

# Marknadens misslyckande?

## Om behovet av utökad kontroll av fristående skolor

*Sara Carlbaum*

MARKET FAILURE? THE NEED FOR INCREASED CONTROL OF INDEPENDENT SCHOOLS. This article critically analyses the introduction of an establishment control of independent schools in Sweden. I discuss how we can understand this change in the current governing regime of both marketization in terms of school choice and competition and increased central state control through national school inspections. This is done by analysing documents such as project plans and reports and interviews with employees at the Swedish Schools Inspectorate. By drawing on Bacchi's (2009) "What's the problem represented to be?" approach, I ask: What is the purpose of the establishment control? What problem is the new control represented to solve? For whom is the control necessary? Establishment control is represented as a problem of market risks that is justified by everyone's gain. I argue that this is not only constructing legitimacy for school inspections but is also contributing to upholding market principles in education as such.

Keywords: audit society, independent schools, marketization, school inspection, Sweden.

## Inledning

De senaste åren har debatten i medierna om marknadsutsättningen av den svenska skolan cirkulerat flitigt. Larmrapporter om fristående skolor<sup>1</sup> har uttryckt bristande lokaler, inga lärare, skolor som lägger ned sina verksamheter mitt i terminen och företag som går i konkurs (Dahlberg 2013, Cannon m fl 2013, Svenskt näringsliv 2013). 2011 tillsattes också en parlamentarisk utredning, Friskolekommittén, som

---

*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

skulle se över vissa regler och villkor gällande friskolor (SOU 2013:56). Betänkandet från Friskolekommittén, *Friskolorna i samhället*, slår vakt om det fria skolvalet och utgår från att ”friskolorna har kommit för att stanna” och att möjligheten för friskolor att gå med vinst ska finnas kvar men att det finns anledningar att göra vissa regelmässiga förändringar (SOU 2013:56, s 15-16). Förslagen anges som ägarprövning, samråd med kommunen före friskoleetablering, meddelarskydd för anställda, öppenhet, insyn och offentlighet, skärpta sanktioner vid allvarliga brister, analys av lärarresurser och reglering av bolagsverksamhets syfte (SOU 2013:56). I den allmänna debatten går åsikterna isär. En del förespråkar en mer oreglerad marknad så att det blir lättare att starta och lägga ner skolor (Bergström, Braunerhjelm & Winberg 2013, Engström & Nykvist 2012, Milton & Lindberg 2013). Men den mer dominerande bilden är snarare ett rop på ökad kontroll och granskning (Fjelkner 2013, Friskolornas riksförbund 2013, Rönneberg 2013, SVT 2013a, 2013b). I detta rop på ökad kontroll pekas ofta Skolinspektionen (SI) ut som den oberoende granskaren. Skolinspektionen har nyligen också utökat och stramat upp sin kontroll av fristående skolor genom att införa en etableringskontroll våren innan en ny skola startar.

Det är i denna skärningspunkt mellan marknadsutsättning av skolan och den centrala statliga kontrollen via skolinspektion som den här artikeln tar sitt avstamp och avser att problematisera. Syftet är att kritiskt analysera hur behoven av utökad kontroll av fristående skolor framställs. Hur framställs syftet med etableringskontrollen? Hur framställs problemen som den nya kontrollen är tänkt att åtgärda? För vem/vilka är denna förändring nödvändig?

## Marknadsutsättning och granskningssamhället

Det svenska skolsystemet har under en längre tid influerats av neoliberala idéer och new public management (NPM) (Almqvist 2006). Sedan slutet på 1980-talet och 1990-talets början har politiken och reformer präglats av idéer om decentralisering, mål- och resultatstyrning samt marknadsutsättning. Argumenten för en långtgående decentralisering och marknadsutsättning i termer av skolval, konkurrens, fristående skolor och mål och resultatstyrning har varit en tro på marknadskrafternas möjligheter att åstadkomma bättre utbildning, ökad kvalitet och effektivitet. Skolvalet skulle också utöka medborgarnas, i det här fallet elever och föräldrars, frihet vilket argumenterades utifrån demokratiska aspekter i meningen att medborgarna kan rösta med fötterna, det vill säga välja en annan skola och så att säga ta skolpengen med sig (Blomqvist & Rothstein 2000, Jarl & Rönneberg 2010, Lundgren 2011).

Den marknadsutsättning som finns i svensk utbildning kan dock inte enkelt jämföras med en fri marknad. Snarare kan den beskrivas som en ”kvasi-marknad” där ”priset” på varan inte sätts genom utbud och efterfrågan utan av politiska beslut. Skolor kan därmed inte konkurrera genom låga priser utan främst med kvalitet och inriktning. Marknaden präglas inte heller av näringsfrihet utan varje ny skola måste ansöka om tillstånd. Dessutom råder det en inneboende brist på information i skolsektorn inför valen. Många aspekter av utbildningen kan egentligen inte bedömas förrän efter genomförd utbildning. Varan, det vill säga utbildning, kännetecknas därmed av hög komplexitet. Valen görs också vid få tillfällen i livet och det är förhållandevis svårt att göra nya val och byta skola och utbildning (Bunar 2010, Whitty 1997). Men marknadsprinciperna i svensk skola är trots detta långtgående, särskilt i relation till möjligheterna till vinst i verksamheten utifrån en skattefinansierad skolpeng. Det svenska systemet har därför beskrivits som ett av de mest marknadsliberala i världen och ett unikt system som skiljer sig från övriga länder (Allen 2010, Baggesen Klitgarard 2007, Daun 2006, Erixon Arreman & Holm 2011).

Avregleringen inom skolan har också beskrivits som att staten har dragit sig tillbaka. Men inom NPM finns det både aspekter av decentralisering och centralisering och avregleringen borde snarare förstås som en omreglering där kontroll och granskning av resultat och måluppfyllelse blir allt viktigare både för staten som för medborgarna (Agevall 2005, Almquist 2006, Johansson & Lindgren 2013). Den globala trenden av ökad fokusering på utvärdering och granskning i världen är vad Michael Power (1997) har benämnt som granskningsamhället (”audit society”) eller Peter Dahler-Larsen (2012) som utvärderingssamhället. I Sverige har denna trend blivit särskilt synlig inom skolområdet det senaste decenniet med återinförandet av nationella skolinspektioner och inrättandet av den nya myndigheten Skolinspektionen 2008 (Rönnerberg 2012). Men även andra förändringar återspeglar centraliseringstrender som fler och utökade nationella prov, ändrat betygssystem samt tydligare och mer specificerade läroplaner och kursplaner.

