

# PÅ VETENSKAPLIG GRUND

PROGRAM OCH TEKNOLOGI  
INOM SKOLINSPEKTION

Anders Ivarsson Westerberg

Förvaltningsakademin

# PÅ VETENSKAPLIG GRUND

PROGRAM OCH TEKNOLOGI  
INOM SKOLINSPEKTION

Anders Ivarsson Westerberg

Södertörns högskola  
SE-141 89 Huddinge

© Författaren, Förvaltningsakademin och  
Södertörns högskola

Omslag: Jonathan Robson  
Formgivning: Per Lindblom & Jonathan Robson  
Tryck: Elanders, Stockholm 2016

Förvaltningsakademin nr 7  
ISBN: 978-91-87843-57-0

# Innehåll

Skolinspektion i skolpolitikens centrum .....	5
Program och teknologi – tanke och utförande.....	9
Skolinspektionens programidéer.....	13
Programidé 1 – Inspektion är viktigt för en bättre skola, och leder till positiva effekter.....	14
Forskningen om effekter av skolinspektion.....	17
Programidé 2 – Skolinspektion ska ske på vetenskaplig grund .	26
Programidé 3 – En obruten styrkedja leder till att skolpolitiken får genomslag och får positiva effekter på elevers lärande och resultat. ....	29
Sammanfattning av programidéerna .....	31
Regelbunden tillsyn i en kommun .....	33
Hur studien gjordes .....	33
Förväntningar.....	35
Förberedelserna.....	39
Under besöket.....	44
Bemötandet.....	46
Bedömning.....	50
Efter beslutet.....	52
Effekter av inspektion.....	55
Inspektion som hävstång .....	61
Andra granskare.....	63
Teknologierna som Skolinspektionen och skolorna använder .....	67
Urvalsmodellen .....	68
Bedömningarna.....	70
Bedömning av elevinflytande – när teknologin styr (snett?).....	72
Bedömningen som teknologi .....	79

Skolinspektionspråket.....	81
Skolornas teknologier.....	82
Teknologierna och programidéerna .....	87
Skolinspektion för bättre skola – slutsatser och diskussion .....	95
Skolinspektionen har stort tolkningsutrymme.....	95
Skolmänniskor får inte använda sin skolkompetens .....	96
Skolinspektion tar tid, kraft och resurser från skolverksamheten .....	97
Att bortse från kontexten – reducera en komplex verklighet.....	97
Den omvända logiken – viten .....	98
Alternativ till skolinspektionens tillsyn .....	98
Referenser .....	101

# Skolinspektion i skolpolitikens centrum

Ingen som någorlunda hänger med i samhällsdebatten har kunnat undgå diskussionen om skolan och dess problem. Det har handlat om att svenska elevers skolresultat har fallit i de internationella kunskapsmätningarna, och att många elever går ut skolan med ofullständiga betyg. Det har lanserats ett antal olika reformer och idéer av regeringar med olika politisk färg för att vända denna trend. Den regering som tillträdde hösten 2014 har gjort en stor poäng av att man ska styra om skolpolitiken. Till exempel tillsattes en Skolkommision i början av 2015 för att ge förslag som syftar till höjda kunskapsresultat, förbättrad kvalitet i undervisningen och ökad likvärdighet i skolan (dir 2015:35). I denna reformstorm har de statliga skolmyndigheterna haft centrala roller. Inte minst gäller detta Statens skolinspektion som inrättades 2008, och som har till uppgift att granska att skolor lever upp till lagar och regler.

Idén om skolinspektion är inte ny. Den första folkskolinspektionen startade redan 1861 och hade som uppgift att granska skolornas antal och lokaler, att de följde reglementet, att de höll god kvalitet i undervisningen samt i övrigt att de skötte sig (Ekholm och Lindvall 2008). Till en början förordnades 20 inspektörer som reste runt inom sina geografiska områden och genomförde inspektioner. Alltsedan dess har inspektion varit en del av skolsystemet ända fram till omorganiseringen 1989 då Skolöverstyrelsen lades ned och ersattes av en ny myndighet – Skolverket. I samband med denna förändring avskaffades skolinspektionerna. Det nya verket skulle syssla mer med uppföljning, utvärde-

ring och rådgivning (Jacobsson och Sahlin-Andersson 1995). Enligt Löwing och Bergeå (2008) var det hela tiden en kamp inom Skolverket avseende kontroll, tillsyn och inspektion å ena sidan, kontra stödjande skolutveckling å den andra. Det kom också upprepade krav från regeringen att skolinspektionsverksamheten skulle stärkas. Detta ledde till en omorganisering 2001 med satsning på tillsyn och slutligen en särskild avdelning för skolinspektion 2003. Skolinspektion, som aktivitet enligt den gamla modellen, var således borta i nästan 10 år innan nya krav – inte minst från regeringen – ledde till att Skolverket återinrättade skolinspektion. Sedan dess har det successivt ställts krav på att inspektionen ska förstärkas, vilket så småningom ledde till att den Statliga skolinspektionen inrättades hösten 2008.

Trots att skolinspektion är av gammalt datum har nog sällan idén om skolinspektion varit lika stark som nu. Från politiskt håll har man sedan ett par decennier ställt krav på att stärka statens roll genom en ökad granskning och tillsyn. Granskning i olika former har expanderat i samhället i stort (Ivarsson Westerberg & Jacobsson 2013) och detta gäller även, och kanske särskilt, i skolan. Sedan Statens skolinspektion inrättades som egen myndighet har den fått utökat uppdrag, mer resurser till sitt förfogande och starkare sanktionsmöjligheter. Myndigheten ses som en viktig del av skolans styrning, och som ett sätt att garantera likvärdigheten i skolan. Kort sagt: det finns idag en stark tilltro till att skolinspektion kan bidra till att öka skolors kvalitet och främja goda skolresultat. Själva formulerar Skolinspektionen det på följande vis:

En tillsyn som bidrar till trygg miljö, goda kunskapsresultat och en likvärdig skola för fler elever. Tillsynen utgår från de lagar och regler som gäller för den granskade verksamheten. (Skolinspektionens hemsida 150504)

Det är inte enbart i Sverige som skolinspektion har en central roll i det skolpolitiska systemet, utan det är helt enkelt en del av hur ett modernt skolsystem ska se ut (Lawn & Grek 2012). Såväl

i övriga Europa som i resten av världen satsar regeringar på att bygga upp och utveckla skolinspektion som ett verktyg för att styra skolan. Inom organisationen SICI (*Standing International Conference of national and regional Inspectorates of education*), som är en sammanslutning av skolinspektionsmyndigheter i Europa, samarbetar man till exempel för att lära av varandra och överföra idéer och erfarenheter mellan olika länder. Andra exempel på skolinspektionens utbredning är att Saudiarabien håller på att implementera ett skolinspektionssystem med hjälp av polska experter och att Sverige via Skolinspektionen bistår Kambodja med en liknande insats (Skolinspektions hemsida). Det finns således exempel på att det skett ett stort mått av lån av idéer, *policy diffusion*, om skolinspektionspraktiken mellan länder och skolsystem (Segerholm 2014).

Varför har skolinspektion blivit en så viktig del av skolans styrning? En förklaring är att skolinspektion just ses som ett styrmedel som staten förfogar över. I en situation där mycket av styrningen av skolan decentraliserats eller till och med privatiserats blir det viktigt att återta kontroll och styrning med de medel man har att tillgå. Därför kan skolans decentralisering och fragmentering, där det finns en mångfald av olika skolor och huvudmän – privata och offentliga, ses som en grundläggande orsak till ökningen av inspektion. En annan förklaring är att granskning i olika former tycks ligga i tiden, det vill säga att i det som kallas granskningssamhället (Power 1997) ses det som naturligt och nödvändigt att granska och kontrollera. Skolan är måhända ett extremområde där det råder en avsevärd trängsel mellan olika granskare (Lindgren 2014), men i alla politikområden har granskning i olika former införts och utökats. Det finns forskare som talar om skolinspektion *som* styrning (Grek och Lindgren 2014). I ett större forskningsprojekt som jämförde skolinspektion i Sverige, England och Skottland intresserade man sig för hur styrningens processer såg ut i form av skolinspektion. Med hänvisning till Jacobsson (2010) menar de att inspektion är exempel på ”inkvisitorisk styrning” som handlar



om att organisationer i allt större utsträckning öppnar upp sig för olika typer av granskningar. Inspektion skapar också den verklighet som den avser att inspektera – den får ”konstitutiva verkningar” (Dahler-Larsson 2012). I inspektionens praktik ingår värderingar och normer som både bygger på en evidensbaserad och erfarenhetsbaserad tyst kunskap. När skolinspektörerna möter den komplexa verkligheten i skolan uppstår ett slags förkroppsligad styrning och orediga styrningsprocesser (Carlbaum mfl 2014). Att se inspektion som styrning innebär för forskarna således att också inkludera diskurs, överföring av tyst kunskap och samspelet mellan styrning och dem som ska styras.

Skolinspektion förväntas enligt offentliga utredningar och andra policydokument leda till en rad positiva effekter för skolor, elevers resultat och deras trygghet i skolorna (SOU 2007:101). Skolinspektion antas också vara ett kraftfullt styrverktyg för att styra skolornas verksamhet. Det finns alltså en stark idé om att skolinspektionens granskningar gör nytta, och är en naturlig del av ett modernt skolsystem. Denna grundläggande idé kan betecknas som skolinspektionens programmatiska dimension (Miller och Rose 2008). På så vis passar idén om skolinspektion in i en större tankefigur som kan betecknas som den rationella instrumentella logiken, där det finns grundläggande antaganden om mål och medel, sekventialitet och kausalitet. Med detta menas att varje åtgärd går att koppla till en tydlig effekt, och att dessa samband är möjliga att upptäcka och förutsäga. I detta perspektiv föregås åtgärder av rigorös planering som är förankrade i vetenskap, och som i nästa fas implementeras. Det finns en tro och önskan om att skolinspektion leder till positiva effekter, att sambanden är relativt enkla och att det inte existerar några bieffekter.

I enlighet med dessa programmatiska idéer har skolinspektionen byggts upp. Med andra ord har det skapats teknologier som stödjer de programmatiska idéerna. Dessa teknologier är inte enbart skolinspektion per se, utan innefattar också de institutioner, tekniker, system, modeller med mera, som skapas för

anpassning till skolinspektionens granskningar. I systemet har skolförfattningarna en central roll eftersom Skolinspektionens främsta uppgift är att se till att skolorna lever upp till dem, det vill säga följer skollag och läroplaner.

Samtidigt är forskningsresultaten långt ifrån entydiga om på vilket sätt inspektion påverkar skolor och den verksamhet som bedrivs i skolorna. Dock har man funnit ett antal gemensamma effekter (Nelson & Ehren 2014). Man talar också om oförutsedda effekter och bieffekter av skolinspektion – som ibland kan vara rent kontraproduktiva (de Wolf & Janssen 2007). I en lista på oförutsedda effekter tar de Wolf och Janssen upp ett tjugotal varianter, varav ”window dressing”, ”teaching for the test” och stress är några exempel.

Det verkar således finnas en klyfta mellan tron på vad skolinspektion kan åstadkomma och forskningen om dess faktiska effekter. Det finns en stark politisk tilltro till ”mer skolinspektion”, men svårt att med forskningens hjälp fastställa vilka effekter den kan få. Den här texten rör sig kring detta tema, och ska försöka beskriva och förklara hur programidéer slår igenom i skolans verksamhet, och vilka teknologier som används för detta syfte.

## Program och teknologi – tanke och utförande

Idén om program och teknologi som här diskuteras hämtas från governmentalityperspektivet som fått ökad uppmärksamhet under det senaste decenniet (McKee 2009). Perspektivet härrör ur Michel Foucaults idéer om vad makt är och hur den utövas i olika samhällen. Den ursprungliga formuleringen av Foucault definierar governmentality så här: ”Förstås i vid mening som tekniker och procedurer för att styra mänskligt beteende. Styrning av barn, styrning av själar och medvetanden, styrningen av ett hushåll, av en stat, eller av ett Jag (Foucault 1997).” Begreppet har sedan utvecklats i en andra våg av forskning under 1990-talet av bland andra Peter Miller och Nikolas Rose (1990, 1992), Burckell, Gordon och Miller (1991) och Dean (2010). Programmen

är de idéer som ligger till grund för att ett visst styrsystem ser ut som det gör. Teknologi är modeller, verktyg, tekniker, institutioner och instrument för att få dem man vill styra att bete sig på ett visst sätt (*conducting conduct*) (Miller och Rose 2008)

Fem begrepp är särskilt viktiga inom governmentalityperspektivet: politiska rationaliteter, problematiseringar, politisk teknik, översättningar och expertis. Politiska rationaliteter handlar om de programmatiska idéer som ligger till grund för hur man tänker om problem och lösningar inom fältet, det vill säga hur problematiseringar sker. Det innebär att utifrån den föreställning som finns om hur samband ser ut, och vad som är viktigt inom ett visst fält, kommer vissa problem att identifieras av dem som styr. Hit kan också begreppet problemformuleringsföreträdare kopplas. Den styrmentalitet som råder leder således till att de som styr har privilegiet att formulera vad som är problem och lösningar. Detta visar sig i de diskurser och formuleringar som används i styrdokument och i samtal kring problemen. En politisk rationalitet formar därmed vad som är och inte är tänkbart, rimligt, praktiskt och genomförbart i förhållande till styrningen. Begreppen politisk teknik, översättningar och expertis handlar mer om på vilket sätt styrningen och styrsystemen utformas. En viktig ingrediens i utvecklingen av styrsystem är användningen av expertis och kunskap. Begreppen översättning och expertis har hämtats från Callon och Latours idéer om hur nätverk skapas och vidmakthålls i ett kunskapssociologiskt perspektiv (Callon 1986, Latour 1986).

Ett viktigt antagande är att governmentality handlar om styrning på distans, vilket innebär att det helt enkelt inte finns några neutrala styrmodeller, utan dessa modeller reser med ett tanke-mässigt ideologiskt bagage. Utgångspunkten är att det i alla styrinstrument finns en normativ komponent vilken ger en viss – ibland oväntad – inriktning på verksamheten (Miller & Rose 2008). Detta sker eftersom de verktyg eller tekniker som modellen innehåller riktar uppmärksamheten mot vissa saker och styr resurser i en viss riktning. Därför blir själva användandet av

teknikerna också en form av politik, ungefär som man tänker sig idén om gräsrotsbyråkraternas inflytande på politikutövning i praktiken (Lipsky 1980). Så även om den byråkratiska nivån idealtypiskt främst antas handla om *hur* politik ska drivas, har den i princip alltid effekter på *vad* som kan bli politik (Christensen m fl 2005).

Relaterat till de modeller som används finns ett antal tekniker. Dessa kan bestå av formella styrdokument såsom ”Balanced scorecards”, individuella handlingsplaner för olika medborgargrupper eller en viss typ av webblösningar för att åstadkomma interaktion mellan medborgare och politiker. I enlighet med governmentalitetsperspektivet kan dessa tekniker forma aktörers beteende eftersom de formulerar gemensamma beskrivningar och förståelser. Detta genom att de specificerar legitima arbetsmetoder och signalerar vad som uppfattas som ett korrekt agerande (Lapseley, Miller & Panozzo 2010). Ett exempel från skolans värld är de IT-plattformar som skolor använder sig av för att strukturera information om undervisningsplanering, omdömen och betygskriterier kopplade till skolans styrdokument. Dessa kan heta Schoolsoft, Infomentor eller Skolkompassen. Elevers beteende och aktiviteter styrs av systemen eftersom de hela tiden får information om vad som ska uppnås för olika betygsnivåer, och föräldrar kan på samma sätt se hur det går för deras barn.

Kopplat till detta teorifält finns också idén om att granskning som styrverktyg har ökat i omfattning och att många managementmodeller idag innehåller inslag av mätning, granskning, rankningar och bedömningar av externa experter (Power 1997). Den underliggande ideologin (governmentaliteten) bakom denna utveckling kan beskrivas som ett ideal av rationaliserad transparens där aktörer och organisationer förändrar sin verksamhet dels genom att anpassa sig till de mål som är mätbara, dels genom att de internaliserar detta ideal vilket gör att de genomför ytterligare åtgärder för att göra sig själva mer gransknings- och mätbara.

Detta perspektiv skiljer sig avsevärt från synen på implementering av nya modeller och styrinstrument som något i grunden

oproblematiskt eftersom själva genomförandet beslutats om av en demokratiskt vald församling i den offentliga sektorn. Om vi istället antar att de modeller som införs bär med sig ideologiska grunder som inte alltid är synliga och som leder till andra konsekvenser utöver de förväntade policyeffekterna, då blir plötsligt frågan om förvaltningspolitikens styrning och från vem olika idéer härstammar betydligt mer brännande ur ett demokratiperspektiv. Varifrån och från vem idéer härstammar, likväl som konstruktörerna av styrmodeller och IT-verktyg får en viktig roll i styrningen. I skolpolitiken tycks OECD i nära samarbete med konsultfirman McKinsey ha stort inflytande på nationell skolpolitik i många länder (Meyer & Benavot, 2013), och de företag som skapar IT-plattformar och modeller för systematiskt kvalitetsarbete i skolor tycks få en direkt styrande effekt ända ned på elevnivå. En konsekvens kan således vara att den politiska makten hamnar i händerna på administratörer, systemutvecklare, experter och företag utan demokratisk förankring.

Sammanfattningsvis: vad som sägs med governmentality-perspektivet är att det i teknologierna ligger vissa särskilda idéer, värderingar, som får verkan över hur modeller, tekniker och metoder utformas, värderas, länkas ihop etc. Det betyder att teknologierna, det system som byggs upp inte är oberoende av dessa värderingar. Det blir därför intressant att studera teknologierna eftersom ”djävulen bor i detaljerna”, det vill säga; i de mikroprocesser som utspelas går det att se spår av programmen. Studiet av mikroprocesser borde därför hela tiden vägledas av frågan: Vilka är de bakomliggande idéerna bakom det som händer? Detta eftersom val av teknologi blir ett sätt att styra på avstånd. Om teknologin genomsyras av någon värdering, är det värderingen som blir styrande men tar sig uttryck i teknologin. För idén om granskning av skolan ska därför följande frågor ställas:

- Vilka är de bakomliggande idéerna som ligger till grund för skolinspektion, och varför expanderar granskningen av skolan?

- På vilket sätt uttrycks de programmatiska idéerna i styrdokument och skolinspektionstexter?
- Hur ser strukturerna kring skolinspektion ut, det vill säga vilka teknologier består systemet av?
- Hur ser de teknologier ut som skolor bygger upp och använder med anledning av skolinspektion? Varför ser de ut som de gör?
- Hur går skolinspektion till? Vad händer vid inspektionen, och vad leder den till?

## Skolinspektionens programidéer

Vilka är då skolinspektionens programidéer? Utifrån policydokument och skolinspektionens egna presentationer är det ett antal idéer som förs fram, ofta som påståenden. Ibland är det uttryck för ett önskat tillstånd, närmast visioner, men ofta är det förgivettagna föreställningar om vad skolinspektionen bidrar med och leder till för skolor och elever. Den norske organisationsforskaren Kjell Arne Røvik har tillsammans med kolleger redigerat en bok som behandlar reformidéer i den norska skolan (Røvik mfl 2014). I denna för Røvik fram fyra övergripande idéer, masteridéer, som präglar norsk skola. Dessa är kvalitet, ledning, ”accountability” och evidensbaserad praktik. Masteridéerna har karaktären av sådana förgivettagna föreställningar som också programidéerna är uttryck för. Tankefiguren är densamma, att det finns ett antal idéer på policynivå som ständigt upprepas utan att ifrågasättas, och som ligger till grund för hur reformer, system och tekniker utformas på den praktiska verksamhetsnivån. Dessa programmatiska idéer blir styrande och får konkreta effekter för verksamheten, trots att dessa krockar med andra mer verksamhetsanknutna eller erfarenhetsbaserade idéer om vad som fungerar eller inte i praktiken. Jag har identifierat tre sådana programidéer som skolinspektion bygger på och i det följande går jag igenom dessa idéer i tur och ordning:

- Inspektion är viktigt för en bättre skola, och leder till positiva effekter
- Skolinspektion ska ske på vetenskaplig grund
- En obruten styrkedja leder till att skolpolitiken får genomslag och får positiva effekter på elevers lärande och resultat.

## Programidé 1 – Inspektion är viktigt för en bättre skola, och leder till positiva effekter

Att skolinspektion är en viktig del av ett utbildningssystem tycks vara en väl förankrad idé inte bara i svenska skolan, utan även internationellt. Särskilt England och deras inspektionsmyndighet Ofstead lyfts fram som en förebild och inspiration till den svenska inspektionsmodellen (SOU 2007:101). I samma utredning poängteras också att en ny myndighet på området bör "... också delta i internationella nätverk med andra nationella skolinspektionsmyndigheter."

I direktiven till utredningen som föregick skolinspektionens bildande menade skolminister Jan Björklund att "... utbildningsinspektionens uppgifter renodlas och förstärkas, så att fokus för inspektionen ligger på hur väl skolorna klarar kunskapsuppdraget." (Dir 2007:80)

I utredningen uttrycktes det att inspektionen skulle bidra till att stärka utbildningsresultat, likvärdighet och kvalitet. I myndighetsinstruktionen formuleras detta som att man genom granskning ska "verka för..." tillgång till likvärdig utbildning och god kvalitet. Dessutom sägs att man ska bidra till goda förutsättningar för utveckling och förbättrade kunskapsresultat. Med andra ord utgår utredningen från att det finns ett samband mellan inspektion och positiva effekter på skolverksamheten, även om instruktionstexten kan tolkas som en något mjukare skrivning än vad utredningen sade.

Målet för den statliga utbildningsinspektionen är att bidra till att utbildningens [verksamhetens] resultat, likvärdighet och kvalitet stärks. (SOU 2007:101)

Statens skolinspektion ska genom granskning av huvudmän och verksamheter verka för att alla barn, elever och vuxenstuderande får tillgång till en likvärdig utbildning och annan verksamhet av god kvalitet i en trygg miljö. Myndigheten ska bidra till goda förutsättningar för barnens utveckling och lärande samt förbättrade kunskapsresultat för eleverna och de vuxenstuderande. Myndigheten har även andra uppgifter som följer av denna förordning eller av andra föreskrifter eller särskilda beslut. (Förordning 2011:556 med instruktion för Statens skolinspektion, §1)

I en artikel som diskuterar de olika politiska motiv som legat till grund för skolinspektion menar forskaren Linda Rönnberg att det inte finns någon skillnad mellan regeringar med olika politisk färg. De motiv som förts fram i utredningar och andra policytexter är kvalitet och likvärdighet samt senare elevers resultat, det vill säga att stärkt skolinspektion leder till bättre kvalitet, ökad likvärdighet och bättre resultat. Rönnbergs slutsats är:

By focusing on quality, equivalence, and, in the latter period, educational and pupils' academic results, school inspection was legitimized and framed in a way which did not leave room for party political opposition. Given the current unified party political stands on the inspection issue, and the signs of political convergence in educational assessment issues, we may expect school inspection to be a central part of educational policy in Sweden. (Rönnberg 2012).

