

Skolinspektion som styrning

*Sara Carlbaum, Agneta Hult, Joakim Lindgren,
Judit Novak, Linda Rönnberg och Christina
Segerholm*

GOVERNING BY SCHOOL INSPECTION. In this article we argue that school inspection is an important and potentially influential way of governing education that deserves additional scholarly attention. This introductory article aims to situate and describe the origin, theoretical foundations and methods and materials gathered in the three research projects included in this special issue. We also briefly describe some important characteristics of the Swedish school inspection and finish off with short introductions to the six articles.

Keywords: compulsory education, education governing, school inspection, Sweden.

Inledning

Utbildningslandskapet präglas alltmer av föreställningen att ökad kunskapsproduktion och utbildningskvalitet leder till välstånd och en framskjuten position på den globala marknaden. Det är i högre grad än tidigare människorna som utgör råvarorna som ska förädlas

Sara Carlbaum är filosofie doktor i statsvetenskap och verksam som postdoktor vid Umeå universitet, Institutionen för tillämpad utbildningsvetenskap, 901 87 Umeå. E-post: sara.carlbaum@umu.se

Agneta Hult är docent i pedagogik vid Umeå universitet, Pedagogiska institutionen, 901 87 Umeå. E-post: agneta.hult@umu.se

Joakim Lindgren är filosofie doktor i pedagogik vid Umeå universitet, Pedagogiska institutionen, 901 87 Umeå. E-post: joakim.lindgren@umu.se

Judit Novak är doktorand i pedagogik vid Uppsala universitet, Institutionen vid pedagogik, didaktik och utbildningsstudier, 752 37 Uppsala.

E-post: judit.novak@edu.uu.se

Linda Rönnberg är docent i statsvetenskap vid Umeå universitet, Institutionen för tillämpad utbildningsvetenskap, 901 87 Umeå. E-post: linda.ronnberg@umu.se

Christina Segerholm är professor i pedagogik vid Mittuniversitetet, Avdelningen för utbildningsvetenskap, 871 88 Härnösand. E-post: christina.segerholm@miun.se

och genom ständigt förbättrad utbildning få ökad kunskap och utveckla bättre färdigheter som kan omvandlas till innovationer och konkurrenskraft. Internationella jämförande kunskapsmätningar bidrar till att konkretisera dessa strävanden och skapar därtill en politisk stress i systemen (Nóvoa & Yariv-Mashal 2003). Sveriges utbildningspolitik och den Europeiska unionens olika fördrag och överenskommelser, såsom Bolognadeklarationen och Lissabonöverenskommelsen, är uttryck för denna situation och inverkar på olika sätt på utbildningspraktiken. Både utbildningspolicy och styrningen av utbildning har under de senaste decennierna influerats av tankegods från den privata sektorn med förhoppningen att effektivisera och nå bättre resultat. I internationell jämförelse har Sverige genomfört en ovanligt långtgående marknadsanpassning på utbildningsområdet. Sammantaget har utvecklingen inneburit att det svenska skolsystemet är starkt präglad av olika typer av marknadsinslag och att denna utveckling varit både snabbare och mer påtaglig än i många andra OECD-länder (Lundahl, Erixon Arreman, Holm & Lundström 2013).

I detta sammanhang har utvärderande och granskande aktiviteter vunnit politisk popularitet och blivit alltmer centrala styrredskap. Tilltron till och resurserna som satsas på granskningar av olika slag har ökat och utvärderande aktiviteter pågår på bred front i samhället. Uttryck som "megatrend" (Vedung 2006) eller "granskningsexplosion" (Power 1999) har bland annat använts för att beskriva utvecklingen. Utbildningsområdet är inget undantag och olika typer av granskningar utgör idag en viktig del av styrningen. Ett exempel på en sådan granskande aktivitet är skolinspektion.

Skolinspektion är ingen nyhet i det svenska skolsystemet. Inspektionens utformning och organisatoriska sammanhang har dock varierat kraftigt sedan dess införande 1861 (Richardson 2010). Under de senaste decennierna har skolinspektion både slopats, återinförts och förstärkts. Dessa tvära förändringar hänger samman med den omfattande omstruktureringen av skolsystemet under slutet av 1980- och början av 1990-talet vilken innebar att det decentraliserades, avreglerades och marknadsanpassades. Dessa genomgripande förändringar innebar bland annat ett reviderat styrsystem och kommunalt huvudmannaskap, liksom införandet av nya läroplaner, skolpeng och fria skolval (Blomqvist & Rothstein 2000, Wahlström 2002). Inte minst har de förändrade ansvarsförhållandena påverkat skolinspektionen.

