det drabbat elever från familjer med låg socioekonomisk status.

När gymnasiet till följd av den höga smittspridningen i december 2020 återigen stänger ner den fysiska undervisning och öppnar upp för fjärr- och distansundervisningen, rapporterar LF att tre av tio högstadielärare inte tillåts arbeta hemifrån trots att det vore möjligt. Under en av de extrainkallade presskonferenserna påpekar Ekström (S) att skolan är en arbetsplats och därför också ska ses som en sådan och vice statsminister Isabella Lövin (MO) förtydligar att pandemin handlar om liv och död - *”Därför rekommenderar regeringen och FOHM att all personal som inte måste arbeta på arbetsplatsen ska arbeta hemma, ska göra det”* säger hon (Läraren, 2020-12-18).

Oavsett om undervisningen bedrivs på plats eller på distans menar många lärare att pandemin har påverkat undervisningen och flera är oroliga för att inte hinna med all planerad undervisning. - *”Vi har vikarierat för varandra, och jobbar skithårt. Distansundervisningen kräver mycket mer detaljplanering och förberedelser. Om det blir en skuld för eleverna att ta*

igen i sommar, får de anställa andra för att sköta den. Vi har tagit ett extremt ansvar” säger Carina Byström, lärare i svenska och svenska som andraspråk (Läraren, 2021-01-11).

Vissa ämnen har visats sig vara mer lämpliga för distansundervisning än andra. I Skolvärldens (20.05) återkommande inslag *Panelen*, får 4 estetlärare frågan hur deras ämne har drabbats av krisen och de nya riktlinjerna. Mattias Borgh, musiklärare, S:t Eskils estetiska program, Eskilstuna - *”Jag undervisar esteterna i gymnasiearbete och fick pluggen utdragen precis innan eleverna skulle gå i mål. Däremot fann vi oss snabbt i situationen då det går att genomföra mycket undervisning på distans. Till och med undervisningen i trummor går okej men jag saknar undervisning en i klassrummet”* (Skolvärlden, 20.05, s.16). En av lärarna tar upp problematiken med att musikundervisningen endast sker en gång i veckan vilket innebär att det under pandemin har blivit extra kännbart om en elev har varit frånvarande. Vissa arbetsområden har blivit längre än planerat eller avslutats i förtid. Sara Mjönes, musiklärare, Alströmergymnasiets estetprogram, Alingsås, säger att hon har haft svårare att motivera eleverna under pandemin och att ämnet körsång har varit svårt att undervisa i. - *”I ämnet körsång är den gemensamma upplevelsen i processen borta då varje elev får öva och spela in sin röst på egen hand hemma. Resultatet blir visserligen en körinspelning, men processen känns platt och endimensionell då elevinflytandet i princip inte finns”* (Skolvärlden, 20.05, s.16).

Även idrottslärare har fått tänka om och vara kreativa för att kunna förhålla sig till Fohms riktlinjer. Fyra idrottslärare får i Skolvärlden (21.02) frågan hur de coronasäkrar sin idrottslektion. Åtgärder som att se över schemat för omklädningsrum, sprita allas händer och allt material innan och efter lektionen, samt undvika kontaktsporter och pardans nämns som några av lösningarna. Att bedriva teoridelen på distansundervisning och förlänga utesäsong nämns också som framgångsrika lösningar.

4.2.3 Lärarna och den ökade arbetsbelastningen

I slutet av mars 2020 skriver LF att deras medlemmar upplever att de deras arbetsbörda och arbetsuppgifter har ökat till följd av pandemin. Förutom att ställa om till fjärr- och distansundervisningen samt se till att elever som undervisas på plats håller avstånd, skriver LF att det får signaler om att lärare även får ta ansvar för städning av skolan. Jaara Åstrand anser att situationen är ohållbar och kräver att det tillförs resurser för städning samt

granskning av lokala förutsättningarna för att hitta en hållbar strategi för att hantera situationerna. – *“Vi ser att stödfunktioner flyttas till andra sektorer med stora behov inom kommunen. Det går inte att acceptera att vi har lärare som ska undervisa elever på plats, förväntas undervisa elever på distans och dessutom ska städa och se till att det finns en vettig matsituation.”* säger Jaara Åstrand (Läraren, 2020-03-30).

Även lärarnas och elevernas höga frånvaro rapporteras var en bidragande faktor till lärarnas höjda arbetsbelastning. Sandra Wahlström, ordförande i LF i Linköping, säger till Läraren att barn hålls hemma av oroliga föräldrar fast de egentligen inte är sjuka. Detta leder till att grundskolelärare måste bedriva både ordinarie klassrumsundervisning samtidigt som de ordnar hemundervisning för vissa elever och förbereder eventuell distansundervisning ifall grundskolorna skulle stänga. Det stora bekymret är också ovissheten. – *“Vi vet inte vad medlemmarna kommer att råka ut för, hur det kommer att te sig eller hur viruset kommer att slå. Vi kan inte säga vad vi ska prioritera – vi har ingen aning. Vi har inte varit i en sådan situation tidigare,* säger Wahlström (Läraren, 2020-03-30).

Även distansundervisningen beskrivs bidra till ökad arbetsbelastning i form av mer planering. Fredrik Björkman, lärare i svenska som andraspråk Malmö säger, – *“Jag blir tröttare av att ha lektion än jag brukar, man får oftast energi av att undervisa och träffa eleverna. Det förlorar man. Och sen får man ställa om hur man planerar. Man måste planera in för fler scenarier, man måste kontrollera skriftligt att eleverna förstått rent och det måste jag tillverka lämpliga uppgifter för”,* säger han (Läraren, 2020-04-01). Även Åsa Forsberg, lärare på Dragonskola, menar att kvaliteten på undervisningen har blivit sämre i och med distansundervisningen. – *“Det blir färre exempel, jag har min power point precis som i klassrummet, men i klassrummet kommer deras frågor på ett annat sätt. Man kan låta dem diskutera i mindre grupper i Google Meet...Det blir torftigt och ganska dött och kvalitativt mycket sämre”,* säger hon (Läraren, 2020-04-01). Möjligheten för lärare att själva välja varifrån de ska bedriva fjärr- och distansundervisningen varierar. Björkman berättar att de flesta vill vara på skolan eftersom de vill upprätthålla en känsla av normalitet och skilja på jobb och fritid. Forsberg beskriver att hon fortfarande går till sitt vanliga klassrum och undervisar därifrån. Många lärare finns på skolan vilket bidrar till känslan av att få ett socialt sammanhang och möjligheten att få hjälp med tekniken, säger hon. I samma artikel berättar Fredrik Lindmark, rektor på Midgårdsskolan, att undervisningen ska bedrivas utifrån lärarnas eget tycke och säger att de elever som redan innan pandemin hade det svårt att hänga med i

det vanliga klassrummet erbjudas fysiska lektioner och introduktion av distansundervisning på plats i skolan.

När Skolverket, den 5 maj 2020, på uppdrag av regeringen publicerar råd och stöd för skolan under coronapandemin i syftet att lätta bördan för lärare blir besvikelsen stor. Jaara Åstrand säger att lärarna är besvikna och att de hade velat se konkreta åtgärder i stället. -”*Vi hade behövt lätta på kravet om utvecklingssamtal, på att upprätthålla den garanterade undervisningstiden i en extraordinär situation. Men man har kvar exakt samma krav som i vanliga fall. I resten av Sverige ställer man in, ställer om och skjuter fram. Men svensk lärarkår ska ställa upp som vanligt*”, säger hon (Läraren, 2020-05-09). Vidare menar Jaara Åstrand att lärarna förstår att Skolverket är bakbundna i frågan. Regeringen har inte vidtagit några lättnader i lagar och styrdokument vilket innebär att Skolverket inte heller kan göra det. Materialet som publiceras på hemsidan är gediget med många tips, råd och goda exempel men Jaara Åstrand menar att det är långt ifrån vad svensk lärarkår i dagsläget behöver. -”*Det vi behöver är en rensning bland uppgifter som inte ska behöva utföras under en pandemi. Lärare går på knäna för att göra sitt bästa för alla elever och i det läget är det inte fler att-göra-listor som hjälper*” säger hon (Läraren, 2020-05-09).

Trots att Skolverkets stödmaterial och direktiv ska reglera lärarnas arbetsbörda och se till att lärare inte dubbelarbetar, skriver båda fackförbunden att så inte är fallet. I en intervju i Skolvärlden (20.05) säger Pär Boström, lärare i samhällsorienterande ämnen på Mellringeskolan i Örebro och aktiv i LR, att lärare tvingas bedriva både fysisk- och digital undervisning i och med att många elever som är hemma och frånvarande, detta har bidragit till en kraftig ökad arbetsbelastning. - “*Det är inte direkt så att det har plockats bort andra arbetsuppgifter från dessa lärare, säger Boström (Skolvärlden, 20.05, s.24). Han menar att lärare på många skolor dessutom har fått ytterligare arbetsuppgifter utanför sin undervisning, till exempel att dela ut tallrikar till eleverna i skolmatsalen eller torka av dörrhandtag och liknande på grund av den brist fälliga städningen. Lärare rapporteras även under våren, vid sidan av sin ordinarie tjänst, i större omfattning än tidigare även vikarierat för kollegor som har varit sjukskrivna eller frånvarande av andra skäl. – “Vi har gått från ordinarie tjänst till dubbelarbete och till och med trippelarbete” (Skolvärlden, 20.5, s.24). Boström är orolig för att den ökade arbetsbelastningen ska leda till ökad ohälsa och sjukdom bland lärare.*

Jaara Åstrand uttrycker sig den 9 juni 2020 om den svenska coronastrategin, uthållighet, och menar att hon anser den som problematisk i och med att ingen vet hur länge pandemin

kommer hålla i sig. Enligt en undersökning som Kantar Sifo gjort på uppdrag av LF, har 8 av 10 lärares arbetsbörda ökat till följd av pandemin. Jaara Åstrand ställer sig frågan, hur länge kommer personalen i förskolor, fritidshem och skolor att orka? -*“Redan före coronapandemin var lärarbristen och arbetsbelastningen ett problem”*, skriver Jaara Åstrand i en debattartikel i Aftonbladet som citeras på läraren.se (Läraren, 2020-06-08).

Många lärare upplever att frånvaron hos både lärare och elever sätter hög press på undervisningen vilket kräver att lärarna lägger i en extra växel med planering för att kunna ändra och jämka planering och mål. Detta går att se i ett nedslag i Skolvärlden (20.08) när frågan *“hur har ditt ämne påverkats av coronapandemin?”* i det återkommande inslaget *Panelen* (Skolvärlden, 20.08, s.11). Julia Liljestränd, matte- och fysiklärare på Vasagymnasiet i Arboga, utöver problematiken med den höga sjukfrånvaron som bidrar till höga krav på planering och kommunikation har matematikläraren upptäckt ett annat problem med distansundervisningen - *“Ett problem i mina ämnen som blev tydligt under distansundervisningen, är att det inte finns något riktigt bra sätt att snabbt skriva matematiskt symbolspråk när man kommunicerar digitalt”* säger hon (Skolvärlden, 20.08, s.11). Max Själin, mattelärare på Östra skolan i Jokkmokk, nämner vårens inställa np som en svårighet utöver planeringen av matematikundervisning på distans.