Att skolinspektion leder till positiva effekter i skolorna är också ett budskap som Skolinspektionen själva för ut i olika sammanhang, till exempel i årsredovisningar, på den egna webbsidan och genom egna undersökningar. I årsredovisningen står bland annat följande sammanfattning av en enkätundersökning man genomfört bland rektorer som granskats av Skolinspektionen:



Sammantaget upplever alltså en stor majoritet av de beslutsfattare och den skolpersonal vars verksamheter granskats, att Skolinspektionen bidragit till eller kommer att bidra till att utveckla verksamheten till det bättre. (Årsredovisning 2015)

Vid närmare studie av resultaten av enkätundersökningen ansåg 59 procent vid uppföljningstillfället att inspektionen bidragit till att utveckla den pedagogiska verksamheten till det bättre. Andra siffror redovisas också, bland annat en förtroendemätning som visar att 24 procent till stor del instämmer i att ”Skolinspektionens arbete leder till en förändring av skolan så att elever ges en bättre utbildning i en tryggare miljö”, och att 62 procent upplever detta till viss del. Hos huvudmännen var dessa resultat något fler som upplevde det till stor del, och något färre som upplevde det till viss del. I en broschyr som beskriver Skolinspektionens verksamhet kan man läsa:

Skolinspektionens roll är att se till att skolorna följer de lagar och regler som finns och att de arbetar för en god utbildning i en trygg miljö på ett bra sätt. Det gör vi genom att granska skolorna och uppmärksamma brister och sådant som behöver bli bättre. På så vis bidrar vi till skolornas utveckling. (Skolinspektionen, broschyr 2015)

Det är tveksamt ifall dessa påståenden har täckning. En stor majoritet bör ju vara större än 59 procent, och bör vara fler än 24 procent som säger att man upplever positiva effekter till stor del. Det finns en lätt förvanskning av tolkningen av resultaten, och en känsla av att enbart betona den positiva sidan.

Frågan är om detta är medvetet eller omedvetet? Det råder ju ganska rejäla svårigheter att bestämma vilka faktorer som är viktigast, och när man kommit fram till någorlunda konsistenta uppfattningar återstår nästa problem – vad bidrar skolinspektionen med? Det vill säga: kan Skolinspektionen genom sina granskningar påverka de faktorer man tror bidrar både till bättre undervisning, skolor och elevers resultat? Man har själva pekat

på att skolinspektion endast förmår påverka mellanliggande faktorer, det vill säga att påverkan i nästa led eventuellt kan påverka direkta sakförhållanden i skolan (Skolinspektionen 2014). Men strävan efter att försöka hitta positiva effekter kan också vara ett utfall av att regeringen återkommande skriver detta som uppdrag till Skolinspektion i regleringsbrevet, att man ska utvärdera hur granskningen bidrar till skolförbättring.

Men det är ingen tvekan om att det i policydokumenten finns en stark tro på att skolinspektion ska leda till bättre skolor, det vill säga att det är en av de programidéer som underbygger skolinspektion. Men vad säger forskningen om detta? Vad ger skolinspektion för effekter egentligen?

## Forskningen om effekter av skolinspektion

Länge fanns det ganska lite forskning om effekter av skolinspektion såväl i Sverige som internationellt, men sedan början av 2000-talet har skolinspektionsforskningen ökat. Forskningen har också utvidgats till att omfatta komparativa studier från flera länder, och det har även skett en breddning när det gäller forskningsmetoder. Studier om skolinspektion i olika länder visar att tillsynen ger vissa effekter på undervisningskvaliteten, men att det är oerhört svårt att koppla och isolera effekterna enbart till själva tillsynen (Klerks 2012). Enligt Bengtsson och Ek (2013) visar forskningen att den ger effekter, men att det är svårt att knyta generella lärdomar av vilka tillsynsåtgärder som ger vilka effekter. Nedan följer en kortfattad genomgång av några sådana studier.

Holländarna Ehren och Visscher har i ett antal studier diskuterat skolinspektion utifrån olika aspekter. I en artikel från 2008 undersökte de Nederländernas förändrade skolinspektion utifrån *Dutch Supervision Act*. I studien ingick tio fallstudier med intervjuer och enkäter med skolinspektörer. Författarna ställer upp sex hypoteser:

1. Skolinspektioner leder till högre nivå av skolförbättring om inspektionerna innehåller element av sådant som förstärker förväntade effekter av inspektionerna som: låga värden på kvalitetsindikatorer, en kombination av olika slags feedback till skolor, förslag på förbättringar, överenskommelser om nödvändiga förbättringar, kontroll av skolutvecklingsplaner.
2. Ju högre innovationskapacitet i skolorna, desto troligare är att skolförbättringsinitiativ företas.
3. Ju högre antal aktörer/organisationer som finns i skolan eller dess omgivning, desto fler initiativ till förbättringsåtgärder.
4. Ju fler skolförbättringsinitiativ som företas, desto troligare är att effekterna ökar.
5. Ju mer insikt skolor har om sina styrkor och svagheter och ju mer dessa har kommunicerats i skolorna under skolinspektionsbesök, desto större blir acceptansen av feedbacken.
6. Ju mer skolor accepterar feedback från inspektörerna, desto mer företas skolor förbättringsaktiviteter.

De olika fallstudierna varierade mellan inspektionsstilar och innovationskapacitet. De slutsatser som drogs var att: Alla skolor använder inspektionens feedback för att förbättra skolorna, och efter sex månader fortsatte alla skolor med att genomföra sina förbättringsplaner. De förbättringsinitiativ som genomförts var sådana som är relativt enkla. Innovationsgrad eller stöd från omgivning verkar inte höra samman med antal förbättringsinitiativ. De saker som inte tycktes påverka antal förbättringsåtgärder var antalet kvalitetsindikatorer med låga poäng, mängden feedback, antal förslag på förbättringsåtgärder, eller antal genomförda möten.

En annat viktigt resultat är att *mängden* feedback inte bidrar till skolförbättring, utan att det är *sättet* det görs på som spelar roll. Inspektörer som ger feedback om dåliga prestationer samt avtalar om möten för att förbättra dem gör däremot skillnad. Sammanfattningsvis konstaterar Ehren och Visscher att skolförbättring är svårt, och att inspektion inte automatiskt leder till förbättringar. Det beror på inspektionssätt, bemötande och upp-

följning. De menar att en mer kvalitativ inspektionsstil har större förutsättningar att lyckas, och att en kombination av flera olika typer av inspektioner förmodligen är bäst.

I en artikel av Nelson och Ehren (2014) som gjordes på uppdrag av den nederländska skolinspektionen, utvecklas en konceptuell modell med fyra kategorier som tidigare översikter givit när det gäller empiriska bevis för (impact) genomslag av skolinspektioner: (1) skolförbättring, (2) förbättring/introduktion av självvärdering, (3) beteendeförändring hos lärare och skolledare för ökad effektivitet i skolan och förbättrade undervisningsvillkor samt (4) elevers uppnådda resultat. Forskarna går igenom ett hundratal studier och undersökningar (några översiktsartiklar) som behandlar effekter av skolinspektion. Deras slutsats är att tidigare forskning visar att skolinspektion *kan* påverka någon eller alla dessa fyra kategorier, men att det inte nödvändigtvis är fallet. De säger i sin artikel att alla som genomfört översikter om skolinspektion har konstaterat att granskning av skolor faller ut olika, det vill säga har varierande effekter. Detta beror på en rad olika faktorer, till exempel att feedback från granskarna ska upplevas relevant och legitim och den ska tas emot och accepteras av skolorna och därefter leda till skolförbättring. Förutsättningen för detta är att det finns en acceptans för skolinspektion överhuvudtaget, och att de som arbetar med inspektionen ses som kompetenta och professionella. Whitby (2010) menar att extern granskning troligen får störst genomslag då det finns ett samarbete mellan skolan och granskaren, och att granskningen är inriktad på skolutveckling. Såväl innehåll och fokus av granskningen ska vara överenskommen samt att inspektionsgrunden ska vara tydligt förstådd. Något som kan leda till förändring är självvärdering, men samtidigt säger översikterna att det är oerhört svårt att förändra lärares beteende. För detta krävs en högkvalitativ feedback från de som inspekterar.

Det har också funnits en diskussion om oförutsedda och negativa konsekvenser av skolinspektion. Detta är något som även diskuterats mer allmänt när det gäller granskning. Det har tidi-

gare konstaterats att granskning kan leda till att människor anpassar sig till vad granskaren vill se, och att vissa aspekter av verksamheten fokuseras eller till och med tillrättaläggs för att tillfredsställa granskaren. När det gäller skolinspektion räknar de Wolf och Janssen (2005) upp ett antal sådana medvetna och omedvetna strategiska beteenden som är oförutsedda konsekvenser av granskning. De menar att det leder till "window dressing", bedrägeri, "gaming" och "misrepresentation". Window dressing (pynta skyltfönster) innebär att verksamheten presenteras och visas upp på ett för granskaren tilltalande sätt. Detta skyltfönsterpyntande kan vara mer eller mindre strategiskt medvetet – från en tillrättaläggning som skolan ändå skulle gjort (till exempel i form av att skriva någon plan eller annat dokument), till att handla om rent bedrägeri i form av manipulation med siffror eller resultat. "Gaming" innebär att skolorna försöker uppnå krav och mål genom att maximera vissa beteenden för att nå god måluppfyllelse inom vissa områden. "Teaching for the test" är ett sådant beteende, vilket innebär att lärare förbereder eleverna för att klara prov och få höga resultat på kort sikt, istället för att fokusera på det mer grundläggande och långsiktiga lärandet. I annan verksamhet talar man om "pinnjakt" för att beskriva samma sak, det vill säga att det blir viktigare att uppnå antal ärenden än att verksamheten bedrivs med hög kvalitet. "Misrepresentation" innebär att skolor lyfter fram saker som inte är representativa för hela verksamheten, utan väljer att visa upp sådant som de vet håller hög kvalitet.

Andra oförutsedda konsekvenser kan vara att lärare förbereder och strukturerar lektioner annorlunda när inspektörer kommer. Omedvetna beteenden är att man anpassar sig och påverkas av inspektörerna. För många lärare är det en ovanlig och jobbig situation att observeras vid lektioner, då inspektörerna ofta ses som kontrollanter av den egna kompetensen, vilket gör att de blir nervösa. Detta kan påverka eleverna som känner av och försöker utnyttja situationen. På så vis kan inspektörernas

närvaro i klassrummet leda till lektioner som blir helt annorlunda än vad de normalt är.

de Wolf och Janssen sammanfattar att skolinspektion kan leda till att skolor överbetonar kvantitativa mått, att de suboptimerar, premierar korta mål och snabba förändringar, eller att man helt enkelt blir paralyserad. Allt detta kan leda till negativa konsekvenser för elevers resultat.

I ett komparativt EU-projekt som studerade effekter av skolinspektion konstaterades att utvärdering och granskning är nyckelaktiviteter för att förbättra kvaliteten i skolor (schoolinspections.eu). I Europa domineras granskningen av skolinspektioner. I genomsnitt spenderas 68 miljoner euro på skolinspektion av de länder som ingick i studien. Slutsatserna från projektet är att det finns vissa belägg för att skolinspektion kan vara en nyckelfaktor för skolutveckling, men mer nyligen genomförda studier pekar på de oförutsedda konsekvenser som en utökad byråkrati och att ”teaching for the test”, det vill säga att rikta undervisning mot att klara proven snarare än att lära eleverna. I projektet ingick Nederländerna, England, Irland, Sverige, Österrike och Tjeckien, eftersom dessa länder representerar olika typer av skolinspektion. Forskarna ställde frågan: Vilka aspekter av skolinspektion (standards, sanktioner och belöningar, besöksfrekvens) bidrar till effekter (förbättringar) av skolkvalitet och elevresultat och oförutsedda konsekvenser i skolor?

Slutsatserna var att det fanns såväl kort- som långsiktiga effekter av skolinspektion. Direkta kortsiktiga effekter var att inspektionsbesök leder till förändring om skolor är lyhörda och accepterar feedback, vilket följaktligen leder till förbättringar i skolors kännedom om sig själva, vilket leder till förändringar i skolors kapacitet att förbättra, vilket i sin tur leder till förbättring av skolors effektivitet. Detta betyder att skolinspektionsbesök i första hand driver förändring att förbättra skolors eget utvecklingsarbete, vilket leder till förbättring av skolors innovationskapacitet och skolors effektivitet.

De indirekta långsiktiga effekterna var att förändringar i skolors effektivitet samt kapacitet att förbättra motiveras av att skolinspektion ställer krav på bra undervisning. Denna mekanism är inte kopplad till tidpunkten för ett inspektionsbesök, utan verkar istället finnas i alla skolor, särskilt i länder med differentierad granskning som fokuserar på skolors resultat.

Flera indikator tyder på att skillnader i effekt är relaterade till skillnader i inspektionssystem. Kontrollorgan för utbildning (till exempel i Nederländerna och England) som använder en differentierad modell där man riktar inspektionen mot skolor som har en högre risk att misslyckas (utöver regelbundna besök till alla skolor), där de utvärderar både undervisningsmetoder och resultat samt offentligt rapporterar inspektionsresultaten i enskilda skolor, är det mest effektiva (men också har mest oförutsedda konsekvenser). Skolhuvudmän i dessa system rapporterar flest förändringar i kapacitetsuppbyggnad och bättre skolor och undervisningsvillkor; dessa förändringar tycks fortgå i två år. Det finns mycket som tyder på dessa förändringar också leder till förbättrade elevresultat.

I slutrapporten menar man att inspektionsbesök har en kort-siktig effekt som tycks fortgå i två år. Effekter på längre sikt verkar uppstå genom att granskningssystemet är långsiktigt vilket medför att förväntningar och krav är väl kända (och att systemet är differentierat och resultatriktat). När det gäller oförutsedda konsekvenser rapporterar skolor i alla de undersökta länderna relativt få sådana.

De mest effektiva granskningssystemen är de som använder sig av en differentierad modell som utvärderar såväl undervisningspraktik som resultat och därefter rapporterar dessa utvärderingar offentligt. Intressant nog visar dessa också upp flest oförutsedda konsekvenser.

Det finns också en del svenska studier av skolinspektion. I ett forskningsprojekt baserat vid Umeå universitet studerade forskarna skolinspektion som ett slags styrning (Carlbaum mfl 2014). I tre forskningsprojekt undersökte forskarna hur styrning

”görs” genom skolinspektion. I centrum stod Skolinspektionens regelbundna tillsyn av grundskolor. De poängterar att det inte handlar om att fastställa effekter eller utfall av inspektion, men däremot är de intresserade av uppfattningar om dess effekter. De menar att det finns ett bristfälligt kunskapsläge när det gäller skolinspektion, och att det då är angeläget att studera skolinspektion som styrning och dess aktörer, processer, relationer och praktiker (ibid.).

Något av det som är projektens slutsatser finns samlat i ett specialnummer av tidskriften *Utbildning & Demokrati*. Bland annat menar Christina Segerholm att det skett en policyförmedling när det gäller skolinspektion och att förebilderna har hämtats från Nederländernas, Skottlands och Englands inspektionssystem. Sverige i sin tur är förebild för länder som står i begrepp att införa skolinspektion. Norge och Övre Volta nämns som sådana länder.

Joakim Lindgren diskuterar, i samma tidskriftsnummer, de dilemman som kan uppstå vid bedömningar i inspektionen. Han visar att tillsynsmodellen är relativt ”plastisk” där inspektörerna tänjer och tolkar, närmast medlar mellan den juridiska tillsynsmodellen och den mer skolfrämjande delen där återkoppling, råd och vägledning är centrala inslag. En fråga som avslutar artikeln är ifall kraven på formellt lagstöd och likvärdighet innebär att inspektörerna söker efter underlag som inte kan kritiseras för att vara beroende av mänsklig tolkning. Linda Rönnerberg visar hur olika aktörer använder inspektion som hävstång för att driva egna agendor i de mikroprocesser som sätts igång vid inspektionen, något som kan förstås som ”policy enactment”. Agneta Hult närmar sig effektdiskussionen i sin artikel om inspektionens ”verkningar”. Detta görs genom intervjuer av inspektörer och skolledare, där de ger uttryck för vad de erfart. Hon kommer fram till samma sak som i de internationella studierna, att skolinspektion ger en mängd olika verkningar på olika nivåer. Men intressant nog är det som var ett av huvudmotiven för Skolinspektionens återinrättande – elevers förbättrade resul-



tat – inte en sådan verkning. En slutsats som dras är att detta kan komma att skapa legitimitetsproblem för Skolinspektionen. Sammantaget bidrar de tre forskningsprojekten till en ökad förståelse för Skolinspektionens praktik och processer. Även om det inte var ett huvudsyfte, så finns det en hel del resonemang i projektens olika artiklar och uppsatser om effekter av inspektion.

Emma Ek visade i sin avhandling *De granskade* (2012) att skolor lägger ned mycket tid och arbete för att göra sig granskningsbara. Själva inspektionen är en aktivitet som inbegriper både skolor och inspektörer. Det är ett omfattande arbete att vara föremål för tillsyn och granskning, och vilka kriterier och metoder som används avgör vad tillsynen fångar. Ek menar att tillsynspraktiken gått mot en mer kontrollorienterad och mindre utvärderingslik tillsyn, vilket är tvärtemot vad skolorna efterfrågar. De vill ha mer utvärdering, tips och råd om hur de ska utveckla sina verksamheter.

Förutom forskningsstudier har Skolinspektionens verksamhet också granskats av andra offentliga organ. Riksrevisionen menade i en uppmärksammat kritisk revisionsrapport att det finns ett glapp mellan förväntningarna och verkligheten. De drog slutsatsen att tillsyn endast indirekt påverkar förutsättningarna för likvärdighet i undervisning, att kvalitetsgranskningen i högre utsträckning når undervisningen samt att det är oklart om behovsanalysen är träffsäker. Dessutom ifrågasätter man likvärdighet i bedömningarna, att Skolinspektionen i högre utsträckning kan bidra till åtgärdande av brister, och att organisering av inspektion försvårar kvalitativa bedömningar (RIR 2013:16).

För att sammanfatta: det finns ett antal effekter av skolinspektion, såväl effekter som inträffar före en inspektion som under och efter. En del effekter är förväntade, medan andra är oförutsedda. Det sker både medvetna och omedvetna anpassningar till inspektionen. Iakttagelser som kommer fram både i utredningar och forskning är:

- Det är svårt att komma ned på djupet i undervisningen. Ofta rör inspektionen endast indirekta förutsättningar eller mellanliggande variabler.
- Rektorer och lärare är oftast positiva till inspektion och visar gärna upp sina skolor.
- De brister som påtalas av inspektionen är oftast kända sedan tidigare.
- Typ och grad av feedback har betydelse.
- Rektorer och lärare har oftast stort förtroende för inspektörerna som de anser vara professionella.
- Det spelar roll hur inspektörernas stil och bemötande är.
- Ju mer inspektörerna deltar i uppföljningen, desto större förutsättningar för att det ska ske förändringar.
- Det kan förekomma oförutsedda effekter, men möjligen mer sällan än tidigare strategiska åtgärder för att blidka inspektionen ("window dressing" etc.).
- Inspektion bidrar till att ge stöd åt förändringsarbetet i skolor och kommuner.
- Skolor blir medproducenter av granskningen genom att göra sig granskningsbara.

*Att skolinspektion får effekter, verkningar eller konsekvenser (eller hur man nu vill benämna detta) står ganska klart. Men exakt vilka konsekvenser och på vilket sätt i vilka situationer är det synnerligen svårt att entydigt fastställa. Förmodligen går det inte alls att säga. Ibland behövs enbart talet om, eller hotet av, skolinspektion för att det ska ge effekt. Det finns en spännvidd mellan olika typer av inspektionsstil – från mjuk främjande till hård kontrollerande.*

Det innebär att det finns en lös koppling mellan den tro på positiva effekter som förs fram i policydokumenten och från Skolinspektionen själva, och det som forskningen och andra utredningar har visat om effekter av skolinspektion. Hur är det då med den andra programidén om att skolinspektion ska ske på vetenskaplig grund?

## Programidé 2 – Skolinspektion ska ske på vetenskaplig grund

Utbildningen ska vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet. (Skollagen 1 kap 5 § SFS 2010:800)

En av de programidéer som ligger i skolpolitiken är idén om att undervisning ska ske på vetenskaplig grund. Detta har även kommit att omfatta alla skolreformer, så även skolinspektion. Forskning används som ett stöd för genomförandet av reformer och åtgärder. Inför bildandet av Skolinspektionen angavs det i direktiven att:

utbildningsinspektionen måste utföras med god kvalitet och utifrån kunskap om vetenskapliga metoder för att utvärdera skolors och verksamheters insatser (Dir 2007:80).

Och i utredningen som föregick Skolinspektionens bildande sägs att:

Inspektionens granskning ska grunda sig på vetenskapliga metoder och väl beprövad erfarenhet. (SOU 2007:101)

Senaste, nästan övertydliga, exemplet på denna programidé är inrättandet av det nya Skolforskningsinstitutet som har till uppgift att just ta fram forskningsöversikter inom skolområdet. Sålunda skriver de på hemsidan sin programförklaring på följande vis:

Skolforskningsinstitutet är en statlig myndighet som ska bidra till att de verksamma inom förskola, skola och vuxenutbildning ges goda förutsättningar att planera, genomföra och utvärdera undervisningen, med stöd av vetenskapligt underbyggda metoder och arbetssätt. Detta gör vi bland annat genom att systematiskt sammanställa forskningsresultat och göra dem tillgängliga för lärare, rektorer och andra verksamma inom skolväsendet. (Skolforskningsinstitutets hemsida 150522)

Men frågan är vad man menar med vetenskaplig grund? Forskning är sällan entydig eller enig om orsaker och konsekvenser. Snarare formas de ofta i polemik och oenighet mellan forskare från olika discipliner och med olika teoretiska utgångspunkter. Men detta tycks inte bekymra politiker eller policyfolk. Ett problem är ju att samhällsvetenskap, humaniora och pedagogik som är de mest närliggande ämnesområdena för skolforskningen inte i normalfallet använder kontrollerade experimentstudier (RCT-studier) eller kvantitativa mätningar av (mer eller mindre) stabila fenomen som man till exempel gör inom medicinsk och naturvetenskaplig forskning. Idén med forskningsöversikter är att man genom att gå igenom ett antal studier kumulativt kan uttala sig om vad som tycks kunna ”bevisas”, det vill säga evidensbaseras. Det finns små möjligheter att överföra ett sådant tankesätt till pedagogisk och samhällsvetenskaplig forskning. Men likväl har föreställningen om evidensbaserad slagit igenom brett, och förmodligen är det så man tänker när något ska ske på vetenskaplig grund. Genom att gå igenom studier och sammanfatta dem i en översikt där några slutsatser dras, anses det säkerställt genom forskning att det föreligger på ett visst sätt. Att studierna som forskningsöversikten bygger på sinsemellan är oense och spretar åt olika håll teoretiskt och empiriskt, får i forskningsöversikten en mer enhetlig form. Reformatörer och byråkrater kan på så vis legitimera sina aktiviteter och åtgärder med hänvisning till att ”forskningen visar...”.