I motsats till den nedlagda Skolöverstyrelsen höll sig det tidiga Skolverket under 1990-talets inledning på "armlängds avstånd" och under sitt första årtionde var enskilda skolgranskningar marginaliserade aktiviteter. Men strax höjdes röster för utökad statlig kontroll i form av en mer ingående granskning och med försiktig början via

inrättandet av kvalitetsgranskningsnämnden i Skolverket år 1998 men framför allt via ett politiskt beslut återinfördes utbildningsinspektion på bred front i Skolverkets regi år 2003. Motiven till den återinförda utbildningsinspektionen handlade främst om att staten behövde garantera och förbättra den nationella kvaliteten, likvärdigheten och öka måluppfyllelsen i skolor och kommuner (Rönneberg 2012). De politiska partierna var i huvudsak eniga och inspektionen sågs som ett verktyg för att lösa dessa problem. Återinförandet av inspektion gav också bilden av en handlingskraftig stat som tar sitt ansvar för den nationella likvärdigheten (Rönneberg 2012). Sedan år 2008 är det Statens skolinspektion som är ansvarig för att genomföra de ytterligare förstärkta och utökade skolinspektioner som sattes i bruk i form av bland annat nya former av tillsyn och så kallad kvalitetsgranskning.

De nationella utbildningssystemens, och även Sveriges, kopplingar till den internationella och europeiska policykontexten har förstärkts och det har betydelse för hur de nationella styrningsförsöken ska förstås (Lawn & Grek 2012). Ett viktigt internationellt forum för utbyte och förmedling av idéer och praktiska erfarenheter när det gäller skolinspektion är SICI, the Standing International Conference of Inspectorates (Lawn & Grek 2012, s 135-149). Inom ramen för SICI sker ett betydande erfarenhetsutbyte och där skapas också en känsla av delad gemenskap (Lave & Wenger 1991, Wenger 1998) som underlättar förmedlingsprocesserna. Emellertid överförs varken inspektionspolicy eller inspektionspraktik som färdiga modeller mellan nationer. Nationellt och lokalt existerar det redan befintliga, historiskt och politiskt framvuxna policies och praktiker. När nya idéer och praktiker inlemmas sker det därför genom att det nya tolkas, omformas och anpassas till det redan existerande, och på så sätt att det nationella och lokala fortfarande kan kännas igen (Ozga & Jones 2006, Steiner-Khamsi 2000). I Sveriges fall har denna förmedling mestadels skett i "det tysta" (Waldow 2009), och hänvisningar till internationell policy har inte gjorts utan i Sverige har aktörerna framställt det svenska som gott nog (Segerholm 2009, Waldow 2009).

Generellt har det ofta hävdats att globalisering, avreglering, privatisering och ökat lokalt självstyre har lett till att statens maktbefogenheter har försvagats och att möjligheten att styra har reducerats. Staten har i allra högsta grad varit delaktig i den utvecklingen, men har långt ifrån fråntagits sina styrningsmöjligheter (Pierre & Peters 2000). Ett sätt att behålla och stärka den centrala makten är att använda instrument för styrning i form av kontroll av resultat och mål (Bell & Hindmoor 2009). Återinförandet av statlig skolinspektion kan ses i ljuset av denna re-centralisering. Inspektionen ska dock inte ses som en isolerad företeelse. Den återfinns i ett sammanhang

som under de två senaste borgerliga mandatperioderna har inneburit fler och mer frekvent genomförda nationella prov, tidigare betyg samt en ny skollag.

En gemensam utgångspunkt för de forskningsprojekt som utgör grunden för detta temanummer är att skolinspektion är ett komplext och intressant uttryck för statlig styrning som behöver belysas närmare. Nedan beskriver vi kortfattat de övergripande frågeställningar, utgångspunkter, metoder, och datamaterial som har utgjort projekten. Vi redogör också kort för den svenska skolinspektionen innan vi avslutningsvis kort presenterar artiklarna.

Tre forskningsprojekt

I tre sammankopplade forskningsprojekt¹ har vi undersökt hur styrning görs genom skolinspektion. De aktiviteter som skolinspektionsmyndigheten benämner regelbunden tillsyn har i huvudsak utgjort vårt empiriska exempel och vårt fokus har varit på grundskolan. Skolinspektionsmyndighetens arbete består av fler delar än enbart den regelbundna tillsynen, inte minst kvalitetsgranskning och anmälningsärenden. Även om vi följt en kvalitetsgranskningsprocess (se mer nedan) så innebär valet att fokusera på just tillsyn att vissa aspekter av myndighetens arbete kommer i förgrunden. Tillsynen aktualiserar frågor om regelefterlevnad och hur skolan/verksamheten ter sig i förhållande till de regelverk som finns.

Vi har bland annat analyserat motiven till att skolinspektion återinrättades 2003 och sedan skärptes. Vi har studerat interaktionen mellan Sverige och Europa när det gäller inspektionspolicy och hur den färdas, samt vilka inspektionsaktiviteter som genomförs. Vi har intresserat oss för inspektörernas arbete och grunden för deras bedömningar och beslut, samt vilket arbete som mobiliseras hos de inspekterade; vilka verkningar, vilken användning och anpassning som inspektionsaktiviteterna bidrar till. Ett ytterligare intresse har varit att lyfta fram marknads- och konkurrensaspekter i relation till skolinspektionen.