Ekström (S), utbildningsministern, menar i januari 2021 liksom tidigare, att lärare kan behöva undervis på helger och lov för att minska elevernas kunskapsstapp. - *“Är det något jag önskar så är det ett sätt att komma bort från de jobbiga förutsättningarna. Men tyvärr går inte det. Vi har ett väldigt besvärligt läge som vi måste lösa tillsammans”* säger utbildningsministern (Läraren, 2021-01-13).

Det finns ett stort behov av mer finansiella medel för att täcka upp för den utbildningsskuld som coronapandemin har resulterat i. Andrea Meiling, LFs ordförande i Göteborg, ser en risk när lärares behov ställs mot elevernas - *“Behovet är stort vad gäller utbildningsskulden. Även den extra arbetsbelastning som lärare haft - hur kan man kompensera den när man i andra vågskålen har just utbildningsskulden - det är väldigt svårt det här”*, säger hon till Läraren (Läraren, 2021-04-15). Läraren skriver vidare att den privata- och kommunala förskola och grundskola får 335 kronor per elev, medan bidraget ligger på 880 kronor per elev för gymnasieskolan. Totalt går 4 miljoner kronor till vuxenutbildningen. Covid-miljarden ska fördelas efter antalet skolelever i en kommun och därefter är det upp till de enskilda kommunerna att avgöra hur statsbidraget ska användas. Kravet är att rektorerna

ska använda pengarna för att minska effekterna av pandemin, till exempel genom att införa extra undervisning och insatser för elevhälsan med mera.

4.2.4 Konsekvenserna på undervisningen

Per Kornhall, oberoende skolexpert, författare och bloggare på skolvärlden.se hyllar i Skolvärlden (20.04) lärarna och alla som kämpar för att hålla undervisningen igång i trots att pandemin slår hårt mot skolan, lärarna och framtida generationer. - *“Vi kommer få en generation som är märkt av detta. Och det är det vi som arbetar i skolan måste ha i fokus. Hur ska vi göra så att eleverna drabbas så lite som möjligt?”* säger han till Skolvärlden (Skolvärlden, 20.04, s.9). Kornhall menar på att lärarna gör en fantastisk insats med att försöka minska den negativa effekten av pandemin på barnen och eleverna. Han tror att många elever kommer vara märkta av sin egen rädsla och rädslan hos de vuxna i samhället. Vissa kommer även minnas förlusten av nära och kära och ha upplevt svårigheter med att studera i en otrygg hemmiljö. Många elever kommer inte få möjlighet att lära sig all den kunskap de behöver vilket kommer påverka lärarnas betygsättning vilket i sin tur kommer leda till att vissa eleverna kommer ha svårare att börja plugga på en högre nivå. Slutligen menar Kornhall att elever måste bedömas efter hur de har tagit till sig av den undervisning de fått och inte bedömas utefter en måttstock de inte haft möjlighet att följa i och med pandemin.

Många lärare oroas av hur det skulle gå att sätta betyg utan np. Kornhall lyfter upp problematiken med att barn mäts mot en standard i stället för att bedömas av en skicklig lärare utifrån den undervisning som bedrivits. Han tror att få kommer sakna np, men att desto fler kommer sakna undervisningen. Vidare menar han på att de inställda proven sätter fingret på vad som är viktigt i skolan - *”relationerna, kunskapsörsten och längtan, inspiration och lärande”* (Skolvärlden, 20.04, s.9). Själva np är en liten del av skolan, bedömningar är egentligen endast till för att hjälpa lärare att bli bättre på att undervisa. Kornhall menar på att lärare nu kommer behöva bedöma eleverna genom att prata med em elever, titta på vad de har gör och analysera hur de tänker. Han påpekar dock att lärarna förmodligen kommer uppleva det som svårare att sätta betyg utan np, men att det inte kommer vara omöjligt.

Pelle Sjödin, lokalombud LR Hässleholms tekniska skola berättar för Skolvärlden (20.04) om

hur de senaste veckorna har varit när han har undervisat sina elever på distans. – *“Det har gått bra. Även om inte eleverna har varit här, har jag gått till skolan som vanligt. Jag har digitalt försett dem med material, uppgifter och frågor som de har fått besvara”*, säger Sjödin (20.04, s.22). Han är bekymrad över att det kan komma att bli svårt med betygssättningen om pandemin drar ut på tiden och menar att eleverna behöver komma tillbaka till skolan för att kunna sätta rättssäkra betyg. Sjödin säger att han efter några veckors distansundervisning alltmer saknar att träffa sina eleverna i verkliga livet. – *“Lusten till jobbet minskar. Det känns som om vi håller på med torrsim”* säger han (Skolvärlden, 20.04, s.22).

Under våren 2020 redovisar Läraren (2020-05-05) lärares egna kommentarer om vårens betygssättningen: *“Jag har dragit ner på kraven”, “Det blir inte valida betyg, man är ‘snällare’ i bedömningen”, “Betygsunderlaget blir tunnare, dels kan jag inte säkerställa att fusk ej sker, dels slimmar jag moment för att det ska fungera på distans” och “Vi på gymnasiet är rädda för att lärare i grundskolan sätter ‘snällbetyg’ är några av lärarnas röster som uttryckt sin oro över kopplingen mellan elevernas kunskap och deras betyg. Enligt lärarna själva beror de missade delarna främst på covid-restriktionerna, och i andra hand på tidsbrist.*

Till Skolvärlden 20.05 säger Fahlén - *“Våren har inneburit ett stort kunskapsstapp för svensk skola. Bara de uteblivna lektionerna motsvarar en kostnad på 5,5 miljarder kronor, enligt våra beräkningar. Till det ska läggas kvalitetsförsämringar. Det handlar om enormt mycket pengar”* (Skolvärlden, 20.05, s.26). Detta innebär att en hel generation riskerar att lämna skolan utan att ha med sig all viktig kunskap vilket förutom på individnivå även kan medföra allvarliga samhällsekonomiska konsekvenser. I samma utgåva (20.5, s.24) redovisas resultatet från den undersökning som LR gjorde under våren 2020. Ett representativt urval av förbundets medlemmar blev tillfrågade om hur deras undervisning har påverkats av den pågående coronapandemin. Av 1 970 tillfrågade valde 1 018 att delta i undersökningen, det vill säga 52 procent. Undersökningen visar att:

- Fyra av tio lärare inte har kunnat genomföra all planerad undervisning under vårterminen
- Nästan 30 procent av det centrala innehållet i kurser eller ämnesplaner har inte hunnits med på grund av pandemin

- Tre av fyra lärare anser att pandemin kommer att ha en negativ påverkan på elevernas kunskapsutveckling

(Skolvärlden, 20.5, s.24)

Även Peter Fredriksson, Skolverkets generaldirektör, är orolig för hur den svenska skolan på sikt kommer att drabbas av den djupa ekonomiska kris som många befärrar följer i coronapandemins spår. På frågan, tvingar krisen fram nya sätt att arbeta i skolan? svarar han: – *“När man arbetar i och med skolan vill man gärna att de förändringar som skolan genomgår utgår ifrån det som stödjer lärandet, ett pedagogiskt perspektiv. Alla förändringar som förbättrar skolans möjligheter att lyckas med sitt uppdrag är av godo. Men förändringar som mer kommer utifrån ett ekonomiskt perspektiv är sällan till godo för skolan”* (Skolvärlden, 20.05, s.26).

När sommarlovet kommer i juni 2020 får eleverna sina betyg trots en annorlunda vår med många förändringar i undervisningen och inställda np. Många lärare tvingades sätta betyg utan genomförande av samtliga betygsgrundande moment vilket bidrar till oro över att avgångselever lämnar grund- och gymnasieskolan utan rättssäkerhet bakom betygsbokstäverna. Hur hårt coronakrisen har drabbat lärarnas bedömning av elevernas prestationer beror till stor del på vilket ämne som läraren undervisar i. Förståelsen för att både pisa och np till följd av pandemin har ställts in är stor hos alla inblandade. – *“Det kommer att bli ännu viktigare att vi har den här typen av kunskapsmätningar efter pandemin”*, Fahlén, ordförande LR (Skolvärlden, 21.02, s.17)

Den 11 mars 2021 rapporterar Läraren (2021-03-11) att skolan har tagit och tar rejält stryk av krisen. Experter, skoldebattörer och lärare berättar om att utbildningsskulden uppgår till miljardkostnader, och att kvaliteten på undervisning har försämrats och att den psykiska ohälsan bland eleverna har ökat. –*”Konsekvenserna för samhällsekonomin kan bli stora om elevernas förmågor och färdigheter försämras”* säger professor Björn Öckert (Läraren, 2021-03-11). Läraren skriver vidare att det framförallt handlar om fyra nyckelområden som har påverkats.

Ekonomi, pandemin har kostat pengar. Hur ska kommuner och staten klara skolans finansiering?

Utbildningsskulden, sämre och utebliven undervisning har ett pris. Kommer eleverna att kompenseras och isåfall hur?

Digitaliseringen av skolan, ska den digitala undervisningen betraktas som en nödlösningen eller är den är här för att stanna och en del av framtiden?

Likvärdigheten, pandemin har drabbat dem med sämst förutsättningar. Hur ska likvärdigheten garanteras?

Oavsett vilken fråga det gäller skriver Läraren (2021-03-11) vidare att det är pengarna som styr. Enligt Läraren och LFs lokalavdelningsenkät 2019 planerade nio av tio kommuner att skära ned på skolan 2020 (Läraren, 2021-03-11). Vilket visar på att skolans ekonomi redan före pandemin var ansträngd. Utbildningsskulden uppges i mars 2021 vara stor men ingen exakt hur stor den är eller hur bestående den kommer att vara. Staten rapporteras bidra med en miljard kronor till ökad likvärdighet och ska i första hand gå till att minska utbildningsskulden – utbildning som elever är berättigade till, men aldrig fått.

Pandemin uppges slå extra hårt mot elever från socioekonomiskt svaga miljöer eller elever som lider av med olika funktionsnedsättningar och psykisk ohälsa. Manne Gerell, docent i kriminologi vid Malmö universitet, som skrivit rapporten *”Covid-19, segregation och brottslighet”* åt Delmos berättar för Läraren (2021-03-11) att pandemin har fått indirekta konsekvenser på gängkriminalitet i utsatta områden. Mer distansundervisning och högre acceptans för frånvaro har gynnat kriminaliteten, menar Gerell. – *”Fler barn är tillgängliga för att lösa uppgifter åt gängen och dras sedan in i deras verksamhet”* säger hon (Läraren, 2021-03-11). För att försöka motverka den negativa utvecklingen anser Gerell att de satsningar som gjorts hittills eller är planerade trots försämrade ekonomiska förutsättningar bör följas upp noggrant för att kunna parera eventuella negativa tendenser.

Skolvärlden (21.05) skriver om den nya studie gjord av Skolverket som undersökt utbildningstappet på hög- och gymnasieskolorna. Resultatet visar på att andelen huvudmän som anser att det finns risk för ett så kallat utbildningstapp både på utbildningsinstanserna har ökat under vårterminen 2021. Det handlar framförallt om elever som redan före pandemin var i behov av extra stöd. - *”Där är det nu viktigt att sätta in stöd riktat till just dem som löper en stor risk att få mindre kunskaper och färdigheter”*, Anna Castberg, enhetschef för utredningsenheten på Skolverket (Skolvärlden, 21.05, s.15). Skolverket menar på att distansundervisningen som bedrivits under en längre tid kan vara en av förklaringarna till

kunskapstappet hos eleverna. En annan faktor som nämns är att lärare uttrycker att det är problematiskt att sätta betyg till följd av pandemin. Castberg säger - *”När huvudmännen beskriver vilka åtgärder de vidtar handlar det bland annat om att utöka undervisningstiden. Samtidigt vet vi att lärarkåren har arbetat hårt under pandemin, så det är också oerhört viktigt att avlasta lärarna”* (Skolvärlden, 21.05, s.15).