Skärningspunkten mellan marknadsutsättning och central statlig kontroll eller paradoxen av å ena sidan decentralisering och avreglering och å andra sidan centralisering och återreglering kan också beskrivas som att dagens liberala demokratier styrs genom både agenterkniker (”technologies of agency”) och prestationstekniker (”technologies of performance”) (Dean 2010). Mitchell Dean menar att styrning sker inte bara ”through the various forms of freedom and agency of individuals and collectives but also to deploy indirect

means for the surveillance and regulation of that agency” (Dean 2010, s 175). Marknadsutsättningen med fria skolval och fristående skolor kan förstås som en agensteknik som ämnar att tillföra frihet och handlingsutrymme till föräldrar och elever att välja skola och utbildning. Prestationstekniker kan istället förstås som den styrningsteknik som kännetecknar kontroll av denna frihet genom exempelvis skolinspektion. Styrningsteknikerna för agens och prestation avser att aktivera former för aktörskap och handlingsutrymme samtidigt som teknikerna kontrollerar dessa aktörers måluppfyllelse och resultat. Granskning och kontroll tillskriver dessa aktörer, vare sig det är individer eller en organisation, ett visst värde något som Stephen Ball (2003) beskriver som ”performativa styrningstekniker”. Dessa prestationstekniker formar våra handlingar och beteenden i enlighet med vissa normer, standarder och best-practice. Denna indirekta styrning som formar individer och grupper till ”kalkylerbara individer” (Dean 2010, s 193) förekommer också sida vid sida med mer direkt styrning.

Dessa trender av granskning, kontroll, tillsyn, revision, utvärdering och jämförelser av resultat ses av Power (1997) som tekniker för att återställa förtroendet för vissa offentliga verksamheter. Granskningen skapar dels legitimitet för det som kontrolleras men också legitimitet för granskningssystemet i sig. Det är således en styrningsteknik som samproducerar legitimitet (Power 2003). Granskningen avser att bidra med ansvarsutkrävande, öppenhet och demokratisk kontroll över olika välfärdsaktörer, privata som offentliga och dess professionella. Men relationen mellan vem som är ansvarig inför vem är mer komplext och rör frågor om politisk legitimitet. Med marknadsutsättningen av skolan antas ansvarsutkrävande dels ske genom att eleverna/föräldrarna väljer eller väljer bort vissa skolor och ansvarsutkrävandet sker indirekt. Dels är det politiskt-administrativa systemet ansvarigt genom den offentliga finansieringen gentemot medborgarna som väljare. Det existerar därmed parallella ansvarighetsrelationer (Johansson & Lindgren 2013). Med granskningssamhället menar Power (1997) vissa uppsättningar idéer om granskning och kontroll som neutrala, objektiva och evidensbaserade lösningar på olika sociala problem. Dessa idéer kan förstås som en myt om ett rationaliserat styrningsförfarande som döljer vissa inneboende värden och ideal. Granskningssidéerna formar exempelvis hur vi uppfattar de problem som kontroll och granskning är tänkt att lösa. Granskning kan också skapa en form av förväntningsgap (”expectations gap”) där idéerna om och förväntningarna på granskning inte överensstämmer med de möjligheter som verktygen och strategierna för granskning, det vill säga teknikerna för styrning, medför, vilket tenderar att resultera i krav på mer kontroll. Granskningssamhället är inte bara en deskriptiv bild av samhället utan det åsyftar också dess strävan och idéer om

tilltron till kontroll och granskning som ett sätt att försäkra att vissa risker förhindras och för att hantera det som uppfattas som osäkert eller hotfullt. Det ökade behovet av granskningar grundar sig enligt Power på ett underliggande antagande om en misstro men också på att ökade granskningar tenderar att i sig själva skapa en ökad misstro. Granskningarna avser också ofta att kontrollera organisationernas egna kontrollsystem, som ofta går under beteckningar som ”kvalitets-säkring” eller ”systematiskt kvalitetsarbete”. Det är alltså en ”kontroll av kontroll” som skapar ”granskningsbara” individer och organisationer (Power 1997).

## Materialet och den analytiska ansatsen

Det empiriska materialet består av olika texter och dokument som pressmeddelanden, webmaterial, debattartiklar, rapporter och projektplaner från SI som behandlar granskning av friskolor och specifikt etableringskontroll. För att komplettera materialet har jag också genomfört fyra semistrukturerade telefonintervjuer med anställda på Skolinspektionen som på olika sätt har varit delaktiga i projektet med att införa en etableringskontroll av friskolor. Intervjuerna har fokuserat på etableringskontrollen, dess införande och erfarenheter där utsagorna behandlats på samma sätt som dokumenten, det vill säga som en representation av Skolinspektionens problematisering. Jag har även inkluderat en intervju med en fristående skolas huvudman med erfarenheter av etableringskontrollen som intervjuats i samband med projektens övriga datainsamling<sup>2</sup>. I mötet med materialet har jag hämtat inspiration från Carol Bacchis (2009) ansats ”What’s the problem represented to be?” Varje policy kan sägas innefatta en diagnos av problemet som måste åtgärdas. Ett fenomen, händelse eller beteende behöver representeras som ett specifikt problem för att rättfärdiga och motivera de lösningar och åtgärder som föreslås. Jag ställer därför frågan vad problemet med kontroll av friskolor representeras som. Här fokuserar jag på motiven och legitimeringen som görs för den införda förändringen och vad det är tänkt att den ska åtgärda. Den åtgärd som presenteras är inte bara relaterad till hur vi skapar mening kring vissa ”problem” utan också hur vi förstår oss själva och våra relationer till andra (Bacchi & Beasley 2002). Vad som upplevs behöva åtgärdas och lösas, varför och hur innefattar underliggande antaganden som ofta tas för givet och speglar maktrelationer. Jag ställer således frågan om vilka underliggande antaganden dessa representationer av problem innefattar. Här fokuserar jag på vad som ses som generella ”sanningar” om problemet. Medan representationer av problem synliggör vissa aspekter osynlig-

