



<http://www.diva-portal.org>

This is the published version of a paper published in *Utbildning och Demokrati*.

Citation for the original published paper (version of record):

Hult, A. (2014)

Granskningens verkningar - inspektörer om inspektion.

*Utbildning och Demokrati*, 23(1): 107-126

Access to the published version may require subscription.

N.B. When citing this work, cite the original published paper.

Permanent link to this version:

<http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:umu:diva-88867>

# Granskningens verkningar – inspektörer om inspektionen

*Agneta Hult*

INSPECTION EFFECTS ACCORDING TO THE INSPECTORS. The main motives when Swedish school inspection was reinstalled in 2003 and reinforced in 2008 were the need for raising academic performance and for improving educational equivalence (Rönnerberg 2012a, b). Annually, a cadre of school inspectors visit more than a thousand schools in Sweden. Do they believe that they ‘make a difference’? This paper analyses the ‘assumptive worlds’ (Marshall et al. 1985) of inspectors and inspection managers at the Swedish Schools Inspectorate as expressed in interviews. Their notions about what is affected and in what ways are brought forward, illuminating possible relationships between the inspection process and the national, municipal and school arena. The effects of school inspection through the eyes of the inspectors and managers are discussed in relation to joint assumptive worlds among them, and to constitutive effects (Dahler-Larsen 2012).

Keywords: assumptive worlds, constitutive effects, inspection effects, school inspection.

## Introduktion

In short, the link between evaluation and the betterment of social conditions is absolutely crucial as a collective *raison d’être* of evaluation (Mark & Henry 2004, s 36).

Frågan om verkningar av utvärderingar är ständigt aktuell och av största vikt för utvärderarens legitimitet. Liksom för övriga utvärderare är det en central fråga för Statens skolinspektion att kunna visa på goda verkningar av inspektionsverksamheten. Vilka verkningar som borde

uppnås framgår bland annat av de syften och motiv som förelåg för Skolinspektionen.

Skolinspektion återinfördes 2003 som ett svar på behoven av ytterligare statlig kontroll och engagemang för att upprätthålla likvärdighet och utbildning av hög kvalitet, enligt en analys av offentligt tryck från Riksdag och regering (Rönnerberg 2012a, s 78). Efter den borgerliga alliansens valseger 2006 och den nya utbildningsministerns skärpta krav på inspektionen som ett medel att förbättra svensk skola, beslutades om en ny myndighet för inspektion av landets skolor. Myndigheten för skolinspektion började arbeta hösten 2008 och den nya myndigheten skulle bli bättre på att övervaka skolprestationer för att bibehålla och förbättra undervisningens kvalitet och likvärdighet (Rönnerberg 2012b, s 6). De politiska motiven för dess inrättande var desamma som 2003, men med "...the more prominent position given to results, performance and pupils' academic achievements" (s 6). Förväntningarna på den nya myndigheten är således höga när det gäller att bidra till förbättrade resultat för Sveriges elever och skolor. Forskning har dock å ena sidan påpekat svårigheterna med att mäta effekter av skolinspektion (Gartner & Pant 2011). Å andra sidan har man i de studier som på olika sätt försökt göra jämförelser och mäta effekter haft svårigheter att påvisa entydiga effekter av skolinspektion i Sverige och i andra länder i Europa (de Wolf & Janssens 2007, Dederig & Müller 2011, Ehren, Altrichter, McNamara & O'Hara 2013, Ekholm & Lindvall 2008, Gaertner, Wurster & Pant 2013, Gustafsson & Myrberg 2011).

Projektet *Inspektion som styrning. Skolinspektion och utbildningsstyrning i Sverige, England och Skottland* (Segerholm, Forsberg, Lindgren & Rönnerberg 2009) har inte som ambition att studera faktiska verkningar av inspektionen, men en delstudie i projektet syftar till att undersöka uppfattningar om verkningarna<sup>1</sup> hos dem som arbetar med inspektionen. De uppfattningar om vad inspektionen åstadkommer som finns bland dem som arbetar med granskningarna har betydelse när de tolkar och förstår sitt uppdrag samt när de formulerar sina rapporter och pekar ut brister hos skolor och kommuner. Uppfattningarna antas därmed utgöra viss begränsning för vad inspektörerna ser som möjligt att förändra och påverka. De uppfattningar som kommer till uttryck om inspektionens verkningar kan dock inte tas till intäkt för faktiska verkningar. Dessa kan vara såväl mer eller mindre omfattande, som helt annorlunda, än de som redovisas av inspektörer och ledning. En möjlighet att reflektera över andra verkningar än de inspektörer och ledning uppfattat ger Peter Dahler-Larsens (2011, 2012) begrepp *constitutive effects* eller konstitutiva verkningar. Användandet av begreppet i det aktuella sammanhanget möjliggör att frågor om hur

inspektionsverksamheten förändrar våra uppfattningar om skolans innebörd, möjligheter och begränsningar, kan ställas.

I denna artikel studeras de verksamma inspektörernas och ledningens (nationell och regional) uppfattningar om vilka verkningar inspektionen har och har haft på nationell, kommunal samt skolnivå. Resultatet av intervjuer med inspektörer och ledning analyseras med ambitionen att belysa följande frågor:

- Vilka uppfattningar har Skolinspektionens inspektörer och ledning om verkningar på olika nivåer?
- I vilka avseenden skiljer sig respektive överensstämmer föreställningsvärldarna hos inspektörer och ledning?

De uppfattningar som framkommer om inspektionens verkningar diskuteras i relation till möjliga konstitutiva verkningar.

För en beskrivning av den svenska Skolinspektionens utveckling och uppgifter hänvisas läsaren till den inledande artikeln ”Skolinspektion som styrning” i det här tidskriftsnumret. I det följande presenteras kort artikelns utgångspunkter vad gäller utbildning och styrning; begreppet föreställningsvärld(ar) samt konstitutiva verkningar. Därefter redovisas metod och genomförande, de föreställningar som kommit till uttryck och slutligen diskuteras de verkningar som inspektörer och ledning framfört i förhållande till möjliga gemensamma föreställningsvärldar (Marshall, Mitchell & Wirt 1985) och till konstitutiva verkningar (Dahler-Larsen 2011, 2012).