I ett nedslag i Skolvärlden (21.06) får fyra mellanstadielärare frågan *“Vad har varit största utmaningen med undervisningen under läsåret?”* (Skolvärlden 21.06, s.16). Sammantaget anser samtliga lärare att det har upplevt svårigheter i att möta och tillgodose alla elevers olika behov och få undervisningen att fortgå någorlunda under pandemin. Lina Lundberg, mellanstadielärare, Vårby skolan, Huddinge, säger *“Det har varit mer frånvaro. För elevernas del har det blivit en utmaning att de inte följt samma utvecklingskurva som de annars gör under ett ”vanligt” läsår. Måluppfyllelsen har minskat hos mina elever. Jag upplever att eleverna har en oro för utvecklingen i samhället”* (Skolvärlden 21.06, s.16). Även Michael Kälebo, mellanstadielärare, Torups skola, Torup, anser att pandemin har ställt till det med frånvaron och att det har varit svårt att anpassa skolvardagen till restriktionerna samt att se till att alla elever får den undervisning de har rätt till trots det rådande läget. (Skolvärlden 21.06, s.16)

5. Analys

Följande kapitel presenterar analysen av studiens resultat i förhållande till den teoretiska referensramen. Studiens data har analyserats med hjälp av kodningsgrupperna i tabell 2. Ramverket har använts på ett flexibelt och öppet sätt, vilket gör att kontextuella insikter kan inkluderas. Analysen presenteras utifrån rubrikerna 5.1 föreliggande regelverk och struktur, 5.2 brist på resurser, 5.3 mötet med medborgarna, 5.4 coping och slutligen 5.5 sammanfattning av analysen.

5.1 Föreliggande regelverk och struktur

Den teoretiska referensramen visar på att handlingsutrymmet kan sträcka sig så långt som styrdokumentet tillåter (Lipsky, 2010). I mötet med medborgarna skapas politiken när närbyråkraters agerar utifrån deras egen tolkning av regelverket i kombination med deras värderingar, kunskap och tidigare erfarenheter. I och med att inget möte med medborgarna är det andra likt och att alla har individuella behov är det inte alltid möjligt för närbyråkrater att använda sig av ett standardiserat handlingsätt. Därför är närbyråkraters kunskaper och erfarenheter av yttersta vikt för att kunna anpassa sitt agerande till enskilda fall och samtidigt följa regelverket. Ett allt för strängt regelverk begränsar närbyråkraters handlingsutrymme, medan erfarenheter och kunskap innebär bättre möjligheter för närbyråkrater att tolka och innovativt anpassa sitt agerande så det faller inom ramen för regelverket (Lipsky, 2010).

Coronapandemin kom som en akut och oväntad kris och ställde höga krav på beslutsfattande och agerande. Samhället saknade kunskap och erfarenhet om hur en pandemi skulle hanteras. Det fanns inga liknande kriser att blicka bakåt mot för stöd eller vägledning och det fanns inte heller några färdiga styrdokument att implementera. Likt Walaskis (2011) forskning visar denna studiens resultat att skolans utformning, syfte och resursbehov fick vara ledande i krishanteringen. Trots brist på tidigare erfarenheter fattade regeringen snabba beslut om skolväsendets styrning. Bara två dagar efter att WHO klassat covid-19 som en pandemi införde regeringen förordningen (SFS: 2020:115), gjorde en lagändring (SFS 2020:148) och fem dagar senare skickades alla gymnasieeleverna hem för att studera via fjärr- och distansundervisning. Denna styrning går i linje med Runnquist (2020) argument om vikten av

snabba beslut under kris trots känslan av otillräcklig information, desto längre tid innan beslut fattas desto mindre effekt kommer insatserna att få (ibid.).

Lipsky (2010) beskriver att lagar, regler och riktlinjer begränsar handlingsutrymmet.

Coronapandemin har inneburit många nya förordningar och restriktioner med syftet att minska smittspridningen, skydda de sköra och äldre samt för att få ner dödsantalet.

Riktlinjerna om att hålla avstånd har aldrig helt försvunnit under studiens studerade period, detta har enligt resultatet varit en svår utmaning för lärarna på samtliga utbildningsnivåer. I resultatet av den här studien går det att urskilja att lärarna upplevt att det periodvis har varit ottydligt vad riktlinjerna och rekommendationerna innebär och hur dessa ska implementeras in i verksamheten. Lärarnas tolkningsförmåga och engagemang har enligt resultatet visat sig vara avgörande för hur verksamheten bedrivits i praktiken. Att riktlinjerna har varit nationella och generella för samhällets olika verksamheter har enligt resultatet bidragit till att lärarna har funnit det svårt att implementera dessa i skolans verksamhet på ett naturligt sätt. Det har varit upp till enskild lärare att tolka regelverket och anpassa undervisningen, detta har gett upphov till lokala lösningar. Resultatet visar även på att uppföljningen av hur väl skolorna lyckats implementera riktlinjerna har varit bristfällig.

Riktlinjerna som implementerades i samband med krisen har påverkat skolans verksamhet i grunden och har förändrats ett antal gånger i takt med att smittspridningen har utvecklats. Detta har inneburit att lärarna ständigt har behövt vara lyhörda och flexibla inför förändringar i riktlinjerna. Brodtkin (2021) menar att närbyråkraters arbete i kris präglas av oförutsägbarhet, osäkerhet och snabba förändringar vilket ställer höga krav på närbyråkraters beslut och agerande. Detta leder till ökade krav på närbyråkraters tolkningsförmåga av riktlinjer. Lärarna har enligt denna studiens resultat upplevt en komplexitet i att finna en balans mellan regelverk och handlingsutrymme. De har upplevt att det har varit svårt att planera för undervisningen på kort samt lång sikt och hela tiden vara beredd på att anpassa sig efter nya beslut. Tidigare rutiner och arbetssätt som används under "normala omständigheter" har inte längre kunnat användas på grund av omständigheterna. Krisens krav på snabbt agerande utan tid för överläggning, planering eller förberedelser strider mot närbyråkraters rutinmässiga handlingsmönster (Brodtkin, 2021). I likhet med Brodtkins (2011) forskning visar studiens resultat att lärarna som närbyråkrater under coronapandemin har behövt anpassa sig och hitta nya sätt att få den nya politiken att fungera.

Studiens resultat visar även att lärarnas oro för viruset i kombination med den otydliga styrningen har påverkat deras handlingsutrymme på ett negativt sätt. Lärarna upplevde sig mer bekväma under pandemins andra år, 2021, och ansåg sig ha anpassat sig relativt bra till den “nya” vardagen. Viruset kändes inte lika främmande längre och det fanns en annan beredskap och förståelse för att riktlinjer och rekommendationer ändrades.

Den svenska strategin för att hantera krisen gick ut på att skapa en hållbar situation över en längre tid. Detta skulle genomföras genom att hålla stora delar av samhället öppna och skulle enligt regeringen kräva uthållighet från det svenska folket. Studiens resultat visar att lärarna i de inledande månaderna av pandemin var fyllda av kreativa lösningar inför den nya situationen och att de var stolta över att fortsätta med sitt viktiga uppdrag. Till sommaren 2020 hade den stora omställningen och nya rutiner tagit ut sin rätt och lärarna var trötta och utarbetade. Studien visar på att lärarna upplevde det som både svårt och tufft att arbeta utefter en strategi som byggde på uthållighet, när ingen visste hur länge pandemin skulle fortgå.

De olika utbildningsnivåerna i Sverige fick olika direktiv om hur de skulle bedriva undervisningen under pandemin och resultatet visar att det har gjort att lärarna inom de olika utbildningsnivåerna har stött på olika typer av svårigheter i implementeringen av riktlinjerna. Gymnasielärarna och lärare på högre utbildningsnivå har under längre perioder undervisat via en skärm på distans vilket har bidragit till att lärarna har behövt skapa nya rutiner i ett ny digitalt klassrum medan grundskolelärare har arbetat på plats i skolans fysiska lokaler och kämpat med att implementera riktlinjerna om avstånd bland yngre barn.

I likhet med Lima Silva et al (2020) visar denna studie på att lärarna upplevde en brist på institutionellt stöd från den högre byråkratiska hierarkin. Lärarna upplevde själva det som hänga med i nya begrepp och termer relaterade till viruset samt att det var svårt att få svar från högre beslutsfattare. Under pandemins gång visar resultatet på att lärarna försökt nå beslutsfattare och visa på brister i implementeringen av riktlinjer och svårigheter i att hålla ordentligt avstånd. Detta stödjer Lima Silva et al (2020) resultat om att närbyråkrater under coronapandemin känt sig oskyddade av myndigheterna samt upplevt en oförmåga att delge medborgarna korrekt information kopplat till pandemins ökade och akuta krav. I resultatet går det att utläsa vid ett flertal tillfällen att lärarna under pandemin upplevt en frustration över att inte känna sig sedda och uppskattade av beslutsfattare. När turordningslistan för vaccin presenterades fanns inte lärarna med som en prioriterad yrkesgrupp. Detta trots att för- och grundskolelärare fortsatt bedriva fysisk undervisning och dagligen träffade både elever och

deras vårdnadshavare samt kollegor. Även åldersspannet för vaccinering av barn möter motstånd hos lärarna. Många lärare var rädda att gå till sin arbetsplats och är oroliga över att bli smittade av viruset. Efter påtryckningar från fackförbunden ändrade Fohm rekommendationerna och barn ner till 12 år erbjöds vaccin. Enligt studiens resultat upplever lärarna att de inte har blivit hörda när de uttryckt oro eller problem med att implementera riktlinjerna. Gofen & Lotta (2021) menar att det är nödvändigt med ett dubbelriktat informationsflöde mellan policy- och beslutsfattare och närbyråkrater som implementerar policyn på plats i mötet med medborgarna, bottom-up (Gofen & Lotta, 2021). Denna studies resultat antyder att lärarnas yrkesutövning hade gynnats av ett starkare bottom-up- perspektiv med informationsutbyte mellan lärarna och beslutsfattarna. Lärarna uttrycker att beslutsfattarna hade kunnat vara mer lyhörda inför lärarnas upplevelser och problematiken i implementeringen av riktlinjerna i skolans verksamhet. Resultatet visar på att skolorna kämpade med att följa regelverket och hålla i gång verksamheten men att det var problematiskt till följd av trånga lokaler och kraftig ökning av vikarierandet för kollegor. Lärarna upplevde en brist på åtgärder från beslutsfattarna för att minska smittspridning på arbetsplatsen.

Under coronapakrisen har en av svårigheterna i styrningen varit avsaknaden av tidigare erfarenheter och kunskaper om pandemi. Det har varit en ny situation där experter och forskare har sagt emot varandra gällande smittspridning och barns koppling och utsatthet för viruset. Lärarna har inom föreliggande regelverk behövt tolka regelverket och agera relativt självständigt för att det har inte funnits något facit för hur krisen ska hanteras. Lärarna har upplevt avsaknad på nationellt ansvar som ser till skolans bästa och främjar elevernas rättigheter till kunskapsutveckling och högkvalitativ undervisning under pandemin.