Ett exempel på hur detta kan gå till inom Skolinspektionen är att man bidragit till ett projekt där forskare skulle gå igenom vad forskningen säger om vad som påverkar undervisning. Pedagogikforskarna Daniel Sundberg och Jan Håkansson i Linköping gick igenom ett stort antal studier (ca 12000 sidor), och kartlade trender och ansatser i skolforskningen under tidsperioden 1990-2010. De skrev boken ”Utmärkt undervisning” (2012) där resultaten från genomgången redovisades med vederbörligt förord från Skolinspektionens dåvarande generaldirektör Ann-Marie Begler. Som förväntat kan man inte exakt peka på några få fakto-

rer som är av störst vikt för att undervisning ska vara bra, utan det är en kombination av en stor mängd faktorer som kan påverka undervisning. Forskarna pekar också på att studierna har olika angreppssätt, metoder, teoretiska perspektiv och så vidare, som gör dem svåra att lägga bredvid varandra och jämföra rakt av. Så vad man gör som forskare är att göra en kvalitativ bedömning av forskningsfältet. Detta blir med nödvändighet en approximation där forskarens egna käpphästar och förställningar spelar en stor roll, det vill säga en subjektiv bedömning som reducerar vissa resultat, lyfter fram andra och kanske helt bortser från sådant som inte passar in i bilden. Trots att forskarna i detta fall har skrivningar som pekar i en sådan riktning och omger översikten med sådana reservationer, får översikten status av ett överordnat auktoritært dokument om vad forskningen säger om vad som leder till bra undervisning och bättre skolresultat. Det blir ett lager av tolkning som läggs över studierna som i sig är tolkningar av någon empirisk verklighet. När man sedan refererar eller stödjer sig på forskning blir denna tolkning av tolkning det dokument som det refererar till. Typexemplet inom skolforskningsområdet är forskningsöversikten som genomförts av John Hattie & Gregory Yates, ”*Visible learning...*” (2014). Denna har bland annat kallats för undervisningens ”heliga graal” (Mansell 2008).

Men för att fortsätta med exemplet Skolinspektionen. Sundberg och Håkansson lyfter fram ett antal faktorer som enligt forskningen har betydelse för en god undervisning. När skolinspektionen sedan skriver en sammanfattning av denna översikt lyfter de i sin tur upp sådant som passar in i inspektionens verksamhet. Då översätts de ganska vaga resultaten från översikten till något absolut: i Skolinspektionens sammanfattning sägs att forskning visar att en tydlig koppling till, och ordning på, styrdokumentet bidrar till bättre skola. Det som sker är således att man genomför ytterligare en tolkning/översättning av tolkningen som får auktoritativ status eftersom det nu är en myndighet som säger vad forskningen visat. Det är nu officiellt fastställt vad

vetenskaplig grund innebär för Skolinspektionen, det vill säga att styrdokumenterna är viktiga för den goda undervisningen. Den logiska följderna för Skolinspektionen blir därmed att granskning av styrdokument är viktigt. Intressant är att forskarna i översikten inte överhuvudtaget lyfter fram styrdokument som särskilt viktiga utifrån de studier som de gått igenom.

Så överförs alltså forskningsstudier via forskningsöversikt till sammanfattning så att det blir ett stöd för myndigheten att arbeta så som de redan gör. Tolkning läggs på tolkning i flera lager, vilket gör att den sista tolkningen kan avvika rejält från det första lagret av tolkning. Översättningen är ett faktum. Tillsammans med den första programmatiska idén om att skolinspektion ger positiva effekter, kan man fråga sig varför idén om att arbeta på vetenskaplig grund inte baserats på forskningen om skolinspektion, utan på forskning om vad som bidrar till elevers lärande och utveckling?

### **Programidé 3 – En obruten styrkedja leder till att skolpolitiken får genomslag och får positiva effekter på elevers lärande och resultat.**

En tredje programidé som fått ökad uppmärksamhet under senare tid är att den så kallade styrkedjan är viktigt, det vill säga att det ska finnas en obruten linje mellan skollag och läroplaner via rektors ledarskap ända fram till lärarnas praktik i klassrummet. På så vis får de skolpolitiska avsikterna direkt genomslag på undervisning och därmed på elevers lärande och resultat. Denna programidé är sprungen ur tron på en rationell mål-medelmodell där styrning ses som en enkel instrumentell process.

Vi har ovan i korthet diskuterat och pekat på en rad faktorer i skolans lokala styrkedja. En fungerande styrkedja på lokal nivå är en nödvändig förutsättning för att nå de nationella målen för skolan. För att styrkedjan ska fungera måste huvudmannen, rektor och lärare ta ansvar för att deras delar fungerar, men ock-

så för att skapa och stärka det som håller samman kedjan. En kedja består av personer, men främst åtgärder som måste genomföras på olika nivåer från huvudmannens strategiska arbete till lärarens insatser i klassen. (Skolinspektionen 2014)

I en statlig utredning säger utredaren uttryckligen att rektorn är en avgörande länk i denna styrkedja:

Denna utredning påvisar att många av rektorernas problem beror på svagheter i den så kallade styrkedjan. Med skolans styrkedja avses här den kedja som består av staten-huvudmannen – huvudmannens förvaltning – rektorerna – lärarna. I skolor med fristående huvudman utgörs motsvarande kedja ofta av staten – huvudmannen – rektorns chef – rektor – lärare, och är ofta i praktiken något kortare. Ett problem är att samtalet som förs mellan nivåerna i styrkedjan i många fall är otydligt. Därför leder inte dialogen fram till en gemensam strategi för hur de nationella målen ska uppnås på den enskilda skolenheten. (SOU 2015:22)

Vad kan man säga mer allmänt om styrkedjor och styrning i organisationer?

Forskning om styrning i komplexa organisationer har visat att idén om den rena styrkedjan med tydliga kopplingar är svår eller till och med omöjlig att finna i praktiken (se till exempel Perrow 1983, Czarniawska-Joerges 1992). Det är en idealmodell byggd på idéer om instrumentell rationalitet, där styrning i organisationer närmast jämförs med en teknisk styrning av till exempel en bil. När det gäller organisationer kommer dessa rena styrkedjor alltid att på olika sätt påverkas av sociala strukturer, kulturella element, kommunikation, människors motivation eller missförstånd bara för att nämna några faktorer som komplicerar styrningen. Detta innebär att vi kan tala om att det finns olika stora ”styrglapp” i organisationer (Forssell och Ivarsson Westerberg 2007). Dessa styrglapp kan vara olika stora beroende på storlek på organisationer och grad av komplexitet. Rena styrkedjor finner vi i enkla tekniska system som termostater som

reagerar på mätbara förändringar med relativt stor precision, medan redan något mer tekniskt komplicerade sammanhang som datorer innebär en ökad grad av styrglapp (tänk: fördröjningar, tidslaggning, program som inte reagerar etc.). Talar vi sedan om system där människor är inblandade och där omgivningen ständigt förändras ökar styrglappet radikalt, eftersom graden av komplexitet ökar (Boulding 1956).

Forskning som tar sin utgångspunkt i ett nyinstitutionellt organisationsteoretiskt perspektiv har resonerat om varför organisationsförändringar tar sig olika uttryck i olika organisationer, trots att de är likadana. En idé som lanserats är att det sker översättningar (Czarniawska och Sevon 1996) eller redigeringar (Sahlin-Andersson 1996) av ursprungsidén på dess väg till praktisk utformning. Idéerna revideras eller förvrängs litegrann vid varje steg som den översätts vidare i kedjan av översättare. I skolans värld, där det finns många aktörer och styrsignaler från olika håll och nivåer, innebär detta att översättningen mer eller mindre är inbyggd och att styrglappet kan vara omfattande. Idén om att tydlighet i styrkedjan skulle vara lösningen på skolans styrproblem är i detta perspektiv orealistisk och oproblematiserad, eftersom det i princip aldrig går att få till en sådan i praktiken. Vi bör snarare tala om en ”översättningskedja” än en styrkedja när det gäller komplexa organisationer, och styrförsök snarare än styrning (Czarniawska-Joerges 1992).

## Sammanfattning av programidéerna

De programidéer som underbygger skolinspektion har således ganska dåligt stöd i forskning, åtminstone forskningen om effekter av skolinspektion och om hur styrning går till i praktiken i komplexa organisationer. Icke desto mindre har tron på dessa idéer varit stark när man från politikens sida reformerat och förstärkt skolinspektionen. Med utgångspunkt i forskningen om vilka effekter skolinspektion kan ge, eller ”verkningar” som forskningsprogrammet i Umeå valde att kalla det, är det svårt att



se att mer skolinspektion av tillsynskaraktär skulle vara lämpligt som lösning för att uppnå en bättre skola. Även om det kan finnas positiva effekter i flera avseenden visar forskningen också att det kan finnas ett antal problem med sådan inspektion i form av kortsiktigt beteende, ökad administration och oavsedda konsekvenser. I följande avsnitt redogörs för en studie av skolinspektionens regelbundna tillsyn i en kommun. Hur programidéerna som underbygger skolinspektion omsätts i inspektion av skolor, och vilka teknologier som används i denna process ska jag redogöra för i avsnittet därefter.

# Regelbunden tillsyn i en kommun

Våren 2015 började Skolinspektionen tillämpa sin nya tillsynsmodell. Den stora förändringen var att man istället för att genomföra regelbunden tillsyn genom inspektionsbesök på samtliga skolor, nu skulle välja ut vissa skolor för besök: så kallad prioriterad tillsyn. Urvalet görs genom en riskanalys, där ett antal parametrar utgör urvalskriterier. Detta gäller de skolor som har kommuner som huvudmän. Samtliga fristående skolor får inspektionsbesök, eftersom de inte står under tillsyn av kommunerna samtidigt som Skolinspektionen också är tillståndsgivare för de fristående skolorna.

## Hur studien gjordes

Studien av skolinspektion i en kommun genomfördes under 2015. Sammanlagt gjordes 14 intervjuer med rektorer, inspektörer samt kommunens tjänstemän och politiker. Samtliga intervjuer spelades in och transkriberades in extenso. Till detta kom ett antal dokument som Skolinspektionens beslut och rapporter, från både tidigare och aktuella granskningar. I övrigt är det tidningsartiklar och andra medierapporteringar som utgör det empiriska materialet. Andra källor är offentliga dokument som propositioner, utredningar, lagtexter, regleringsbrev och annat riksdagstryck.

Studien av skolinspektion genomfördes i en mellanstor kommun som fick besök i skolorna under perioden februari – maj. Besluten från inspektionerna kom under sensommaren och hösten samma år. För studien valdes tre skolor ut: en fristående grundskola samt två kommunala grundskolor. Intervjuer ge-

nomfördes med rektorerna för skolorna före inspektionen, strax efter inspektionen samt när Skolinspektionens beslut publicerats. Förutom rektorsintervjuerna genomfördes intervjuer med kommunens utbildningsdirektör vid två tillfällen, med ordförande i utbildningsnämnden samt med två skolinspektörer vid två tillfällen. Som komplement till studien i kommunen genomfördes en mailenkät till rektorer för de skolor (grundskolor och gymnasieskolor) som genomgått regelbunden tillsyn och beslutats under 2016. Dessa var 50 till antalet. Sammantaget svarade ungefär hälften av rektorerna på mailenkäten, och tre intervjuades per telefon. Flera rektorer avstod från att svara beroende på att de tillträtt efter skolinspektionens tillsyn eller med hänvisning till att de inte ville.

I kommunen intervjuades tre rektorer, två rektorer för kommunala grundskolor och en rektor för en fristående skola. Samtliga skolor skulle besökas av Skolinspektionen. De två kommunala skolorna, Tistelskolan och Kaktusskolan, var utvalda enligt den nya risk- och väsentlighetsanalysen som Skolinspektionen började använda 2015. Tistelskolan ligger i ett miljonprogramsområde med hög andel invandrare. Detta avspeglas i skolan då i stort sett samtliga elever har utländsk härkomst. Kaktusskolan är en stor skola som ligger i ett blandat område, men även där finns en stor andel elever med utländsk härkomst. Den fristående skolan, Ängsblommeskolan, har en helt annan karaktär. Den är liten jämfört med de andra skolorna, och präglas av elever som kommer från goda socio-ekonomiska förhållanden. Likheten mellan skolorna är att de alla fick omfattande kritik från Skolinspektionen när de genomförde sin regelbundna tillsyn några år tidigare. Detta ledde bland annat till att den kommunala huvudmannen rekryterade en ny utbildningschef och omorganiserade utbildningsförvaltningen som ett resultat av den förra tillsynsomgången.

Mot den bakgrunden, vad förväntade sig rektorer och huvudmän sig av Skolinspektionens besök denna gång?

## Förväntningar

Det visade sig att såväl rektorer som huvudmän hade relativt klart för sig vad Skolinspektionen skulle rikta in sin kritik på. Inför inspektionsbesöket hade de gått igenom de gamla tillsynsbesluten och kollat av så att rätt dokument fanns på plats, och vad Skolinspektionen specifikt har varit intresserade av vid tillsyn av andra skolor. Förväntningarna i den delen, när det gäller sakfrågor, matchade på så vis inspektörernas ställningstaganden. Ingen av de intervjuade var heller förvånade över något i besluten när de väl kom.

Såväl rektorer som huvudmän hade god uppfattning om vilka brister i verksamheten Skolinspektionen skulle peka ut. Det visade stämma bra med det som sedan kom i besluten. Rektorer och huvudmän hade funderat igenom sina skolor och hur de arbetar med det systematiska kvalitetsarbetet innan inspektionerna, så själva vetskapen om den kommande inspektionen gör att de får syn på den egna verksamheten. På flera håll hade man också föregripit den väntade kritiken och påbörjat ett utvecklingsarbete.

Vi kommer att få kritik för att vi inte har ett skolbibliotek. Vi kommer att få kritik för våra processer kring kränkande behandling. Vi kommer att få kritik på måluppfyllelsen. Det är de områden där jag vet att vi kommer att få kritik. (Rektor, Tistel-skolan)

Jag tror att vi kommer att få kritik för trygghet och studiero.... Hade de kommit förra året tror jag de hade stängt skolan. Det hade jag gjort om jag hade varit inspektör... Vi hade ingen bra studiero, studiemiljö förra året. (Rektor, Kaktusskolan)

Huvudmannen hade högt ställda förväntningar på Skolinspektionen inför den kommande granskningen. En företrädare för den kommunala huvudmannen räknade upp ett antal synpunkter som Skolinspektionen sannolikt skulle ha på skolorna och huvudmannens arbete. Han var övertygad om att det fanns bra

strukturer för utvecklingsarbetet inom utbildningsförvaltningen och att det systematiska kvalitetsarbetet fungerade väl. Han var också medveten om att det fanns brister:

Sedan kommer de att säga bristande likvärdighet för det är det. När de varit ute på skolor kommer de att upptäcka det för det är det inte lika bra överallt... De kommer säkert att upptäcka att vissa elever inte får särskilt stöd enligt vad lagen föreskriver. Jag skulle säga att jag vet vad de kommer att säga... (Kommunen)

En annan kommunföreträdare menade att Skolinspektionen skulle kunna fungera som ett viktigt stöd för kommunen i deras arbete med att utveckla skolverksamheten:

Jag har förväntningen att det är ett professionellt stöd i vår roll. Det här ska vara experter från en statlig myndighet som har som ambitionsnivå att förbättra skolorna i Sverige för elevernas och ge de kommunala huvudmännen ett stöd i att utveckla det. (Kommunen)

När det gäller balansen mellan den avvikelserapportering som är grunden för tillsynen och inslaget av en mer främjande tillsyn, det som kallas råd och vägledning, rådde det en del förhoppningar. Dessa förhoppningar var inte helt tagna ur luften, eftersom inslaget av råd och vägledning skulle öka i den nya tillsynsmodellen. En utgångspunkt för detta finns i det så kallade regleringsbrevet, regeringens styrdokument som riktas till Skolinspektionen inför 2016. Där sägs att det kvalitativa inslaget ska öka, det vill säga att graden av den kontrollerande tillsynen bör minska:

En utgångspunkt för den löpande tillsynen ska vara att den ska omfatta sådana tillsynsaspekter som kräver en mer kvalitativ bedömning av hur huvudmännen och verksamheterna uppfyller författningarnas krav. Granskning av undervisningens kvalitet ska förstärkas inom ramen för den löpande tillsynen. (Regleringsbrev för Skolinspektionen 2016)

Andemeningen är att Skolinspektionen ska bli lite mjukare och inta en mer främjande hållning gentemot skolorna. I detta mjukare förhållningssätt ingår ett större mått av råd och vägledning. Hur detta ska gå till anges i Skolinspektionens årsredovisning för 2015:

I den nya modellen genomför myndigheten också en muntlig återkoppling till berörd skolenhet, i de fall brister konstaterats. I normalfallet sker det genom ett återbesök i verksamheten. Tidigare skedde sådan enbart till representanter för offentliga huvudmän. Vid dessa tillfällen ger Skolinspektionen råd och vägledning kring hur beslutet ska tolkas. (Skolinspektionens årsredovisning 2015)

Skolinspektionen utvecklar resonemanget ytterligare på sin hemsida som specifik handlar om råd och vägledning:

Skolinspektionen ska också inom ramen för sin tillsyn lämna råd och vägledning. Tillsynen och beslutet kan vara en god utgångspunkt för utvecklingsarbete. Skolinspektionen och inspektörerna hjälper även självklart till med att svara på frågor och lämna upplysningar om gällande rättigheter och skyldigheter för att förtydliga och konkretisera styrdokumentet både när det gäller övergripande intentioner och enskilda krav. Skolinspektionen uppträder dock inte som konsulter eller ger råd om hur man ska agera i ett specifikt ärende.

Det är tydligt att Skolinspektionen gärna vill vara hjälpsamma och fylla i de luckor som eventuellt lämnas eller uppstår när beslutsformuleringarna inte räcker till. Däremot lämnas en brasklapp när det gäller hur långt denna råd- och vägledningsroll bör gå. De är inga konsulter som kan komma med konkreta tips om hur rektorer eller huvudmän ska lösa sina problem. Exakt hur tillsynsrollen där råd och vägledning ingår ska se ut finns det ingen enighet kring, vilken en inspektör gav uttryck för:

Råd och vägledning är något som diskuteras. Det är många bland oss som tycker det är svårt. För önskemålet motsvarar inte vårt uppdrag riktigt. (Inspektör)

Men förväntningarna var således ganska högt ställda i kommunen inför den kommande inspektionen. Man förväntade sig att Skolinspektionen skulle komma med sin professionalitet och göra kvalificerade bedömningar av skolor och huvudman. Dessutom förväntade man sig att de skulle dela med sig av erfarenheter och goda exempel som skulle kunna ligga till grund för skolutveckling, inom ramen för det som de kallar ”råd och vägledning”. Detta förstärktes vid den inledande träffen. Innan inspektionen av kommunen ägde rum samlade man till ett inledande möte där skolinspektörerna informerade om det kommande arbetet. Vid detta tillfälle var alla rektorer och skolledare inbjudan liksom kommunens utbildningsförvaltning och utbildningsnämnd. Vid detta tillfälle var inspektörerna noga med att återkoppla till den inspektion som hade genomförts fyra år tidigare, och där kommunen hade fått rejält med kritik. Enligt de rektorer och även kommunens företrädare betonade tjänstemännen från Skolinspektionen att råd och vägledning var en del av uppdraget, och att inspektionen var som man sa ”framåtsyftande”.

De presenterade det på den centrala genomgången att en roll var att hjälpa och stötta. Det är väl nytt för dem också sedan årskiftet. Vi får väl se hur det fungerar... (Kommunen)

Så jag har förstått att nu har de fått ett lite ändrat uppdrag vilket jag efterlyst. Jag vet att många med mig efterlyst det. Att de ska ha ett mer rådgörande. De vill inte kalla sig konsulter, men en mer konsultativ roll i alla fall. (Rektor, Tistelskolan)

Samma rektor var förhoppningsfull inför den kommande inspektionen:

Jag har alltid tänkt det att om man kommer hit som skolinspektion så måste man ha med sig ett otal goda exempel som man kan dela med sig av. (Rektor, Tistelskolan)

Inspektörerna själva menade att råd och vägledning skulle ske vid det avslutande mötet:

Råd och vägledning ska avsluta tillsynen. När vi lämnar kommunen ska de förstått vad de ska utveckla. Då får de jobba på tills vi gör ett uppföljningsbesök då förhoppningsvis de förstått och gjort de som de ska. Om de inte har gjort det får vi diskutera vilka andra sanktioner man kan ge men också råd och vägledning kan jag tänka mig. (Inspektör)

En företrädare för kommunen var inte lika förtjust i att det skulle bli mer av råd och vägledning.

Det vore övermaga tycker jag att utifrån man är jurist och jobbar på Skolinspektionen tala om för människor som har vigt ett helt liv åt skolverksamhet och funderat över skolans uppdrag och skolans arbete varje dag i 30 års tid. Det vore utmanande skulle jag säga. (Kommunen)

## Förberedelserna

Den första förberedelsen inför den kommande inspektionen påbörjas ett halvår innan i form av enkäter som Skolinspektionen skickar ut till skolpersonal, elever och vårdnadshavare. Resultaten av denna enkät är en utgångspunkt för urval av skolor och vilka områden som man ska fokusera på vid tillsynen.

Det är ju ett utsnitt just då... jag menar att det måste man säga att det är en indikation att det är något kan vara värt att titta på. (Inspektör)

Det beror på hur många procent som har svarat så faller det ut. Men vi har också dykt på att det var just den dagen i den situationen. Man får inte ta så allvarligt på det, men det är en ut-



gångspunkt för att liksom gå ut och fråga och intervju och titta på skolan. För att ibland stämmer det ibland stämmer det inte. (Inspektör)

Förförståelsen är viktig. För det är innan vi kommer dit lägger vi upp planeringen och vilka grupper vi ska prata med och vilket fokus vi ska ha.” (Inspektör)

När det gäller förberedelser inför inspektionen tittade rektorer och huvudmän på tidigare inspektioner, och vilka punkter Skolinspektionen riktade kritik mot den gången. Kommunen hade också utbildning för politikerna i utbildningsnämnden om hur skolan styrs och arbetet med det systematiska kvalitetsarbetet. Rektorerna träffades under utbildningsdirektörens ledning ett antal gånger inför inspektionen och diskuterade vad som är viktigt och vilket förhållningssätt man ska ha.