## Teoretiska utgångspunkter

Som nämnts ovan har projektet inte ambitionen att studera kausala verkningar av inspektionen. Vi menar dock med hänvisning till den omfattande litteraturen om utvärderingars användning och verkningar (se t ex Dahler-Larsen 2011, 2012, Kirkhart 2000, Power 1997, Sahlin-Andersson 1995, Segerholm 2001, Segerholm & Åström 2007, Vedung & Svärd 2008), och till forskning om styrning av utbildning i global och europeisk kontext (se t ex Ball 1998, Ozga, Dahler-Larsen, Segerholm & Simola 2011) att skolinspektion är en del av styrningen av skolan och av globala och nationella policyprocesser på skolans område. I ett europeiskt perspektiv är SICI (The Standing International Conference of Inspectorates) och dess verksamhet med gemensamma workshops och andra aktiviteter exempel på en instans som sprider idéer om hur inspektion kan genomföras och gör att utbildningspolicys färdas mellan nationer utan att regeringar behöver

vara inblandade (Grek, Lawn, Ozga & Segerholm 2013, Lawn & Grek 2012). De nationella/regionala inspektoraten och inspektörerna verkar emellertid i nationella kontexter som skiljer sig åt, så vi menar att inspektionspolicy och praktiker inte tas över i sin helhet utan måste transformeras och anpassas till dessa olika kontexter. Denna förmedling av inspektionspolicy och praktiker genom nätverk och organisationer som SICI kan, med Bengt Jacobssons (2010a, 2010b) begrepp, benämns 'meditative activities', det vill säga diskursiv styrning<sup>2</sup> som sker genom professionell dialog och förhandling om 'best practice'. Jacobsson benämner ytterligare två styrningsaktiviteter som centrala för styrning i en europeisk och EU-kontext, 'regulative activities', det vill säga styrning genom regler både tvingande och frivilliga, exempelvis lagar, samt 'inquisitive activities', styrning genom granskning som sker via jämförelser, indikatorer och att öppna upp för inspektion. Vi finner dessa begrepp användbara också i relation till skolinspektionen. En central del i vår förståelse av utbildningsstyrning är att det handlar om att balansera "tensions between centralised and decentralised levels of governance, deregulation and existing or new (re-) regulatory instruments of governance within nation-states where relationships are multidimensional, overlapping and fluid" (Ozga & Segerholm 2011, s 5).

Hur dessa spänningar tar sig uttryck i faktiska skolinspektioner menar vi till viss del kan relateras till inspektörers och ledningens uppfattningar om inspektion och dess verkningar. Vi använder begreppet "föreställningsvärldar" med den innebörd Catherine Marshall, Douglas Mitchell och Frederick Wirt (1985) gett 'assumptive worlds'. De använder detta begrepp i studiet av policyskapare och definierar det som policyskapares subjektiva förståelse av den omgivning de verkar i. Dessa föreställningsvärldar antas begränsa upplevda valmöjligheter samtidigt som de riktar fokus mot och prioriterar andra möjligheter. På så sätt har de en inverkan på vägval och styrning i inspektionsverksamheten. Liksom policyskaparna tänker vi oss att inspektörerna och ledningen socialiserats in i en eller flera kulturer som influerat deras föreställningar om hur de ska bete sig, göra bedömningar och förstå verksamheten. Finns det "a shared sense of what is appropriate in action, interaction and choice" (Marshall m fl 1985, s 90)? Föreställningsvärldar representerar förgivet-tagna ramar och vi menar att de som kommer till uttryck hos inspektörer och ledning har betydelse i förståelsen av hur inspektionspolicy och praktik konstrueras och styr skolan.

Ett annat användbart begrepp för att reflektera över styrningens verkningar är som tidigare nämnts Peter Dahler-Larsens konstitutiva verkningar. "By constitutive effects I refer to how QAE (quality

assurance and evaluation) redefines the meaning of education and the practices of education by means of installing new discursive and cultural markers defining standards, targets and criteria” (Dahler-Larsen 2011, s 153). Konstitutiva verkningar “seeks to capture the way tests, measurements and indicators help define the social realities of which they are a part” (Dahler-Larsen 2012, s 173). Begreppet understryker det stora inflytande utvärderingar kan ha på såväl vad utbildning och skola betyder, som på vad en bra lärare, elev, undervisning samt goda skolresultat är.

## Metod

Marshall m fl (1985) betonar intervjun som metod för att komma nära policyskaparnas föreställningsvärldar. ”Using their utterances as a key to understanding their assumptive worlds will provide insights into policymakers’ worldviews, their ways of understanding and wending their way through their own world to achieve their own ends” (s 9-10). För att komma fram till föreställningsvärldarna hos ett urval av Skolinspektionens inspektörer och ledningen på nationell och avdelningsnivå har vi genomfört relativt omfattande intervjuer med dem. I de tre projekt som våra data bygger på (se den inledande artikeln ”Inspektion som styrning”) har vi följt och observerat ett antal inspektionsprocesser och därefter intervjuat de inspektörer som gjorde besöken. De data som analyseras i denna artikel består av a) intervjuer med dessa inspektörer (15 stycken), och b) intervjuer med ledningsgruppen (fyra tjänstemän på nationell nivå samt fem avdelningschefer). Intervjuerna med inspektörerna genomfördes på deras kontor under våren och hösten 2011 medan de flesta ledningsintervjuerna gjordes över telefon hösten 2010. Intervjuerna följde en manual med ett stort antal frågor om inspektionsverksamheten. De varade mellan 45-90 minuter och alla har transkriberats. Huruvida de intervjuade kan ses som representativa för alla inspektörer och ledningspersoner kan diskuteras. När det gäller ledningen utgör de intervjuade alla avdelningscheferna och större delen av den nationella ledningen, vilket torde utgöra en relativt god representativitet. De 15 inspektörerna är ett urval från två av fem avdelningar och av de totalt ca 300 inspektörer som finns i Sverige. De svar de gav i intervjuerna var dock relativt samstämmiga och stämmer även tämligen väl överens med resultatet av en enkätstudie vi genomfört med ett större antal inspektörer (se Johansson 2012), varför återkommande svar kan antas tyda på relativt god representativitet.