gör det samtidigt andra aspekter och andra förståelser och jag ställer också frågan vad som lämnas oproblematiserat, det vill säga vad som tystas och marginaliseras i gällande framställningar av problemen. I synliggörandet av det som marginaliseras har jag utgått från syftet med införandet av fristående skolor men också det som berör den sista frågan om vem eller vilka intressen som prioriteras och vilka som anses få nytta av dessa förändringar. Det rör exempelvis aspekter om vem som ska kontrolleras och vem som ska kontrollera. Här söker jag idéer om olika aktörers roller och ansvar i relation till skolinspektion och marknadsutsättning.

## Tillstånd och tillsyn av fristående skolor

Utvecklingen av friskolor i Sverige har idag resulterat i att ca 13 procent av alla elever i grundskolan går i en friskola (Skolverket 2013a). På gymnasienivå är andelen 26 procent (Skolverket 2013b). Förekomsten av friskolor är dock olika i olika delar av landet och vi finner de flesta i storstadsområden och större städer. Trots att inte alla kommuner och regioner har särskilt många friskolor eller några friskolor alls får marknadsutsättningen i form av skolval och konkurrens om eleverna konsekvenser för alla skolor, rektorer och lärare (Lundahl, Erixon Arreman, Holm & Lundström 2013). När en fristående aktör vill starta en ny skola eller utöka sin verksamhet måste huvudmannen ansöka om tillstånd hos SI. Tillståndet ansöks om i januari året innan det läsår huvudmannen vill starta. Antalet ansökningar ökade kraftigt till 791 ansökningar 2011 men sjönk 2012 till 390 och 424 ansökningar 2013. Enligt SI tros de minskade ansökningssiffrorna bero på lägre elevantal i främst gymnasieskolan men också det instabila ekonomiska läget (Skolinspektionen 2013).

Tidigare när Skolverket var den myndighet som prövade tillstånd genomfördes ett första uppföljningsbesök inom tre år efter att skolan startat. När SI tog över uppdraget flyttades uppföljningsbesöket till det första läsåret. Det här uppföljningsbesöket har sedan förändrats till en förstagångstillsyn i samband med införandet av den nya skollagen 2011. Förstagångstillsynen följer numera en mindre variant av den regelbundna tillsynsprocessen<sup>3</sup>. Till denna process av tillståndsprovning och förstagångstillsyn har sedan 2012 en etableringskontroll tillförts. Etableringskontrollen sker efter godkännandet av tillstånd men före faktisk skolstart och är inriktad på förutsättningar för att bedriva utbildning. Kontrollen fokuserar bland annat på att det är rätt huvudman som bedriver verksamheten, att det finns ett tillräckligt elevunderlag och ekonomisk stabilitet, att det finns tillgängliga lokaler

och behöriga lärare och rektor. Om SI inte finner att förberedelserna är tillräckliga för en fungerande verksamhet till skolstarten kan de dra tillbaka tillståndet och skolan får inte starta. Frågan är hur behovet av denna utökade kontroll av fristående skolor framställs?

## Att reglera skolmarknaden

Skolinspektionen tecknar en bild av hur skolmarknaden har genomgått en snabb och omfattande utveckling och förändring under de senaste 6-7 åren med många nyetableringar och förändrade ägandeprofiler. Den kraftiga etableringsökningen anses också ”sammantaget [ha] minskat det befintliga etableringsutrymmet” (Skolinspektionen 2010, s 61).

Skolinspektionen kan konstatera att bedömningen av om en etablering av en fristående gymnasieskola kan komma att ge påtagliga negativa följder för eleverna, lägeskommunens eller de kringliggande kommunernas skolväsende blir allt mer komplicerade. Detta är en följd av den kraftiga minskningen av antalet gymnasieelever tillsammans med det förhållandet att det på många håll i landet finns ett tillräckligt utbud av både kommunala och fristående skolor (Skolinspektionen 2011, s 28).

Enligt SI antas de minskade elevkullarna också öka konkurrensen och risken för att skolor har en ansträngd ekonomi med risk för att skolor behöver stängas på grund av den kraftiga konkurrensen. Detta uppmärksammas bland annat genom att det vanligaste skälet till avslag på en tillståndsansökan är brister i elevprognoser och sökandes ekonomi (Skolinspektionen 2010, s 60-61). Den konstanta mediabevakningen och debatten om friskolor, olämpliga huvudmän, låg kvalitet, bristande undervisning, nedläggning av skolor och vinstdrivande riskkapitalbolag uppmärksammas också i Skolinspektionens årliga rapport (Skolinspektionen 2010). ”På senare tid har även fristående skolors ägande och drift uppmärksammas på grund av oegentligheter vid några skolor” (Skolinspektionen 2010, s 60). I en debattartikel vill SI också belysa behovet av bättre och utökad kontroll och granskning av friskolor eftersom det finns uppgifter som visar på olämpliga huvudmän, fusk och till och med brottslighet (Begler & Ahnberg 2011). Enligt SI behövs nya och bättre metoder, verktyg och resurser för att hantera den nya verkligheten (Begler & Ahnberg 2011, Skolinspektionen 2010).