Vi var också noga med att förbereda skolorna och förskolorna. Jag hade flera möten med rektorer och förskolechefer där vi pratade om vad de kommer att titta på, vad vi ska ha för förhållningssätt och vad jag har för förväntningar på dem i deras svar till inspektionen. (Kommunen)

En rektor berättade vad han förväntade sig av sin personal:

Jag har gått ut med ett mail till min personal att jag förväntar mig att ni är ärliga, raka och uppriktiga och jag förväntar mig också att ni inte gnäller över sådant ni inte kan påverka men pratar om vad ni kan påverka, till exempel hur vi hanterar resurserna på skolan, hur skolledningen leder skolan - så ärligt, rakt och uppriktigt. (Rektor, Tistelskolan)

Inför granskningen av kommunen hölls ett andra möte där Skolinspektionen informerade om den kommande tillsynen. Från Skolinspektionen deltog fyra personer. Kallade till mötet var politiker med ansvar för skolorna, tjänstemännen på utbildningskontoret, rektorer och skolledningar från samtliga förskoleområden, grundskolor och gymnasier. Dessutom var företrä-

dare för friskolorna kallade. Vid mötet presenterade Skolinspektionen vad de skulle göra, vilka bakgrundsfaktorer de tittat på innan de valt ut vilka skolor de ska besöka, vad de planerade att granska, och vilka metoder de använder i granskningen. Därefter gavs kommunen utrymme att berätta hur de arbetade med styrningen av skolorna med särskilt fokus på det systematiska kvalitetsarbetet. Det fanns tid avsatt för frågor, men det var få frågor vilket gjorde att mötet tog drygt två timmar.

Jag tycker att vi förberedde den här inspektionen noga. Vi var noga med att ha bra kontakt med skolinspektionen, att möta dem utifrån det som de begärde in och att göra det möjligt för dem att komma hit och inspektera. Vi tog emot dem som vänner tycker jag. (Kommunen)

Förberedelserna innehåller också ett ibland ganska omfattande arbete med att sammanställa information och skicka in dokument till Skolinspektionen inför skolbesöken. Hur omfattande detta arbete är beror på hur skolorna och rektorerna valt att strukturera det administrativa arbetet.

... då skickade de ju information om vad de ville ha det var ju mycket mer omfattande inskick till skolinspektionen den gången än vad det var den här gången, då ville de ha alla våra dokument som bara fanns... de skulle ha allt som fanns i pappersväg. (Rektor, Ängsblommeskolan)

Det blir också det här med att dokumentationen som skulle skickas in har man ju men den ska ändå samlas ihop och den ska liksom... det ska dokumenteras på ett nytt sätt och det tog ju tid. Och räknar jag alla som höll på med det här tog det säkert två-tre dagar. (Rektor, Kaktusskolan)

Strax innan besöket skickade Skolinspektionen ut ett schema för de dagar som de skulle vara i skolorna. Där angavs hur många personer som skulle intervjuas och vilka kategorier av personal de ville träffa samt vilka lektioner som skulle observeras. För de

kommunala skolorna i denna studie planerades tredagarsbesök, medan den fristående skolan skulle besökas under två dagar.

... jag har informerat om att de kommer, informerat om vilka områden de i huvudsak kommer att titta på. Jag har delat de... i fredags skickade de ut information, ett infobrev om man kan skicka ut till föräldrarna, som handledarna skickar ut till föräldrarna via mail där det finns en länk som man kan gå in på för att få översatt på annat språk. Sedan har jag delat på all information. Sedan har vi pratat om det på arbetslagsmöten... (Rektor, Kaktusskolan)

Förberedelserna för inspektionen var således omfattande, med möten, information och administration på såväl skolnivå som huvudmannanivå. En iakttagelse från tidigare studier av skolinspektion och mer allmänt om granskning är att den som granskas också kan tillrättalägga dokument och rigga sina verksamheter för att visa upp en tjuvig bild av den inför dem som kommer och granskar. Detta kan göras i större eller mindre omfattning, och mer eller mindre medvetet från de granskades sida. Forskare har benämnt sådana beteenden med olika begrepp som "misrepresentation", "window dressing" eller till och med manipulation eller hyckleri.

Fenomenet är välkänt både bland inspektörer och dem som granskas – rektorer och skolhuvudmän – men frågan är hur omfattande detta är? I denna studie är det svårt att tala om att detta skulle vara särskilt utbrett. På frågor om ifall man producerade dokument enkom för skolinspektionen, eller om man tillrättalade något för att det ska se snyggt ut, menade både rektorer och huvudmän att sådant inte förekom. Snarare uppvisade både rektorerna och skolhuvudmannen ett självförtroende inför skolinspektionen som vilade på en uppfattning om att man hade koll på läget och gjorde rätt saker. Man uppmanade personal att vara ärliga och uppriktiga i intervjuerna, och välkomnade inspektionen eftersom man inte hade "något att dölja".

Nej, vi har inte tillrättalagt, utan vi har tagit den dokumentationen som vi har. Det är det vi kommer att presentera. För är det så att de inte är nöjda... för vi har en struktur för åtgärdsprogram som jag är nöjd med... får de komma och tycka till om den är bra eller inte – den processen. Det är viktigare för mig att få veta det än att visa upp bra papper. (Rektor, Kaktusskolan)

Nej, det har vi inte gjort. Vi har inte producerat något för just det här. Bara befintlig dokumentation. Det är delvis för att jag känner mig trygg att vi har fått en bra struktur. Däremot kanske det inte fungerar alltid. (Rektor, Tistelskolan)

Det har varit ett budskap från mig att ska man framstå som ansvarstagande, professionell ska man vara sanningsenlig och inte stå och låstas att det inte är några problem för dumma är de inte på Skolinspektionen. Utan de förstår att det finns utmaningar och problem i kommunens skolor. (Kommunen)

Inspektörerna hade träffat på varianter av ”window dressing”, men hade en uppfattning om att det inte förekom särskilt ofta. Och i de fall där det förekom olika slags tillrättalägganden menade inspektörerna att dessa var ganska lätta att genomskåda.

Det är inte så ovanligt för det kan hända till exempel att huvudmannen eller rektor skickar in dokumentation och vi ber dem besvara olika frågor och de skickar in en bild som de önskar ska vara men det är inte säkert att det är så i verkligheten, och när vi kommer ut i verkligheten så ser det annorlunda ut och då får vi fråga om det, så är det ju. (Inspektör)

Det kan märkas i en elevgrupp till exempel att de har tillrättalagda svar, men det glömmet de efter 10 minuter. Det är också väldigt talande. (Inspektör)

Även om det inte förekommer någon regelrätt ”window dressing” eller produktion av dokument enbart för att Skolinspektionen ska komma på besök, så händer det att skolor tidigarelägger satsningar och påbörjar förändringsarbeten som de vet att Skolinspektionen annars skulle rikta kritik mot. Det kan också vara

så att de har producerat dokument och planer för att förekomma kritik, men hävdar att de ännu inte genomfört arbetet.

Det går inte riktigt att bara producera och hålla snygg bild på alla nivåer. Eftersom vi träffar olika lärare i olika situationer och vi träffar eleverna. Det slår igenom, det ser vi igenom. (Inspektör)

En annan förväntning låg mer på hur inspektörerna skulle bemöta personal och elever i skolorna.

## Under besöket

När inspektörerna väl är ute på skolorna och själva inspektionen är igång sitter de i intervjuer med olika grupper. Det varierar hur stora dessa grupper är, men oftast är det flera elever eller lärare som intervjuas samtidigt. Urvalet av intervjupersoner varierar också eftersom det finns skillnader i hur inspektörerna gör. Ibland väljer man själv till exempel elever från klasslistan, ibland överläter man åt rektorerna att välja ut vilka som ska intervjuas. Inspektörerna disponerar ett rum i skolan dit intervjupersonerna går på bestämda tider. I schemat finns också lektionsbesök där man gör observationer.

Rektorerna förväntar sig oftast att få något slags omdöme från inspektörerna. De lyssnar noga in vad inspektörerna förmedlar i intervjuer, informella samtal eller småprat. En återkoppling till rektorerna görs regelmässigt i ett avslutade samtal där inspektörerna går igenom sina viktigaste iakttagelser, men utan att föregå beslutet. Där får rektor en indikation på vad som kan komma att kritiseras. I övrigt tycks det som graden av feedback är låg, och skiljer sig åt mellan inspektörer.

Rektorn på den fristående skolan fick veta vilka områden som man skulle ta upp i beslutet, till skillnad från rektorerna på de kommunala skolorna.

Ja, det gjorde de i det avslutande samtalet... vi fick några åtgärds punkter bland annat skolbibliotek vilket vi visste, NO-rummet behöver vi förändra och sen behöver vi lägga in en skriftlig pedagogisk planering för idrotten... (Rektor, Ängsblommeskolan)

Nej, ingenting. Jag kan ju tro att det kommer att stå om trygghet och studiero och kränkningar. Jag tror det. Jag tror att de hade ställt många sådana frågor till eleverna. (Rektor, Kaktusskolan)

Det är ju också lite märkligt tycker jag. De är här tre dagar och gör liksom olika besök och sedan så avslutar de med en intervju på två och en halv timme och jag vet ingenting om vad de skrev. (Rektor, Tistelskolan)

Under besöket uppfattades inspektörerna som reserverade och tillknäppta, ovilliga att dela med sig av vad de såg och hörde i skolan. Undantaget var de inspektörer som besökte Ängsblommeskolan:

Till mig sa de att jag är en jättebra rektor, du gör ett jättebra jobb. Det gör mig jättestolt att jag faktiskt gör rätt saker och att personalen tycker att det är bra. Man får ju inte riktigt den feedbacken annars. (Rektor, Ängsblommeskolan)

Första dagen sa de att vi hade trevliga elever. Det är ungefär... men annars inte egentligen... Det var väldigt sparsmakade på det. (Rektor, Tistelskolan)

Det är jättemärkligt. De sade de från början när de hade den korta presentationen för lärarna. Vi kommer inte... vi lyfter inte det positiva. Vi ger inte feedback på det sättet. Vi är här för att titta och granska och det är det som är vår uppgift. Så jag hade i och för sig inte förväntat det. (Rektor, Kaktusskolan)

Den minskade återkopplingen tycks vara en del av den nya tillsynsmodellen. Varken rektorer eller inspektörer är särskilt bekväma med det upplägget.

Vi har ju inte sådana här återförande samtal liksom... som vi hade tidigare. Jag tycker att jag brukar säga någonting som jag tycker varit väldigt positivt. (Inspektör)

De har fått ett annat uppdrag säger där de inte får återkoppla, utan de ska sägas i rapporten. De har inte samma avslutnings-samtal som förut. Efter förra inspektionen hade vi ett långt samtal där de pekade på saker och vad man måste göra något åt. Den här gången gjorde de inte det. Det var ingen sådan återkoppling överhuvudtaget. (Rektor, Tistelskolan)

Eftersom skolan lägger ned mycket ansträngning och tid på att förbereda och hjälpa Skolinspektionen att utföra sin granskning menar rektorerna att det vore rimligt att få något tillbaka som kan hjälpa dem i fortsatt utvecklingsarbete.

Men jag har framförallt förväntningar på att de ska titta på vilka avvikelser har vi. Vad är det vi måste göra någonting åt. Sedan om de i det kan köpa och stötta är det fantastiskt bra. Men min förväntan på dem är att de i första hand talar om... vad vi behöver förbättra. (Rektor, Tistelskolan)

Så förväntar jag mig att de då... vad blir det... två personer tre dagar, det är sex arbetsdagar, och en är här... det är sju arbetsdagar. Det är ganska mycket tid. Då förväntar jag mig att jag får tillbaka en konstruktiv rapport som jag kan använda i skolutveckling. Men att den är kopplad till våra statliga styrdokument. (Rektor, Kaktusskolan)

## Bemötandet

Bemötandet är viktigt för att skolinspektionen ska inge förtroende för sitt arbete. En del av detta handlar om att de ska vara ”skolkompetenta”, det vill säga ha relevant bakgrund som innebär att de kan skolans värld. Rektorer och lärare vill gärna veta vilken utbildning och erfarenhet inspektörerna har från skolan. Det kan också vara en svårighet med vilken roll inspektörerna tillskrivs av skolans företrädare, och ibland också vilken roll de själva intar. Det finns inbyggda rollkonflikter i bemötandet efter-

som tillsynsrollen handlar om den statliga tjänstemannarollen, medan den utvecklande rollen handlar mer om rollen som skolprofessionell. Om rollen som statlig tjänsteman betonas blir det ett mer distanserat kontrollerande förhållningssätt, medan rollen som skolprofessionell rör sig åt ett mer kollegialt förhållningssätt. Det är detta som i den tidigare forskningen benämns tillsynsstil, och där det sägs att en mer främjande och mindre kontrollerande tillsynsstil troligen leder till att skolor utvecklas.

Dessutom har bemötandet stark koppling till det allmänna förtroendet för såväl skolinspektion som företeelse som för Skolinspektionen som myndighet. I den kommun som studerades verkade rektorer och huvudmän anse att inspektörerna var trevliga och bra att ha att göra med i kontakterna.

De var oklanderligt. De är oerhört trevliga och tillmötesgående på det sättet. Det var inga konstigheter alls. (Rektor, Tistelskolan)

Men problemet som lyftes av flera intervjuade var själva rollen som inspektörerna intog i mötet med skolan. Rollerna skiljde sig åt mellan olika inspektörer och olika skolor. Rektorn för den fristående skolan såg inspektörerna mer som skolprofessionella kollegor, medan de andra rektorerna menade att inspektörerna hade en kontrollerande tillsynsstil, och att de hänvisade till det statliga ”uppdraget”.

Det här var nog mera kollegor, det var ju två, visserligen beror det ju lite på vad det var för urval, det här var två skolledare som kom och hade varit rektorer själva och då blir det ju kanske mer kollegor. (Rektor, Ängsblommeskolan)

I fallet med den fristående skolan var det uppenbart att de försökte fjärma sig från en alltför kontrollerande tillsynsstil, och nästan inte ville vara inspektörer från Skolinspektionen.



... med mig var de jämbördiga, att vi är inte här för att titta och sätta dit dig på något sätt. De ville inte bara vara inspektörer. (Rektor, Ängsblommeskolan)

En rektor på en av de kommunala skolorna berättade att lärarna uppfattande att inspektörerna hade samlat på sig en bild från intervjuerna med eleverna och att de sedan använde den bilden för att komma åt lärarna. Rektor upplevde på samma sätt att inspektörerna använde det material de hade samlat ihop i elev- och lärarintervjuer och använde det för att komma åt skolledningen.

Efter intervjun kände jag mig som en riktigt dålig skolledare. Riktigt dålig. Det var en riktigt obehaglig känsla. Det hade jag inte förväntat mig. Jag hade sett fram emot inspektionen. Jag tyckte den skulle vara ganska intressant och spännande. Men det var inte känslan när de var klara. (Rektor, Tistelskolan)

Jag som är van att jobba oerhört mycket med kommunikation känner att det här är inte kommunikation... Alltså anslaget har lite distans, förstår du vad jag menar? De kanske måste ha det för att få de riktiga betraktarögonen. Men en känsla av distans... (Rektor, Kaktusskolan)

Men det är viktigt att inte blanda ihop rollerna. Särskilt inspektörerna värjde sig från den skolprofessionella kollegiala rollen. På frågan om inspektören känner sig som kollega i kontakten med skolpersonalen var ett svar:

Nej. Absolut inte. Då har man hamnat på fel jobb. Därför att någonstans är jag inspektör, och inte kollega med någon. (Inspektör)

En annan inspektör förtydligar:

Du är vänlig och svara gärna på frågor, hittar någon sorts kontakt. Men du har alltid ditt uppdrag. Det tycker jag inte är något problem utan fungerar oftast väldigt väl. Men det handlar om

att hitta en kommunikativ kanal. Det handlar inte om att vara smetig; oss pedagoger emellan. Då är man fel ute... (Inspektör)

En rektor menar att erfarenheten från tidigare inspektioner är att inspektörerna kommer som kontrollanter, och inte som kollegor:

De som jag har träffat tidigare har uppfattat sig som kontrollanter och inte som kollegor. Någonstans finns det en vinning i det att man inte försöker förstå sig att vara en kollega. Att man faktiskt kallar en spade en spade. (Rektor, Tistelskolan)

Från inspektörernas sida handlar bemötandet om att visa respekt för dem som arbetar och går i skolan. De är på tillfälligt besök i deras vardag, och då kan man inte komma dit och veta bäst. Inspektionssituationen är många gånger jobbig för rektorer och lärare, eftersom de vill visa upp skolan på bästa sätt, och är rädda för vad inspektörerna kommer att slå ned på.

Och respekt från vår sida, att vi är på deras domäner. Det här är deras skola, deras arbetsplats, och vardag, det här har de byggt upp. (Inspektör)

Jag kommer ihåg ett par gånger. De var jätterädda när vi kom, det var frontalkollision. Men de var inte rädda när vi gick, det var lugnt. (Inspektör)

Det är inte bara för skolans personal som situationen kan vara jobbig. Även inspektörerna hamnar i situationer där man blir ifrågasatta och konfronterade. En del av inspektörsrollen är också att hantera oron från skolpersonalen.

Det är en viktig del av vår inspektörsroll att kunna lugna dem. De gör så för att de är oroliga. Det måste man ha förståelse för. (Inspektör)

... det händer att folk är oroliga och att det blir den här situationen, den är ju jättejobbig. Det pratar man med sin medbedömare om, men också när man kommer tillbaka, både med sin chef och sina kollegor... för att man behöver det. Det är en olustig si-

tuation när människor känner en rädsla för mig när jag kommer ut. (Inspektör)

## Bedömning

Efter själva skolinspektionsbesöket följer en fas där skolinspektörerna sammanställer material och iakttagelser från besöket på skolorna. De diskuterar bedömningar och formuleringar som ska komma med i besluten med sina kolleger. Det diskuteras direkt med kollegan som var med vid besöket, det diskuteras på bedömningsmöten i hela tillsynsgruppen och det diskuteras med jurister på skolinspektionen.

Vi har en lång kvalitetssäkringskedja och så landar det hos beslutsfattaren. Det är klart att det inte blir helt likvärdigt, det vore fel att säga något annat... men vi har absolut en ambition att det ska vara likvärdigt. (Inspektör)

En viktig fråga vid bedömningarna är att besluten ska stämma överens med varandra, att man bedömer saker på liknande sätt. Detta är en ständigt återkommande fråga för skolinspektörerna, och en övergripande fråga för hela Skolinspektionen.

Just likvärdigheten är en fråga vi ständigt brottas med. Vi har våra bedömningsunderlag, vi har likvärdighetsseminarier varje år mellan olika avdelningar och enheter. Sedan har vi bedömningsmöten när vi tittar på olika bedömningar... Men sedan är det så att vi är som individer olika och agerar olika trots att det finns en ram för hur vi ska göra. Man är en individ. (Inspektör)

Ibland dröjer det ganska länge från skolbesök till att skolbeslutet kommer. Inspektörerna har som målsättning att beslutet ska komma trettio dagar efter besöket, men denna tidsgräns gick inte att hålla vid tillsynen av denna kommun. Det förekommer att skolinspektörerna och de som har granskats har kontakt under denna fas, ifall något behöver klargöras eller kompletteras. De intervjuanteckningar som inspektörerna har fört vid besöken

skickas regelmässigt ut till huvudmannen, och det är denne som bestämmer om anteckningarna ska delges rektorerna. Detta kan vara känsligt eftersom det i vissa fall är möjligt att identifiera de personer som uttalat sig i intervjuerna. Och är det då någon kritik mot rektor eller skollledning kan det ge upphov till konflikter.

I själva bedömningen försöker inspektörerna väga ihop det empiriska materialet som de fått i enkäter, dokument, vid intervjuer och lektionsobservationer med andra iakttagelser i eller omkring skolan. Förutom sådant material tar de också hjälp av vad som skrivs i tidningar eller i sociala medier. Sammantaget är det ofta ett omfattande material som kan spreta åt olika håll. Ett begrepp som återkommer som beskrivning på detta grannliga analysarbete är triangulering (se vidare sidan 79).

Ibland måste man släppa för att man kan inte triangulera för att eleverna sa ingenting. Det är verkligen en bedömning. (Inspektör)

När vi motiverar våra bedömningar kan vi inte bara ta det från en källa: rektorn har sagt, eller eleverna har sagt. Utan där vill man gärna ha dokument, enkäter och kanske ha både lärare och elever till exempel. Så att man har flera olika källor som pekar åt samma håll. Diskussionerna som varit är: räcker det att tre elever uppger samma sak? (Inspektör)

Vad händer när materialet pekar åt olika håll? (Intervjuare)

Då får vi gräva... tills vi hittar ett svar. (Inspektör)

Det är inte alltid som rektorer och huvudmän håller med om Skolinspektionens bedömningar. Ibland upplevs också att olika inspektörer bedömer samma saker på olika sätt.

... det finns ju någon form av godtycklighet i deras inspektioner ska vi komma ihåg... skolinspektionen var på Spindelskivlingskolan för ett och ett halvt år sedan och följde upp skolhälsoarbetet och berömde skolan. Det var ett föredömligt arbete ur ett elevhälsoperspektiv. Och så kommer det nya tjommar och slår ned på det och det blir vite nu. (Kommun)

Samma kommunföreträdare menar att detta måste diskuteras ur ett rättssäkerhetsperspektiv, och att kriterier och bedömningspunkter måste granskas. Poängen är att det i den förmodade objektiva tillsynen finns ett stort mått av tolkning som kan vara svår att förstå.

Men... ta det här till exempel med elevhälsa då... det brister, de får inte tillräckligt med stöd. Vad är tillräckligt mycket stöd? De anmärker på att undervisning inte är tillräckligt anpassad efter elevernas behov, det kan jag också se. Men hur är det då när det är tillräckligt. Hur ska man förstå det där? (Kommun)

## Efter besluten

När väl besluten kommer blir sällan rektorer eller huvudmän särskilt förvånade. Däremot landar besluten ofta ganska hårt, då språket är juridiskt och kritiken är kombinerad med föreläggande eller hot om vite. I besluten är de områden uppställda som varit i fokus vid inspektionerna, och markeras med grönt eller rött beroende på åtgärd från Skolinspektionen. Vid rött, föreläggande, anges den tid som skolorna har till sitt förfogande för att presentera de åtgärder man vidtagit för att komma tillrätta med det som skolinspektionen slagit ned på.

Sedan kom de med rapporterna och jag kunde väl konstatera att egentligen allt som de påtalar både som det jag kallar kvaliteter och det som man kan kalla brister är sånt som jag känner igen. (Kommunen)

Det kom nog som en chock nog att vi fick så mycket kritik fast om man läser den idag så upplever jag inte lika mycket kritik som jag gjorde då precis när den kom. Då kändes det bara som en bonk i huvudet. (Rektor, Ängsblommeskolan)

När besluten kommer återkopplar skolinspektörerna till rektorer och huvudmän för att försäkra sig om att de förstått innebörden i besluten och bedömningarna. För att hjälpa skolorna på traven

hänvisar man dels till det stödmaterial Skolinspektionen tagit fram, dels till Skolverkets hemsida där det finns allehanda dokument och handledningar om skolans verksamhet.