Syftet med projekten har inte varit att söka svar på frågor om inspektionens faktiska effektivitet eller hur skolan kan utvecklas eller förbättras via styrning eller inspektion. Ambitionen har inte heller varit att finna och belägga kausala samband mellan inspektion och dess utfall. Istället har vi bland annat sett det som viktigt att analysera aktörernas uppfattningar om inspektionens effekter. Här har vi närmast oss frågan om konsekvenser via begreppet verkningar då vi menar att effekter lätt för tanken till att det skulle handla om

enkla kausala samband. Projekten har varit explorativa med hänsyn till det bristfälliga kunskapsläget om den svenska skolinspektionen, och särskilt ville vi utforska inspektion som styrning och dess olika aktörer, föränderliga relationer, processer och praktiker.

Metoder och datamaterial

I de tre projekten har ett betydande empiriskt material genererats och analyserats. Huvuddelen av data har genererats via fallstudier av de inspektionsaktiviteter som benämns som regelbunden tillsyn i tolv skolor i fyra kommuner. Urvalet skedde i flera steg. För det första skulle kommunerna vara föremål för den regelbundna tillsynen under år 2011 eftersom tillsynsprocesserna skulle kunna följas i realtid via observationer. Kommunerna valdes sedan ut via ett diversifierat fallstudieurval (Gerring 2007). För det första skulle kommunerna variera med avseende på demografisk och ekonomisk struktur. I urvalet finns därför två kommuntyper enligt den klassificering som SKL, Sveriges Kommuner och Landsting, tillhandahåller. Kommuntyp A står för större städer och kommuntyp B representerar landsbygd/glesbygd. För det andra skulle urvalet innehålla skolor och kommuner med olika inspektionshistoria. Här gjordes en bedömning i termer av många eller få anmärkningar/brister enligt inspektionsrapporterna från Skolverkets första tillsynsomgång. På så sätt valdes matchande par av kommuner och sedan skolor inom varje kommun, totalt tolv skolor varav åtta med kommunal och fyra med fristående huvudman.

Tabell 1. Urval fallstudier: Kommuner och skolor.

		Skolor	
		Många anm/brister	Få anm/brister
<i>Stora Södra</i>	Få anm/brister (Kommuntyp A)	<i>Skola 1</i> <i>Friskola 1</i>	<i>Skola 2</i> <i>Friskola 2</i>
<i>Stora Östra</i>	Många anm/brister (kommuntyp A)	<i>Skola 3</i> <i>Friskola 3</i>	<i>Skola 4</i> <i>Friskola 4</i>
<i>Lilla Västra</i>	Många anm/brister (kommuntyp B)	<i>Skola 5</i>	<i>Skola 6</i>
<i>Lilla Östra</i>	Få anm/brister (Kommuntyp B)	<i>Skola 7</i>	<i>Skola 8</i>

Fältarbetet genomfördes framförallt under åren 2011 och 2012 och täcker alla delar i en inspektionsprocess. Fallstudiematerialet berör nästan uteslutande den tillsynsmodell som Skolinspektionen använde före ikraftträdandet av 2010 års skollag (SFS 2010:800). Materialet omfattar observationsanteckningar från Skolinspektionens interna planerings- och kvalitetssäkringsmöten och platsbesök vid skolorna, liksom mer än 70 transkriberade intervjuer med inspektörer, lokalpolitiker, chefer inom kommunförvaltning, nyckelpersoner hos fristående skolhuvudmän samt rektorer, lärare och elevhälsa vid de inspekterade skolorna. Intervjuerna med både inspektörer och skolaktörer genomfördes strax efter platsbesöket och vid uppföljningar cirka ett halvår senare. Våra data innehåller också ett stort textmaterial. Bland annat har vi studerat den dokumentation som skolor och huvudmän sänder in till myndigheten före tillsynen, inspektionsrapporter, beslut samt skolornas och huvudmännens respons till besluten där de redovisar vidtagna åtgärder. Utöver detta har vi alltså även följt en kvalitetsgranskningsprocess i två skolor. Den studien har innehållit analyser av dokument och ett femton-tal intervjuer med inblandade skolaktörer, inspektörer och forskare.

Intervjuer har också genomförts med ett tiotal nationella policyaktörer och personer i ledningsposition vid Skolinspektionen i syfte att kartlägga policyflöden och policyförmedling. Ett annat intresse har varit att undersöka skolinspektionsföreträdares syn på hur friskolor kan och bör inspekteras. Vidare har vi samlat in och analyserat omfattande textmaterial i form av interna processbeskrivningar, mallar och direktiv samt myndighetens mer allmänna rapporter och annat material som publiceras på myndighetens hemsida samt offentligt tryck och artiklar i framför allt lokaltidningar. En elektronisk enkät har sänts ut till samtliga skolinspektörer (N=246, svarsfrekvens 34%) för att analysera deras uppfattningar om och erfarenheter av inspektionsprocesserna. Slutligen har telefonintervjuer genomförts med rektorer för 20 grundskolor vilka har inspekterats inom ramen för den regelbundna tillsynen efter att 2010 års skollag togs i bruk. Lagen medförde flertalet förändringar i tillsynsmodellen (se vidare under rubriken *Skolinspektionen – bakgrund och beskrivning*) och det var därför intressant att undersöka rektorers upplevelser och erfarenheter av det nya inspektionsförfarandet. I urvalet av skolor finns en bred variation i antalet påpekade brister i tillsynsbeslutet, liksom variation i skolornas geografiska läge.