Enligt studiens resultat framgår det att lärarna i brist på konkret styrning och erfarenhet har vänt sig till varandra för kollegialt stöd i och med krisens påverkan på arbetsmiljön. De har både hjälpt varandra med it-lösningar, teknisk support och stöttat varandra genom att ställa upp och vikariera vid frånvaro. Detta styrker Malandrino och Sagers (2021) studie som visar på att lärare i brist på organisatorisk vägledning har vänt sig till varandra och sina professionella normer och erfarenheter för att kunna möta den nya vardagen. Det går i materialet att utläsa en frustration hos lärarna gällande styrdokument kopplade till undervisningen och pandemin. Inga lättnader gjordes i förhållande till betygssättning, utvecklingssamtal och andra administrativa uppgifter, de kraven låg kvar precis som innan

och ovanpå det lades nya arbetsuppgifter. I likhet med Malandrina och Sager (2021) visar denna studies resultat att de uteblivna politiska svaren bidragit till att lärarna har behövt vara uppmärksamma på nya förändringar i riktlinjerna vilket har ställt krav på tolkning förmågan. Därefter har lärarna behövt anpassa sig utifrån sin egen moraliska kompass och vara innovativa i sina lösningar vilket med tiden har bidragit till ett större handlingsutrymme. Lärarna har känt sig rädd och oroliga för sin egen hälsa och varit osäkra på hur de ska bedriva kvalitativ undervisning inom ramen för regelverket.

Sammanfattningsvis har de nya riktlinjerna till följd av coronapandemin begränsat lärarnas handlingsutrymme eftersom deras vanliga rutiner och strategier inte har gått att utföra inom ramen för det nya regelverket. Samhällets brist på tidigare erfarenheter om pandemi och avsaknaden av tydlig nationell styrning har ställt höga krav på lärarnas individuella tolknings- och anpassningsförmåga. Riktlinjerna för att reglera och bromsa smittspridningen har varit nationella och generella för hela samhällets och de har enligt resultatet vara svåra att implementera i skolans verksamhet. De många förändringar i riktlinjerna under krisens gång har försvårat lärarnas tolknings- och anpassningsarbete och därmed upplevt som en begränsning i deras agerande.

5.2 Brist på resurser

Ett av de utmärkande dragen som tas upp i den teoretiska referensramen är bristen på resurser tid, information och finansiella medel, i förhållande till närbyråkraternas arbetsuppgifter (Lipsky, 1980). För att hantera bristen av resurser i arbetet menar Lipsky (1980) att närbyråkrater använder det som han benämner som *den andra överlevnadsstrategin*. Att närbyråkrater rationaliserar och organiserar sitt arbete utifrån de resurser som finns tillgängliga i kombination med den egna kunskap och erfarenheterna. Detta gör närbyråkrater genom att anpassa målet i förhållande till situationen. De enkla och direkta lösningarna prioriteras framför tidskrävande problem utan rimlig lösning (Lipsky, 1980).

Välfärden inom skolektorn var redan innan coronapandemin ett problem. Det rådde bland annat brist på ekonomiska resurser, legitimerade lärare och likvärdigheten i kvaliteten på undervisningen bland skolorna var ojämn. Studiens resultat visar på att krisen bidragit till ännu snävare resurser för skolväsendet vilket har resulterat i negativa konsekvenser för elevernas utbildning. All den planerade undervisningen har inte varit möjlig att genomföra på

grund av omständigheterna och det i kombination med brist på information om viruset, fler arbetsuppgifter och brist på digitala kunskaper har resulterat i en utbildningsskuld.

Studiens resultat visar på en finansiell målkonflikt mellan elevernas rätt till utbildning och kompensation för lärarnas hårda arbete under pandemin. Vidare visar resultatet på att lärarna inte har varit nöjda med det ekonomiska stöd som regeringen faktiskt har gett till skolan. Summan uppdelad per skola anses inte kunna täcka upp för alla kostnader orsakade av pandemin plus den bristande välfärden som fanns innan krisen. Det anses inte som rimligt att pengarna ska räcka till att minska utbildningsskulden, kompensera lärarnas arbetsbelastning, sommarskola, förbättra den bristande likvärdigheten, lov- och sommarskola samt inrätta andra stödinsatser.

Resursbristen går även att koppla till decentraliseringen av skolsystemet. LR uttrycker vid ett flertal tillfällen en frustration över bristen på styrningen uppifrån under coronapandemin och menar att styrningen skapat ännu större skillnader i den redan bristande likvärdigheten inom svensk skola. En av LR:s viktigaste frågor har i under flera år varit att driva frågan om ett återförstatligande av den svenska skolan och LR anser coronapandemin är ett tydligt exempel på att det verkligen är dags för ett skifte i styrningen av skolan.

Utöver brist på ekonomiska resurser visar studiens resultat att lärarna upplevt en ökad arbetsbelastningen vilket kan översättas till upplevd tidsbrist hos lärarna. Lipskys (2010) teori säger att närbyråkrater generellt sett har en hög arbetsbelastning och detta är svårt att undgå. Krisen har bidragit till en högre arbetsbelastning än vanligt i och med att nya arbetsuppgifter har tillkommit utan att gamla arbetsuppgifter har plockats bort. Resultatet visar på en förståelse hos lärarna för att pandemin bidragit till nya rutiner och arbetsuppgifter relaterade till undervisningen men att andra arbetsuppgifter relaterade till stödfunktioner såsom städning inte har varit uppskattat av lärarna. Det går i resultatet att utläsa en frustration hos lärarna över att regeringen inte infört lättnader i krav om till exempel utvecklingssamtal och administration. Lärarna upplever inte att de fick hjälp av myndigheterna att prioritera bland sina nya och gamla arbetsuppgifter i en ny och osäker tid. Den upplevda tidsbristen beror enligt resultatet även på den höga frånvaron hos lärare och elever som har resulterat i undervisningstid har fallit bort och att all undervisning som står i läroplanerna inte har hunnit blivit genomförd inom given termin.

I början av coronapandemin fanns det en stor brist på information om coronaviruset. Lärarna upplevde att det var svårt att navigera i det massiva nyhetsflödet och skapa sig en helhetsbild

och insikt i den nya oväntade situationen. Det saknades forskning och kunskap om hur farligt viruset var och huruvida barn kunde smittas och föra smittan vidare. Smittskyddsexperter och forskare var oense om barn kunde smittas och sprida viruset vidare till andra. Den motstridigheten hos experterna skapade enligt resultatet en osäkerheten hos lärarna som uppges varit oroliga över sin egen hälsa och säkerhet på arbetsplatsen. Resultatet visar på att många oroliga föräldrar och elever inledningsvis av pandemin vände sig till lärarna med frågor om viruset. I avsaknad på svar från beslutsfattare har lärarna vänt sig till sina kollegor samt sökt sig till fackförbunden för att få stöd och svar på sina frågor. Lärarna har under pandemin inte haft tid att lägga allt för mycket av sin arbetstid på att försöka hitta information att undervisa sina elever utefter hur de tolkar föreliggande regelverk. Vilket stämmer med Lipskys (1980) antagande om att närbyråkrater i och med sin höga arbetsbelastning inte alltid har tillräckligt med tid eller pengar för att ta reda på efterfrågad information. Lärarna har själva var tvungna att hålla sig uppdaterade om ny information och själva göra bedömningar om hur reglerna skulle implementeras i klassrummet och lita på sin egen yrkeskunskap.

Analysen av resultatet visar på att lärarna, trots omständigheterna har tagit ett stort eget ansvar och gjort det bästa av situationen och tillgängliga resurser. Coronapandemin har påverkat det grundläggande strukturerna i skolväsendet och lärarnas uppdrag inte har varit detsamma som innan coronapandemin. Runnquist (2020) menar att kriser kräver resurser utöver det vanliga vilket stämmer väl överens med studiens resultat. Lärarna har upplevt en större brist på finansiella medel än vanligt, samt en ökad tidsbrist till följd av ökade arbetsuppgifter och högre sjukfrånvaro samt bristande information om viruset.

Förutsättningar för att bedriva undervisningen har förändrats drastiskt medan krav från regeringen om samma resultat som tidigare har legat kvar. Detta har enligt studien visat sig vara en svår ekvation att lösa. Lärarnas handlingsutrymme har begränsats av brist på resurser och i form av tid och finansiella medel, dessa har enligt resultatet inte förändrats under pandemins gång. Lärarnas kunskap om viruset och hur de kan anpassa sin undervisning har under pandemins gång blivit större vilket har haft en positiv påverkan och ökat deras handlingsutrymme.

5.3 Mötet med medborgarna

Skapandet av politik sker enligt Lipskys (1980) i mötet mellan närbyråkrater och medborgare. Närbyråkrater som arbetar närmast medborgaren i den hierarkiska byråkratin

tillhandahåller medborgaren viktiga tjänster och kan både öka eller begränsa medborgarnas tillgång till dessa tjänster och rättigheter (Lipsky, 2010). Syftet med näryråkraters uppdrag är att möta den enskilde medborgarens behov med organisationens resurser, till sin hjälp har denne sitt handlingsutrymme (Lipsky, 2010). Studiens resultat visar att riktlinjerna som syftar till att minska smittspridningen har bidragit till en stor förändring i lärarnas arbets dynamik och att coronapandemin har haft en negativ påverkan på lärarnas möte med eleverna.

Likt Brodskins (2021) forskning visar denna studies resultat att lärarna har varit viktiga aktörer som fått skolan att fungera under extrema omständigheter. Den fysiska klassrumsundervisningen har bytts ut mot undervisning i digitala mötesrum. Lärarna har upplevt att fjärr- och distansundervisning har medfört allvarliga begränsningar i mötet med eleverna. Lipsky (2010) benämner begreppet *alienation* som ett viktigt begrepp inom den närbyråkratiska forskningen. Han menar att närbyråkrater ofta drivs av en vilja att göra skillnad i medborgarnas liv och i samhället och att mötet med medborgarna därför är en stor och central del i det arbetet. En begränsning i den mänskliga interaktionen innebär enligt Lipsky (2010) att närbyråkrater kan uppleva ett större främlingskap mot sitt arbete eftersom arbetets mening och engagemanget för uppdraget urholkas (Lipsky, 2010). Utifrån resultatet går det att utläsa att lärares glädje och engagemang till arbetet har minskat i och med det förändrade mötet med eleverna i och med fjärr- och distansundervisningen.