När vi släpper beslut så kommer återföring till skolan som vi varit på, så kommer vi tillbaka och berättar. Och då är det ingen mening med att läsa upp ett beslut. Utan utifrån de här bristerna... titta på Skolverkets hemsida, där finns det BRUK som man kan få se hur det går till med systematiskt kvalitetsarbete eller vad det kan handla om... (Inspektör)

Skolorna och huvudmännens uppgift är att svara mot Skolinspektionens beslut, och presentera planer, förslag på åtgärder och påbörjade aktiviteter. Oftast räcker det med att presentera trovärdiga planer, men ibland genomförs också ett uppföljande besök för att kontrollera att arbetet har kommit igång på skolorna.

Vi presenterar en plan för varje skola. Och några skolor har inte fått några anmärkningar. Om vi tar till exempel Flugsvampskolan som får kritik för arbetsro och att vi inte anpassar undervisningen för elevernas behov. Så presenterar vi en plan att så här gör vi, de här är de förbättringsområden som vi ska jobba med, de här åtgärderna vidtar vi, de här är de som är ansvariga för processerna, de här effekterna vill vi se... det är det de vill ha och då får de väl det. (Kommunen)

Vissa saker var ju enkelt, som betygskatalogen där vi benämnde slöjd med hantverk och lite sånt här och de var ju enkelt åtgärdat. Sedan var det ju det pedagogiska ledarskapet och det ser man ju inte på en kort period, så att vissa punkter var ju bara att checka av under tiden men det andra var det bara att jobba med. (Rektor, Ängsblommeskolan)

Vid inspektionen fick några av kommunens skolor förelägganden med viten, men dit hörde ingen av de skolor där intervjuer med rektorer genomfördes. De skolor som fått förelägganden och skickat in planer och presenterat kommande åtgärder gjor-

des inga uppföljningsbesök, utan följdes enbart av ett beslut där Skolinspektionen konstaterade att bristerna avhjälpes.

Då fick vi bara ett beslut att vi åtgärdade de kritiska punkterna.  
(Rektor, Ängsblommeskolan)

När det gäller viten, eller rättare sagt hot om viten, ändrades Skollagen till att Skolinspektionen inte bara skulle ha möjlighet, utan också skyldighet att använda sig av viten om föreläggandet avser brister som allvarligt har försvårat förutsättningarna för eleverna att nå målen för utbildningen (Prop 2013/14:112). Under 2015 kunde medierna rapportera att Skolinspektionen utdömde viten i allt högre utsträckning. I Skollagen står inget om vad som krävs för att ett föreläggande ska förenas med vite, utan det är en bedömning som Skolinspektionen gör i varje enskilt fall. Ett uttryck som ofta används för de nya, utökade sanktionsmöjligheterna är att Skolinspektionen fått mer ”muskler”.

Från och med i år har vi fått ny viteslagstiftning att jobba med. På så vis kommer det att förändras. Och så har vi lagt om vår strategi för att göra uppföljningar... Vi ska också använda de verktyg som vi blivit tilldelade. Därför kommer vi inte att stanna kvar så länge, utan vara tvungna att sätta press istället. (Inspektör)

Att det sedan verkligen blir vite utdömt är mindre vanligt. Oftast går det inte så långt, utan det konstateras att de förändringar och åtgärder som planeras och påbörjats räcker för att Skolinspektionen ska godkänna skolorna. Detta att förelägganden ska förenas med viten och att det ibland kan vara svårt att bedöma nivån på bristerna för att det ska förenas med vite gör att det ibland känns som ett orimligt starkt hot som sedan relativt enkelt kan åtgärdas och godkännas. Som en kommunföreträdare kommenterade:

Men det är mycket skrammel liksom, eller hur? (Kommunen)

En iakttagelse från studien är att de som granskades hade högt ställda förväntningar på skolinspektionen innan den genomfördes. De var övertygade om att skolinspektionen var bra, och de hade ett högt förtroende för den både som företeelse och de enskilda inspektörerna som uppfattades vara professionella. Det fanns också en förväntan om att de skulle få stöd, råd och vägledning i deras arbete med skolverksamheten. Alla rektorer och huvudmän hade erfarenhet från tidigare skolinspektioner och kvalitetsgranskningar. När de intervjuades strax efter besöket var entusiasmen inför skolinspektion påtagligt mindre, och när besluten droppade in med viten, förelägganden och kritik var några av intervjupersonerna direkt kritiska till skolinspektion som företeelse. Man uppfattade en del av kritiken som orättvis, baserad på tveksamma empiriska grunder eller mer eller mindre irrelevant. De förväntningar man hade om att få hjälp och stöd för att utveckla arbetet i skolorna kom på skam, eftersom man uppfattade att man inte fick någon feedback eller några råd från inspektörerna.

## Effekter av inspektion

Vilka effekter skolinspektionen ger har varit föremål för omfattande diskussion, inte minst inom forskningen. Som genomgången ovan visade är det svårt att entydigt säga vad inspektionen kan ge för effekter. Själva begreppet effekter innebär ju också att man förväntar sig ett direkt utslag av inspektionsverksamheten. I ett ambitiöst forskningsprojekt om skolinspektion vid Umeå universitet använde man istället verkningar som begrepp för att understryka att inspektion kan ge en mängd olika konsekvenser på olika nivåer. Man lutade sig mot den danske utvärderingsforskaren Dahler-Larsen (2012) som rör sig med begreppet ”konstituitiva verkningar” för att betona andra dimensioner av effekter.

När det gäller inspektionen av kommunen i denna studie, är det tydligt att den förra inspektionen som gjordes fyra år tidigare



gav effekter. Dels avskedades kommunens tidigare utbildningschef, dels omorganiserades utbildningsförvaltningen radikalt. Det rekryterades en erfaren utbildningsdirektör med rykte om sig att vara ytterst kompetent i skolfrågor, och vara en handlingskraftig person. Ett omfattande arbete genomfördes för att införa och utveckla ett systematiskt kvalitetsarbete i skolverksamheten.

Det första vi gjorde var att vi tog fram en struktur och ett innehåll för systematiskt kvalitetsarbete. (Kommun)

Det som går att säga utifrån denna studie, och som även den tidigare forskningen visar, är att skolinspektion ger effekter på en massa olika sätt i skolorna, men att det är svårt att veta på förhand vilka dessa är. En konkret direkt effekt av skolinspektion är att skolorna som ska få besök av inspektionen lägger ned arbete på att göra sig granskningsbara (Ek 2012). Det handlar om att skicka in diverse dokument inför besöket. I samband med detta ser man också över planer och andra papper så att de uppfyller de krav som ställs i lagtexter och annat. Till detta kommer förberedelsearbete i form av möten med kommunens företrädare och andra rektorer, samt information och förberedelser till den egna personalen på skolan.

Merarbete ger det ju. Det tar ju väldigt mycket tid ändå att förbereda det här, att samla in dokument, möten. (Kommun)

Det administrativa arbetet påverkas av att Skolinspektionen gör tillsyn. Dels sker det en strukturering av dokumentation och planer för att uppfylla det som inspektionen vill ha före besöket. Även om skolorna faktiskt har allt det som krävs i form av dokumentation måste detta samlas ihop, och kanske presenteras i rätt form. Likaså är en effekt av tillsynen att man i efterhand producerar åtgärdsdokument och planer för att svara på Skolinspektionens kritik.

Dokumentationen kommer vi att vara tvungna att förbättra.  
(Rektor, Ängsblommeskolan)

Detta har varit en kritik mot Skolinspektionen tidigare, att de inte når ut i klassrummen och undervisningen, utan får effekt på ”dokumentnivå” (RiR 2013:16). Sådana uppfattningar fanns även i studien av kommunen.

... jag tycker att det är ytligt. Jag tycker att egentligen är det inget nytt. Utan det är de här frågorna som vi ändå skulle ha jobbat med. Vi behöver jobba med likabehandlingsplaner. Vi behöver jobba med kvaliteten i klassrummet och vi kommer att arbeta med studiero... Så att jag tycker det är liksom de områdena som vi ändå skulle ha jobbat med. Just därför att det är så ytligt så tycker jag inte att jag har så jättestor nytta av det faktiskt. (Rektor, Kaktusskolan)

Men även om det fanns kritik mot en ytlighet i granskningen och tveksamheter kring hur långt man kan påverka skolornas kvalitativa innehåll, så sker det konkreta förändringar som har med undervisning att göra.

... det gjorde vi införde mera lektionspass, vi införde speciallärare, vi delade upp skolan mycket mer i låg, mellan och hög än vad vi hade haft tidigare och vi förändrade namnen på våra lektioner så att de stämmer överens med det som står i läroplanerna. (Rektor, Ängsblommeskolan)

En effekt var att Skolinspektionen fick rollen som förmedlare och garant för att man själva gjorde rätt saker på skolor och som huvudman – ett slags kvitto på att man är rätt ute.

... någon form av bekräftelse på att det vi själva ser är också vad Skolinspektionen ser... det är väl bra att de kommer ut och ser vad vi själva ser. Någon slags bekräftelse på att vi inte är helt ”lost” i den här kommunen. (Kommun)

Skolinspektionens tillsyn ger även effekter i form av att skolorna och rektorerna börjar se sin verksamhet på ett nytt sätt. Bara genom vetskapen om att inspektionen ska komma gör att man förändrar och fokuserar på vissa saker.

... jag tycker man lär sig otroligt mycket av att bli inspekterad eller granskad... därför det är ändå någon som kommer utifrån och tittar... (Rektor, Kaktusskolan)

Detta perspektiv höll skolinspektörerna med om. Deras roll handlar om att synliggöra olika områden och ge ett helhetsperspektiv på skolverksamheten, menar de.

... när vi kommer ut och inspekterar olika områden så tror jag att vi sätter olika områden i fokus. Det är många saker man ska syssla med i skola... Vi kan visa att det finns flera områden de behöver hålla på med och behöver få se. Det kommer upp på bordet på ett annat sätt. Det kan vara något vi bidrar med att fokusera på områden. (Inspektör)

På så vis kan det räcka med själva hotet om inspektion. Inspektionen i sig kanske inte tillför något för skolan, utan effekterna kommer på något sätt innan besöket. Samma slags resonemang har förts när det gäller konkurrensutsättning av offentlig verksamhet, att hotet om konkurrens har tvingat utförare att effektivisera, sänka kostnader och öka kvalitet (Jonsson 1995). De skolor som ska inspekteras försöker förekomma inspektionen, och antecipera vad som kommer att kritiseras. Skolinspektion har utvecklat ett verktyg för att skolor själva ska kunna kontrollera att de uppfyller kraven för att hjälpa dem på traven.

... bara att känna att vi är på väg ut att få skolorna att arbeta lite mer. Det kan vi se på statistiken att de går in "kolla vår skola" på vår hemsida att det ökar. När vi går ut med information och ska komma på inspektion, så ökar användningen av det. (Inspektör)

Förutom dessa effekter på dokumentation och i vissa fall konkreta förändringar i skolverksamheten ger skolinspektion även effekter i form av känslomässiga reaktioner. Rektorer har talat om hur de känner sig ifrågasatta och till och med som dåliga skolledare efter att inspektionen varit där. När besluten för kommunen väl droppade in och innehöll en hel del kritik, och några förelägganden med vite, var det många både på skolor och hos huvudmännen som kände minskad arbetsglädje och en känsla av att vara orättvist behandlad.

Man blir lite dränerad på energi, man hamnar i det här att det är lite hopplöst, vi åker till jobbet varje dag och gör vad vi kan och lite mer kanske. Och så kommer skolinspektionen och talar om att vi är dåliga och får stå där med skam och hot om böter... Det är inte så att man känner lust och glädje och ”nu jävlar tar vi nya tag” liksom. (Kommun)

Rätt många människor blev rätt så ledsna utifrån att de vet att de har försökt och Skolinspektionen vet att Spindelskivlingsskolan har en särskild problematik och Flugsvampsområdet tillhör de områden... som är bilden av utanförskap i Sverige. (Kommun)

En anledning till att reaktionen blev på detta sätt är att Skolinspektionens fokus ligger på avvikelserapportering. Det är inte de positiva delarna i verksamheten som lyfts fram. Detta ger återverkningar på skolornas rykte och även för kommunen som huvudman och attraktiv arbetsgivare. I lokaltidningen skrevs det flera artiklar, både när de enskilda skolbesluten kom, men också när huvudmannabesluten publicerades.

Jamen varför ska man jobba i den här kommunen? Det är inte så man tänker att ”wow” där ska man vara. Vi som jobbar känner också hur kul är det att vara här då? (Kommun)

På frågan om vad som bidrar till skolors förändring finns det många svar. Ett svar kan vara skolinspektionens tillsyn. Men det är också uppenbart att skolor och huvudmän rättar sig efter

andra styr signaler och förändringar. Inte minst den nya Skollagen och den nya läroplanen *Lgr11* tas ofta upp som viktiga förändringar som har påverkat skolornas arbete.

... inte inspektionen det är nog mer *Lgr11* som har gjort att vi har ändrat arbetssätt... vi hade nog förändrat arbetssättet oavsett om inspektionen hade varit här eller inte. (Rektor, Ängsblommeskolan)

Frågan som flera ställer sig är också ifall Skolinspektionens verksamhet är motiverad, åtminstone den del som handlar om regelbunden tillsyn. Det finns en motsättning mellan å ena sidan till syn, och å andra sidan skolutveckling.

Jag är kluven i frågan. Det är ju ganska kostsam apparat att gå ut och titta på alla skolor. Och ger det de effekterna som man behöver? (Rektor, Ängsblommeskolan)

... jag tror inte det är på detta sätt vi utvecklar svensk skola. Det är inte på detta sätt vi utvecklar svensk skola och blir likvärdig. Så att det känns... man lägger ned mycket pengar och lägger ned mycket tid men an får inte ut så mycket kvalitet av det. (Rektor, Kaktusskolan)

Det tycks vara en allmän uppfattning att skolan bör granskas men det råder delade meningar om formen för denna granskning. Det finns en del funderingar om hur ett alternativt system för granskning av skolan skulle kunna se ut. De bygger alla på att Skolinspektionen skulle utveckla sin främjande granskning istället för att syssla med avvikelserapportering och fokusering på brister. Många efterfrågar råd, tips och exempel från andra skolor.

Har man goda exempel på hur man gjort på andra skolor är det guld värt. (Rektor, Tistelskolan)

Inspektörerna själva värjer sig lite inför att komma med förslag på nya metoder eller exempel.

Men lärare vill ofta så mycket, så gott för sina elever så de vill ha svaren. En ”quick fix” för att ordna det som inte funkar. En ny metod. (Inspektör)

Det är en knepig del. För att många ute vill veta hur ska vi göra, vad har de gjort på andra skolor, kan vi göra likadant. Dels kan man aldrig copypasta, det ser ju så olika ut. Det ligger inte i vårt uppdrag att tala om: gör så här... Så förväntningarna på svaren som vi förväntas ge, där kan det finnas ett glapp ibland. (Inspektör)

## Inspektion som hävstång

En annan effekt, eller verkning, av skolinspektion är att olika aktörer eller grupper tar stöd av skolinspektionen för att legitimera sina egna åsikter eller agendor. Man använder inspektionen som hävstång för att få till stånd förändring, eller för att rikta kritik mot till exempel huvudmän (Rönnerberg 2012). Skolinspektionen kan också i vissa fall användas i marknadsförings-syfte eller som argument för att omorganisera eller till och med lägga ned skolor. Det verkar som om det inte är helt ovanligt att man försöker använda sig av skolinspektionen på ett sådant sätt. Detta sker i olika dimensioner och för att påverka olika relationer. Det kan vara att rektorn tar stöd för att få till stånd någon förändring i skolan eller att man framför åsikter om resurstilldelning eller arbetsmiljö. Då används Skolinspektionen oftast som stöd för att påverka huvudmannen.

Det händer i många intervjuer skulle jag säga både i rektorsintervjuer och huvudmannaintervjuer och lärarintervjuer. Det tycker jag att de vill på något sätt få stöd för sin uppfattning i olika frågor från oss. (Inspektör)

### Rektor mot personalen:

När jag hade granskning för fyra fem år sedan på min tidigare skola så hade jag redan sett var bristerna var... Jag kunde ju använda skolinspektionen för att lyfta upp de här bristerna som

jag redan hade sett och använda dem som hävstång mot personalen. (Rektor, Tistelskolan)

... framförallt ser man rektorer som vill använda vår tillsyn för att göra det tydligt för sin personal att man inte har ett val, utan måste jobba på det här sättet. Vi måste börja undervisa utifrån vår utbildningsbakgrund eller att vi måste gå ifrån klasslärarystemet och sådana saker. (Inspektör)

Om skolinspektionen nu slår ned på det och säger att det måste ni göra något åt, så kan jag använda det som hävstång och säga att skolinspektionen sagt att vi måste göra något åt det. Ibland räcker det inte att rektor sagt det. Så jag tror vi kommer att få hjälp av den här granskningen att sätta mera press på viktiga utvecklingsområden. (Rektor, Tistelskolan)

Det kunde jag ju se förra gången att man hade gjort så. Nu kommer skolinspektionen och då ska jag berätta minsann att vi får så dåliga löner och rektor är dålig och nyanlända elever och ingen hjälp får vi. (Kommunen)

#### Lärare mot rektor och huvudman:

... jag tycker inte att lärarna har sagt det för att sätta press. Där-  
emot har de varit ärliga och sagt att vi saknar den kompetensen.  
Vi vill jättegärna ha en specialpedagog. (Rektor, Kaktusskolan)

De dimper ned på skolan är där några dagar besöker lite lektioner och har vi tur kommer de att besöka lektioner som är bra...  
Och har vi otur träffar de några missnöjda lärare som passar på att tömma sin skit i knäet på skolinspektionen. (Kommunen)

I ett fall föreslog till och med en inspektör i samtal med en rektor att denne skulle använda Skolinspektionen som stöd gentemot huvudmannen:

Då menade inspektören så här lite att... här du har något som du kan sätta press liksom på huvudmannen. Lyssnar de inte på dig så kan du höra av dig till oss och då kan vi säga till dem det här. (Rektor, Kaktusskolan)

Ett inte ovanligt sätt att använda Skolinspektionens beslut, särskilt för fristående skolor, är i marknadsföringssyfte. Man vänder sig till sina potentiella ”kunder”, och går gärna ut med lyckade granskningsresultat. Att få ett prickfritt beslut, ”Grönt på alla områden”, från Skolinspektionen ses som en kvalitetsstämpel.

Man kan se på hemsidor ibland, De talar om där att de klarat sig bra. Man förstår att det är viktigt. De är på tårna som sagt... Någon enstaka skola har sagt att de har som mål att ha en prickfri tillsyn. (Inspektör)

## Andra granskare

Vilka är de som granskar den svenska skolan? Vid intervjuerna med rektorer och huvudmän är det ganska tydligt att det är Skolinspektionen som är den stora granskaren i den direkta skolpraktiken. Andra granskare finns förvisso, men de är mer perifera och ger inte samma starka direkta avtryck i skolpraktiken. Vid sidan av Skolinspektionen anges förstås kommunen som granskare ifall det är en kommunal skola. Denna granskning ligger inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet där det sker regelbundna uppföljningar och analyser av skolresultat.

Det systematiska kvalitetsarbetet är den stora delen av kommunens granskning och uppföljning av skolornas verksamhet. (Kommun)

Sveriges kommuner och landsting (SKL) är en annan granskare via sitt system för öppna jämförelser, liksom fackförbunden via sina rankingar av bästa skolkommuner. En viktig granskare som lyfts fram är media som i den studerade kommunen uppfattades vara aktiv just på skolområdet. I övrigt pekade man ut föräldrar som en viktig grupp.

Det är så många... jag är så trött på alla människor som ska göra bedömningar och åsikter... SKL har till exempel sina enkäter



med öppna jämförelser. Sedan finns det något som heter föräldraalliansen som också årligen kommer med någon form av rapport där de rankar kommuner. Sedan är facket som rankar på väldigt tveksamma grunder. (Kommun)

Vi har ju lokaltidningen som är en ganska aktiv tidning med att titta på vad skolorna gör. Det är det område som de är mest aktiva i faktiskt. Sedan har vi föräldrar och elever som grupper, men det granskar inte ur en övergripande nivå. De granskar utifrån ett personligt plan så att säga. (Rektor, Kaktusskolan)

Skolsverige drabbades av en ”PISA-chock” 2014 då kunskapsmätningarna visade att Sveriges elever, i ett internationellt perspektiv, hade halkat efter. Detta gav upphov till en omfattande debatt om skolans organisering, styrning och inriktning på det fortsatta reformarbetet.

I skolpraktiken verkar emellertid inte PISA-mätningarna få något direkt genomslag annat än att man pratar om dem ibland.

Det är klart att vi tar del av PISA-undersökningen till exempel. Vi är överlag väldigt intresserade av skolforskning och tar del av skolforskningen och vill att våra skolor ska drivas utifrån vad man vet är framgångsrikt. (Kommun)

På några skolor är det några elever som sitter och gör de här undersökningarna, men jag har aldrig varit med om det. (Rektor, Tistelkolan)

Vi får mycket frågor om det. Om man tänker på sådana tester, och nationella prov och så. Så tar det jättemycket fokus av vår skolvardag. (Inspektör)

Sammantaget verkar det som om man uppfattar att det finns en omfattande granskning just på skolområdet. Det är många olika aktörer och organisationer som anser sig ha rätt att ha synpunkter på skolornas verksamhet.

Skolan tycks vara ett slagfält för en massa aktörer för att profilera sig och vinna poänger, politiska eller utifrån något egenin-

tresse. Vem som helst får i Sverige tycka till om skolan och frånvarande är i stor utsträckning skolforskningen. (Kommun)

Inspektionen av kommunen tog slut i början av 2016, över ett år efter att den påbörjats om man räknar enkäterna som skickades ut innan skolorna valdes ut och besöktes. För många inblandade tog skolinspektionen mycket energi och kraft från det övriga arbetet i skolan, inte minst för de skolor och rektorer som utsattes för kritik, i några fall omfattande sådan. De skolor som i detta projekt studerades närmare klarade sig från föreläggande med viten, men fick alla flera förelägganden på de områden som granskades. Känslan som dröjer kvar efter att vid olika tillfällen under processen ha träffat rektorer och företrädare för kommunen, är att de är ganska tveksamma till nyttan med skolinspektion. Svårigheten är att sätta fingret på vad det är som skaver. Det finns trots allt en tro på att skolinspektion behövs i någon form. Det finns en tro på att skolinspektörerna är professionella och gör sitt jobb. Det finns en tro på att lagar, läroplaner och det systematiska kvalitetsarbetet bör styra skolorna. En del av svaret handlar förmodligen om att allt detta hamnar på en nivå där det inte gör skillnad för eleverna i den dagliga undervisningen i skolan. Det bidrar inte till själva kärnan i det pedagogiska uppdraget, ett uppdrag som de som arbetar i skolan brinner för. Träffsäkerheten i skolinspektionens tillsyn är ganska dålig. Visserligen ger den en massa olika effekter, men ganska oklara eller inga effekter på det som skolforskningen lyfter fram som det viktigaste, nämligen vad som faktiskt händer i klassrummen. En av rektorerna formulerade detta på ett kärnfullt sätt:

Vad man än diskuterar så hamnar man i att det beror på kvaliteten i klassrummet. Det här är kärnverksamheten. (Rektor, Kakusskolan)



# Teknologierna som Skolinspektionen och skolorna använder

Jag har genom studien av regelbunden tillsyn i en kommun visat hur inspektion går till och hur de inblandade i processen upplever och uppfattar den. Studien är också kompletterad med en mailenkät till rektorer för övriga skolor inom den studerade kommunen som genomgått samma process och fått sitt beslut under 2016. I några fall har rektorer för de skolorna intervjuats per telefon.