Fältarbetet har därtill genererat en serie små, men långtifrån obetydliga, iakttagelser av etnografisk karaktär som fördjupat vår förståelse för studieobjektet och satt det i perspektiv. De informella och förtroliga samtalen med inspektörerna i bilen på väg till skolorna.

Den mobbade flickan som dröjer sig kvar hos inspektörerna efter en gruppintervju med hopp om att få vuxenvärldens hjälp. De stressade rektorer som kommer för sent till platsbesökens intervjuer för att de varit tvungna att rycka ut i något av alla de brådskande ärenden som utgör skolans vardagliga puls.

Empiriska undersökningar på utbildningsområdet rymmer alltid forskningsetiska utmaningar och i vår datainsamling har vi genomgående följt de etiska principer som Vetenskapsrådet utarbetat när det gäller informerat samtycke, konfidentialitet samt rätt att avbryta sin medverkan i våra studier (Hermerén 2011).

Utgångspunkter

I vårt arbete har vi utgått från och över tid identifierat användbara teoretiska verktyg för att förstå inspektion som styrning. Styrning handlar om ansträngningar att få politiska intentioner och beslut att förverkligas. Att intressera sig för styrning innebär att förhålla sig till olika perspektiv på staten vilka rymmer olika problem och möjligheter. För oss låter sig inte styrning begränsas till de formella besluts- och myndighetsprocesserna, även om statens centralitet i styrningsprocesserna är framträdande på utbildningsområdet (Bell & Hindmoor 2009, Goodwin & Grix 2011). Icke desto mindre består styrning av många sammansatta lager och aktiviteter som ibland kan vara relativt frikopplade från nationella direktiv. Vi har i vårt arbete varit hjälpta av att se styrning som ett verb. Vi har särskilt intresserat oss för hur styrning går till, det vill säga processerna och själva görandet, för som John Clarke (kommande) påpekar: “policies, schemes, strategies do not just come true by virtue of being announced. Governing requires agents and agencies to make projects and plans come true. It involves distinctive forms of labour carried out in complex and shifting organizational settings.”

I vårt synsätt har det diskursiva arbetet central betydelse. Carol Bacchi (2009) menar att för att vi ska kunna förstå hur styrning fungerar så behöver vi undersöka de problemrepresentationer som finns inbyggda i specifika policyförslag. Till exempel innehåller återinförande eller förstärkning av statlig skolinspektion mer eller mindre explicita föreställningar om vad som är skolans problem och hur dessa ska åtgärdas. Representationerna formar hur vi förstår vad utbildning och skola är och bör vara. De formar också vår syn på oss själva som elever, föräldrar, lärare, rektorer, tjänstemän, politiker och medborgare. De påverkar våra relationer till varandra och vår tilltro (eller vårt mistroende) till varandra, vår syn på rättigheter,

skyldigheter, ansvar och skuld. Inspektion, kontroll och utvärdering av verksamheter är därmed inte neutrala och objektiva utan är bärare av underliggande antaganden och värden.

För att teoretiskt förstå dessa aspekter av styrning har vi bland annat använt Peter Dahler-Larsens (2011, 2012, 2013) begrepp ”konstitutiva verkningar”. Detta begrepp har hjälpt oss att problematisera hur inspektion inte bara granskar det inspektion avser att granska, utan hur det också *skapar* sitt granskningsobjekt såväl inom ramen för sin egen praktik som för de som på olika sätt är involverade, berörda eller intresserade. Skolinspektionens bedömningspunkter får med andra ord vissa aspekter av skolans verklighet att framträda och gör skolan inspektionsbar. På samma sätt formas tidningsläsarens syn på den svenska skolans kvalitet av en ström av uppmärksammade pressmeddelanden från Skolinspektionens tillsyn och anmälningsärenden.

Över tid har vi sett att statens styrning av utbildning antagit olika former och uttryck. Den tycks exempelvis oscillera mellan å ena sidan mer övertalningsinriktad styrning i form av dialoger, samtal och självrapportering/-styrning, och å andra sidan styrning med hjälp av tydliga regler såsom instruktioner om hur statsbidrag får användas, statiska utfallsmått och sanktioner (Lawn 2006, Segerholm & Lindgren 2011). Vi har analyserat styrningsprocesserna och de aktiviteter som utgör styrning och intresserat oss för vad aktörerna gör och hur de tänker om sitt görande. Vi har använt oss av Bengt Jacobssons (2006, 2010) begrepp ”regulative”, ”inquisitive” och ”meditative activities” som ett register för att förstå dynamiken i inspektionspraktiken, och den ömsesidiga relation mellan inspektör och inspekterad som praktiken kräver och skapar. Vi har använt oss av dessa begrepp i enlighet med hur Jacobsson själv använder dem, där ”regulative” avser ”styrning genom regler (både tvingande och frivilliga regler)”, ”inquisitive” avser ”styrning genom granskning” och ”meditative” avser ”styrning genom prat alt. diskursiv styrning” (Jacobsson, personlig kommunikation via e-post, 2013-12-21).