Intervjuerna med inspektörer och ledning fokuserar hur de ser på skolinspektion, dess intentioner, medel, verkningar och problem. I denna artikel har vi bearbetat deras svar på frågorna om inspektionens verkningar på tre nivåer; nationell; huvudmanna- och skolnivå. Data har ordnats dels beroende på vilken nivå den intervjuade refererar verkningarna till och dels har dessa verkningar kategoriserats innehållsmässigt och redovisas för respektive nivå. Resultatet redovisas för de tre nivåerna liksom för huruvida det finns skillnader mellan inspektörernas och ledningens exempel på verkningar. Svaren analyseras och diskuteras därefter med avseende på möjliga gemensamma föreställningsvärldar för inspektörer och ledning. Finns det med andra ord spänningar och motsättningar mellan deras föreställningsvärld(ar) eller är det en gemensam som framträder?

De verkningar som framkommer diskuteras också i relation till konstitutiva verkningar. Dahler-Larsen refererar till Thomas A. Schwandt när han poängterar att begreppet är ett "open, broad, sensitising concept without a full operational definition" (Dahler-Larsen 2012, s 181). Begreppet har inspirerat till att reflektera över hur de verkningar som inspektörer och ledning menar är en följd av Skolinspektionens verksamhet kan såväl disciplinera aktörer på olika nivåer som influera/förändra förståelsen av vad skola och undervisning är och bör vara.

## Inspektionens verkningar enligt inspektörer och ledning

Analysen av intervjuerna visade att både inspektörer och ledning ofta hade svårt att ge tydliga och substantiella exempel på verkningar på de olika nivåerna. Inspektörernas exempel kunde framför allt inordnas på kommun- och skolnivån medan ledningens rörde sig på alla tre nivåerna.

### Nationell nivå

Inte helt förvånande kom således exemplifieringarna av verkningar på nationell nivå nästan uteslutande i intervjuerna med inspektionens ledning. På denna nivå har de exempel som framkom kategoriserats i fyra olika typer av verkning (redovisas med kursiv stil). *Förändringar i utbildningspolicy* var ett exempel. De flesta på ledningsnivå, både nationellt och för avdelningarna, var övertygade om att inspektionen hade inflytande på beslut som regeringen fattat på utbildningsområdet:

Departementet vill veta: Är det något som inte är funktionellt? Som går emot deras önskan och vilja, så lyft fram detta. Vi måste alltid vara beredda på att inte bara komma dit, utan vi måste ha förslag med oss, medskick... Så att på nationell nivå, känner jag att där är vi rätt starka nu (Avdelningschef 2).

Skolinspektionens årsredovisningar, kvalitetsgranskningar och kontakter med utbildnings- och forskningsministern har påverkat och förändrat till exempel den senaste nationella läroplanen för förskolan, och som nedanstående citat menar, införandet av individuella utvecklingsplaner (IUP) och de obligatoriska skriftliga omdömena:

Jag tror faktiskt att all den kritiken vi hade på uppföljningen under sexårs-uppdraget, redan då fick effekter på också vilka beslut som fattades av regeringen kring IUP och till exempel kravet på skriftliga omdömen och också justeringarna i detta sen som har hänt, i betyg och sådant, det som sen ledde också till omrättning av nationella prov. Att vi har pekat på de här viktiga frågeställningarna i myndighetsutövningen, tror jag faktiskt har effekter både ute och på beslutsfattare (Nationell ledning 3).

En inspektör nämnde också i allmänna termer att den kunskap om skolan som inspektionen samlar in i ett längre perspektiv kan bidra till att förändra skollagen och en annan inspektör menade att de årliga rapporterna från Skolinspektionen har medverkat till det starka fokus som skolprestationer och resultat har på nationell nivå.

Den regelbundna tillsynen leder också enligt ledningen till *nya utredningar, undersökningar och utökade uppgifter och ansvar för administrativa myndigheter*. Exempel som gavs var bland annat att regeringen har tillsatt en utredning för att reglera verksamheten för fristående skolor som drivs av stora koncerner och Skolverket har fått ansvar för rektorsutbildningen, som ett resultat av vad som framkommit under regelbunden tillsyn och kvalitetsgranskningar. En inspektör hade också noterat att Skolinspektionens beslutsrapporter efter tillsyn lyft fram avvikelser som ibland resulterar i särskilda teman för kvalitetsgranskningar.

En verkning som informanterna från ledningen pekade på, och som ingen av inspektörerna nämnde, var den *tolkning och standardisering av lagar och förordningar* som inspektionen gjort. Exempelvis gällde det att skolor numera måste ha ett skolbibliotek och här har Skolinspektionen preciserat vad som kan räknas som ett skolbibliotek. Ett annat exempel gällde avgifter inom skolan för t ex utflykter – hur mycket är det rimligt att skolor tar ut?



Liksom ovanstående verkning bara förekommande bland ledningen, var den regelbundna tillsynens bidrag till att uppmärksamma och *implementera nya delar av skollagen och förordningen* på skolans område. När inspektörer ute på tillsyn börjar fråga hur kommuner och skolor organiserar/hanterar en specifik föreskrift, gör de också lokala tjänstemän och politiker samt rektorer uppmärksamma på att det införts en ny föreskrift. Här anfördes exemplet med den nya skyldigheten för huvudmannen att ta emot och utreda anmälningar om kränkningar. Kommunen måste då redovisa hur de organiserat detta.