Den här representationen av problemet av SI menar jag kan förstås som ett sätt att svara på det Power (1997) benämner som ett förväntningsgap. Även om det inte alltid varit inom Skolinspektionens

möjlighet att upptäcka och åtgärda de brister och avvikelser som blivit allmänt kända genom debatt och avslöjanden i media anser jag att Skolinspektionens utsagor kan ses som ett sätt att svara på ett underliggande antagande om att Skolinspektionens tillsyn och tillståndsgivning misslyckats. Vad Skolinspektionen har för uppdrag och möjligheter att kontrollera och granska friskolor behöver inte nödvändigtvis överensstämma med allmänhetens förväntningar på vad Skolinspektionen kan åstadkomma. Men om Skolinspektionen skulle avvisa uppdraget om att upptäcka fusk, oegentligheter och olämpliga huvudmän skulle förtroendet och legitimiteten för Skolinspektionen som myndighet och inspektion som styrningsteknik ifrågasättas. Det blir därför nödvändigt för Skolinspektionen att återropa utökad granskning med bättre verktyg och mer resurser för att motverka ett utökat misstroende mot både myndigheten som sådan men också för att återställa förtroendet för friskolor i stort. Etableringskontrollen menar jag kan ses i ljuset av detta som ett sätt att skapa och återupprätta legitimitet. Att det är Skolinspektionen i sin roll som granskande myndighet som konstrueras som den yttersta garanten för friskolors kvalitet blir uppenbart när kommunala skolor anges ha flera kontrollstationer. Skolinspektionens kontroll är det som ska förebygga och hantera vissa risker med låg kvalitet, ekonomiska problem och brottslighet och därmed skapa legitimitet för friskolor.

Kvaliteten i de kommunala skolorna skyddas av ett dubbelt kontrollsystem. Dels av kommunens politiska nivå och egna förvaltning som har insyn och ansvar för verksamheten, dels av den statliga tillsyn som Skolinspektionen står för. Det bör bidra till en viss garanterad kvalitetsnivå, även om det inte alltid gör det. [...] När det gäller de fristående skolorna finns inte den kommunala skyddsmuren. Kontrollsystemet har bara en nivå. Här vilar hela ansvaret på Skolinspektionen, genom tillståndsgivning och tillsyn. Utöver de allmänna kvalitetsproblemen som finns i skolorna finns också inom de fristående skolorna ibland andra typer av brister i verksamheten, exempelvis med ekonomisk/finansiella företecken eller till och med brottslighet (Begler & Ahnborg 2011).

Etableringskontrollen beskrivs också uppkomma ur de erfarenheter av brister som Skolinspektionen har från sina uppföljningar och sin regelbundna tillsyn. Bristerna har enligt Skolinspektionen varit alltför omfattande trots att uppföljningen sker redan första läsåret. ”Och analyserna utav det vi kunde se på de här uppföljningsbesöken, vi kallar de numera förstagångstillsyner, så var det så att ganska konstant så såg vi någonstans runt 15-20 procent där vi bedömde



att verksamheten inte fungerade så pass bra som man skulle kunna önska” (SI 3). SI framställer det som att friskolorna startar för tidigt, de har inte de rätta förutsättningarna klara i form av behöriga lärare i alla ämnen, behörig rektor, lämpliga lokaler för alla ämnen, nödvändig utrustning och lärverktyg och ett tillräckligt elevunderlag som ger ekonomisk stabilitet (Skolinspektionen 2012b). ”Drastiska insatser” har ibland varit nödvändiga (SI 4), till och med återkallandebeslut och tillfälligt verksamhetsförbud där skolan stängdes samma dag har behövts (SI 3). Problemet menar jag därför kan ses som en representation av marknadsriskerna. Skolmarknaden har för många aktörer, oseriösa aktörer och för få elever. Marknaden har inte fullt ut lyckats att leverera högre kvalitet, bättre resultat och ett effektivare system. SI framställer etableringskontrollen närmast som oundviklig som ett sätt att säkerställa en mer välfungerande marknad.

## Vem blir ansvarig inför vem?

I SI:s motiveringar till och rättfärdigande av etableringskontrollen framträder en tydlig representation av ansvar och för vem denna kontroll är nödvändig. Kontrollen sägs gynna alla: staten, medborgarna, enskilda elever, företagen och myndigheten. Det är i allas intressen att kontrollen införs och alla förväntas få nytta av förändringen.

## För eleverna och staten

Att det är för de enskilda eleverna som kontrollen införs går hand i hand med Skolinspektionens devis om att ”ge eleverna en god utbildning i trygg miljö” (Skolinspektionen 2012b). Elevperspektivet framhålls särskilt av SI som det övergripande målet och det övergripande intresset som motiverar en ny kontrollstation där det är staten med myndigheten Skolinspektionen som konstrueras som dess garant. En av de intervjuade menar att ”staten får det staten vill ha. Och att eleverna får det eleverna har rätt att få” (SI 4). Enligt SI handlar det om att stoppa verksamheten ”innan eleverna blir involverade i en dålig skola” (SI 1).

I något större perspektiv handlar det om den enskilde eleven och de elever som ska börja i verksamheten. Det blir en typ utav ytterligare kvalitetssäkring och kontroll på att den här huvudmannen är på rätt spår, de vet och de har en organisation som är på plats inför skolstart och det verkar fungera. På sikt handlar det om eleven. Det är väl det stora perspektivet (SI 3).

Etableringskontrollen syftar till att utgöra en kvalitetsssäkring ”så att det inte ska starta verksamheter som är undermåliga från början” (SI 3). SI framställer inspektionen som statens verktyg för kvalitetsssäkring och kontroll. Etableringskontrollen representeras som en del i denna uppgift som ett ”förebyggande syfte” (SI 1), en kontroll av att ”allt står rätt till” (SI 3). Med kontrollen förväntas de fristående huvudmännen ”tänka sig för innan de drar igång någonting. [...] Då kanske de inte lika lättvindigt startar upp med bara tio elever och hoppas på att det kommer droppa in flera under läsåret eller hur man har resonerat” (SI 1). Problemet tycks bestå av aktörer som inte riktigt är medvetna om sitt ansvar.

Nej det har man väl kanske inte tänkt, man trodde väl att man skulle kunna lösa det där. Det utgår jag ifrån för det är ändå seriösa människor i de flesta fall. Men man har inte gjort det tillräckligt långt i förväg och då är man för sent ute och vårt krav på en skola är att den ska vara helt ok, fullt fungerande från dag ett. Ibland har man haft den inställningen att vi bygger upp det här under hösten medan verksamheten pågår. Och det är inte ok. För det betyder att eleverna får betala priset av en dålig planering (SI 4).