Ytterligare ett perspektiv för att analysera den konkreta inspektionspraktiken och det arbete den mobiliserar är via Stephen J. Balls, Meg Maguires och Anette Brauns (2012) begrepp ”policy enactment”. Här betonas de orediga styrningsprocesser som policies genomgår när de landar i och omformas av en komplex skol- och inspektionsverklighet. Sökandet efter och användningen av teorier som inte ser styrning som linjära processer i termer av implementering har stimulerats av våra empiriska iakttagelser av otaliga exempel på missförstånd, tolkning, förhandling, strategier och manipulation –

och detta inom ramen för en praktik där alla i allt väsentligt gör sitt yttersta för att följa lagar och regler.

Nyckelpersoner inom inspektion är givetvis inspektörerna själva. I en tid där statistik och internationella undersökningar får allt större betydelse utgör deras närvaro i skolan en ovanlig och intressant *förkroppsligad styrning*. Inspektörerna kliver in i skolan med sina olika erfarenheter och förutsättningar, men med samma uppdrag och instruktioner. De flesta har skolbakgrund, men många är jurister eller besitter en mer allmän utredningskompetens. I skolan möter de människor ansikte mot ansikte och ställer sina frågor, gör sina observationer och tittar i skolans dokument. Efter någon dag lämnar de skolan för att göra sin bedömning: Följer skolan de lagar, regler och läroplaner som finns för verksamheten? För att förstå inspektörernas arbete, deras bedömningspraktik och den kunskap de använder och producerar har vi bland annat använt oss av teorier om kunskapsformer som i litteraturen placeras i spänningsfältet mellan å ena sidan formell och evidensbaserad kunskap, och å andra sidan tyst och erfarenhetsbaserad kunskap (Dunne 1993, Schwandt 2005, Schön 1987, Scott 1998).

Skolinspektionen – bakgrund och beskrivning

Redan under andra delen av 1800-talet reste statliga skolinspektörer runt i landet för att kontrollera hur skolverksamhet bedrevs och att den gjorde det med erforderlig basal utrustning (Persson 1991, Richardson 2010). Ansvar för inspektionen har därefter varierat mellan nationell och regional nivå och dess huvudsakliga inriktning har varit såväl kontroll som utveckling av skolan. När den nya myndigheten, Statens skolinspektion, startade sin verksamhet hösten 2008 var det med en uttalat kontrollorienterad inriktning (Lindgren, Hult, Segerholm & Rönnerberg 2012).

Myndigheten har fem avdelningar placerade i Göteborg, Linköping, Lund, Stockholm och Umeå. Skolinspektionens uppdrag består framför allt av följande: Regelbunden tillsyn av samtliga skolor samt kommunala och enskilda huvudmän; Utredning av anmälningsärenden, till exempel gällande kränkningar och brister när det gäller särskilt stöd; Kvalitetsgranskningar av olika teman, till exempel undervisningen i ett specifikt ämne eller rektors pedagogiska ledarskap; samt Tillståndsprövning för fristående skolor. Därutöver har myndigheten även ansvar för omrättande av nationella prov och Barn- och elevombudets (BEO:s) verksamhet. Sammantaget är det en omfattande verksamhet med en budget på knappt 354 miljoner kronor 2013 (Regeringen, Utbildnings-

departementet 2012). Under 2012 besökte Skolinspektionen 1370 (av 6500) skolor och övrig verksamhet samt nästan 290 kommunala och enskilda huvudmän för regelbunden tillsyn. Myndigheten fattade cirka 4300 beslut rörande anmälningar, genomförde tolv kvalitetsgranskningar och fattade beslut i cirka 420 ärenden för start eller utökning av fristående skolor (Skolinspektionen 2012).

Skolinspektionens verksamhet baseras huvudsakligen på gällande styrdokument som skollagen, förordningar och läroplaner. Lagar och regler är särskilt viktiga utgångspunkter för bedömning i den regelbundna tillsynen, vilket alltså är den inspektionsaktivitet som har varit huvudfokus i de tre projekten. Tillsynen kan ske på tre olika sätt – bastillsyn, breddad tillsyn och fördjupad tillsyn. Bastillsyn är en grundare form av tillsyn, breddad tillsyn är en utökad tillsyn och fördjupad tillsyn innebär att ett särskilt område granskas mer djuplodande. Den typ av tillsyn som genomförs beror på hur välfungerande skolan bedöms vara i den inledande risk- och väsentlighetsanalys som föregår varje platsbesök. Breddad tillsyn är den vanligaste typen och det är huvudsakligen den aktivitet som har genomförts i våra fallstudier.