### Huvudmannanivå

Både bland inspektörer och ledning framkom exempel på verkningar på kommunal nivå, inga rörde dock fristående skolors huvudmän. De verkningar som nämndes inordnades under tre kategorier. Den första gällde *organisatoriska förändringar* som genomfördes av den lokala utbildningsnämnden och/eller förvaltningen. Medan de intervjuade från ledningen mest uppmärksammade att den regelbundna tillsynen kan leda till att nämnden fördelar om resurserna till kommunens skolor och att man ökar antalet lärare med lärarexamen, hade inspektörerna också noterat att inspektionerna kan ge enskilda skolor och individer problem. När en skola får ett beslut med många kritikpunkter är det t ex inte ovanligt att rektorn omplaceras:

Alltså det blir ju en följd av det och det är klart att det ibland kan få ganska långtgående konsekvenser för rektorer. Det är ju såklart tragiskt på personligt plan det är det ju. Men det kan ju vi inte riktigt ta hänsyn till. Det är ju inte vårt uppdrag och det måste huvudmännen på något sätt handskas med som huvudmän. Att vi upptäcker missförhållanden ja, det måste vi ju göra så att säga. (Inspektör 10)

Ett annat exempel som gavs var när inspektionens kritik av små byskolor resulterat i beslut på kommunal nivå om att stänga skolor eller slå ihop skolor.

Både inspektörer och ledning hade noterat en *ökad medvetenhet bland politiker och tjänstemän om det kommunala svaret* för skolan. De angav till exempel bättre kännedom om skollagen och övriga bestämmelser på skolans område samt vetskap om tillståndet i kommunens skolor och om olika skyldigheter för kommunen till exempel att ordna skolbussar. De var också överens om att *det kommunala kvalitetsarbetet förbättrats*, exempelvis angav man förbättrad statistik över elevers och skolors resultat. Kvalitetsarbete

i kommunen kunde också gälla att skapa möjligheter till samarbete för ämneslärare i gemensamma fora i kommunen eller mellan olika kommuner. Dessa var dock oftast en följd av kvalitetsgranskningarna och inte den regelbundna tillsynen, menade man.

### Skolnivå

När det gäller skolnivån fanns det hos både inspektörer och ledning ett engagemang för och *omsorg om enskilda elever* som på ett eller annat sätt har problem i skolan. Just det engagemanget föreföll på många sätt att vara deras – som anställda vid Skolinspektionen – *raison d'être*. Detta framträdde särskilt bland inspektörer när de beskrev sina erfarenheter av elever som kontaktat dem under inspektioner och berättat om sina problem. Att de faktiskt bidragit till att skydda enskilda elevers rätt är en verkning av den regelbundna tillsynen som både inspektörer och ledning talade engagerat om. Konkreta exempel som gavs var tidigare och bättre system för att identifiera elever i behov av särskilt stöd samt bättre system för dokumentation av och för stöd för dem. Bland de intervjuade inspektörerna fanns ett flertal som hade erfarenheter av att vid sina besök på skolor upptäcka enskilda elever som inte fått sina rättigheter tillgodosedda eller som berättade om att de blivit personligen kontaktade av elever som behöver hjälp. Ökningen av anmälningssärenden, där föräldrar eller elever själva anmäler skolan, sågs också som en positiv verkning av Skolinspektionen, eftersom det betyder att föräldrar och elever är medvetna om sina rättigheter och att problem inte får fortgå utan att bli uppmärksammade och om det behövs, åtgärdade. ”Jag tror att det är ett bevis på att vi faktiskt har varit framgångsrika och att vi faktiskt har nått ut, att anmälningarna ökar – helt klart. Man ser att det ger effekt, medialt inte minst har vi ju synts ganska mycket med de här bitarna” (Inspektör 4).

Två ytterligare kategorier beskriver verkningarna på skolnivå. Den första är *attitydförändringar gentemot Skolinspektionen*, vilka har noterats av både inspektörer och ledning. Inspektörerna har upplevt en mer tillmötesgående attityd gentemot dem från rektorernas sida och bland ledningen har man upplevt en större medvetenhet bland rektorer och lärare om skolans ansvar för att alla elever ska uppnå godkänt resultat i alla ämnen. Rektorer har numera också insett att en förmånlig rapport/beslut från Skolinspektionen är något man kan använda för att marknadsföra skolan.

Den andra kategorin innefattar beskrivningar om att *medvetenheten om lagar och reglering på skolans område* blivit bättre. Enskilda inspektörer såväl som ledningen har noterat förbättringar när det

gäller dokumentation och skriftliga omdömen av eleverna, liksom bättre ordning på olika planer t ex mot kränkande behandling eller mobbing.

### Negativa eller inga verkningar

Få exempel på negativa verkningar har återfunnits i intervjumaterialet. En inspektör uttryckte dock viss oro för att dokumentationskraven, om de blir alltför omfattande, kommer att ta för mycket tid från lärarnas undervisning. Förändringar och förbättringar inom ett område på en skola kan också innebära bristande engagemang och försämring inom ett annat område, menade en informant från den nationella ledningen, så det är svårt att veta om det blir ett nollsummespel.

Det fanns också några exempel där inspektörer och ledning menade att ingenting hände efter inspektion. Samma brister kunde återfinnas från en inspektion till en annan, men med den nya inspektionsmyndigheten finns beslut om att inte ”släppa” kommuner och skolor förrän man på ett tillfredställande sätt visat hur man kommer att åtgärda bristerna<sup>3</sup>. Det förekom också exempel på att man tillfälligt åtgärdat ett område som fått anmärkningar, men att det efter en tid återgått till den situation som fick anmärkning.