Att bara 25 av 120 skolor valde att starta till höstterminen 2012 ses av SI delvis som ett resultat av etableringskontrollen även om andra faktorer också nämns som minskade elevkullar, den samhällsekonomiska situationen, och möjligheten att skjuta upp starten ett år (SI 3). Skolinspektionen menar jag därmed framställs som en grindvakt eller en vakthund (Rönnerberg, Lindgren & Segerholm 2012) som får friskolorna att uppfattas som legitima och säkra och som försäkrar och bekräftar en viss ordning, i det här fallet förekomsten av friskolor. SI framställer den nya kontrollstationen som positiv från ett elevperspektiv då den avser att minimera risken med undermålig undervisning och dåliga skolor men också minimera risken att inte få möjlighet att avsluta sin utbildning om skolan lägger ner eller går i konkurs. Men etableringskontrollen uppges av SI också kunna medföra vissa negativa konsekvenser för en elev om skolan som eleven sökt till inte får möjlighet att starta. Eleven blir då tvungen att mitt i sommaren finna en annan skola och en annan utbildning (SI 1). Etableringskontrollen ses av Skolinspektionen också som ett sätt att skapa bättre och djupare kunskap om huvudmännen. Kunskapen ska underlätta framtida tillsyn och blir ett sätt att hålla koll på de fristående skolorna.

R: Ytterligare en positiv aspekt utav det är ju att vi som myndighet får ytterligare information om de som är på väg

att starta och inte bara då i förhållande till tillståndsprovningssdelen. Så har man mer erfarenheter och mer kunskap om de skolor som drar igång.

I: Inför kommande tillsyner?

R: Ja inför kommande tillsyner och kommande kontakter (SI 3).

Myndigheten själv och dess praktik som kontrollorgan menar jag tilldelas utökad legitimitet och förtroende genom att SI uppger de förväntade effekterna av etableringskontrollen som färre skolor som bedöms fungera bristfälligt vid förstagångstillsyn och regelbunden tillsyn, färre anmälningsärenden och färre återkallanden av tillstånd (Skolinspektionen 2012b, s 5). SI:s framställningar menar jag synliggör hur marknadssystemet inte särskilt lätt tycks kunna appliceras på utbildning då det leder till vissa risker för eleverna som konkurser, stängning, låg kvalitet och oseriösa aktörer. Vissa elever riskerar att hamna i kläm då det inte är särskilt lätt att byta utbildning och skola. Etableringskontrollen fungerar därmed som ett sätt att bekräfta och återställa både elevers rättigheter som marknadsprinciperna i utbildningssystemet.

### För de fristående aktörerna

Även om de nya metoderna motiveras med elevernas intressen så menar SI också att de enskilda skolorna och företagen gynnas. Förändringen ger stöd till företagen. ”Det är också en uppgift vi har som en myndighet, att vara vägledande och rådgivande till viss del” (SI 3). Skolinspektionen anger att de ”ser etableringskontrollen som ett sätt att stötta skolorna” (Skolinspektionen 2012b). Etableringskontrollen framställs av SI skapa en tidig kontakt med myndigheten som en företrädare för staten. Det ska medföra en god dialog och kommunikation där skolorna kan diskutera problem med SI (SI 3). Enligt SI välkomnar och uppskattar friskolorna, Friskolornas riksförbund och de tio största företagen den extra kontrollen. ”Friskolorna upplever det som positivt med denna kontroll, det ligger i deras intresse att alla fristående skolor bedrivs med god kvalitet” (SI 2). SI uppger att trots att huvudmännen beskriver etableringskontrollen som ännu en kontrollstation som kräver mer arbete från huvudmannen anses stödet de får via kontrollen betyda mer för företagen (SI 4). ”[D]et här gynnar seriösa aktörer och så vidare. Det var deras synpunkt på det” (SI 3). Jag menar att det därmed kan tolkas som att kontrollen skapar en legitimitet och ett förtroende för friskolor i stort om de ”oseriösa” rensas bort så att ett fåtals dåliga rykte inte smittar av sig på fristående

skolor i allmänhet. Även de som kontrollerades i etableringskontrollen våren 2012 anses av SI ha uttryckt positiva tillrop: ”jo men det här är bra, det här är bra för då får man vägledning i ett tidigt skede och någon form av kvalitetsstämpel på det” (SI 3). Kvalitetsstämpeln anses därmed signalera en bra skola, en skola bedömd av inspektionen som också kan användas i rekryteringen av elever och skapandet av varumärket. Tillståndsprocessen tillsammans med etableringskontrollen menar jag därmed kan jämföras med olika former av certifiering eller ackreditering av olika produkter och verksamheter.

Etableringskontrollen kan också förstås som ett sätt att få skolorna att lära sig att ”hamna rätt” från början och fortsätta i samma spår. Styrningen av skolan sker på ett distanserat sätt. Huvudmännen och skolorna involveras i en form av självkontroll och självreglering i att från start lära sig att ”göra saker rätt” istället för att ”göra rätt saker”. För att få det där tillståndet och kvalitetsstämpeln krävs en anpassning till en viss granskningsbarhet (Power 1997). Den goda dialogen och stödet avser att skapa en medgörlighet och överensstämmelse med reglerna på rätt sätt och en kontroll av den egna självkontrollen.

I motsats till att etableringskontrollen kan fungera i marknadsföringssyfte som kvalitetsstämpel uttrycker SI också vissa potentiellt negativa aspekter i möjligheten att attrahera elever när etableringskontrollen fungerar som ”någon typ av hot” om återkallande av tillstånd. Att rekrytera elever kan bli problematiskt när det inte är säkert att skolan kommer att starta till hösten (SI 3). På det sättet begränsar etableringskontrollen den fria marknadens mekanismer. De positiva tillropen motsägs också delvis av friskolan Kornetts huvudman som snarare enbart ser det som ännu en kontrollstation och inte alls något utökat stöd. Istället menar huvudmannen att det bara gör det svårare att starta nya friskolor och beskriver det som en ”etableringssoppa”.