Den regelbundna tillsynen utgår från fyra på förhand bestämda huvudområden. Varje huvudområde har olika indikatorer eller bedömningspunkter för att göra kvaliteter observerbara och möjliga att mäta. Tillsynsprocessen utmärks av en vilja av att hålla dokument och rapporter tillgängliga och tidigare beslut och inspektörernas bedömningspunkter finns publicerade på myndighetens hemsida. Där kan de verksamma vid skolorna också själva göra en tillsyn av sin egen skola som en förberedelse med hjälp av webbverktyget ”Kolla din skola” (Skolinspektionen 2013).

Huvudområdena har varierat över tid. I Skolverkets utbildningsinspektion som startade år 2003 så inspekterades för det första resultaten och kunskaper. För det andra verksamheterna, inklusive arbetet med normer och värden, pedagogisk verksamhet samt styrning, ledning och kvalitetsarbete. Till sist var förutsättningarna ett huvudområde, där tillgång till information och resurser bedömdes.

När vi genomförde huvuddelen av datainsamlingen var motsvarande områden för Skolinspektionens regelbundna tillsyn; måluppfyllelse och resultat, pedagogisk ledning och utveckling av skolan, skolans lärandemiljö samt enskild elevs rätt. Till skillnad från Skolverkets modell för utbildningsinspektion hade värdegrundsfrågor en mindre framskjutna plats och verksamheternas förutsättningar hade försvunnit (se Lindgren m fl 2012). Sådana aspekter kunde emellertid finnas med i de tematiska kvalitetsgranskningarna. Efter att 2010 års skollag trädde i kraft den 1 juli 2011 har den regelbundna tillsynens huvudområden

modifierats något och huvudområdet skolans lärandemiljö har utgått men huvudområdet huvudmannaskap och godkännande (gäller endast för fristående skolor) har tillkommit.

En stor del av tillsynen baseras på statistik över elevernas skolprestationer samt en omfattande redovisning av dokument och planer för skolornas och huvudmännens verksamhet, vilka ska skickas in i god tid innan inspektionsbesöket äger rum. Vid platsbesök intervjuas rektor och ofta även lärare och elever. Skolinspektionens beslut för skola och huvudman redovisas i en så kallad avvikelserapport där de punkter som inte uppfyller regelverket anges och måste åtgärdas av huvudmannen inom en angiven tid.

Sedan 1 juli 2011 har myndigheten också rustats med utvidgade befogenheter att rikta sanktioner mot huvudmän som myndigheten bedömer missköter sina skolor. Tre typer av verktyg för ingripanden finns tillgängliga efter att avvikelser från lagar och regler upptäckts vid tillsyn. Dessa är, i fallande grad: a) föreläggande (kan förenas med vite), b) anmärkning, och c) avstående från ingripande. Vid allvariga brister som huvudmannen inte åtgärdar kan Skolinspektionen besluta att återkalla huvudmannens verksamhetstillstånd (gäller fristående skolor) eller utfärda tillfälligt verksamhetsförbud upp till sex månader (SFS 2010:800, 26 kap. 10–12 §§ och 27 §§).

Artiklarna

Det här temanumret innehåller sex artiklar som illustrerar några av de tre projektens centrala teman. Artiklarna gör inte anspråk på att täcka alla väsentliga delar av alla projekt och flera delstudier är redan publicerade på andra håll. Gemensamt för artiklarna i detta temanummer är emellertid intresset för att på olika sätt förstå och visa på styrning i inspektionskontexten samt vilka processer och aktörer som tillsammans formar och omformar såväl policy som praktik. Tillsammans bidrar artiklarna med att synliggöra olika perspektiv på inspektion som styrning och kan därigenom ge såväl ökad kunskap som underlag för fortsatt diskussion.

Artiklarna är ordnade så att de två första ger en bredare kontext till skolinspektion både internationellt och nationellt. De efterföljande artiklarna lyfter på olika sätt fram de inblandade aktörernas perspektiv: I artikel tre och fyra analyseras hur inspektörerna respektive de inspekterade hanterar och använder inspektion i sina olika praktiker. De två sista artiklarna fångar inspektörernas uppfattningar om verkningar av skolinspektion samt rektorers anpassningar till de krav som ställs.

I den första artikeln *Europa i Sverige och Sverige i Europa? Policyförmedling och -lärande genom skolinspektion* behandlar Christina Segerholm SICI:s del i skapandet och upprätthållandet av en europeisk utbildningsarena, där inspektionsidéer och aktiviteter förmedlas, diskuteras och lärs. Här beskrivs och diskuteras Sveriges delaktighet i policyförmedlingen och olika policyidéers inverkan på den svenska inspektionen samt betydelsen av den nationella policykontexten för vilka idéer som tas upp.