### Kort resultatsammanställning

Inför diskussionsavsnittet följer först en sammanställning av de kategorier som framkommit på de olika nivåerna:

#### *Nationell nivå*

Förändringar i utbildningspolicy

Nya utredningar, undersökningar och utökade uppgifter och ansvar för administrativa myndigheter

Tolkning och standardisering av lagar och förordningar

Implementering av nya delar av skollagen och förordningen

#### *Huvudmannanivå*

Organisatoriska förändringar

Ökad medvetenhet bland politiker och tjänstemän om det kommunala ansvaret

Förbättringar i det kommunala kvalitetsarbetet

*Skolnivå*

Omsorg om enskilda elevers rätt

Ökad medvetenheten om lagar och reglering på skolans område

Attitydförändringar gentemot Skolinspektionen

## Diskussion

De verkningar som inspektörer och ledning uppfattar att Skolinspektionen har haft kan med Jacobssons (2010a, 2010b) begreppsapparat sägas ha åstadkommit genom tre olika styrningsaktiviteter: genom diskursiv styrning, genom regler och genom granskning. En stark bas för Skolinspektionens granskningsverksamhet är lagar och förordningar på skolområdet – en styrning som kräver åttlydnad av kommuner och skolor. Granskningsaktiviteter som att all information om bedömningskriterier mm läggs ut på Skolinspektionens hemsida, muntlig information och intervjuer på plats, skriftliga rapporter, uppföljningar mm används också för att styra kommuner och skolor och för att förmå dem att ”öppna upp” och bli inspektionsbara – ’auditable’ (se t ex Power 1996). Diskursiva styrningsaktiviteter förekommer vidare på alla nivåer, tillfällen då man för en dialog och förhandlar om de mest effektiva vägarna. Ledningen ger exempelvis flera exempel på hur de i möten med departementet får möjlighet att redovisa sin syn på skolans problem och bidra till förändringar vad gäller beslut och policy på skolans område. Inspektörerna har dialoger i sina möten med kommunledning och rektorer när de diskuterar hur analyserna i kvalitetsarbetet kan utvecklas eller hur en individuell utvecklingsplan ska formuleras för att fylla sitt syfte.

Skillnader i inspektörers och ledningens föreställningsvärldar var få och hänförde sig nästan uteslutande till den nationella nivån där de framför allt bestod i ledningens långt fler exempel på verkningar på den nivån. När det gällde standardisering av och implementering av nya lagtexter kom exemplen som framfördes enbart från ledningspersoner. Likhetera mellan inspektörer och ledning som var avsevärt större behandlas löpande i texten nedan.

I intervjuerna med inspektörer och ledning talade de som redovisats om ett flertal verkningar på de olika nivåerna, men samtidigt som de framförde exempel som de hade erfart, så var de också medvetna om att dessa inte på något entydigt sätt sammanföll med det som var det tyngsta argumentet för myndighetens inrättande, att höja elevernas skolprestationer (Rönneberg 2012a, 2012b). Från båda grupperna angav man också att när det gäller den typen av verkningar är det svårt att kunna uttala sig om inspektionerna har

någon effekt, vilket med hänvisning till citatet från Melvin M. Mark och Gary T. Henry (2004) i artikelns inledning i längden kan komma att skapa legitimitetsproblem för myndigheten. Uppfattningarna om förändringarna på olika nivåer, t ex förändringar i utbildningspolicy, bättre kvalitetsarbete och ordning på dokument samt högre medvetenhet om regelverk på skolans område, behöver inte innebära att elevernas skolprestationer höjs. Inte heller ökad likvärdighet, som var det andra motivet till återinrättandet av skolinspektion 2003 och som även fanns med som motiv för den nya myndigheten 2008 (Rönnerberg 2012a, 2012b), omnämns av inspektörer och ledning som en verkning av inspektionerna. Möjligen skulle en tolkning av de verkningar som förts fram av inspektörer och ledning kunna vara att kommuner och skolor blir mer *lika* med avseende på hantering av dokumentation och planer samt att rektorer och kommunföreträdare i skolor runt om i landet har bättre kännedom om regelverket.

Skolinspektionens övergripande och i alla sammanhang framförda målsättning var vid tiden för intervjuerna ”varje barns rätt till en god utbildning i en trygg miljö” (Skolinspektionen, ej daterad). Särskilt ledningen hänvisade i sina intervjusvar till denna målsättning, samtidigt som de tillstod svårigheten att bidra till god utbildning så länge de inte inspekterar undervisningen i klassrummen. Man menade dock att det finns utsikter att bidra till en tryggare miljö genom inspektionerna. Möjligheten att skydda enskilda elevers trygghet och rättigheter var också något som framkom i intervjuerna med inspektörerna när de berättade om exempel från sina skolbesök. Om sorgen om den enskilda eleven framstod som en viktig del i både deras och ledningens yrkes stolthet och *raison d’être*. Den enskilda elevens trygghet och rätt föreföll därmed som en gemensam föreställningsvärld för inspektörer och ledning. Det var något som de alla på ett eller annat sätt hänvisade till, vilket gör att denna gemensamma föreställningsvärld kan antas ha stor betydelse för vad som fokuseras i styrningen av skolor och kommuner.

Dahler-Larsen (2011, s 153) slår fast att konstitutiva verkningar ”redefine the meaning of education”, vilket inspirerar till reflektion över på vilka sätt de verkningar som inspektörer och ledning redovisade skulle kunna förändra vårt sätt att uppfatta undervisning och skola. Vad innebär den goda skolan i detta perspektiv? Verkningar av inspektionsarbetet, som återgavs av flertalet både inspektörer och ledning, gällde en högre medvetenhet om regelverket på skolans område och därigenom också bättre ordning på dokument, planer, kvalitetsredovisningar och statistik. Även denna inriktning på inspektionsverksamheten och verkning av arbetet framstod som en gemensam föreställningsvärld för inspektörer och ledning, vilket

möjligen också främjar fortsatt styrning mot regelefterlevnad eftersom det är en styrning som enligt dem förefaller fungera. I enlighet med de uppfattningar som framkom, så förefaller också rektorerna anpassa sig till denna bild av den goda skolan för att klara inspektörernas bedömning och få ett positivt beslut för sin skola. Skolinspektionens 'mjuka' styrning (Lawn 2006) genom att på hemsidan öppet redovisa sina bedömningspunkter underlättar vidare denna anpassning så att kommuner och skolor redan innan inspektion kan korrigera t ex dokument och planer, vilket intervjuerna också bekräftar att de gör. I relation till den skolmarknad gentemot vilken rektorer och kommunala tjänstemän/politiker numera måste förhålla sig, blir ett positivt beslut från Skolinspektionen en möjlighet att göra reklam för sin skola, liksom att kunna undgå att bli 'uthängd' i media (Rönnerberg, Lindgren & Segerholm, 2013). Skolinspektionens upptagenhet med regelefterlevnad och att dokument och planer följer föreskrifterna kan som ovan nämnts indikera en möjlig glidning i innebörden av 'en likvärdig skola' mot 'lika skolor', det vill säga skolor som på likartat sätt följer föreskrifterna.