Skillnaderna mellan klassrumsundervisning och fjärr- och distansundervisning beskrivs ett flertal gånger i resultatet. Lärarna upplever att det är lättare att få kontakt med eleverna samt att det är lättare peppa och vägleda dem med små enkla ord i klassrummet och att detta är svårare att göra via en skärm. Även kvaliteten på undervisningen upplevs ha blivit sämre på distans än i det fysiska klassrummet. I likhet med teorin och Lipskys (1980) tredje överlevnadsstrategi visar studiens resultat att lärarnas agerande för att hantera slitningen mellan ideal och praktik har varit att hitta standardiserade arbetsmetoder som passar den "stora" gruppen elever. Lipsky (2010) menar att näryråkrater tillämpar generella regler på individuella behov. Att arbeta med stora grupper leder till att individers individuella behov bortprioriteras i syfte att hantera kvantitet före kvalitet (Lipsky, 1980). Studiens resultat visar att lärarna har upplevt det som svårt att tillgodose alla elevers behov via en skärm eftersom det inte är lika lätt att se alla elever och lärarna har upplevt det svårt att läsa av elevernas känslor och attityd över en skärm. Detta har bidragit till att elever som redan hade det svårt i det fysiska klassrummet har fått det ännu svårare att hänga med i undervisningen som skett

via en skärm. Likt Lima Silva et al (2020) iakttagelse om betydelsen av relationen mellan närbyråkrater och medborgarna. Visar resultatet i denna studien att lärarna har varit måna om att ta hand och hjälpa eleverna i deras kunskapsinläring och deras utbildning. Den digitala undervisningen har till följd av coronapandemin blivit mycket bättre och lärarna har med tidens gång blivit allt säkrare och mer bekväma i det digitala klassrummet, även om det beskrivs vara svårare att få kontakt med eleverna. Resultatet visar dock tydligt att lärarna anser att den digitala undervisningen aldrig kan ersätta närundervisningen i ett klassrum. Interaktionen mellan lärare och elever är otroligt viktig och den har varit svår att få till via en skärm.

Grundskolelärare som har haft fortsatt fysisk undervisning i klassrummen har enligt resultatet upplevt svårigheter med att upprätthålla avstånd mellan eleverna. Tack vare att grundskolan har hållits öppen har vårdnadshavare kunnat lämna sina barn i skolan och gå till sina samhällsviktiga arbeten och fortsätta hålla samhället öppet. För- och grundskollärare har under pandemin därmed haft en viktig social funktion för barn och unga. Detta överensstämmer med Lindblad et al (2021) som menar att det var viktigt för den svenska corona-strategin att för- och grundskolan hölls öppen. Även Gofen & Lottas (2021) studie visar att närbyråkrater under pandemin varit viktiga frontlinjearbetare som upprätthållit viktiga tjänster och därav institutioner samtidigt som de riskerat att exponeras för coronaviruset. Denna studiens resultatet visar att grundskollärare i högre grad än gymnasielärare har upplevt en större oro att bli smittade av viruset i och med det fysiska mötet med barn och vårdnadshavare. Även oron för att grundskolan eventuellt skulle behöva stängas har påverkat grundskolelärarna.

Analysen av resultatet visar på att avsaknaden av det fysiska mötet i och med coronapandemin mellan elever och lärare har påverkat handlingsutrymmet på ett negativt sätt. Lärare som undervisat på distans har enligt resultatet tappat energi och glädjen i sitt arbete samt upplever att det har varit tyngre att arbeta på distans än i klassrummet. För- och grundskolelärares möte med eleverna har påverkats av lärarnas oro om huruvida barn smittas eller inte och riskerat att exponeras för viruset från eleverna och deras föräldrar. Oavsett undervisningsnivå har lärarnas möte med eleverna blivit sämre under coronapandemin.

5.4 Coping

För att hantera förändringar i arbetet menar Lipsky (1980) att närbyråkrater anpassar och skapar egna rutiner och strategier, *copingstrategier*. Coronapandemin har påverkat de grundläggande strukturerna i skolan vilket har medfört att lärarna inte har kunnat hantera sitt arbete enligt ordinarie processer. För att kunna bedriva sitt yrkesuppdrag under krisen har lärarna har behövt vara lyhörda inför förändringar i corona-riktlinjerna. Studiens resultat visar på att den nya vardagen i skolan har krävt att lärarna har varit kreativa i sina lösningar för att anpassa undervisningen till rådande omständigheter. I och med de snabba och många förändringarna i riktlinjerna visar resultatet att det har varit svårt för lärarna att planera undervisningen på lång sikt. Lärarnas agerande under krisen går i linje med Lotta & Gofen (2021) fynd i form av tre svarsmönster för närbyråkrater i kris, *anpassning, motstånd* och *innovation*. Anpassning och innovation som är tydligast framträdande i denna studien och går även att koppla samman med Lipskys (1980) tredje överlevnadsstrategi om närbyråkraters anpassning och organisering av sitt arbete utifrån egen förmåga och tillgängliga resurser.

Lärarnas rutiner för att hantera arbetet har varit högst individuellt utifrån egen tolkning, erfarenhet och kunskap efter anpassning till lärarens elever. Detta har enligt resultatet bidragit till att det har varit svårt att hitta vikarier eller gå in och täcka upp för en kollega under krisen eftersom rutinerna har sett olika ut för olika lärare. Enligt studiens resultat har vissa ämnen varit lättare än andra att anpassa utifrån föreliggande regelverk. Musik och idrott beskrivs enligt resultatet som exempel på ämnen som har behövt anpassa gruppmomenten till mer “corona-säkra” moment. Vid fjärr- och distansundervisningen visar resultatet att vissa ämnen och arbetsuppgifter fungerat bättre och vissa har fungerat sämre. Gemensamt för lärarna på de olika utbildningsnivåerna är att de har blivit mer säkra i att tolka och anpassa undervisningen utifrån regelverket i förhållande till eleverna ju länge pandemin har pågått.

I likhet med Brodkins (2021) forskning om närbyråkrater i kris, visar denna studiens resultat att lärarna under pandemin har agerat *utifrån vad som är möjligt*. Lärarna har utifrån rådande regelverk och resurser agerat på det sätt som de ansett varit lämpligt för att fortsätta ge sina elever rättmätiga kunskapsinläring och utbildning. Lärarna har behövt anstränga sig mer med sin planering än tidigare samt vara kreativa och innovativa för att få till undervisningen på ett bra sätt under coronapandemin.

Sammanfattningsvis har lärarna under krisens gång varit kreativa och innovativa i förhållande till den aktuella situationen och rådande regelverk. Ju längre pandemin pågick fick lärarna mer kunskap och erfarenhet och lärde sig vilka anpassningar och nya rutiner som fungerade. Detta visar på att tiden haft en positiv och stor inverkan på lärarnas handlingsutrymme och bidragit till ökade möjligheter i att tolka och anpassa lösningar till de nya riktlinjerna

5.5 Sammanfattning av analys

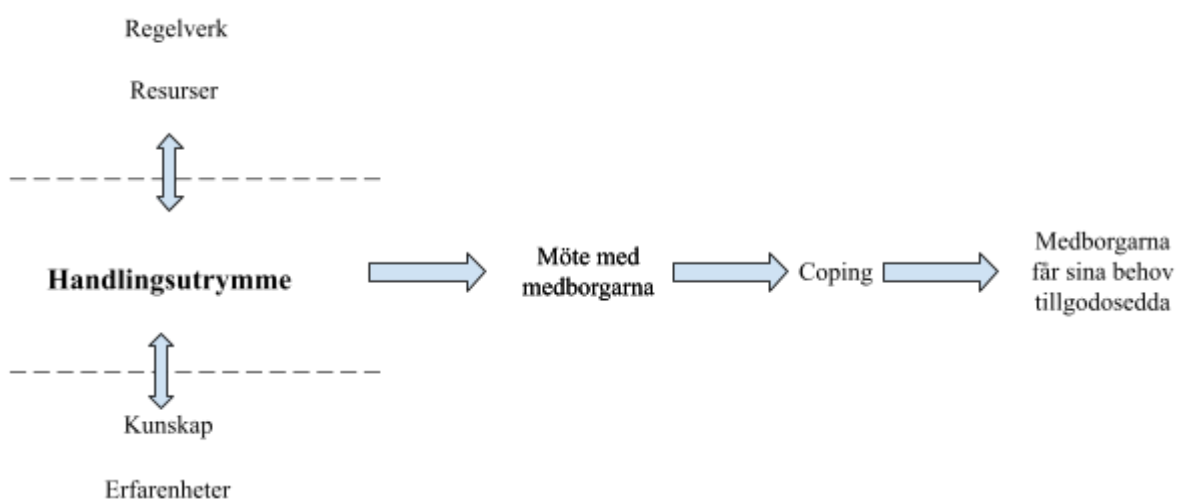
Sammantaget visar analysen av studiens data att lärarnas handlingsutrymme har förändrats ett flertalet gånger under coronapandemin. Det finns skillnader i hur lärares handlingsutrymme på gymnasie- respektive grundskolenivå har påverkats och förändrats. Detta eftersom de olika utbildningsnivåerna har fått olika riktlinjer om hur deras verksamhet ska bedrivas under pandemin. Lärarna har därför beroende på undervisningsnivå tampats med olika utmaningar som på olika sätt har begränsat och påverkat deras handlingsutrymme.

Coronapandemin som kris innebar till en början stora förändringar för lärarna då deras vardagliga rutiner för undervisningen omkullkastades. Till en början begränsades lärarnas handlingsutrymme av brist på information om viruset vilket bidrog till oro och osäkerhet i agerandet. Det fanns inga tidigare liknande situationer att hämta stöd från så lärarna hade ingen kunskap eller erfarenheter om hur de skulle agera och förhålla sig till den nya extrema situationen. Lärarnas brist på information, kunskap och erfarenhet minskade deras handlingsutrymme när krisen inträffade. Under pandemins gång har lärarnas kunskap om viruset ökat samt att de fått erfarenhet i vad för undervisning som är möjlig att genomföra. Studien visar på att lärarna har varit kreativa och innovativa både i den digitala undervisningen samt i klassrummen. Detta visar på att kunskap, information och erfarenhet kan öka under krisens gång och att det i sin tur ökar handlingsutrymmet.

Rekommendationerna och riktlinjerna som skulle implementeras blev för lärarna en tolkningsfråga som resulterade i lokala lösningar utifrån bästa förmåga och tillgängliga resurser. Smittspridningen har under dessa två år gått i olika vågor vilket har resulterat i lättnader samt åtstramning av riktlinjer. Lärarna har flera gånger behövt bryta upp rutiner och strategier för att återigen anpassa sig till nya riktlinjer. Detta har bidragit till en osäkerhet som lärarna har behövt acceptera och lära sig leva med oförutsägbarheten. En skillnad mellan gymnasielärare samt lärare på högre utbildningsnivå har till skillnad från grundskolelärare

behövt skapa rutiner i en annan värld än den fysiska vilket de inte gjort tidigare.

Studiens resultat styrker tidigare forskningsresultat om närbyråkraters viktiga roll under kristid. Studien bidrar till forskningsfältet genom att visa på att handlingsutrymmet under kris förändras och påverkas under krisens gång och att handlingsutrymmet påverkas av flera olika faktorer. Strama riktlinjer och brist på resurser, information, tid och pengar begränsar och minskar närbyråkraters handlingsutrymme. Mer kunskap och erfarenhet ökar närbyråkraters handlingsutrymme och underlättar skapandet av copingstrategier och anpassningen genom mer kreativa och innovativa lösningar som bidrar till att medborgarna får sina behov tillgodosedda.