I det andra bidraget, *Marknadens misslyckande? Om behovet av utökad kontroll av fristående skolor*, analyserar och diskuterar Sara Carlbaum spänningen mellan den statliga styrningen och marknadsutsättningen av svensk skola. Genom att studera motiven och argumenten för införandet av en etableringskontroll av fristående skolor diskuteras hur det både rättfärdigar förekomsten av fristående skolor och det statliga kontrollsystemet som sådant.

Artikel tre är Joakim Lindgrens *Grund grund för bedömning? Dilemman i "inspektionsträsket"*. Ordet träsk används här inte i pejorativ mening utan som en metafor för inspektörers svåra arbete. Artikeln intresserar sig för inspektörerna som i sin bedömningspraktik har att hantera formella krav på likvärdighet och rättsäkerhet, vilka manifesteras i omfattande kvalitetssäkringsprocesser, manualer och mallar, men som också använder sig av tyst och erfarenhetsbaserad kunskap. Vilka slags dilemman uppstår när tillsynens förvaltningsrättsliga mål och medel möter inspektörernas förkroppsligade kunskap?

Det fjärde bidraget heter *Att ta inspektionen i egna händer – hur lokala aktörer använder Skolinspektionen*. I detta bidrag vänder Linda Rönnberg på skolinspektionens hierarkiska grundförutsättning - att den som inspekterar avser att styra den som inspekteras. Istället synliggörs de lokala mikroprocesserna via det tidigare nämnda begreppet policy enactment där analysen visar hur skolaktörer och huvudmän använder inspektionen på olika sätt, och för att få den att passa just deras agendor och behov.

I det femte bidraget, *Granskningens verkningar- inspektörer om inspektionen*, tar Agneta Hult utgångspunkt i den nationella och regionala ledningens, samt inspektörernas uppfattningar om vilka verkningar skolinspektionen har. Regeringens intentioner med den nya myndigheten var att höja skolprestationerna genom att undervisningen och likvärdigheten skulle förbättras. Hur ser då inspektörer och ledning på de verkningar skolinspektionen haft? Resultaten diskuteras i relation till möjliga konstitutiva verkningar

(Dahler-Larsen, 2013), dvs hur uppfattningar om skola, lärare och elever håller på att förändras.

I den avslutande artikeln *Anpassningarnas för(e)ställning. Om Skolinspektionens tillsyn som en scen för förändring* beskriver och diskuterar Judit Novak inspektioner av grundskolor som genomförts efter att bestämmelserna i 2010 års skollag rustat Skolinspektionen med utvidgade befogenheter att rikta sanktioner mot huvudmän som myndigheten bedömer missköter sina skolor. Från ett dramaturgiskt perspektiv synliggörs hur rektorer iscensatt anpassningar till föreskrivna lagar och regler och därigenom manövrerat mellan tvingande krav och upplevda möjligheter att agera för förändring inom ramen för tillsynsprocessen.

Författarnas tack

Vi vill rikta ett varmt tack till alla våra informanter för att de har varit villiga att dela med sig av sin tid och visat oss både öppenhet och hjälpsamhet. Vi riktar också ett tack till de bedömare som bidragit med konstruktiv kritik av artiklarna i detta temanummer. Sist men inte minst vill vi tacka projektens finansiärer (se fotnot 1).

Noter

1. Projekten är för det första: *Den statliga skolinspektionen: En centraliserad resultatstyrning möter en decentraliserad skola* (Dnr 2007-3579) finansierat av Vetenskapsrådet, projektledare Linda Rönnberg (forskarassistenttjänst). För det andra *Inspektion som styrning. Skolinspektion och utbildningsstyrning i Sverige, England och Skottland* (Dnr 2009-5770) finansierat av Vetenskapsrådet, medfinansierat av Mittuniversitetet och Umeå universitet, där den brittiska delen finansierats av the Economic and Social Research Council (ESRC). Projektledare Christina Segerholm, medverkande Agneta Hult, Eva Forsberg, Ida Johansson, Joakim Lindgren, Ingrid Nilsson, Linda Rönnberg och Judit Novak. Avslutningsvis *Inspecting the 'Market': Education at the intersection of marketisation and central state control* (Dnr 223-514-09) finansierat av Umeå universitet, projektledare Linda Rönnberg, medverkande Sara Carlbaum och Joakim Lindgren.

Referenser

- Bacchi, Carol (2009): *Analysing Policy. What's the Problem Represented to Be?* Frenchs Forest, N.S.W.: Pearson.
- Ball, Stephen J; Maguire, Meg & Braun, Anette (2012): *How Schools Do Policy. Policy Enactments in Secondary Schools.* London: Routledge.
- Bell, Stephen, & Hindmoor, Andrew (2009): *Rethinking Governance. The Centrality of the State in Modern Society.* Cambridge: Cambridge University Press.
- Blomqvist, Paula & Rothstein, Bo (2000): *Välfärdsstatens nya ansikte. Demokrati och marknadsreformer inom den offentliga sektorn.* Stockholm: Agora.
- Clarke, John (kommande): Governing at a distance in European education. I Sotiria Grek & Joakim Lindgren, red: *Governing by Inspection.* London: Routledge.
- 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 och 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.
- Dahler-Larsen, Peter (2013): Constitutive effects of performance indicators. *Public Management Review*, DOI:10.1080/14719037.2013.770058.
- Dunne, Joseph (1993): *Back to the Rough Ground: Phronesis and Techné in Modern Philosophy and in Aristotle.* Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Gerring, John (2007): *Case Study Research. Principles and Practices.* Cambridge: Cambridge University Press.
- Goodwin, Mark & Grix, Jonathan (2011): Bringing structures back in: The “governance narrative”, the “decentred approach” and “asymmetrical governance” in the education and sports communities. *Public Administration* 89 (2), 537–556.
- Hermerén, Göran (2011): God forskningsred. *Vetenskapsrådets rapportserie 2011:1.* Stockholm: Vetenskapsrådet.