När det gäller Skolinspektionens fokusering på regelefterlevnad kan också forskning om 'juridifiering' eller 'förrättsligande', det vill säga att förhållanden antar en mer rättslig karaktär och att rättsordningens roll i styrningen av samhället blir mer framträdande, ge intressanta vinklar för möjliga konstitutiva verkningar. Leila Brännström (2009) analyserar i sin avhandling förrättsligande och rättens risker och möjligheter avseende patientens ställning. Hon konstaterar att förrättsligande för patientens del bland annat kan innebära en risk för professionalisering och därmed utestängande av lekmannen från diskussion, men också en möjlighet att som lekman föra fram sitt perspektiv gentemot den professionelle (t ex läkaren). Förrättsligande kan också innebära en risk för att rättsliga överväganden ersätter moraliska och försämrar lyhördheten inför moraliska dilemman, men det kan också stödja moraliska attityder där sådana har varit marginaliserade. Om detta resonemang överförs till skolans värld kan hävdas att lekmän i betydelsen vårdnadshavare och elever stärkt sin ställning gentemot lärare och rektorer genom rättsliga möjligheter till anmälningar och den tyngdpunkt som nu läggs på lag och förordning av Skolinspektionen. Hur lärares och pedagogers ställning som professionella har förändrats och försvagats har också diskuterats i olika sammanhang (se t ex Colnerud 2014, Colnerud & Granström 2002, Green 2013 och Hultqvist 2011). Den starka fokuseringen på regelefterlevnad i skolan torde, med hänvisning till Brännströms resonemang om förrättsligande och moral, i överförd bemärkelse kunna innebära en risk för att pedagogiska

överbägganden får stryka på foten. En konstitutiv verkning där lärarens professionalitet, auktoritet och självförtroende försvagas och det blir lagboken och inte den pedagogiska kompetensen som faller avgörandet vid pedagogiska dilemman (se även Novaks artikel i detta tidskriftsnummer, samt Novak 2013). En ökande tendens över tid att behandla kvalitet i skola och utbildning med juridisk terminologi snarare än med pedagogisk framträdde även i en analys av dokument rörande skolinspektion utgivna av Skolverket under perioden 2003-2007 respektive Skolinspektionen under perioden 2008-2010 (Lindgren, Hult, Segerholm & Rönnerberg 2012).

En viktig uppgift för svensk skola är och har varit att fostra och överföra demokratiska värden till eleverna för att de ska bli aktiva och ansvarskännande samhällsmedborgare med både rättigheter och skyldigheter. När den borgerliga alliansen tog över regeringsmakten 2006 var svenska elevers försämrade skolprestationer på internationella och nationella test huvudmotivet för inrättandet av den nya inspektionsmyndigheten, vilket således funnits på Skolinspektionens agenda tillsammans med omsorgen om enskilda elevers trygghet och rättigheter. En av myndighetens ledningspersoner talar om detta och menar att det starka fokus på skolprestationer som myndigheten har, inneburit att det tidigare engagemanget för demokratifostran minskat:

...däremot så har vi tappat, nästan helt, demokratiuppdraget. Det enda vi har tittat på där är egentligen inflytande, men inte med det fokus, så att vi egentligen... alltså, jag tänker på hur skolan arbetar för att socialisera elever och ungdomar in i samhället, så att säga. Hur understödjer skolan detta? Hur ser man till att man får kontakter med samhället, att man förstår hur samhället fungerar, och så vidare. Det ligger ofta isolerat till ämnet samhällskunskap, och även i det ämnet finns det en viss isolering, känner jag (Nationell ledning 6).

Citatet illustrerar en möjlig konstitutiv verkning av Skolinspektionens (och den allmänna debattens) fokus på och efterfrågan av skolornas statistik gällande skolprestationer. Är dagens goda skola den som framför allt satsar på och bryr sig om elevernas skolprestationer medan demokratifostran hamnat i bakgrunden? En annan möjlig innebördsförskjutning när det gäller skolan och eleverna kan diskuteras. Inspektörernas och ledningens gemensamma föreställningsvärld i fråga om omsorgen om den enskilda elevens rätt, kan också i ett lite längre perspektiv tolkas som en förändring i synen på eleven. Den individuella elevens rätt kan då ses som en del av marknadiseringen av skolan där elever och deras föräldrar blir konsumenter med vissa

enskilda rättigheter som skolan ska uppfylla. Det är en annan innebörd än den där alla elevers rätt är central och klassen och skolan som kollektivt viktigt. Skolans samhällsuppgift handlar om mer än de enskilda eleverna var för sig. Om nu en förändrad innebörd härvidlag håller på att slå igenom är det ytterligare en konstitutiv verkningsområde som Skolinspektionen bidragit till. Det ständigt ökande antalet anmälningsärenden, som en av inspektörerna såg som en positiv bekräftelse på att enskilda föräldrar och elever är medvetna om sina rättigheter, är en annan aspekt av Skolinspektionens bidrag till en förändrad syn på elev och skola. Det är förändringar som ytterligare förstärker den ideologiska innebördsförskjutningen av utbildning från "public good" till "private good" samt att en ändrad innebörd i en likvärdig skola, vilket Englund (1993, 2005) hävdar pågår.