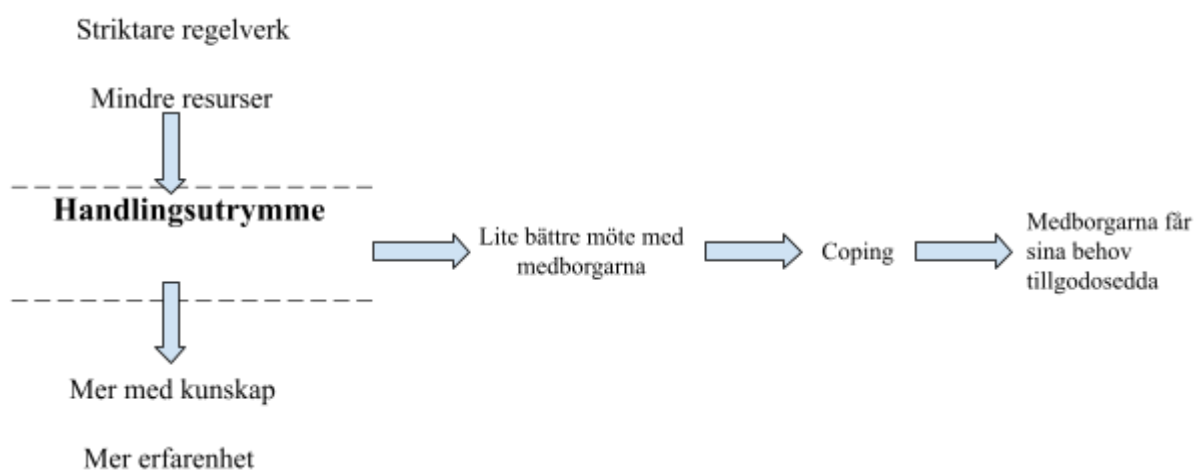
Figur 2. Illustration av vad som reglerar och formar närbyråkraters handlingsutrymme.

Likt tidigare forskning visar studiens resultat att närbyråkraters handlingsutrymme regleras av regelverket som sätter ramarna för vad som är rimligt agerande samt närbyråkraters kunskap och erfarenheter. Till skillnad från Dworkins (1978) munk illustreras handlingsutrymmet istället nu i en ny modell där handlingsutrymmet dels regleras av av politikernas regelverk och närbyråkraters tillgängliga resurser samt deras kunskap och erfarenheter, detta illustreras av en övre och undre gräns i figuren ovan. Närbyråkrater skapar politiken i individuella i mötet med medborgaren där närbyråkrater anpassar, *coping*, sitt agerande och sina rutiner utifrån medborgarens unika situation och tillgodoser därefter medborgarnas behov.



Figur 3. Illustration av vad som händer med närbyråkraters handlingsutrymme i kris om ett striktare regelverk implementeras och resurserna minskar i kombination med dålig med kunskap och inga tidigare erfarenheter.

Striktare regelverk vid kris begränsar handlingsutrymmet, liksom mindre resurser begränsar handlingsutrymmet. Dåligt med kunskap och inga tidigare erfarenheter begränsar handlingsutrymmet och leder till sämre mötet med medborgarna än vad regelverket syftar till. Närbyråkrater använder copingstrategier för att hantera slitningen mellan den politiska idealbilden och verkligheten för att tillgodose medborgarnas behov.



Figur 4. Illustration av vad som händer med närbyråkraters handlingsutrymme i kris om det strikta regelverk samt minskade resurserna består men närbyråkrater under krisens gång får

mer kunskap och fler erfarenheter.

Figureerna syftar till att illustrera hur handlingsutrymmet förändras och påverkas över tid i kris när det strikta regelverket och minskade resurserna består eller inte ändras nämnvärt. Under tiden krisen pågår får närbyråkrater mer kunskap och erfarenhet vilket underlättar deras tolknings- och anpassningsförmåga i mötet med medborgarna. De blir bättre på att skapa copingstrategier och nya rutiner och kan på så vis tillfredsställa medborgarnas behov på ett bättre sätt än de kunde i början av krisen.

Sammanfattningsvis regleras närbyråkraters handlingsutrymmet i kris av deras förmåga att tolka regelverket samt agera utifrån de resurser som finns tillgängliga. Strikta riktlinjer minskar handlingsutrymmet. Mindre resurser minskar handlingsutrymmet. Närbyråkraters handlingsutrymme regleras av även deras kunskap och erfarenheter. I början coronapandemin var lärarnas kunskap och de hade ingen tidigare erfarenheter att hämta stöd ifrån, detta begränsade deras handlingsutrymme. I takt med krisens utveckling har deras kunskap och erfarenheter ökat vilket också har ökat deras handlingsutrymme och förbättrat mötet med eleverna. Lärarna har trots en ny och osäker vardag med strikt regelverk och mer begränsade resurser än under “normala” tider, fortsatt hålla igång verksamheten och undervisats sina elever.

6. Slutsats

I det avslutande kapitlet redovisas ett antal slutsatser som ämnar att uppfylla studiens syfte och besvara forskningsfrågan. Kapitlet avslutas med studiens begränsningar samt förslag till vidare forskning inom ämnet.

6.1 Slutsats

Studien syftar till att bidra med kunskap om hur lärare som närbyråkrater kan agera i tider av kris. För att besvara syftet har studien utgått från frågeställningen:

- *Hur har lärarna upplevt att coronapandemin, och den politik som förts till följd av den, påverkat och format deras handlingsutrymme över tid?*

I likhet med tidigare forskning visar denna studien att lärarna under coronapandemin har varit viktiga aktörer i frontlinjen av bekämpningen av viruset. Lärarna har tagit ett stort individuellt ansvar i en extrem och unik situation. De har fortsatt att undervisa eleverna i en ny vardag med bristande samordning och upplevd avsaknad av politiska beslut. Lärarna har upplevt att det har varit svårt att få klara besked och arbetsuppgifter har tillkommit utan att lättnader gjorts bland gamla arbetsuppgifter. Skolans verksamhet har inte varit sig lik under coronapandemin men kraven på resultat och prestation av lärarna har varit densamma.

Lärarnas vardag har dessutom präglats av oro och osäkerhet för att exponeras för viruset samt oro för hur pandemin på lång sikt kommer påverka eleverna.

Lärarnas handlingsutrymme har reglerats av de restriktioner och riktlinjer som implementerats för att förhindra och begränsa smittspridningen. Regelverket har varit nationella och generella för alla samhällets delar och lärarna har upplevt att riktlinjerna inte har gått att följa på bra sätt i skolans verksamhet. Det har varit svårt för lärarna att bedriva undervisningen och samtidigt hålla de avstånd som riktlinjerna kräver.

Lärarnas begränsade kunskaper och erfarenheter samt tillgång till information om viruset i början av pandemin har visat sig vara hämmande för lärarnas förmåga att tolka riktlinjerna och därmed även begränsande för handlingsutrymmet. Att riktlinjerna ändrats ett flertal gånger i takt med smittspridningens utveckling har resulterat i att lärarna har upplevt det svårt

att hinna tolka, anpassa och skapa nya rutiner i arbetet och. Studien visar att detta har bidragit till en ökad osäkerhet och oro för lärarna och att de har haft svårigheter med att planera undervisningen kort och på lång sikt. Lärarna har under hela coronapandemin varit tvungna att vara lyhörda och beredda på att göra nya tolkningar av regelverket och anpassa sina rutiner. Den individuella tolkning av regelverket har bidragit till lokala lösningar vilket i sin tur har resulterat i ännu mindre likvärdig i undervisning än innan pandemin. Lärarna har ju längre krisen pågått utvecklat nya strategier och rutiner och lärt sig leva osäkerheten som pandemin bidragit med.

Den förhöjda arbetsbelastningen i kombination med vikarierande för frånvarande kollegor anses ha begränsat lärarnas handlingsutrymme. I takt med att pandemin pågått har lärarna lärt sig mer om viruset och fått erfarenhet i att bedriva undervisning i tider av pandemi vilket enligt studien lett till ett ökat handlingsutrymme och mer säkra beslut. Även brist på information, resurser och tid anses begränsa lärarnas handlingsutrymme.

Resultatet har bekräftat tidigare forskning som menar att det krävs mer resurser än vanligt i kris för att täcka för de ökade behov som kris medför. Studiens resultat visar på att det har skett en stor digital kunskapsutveckling hos lärarna under dessa två åren men att fjärr- och distansundervisningen aldrig helt kan eller bör ersätta det fysiska mötet mellan lärare och elev. Coronapandemin har i hög grad haft en negativ påverkan på mötet mellan lärare och elever. Lärarna har upplevt det som svårt att se till varje elevs individuella behov i ett digitalt mötesrum. Lärarnas engagemang och inspiration till kreativa lösningar har enligt resultat varit viktiga faktorer som påverkat deras handlingsutrymme.

Sammanfattningsvis visar denna studien att lärarna har upplevt att deras handlingsutrymme under coronapandemin har påverkats av flera olika faktorer samt förändrats över tid. Att krisen har pågått i två år och därmed under en längre tid har visat sig innebära positiva effekter i form av mer kunskap och fler erfarenheter som bidragit till att lärarna har upplevt att det har blivit lättare att tolka regelverket och anpassa rutinerna till den nya vardagen. Lärarna har varit kreativa och innovativa i skapande av nya rutiner i arbetet med att fortsätta bedriva verksamheten så nära normalläget som möjligt under extrem kris. Lärarna har under coronapandemin inte agerat som de velat eller önskat. Lärarna har agerat utifrån vad som varit möjligt i den aktuella situationen vid den aktuella tidpunkten inom ramen för föreliggande regelverk.

6.2 Studiens begränsningar och förslag till vidare forskning

Denna studie är begränsad till att endast studera lärarnas upplevelser av deras handlingsutrymme utifrån artiklar publicerade i fackförbundens tidningar. Handlingsutrymme som begrepp nämns av lärarna eller någon annan aktör i tidningsartiklarna. De slutsatser som presenteras gällande hur lärarnas handlingsutrymmet har påverkats och förändrats är dragna utifrån den tolknings- och kodningsprocess som beskrivs i metodkapitlet.

Studien har bidragit med kunskap om hur närbyråkraters handlingsutrymme förändras och påverkas under tider av kris. Studiens resultat är baserat på en analys utifrån Lipsky (2010) teori om närbyråkrater. Ett annat val av teori hade bidragit till ett annat resultat utifrån andra perspektiv. Ytterligare forskning skulle kunna fokusera på sambanden mellan handlingsutrymme och profession, antingen med avseende på lärare eller till andra närbyråkrater. Detta hade kunnat generera kunskap om hur professionens normer påverkar närbyråkraters handlingsutrymme och på så vis komplettera denna studie och bidra ännu mer kunskap inom forskningsämnet.

Studien skulle även kunna användas som tidigare forskning i studier som väljer att analysera krisers avslutande fas med inriktning på utvärdering av närbyråkraters agerande och hantering av det inträffande.

7. Referenslista

Referenslistan är organiserad i tre underrubriker- Läraren, Skolvärlden och Övriga källor.