- Jacobsson, Bengt (2006): Regulated regulators: Global trends of state transformation. I Marie-Laure Djelic & Kerstin Sahlin-Andersson, red: *Transnational Governance. Institutional Dynamics of Regulation*, s 205-224. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jacobsson, Bengt, red (2010): *The European Union and the Baltic States. Changing Forms of Governance*. London: Routledge.
- Lave, Jean & Wenger, Etienne (1991): *Situated Learning. Legitimate Peripheral Participation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lawn, Martin (2006): Soft governance and the learning spaces of Europe. *Comparative European Politics* 4 (2-3), 272-288.
- Lawn, Martin & Grek, Sotiria (2012): *Europeanizing Education. Governing a New Policy Space*. Oxford: Symposium 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.
- Lundahl, Lisbeth; Erixon Arreman, Inger; Holm, Ann-Sofie & Lundström, Ulf (2013): Educational marketization the Swedish way. *Education Inquiry* 4 (3), 497-517.
- Nóvoa, Antonio & Yariv-Mashal, Tali (2003): Comparative research in education: a mode of governance or historical journey? *Comparative Education* 39 (4), 432-438.
- Ozga, Jenny & Jones, Robert (2006): Travelling and embedded policy: the case of knowledge transfer. *Journal of Education Policy* 21 (1), 1-17.
- Persson, Östen (1991): *Den statliga regionala skolinspektionen 130 år 1861-1991: några anteckningar om den statliga regionala skolinspektionen*. Gävle: Statens skolinspektörers förening.
- Pierre, Jon & Peters, Guy B (2000): *Governance, Politics and the State*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Power, Michael (1999): *The Audit Society. Rituals of Verification*. Oxford: Oxford University Press.
- Regeringen, Utbildningsdepartementet (2012): Regeringsbeslut 1:20. Regleringsbeslut för budgetåret 2013 avseende Statens skolinspektion.
- Richardson, Gunnar (2010): *Svensk utbildningshistoria*. Lund: Studentlitteratur.
- Rönnerberg, Linda (2012): Justifying the need for control. Motives for Swedish national school inspection during two governments. *Scandinavian Journal of Educational Research*, DOI:10.1080/00313831.2012.732605.

- Schwandt, Thomas A (2005): On modeling our understanding of the practice fields. *Pedagogy, Culture, and Society* 13 (3), 313-332.
- Schön, Donald (1987): *Educating the Reflective Practitioner: Toward a New Design for Teaching and Learning in the Professions*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Scott, John C (1998): *Seeing Like a State. How Certain Schemes to Improve the Human Condition have Failed*. New Haven, Conn.: Yale University Press.
- Segerholm, Christina (2009): 'We are doing well on QAE.' The case of Sweden. *Journal of Education Policy* 24 (2), 195-209.
- Segerholm, Christina & Lindgren, Joakim (2011): Tensions autour de l'assurance-qualité et de l'évaluation dans l'instruction obligatoire suédoise. *Education et Sociétés* 28 (2), 53-64.
- SFS 2010:800. *Skollagen*.
- Skolinspektionen (2012): Skolinspektionens årsredovisning 2012. Dnr 10-2012:5700.
- Skolinspektionen (2013): Kolla din skola. <http://www.kolladinskola.se/>
- Steiner-Khamsi, Gita (2000). Transferring education, displacing reforms. I Jürgen Schriewer, red: *Discourse Formation in Comparative Education*, s 155-187. Frankfurt am Main: Peter Lang.
- Wahlström, Ninni (2002): *Om det förändrade ansvaret för skolan. Vägen till mål- och resultatstyrning och några av dess konsekvenser*. Ak avh. Örebro: Örebro Studies in Education 3.
- Waldow, Florian (2009): Undeclared imports: silent borrowing in educational policy-making and research in Sweden. *Comparative Education* 45 (4), 477-494.
- Vedung, Evert (2006): Utvärdering som megatrend, gigatrend och fyra böljor. I Hanne Foss Hansen, red: *Den organiserede forvaltning: Politik, viden or værdier i samspil*. Köpenhamn: Forlaget Politiske Studier.
- Wenger, Etienne (1998): *Communities of Practice. Learning, Meaning and Identity*. Cambridge: Cambridge University Press.