En annan möjlig gemensam föreställningsvärld för inspektörer och ledning är förväntningarna på skolorna om en ständig förändring till det bättre. Självfallet implicerar själva frågan om verkningsområde av skolinspektion att tala om förändringar och förbättringar. Det fanns också återkommande och irriterade kommentarer om erfarenheter där inget hänt efter inspektion eller där förbättringar, som skett efter omfattande kritik, så småningom återgick till det ursprungligen kritiserade läget. 'Förbättring' framstod också som ett viktigt nyckelord i de texter om inspektion som publicerats av både Skolverket och Skolinspektionen, som analyserades inom projektet (Lindgren m fl 2012). Även i England fann Clarke och Baxter (2013), när de analyserade engelska inspektionens Ofsted's texter och förändringar i klassifikationssystem för bedömning av skolor, att förbättring (improvement) är ett av nyckelorden i Ofsted's diskurs. Skolors "capacity for improvement" är en viktig del av Ofsted's bedömning. Som Clarke och Baxter formulerar det: "performance by itself is no longer enough: the promise of better performance is also required" (Clarke & Baxter 2013, s 5). Ofsted's bedömning av skolors kapacitet att förbättra kan direkt jämföras med Skolinspektionens bedömning av skolors och kommuners kvalitetsarbete.

Sammantaget ger inspektörerna och inspektionens ledning många exempel på olika nivåer på verkningsområde av inspektionens granskningar. I så måtto har de en stark tilltro till att de har en positiv inverkan och är en aktör i styrningen av skola och undervisning. Frågan är dock om de verkningsområden de redovisar är tillräckliga för att legitimera inspektionens existens, så länge de inte kan påvisa en höjning av svenska elevers skolprestationer? Den senaste redovisningen av PISA-mätningen gav inte heller positiva resultat för de svenska eleverna (Skolverket 2013).



Så, vad kan sägas om verkningarna av Skolinspektionens granskningar av skolor och huvudmän? De verkningar som framförts av inspektörer och ledning framstår inte som särskilt omvälvande, men de resonemang som förts om konstitutiva verkningar av inspektionens granskningar varslar om att stora förändringar kan pågå inom utbildningsdiskursen. Som en konsekvens av de verkningar som diskuterats och som framträder mer explicit, sker i så fall mer outtalade förändringar som innebär att allmänna uppfattningar om vad skola, lärare och elev är samt bör vara, håller på att ändras.

#### Noter

1. Inom projektet används 'verkningar'. I intervjuerna tillfrågades dock inspektörerna och ledningen om 'effekterna' av Skolinspektionens verksamhet.
2. För de svenska benämningarna har vi kommunicerat med Bengt Jacobsson, och använder de termer han föreslagit. Kommunikation med Christina Segerholm daterad 2013-12-16.
3. För en av de kommuner och skolor, vars inspektionsprocess vi följt, tog det över två år från inspektionsstart till dess föreslagna åtgärder bedömdes som godkända av Skolinspektionen.

## Referenser

- Ball, Stephen J (1998): Big policies/small world. An introduction to international perspectives in education policy. *Comparative Education* 34(2), 119-130.
- Brännström, Leila (2009): *Förrättsligande: En studie av rättens risker och möjligheter med fokus på patientens ställning*. Lund: Bokbox förlag.
- Clarke, John & Baxter, Jacqueline (kommande): Keywords in English School Inspection. *Education Inquiry*.
- Colnerud, Gunnel (2014): Skolans juridifiering- Om styrning av lärarprofessionen. *Skola och Samhälle*. <http://www.skolaochsamhalle.se/?s=colnerud> [Hämtad 2014-02-20].
- Colnerud, Gunnel & Granström, Kjell (2002): *Respekt för läraryrket. Om lärares yrkesspråk och yrkesetik*. Stockholm: HLS förlag.
- Dahler-Larsen, Peter (2011): Afterword. Evaluation as a field and as a source of reflection: Comments on how QAE restructures education now and in the future. I Jenny Ozga; Peter Dahler-Larsen; Christina Segerholm & Hannu Simola, red: *Fabricating Quality in Education. Data and Governance in Europe*, s 150-159. London and New York: Routledge.
- Dahler-Larsen, Peter (2012): Constitutive effects as a social accomplishment: A qualitative study of the political in testing. *Education Inquiry* 3(2), 171-186.
- Dederig, Kathrin & Müller, Sabine (2011): School improvement through inspection? First empirical insights from Germany. *Journal of Educational Change* 12(3), 301-322.
- de Wolf, Inge F & Janssens, Frans J G (2007): Effects and side effects of inspections and accountability in education: an overview of empirical studies. *Oxford Review of Education* 33(3), 379-396.
- Ehren, Melanie; Altrichter, Herbert; McNamara, Gerry & O'Hara, Joe (2013): Impact of school inspections on teaching and learning; Describing assumptions on causal mechanisms in seven European countries. *Educational Assessment, Evaluation and Accountability* 25(1), 3-43.
- Ehren, Melanie; Altrichter, Herbert; McNamara, Gerry & O'Hara, Joe (2013): Impact of school inspections on teaching and learning; Describing assumptions on causal mechanisms in seven European countries. *Educational Assessment, Evaluation and Accountability* 25, iFirst article: DOI 10.1007/s11092-012-9156-4
- Ekholm, Mats & Lindvall, Kerstin (2008). Skolinspektioner i tid och otid. *Pedagogisk Forskning i Sverige* 13(1), 41-58.