Det teoretiska perspektivet i denna studie är att det som sker i inspektionsprocessen vägleds av underliggande värderingar och ideologier, det som kallas programmatiska idéer. Dessa programmatiska idéer får sitt konkreta uttryck i de teknologier som används inom granskningen, och som på så vis är ”impregnerade” av de underliggande värderingarna och ideologierna. Teknologierna kan därför inte ses som frikopplade från dem. Det spelar alltså roll för den konkreta praktiken på mikronivå (i skolorna) hur de övergripande idéerna på makronivå (i politiken) formuleras och översätts genom de teknologier som används, i detta fall av Skolinspektionen. Det ska också sägas att även om Skolinspektionen utformar inspektionen och förfogar över de centrala inspektionsteknologierna, anpassar sig skolor också efter dessa och konstruerar egna teknologier för att göra sig granskningsbara. Så vilka är teknologierna som används i inspektionsprocessen vid den regelbundna tillsynen, och som framkommer i denna studie?

När det gäller Skolinspektionen är teknologierna urvalsmodellen och själva utformningen av områden att bedöma, bedöm-

ningsunderlagen och inspektörernas bedömningsprocess samt besluten och de så kallade verktyg (sanktionsmöjligheter) som de förfogar över. En teknologi är också det språk som används av Skolinspektionen och dess inspektörer. Skolornas teknologier för att göra sig granskningsbara är det systematiska kvalitetsarbetet, de förberedelser som genomförs inför besöken samt hjälpmedel i form av självvärderingsverktyg och IT-system som stödjer denna process.

## Urvalsmodellen

Vad kan inspektörerna egentligen se när de gör ett nedslag i skolan på två eller tre dagar? Är det verkligen representativt för hur skolans verksamhet fungerar? Det är sådana funderingar som rektorerna ger uttryck för i intervjuerna. I den nya tillsynsmodellen som tillämpas från 2015 är det också så att Skolinspektionen endast inspekterar ca 20 procent av de kommunala skolorna. De skolor som väljs ut har vaskats fram genom en så kallad risk- och väsentlighetsanalys där ett antal olika parametrar och indikatorer ger en fingervisning om att skolan har ett större behov av att inspekteras än andra. Detta urvalsförfarande gäller de skolor som har kommuner som huvudman. När det gäller fristående skolor genomgår alla skolor regelbunden tillsyn, även om djupet i tillsynen kan variera.

Vi försöker rikta in våra resurser där de allra bäst behövs. Hur vi lägger upp det beror på vad som framkommer av den risk- och väsentlighetsanalys som görs innan vi går ut på tillsyn. Det görs två gånger om året. Då får vi ett sätt att avgöra var vi ska lägga mer resurser... Vi besöker de skolor vi tror har mest nytta av ett besök från Skolinspektionen. (Inspektör)

Urvalsmodellen innebär att det blir ett stickprov av skolor som genomgår tillsyn.

Det gör de ju i kraft av att de varit ute förut och tittar på var bistererna varit. Det är klart de måste följa upp det. Det tycker jag är helt rimligt att Tistelskolan blivit utvalt tycker jag. (Rektor, Tistelskolan)

Men denna urvalsprocess innebär också att Skolinspektionen genom sin teknologi ”urvalsmodell” redan har bestämt var problemskolorna står att finna. De skolor som väljs bort undgår också närmare granskning, vilket gör att möjligheten att upptäcka något ”under ytan” i dessa fall försvinner. När det gäller skolor med kommunala huvudmän, där urvalet görs har man på sätt och vis redan pekat ut dem som kommer att få kritik.

Men det har de redan bestämt. Så är det naturligtvis. Och de tar ingen hänsyn till salsavärdet.<sup>1</sup> Om man tittar på Flugsvampskolans salsavärde. Nu vet jag inte exakt. Men de har positiva salsavärden. Då kan man tycka att fan utifrån era förutsättningar, utifrån de elever ni har så överpresterar ju ni. (Kommunen)

Urvalsmodellen, som bygger på en risk- och väsentlighetsanalys, är ett sätt att sortera ut de skolor som man anser behöver inspektionen bäst. Det är en särskild avdelning inom Skolinspektionen som ansvarar för urvalet och modellen, avdelningen för analys och statistik. När de gjort sin risk- och väsentlighetsanalys ”får” inspektörerna de skolor som ska besökas. I nästa steg gör skolinspektörerna en bedömning om hur djup tillsynen ska göras i respektive skola. När det gäller fristående skolor finns två former, bastillsyn och prioriterad tillsyn. Vid bastillsyn inspekteras färre områden än vid en prioriterad tillsyn. När det gäller den prioriterade tillsynen är den likadan för kommunala och fristående skolor. Oavsett vilken typ av tillsyn det är skräddarsyr skolinspektionen tillsynen efter just den skolan. Detta görs utifrån analyser av statistik och de enkäter som skickats ut till elever,

---

<sup>1</sup> SALSA är en statistisk modell som jämför skolors betygsresultat. Det betyder att skolornas resultat räknas fram genom att de faktiska betygsresultaten sätts i relation till ett antal bakgrundsfaktorer ([www.skolverket.se](http://www.skolverket.se)).

lärare och vårdnadshavare innan besöket. Efter dessa analyser skapas ett schema för intervjuer och eventuella lektionsbesök.

## Bedömningarna

Tillsynen omfattar sex olika bedömningsområden som Skolinspektionen har utformat:

1. Undervisning och lärande
2. Extra anpassningar och särskilt stöd
3. Bedömning och betygssättning
4. Trygghet, studiero och åtgärder mot kränkande behandling
5. Förutsättningar för lärande och trygghet
6. Styrning och utveckling av verksamheten

Beroende på vad de inledande analyserna av skolorna visar väljs de områden ut som ska fokuseras. Tanken bakom hela denna stegvisa analys är att man vid besöket ”precisionsbombar”, tar stickprov, på de saker i skolpraktiken som kan ge indikation på sakernas tillstånd på en mer generell nivå. Det är också så bedömningsformulären är uppbyggda. För varje bedömningsområde är det kopplat kriterier, ”kritiska faktorer”, som dessutom är kopplade till läroplansformuleringar och paragrafer i Skollagen som visar ett slags hierarkiskt förhållande mellan kriterierna och lagtext.

Det blir på något vis ett märkligt litet nedslag under tre dagar även om de är skickliga på att ställa frågor för att få in helheten. Men jag tror inte att det gagnar skolutveckling på det sättet som det skulle göra om de lade mer tid på att granska huvudmannen. (Rektor, Kaktusskolan)

... dokumentnivå tror jag att det kommer hamna för att jag menar de är här två dagar, de går inte på någon undervisning, de går en rundvandring i skolan. Så visst kommer det bli på dokumentnivå, och vad personalen och eleverna svarar på frågor

men de ser ju inte det som händer i skolan. (Rektor, Ängsblommeskolan)

Tillsynen har ofta prägel av att vara en exakt verksamhet, där Skollag och läroplaner står som facit mot vilka skolinspektörernas bedömningar mäts. Men i varje moment från urval av skolor och bedömningsområden på en övergripande nivå ned till skolpraktiken med intervjuer och observationer finns det ett ibland ganska stort mått av tolkningsutrymme. I vissa fall har Skolinspektionen på övergripande nivå tolkat lagtexter och läroplaner, till exempel när det gäller definitionen av vad ett skolbibliotek är. I andra fall, när det handlar om bedömningar närmare skolpraktiken, görs bedömningen av de enskilda inspektörerna. Det kan handla om hur man uppfattar någon situation vid en lektionsobservation, eller hur någon elev svarar i en intervju. Bedömningarna diskuteras av inspektörerna i par, av hela inspektionsteamet vid särskilda bedömningsmöten och ibland vid seminarier där man diskuterar bedömningar mellan olika avdelningar och enheter.

Skollagen och läroplan är det man mäter mot. I vilken grad har man uppnått det här. Det är klart att det blir en zon av bedömning. Det är där de rör sig... (Kommun)

Vi har ju liksom våra bedömningsunderlag att utgå från, vi har lagen att utgå ifrån. Det handlar om att se om skolan uppfyller författningarnas krav. Det är vår utgångspunkt. (Inspektör)

Bedömningsunderlaget där kriterier och lagtexter kopplas samman tillmäts således en viktig roll, och det finns en stark tilltro till att man på detta vis faktiskt fångar in sådant som bryter mot lag och författningar. Genom teknologin ”bedömningsunderlag” skapas på så vis ett renodlat verktyg som kan skära genom den komplexa skolpraktiken som är full av motsägelser, gråzoner och dubbeltydigheter.



## Bedömning av elevinflytande – när teknologin styr (snett?)

Här är det på plats med ett konkret exempel. Hur har man gått tillväga när det gäller en av de saker man valt att granska – elevinflytande, punkten som i läroplanen kallas ”Elevens ansvar och inflytande” (Lgr 11, 2.3)? I Skolinspektionens bedömningsunderlag ligger denna punkt under bedömningsområdet ”Undervisning och lärande”, och hänvisar till ett par stycken i läroplanen. I inledningstexten till bedömningsunderlaget står följande:

För att kunna individanpassa undervisningen och ge eleverna inflytande över denna är det centralt att läraren skaffar sig kunskap om elevernas olika behov och förutsättningar, liksom **låter eleverna vara delaktiga** i planeringen av undervisningen.

För att granska denna punkt har den kritiska faktorn valts ut och formulerats:

1.5 Lärarna ser till att eleverna får ett reellt inflytande på arbetsätt, arbetsformer och undervisningens innehåll. (Lgr 11, 2. Övergripande mål och riktlinjer, 2.3 Elevernas ansvar och inflytande). (Bedömningsunderlag för förskoleklass och grundskola Dnr 403-2014:225)

Skolinspektionen har således tagit stöd mot läroplanens avsnitt 2.3. Går man så till läroplanens formuleringar i avsnitt 2.3 kring detta står följande:

**Mål**

Skolans mål är att varje elev

- tar ett personligt ansvar för sina studier och sin arbetsmiljö,
- successivt utövar ett allt större inflytande över sin utbildning och det inre arbetet i skolan, och
- har kunskap om demokratins principer och utvecklar sin förmåga att arbeta i demokratiska former.

**Riktlinjer**

Alla som arbetar i skolan ska

- främja elevernas förmåga och vilja till ansvar och inflytande över den sociala, kulturella och fysiska skolmiljön.

**Läraren ska**

- utgå från att eleverna kan och vill ta ett personligt ansvar för sin inläring och för sitt arbete i skolan,
- svara för att alla elever får ett reellt inflytande på arbetssätt, arbetsformer och undervisningens innehåll samt se till att detta inflytande ökar med stigande ålder och mognad,
- verka för att flickor och pojkar får ett lika stort inflytande över och utrymme i undervisningen,
- svara för att eleverna får pröva olika arbetssätt och arbetsformer,
- tillsammans med eleverna planera och utvärdera undervisningen, och
- förbereda eleverna för delaktighet och medansvar och för de rättigheter och skyldigheter som präglar ett demokratiskt samhälle.

Skolinspektionen har således valt ut en av punkterna, dessutom endast den första delen (*kursiv text*) av punkten i avsnitt 2.3 i läroplanen som handlar om ansvar och inflytande. Detta innebär alltså att man gjort ett urval av något som bedöms utgöra en indikator på hela avsnittet om ansvar och delaktighet. Det blir en förenkling, ett utsnitt, där en del av kontexten helt enkelt skärs bort. Vad händer med den första biten om elevens ansvar, som också handlar om kunskap om demokratins principer och hur eleven utvecklar sin förmåga att arbeta i demokratiska former?

Förutom att enbart en del av läroplanen på detta vis valts ut för granskning tillkommer i nästa steg en bedömning av vad detta utsnitt innebär, och vad som ska upptäckas för att kunna

bedöma detta. Det vill säga: vad är det för empiriska iakttagelser i skolverksamheten som ska göras vid analysen av skolan för att se om *”Lärarna ser till att eleverna får ett reellt inflytande på arbets-sätt, arbetsformer och undervisningens innehåll”*?

Här finns det inte någon enighet kring vilka dessa konkreta empiriska iakttagelser är. Vad innebär det att eleverna får ett reellt inflytande? Är det när eleverna själva får bestämma vad de ska göra eller är det att de har möjlighet att påverka via elevråd, gruppdiskussioner eller andra organiserade former för elevinflytande?

Än svårare blir det att bedöma i vilken grad skolan inte når upp till författningens krav, det vill säga när blir det så allvarligt att det bedöms vara ett föreläggande, eller till och med i förening med vite? Genom Skolverkets vägledning blir man inte särskilt mycket klokare. Det som lyfts fram där, under ansvar och delaktighet, är den demokratiska fostran som skolorna ska bidra med. Det talas där om demokratisk kompetens. ”Demokratisk kompetens utvecklas genom delaktighet och inflytande. Det är därför viktigt att barn och elever får uttrycka sin mening i alla frågor som berör dem.” Detta innebär att eleverna får komma till tals både i klassrummen och via organ som elevråd och samrådsgrupper som kan handla om arbetsmiljö etc. Men... det var ju just detta som Skolinspektionen valt bort från läroplanen som ”kritisk faktor”. Det betyder alltså, om man ska följa Skolinspektionens bedömningsunderlag, att förekomsten av elevråd inte är en viktig indikator på elevinflytande...?

Det visade sig att Kaktusskolan som ingick i studien fick ett föreläggande för just elevers delaktighet som motiverades med precis den bedömningspunkt som redogjorts för ovan. I motiveringen till detta beslut kan man läsa (*författarens kursivering*):

Vid intervjuer med elever kommer det fram att elevernas möjligheter att få inflytande över utbildningen varierar mellan olika klasser och olika ämnen. Elever i årskurs 5 uppger att de kan påverka utbildningen ibland. Enligt elever i årskurs 6 har elever i deras klass inte inflytande över vad en lektion ska innehålla, vem man ska samarbeta med eller vilka arbetssätt som får användas vid redovisningar. Elever i årskurs 8 uppger att de har ett visst inflytande i svenska och samhällsorienterande ämnen men inte i andra ämnen. Lärare för förskoleklassen och årskurs 1-6 berättar att de försöker att ge elever visst inflytande genom att låta elever välja faktatexter som de ska arbeta med, att låta dem hitta på frågor inför nya områden som ska studeras eller genom att låta dem välja redovisningssätt. Enligt lärarna blir det dock inte alltid så mycket elevdemokrati som de önskar. Vid intervju uppger rektorn att hon tycker att det finns ett visst elevinflytande i alla klasser. Rektorn tillstår dock även att elevinflytandet skiftar mellan olika lärare och uppger att elevinflytandet är ett område som skolan behöver utveckla. *Sammanfattningsvis visar tillsynen att graden av elevinflytande varierar mellan olika klasser och olika ämnen och att graden av inflytande är lärarberoende.* Mot bakgrund av detta bedömer Skolinspektionen att rektorn och lärarna behöver utveckla arbetsformer som säkerställer att alla lärare arbetar på ett sådant sätt att elever i alla klasser får ett reellt inflytande på arbetssätt, arbetsformer och undervisningens innehåll.

Vad skolinspektionen säger i beslutet är att inflytandet varierar beroende på årskurs, lärare och ämne. De säger inget om elevråd, samrådsgrupper eller andra demokratiska former. De säger inget om demokratisk fostran som var viktigt för Skolverket. Att det är naturligt med ett varierat inflytande säger ju faktiskt läroplanen, den del av läroplanen som Skolinspektionen **valt bort**. Detta står i den mening som man valt ut som kritisk faktor, men som skurits bort från bedömningsunderlaget. Där står: "... se till att detta inflytande ökar med stigande ålder och mognad.", det vill säga att det **ska** vara olika i olika årskurser och hur långt eleverna kommit.

Här uppstår en tydlig paradox: Skolinspektionen motiverar föreläggandet med att det finns variation i elevinflytande och hänvisar till läroplanen som **i samma punkt** säger att det bör finnas variation. Och fortsatt: vad är reellt inflytande? Är det samma sak som att elevernas önskemål också genomförs direkt i klassrummet, eller handlar det mer om att organisera elevernas röst för att påverka innehåll och arbetsformer? Här tycks Skolinspektionen mer följa det förstnämnda där eleverna som individuella "kunder" har rätt att kräva anpassning till sina egna preferenser. I föreläggandet formuleras det: *"Enligt elever i årskurs 6 har elever i deras klass inte inflytande över vad en lektion ska innehålla, vem man ska samarbeta med eller vilka arbetsätt som får användas vid redovisningar."*

Jämför åter med läroplanen som i samma del talar om demokratiska principer och pekar lika mycket på elevens ansvar och skyldigheter. Skolverkets tolkning handlar mer om demokratisk fostran och hur kommunikationen ser ut i klassrummen. Oklarheten kring vad som menas med inflytande kommenterades av rektorn på Kaktusskolan:

Knepigt. På slutet står det: enligt lärarna blir det inte så mycket elevdemokrati som de önskar. Det tänker jag är något helt annat. Det är som att de själva inte skiljer mellan elevdemokrati och elevinflytande. Det blir väldigt konstigt att man ger ett föreläggande på ett sådant här område, när man inte har något riktigt... Man blandar ihop två olika begrepp.  
(Rektor, Kaktusskolan)

Kring detta hade rektorn en dialog med en av inspektörerna som varit på besöket i skolan. Denne menade att det handlade om att eleverna hade möjlighet att välja själva i undervisningssituationen, till exempel hur de ska redovisa arbetsuppgifter.

Då pratar man litegrann om det här med att välja redovisningsformer. För det pratade inspektören om. Är det inflytande? Eleverna tycker att det är inflytande när de kan komma på att de kan driva att de kan gå hem tidigt på fredagen. (Rektor, Kaktusskolan)

Oklarheten till trots satte man sig ned och utarbetade åtgärdsplaner för att svara mot Skolinspektionens kritik. För varje föreläggande skrevs ett dokument där det tydliggjordes vilket föreläggande det handlade om, vilket förbättringsområde det hörde till, vilka åtgärder som vidtagits eller planerades, vem som var ansvarig, hur det skulle följas upp och vilken tidplan som fanns för detta. Kort sagt: ett administrativt mål-medeldokument som följer en linjär struktur. Det såg ut på följande vis:

**Förbättringsområde:**

Eleverna måste få större inflytande över sin utbildning, att det skapas en genomgående hög kvalitet över inflytande så att det inte finns någon skillnad på klass eller lärare.

**Åtgärder:**

- Elevens val en gång/vecka, eleverna väljer ämne utifrån det ämne som man vill satsa på – får stöd och vägledning i sina val.
- Tydliga mål för varje lektion, skrivs upp vid uppstart och knyts ihop vid avslut på lektionen
- Utvärdering med verktyget, KAHOOT, där eleverna är med och skapar frågor till utvärderingen – analys av svaren ger underlag för nytt arbete,
- Matriser och delmatriser på lärplattformen gör att eleverna kan se vad som ingår och krävs inom varje arbetsområden
- Tydligare koppling mellan IUP och det dagliga arbetet genom att lärarna har med varje elevs IUP i elevens arbete, IUP blir ett levande dokument.
- Kommunens elevenkät används 1 gång/termin, där eleverna skattar sin egen samt lärarnas arbete, resultatet sammanställs av varje lärare och lyfts i samtal med eleverna samt på efterföljande arbetslag
- I medarbetarsamtal följer skolledningen upp arbetet med elevinflytande
- Eleverna dokumenterar i varje ämne hur man varit delaktig, detta tar sedan läraren med sig till nästa steg i planeringen.

Strax därefter kom Skolinspektionens slutliga ”dom”, det så kallade uppföljningsbeslutet. Man accepterade skolans planer

utan att begära något ytterligare eller göra återbesök. Eller som det heter på skolinspektionsspråket: man ”släppte” skolan. I beslutet konstaterades kortfattat:

Det har vid uppföljningen av tillsynen inte framkommit annat än att kommunen avhjälpit denna brist. (Beslut 2015-12-16 4 (6) Dnr 43-2014:8520)

Men återigen, är denna process något som gör att skolan i detta fall lever upp till läroplanens krav? Var detta egentligen en brist från början? Och är skolans åtgärder relevanta i detta perspektiv, det vill säga: kommer skolan med sina åtgärder att öka överensstämmelsen med vad läroplanen avser? Det blir tydligt i detta fall att Skolinspektionens bedömningsunderlag där man reducerat läroplanen, och dessutom tolkat den utifrån ett snävt perspektiv, styr skolan mot något som faktiskt kan tolkas som **ett brott** mot samma läroplan, det vill säga att det bör vara skillnad i elevinflytande mellan årskurser och mognad. Dessutom skärs den övergripande delen bort som handlar om de mer principiella frågorna om demokrati.

Teknologin reducerar och avkontextualiserar, och leder till en styrning av skolan bort från det som står i författningen. Tittar man närmare på skolans åtgärder handlar de om att knyta mål och medel närmare till varandra, det handlar om dokumentation och struktur och det handlar om att ställa upp tydliga mål vid varje lektion, det vill säga införa och slå fast en administrativ logik istället för det som Skolverket menar med inflytande, en demokratisk logik. Här är det lätt att se mekanismerna bakom det som skapar ett ”administrationssamhälle” (Forssell och Ivarsson Westerberg 2014). De förelägganden som Skolinspektionen beslutar om landar på skolorna som svarar mot dessa genom administration, många gånger är det oklart vari bristen ligger och på vilket sätt bedömningen är gjord. Men för rektorerna, skolorna och huvudmännen är det bara att sätta igång och producera åtgärdsplaner för att övertyga Skolinspektionen. Som en av rektorerna konstaterade:

... det är bara att göra som de säger. (Rektor, Ängsblommeskolan)

Bedömningsunderlagen är således en viktig teknologi i tillsynen. Poängen med detta exempel är att beroende på hur dessa teknologier utarbetats och vad som ansetts viktigt att betona i dessa, får det effekter i skolverksamheten. På så vis styr inspektionen skolverksamheten via sina teknologier, skolinspektion blir styrning (Grek och Lindgren 2014) och får konstitutiva verkningar i praktiken (Dahler-Larsson 2012). I detta fall är det också möjligt att spåra underliggande värderingar i teknologin. Skolinspektionen har utformat teknologin (bedömningsunderlaget) som bygger på ett tydligt individfokus som handlar om att eleven själv ska få välja, istället för att följa Skolverkets tolkning (och Läroplanens) som handlar om demokratisk fostran och kollektivt medbestämmande.