R: ... Alltså om jag går tillbaka till friskolereformen så säger jag att jag förstår inte att det finns duktiga enskilda rektorer som vill starta en egen friskola för att få en utsträckning i Sverige. Det tror jag är kört. Vi är på väg in i en oligopolmarknad. Och det bidrar skolinspektionen väldigt kraftigt till.

I: Hur tänkte du då?

R: Ja om du tittar bara på ansökningarna för att starta en friskola, det är ju enorma mängder dokument som ska in. Och nu har man då tillfört en etableringskontroll. De skolor som vi nu startar i augusti den har ytterligare en kontroll

på nu. Och det är mer papper som skickas in på det nu än när vi sökte tillstånd i januari 2011. Alltså det är så korta svarstider. Ibland får jag liksom boka in och boka bort möten för nu råkade Skolinspektionen hamna här (Huvudman, Kornett).

Etableringskontrollen menar jag blir en del i styrningen som skapar legitimitet för fristående skolor och företag som seriösa och godkända. Med betoning på en tidigare kontakt, stöd och god dialog och kommunikation blir styrningen effektiv i meningen att lojaliteten och villigheten att följa och anpassa sig till beslut också blir en form av självkontroll och självdisciplinering.

### Att tro på och skydda marknaden

I den här artikeln har jag fokuserat på skärningspunkten mellan marknadsutsättning och ökad statlig kontroll genom att analysera behovet av en etableringskontroll av fristående skolor så som det framställs i dokument från Skolinspektionen och intervjuer med anställda. Med utgångspunkt i teorierna om granskningssamhället menar jag att införandet av etableringskontrollen förstärker den inneboende tilltron och viljeinriktningen på kontroll och granskning som Power (1997) menar kännetecknar granskningssamhället. Skolinspektionen framställer att den ökade kontrollen är nödvändig för att motverka riskerna med marknaden. Den förstärkta kontrollen av fristående skolor representerar problemet som ett marknadsproblem av oseriösa och oansvariga huvudmän. Med den sexpartiuppställning som presenterades i förlängning av friskolekommitténs utredning blir ökad kontroll som lösning på marknadsproblemen ytterligare förstärkt samtidigt som etableringskontrollen föreslås införas i lag (SOU 2013:56). Den partiöverskridande enigheten men också andra aktörers, som näringslivet och lärarfackens, tilltro till inspektion tycks stå fast rotad (jfr Rönnerberg 2012, 2013). Genom att tillskriva Skolinspektionen utvidgad och utökad kontroll över de fristående aktörerna i både tillstånd och tillsyn flyttas en politiskt känslig fråga för många partier bort från dagordningen. Samtidigt som staten i form av Skolinspektionens kontroll framställs som handlingskraftig förflyttas ansvaret från politiker till administrationen och tjänstemännens möjligheter att finna bättre metoder för kontroll (jfr Jarl 2012, Jones m fl 2008).

En av de saker som SI inte problematiserar är hur kontrollen skapar en form av konformitet till en viss standardiserad form. De införda förändringarna ämnar att styra skolorna och huvudmännen

mot en form av självreglering och självkontroll i ett tidigt stadium, att ”hamna rätt” från början där inspektionen blir rättesnöret. Det som marginaliseras i denna representation är hur dessa krav inverkar på mångfalden som de fristående skolorna avsåg att bidra med vid dess införande. För det andra problematiserar SI inte heller hur kontrollen inverkar på mindre skolor förutom hos en av de intervjuade. Stora företag har större möjligheter att anpassa sig till utökade kontrollkrav från statligt håll vilket skulle kunna medföra en mindre mångfald bland friskolor. En slags oligopolmarknad riskerar ta form då det blir allt svårare att argumentera för nya skolor i en redan hårt konkurrensutsatt skola med vikande elevunderlag och andra insatser som syftar till att likrikta skolor, exempelvis som den nya gymnasiereformen med mindre utrymme för olika profileringar (jfr Carlbaum 2012).

Rättfärdigandet av utökad kontroll baseras på konstruktioner om risker och rädsla vilket tenderar att reproducera en kultur av misstroende (Power 1997). Staten tillskrivs en position som aktiv och handlingskraftig som tar tag i ”marknadsproblemet” vilket konstruerar legitimitet för kontrollsystemet som sådant, för myndigheten själv och för staten som en vakthund över kvalitet och elevers rättigheter (Clarke 2008, Rönnberg m fl 2012). Den känsla av kontroll och säkerhet som inspektion och kontroll syftar till betyder inte att problem inte längre existerar, snarare skapar det en framställning av att allt är under kontroll, att marknaden är under kontroll. De emotionella aspekterna av risk, rädsla och trygghet framställer en bild av en trovärdig social ordning i termer av marknadsprinciper i utbildning och skola vilket skapar legitimitet för det fria skolvalet, skolpengen, fristående skolor och vinstdrivande utbildningsföretag. Förändringen avser att återställa/upprätthålla dels medborgarnas, alltså elever och föräldrars, förtroende för skolmarknaden i sig genom att deras förtroende för staten och statens möjligheter att kontrollera marknaden återställs. Men SI:s representation av problemet konstruerar också ett förtroende för staten och myndigheten hos företagen och friskolorna, en försäkran om att oseriösa aktörer inte svärta ner andra fristående skolor och företag. Trots problemrepresentationen av marknadsrisker problematiserar och ifrågasätter inte SI idéerna om valfrihet, konkurrens och kvasi-marknaden i sig. Då lösningen formuleras som mer och bättre granskning och kontroll marginaliseras frågan om marknadsutställning leder till en bättre skola och istället för att diskutera värden representeras styrningen som objektiv, rationell och teknokratisk (Dahler-Larsen 2012). Etableringskontrollen legitimerar därmed de fristående skolorna. Skolmarknaden framställs som möjlig att kontrollera, så länge vi har rätt metoder för det. Om bara lagstiftningen följs och det finns en kontrollmyndighet som ser till att skolorna följer

den så får också eleverna den bästa utbildningen. Rapporteringen om brister och oegentligheter hos fristående huvudmän riskerar dock att synliggöra den bristande överensstämmelsen mellan förväntningar på Skolinspektionens kontrollmöjligheter och dess möjligheter att granska skolmarknaden. Lösningen med utökad kontroll, bättre metoder, verktyg och utökade resurser menar jag därmed kan tolkas som ett sätt att återupprätta legitimiteten för styrningsteknikerna som ett rationellt och objektivt förfaringsätt. Skolinspektionen blir i förlängningen en förutsättning för att upprätthålla marknaden och statens roll blir att realisera och skydda denna marknad.