- Englund, Tomas (1993): Utbildning som »public good» eller »private good»: Svensk skola i omvandling. *Pedagogisk forskning i Uppsala* 93. Uppsala: Uppsala universitet, Pedagogiska institutionen.
- Englund, Tomas (2005): The discourse on equivalence in Swedish education policy. *Journal of Education Policy* 20(1), 39-57.
- Gaertner, Holger; Wurster, Sebastian & Pant, Hans Anand (2013). The effect of school inspections on school improvement. *School Effectiveness and School Improvement: An International Journal of Research, Policy and Practice*. iFirst article: DOI 10.1080/09243453.2013.811089
- Gaertner, Holger & Pant, Hans Anand (2011). How valid are school inspections? Problems and strategies for validating processes and results. *Studies in Educational Evaluation* 37 (2-3), 85-93.
- Green, Jane (2011): *Education, Professionalism and the Quest for Accountability*. New York: Routledge.
- Grek, Sotiria; Lawn, Martin; Ozga, Jenny & Segerholm, Christina (2013): Governing by inspection? European Inspectorates and the creation of a European education policy space. *Comparative Education* 49(4), 486-502.
- Gustafsson, Jan-Eric & Myrberg, Eva (2011): *School inspections of Swedish schools: A critical reflection on intended effects, causal mechanisms and methods*. <http://schoolinspections.eu/sweden/conceptual-model/> [Hämtad 2012-06-12].
- Hultqvist, Elisabeth (2011): Om lärarnas förändrade yrkesvillkor. *Pedagogisk Forskning i Sverige*. 16(3), 203-213.
- Jacobsson, Bengt (2010a): Making sense of Europeanization. Jerusalem papers in regulation & governance. Working Paper No. 11, June 2010. Jerusalem: The Hebrew University, Jerusalem Forum on Regulation & Governance.
- Jacobsson, Bengt (2010b): *The European Union and the Baltic States. Changing Forms of Governance*. Taylor & Francis e-Library.
- Johansson, Ida (2012): Skolinspektörers uppfattningar om sitt arbete – en enkätstudie om inspektion som styrning. Självständigt arbete 15hp AV. Härnösand: Mittuniversitetet, Institutionen för utbildningsvetenskap.
- Kirkhart, Karen E. (2000): Reconceptualizing evaluation use: An integrated theory of influence. I Valerie Caracelli & Hallie Preskill (Red.), *The expanding scope of evaluation use*, New Directions for Evaluation, No. 88. San Francisco, CA: Jossey-Bass, 5-23.
- Lawn, Martin (2006): Soft governance and the learning spaces of Europe. *Comparative European Politics* 4, 272-288.

- Lawn, Martin & Grek, Sotiria (2012): *Europeanizing Education. Governing a New Policy Space*. Oxford: Symposion Books.
- Lindgren, Joakim; Hult, Agneta; Segerholm, Christina & Rönnerberg, Linda (2012): Mediating school inspection – Key dimensions and key words in official Swedish discourse 2003-2010. *Education Inquiry* 3(4), 569-590.
- Mark, Melvin M & Henry, Gary T (2004): The mechanisms and outcomes of evaluation influence. *Evaluation* 10(1), 35-57.
- Marshall, Catherine; Mitchell, Douglas & Wirt, Frederick (1985). Assumptive worlds of education policy makers. *Peabody Journal of Education* 62 (4), 90-115.
- Novak, Judit (2013): *De styrdas röster. Rektorers berättelser om Skolinspektionens regelbundna tillsyn*. Härnösand: Mittuniversitetet, Avdelningen för utbildningsvetenskap, 2013. [http://www.miun.se/Global/Institutioner/UTV/Rapportserie/Utbildningsvetenskapliga\\_studier\\_2013-1.pdf](http://www.miun.se/Global/Institutioner/UTV/Rapportserie/Utbildningsvetenskapliga_studier_2013-1.pdf)
- Ozga, Jenny; Dahler-Larsen, Peter; Segerholm, Christina & Simola, Hannu, red (2011): *Fabricating Quality in Education. Data and Governance in Europe*. London and New York: Routledge.
- Ozga, Jenny & Segerholm, Christina (2011): Key concepts in the Governing by inspection project. Bidrag presenterat vid konferensen: European Conference of Educational research (ECER), Symposium Governing by Inspection, Berlin, 2011.
- Power, Michael (1996): Making things auditable. *Accounting, Organizations and Society* 21 (2/3), 289-315.
- Power, Michael (1997): *The Audit Society: Rituals of Verification*. Reprinted 2010. Oxford: Oxford University Press.
- Rönnerberg, Linda (2012a): Reinstating national school inspections in Sweden. The return of the state. *Nordic Studies in Education* 32, 69-83.
- Rönnerberg, Linda (2012b): Justifying the need for control. Motives for Swedish national school inspection during two governments. *Scandinavian Journal of Educational Research* 2012, iFirst Article, 1-15.
- Rönnerberg, Linda; Lindgren, Joakim & Segerholm, Christina (2013): In the Public Eye. Inspection and local newspapers - exploring the audit-media relationship. *Journal of Education Policy* 28 (2), 178-197.
- Sahlin-Andersson, Kerstin (1995): Utvärderingars styrsignaler. I Björn Rombach & Karin Sahlin-Andersson, red: *Från sanningssökande till styrmedel. Moderna utvärderingar i offentlig sektor*, 71-92. Stockholm: Nerenius & Santérus Förlag.

- Segerholm, Christina (2001): National evaluations as governing instruments: How do they govern? *Evaluation* 7 (4), 427-438.
- Segerholm, Christina; Forsberg, Eva; Lindgren, Joakim & Rönnberg, Linda (2009): Inspektion som styrning. Skolinspektion och utbildningsstyrning i Sverige, England och Skottland. Forskningsansökan till Vetenskapsrådet, Utbildningsvetenskapliga kommittén.
- Segerholm, Christina & Åström, Eva (2007): Governance through institutionalised evaluation - re-centralisation and influences at local levels in higher education in Sweden. *Evaluation* 13(1), 48-67.
- Skolinspektionen (ej daterad). *Regelbunden tillsyn*. <http://skolinspektionen.se/sv/Tillsyn--granskning/Regelbunden-tillsyn/> [Hämtad 2012-06-25].
- Skolverket (ej daterad): *Kraftig försämring i PISA*. <http://www.skolverket.se/statistik-och-utvardering/internationella-studier/pisa/kraftig-forsamring-i-pisa-1.167616> [Hämtad 2014-01-03].
- Vedung, Evert & Svärd, Sven-Erik (2008): Anteciperiering i implementeringsprocesser. I Sverker Gustavsson; Jörgen Hermansson & Barry Holmström, red: *Statsvetare ifrågasätter: Uppsalamiljön vid tiden för professorsskiftet den 31 mars 2008*. Uppsala: Universitetsbiblioteket i Uppsala (University Library), 234-249.