## Bedömningen som teknologi

I nästa led kommer själva bedömningarna som görs av inspektörerna, det vill säga vad de ska se i skoldokument, enkätsvar, statistik, intervjuer och observationer för att kunna koppla det till bedömningsunderlagets kritiska faktorer. Det vet alla som någon gång har försökt skapa en bild utifrån många olika, och ibland motstridiga källor, att det är en svår uppgift. Hur vi gör detta beror mycket på våra personliga förmågor och förståelsehorisonter, och kan till och med vara avgörande hur vi väljer att se och förstå den information vi samlar in och analyserar. Skolinspektörerna diskuterar detta internt i olika forum, eftersom det är en central del av inspektörsarbetet. Ett begrepp som har fastnat i skolinspektionspraktiken för att lösa detta är ”triangulering”. Man triangulerar. Och den innebörd som begreppet har fått är att man ska väga olika empiriska material mot varandra, och i besluten motivera sina ställningstaganden med stöd från minst två olika källor. Alltså: om minst två olika källmaterial pekar mot samma sak så har det empiriskt stöd och då har det



skett en triangulering. Då leder det till att inspektörerna kan ”skriva fram” något i beslutet och koppla det till bestämmelser i läroplan och skollag, ange brister och ge förelägganden. Men exakt hur denna sammanvägning av olika material ser ut finns det inga manualer eller enkla rutiner för. Vilket inte är så konstigt, eftersom den i hög grad beror på en subjektiv tolkningsprocess som sker hos den person som genomför denna. Hur denna bedömning sker kan bero på förförståelse, erfarenhet, personliga eller politiska åsikter, fördomar, fallenhet, dagsform eller för den delen utbildning och träning i att göra just detta. Det finns heller ingen absolut gräns för vilken information som kan tas in i tolkningsprocessen. Inspektörerna läser tidningar och går in på sociala medier där de skolor som ska besökas nämns, vilket gör att de redan skapar sig en bild av skolan när de kommer dit. På så vis har det skett en mental ”framing” som kan innebära att de ser vissa specifika saker medan andra ligger i skugga.

... som inspektörer går vi ut och kollar allt vi kan för att få en heltäckande bild. Då går vi ut oftast och googlar och ser vad som har förekommit. Och ibland ploppar det upp saker som är intressant att veta. (Inspektör)

Bloggar som handlar om skolan och sådan saker... Vi försöker få så mycket information som möjligt i förväg för de här värdefulla dagarna på skolan... det är begränsat med tid så vi försöker få ut så mycket som möjligt av det. (Inspektör)

Risken är förstås att de ställs inför ett alltför stort och spretigt empiriskt material. Inte minst intervjuer med olika respondentgrupper i skolan har en tendens att peka åt olika håll, vilket inte är så konstigt eftersom elever, lärare och skolledning har olika perspektiv på vad som händer i skolan. Som jag har visat ovan är det heller inte ovanligt att de driver olika personliga agendor i samtalen med inspektörerna för att få bättre villkor eller föra fram klagomål. Det är i denna djungel av utsagor och information om den komplexa skolvardagen som de tydliga och ”rena” bedömningsunderlagen kommer in som hjälpmedel:

Jag tror att vi har fördel med att vi begränsar oss själva genom att... lagen ger och en ganska tydligt ring vad vi ska titta på. Och sedan har vi valt ut vilka områden som forskningen och vår erfarenhet visar har effekt på hur eleverna har det i skolan. Och det är det vi väljer att titta på i den här tillsynen. (Inspektör)

Det handlar alltså om att försöka reducera komplexiteten till något som är hanterbart. Detta görs via teknologierna urvalsmo-  
dellen, bedömningsunderlagen och idén om triangulering. Framtagandet av dessa teknologier har skett i omfattande och omsorgsfulla processer vid Skolinspektionen och legitimerats med att de tagits fram utifrån vetenskap och beprövad erfarenhet, så att de fått status av oifrågasatta storheter. Inspektörerna kan med gott samvete genom sin tro på teknologierna använda sina utökade ”verktyg”, det vill säga sanktionsmöjligheter för att pressa skolorna att följa lagens krav. Dessa verktyg är också en av Skolinspektionens teknologier som dessutom nyligen utökats i form av att de är skyldiga att utdöma förelägganden i förening med viten. Detta om föreläggandet avser brister som ”allvarligt har försvårat förutsättningarna för eleverna att nå målen för utbildningen.” Svårigheten för skolinspektörerna att göra bedömningar som dels ska ”hålla i domstol”, men också ta hänsyn till den komplexa skolverksamheten har tidigare diskuterats av Joakim Lindgren i flera artiklar. Skolinspektörerna ställs inför dilemman, de tolkar och de medlar och förhandlar mellan formella riktlinjer och praktik för att hitta fram till ett meningsfullt beslut som är godtagbart såväl för skolan som för juridiken (Lindgren 2014a, 2014b, 2015). Denna studie ger stöd åt vad som sagts i dessa artiklar om svårigheten i inspektörernas bedömningsarbete.

## Skolinspektionsspråket

En viktig teknologi utgörs också av det språk som används för att beskriva och förklara bedömningar och vad som händer i skolan. I skolinspektörernas praktik används vissa specifika uttryck och

begrepp som kan ses som ett slags fackspråk, en ”teknolekt.” Som sådan är den en variant av det fackspråk som talas mer allmänt inom skolvärlden. I texten ovan har det redan framgått ett antal sådana uttryck och begrepp i intervjuer eller redogörelser. Denna teknolekt kan ses som en av de teknologier som används för att genomföra inspektioner och för att få genomslag för de programmatiska idéer som underbygger Skolinspektionens verksamhet. Några begrepp som ingår i Skolinspektionens teknolekt är: Brist, Förbättringsområden, Utmaningar, Skriva fram, Verktyg, Släppa skolor och Triangulera. De tre första begreppen är kopplade till avvikelserapporteringen vid tillsynen, där de betecknar områden eller indikatorer som är problematiska. Att ”ha utmaningar” och att det finns ”förbättringsområden” är vanligt förekommande omskrivningar av något som uppfattas vara dåligt, medan brist är mer uttalat och direkt kan kopplas till avvikelser från lag och läroplan. De fyra sistnämnda begreppen är mer kopplade till inspektörernas egna arbetsprocesser och handlar om bedömningar och åtgärder. I bedömningen ”triangulerar” de så de kan ”skriva fram” bristerna, och använda sina ”verktyg”. De ”släpper” sedan inte skolorna förrän de åtgärdat bristerna.

## Skolornas teknologier

Skolor och huvudmän använder sig också av teknologier för att hantera Skolinspektionens granskning. Men dessa teknologier utformas som svar på de krav som ställs, inte bara från Skolinspektionen, utan från styrdokument, politik och andra aktörer och faktorer som styr och påverkar skolornas verksamhet. Men i förhållandet till Skolinspektionen används, och i vissa fall utformas, särskilda teknologier just för att det ska genomföras en tillsyn. De förberedelser som skolor och huvudmän ägnar sig åt syftar till att göra sig granskningsbara (Ek 2012), och teknologierna kan ses som ett slags svar på inkvisitorisk styrning (Jacobson 2010). Från att ta fram och skicka in rätt dokument som har

den rätta formen, diskutera förhållningssätt och roller till att konkret vara med i planeringen av skolbesöket. En annan teknologi som underlättar granskningsbarhet för skolor och huvudmän är det systematiska kvalitetsarbetet, som också är inskrivet i Skollagens fjärde kapitel.

Den studerade kommunen hade sedan förra inspektionen arbetat aktivt med det systematiska kvalitetsarbetet. Termen systematiskt kvalitetsarbete (SKA) skulle kunna översättas med ”ett system som innebär att man har koll på läget, och ordning och reda”. Dessutom ingår det i SKA att man ska göra analyser av varför saker och ting sker, till exempel varför resultat skiljer sig mellan pojkar och flickor eller mellan årskurser. Det är intressant att denna typ av arbete införs i lagar och förordningar, inte bara inom skolområdet. För statliga myndigheter kallas samma slags arbete för ”intern styrning och kontroll”, något som myndigheterna måste ägna sig åt enligt en förordning från 2009. Innebörden är densamma, att ha ordning och reda på verksamheten. Det handlar om att man via ett obligatoriskt administrativt ramverk, system, tänker sig säkerställa att styrningen sker rationellt och får det genomslag man vill ha i verksamheten. Men det är tydligt att det systematiska kvalitetsarbetet främst handlar om att ha ordning på det administrativa arbetet.

Det systematiska kvalitetsarbetet vi har... Som ju är det löpande arbetet för att följa upp skolornas resultat i att på de tre olika områdena kvalitet, ekonomi och resultat får rött, grönt eller gult som skola. Och blir det rött förväntas rektorerna ta fram en handlingsplan och utbildningskontoret tar fram en handlingsplan. Sedan så jobbar man ihop det till en gemensam handlingsplan på hur man ska förbättra nivån på det. (Kommunen)

Andra teknologier som skolor använder och som ökar granskningsbarheten är de självhjälpsverktyg och stödmaterial som utvecklats av Skolinspektionen, Skolverket eller SKL. Skolinspektionen har ett sådant som kallas ”kolla din skola” där skolorna själva gör en egen inspektion för att se vad som behöver fixas till

innan den riktiga inspektionen kommer. Skolinspektionen har också utarbetat ett ”råd och vägledningsmaterial” där man bland annat kan se vilka ställningstaganden som gjorts på olika områden, till exempel vad ett skolbibliotek är eller om skolavslutningen får hållas i kyrkan. Här handlar mycket om hur myndigheten tolkar lag och författningar, och webbsidans besökare kan ta del av tidigare fattade beslut i de olika ärendena.

Många skolor (de flesta?) använder idag något slags IT-system för att strukturera undervisning och återkoppling om resultat etc. Några sådana ”plattformar” är Infomentor, Schoolsoft, Unikum eller Skola24. Gemensamt för dem är att de ger en administrativ struktur åt skolorna som är enkel att presentera och använda vid till exempel Skolinspektionens granskning. Några av dessa leverantörer av sådana system marknadsför sig till och med genom att peka ut fördelarna med sitt IT-system för att klara av skolinspektioner. Här är två exempel (Unikum resp. Infomentor):

### **Proffsigt stöd för kvalitet kring Skolinspektion**

En Skolinspektion mobiliserar förändringsvilja hela vägen från politiker till pedagog. Därför blir inspektionen ofta startpunkten för viktiga kliv i skolans utveckling. Här kan kloka beslut om moderna webbverktyg skapa helt nya förutsättningar för rektorer och personal.

([www.unikum.net/kommun/skolinspektion/](http://www.unikum.net/kommun/skolinspektion/))

*För dig som rektor innebär vår lärplattform en mängd fördelar.*

- Effektivare och mer attraktiv skola
- Från utfall till prognoser och löpande skolutveckling
- Skolinspektionen får glädjetårar över ert systematiska kvalitetsarbete
- Alla elever ska nå målen!

([www.infomentor.se/Fordelar/For-skolledaren](http://www.infomentor.se/Fordelar/For-skolledaren))

Det är således viktigt att kunna presentera sin skola och sitt systematiska kvalitetsarbete på ett sådant sätt att Skolinspektionen kan granska vad skolorna gör. Det är förstas inte hela motivet till

varför man gör detta, men det är en aspekt. De teknologier som används av skolorna utformas och används i relation till vad Skolinspektionen granskar, vilket innebär att det är skolinspektionen som i hög grad styr detta. Även i denna bemärkelse går det att se skolinspektion som styrning (Lindgren 2015). Hur Skolinspektionen utformar sin granskningsverksamhet, vilka teknologier de använder, får därför återverkningar för hur skolorna utformar sina teknologier och dessa i sin tur får effekter i skolvardagen. De värderingar och bakomliggande idéer som Skolinspektionens teknologier bygger på är därför viktiga för att förstå varför skolors verksamhet idag ser ut som den gör. I inledningen av denna text pekade jag ut tre sådana programidéer som underbygger Skolinspektion: *”Inspektion är viktigt för en bättre skola, och leder till positiva effekter”, ”Skolinspektion ska ske på vetenskaplig grund”* och *”En obruten styrkedja leder till att skolpolitiken får genomslag och får positiva effekter på elevers lärande och resultat.”* I det följande diskuterar jag hur dessa får genomslag i skolpraktiken.



# Teknologierna och programidéerna

På vilket sätt får programidéerna genomslag i skolverksamheten?

- Inspektion är viktigt för en bättre skola, och leder till positiva effekter
- Skolinspektion ska ske på vetenskaplig grund
- En obruten styrkedja leder till att skolpolitiken får genomslag och får positiva effekter på elevers lärande och resultat.

Det finns en kluven inställning till skolinspektion som företeelse. Det finns en stark tro hos många inom skolvärlden på att skolinspektion i någon form är nödvändig och att den bidrar till en bättre svensk skola. Men samtidigt är man kritisk till den form skolinspektionen har tagit mot en mer juridisk, kontrollerande avvikelserapportering. Man efterfrågar en högre grad av utvecklande, främjande tillsyn. Exempel ges av andra lyckade samarbeten som syftar till skolutveckling där man samarbetat med Skolverket, SKL eller tillsammans med andra närliggande kommuner. Granskar Skolinspektionen rätt nivå? När det gäller de kommunala skolorna har de dubbla granskningssystem, eftersom de kommunala huvudmännen har ansvar för skolverksamheten och ser till att granska skolorna. En stor del av detta görs med hjälp av det systematiska kvalitetsarbetet. Skulle inte Skolinspektionen då kunna rikta in sin granskning på huvudmännen, är en synpunkt som förekommer. För de fristående skolorna har inte kommunen något eget tillsynsansvar, utan där står Skolinspektionen som sista garant för dessa verksamheter följer skollag och läroplaner. Detta motiverar också att man valt att granska alla



fristående skolor, och inte göra ett urval som man gör för de kommunala skolorna. Granskningsnivå handlar också om hur djupt skolinspektionen når i de skolor man granskar. Man har i allt större utsträckning börjat använda sig av lektionsobservationer vid skolbesöken för att komma närmare skolpraktiken. En kritik har varit att man tidigare tenderat att hamna på ”dokumentnivå” vid granskningarna. Frågan är emellertid ifall de nedslag som görs i form av observationer vid ett fåtal lektioner ger det djup som man strävar efter. En jämförelse med forskningen om effekter av skolinspektion visar att det finns ett alltför stor tro på vad skolinspektion kan åstadkomma. Visserligen visar forskningen att inspektion får effekter, eller verkningar, i skolpraktiken. Men det är svårt att på förhand veta vilka dessa verkningar är, och dessutom finns det såväl positiva som negativa effekter. Den politiska idén om att stärka skolinspektionen för att öka likvärdighet, förbättra resultat och att ge samma förutsättningar för alla elever att nå sina mål har inget stöd i forskningen om skolinspektionens effekter.

Inspektörerna är övertygade om att de bedömningsunderlag och stödverktyg de använder är framtagna utifrån vad forskning säger om vad som påverkar elevers resultat. Samtidigt är de medvetna om att det är förenklingar som gör det möjligt att överhuvudtaget granska den komplexa verksamhet som skola utgör.

Den vetenskapliga grunden motiveras bland annat i form av den forskningsöversikt som genomfördes av pedagogikforskarna Sundberg och Håkansson vid Linköpings universitet. Denna översikt sammanfattades i en kort skrift av Skolinspektionen. Så raskt hade den stora mängd studier som ingick i Sundberg och Håkanssons översikt först reducerats till den modell som de själva presenterade i boken, och sedan ytterligare genom den sammanfattning som Skolinspektionen gjorde. Då kan man ändå med gott samvete hävda att arbetet sker utifrån en vetenskaplig grund, oavsett om denna grund är mycket skakig att stå på. Man kan också fråga sig: vilken vetenskap? Evidensbaserad som före-

kommer inom det medicinska området och som vilar på experimentlikande, upprepbara studier i laboratoriemiljö förekommer inte vid studier av ett komplext socialt sammanhang, som till exempel skola och pedagogik utgör. Den som någon gång tagit sig för att skriva en forskningsöversikt inom ett område inom samhällsvetenskap eller humaniora ställs ganska snart inför en situation där studier är genomförda med olika ansatser, metoder, teorier och perspektiv. De talar emot varandra och är sällan överens om de mest grundläggande definitionerna av begrepp. Därför är slutsatserna i sådana översikter alltid en produkt av forskarnas tolkningar, mer eller mindre underbyggda av de studier som tagits med. Samma översikt kan genomföras av andra forskare som har andra utgångspunkter och vetenskapsyn, och resultera i helt andra slutsatser. Den vetenskapliga grunden blir därmed en vetenskaplig grund, men en av många möjliga. Poängen här är att arbetet med att skapa den vetenskapliga grunden är en teknologi som gör det möjligt att leva upp till den programmatiska idén om ”vetenskaplig grund” som finns i Skollag och i Skolinspektionens instruktion.

Den vetenskapliga grunden kommer också till uttryck i metoderna och den modell för bedömning som används. Triangulering är ett begrepp som återupprepas som ett mantra för hur detta ska göras. Det innebär helt enkelt att man tar hänsyn till olika slags empiriskt material och gör en sammanvägning av dem i sin bedömning. Problem uppstår då man inte lyckas koppla ihop flera utsagor eller källor till varandra, eftersom det då blir svårt att triangulera. Hur ska man bedöma en elevs intervju svar om det samtidigt inte får stöd i enkäten eller i något dokument? Bedömningarna diskuteras på möten där man jämför samman sina intryck och formuleringar som ska användas i beslutet. Även här liknar proceduren ett vetenskapligt sammanhang och forskningsseminariet. Detta bidrar till känslan av att skolinspektion mer liknar en forskningsstudie än myndighetsutövning.

En annan teknologi som kan kopplas till programidén om vetenskaplig grund är den risk- och väsentlighetsanalys som den

nya tillsynsmodellen vilar på. Genom en noggrann analys av resultat och statistik faller de skolor ut som behöver inspekteras. Det är svårt att undgå liknelsen med Professor Balthazars mirakelmaskin. I de kroatiska tecknade filmerna om professor Balthazar var upplägget detsamma i varje avsnitt. Ett problem av något slag uppstod, och man vände sig då till professorn för att lösa problemet. Han funderade en lång stund innan han plötsligt kom på lösningen. Han programmerade in sin mirakelmaskin som sedan producerade en droppe som professorn samlade upp i ett provrör. Denna droppe löste sedan alla problem och ordningen återgick till det normala. Filmerna beskriver en önskan om den ideala forskningsprocessen, där problem uppstår och lösningen på detta problem enkelt kan processas fram bara man har rätt variabler och rätt maskin. I Skolinspektionen urvalsmodell finns samma slags tilltro till en rationell forskningsprocess. Genom proceduren med urvalet via risk- och väsentlighetsanalysen (Balthazars mirakelmaskin) ges ett sken av vetenskaplighet åt hela inspektionsprocessen.

Men återigen: om man skulle koppla den vetenskapliga grunden till vad forskningen om skolinspektionens effekter säger, borde en slutsats vara att upphöra med den regelbundna tillsynen av skolorna. Istället skulle granskningen situationsanpassas utifrån ett främjandeperspektiv, man skulle arbeta i utvecklingsprojekt med skolorna över längre tid och samverka med huvudmän och andra myndigheter.

Styrkedjan är ett uttryck som betecknar programidén som handlar om att styrningen ska stramas åt och bilda en tydlig linje mellan den styrande och de styrda. Skollag och läroplan, som är de centrala styrdokumenterna, ska på varje nivå i styrkedjan om-sättas och få genomslag i klassrummet. Denna programidé beskriver en stark tro på ett rationalistiskt ideal där styrning i detta sammanhang är samma sak som en mekanisk styrning hos till exempel en bil. En snurr på ratten av den styrande ska få samma utfall hos den styrda, och bilen svänger. Det ska vara tydlig kopp-

ling mellan de olika nivåerna i skolan, och en av rektors viktigaste uppgift är att vara en länk i denna kedja (SOU 2015:22).

I skolinspektionspraktiken försöker man rationalisera sitt arbete med presentationer som stärker bilden av att man tillhör denna styrkedja, och att styrkedjan måste upprätthållas och stärkas för att skolorna ska lyckas. Men det är tydligt att det finns stora tolkningsutrymmen vid inspektion av skolverksamheten. En stark betoning på styrkedjan och att styrningen ska omsättas i praktiken borde inte medge sådana tolkningar.

Tron på den instrumentella rationaliteten får sitt kanske starkaste uttryck i det systematiska kvalitetsarbetet (SKA). Det är uttryck för att arbetet utförs utifrån ett slags förnuftig ordning, och inte bara slumpmässigt. Enligt skollagen (kap 4) innebär ett systematiskt kvalitetsarbete att alla som arbetar i förskolan, skolan och vuxenutbildningen systematiskt och kontinuerligt följer upp verksamheten, analyserar resultaten i förhållande till de nationella målen och utifrån det planerar och utvecklar verksamheten. Skolverket har utarbetat allmänna råd om hur huvudmän och skolor ska arbeta med SKA, och det finns även ett verktyg för självskattning för att bedöma hur man ligger till kallat BRUK.

I inspektionen finns det en risk att det fokuseras på dokumentationen kring det systematiska kvalitetsarbetet, eftersom det i första hand är en pappersprodukt. Rektorerna uppfattar att kritik mot SKA i många fall handlar om att dokumentationen ska förbättras och öka för sådant som man redan gör, i syfte att uppfylla Skollagens krav.

För att kunna upprätthålla programidén om en tydlig och obruten styrkedja måste inspektionerna göras utifrån en modell som stödjer detta. Teknologin i detta fall är avvikelserapporteringen och det bedömningsunderlag som inspektörerna använder. Där finns det angivet vilka ”kritiska faktorer” som ska bedömas och vilka områden de är kopplade till. För varje kritisk faktor är det också angivet vilken del av lagstiftningen de svarar mot. Här har alltså Skolinspektionen brutit ned Skollag och

läroplaner till hanterbara indikatorer som de ska inspektera i tillsynen. Teknologin, bedömningsunderlagen, är på detta vis ett sätt att upprätthålla den programmatiska idén om en tydlig styrkedja där indikatorer är länkade till bedömningsområden som i sin tur är länkade till lagparagrafer i Skollagen och läroplanerna. Inspektörernas roll blir att rapportera vilka indikatorer som avviker från denna tydliga styrkedja.

Modellen innebär en förenkling och en avkontextualisering. Det är naturligt att så blir fallet eftersom inspektionen har att hantera hela den komplexa skolpraktiken, och är tvungna att göra den möjlig att inspektera. Modellen i sig är en uttolkning av lagstiftningen genom valet av inspektionsområden och de kritiska faktorer, indikatorer, som anses svara mot dessa områden och lagstiftningen. En faktor som påverkar bedömningsunderlaget är vikten av att kunna ange paragrafer och lagrum, eftersom besluten som Skolinspektionen fattar ska kunna hålla i domstol. En effekt av uppbyggnaden av den hierarkiska kedjan av bedömningar från lag och författning på högsta nivån till bedömningsområden, bedömningsunderlag och kritiska faktorer är att det i varje steg sker en översättning och ett urval som gör att de kritiska faktorerna riskerar att missa andemeningen i lagtexterna, som exemplet med elevinflytandet visade. Det finns alltså goda grunder för att ifrågasätta validiteten i skolinspektionen (Gaertner och Pant 2011).