#### Noter

1. Fristående skolor (eller friskolor) i Sverige är skolor som erhåller offentlig finansiering via en skolpeng men som drivs och ägs av en mängd olika privata utförare, exempelvis aktiebolag, handelsbolag, enskilda företag eller individer, föreningar, personal- och föräldrakooperativ, stiftelser och religiösa samfund.
2. För beskrivning av skolor som ingår i projektens urval se artikeln ”Skolinspektion som styrning” i detta nummer av tidskriften.
3. För beskrivning av den regelbundna tillsynsprocessen se artikeln ”Skolinspektion som styrning” i detta nummer av tidskriften.

#### Referenser

- Agevall, Lena (2005): *Välfärdens organisering och demokratin: en analys av New Public Management*. Växjö: Växjö University Press.
- Allen, Rebecca (2010): Replicating Swedish “free-school” reforms in England. *Research in Public Policy* 10 (Summer), 4-8.
- Almqvist, Roland (2006): *New Public Management. Om konkurrensutsättning, kontrakt och kontroll*. Stockholm: Liber.
- Bacchi, Carol (2009): *Analysing Policy. What’s the Problem Represented to Be?* Frenchs Forest, N.S.W.: Pearson.
- Bacchi, Carol & Beasley, Chris (2002): Citizen bodies. Is embodied citizenship a contradiction in terms? *Critical Social Policy* 22 (2), 324-352.
- Baggesen Klitgaard, Michael (2007): Do welfare state regimes determine public sector reforms? Choice reforms in American, Swedish and German schools. *Scandinavian Political Studies* 30 (1), 444-468.
- Ball, Stephen J (2003): The teacher’s soul and the terrors of performativity. *Journal of Education Policy* 18 (2), 215-28.

- Begler, Ann-Marie & Ahnborg, Marie-Hélène (2011-02-23): Friskolor behöver granskas bättre. *Svenska Dagbladet*. [http://www.svd.se/opinion/brannpunkt/friskolor-behover-granskas-bättre\\_5930133.svd](http://www.svd.se/opinion/brannpunkt/friskolor-behover-granskas-bättre_5930133.svd) [Hämtad 2012-11-07].
- Bergström, Andreas; Braunerhjelm, Pontus & Winberg, Hans (2013-04-08): Låt bra skolor slå ut de dåliga. *Svenska Dagbladet*. [www.svd.se/opinion/brannpunkt/lat-bra-skolor-sla-ut-de-daliga\\_8061210.svd](http://www.svd.se/opinion/brannpunkt/lat-bra-skolor-sla-ut-de-daliga_8061210.svd) [Hämtad 2013-04-12].
- Blomqvist, Paula & Rothstein, Bo (2000): *Välfärdsstatens nya ansikte. Demokrati och marknadsreformer inom den offentliga sektorn*. Stockholm: Agora.
- Bunar, Nihad (2010): The controlled school market and urban schools in Sweden. *Journal of School Choice* 4 (1), s 47-73.
- Cannon, Barbara; Gustafsson, Bengt; Gustafsson, Jan-Eric; Hansson, Thors Hans; Holmgren, Sven-Olof; Hulth, Per-Olof m fl (2013-03-27): Sätt stopp för vinstuttag i skolan. *Svenska Dagbladet*. [www.svd.se/opinion/brannpunkt/satt-stopp-for-vinstuttag-i-skolan\\_8034428.svd](http://www.svd.se/opinion/brannpunkt/satt-stopp-for-vinstuttag-i-skolan_8034428.svd) [Hämtad 2013-04-02].
- Carlbaum, Sara (2012): *Blir du anställningsbar lillela vän? Diskursiva konstruktioner av framtida medborgare i gymnasiereformer 1971-2011*. Umeå: Statsvetenskapliga institutionens skriftserie 2012:2.
- Clarke, John (2008): Performance paradoxes: The politics of evaluation in public services. I Howard Davis & Steve Martin, red: *Public Services Inspection in the UK. Research Highlights in Social Work* 50, s 120-134. London: Jessica Kingsley Publishers.
- Dahlberg, Anna (2013-03-17): Vinstintresset förstör skolan medan politikerna tittar på. *Expressen*. [www.expressen.se/ledare/anna-dahlberg/vinstintresset-forstor-skolan-medan-politikerna-tittar-pa/](http://www.expressen.se/ledare/anna-dahlberg/vinstintresset-forstor-skolan-medan-politikerna-tittar-pa/) [Hämtad 2013-04-02].
- Dahler-Larsen, Peter (2012): *The Evaluation Society*. Stanford: Stanford University Press.
- Daun, Holger (2006): Privatisation, decentralisation and governance in education in the Czech Republic, England, France, Germany and Sweden. I Joseph Zajda, red: *Decentralisation and Privatization in Education. The Role of the State*, s 75-96. Dordrecht: Springer.
- Dean, Mitchell (2010): *Governmentality. Power and Rule in Modern Society*. Thousand Oaks: SAGE.
- Engström, Gunvor & Nykvist, Cecilia (2012-01-21): För svårt att starta friskola. *Svenska Dagbladet*. [http://www.svd.se/opinion/brannpunkt/for-svart-att-starta-friskola\\_6786293.svd](http://www.svd.se/opinion/brannpunkt/for-svart-att-starta-friskola_6786293.svd) [Hämtad 2012-11-8].