7.1 Läraren

Läraren (2020-03-12) *Wiman: Nu tycks alla ämnen leda till Corona*. Maria Wiman.
<https://www.lararen.se/nyheter/kronikor/wiman-nu-tycks-alla-amnen-leda-till-corona>
[Hämtad:2022-05-05]

Läraren (2020-03-13) *Anna Ekström om lärarfackens kritik: "förstår inte"*. Emma Olsson
<https://www.lararen.se/nyheter/senaste-nytt/anna-ekstrom-om-lararfackens-kritik-forstar-inte>
[Hämtad:2022-05-16]

Läraren (2020-03-18) *Distansundervisningen på gymnasiet ger hemmasittarna en chans*.
Emma Olsson
<https://www.lararen.se/nyheter/senaste-nytt/distansundervisningen-pa-gymnasiet-ger-hemmasittarna-en-chans> [Hämtad:2022-04-26]

Läraren (2020-03-23) *Nationella proven ställs in på grund av corona*. Emma Olsson & Håkan Söderberg.
<https://www.lararen.se/nyheter/senaste-nytt/nationella-proven-stalls-in-pa-grund-av-corona>
[Hämtad:2022-04-25]

Läraren (2020-06-08) *Coronapressen: 8 av 10 lärare får ökad arbetsbörda*. Emma Olsson.
<https://www.lararen.se/nyheter/coronaviruset/coronapressen-8-av-10-larare-far-okad-arbetsborda> [Hämtad: 2022-04-26]

Läraren, 2020-08-06) *Distansundervisning – så tycker eleverna*. Per Westergård.
<https://www.lararen.se/nyheter/annat/distansundervisning--sa-tycker-eleverna>
[Hämtad:2022-05-05]

Läraren (2020-09-02) *Gymnasieeleverna glömmer bort att hålla avstånd*. Lenita Jällhage.
<https://www.lararen.se/nyheter/coronaviruset/gymnasieeleverna-glommer-bort-att-halla-avstand> [Hämtad:2022-05-05]

Läraren (2020-11-26) *Läraryrskombundens krav: Karantän för förskolebarn*. Sten Feldreich
<https://www.lararen.se/nyheter/coronaviruset/kravet-hall-barn-hemma-vid-covidsmitta-i-hushallet> [Hämtad:2022-04-30]

Läraren (2020-11-17) *Virolog: Dags att stänga gymnasierna igen*. Anja Haglund.
<https://www.lararen.se/nyheter/coronaviruset/virolog-dags-att-stanga-gymnasierna-igen>
[Hämtad:2022-05-03]

Läraren (2020-12-03) *Regeringen stänger gymnasiet fram till jul*. Emma Olsson.
<https://www.lararen.se/nyheter/coronaviruset/regeringen-stanger-gymnasiet-over-jul>
[Hämtad:2022-05-03]

Läraren (2020-12-18) *Skärper kraven för distans: "Skolan är en arbetsplats"*. Emma Olsson.
<https://www.lararen.se/nyheter/coronaviruset/alla-som-kan-ska-jobba-hemifran>
[Hämtad:2022-05-06]

Läraren (2021-01-11) *Här är högstadiet öppet som vanligt*. Emma Olsson.
<https://www.lararen.se/nyheter/coronaviruset/har-ar-hogstadiet-oppet-som-vanligt>
[Hämtad:2022-05-04]

Läraren (2021-01-13) *Ödesfrågorna under corona – därför håller skolan öppet*. Emma Olsson.
<https://www.lararen.se/nyheter/coronaviruset/odesfragorna-under-corona-darfor-haller-skolan-oppet> [Hämtad: 2022-05-04]

Läraren (2021-01-14) *Jaara Åstrands krav: "Rensa bort allt som inte är nödvändigt"*. Emma Olsson.
<https://www.lararen.se/nyheter/coronaviruset/jaara-astrands-krav-pa-utbildningsministern-rensa-bort-allt-som-inte-ar-nodvandigt> [Hämtad:2022-05-05]

Läraren (2021-03-11) *Så drabbar pandemin skolan på sikt – område för område*. Fredrik Nejman.

<https://www.lararen.se/nyheter/coronaviruset/sa-drabbar-pandemin-skolan-pa-sikt-omrade-for-omrade> [Hämtad:2022-05-05]

Läraren (2021-03-31) *Ny undersökning: stor covid-oro i lärarkåren*. Emma Olsson

<https://www.lararen.se/nyheter/coronaviruset/ny-undersokning-stor-covid-oro-i-lararkaren>
[Hämtad:2022-03-18]

Läraren (2021-04-14) *350 miljoner till lovskolor och en bättre arbetsmiljö*. Lenita Jällhage.

<https://www.lararen.se/nyheter/budgetpropositionen/350-miljoner-till-lovskolor-och-en-bättre-arbetsmiljo>
[Hämtad:2022-05-05]

Läraren (2021-04-15) *Så använder skolan covidmiljarden: ”Svårt”*. Emma Olsson.

<https://www.lararen.se/nyheter/coronaviruset/sa-anvands-covidmiljarden-svart>
[Hämtad:2022-05-05]

Läraren (2021-05-03) *”Leda klassrummet i en pandemi – ett jätteexperiment”*. Jane Af Sanderberg.

<https://www.lararen.se/nyheter/ledarskap/leda-klassrummet-i-en-pandemi-ett-jätteexperiment>
[Hämtad:2022-04-29]

Läraren (2021-05-20) *Tegnells glädjebesked inför hösten*. Emma Olsson

<https://www.lararen.se/nyheter/coronaviruset/tegnells-gladjebesked-infor-hosten>
[Hämtad:2022-04-26]

Läraren (2022-02-25) *Läraryrket varning: ”Politikerna förlängde pandemin”*.

<https://www.lararen.se/nyheter/coronaviruset/corona-lararforbundets-varning> [Hämtad:
2022-03-20]

Läraren (2021-01-22) *Experten: ”Vanligare att lärare smittar elever än tvärt om”*. Emma Olsson.

<https://www.lararen.se/nyheter/coronaviruset/experten-har-smittar-larare-elever-inte-tvart-om>

[Hämtad: 2022-03-20]

Läraren Debatt: ”Varför ska vi lärare gå till jobbet med livet som insats?”

<https://www.lararen.se/nyheter/coronaviruset/larare-med-livet-som-insats>

Läraren Moderaterna kräver att lärare prioriteras i vaccineringen

<https://www.lararen.se/nyheter/coronaviruset/m-kraver-att-larare-prioriteras-i-vaccineringen>

Läraren Nya siffror: Grundskollärare värst drabbade av smitta

<https://www.lararen.se/nyheter/coronaviruset/larare-betydligt-mer-smittade-an-ovriga-yrken>

Läraren Olika direktiv om corona-undervisning hemifrån

<https://www.lararen.se/nyheter/coronaviruset/olika-direktiv-om-corona-undervisning-hemifrån>

Läraren Nationella proven ställs in på grund av corona

<https://www.lararen.se/nyheter/senaste-nytt/nationella-proven-stalls-in-pa-grund-av-corona>

7.2 Skolvärlden

Skolvärlden 20.04

Skolvärlden 20.05

Skolvärlden 20.08

Skolvärlden 20.09

Skolvärlden 21.01

Skolvärlden 21.02

Skolvärlden 21.04

Skolvärlden 21.06

7.3 Övriga källor

Baral, S., Chandler, R., Prieto, R. G., Gupta, S., Mishra, S., & Kulldorff, M. (2021) *Leveraging epidemiological principles to evaluate Sweden's COVID-19 response*. *Annals of Epidemiology*, 54, 21–26.

<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1047279720304130?via%3Dihub>

[Hämtad 2022-03-06]

Brodkin, E. Z. (2011) *Putting Street-Level Organizations First: New Directions for Social Policy and Management Research*. *Journal of Public Administration Research and Theory* 21(2): 199–201, <https://doi.org/10.1093/jopart/muq094>.

Brodkin, E. Z. (2021) *Street-Level Organizations at the Front Lines of Crises*. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 23:1, 16-29, DOI: 10.1080/13876988.2020.184835

Bryman, A. & Bell, E. (2013). *Företagsekonomiska forskningsmetoder*. Liber. Malmö

Bryman, A (2018) *Samhällsvetenskapliga metoder*. Malmö:Liber.

Corley, K. G. & Gioia, D. A., 2004. Identity Ambiguity and Change in the Wake of a Corporate Spin-Off. *Administrative Science Quarterly*, 49(2), pp. 173-208.

Denscombe, M. (2016). *Forskningshandboken - för småskaliga forskningsprojekt inom Samhällsvetenskaperna*. Lund: Studentlitteratur

De Oliveira, B.R., De Lacerda Peixoto, M.D.Carmo. (2021) *Street-level bureaucracy and public analyzing educational policy implementation from perspective of schools and teachers-*. *Educação Em Revista* 37 (2021): *Educação Em Revista*, 2021-04-01, Vol.37. Web.

De Witte, M (2020) *Past pandemics redistributed income between the rich and poor, according to Stanford historian*. *Stanford News*.

<https://news.stanford.edu/2020/04/30/pandemics-catalyze-social-economic-change/> [Hämtad: 2020-05-18]

Dworkin, R. (1978) *Taking Rights Seriously*. Cambridge: Harvard University Press 1978, ss. 31-32.

Ekman, M. Packendorff, J. Svensson, H.W. (2021) *Att leda en skola tillsammans genom en kris*. Organisation & Samhälle - Svensk företagsekonomisk tidskrift.

<https://org-sam.se/att-leda-en-skola-tillsammans-genom-en-kris/> [Hämtad 2022-01-23]

Fohm (2020) *Vaccinationerna i Sverige har inletts*

<https://www.folkhalsomyndigheten.se/nyheter-och-press/nyhetsarkiv/2020/december/vaccinationerna-i-sverige-har-inletts/> . Publicerad 2020-12-27 [Hämtad-2022-05-03]

Fohm (2021) *Helgenomsekvensering av svenska SARS-CoV-2 som orsakar covid-19, del 6*.

<https://www.folkhalsomyndigheten.se/contentassets/c267aa481e144e07afe08de7c817b76f/helgenomsekvensering-svenska-sars-cov-2-rapport-6.pdf> [Hämtad-2022-05-02]

Fohm (2021-11-29) *Ny virusvariant av SARS-CoV-2 även i Sverige*

<https://www.folkhalsomyndigheten.se/nyheter-och-press/nyhetsarkiv/2021/november/ny-virusvariant-av-sars-cov-2-aven-i-sverige/> [Hämtad-2022-05-03]

Fohm (2022-04-01) *Personal inom vård och omsorg*

<https://www.folkhalsomyndigheten.se/smittskydd-beredskap/utbrott/aktuella-utbrott/covid-19/information-till-varden/personal-inom-halso--och-sjukvard/> [Hämtad-2022-05-03]

Förordning (2020:115) om utbildning på skolområdet och annan pedagogisk verksamhet vid spridning av viss smitta

https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-2020115-om-utbildning-i-vissa_sfs-2020-115 [Hämtad-2022-03-18]

Folkhälsomyndigheten (2020) *Spridningen av covid-19 är en pandemi*.

<https://www.folkhalsomyndigheten.se/smittskydd-beredskap/utbrott/aktuella-utbrott/covid-19/> [Hämtad-2022-02-25]

Gioia DA, Corley KG, Hamilton AL (2013) *Seeking Qualitative Rigor in Inductive Research: Notes on the Gioia Methodology*. Organizational Research Methods. 2013;16 (1):15-31.

doi:[10.1177/1094428112452151](https://doi.org/10.1177/1094428112452151)

Gofen, A & Lotta, G. (2021) *Street-Level Bureaucrats at the Forefront of Pandemic Response: A Comparative Perspective*, *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 23:1, 3-15, DOI: 10.1080/ 13876988.2020.1861421

Hedman, Emil (2020, a) *Blandade reaktioner på beslutet att hålla skolorna öppna*. Skolvärlden. 2020-03-13.

<https://skolvärlden.se/artiklar/blandade-reaktioner-pa-beslutet-halla-skolorna-oppna> [Hämtad 2022-01-30]

Henderson, A. (2014) *The Critical Role of Street- Level Bureaucrats in Disaster and Crisis*. In R. W. Schwester. (Ed.), *Handbook of Critical Incident Analysis*. New York, NY: Routledge.