Skolor och huvudmän skapar egna teknologier för att medverka i den "pardans" som Skolinspektionen bjuder upp till. De gör sig granskningsbara (Ek 2012). Genom att presentera sig på rätt vis och visa upp planer och åtgärder som reaktion på utpekade brister, bidrar de till att upprätthålla systemet även om de många gånger ställer sig frågande inför inspektionens beslut. Skolinspektionen har tolkningsföreträde.

Till upprätthållandet av programidén om en obruten styrkedja har också sanktionsmöjligheterna utökats för Skolinspektionen. De har fått mer "muskler" i form av att de inte bara *kan*, utan *ska*, utdöma viten om de bedömer att skolor och huvudmän

inte lever upp till Skollagens krav. Myndigheten är nu skyldig att förelägga skolor om vite om det finns allvarliga brister i arbetet med särskilt stöd eller brister i det systematiska kvalitetsarbetet.

Teknologin är således att fler beslut ska kombineras med viten för att tvinga skolor och huvudmän att vidta åtgärder så att styrkedjan görs tydlig och länkas ihop i olika steg. Men i många fall är det bilden av den tydliga styrkedjan som ska levereras och som Skolinspektionen ska bedöma, eftersom mycket av det som efterfrågas fångas in i det systematiska kvalitetsarbetet. Detta arbete landar oftast på dokumentnivå, där Skolinspektionen kontrollerar att systemet i sig finns och används. Det är betydligt svårare att bedöma huruvida SKA verkligen leder till utvecklingsprocesser, resultatförbättring och likvärdighet i skolorna.

Skolinspektionen och dess teknologier stödjer således de politiska idéerna om att skolinspektion bör finnas, att det är en del av ett modernt utbildningssystem och att det leder till positiva effekter. De har skapat strukturer och motiveringar som upprätthåller de programmatiska idéerna om effekter, vetenskaplig grund och tydlig styrkedja. På så sätt är Skolinspektionen en viktig del av den statliga politiken inom skolområdet, särskilt då staten reducerat sin möjlighet att styra på skolans område. Särskilt tydligt blir detta när det gäller de fristående skolorna, där Skolinspektionen får rollen som det offentligas sista utpost som tillståndsgivare och enda granskare.



# Skolinspektion för bättre skola – slutsatser och diskussion

Aldrig har skolan utsatts för så mycket granskning som idag. Det är många olika organisationer, aktörer, debattörer och vanliga människor som har bestämda åsikter om vad som är fel i skolan och vad som behöver göras för att komma tillrätta med dessa problem.

Samtidigt går utvecklingen i skolan åt fel håll. Skolresultaten går ned. Allt fler niondeklassare går ut med ofullständiga betyg, och gapet ökar mellan bra och dåliga skolor. Så trots att en politisk lösning för att åstadkomma bättre resultat och ökad likvärdighet har stavats hårdare kontroll, mer inspektion och mer ingående granskning har det åtminstone hittills inte visat sig i den praktiska skolverksamheten. Vad är det då som denna studie visar?

## Skolinspektionen har stort tolkningsutrymme

Utifrån sett ser skolinspektion ut som om det vore en självklar process med en tydlig rak linje från skollag och läroplaner till skolpraktiken. Inspektörerna gör exakta bedömningar baserade på objektiva kriterier som länkar samman kriterier med skolförfattningarna. Men studien visar att det i varje steg finns betydande tolkningsutrymme i vad som inspekteras och på vilket sätt det görs. För att göra skolan granskningsbar sker det översättningar i operationaliseringen av skollag och läroplan ned till vad som ska upptäckas i skolpraktiken. Det skapas en översättningskedja som dels innehåller många steg och dels tolkningar och personliga bedömningar på flera nivåer och ur olika perspektiv. Samtidigt



spelar skolorna med i denna översättning när de anpassar sina presentationer för att göra sig granskningsbara. Poängen här är att en process (tillsyn av skolan), som på ytan ser logisk och tydlig ut med strukturer och motiveringar, när man skrapar på den framstår som godtycklig och ibland närmast slumpmässig, eller åtminstone beroende av subjektiva tolkningar. Men Skolinspektionen själva legitimerar och motiverar sin verksamhet som om den vore en objektiv verksamhet som vilar på oförvitlig vetenskaplig grund.

## Skolmänniskor får inte använda sin skolkompetens

Skolinspektionen är en professionell myndighet med anställda som har hög kompetens. Man kan hävda att myndigheten är statens flaggskepp när det gäller granskningsmyndigheterna. Myndigheten ses som en garant för att skolans regelverk upprätthålls. Ett problem är att den skolkompetens som finns bland många som arbetar i myndigheten inte utnyttjas. Många av inspektörerna har en bakgrund som lärare eller skolledare, och har arbetat många år inom skolan. Men i uppdraget som skolinspektörer vid den regelbundna tillsynen har de inte rollen som pedagoger eller ”skolmänniskor”, utan rollen som statliga tjänstemän som utför sitt tillsynsuppdrag. Den typ av tillsynsmodell med fokus på avvikelserapportering som Skolinspektionen valt medger inget större utrymme för att agera som något annat än stats-tjänstemän, eftersom feedback, råd och vägledning helst ska undvikas eller i vart fall minimeras. Det har funnits en strategi inom Skolinspektionen att rekrytera fler jurister och samhällsvetare för att bredda kompetensen, vilket betonar det statliga uppdraget och det mer juridiska anslaget. Besluten ska skrivas så att de håller i domstol, och då behövs det mer juridisk kompetens. ”Det är mitt uppdrag” är något som inspektörerna ofta använder för att rationalisera sin verksamhet, och menar därmed att hjälpa skolorna är något som går utanför detta uppdrag.

## Skolinspektion tar tid, kraft och resurser från skolverksamheten

En slutsats av denna studie är att det innebär ett ganska omfattande arbete och åtagande att bli inspekterad av Skolinspektionen. Det läggs ned mycket arbete från huvudmäns och skolors sida för att förbereda sig för skolinspektionen och göra sig granskningsbara. Detta gör att man kan tala om betydande granskningskostnader som inte bara inbegriper granskarens kostnader för granskningen, utan också de granskades kostnader (Forssell och Ivarsson Westerberg 2016). Men det handlar också om de mer känslomässiga kostnaderna som inspektionen medför. Att bli inspekterad innebär en stress, oro och nervositet hos dem som arbetar i skolan, besluten rör upp känslor av besvikelse, upprördhet och förvåning. Det känns många gånger orättvist att det dyker upp ett par personer som besöker skolan i två dagar och sedan levererar beslut om förelägganden – kanske till och med i förening med viten. Samtidigt inser man att detta är personer med makt, vilket också gör att somliga passar på att försöka driva egna agendor i form av klagomål eller medskick för att påverka huvudmän, rektorer eller lärare.

## Att bortse från kontexten – reducera en komplex verklighet

Skolans värld är komplex. Minst sagt. Det är många saker som påverkar vad som händer i skolan. En tillsynsmodell har inte möjlighet att fånga in ens en bråkdel av vad som händer, utan kommer alltid att rikta fokus mot några specifika saker och glömma bort andra. Det blir nödvändigtvis en förenkling som görs utifrån vissa prioriteringar. Samtidigt sker en översättning av vad som anses viktigt och hur detta ska tolkas. Detta innebär att kontexten skärs bort. En skola i ett socioekonomiskt utsatt område, eller en skola som tar emot ensamkommande flyktingbarn som aldrig gått i skolan får samma bedömning och kritik

som resursstarka elitiskolor i välbärgade innerstadsområden trots att förutsättningarna är diametralt olika. Det är svårt för skolorna att påverka sådana omständigheter, vilket gör att en del av Skolinspektionens beslut och kritik snarast får karaktären av att ”sparka på någon som redan ligger ned”. Det är också så, som jag visade ovan, att tillsynsmodellen till och med skär bort kontexten genom att man valt ut vissa så kallade ”kritiska faktorer” i bedömningsunderlagen som anses utgöra en indikator på en helt avsnitt i läroplanen. När något väljs ut och sätts i gatlyktans sken, hamnar annat i skugga och försvinner från bedömningen. Validiteten, det vill säga mäter man det man avser att mäta, i inspektionerna kan därför ifrågasättas.

## Den omvända logiken – viten

Skolinspektionens ökade användning av viten motiveras med att detta ska få skolor och huvudmän att öka följsamheten gentemot lagstiftningen. Men det finns ett slags omvänd logik i detta. Brister som är så allvarliga att de föreläggs med vite har ofta att göra med en övergripande problematik som skolorna själva inte har kontroll över. Att då hota med viten löser inga problem. Istället för viten borde skolorna istället få extra resurser eller stödinsatser. Den yttersta konsekvensen av att skolan har allvarliga brister är att stänga den. Men skulle detta lösa problemen med bristande likvärdighet etc., att stänga alla problemskolor i socialt utsatta områden? För det är där dessa skolor ligger.

## Alternativ till skolinspektionens tillsyn

Är det möjligt att förändra skolinspektion? Med det teoretiska perspektiv som denna studie har tagit sin utgångspunkt i, är svaret att det kan vara svårt att förändra skolinspektion. Eftersom själva verksamheten och de teknologier som används för att inspektera skolor ses som ett utflöde av programidéerna inom det skolpolitiska fältet. Förändring kräver också en förändring av

de övergripande idéerna, vilket är en mera trögrörlig och långsiktig process. Idéerna om oberoende tillsyn är starka idag inom alla sektorer, och har även en stark ställning i skolpolitiken internationellt.

Skolöverstyrelsen fick på sin tid ta emot kraftig kritik för sin byråkratiska organisation och inställning till skolorna (Haldén 1997). Men utvecklingen mot att stärka inspektionsdelen och att utfärda viten gör att den skolinspektion vi ser idag snarast har blivit Skolöverstyrelsen 2.0. Vad som kan förändras är att försöka vrida skolinspektionens verksamhet mer mot skolutveckling och främjande granskning, än att satsa på regelbunden tillsyn. Men så länge som programidéerna om att vi behöver en stark tillsyn över skolan råder, kommer de teknologier som används av den som bedriver tillsyn alltid att stödja och legitimera dessa idéer, vilket utgör ett hinder för förändring. Jag avslutar denna text med ett intervjuцитат som sammanfattar en känsla av hopplöshet som råder bland dem som arbetar med skolfrågorna i sin vardag:

Vi behöver inte fler människor som kommer ut och talar om hur dåligt det är. (Kommun)



# Referenser

- Bengtsson, M. & Ek, E. (2013) Tillsyn. I. Johansson, V. och Lindgren, L. (red), *Uppdrag offentlig granskning*. Lund: Studentlitteratur.
- Boulding, K. (1956) General Systems Theory. The Skeleton of Science. *Management science* 2:197-208.
- Burchell, G., Gordon, C. & Miller, P. (1991) *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*. Chicago: University of Chicago Press.
- Callon, M. (1986) Some elements of a sociology of translation: Domestication of the scallops and the fishermen of St Brieuc Bay. In Law (ed.) *Power, action and belief*. London: Routledge and Kegan Paul.
- Carlbaum, S., Hult, A., Lindgren, J., Novak, J., Rönnerberg L. & Segerholm, C. (2014) Skolinspektion som styrning. *Utbildning & Demokrati* nr 1, 2014, s 5-21.
- Christensen, T., Laegreid, P., Roness, P. G. & Røvik K. K. (2005) *Organisationsteori för offentlig sektor*, Malmö: Liber.
- Czarniawska-Joerges, B. (1992) *Styrningens paradoxer. Scener ur den offentliga verksamheten*. Stockholm: Norstedts juridik.
- Czarniawska, B. & Sevón, G. (1996) *Translating organizational change*, Walter de Gruyter.
- Dahler-Larsson, P. (2012) Constitutive effects as a social accomplishment: A qualitative study of the political in testing. *Education Inquiry*. Vol. 3, No. 2, June 2012, pp.171–186.
- Dean, M. (2010) *Governmentality: power and rule in modern society*. SAGE.
- de Wolf, I. & Janssen, F. (2007) Effects and Side Effects of Inspections and Accountability in Education: An Overview of Empirical Studies. *Oxford Review of Education*, vol 33, no 3 jul 2007, s. 379-396.

- Ehren, M.C.M. & Visscher, A.J. (2008) The Relationship between School Inspections, School Characteristics and School Improvement, *British Journal of Educational Studies* Vol. 56, No. 2, pp. 205-227.
- Ek, E. (2012) *De granskade. Om hur offentliga verksamheter görs granskningsbara*. Göteborg: Förvaltningshögskolan.
- Ekhholm, M. & Lindvall, K. (2007) *Skolinspektioner i tid och otid*. Karlstad: Avd för utbildningsvetenskap, organisation och samhälle, Estetisk-filosofiska fakulteten, Karlstad universitet.
- Forssell, A. & Ivarsson Westerberg, A. (2007) *Organisation från grunden*. Malmö: Liber.
- Forssell, A. & Ivarsson Westerberg, A. (2014) *Administrationssamhället*. Lund: Studentlitteratur.
- Forssell, A. & Ivarsson Westerberg, A. (2016) Granskningens (glömda) kostnader. *Statsvetenskaplig tidskrift*, nr 1 2016.
- Foucault, M. (1997) *Ethics: Subjectivity and Truth. Essential Works of Michel Foucault 1954-1984*. Vol 1 New York: New Press.
- Gaertner, H. och Pant, H. A. (2011) How valid are school inspections? Problems and strategies for validating processes and results. *Studies in Educational Evaluation*. 37 (2011) 85-93.
- Grek, S. & Lindgren, J. (red) (2014) *Governing by inspection*. Milton Park: Routledge.
- Haldén, E. (1997) *Den föreställda förvaltningen*. Stockholm: Stockholms universitet, Statsvetenskapliga institutionen.
- Hattie, J. & Yates, G. (2014) *Visible Learning and the Science of How We Learn*, London, New York: Routledge.
- Ivarsson Westerberg A. & Jacobsson, B. (2013) *Staten och granskningssamhället*. Rapport, Södertörns högskola.
- Jacobsson, B. & Sahlin-Andersson, K. (1995) *Skolan och det nya verket. Skildringar från styrningens och utvärderingarnas tidevarv*. Stockholm: Nerenius och Santérus.
- Jacobsson, B. (red) (2010) *The European union and the Baltic states*. London: Routledge.
- Jonsson, E. (1995), *Genomförandet av Stockholm stads konkurrensprogram. En granskning av konkurrensgruppens verksamhet*. IKE 1995: 54. Stockholm: IKE.
- Klerks, M. (2012) *The effect of school inspections: a systematic review*. Paper presented at the ORD, Wageningen, Netherlands.
- Lapsley, I, Miller, P. & Panozzo, F. (2010) Accounting for the city, *Accounting, auditing & accountability journal*, 23 (3):305-324.

- Latour, B. (1986) The power of association. In Law (ed.), *Power, action and belief*. London: Routledge and Kegan Paul.
- Lawn, M. & Grek, S. (2012) *Europeanizing Education. Governing a New Policy Space*, Oxford: Symposium Books.
- Lindgren, J. (2014a) Seeing like an inspector. High modernism and mētis in Swedish school inspection, *Sisyphus – Journal of Education: Frameworks of Regulation: Evidence, Knowledge and Judgement in Inspection*. Vol 2, issue 1, s 62-86.
- Lindgren, J. (2014b) The Front and Back Stages of Swedish School Inspection: Opening the Black Box of Judgment, *Scandinavian Journal of Educational Research*, Published online: <http://dx.doi.org/10.1080/00313831.2013.838803>. Vol, 59, no 1, s 58-76.
- Lindgren, J. (2015) Learning, coping, adjusting: making school inspections work in Swedish schools. *Nordic Journal of Studies in Educational Policy*, 1(3), 44-54.
- Lindgren, L. (2014) *Nya utvärderingsmonstret. Om kvalitetsmätning i den offentliga sektorn*. Lund: Studentlitteratur.
- Lipsky, M. (1980) *Street Level Bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*. New York: Sage.
- Löwing, M. & Bergeå, E. (2008) *Skolinspektion för bättre skolor*. Lund: Studentlitteratur.
- Mansell, W. (2008) *Research reveals teaching's holy grail*. TES new paper.
- McKee, K. (2009) Post-Foucauldian governmentality: What does it offer critical social policy analysis? *Critical Social Policy* 2009 29: 465.
- Meyer, H.-D. & Benavot, A. (2013) PISA and the Globalization of Education Governance: some puzzles and problems. In Meyer, H.-D. & Benavot, A. (eds.) *PISA, Power, and Policy. The Emergence of Global Educational Governance*, Oxford: Symposium Books.
- Miller, P. & Rose, N. (1990) Governing economic life. *Economy and society* 19: 1-31.
- Miller, P. & Rose, N. (2008) *Governing the present. Administering economic, social and personal life*, Cambridge: Polity Press.
- Nelson, R. & Ehren, M.C.M. (2014) *Review and synthesis of evidence on the (mechanisms of) impact of school inspections*. <http://schoolinspections.eu/wp-content/uploads/downloads/2014/02/Review-and-synthesis-of-evidence-on-the-echanisms->



of-impact-of-school-inspections.pdf

- Perrow, C. (1983) *Complex organizations. A critical essay*. New York: McGraw Hill.
- Power, M. (1997) *The Audit Society: rituals of verification*, Oxford: Oxford University Press
- Rose, N. & Miller, P. (1992) Political Power beyond the State: Problematics of government. *British Journal of Sociology* 43(2): 173-205.
- Rönnerberg, L. (2012) Justifying the Need for Control. Motives for Swedish National School Inspection during Two Governments. *Scandinavian Journal of Educational Research*, vol 58, No 4, s 385-399.
- Rövik, K.-A., Eilertsen, T. & Moksnes Furu, E. (2014) *Reformidéer i norsk skole. Spredning, oversettelse og implementering*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Sahlin-Andersson, K. (1996) Imitating by Editing Success. The Construction of Organizational Fields. I Czarniawska, B & Sevón, G (red) *Translating organizational change*. Walter de Gruyter.
- Segerholm, C. (2014) Europa i Sverige och Sverige i Europa? Policyförmedling och -lärande genom skolinspektion. *Utbildning & Demokrati* nr 1, 2014, s 21-39.
- Sundberg, D. & Håkansson, J. (2012) *Utmärkt undervisning. Framgångsfaktorer i svensk och internationell belysning*. Stockholm: Natur & Kultur.
- Whitby, K. (2010) *School Inspection: recent experiences in high performing education systems*. Cfbt Education trust.

## Offentligt tryck

- Dir 2007:80, Utbildningsinspektionens framtida inriktning och utformning Kommittédirektiv, Utbildningsdepartementet.
- Dir 2015:35. Höjd kunskapsnivå och ökad likvärdighet i svensk skola. Kommittédirektiv, Utbildningsdepartementet.
- Förordning (2011:556) med instruktion för Statens skolinspektion.
- Läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet 2011 (Lgr 11) (SKOLFS 201:37)
- Prop 2013/14:112, Villkor för fristående skolor m.m. Utbildningsdepartementet.

- RIR 2013:16, *Statens tillsyn över skolan – bidrar den till förbättrade kunskapsresultat?* Stockholm: Riksrevisionen.
- SFS 2010:800. Skollagen.
- SOU 2007:101, *Tydlig och öppen. Förslag till en stärkt skolinspektion.* Betänkande av Utbildningsinspektionsutredningen. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- SOU 2015:22, *Rektorn och styrkedjan.* Betänkande av Utredningen om rektorernas arbetssituation inom skolväsendet. Stockholm: Utbildningsdepartementet.

### Skolinspektionen

- Bedömningsunderlag för förskoleklass och grundskola Dnr 403-2014:225
- Beslut 2015-12-16 4 (6) Dnr 43-2014:8520
- Regleringsbrev för Skolinspektionen 2008-2016.
- Skolinspektionen, 2014, *Från huvudmannen till undervisningen – Styrkan i skolans lokala styrkedja avgör om eleven får den skola han eller hon har rätt till. En sammanfattning av Skolinspektionens årsrapport med frågor för reflektion.*
- Skolinspektionen, broschyr 2015
- Skolinspektionens hemsida 150504
- Årsredovisning 2015

### Övrigt

- [www.schoolinspections.eu](http://www.schoolinspections.eu)
- [www.unikum.net/kommun/skolinspektion](http://www.unikum.net/kommun/skolinspektion)
- [www.infomentor.se/Fordelar/For-skolledaren](http://www.infomentor.se/Fordelar/For-skolledaren)
- [skolfi.se](http://skolfi.se) (Skolforskningsinstitutet)

## Förvaltningsakademiens skriftserie

1. Jacobsson, Bengt (red.) 2013, *I medborgarnas tjänst – essäer om förvaltningspolitik.*
2. Ivarsson Westerberg, Anders & Sundström, Göran (red.) 2014, *Syns inte men finns ändå... Ett seminarium om förvaltningspolitik.*
3. Jacobsson, Bengt, 2015, *Fotnoter till förvaltningspolitiken – lärande, styrning and all that jazz...*
4. Castillo, Daniel, 2015, *Dela på jobben – En studie av ”Kompletterande arbetsliv” som arbetsmarknadsmodell.*
5. Premfors, Rune, 2015, *Riksdagen utvärderar.*
6. Ek Österberg, Emma, 2016, *Marknadsidéer i själva verket – Trafikverket och den renodlade beställarrollen.*
7. Ivarsson Westerberg, Anders 2016, *På vetenskaplig grund – program och teknologi inom skolinspektion.*

Skolinspektion förväntas enligt offentliga policydokument leda till en rad positiva effekter för både skolor och elever. Men om man skrapar på ytan – vilka är de bakomliggande idéerna, hur ser strukturerna ut och vad leder egentligen skolinspektion till?

I denna rapport presenteras en studie av skolinspektion där företrädare för både Skolinspektionen, skolhuvudmän och skolor intervjuats.

Studien visar bland annat att

- den vetenskapliga grund skolinspektion vilar på är i flera led tolkningar och sammanfattningar av delvis helt motstridiga forskningsresultat,
- skolinspektion tar tid, kraft och resurser från den löpande skolverksamheten,
- för att bli granskningsbar reduceras skolans komplexa verklighet till kortfattade presentationer och måldokument.

Och inget av detta ger mätbara positiva effekter på verksamheten i klassrummet. Som möjlig väg framåt föreslås att skolinspektionens verksamhet vrids mer mot skolutveckling och främjande granskning.

Anders Ivarsson Westerberg är docent i företagsekonomi och verksam vid Förvaltningsakademin, Södertörns högskola.

Förvaltningsakademin är en mångvetenskaplig centrumbildning vid Södertörns högskola som bedriver uppdragsutbildning och forskar om statsförvaltning samt verkar för kvalificerade möten mellan forskning och praktik.

[www.sh.se/forvaltningsakademin](http://www.sh.se/forvaltningsakademin)