- Erixon Arreman, Inger & Holm, Ann-Sofie (2011): Privatisation of public education? The emergence of independent upper secondary schools in Sweden. *Journal of Education Policy* 26 (2), 225-243.
- Fjelkner, Metta (2013-03-07): Skärp kontrollen av friskolornas ägare. *Aftonbladet*. [www.aftonbladet.se/debatt/debattammen/skola/article16367649.ab?service](http://www.aftonbladet.se/debatt/debattammen/skola/article16367649.ab?service) [Hämtad 2013-03-25].
- Friskolornas riksförbund (2013-03-6): Friskolor ska fokusera på kvalitet och seriositet, [http://www.mynewsdesk.com/se/pressroom/friskolornas\\_riksforbund/pressrelease/view/friskolorska-fokusera-paa-kvalitet-och-seriositet-843496](http://www.mynewsdesk.com/se/pressroom/friskolornas_riksforbund/pressrelease/view/friskolorska-fokusera-paa-kvalitet-och-seriositet-843496) [Hämtad 2013-03-25].
- Jarl, Maria (2012): *Skolan och det kommunala huvudmannskapet*. Malmö: Gleerups.
- Jarl, Maria & Rönnerberg, Linda (2010): *Skolpolitik. Från riksdagshus till klassrum*. Malmö: Liber.
- Johansson, Vicki & Lindgren, Lena, red (2013): *Uppdrag offentlig granskning*. Lund: Studentlitteratur.
- Jones, Ken; Cunchillos, Chomin; Hatcher, Richard; Hirtt, Nico; Innes, Rosalind; Joshua, Samy & Klausenitzer, Jurgen (2008): *Schooling in Western Europe - the New Order and Its Adversaries*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Lundahl, Lisbeth; Erixon Arreman, Inger; Holm, Ann-Sofie & Lundström, Ulf (2013): Educational marketization the Swedish way. *Education Inquiry* 4 (3), 497-517.
- Lundgren, Ulf P (2011): Skolans huvudmannskap och styrning - ansvarsfördelning mellan stat, kommun och fristående skolor. Vägväl i skolans historia. *Tidskrift från föreningen för svensk undervisningshistoria* 11 (3-4), 13-21.
- Milton, Jonas & Lindberg, Ulf (2013-01-11): Ägarprövning kan stoppa bra skolor. *Svenska dagbladet*. [www.svd.se/opinion/brannpunkt/agarprovning-kanstoppa-bra-skolor\\_7813012.svd](http://www.svd.se/opinion/brannpunkt/agarprovning-kanstoppa-bra-skolor_7813012.svd) [Hämtad 2013-01-11].
- Power, Michael (1997): *The Audit Society. Rituals of Verification*. Oxford: Oxford University Press.
- Power, Michael (2003): Auditing and the production of legitimacy. *Accounting, Organizations and Society* 28 (4), 379-394.
- Rönnerberg, Linda (2012): Justifying the need for control. Motives for Swedish national school inspection during two governments. *Scandinavian Journal of Educational Research*, 1-15, Online iFirst Article DOI: 10.1080/00313831.2012.732605.

- Rönnerberg, Linda (2013): Skolans marknadsanpassning - kontroll som frälsare eller förgörare? I Linda Rönnerberg; Urban Strandberg; Elin Whilborg & Ulrika Winblad, red: *När förvaltning blir business*, s 135-152. Linköping: Linköping University Electronic Press.
- Rönnerberg, Linda; Lindgren, Joakim & Segerholm, Christina (2013): In the public eye: Swedish school inspection and local newspapers: exploring the audit-media relationship. *Journal of Education Policy*, 28 (2), 178-197.
- Skolinspektionen (2010): *Olika elever - samma undervisning. Skolinspektionens erfarenheter och resultat från tillsyn och kvalitetsgranskning 2010*. Stockholm: Skolinspektionen.
- Skolinspektionen (2011): Årsredovisning 2010. Stockholm: Skolinspektionen.
- Skolinspektionen (2012a): *Första etableringskontrollen av fristående skolor*. [www.skolinspektionen.se/sv/Tillstandsprovning/Nyheter1/Forsta-etableringskontrollen-av-fristaende-skolor/](http://www.skolinspektionen.se/sv/Tillstandsprovning/Nyheter1/Forsta-etableringskontrollen-av-fristaende-skolor/) [Hämtad 2012-10-10].
- Skolinspektionen (2012b): *Projektplan. Etableringskontroll*. Stockholm: Skolinspektionen.
- Skolinspektionen (2013): *Ansökningar om att starta fristående skola inför läsåret 2014/2015*. Stockholm: Skolinspektionen.
- Skolverket (2013a): *Skolor och elever i grundskolan 2012/2013*. <http://www.skolverket.se/statistik-och-analys/statistik/2.4290/2.4292> [Hämtad 2013-04-29].
- Skolverket (2013b): *Skolor och elever i gymnasieskolan 2012/2013*. <http://www.skolverket.se/statistik-och-analys/statistik/2.4391/2.4392> [Hämtad 2013-04-29].
- SOU 2013:56 *Friskolorna i samhället*. Stockholm: Fritzes.
- Svenskt näringsliv (2013): *Het debatt om friskolornas framtid*. [www.svensktnaringsliv.se/fragor/kvalitet-i-grund-och-gymnasiet/het-debatt-om-friskolornas-framtid\\_188332.html?service](http://www.svensktnaringsliv.se/fragor/kvalitet-i-grund-och-gymnasiet/het-debatt-om-friskolornas-framtid_188332.html?service) [Hämtad 2013-04-11].
- SVT (2013a-05-16): *Krav på utbildningsgaranti för friskolor*. <http://www.svt.se/nyheter/sverige/krav-pa-utbildningsgaranti-for-friskolor> [Hämtad 2013-05-16].
- SVT (2013b-05-19): *Leijonborg: Kan behövas skärpt kontroll*. <http://www.svt.se/agenda/leijonborg-kan-behovas-skarpt-kontroll> [Hämtad 2013-05-22].
- Whitty, Geoff (1997): Creating quasi-markets in education: A review of recent research on parental choice and school autonomy in three countries. *Review of Research in Education* 22 (3), 3-46.