Höglund, C-M (2021) *Lärare i frontlinjen i kampen mot smittspridning*. Göteborgs universitet. Utbildningsvetenskapliga fakulteten.

<https://www.gu.se/nyheter/larare-i-frontlinjen-i-kampen-mot-smittspridning>

Lavee, E, & Cohen, N (2019) How Street-level Bureaucrats Become Policy Entrepreneurs: The Case of Urban Renewal. *Governance (Oxford)* 32.3 (2019): 475-92. Web.

Lindblad, S., Lindqvist, A., Runesdotter, C. *et al.* (2021) In education we trust: on handling the COVID-19 Pandemic in the Swedish welfare state. *Z Erziehungswiss* 24, 503–519 (2021). <https://doi.org/10.1007/s11618-021-01001-y>

Lima-Silva, F., Sandim, T. L., Magri, G. M., & Lotta, G. (2020). *Street-level bureaucracy in the pandemic: the perception of frontline social workers on policy implementation*. *Brazilian Journal of Public Administration*, 54(5), 1458–1471. Retrieved from <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/82221>

Lindblad S, Lindqvist A, Runesdotter C, Wärvik GB (2021) *In education we trust: on handling the COVID-19 Pandemic in the Swedish welfare state*. *Z Erziehungswiss*. 2021;24(2):503-519. doi: 10.1007/s11618-021-01001-y. Epub 2021 Mar 3. PMID: 33686342; PMCID: PMC7927774.

Lipsky, M. (1980) *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russel Sage Foundation

Lipsky, M. (1969) *Toward a theory of street-level bureaucracy*, Institute for Research on Poverty, University of Wisconsin.

Lipsky, M. (2010) *Street-level bureaucracy – dilemmas of the individual in public services* (2. uppl.), New York: Russell Sage Foundation.

LR (2021) *Skyddsombudet företräder dig i arbetsmiljöfrågor*

<https://www.lr.se/lon-lagar--avtal/arbetsmiljo/skyddsombud> [Hämtad 2022-05-16]

Läkartidningen (2020) *Så har Sveriges coronastrategi framstått under åtta månader.*

<https://lakartidningen.se/klinik-och-vetenskap-1/kommentar/2020/11/sa-har-sveriges-coronastategi-framstatt-under-atta-manader/> [Hämtad-2022-02-25]

Läraryrket (2018) *Vår stolta historia*. Senast uppdaterad 2018-10-29

<https://www.lararforbundet.se/artiklar/var-stolta-historia> [Hämtad 2022-02-01]

Läraryrket (2020) *Varför välja Läraryrket och inte LR?* Senast uppdaterad: 2020-09-22

<https://www.lararforbundet.se/avdelningar/falkenberg/artiklar/varfor-valja-lararforbundet-och-inte-lr> [Hämtad 2022-02-01]

Läraryrket (2021, a) *Fråga: Vad är skillnaden mellan Läraryrket och Lärarnas Riksförbund?* Senast uppdaterad: 2021-03-14

<https://www.lararforbundet.se/fragor/vad-ar-skillnaden-mellan-lararforbundet-och-lararnas-riksforbund> [Hämtad 2022-02-01]

Läraryrket (2021, b) *Fråga: Vilka är medlemmar i Läraryrket?* Senast uppdaterad: 2021-04-21

<https://www.lararforbundet.se/fragor/vilka-ar-medlemmar-i-lararforbundet>

[Hämtad 2022-02-01]

Läraryrket (2022) *Läraryrket:s tidningar*. Senast uppdaterad: 2022-01-04

<https://www.lararforbundet.se/artiklar/lararforbundet-s-tidningar> [Hämtad 2022-02-01]

Lärarnas Riksförbund (2022) *Lärarnas Riksförbunds organisation*

<https://www.lr.se/om-oss/lr-organisation> [Hämtad 2022-03-24]

Lärarnas Riksförbund (2021, a) *Ett modernt förbund med 137 år av historia*. Senast uppdaterad: 2021-11-25 <https://www.lr.se/om-oss/var-historia> [Hämtad 2022-02-01]

Lärarnas Riksförbund (2021, b) *Skolvärlden granskar och ger fördjupning i aktuella frågor*
Senast uppdaterad: 2021-11-29
<https://www.lr.se/medlemskap-i-lr/formaner-och-rabatter/formaner/skolvarlden> [Hämtad 2022-02-01]

Lärarnas Riksförbund (u.å) *Vår viktiga roll*. <https://www.lr.se/om-oss> [Hämtad 2022-02-01]
Skolvärlden (2022) *Nya siffror: LR minskar i antal medlemmar*. Publicerad 2022-01-27.
<https://skolvarlden.se/artiklar/nya-siffror-lr-minskar-antal-medlemm> [Hämtad 2022-02-01]

Malandrino, A & Sager, F (2021) *Can Teachers' Discretion Enhance the Role of Professionalism in Times of Crisis? A Comparative Policy Analysis of Distance Teaching in Italy and Switzerland during the COVID-19 Pandemic*, *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 23:1, 74-84, DOI: [10.1080/13876988.2020.1844544](https://doi.org/10.1080/13876988.2020.1844544)

Nationalencyklopedin, a (2022) *Politik*.
<http://www-ne-se.till.biblextern.sh.se/uppslagsverk/encyklopedi/lang/politik> [Hämtad 2022-05-22]

Nationalencyklopedin, b (2022) *Allmänna råd*.
<http://www-ne-se.till.biblextern.sh.se/uppslagsverk/encyklopedi/lang/allmanna-rad> [Hämtad 2022-05-22]

Pearson, M, C., Misra, S, K., Clair, J, A., & Mitroff, I, I. (1997) *Managing the unthinkable*. *Organizational Dynamics*, 26(2), 51-64. doi: [10.1016/S0090-2616\(97\)90005-X](https://doi.org/10.1016/S0090-2616(97)90005-X)

Runnquist, C. (2020) *Att Leda I Kris - Skapa Förtroende I En Komplex Värld*. Stockholm: Liber AB.

Saldaña, J (2016) *The coding manual for qualitative researchers*. (3rd ed.). SAGE Publications.

Skolinspektionen (2021) *Fjärr- och distansundervisningens konsekvenser*. Diarienummer: 2021:640

<https://www.skolinspektionen.se/beslut-rapporter-statistik/publikationer/regeringsrapporter/2021/fjarr--och-distansundervisningens-konsekvenser/>

Skolinspektionen (2021,b) Enskilda huvudmäns styrning av det kompensatoriska uppdraget i gymnasieskolan. Senast uppdaterad: 24 juni 2021.

<https://www.skolinspektionen.se/beslut-rapporter-statistik/publikationer/kvalitetsgranskning/2021/kompensatoriska-uppdraget/> [Hämtad 2022-05-18]

Skolverket (2021) *Fjärrundervisning*

<https://www.skolverket.se/regler-och-ansvar/ansvar-i-skolfragor/fjarrundervisning>
[Hämtad-2022-03-18]

Skolverket (2022) *Vem har ansvar för skolans olika delar?*

<https://www.skolverket.se/for-dig-som-.../elev-eller-foralder/skolans-organisation/vem-har-ansvar-for-skolans-olika-delar> [Hämtad 2022-05-16]

Socialstyrelsen (2021) *Statistik om dödsorsaker år 2020*. Art.nr: 2021-6-7453

<https://www.socialstyrelsen.se/globalassets/sharepoint-dokument/artikelkatalog/statistik/2021-6-7453.pdf>

Socialstyrelsen (2022) *Analys om pandemins effekter på vården*. Publicerad: 2022-01-13

Senast uppdaterad: 2022-04-05

<https://www.socialstyrelsen.se/statistik-och-data/statistik/pandemins-effekter-pa-varden/analys-uppdamda-vardbehov-efter-pandemin/> [Hämtad-2022-05-03]

SOU (2022:10) *Sverige under pandemin- Volym 2 Förutsättningar, vägval och utvärdering*

https://coronakommissionen.com/wp-content/uploads/2022/02/sverige-under-pandemin-volym-2_webb-slutbetankande.pdf [Hämtad-2022-02-25]

Walaski, P. (2011) *Risk and Crisis Communications: Methods and Messages*.

<https://doi.org/10.1002/9781118093429>

Bilaga 1

Tidslinjen av viktiga händelser utgöra grunden för den formella påverkan på lärarnas handlingsutrymme genom den förda politik till följd av coronapandemin

Smittspridning av covid-19 har under perioden 2020-2022 har enligt Socialstyrelsen (2022) skett i olika vågor: första vågen avser mars 2020 - september 2020, andra vågen avser oktober 2020 - januari 2021, tredje vågen avser februari 2021 - juni 2021 och den fjärde vågen avser juli–december 2021.

* All data i tabellen som inte har källförteckning är hämtad ingår i studiens primärdata.

Tabell 3

1 februari 2020	Covid-19 samhällsfarlig sjukdom
Mars 2020	Första vågen av covid-19 inleds
11 mars 2020	Covid-19 pandemi
12 mars 2020	Norge och Danmark stänger sina skolor, saknas forskning om skolstängning minskar smittspridning enligt Fohm
13 mars 2020	SFS: 2020:115- ökad möjlighet till flexibilitet för huvudmän under coronapandemin
13 mars 2020	(SFS 2020:148)- lagändringen, maktörflyttning från kommunerna och de fristående huvudmännen på grund- och förskolenivå till regeringen

17 mars 2020	All undervisning på gymnasienivå och högre ska bedrivas via fjärr- eller distansundervisning. Förskolor och grundskolor ska fortsätta bedriva sin verksamhet som tidigare.
23 mars 2020	Alla nationella prov (np) under våren i grund-och gymnasieskolan ställs in.
15 juni 2020	Möjligheten för gymnasieskolans att bedriva fjärr- och distansundervisningen tas bort.
4 augusti 2020	(SFS: 2020:115) ändring, gymnasieskolorna får möjligheten att kombinera närundervisning med fjärr- och distansundervisningen.
September 2020	Alfa variant av virus upptäcks i Storbritannien för första gången och har en samhällsspridning under vår sommar 2021 (Fohm, 2021)
September 2020	Första vågen av covid-19 upphör
Oktober 2020	Andra vågen av covid-19 bekräftas
December 2020	Delta variant av virus upptäcks i Storbritannien för första gången och kommer komma att dominera smittspridningen i Europa (Fohm, 2021)
27 december 2020	Arbetet med att vaccinera personer i Sverige mot covid-19. De första doserna går till de

	<p>som har det allra största behovet av skydd, som boende på särskilda boenden för äldre (Fohm, 2020)</p>
Januari 2021	Andra vågen av covid-19 upphör
Februari 2021	Tredje vågen av covid-19 bekräftas
1 april 2021	Fjärr- och distansundervisningen för elever i gymnasieskolan upphör.
Juni 2021	Tredje vågen av covid-19 upphör
29 november 2021	<p>Första fall av virusvarianten omikron konstaterats i Sverige (Fohm, 2021-11-29). Den har klassificerats som virusvariant av särskild betydelse och kom att dominera smittspridningen i Sverige.</p>
Juli 2021	Fjärde vågen av covid-19 inleds
December 2021	Fjärde vågen av covid upphör
9 februari 2022	<p>De flesta restriktioner och allmänna råd i samhället tas bort, det gäller bland annat deltagarbegränsningar, vaccinationsbevis och krav på avstånd mellan sällskap. (Fohm, 2022)</p>